

Mobiliteit en verstedelijking verkend; *een studie naar de mobiliteitstransitie in en rond de Merwedekanaalzone*

Reynt Sluis
MSRE eindscriptie
specialisatie richting gebieds- en vastgoedontwikkeling

maart 2020

begeleider: Gert-Joost Peek



Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1 Inleiding en probleemstelling | 7 |
| 1.1 Aanleiding | 7 |
| 1.2 Probleem- en vraagstelling | 7 |
| 1.3 Onderzoeksopzet..... | 9 |
| 2 Theoretisch kader | 12 |
| 2.1 Historische ontwikkeling infrastructurele en ruimtelijke planning | 12 |
| 2.2 Huidige beleidsopgave mobiliteit en verstedelijking..... | 14 |
| 2.3 Ontwikkelingen mobiliteit en verstedelijking | 15 |
| 2.4 Integrale besluitvorming mobiliteit en verstedelijking..... | 19 |
| 2.5 Conceptueel model | 21 |
| 3 Casus Merwedekanaalzone en U-Ned | 24 |
| 3.1 Casus beschrijving..... | 24 |
| 3.1.1 De gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone | 24 |
| 3.1.2 Knelpunten en oplossingsrichting mobiliteit Merwedekanaalzone | 26 |
| 3.1.3 Vraagstukken mobiliteit | 27 |
| 3.1.4 U-Ned en Woondeal Utrecht | 28 |
| 3.2 Toepassing dashboard verstedelijking op Merwedekanaalzone..... | 29 |
| 3.3 Resultaten expertinterviews..... | 31 |
| 3.3.1 Perspectief vanuit U-Ned | 32 |
| 3.3.2 Perspectief vanuit de Merwedekanaalzone | 35 |
| 3.4 Conclusie | 38 |
| 4 Focusgroep multimodale hub Utrecht Zuidwest | 40 |
| 4.1 Aanleiding en opzet focusgroep | 40 |
| 4.2 Deel 1 focusgroep, collaboratieve besluitvorming | 42 |
| 4.2.1 Onderzoeksmethode | 42 |
| 4.2.2 Resultaten focusgroep | 43 |
| 4.3 Deel 2 focusgroep, <i>relational design</i> | 46 |
| 4.3.1 Onderzoeksmethode | 46 |
| 4.3.2 Resultaten deel 2 focusgroep | 48 |
| 4.4 Conclusie | 51 |
| 5 Conclusies en aanbevelingen | 53 |
| 5.1 Conclusie | 53 |
| 5.2 Aanbevelingen | 55 |
| Bibliografie | 57 |
| Bijlagen | 62 |
| Appendix focusgroep deel 1 | 70 |
| Appendix focusgroep deel 2 | 75 |

Voorwoord

De eerste onderzoeksofzet voor deze eindschrijftie hinkte op twee gedachten. Enerzijds het idee om onderzoek te doen naar actief en faciliterend grondbeleid. Anderzijds de gedachte om te kijken hoe vraagstukken rond mobiliteit en verstedelijking doorwerken in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Na een gesprek met Gert-Joost Peek werd dit het tweede onderwerp. Gert-Joost vraag luidde, wil je beschrijvend of vernieuwend onderzoek doen? De keuze viel op dit laatste. Na een rondreis met mijn vrouw Yasmine en dochter Madeleine door Japan begon ik vol goede moed aan deze eindschrijftie. In Japan had ik een aardig voorproefje gehad hoe mobiliteit en verstedelijking op elkaar ingrijpen. Tokyo heeft bijvoorbeeld het drukste station ter wereld met 200 in- en uitgangen en 3 miljoen reizigers per dag. Dit is een totaal andere schaal als Utrecht Centraal met 285.000 reizigers per dag, waar men zich nu al zorgen maakt over een doorgroei naar 340.000 reizigers per dag. Getriggerd door dit soort extreme verschillen in hoe mobiliteit en verstedelijking georganiseerd zijn ben ik vervolgens in diverse literatuur over het onderwerp gedoken. Hierbij mede geholpen door de gesprekken met Gert-Joost en Jos Arts vanuit (toen nog Rijkswaterstaat en) de Rijks Universiteit Groningen (RUG). Het eerste resultaat hiervan was een theoretisch kader dat alle kanten op schoot. Mobiliteit en verstedelijking bleek een breed en weerbarstig onderwerp te zijn.

Inmiddels brak de zomervakantie bijna aan en werd het tijd om met het praktijk onderzoek te starten, terwijl het theoretisch kader nog volop in ontwikkeling was. Conclusie was om maar gewoon te beginnen om de casus Merwedekanaalzone en U-Ned in kaart te brengen. De Merwedekanaalzone is een gebiedsontwikkeling in Utrecht waar (voormalig) bedrijventerrein getransformeerd wordt in een wijk van 10.000 woningen. U-Ned is het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma dat zich richt op de vraag hoe de schaa sprong die de Metropoolregio Utrecht (MRU) doormaakt vorm moet krijgen qua mobiliteit. Deze twee ontwikkelingen hebben inhoudelijk sterke raakvlakken met elkaar als het gaat om mobiliteit. In de plannen voor de Merwedekanaalzone is gekozen om het aantal auto's in de wijk drastisch in te perken. Dit heeft echter zijn gevolgen voor het mobiliteitssysteem op stedelijk niveau. Deze casus was dus bij uitstek geschikt om te onderzoeken hoe de verschillende bestuurlijke schaalniveau's in elkaar grijpen op het onderwerp mobiliteit en verstedelijking.

Het praktijk onderzoek begon met gesprekken met collega's Astrid Ens, Jan van Kempen, Hans Degenaar. Daarnaast heeft collega Tjaard van Holten me geholpen om de mogelijkheden vanuit GIS¹ te verkennen. Vervolgens ben ik de casus verder gaan afpellen door interviews te houden met betrokkenen vanuit U-Ned en de Merwedekanaalzone. Dit leverde veel materiaal en inzichten op. Het geheel was echter nog lastig in te passen in een theoretisch kader. Gelukkig kon ik hier goed van gedachten over wisselen met Gert-Joost en Jos en ook met collega Bas Nagtegaal (die de Master of Urban Area Development (MUAD) volgt). Het gesprek met Danielle Snellen van het Planbureau voor de Leefomgeving heeft ook de nodige inzichten opgeleverd op dit punt. De MRE projectenmiddag van 14 maart 2019 rond de Merwedekanaalzone, georganiseerd door Gert-Joost en Tjimen Hamerslag, heeft tot slot ook nog geholpen om de casus goed in perspectief te plaatsen.

Uiteindelijk is hier het idee uit geboren om met een focusgroep te toetsen of er geïntegreerde besluitvorming mogelijk is op het snijvlak van mobiliteit en verstedelijking voor de casus Merwedekanaalzone en U-Ned. Het resultaat hiervan is terug te lezen in deze eindschrijftie. De focusgroep was geslaagd. In die zin dat het gelukt is om met 11 professionals die bij deze ontwikkelingen zijn betrokken op 8 januari 2020 een middag bij elkaar te komen. Alle deelnemers hebben dit in mijn beleving als een leuke en enerverende middag ervaren. Gert-Joost heeft me geholpen bij de begeleiding van de focusgroep. Zelf heb ik de organisatie en begeleiding van de focusgroep als zeer nuttig ervaren. Naast de focusgroep heb ik ook de diverse interview gesprekken als waardevol ervaren. Zodoende wil ik iedereen die hier een bijdrage aan heeft geleverd hartelijk danken voor hun input.

Het eindresultaat is een inmiddels goed leesbaar onderzoeksrapport dat inzicht geeft in hoe mobiliteit en verstedelijking nu georganiseerd zijn en worden in Nederland. Wat hierin de opgave en dilemma's zijn en hoe dit doorwerkt in de praktijk, met de casus Merwedekanaalzone en U-Ned als voorbeeld. Vanuit deze inzichten worden uiteindelijk een aantal aanbevelingen gedaan richting de praktijk.

¹ GIS staat voor Geo Informatie Systeem. Dit is een applicatie waar verschillende geografische bron data in gecombineerd kunnen worden. Dit systeem is dus uitermate geschikt om ruimtelijke ontwikkelingen mee in kaart ter brengen en te analyseren.

Samenvatting

Deze eindschrijving voor de *Amsterdam School of Real Estate* is tot stand gekomen vanuit mijn verwondering over complexe ruimtelijke inpassingsopgave in stedelijke transformatiegebieden. Dit onderzoek richt zich op de opgave die hier bestaat op het vlak van mobiliteit en verstedelijking. In tegenstelling tot het verleden met de VINEX² zijn er nu geen sterke coördinatie en budgetten vanuit de Rijksoverheid voor mobiliteit en verstedelijking. Dit maakt grootschalige binnenstedelijke transformaties nog complexer, vooral als het om mobiliteit gaat.

Hoofdvraag van dit onderzoek is daarom: hoe kunnen belangen ten aanzien van verstedelijking en mobiliteit worden samengebracht in het besluitvormingsproces? Hiervoor is een conceptueel model ontwikkeld dat wordt getoetst op een praktijk casus. Hoofdstuk 1 beschrijft hierbij de aanleiding, onderzoeksvragen en –opzet. Hoofdstuk 2 het theoretisch kader dat de grondslag vormt voor het conceptueel model. De basis voor het model is ontleend aan Heeres et al. (2017) die een procesmatige en inhoudelijke kant onderscheiden, De procesmatige kant is beschreven met het model van Ansell & Gash (2008) voor collaboratieve besluitvorming, de inhoudelijke kant met het concept *relational design*. Idee is dat ruimtelijk opgaves met elkaar verbonden kunnen worden vanuit *relational design*. Het conceptueel model gaat er vanuit dat belangen ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking op deze manier samengebracht kunnen worden in een besluitvormingsproces, maar dat gefragmenteerde instituties hierbij een barrière zijn.

Dit vraagt om uitleg. Heeres (2017) spreekt van diep gefragmenteerde instituties voor infrastructurele en ruimtelijk planning. Dit is het resultaat van een historische ontwikkeling, waarbij infrastructurele planning een landelijke aangelegenheid is gebleven en ruimtelijke planning steeds verder is gedecentraliseerd. Infrastructurele planning is hierbij sterk toegesneden op de aanleg van lijninfrastructuur. De opgave in stedelijk gebied is echter aan het veranderen. Met wat de mobiliteitstransitie wordt genoemd, vindt er nu een verschuiving van de auto naar andere vormen van vervoer, zoals fiets en openbaar vervoer, plaats in stedelijke gebieden. Mobiliteit en verstedelijking vraagt daarom om andere oplossingen dan alleen lijninfrastructuur, waar infrastructurele planning op is toegesneden. Omgekeerd is men vanuit ruimtelijke planning niet gewend om de consequenties op systeemniveau te doordenken ten aanzien van mobiliteit. Het resultaat is de genoemde barrière werking die uitgaat van deze twee gefragmenteerde instituties. Deze barrière werking wordt verstrekt door de mobiliteitstransitie, omdat de indicatoren voor besluitvorming rond alternatieve oplossingsrichtingen nog ontbreken.

Bovengenoemd conceptuele model is toegepast op de casus Merwedekanaalzone en U-Ned. Deze casus is geschikt om te onderzoeken hoe verschillende bestuurlijke schaalniveau's in elkaar grijpen op de onderwerpen mobiliteit en verstedelijking. De Merwedekanaalzone is een gebiedsontwikkeling in Utrecht waar een (voormalig) bedrijventerrein getransformeerd wordt in een wijk van 10.000 woningen. Hierbij is een nieuw mobiliteitsconcept ontwikkeld waarmee het aantal auto's in de wijk drastisch wordt ingeperkt. Dit mobiliteitsconcept kan echter niet los worden gezien van hoe dit op systeemniveau doorwerkt in Utrecht Zuidwest en de Metropoolregio Utrecht (MRU). U-Ned³ is het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma dat zich richt op de vraag hoe de schaalessprong die de MRU doormaakt vorm krijgt op het vlak van mobiliteit. De grootste uitdaging hierbij is dat het de MRU nog ontbreekt aan de mobiliteitsstructuur om deze schaalessprong te maken, zo zijn er bijvoorbeeld twee tramlijnen en één intercity station. Tegelijkertijd functioneert de MRU met de Ring Utrecht en Utrecht CS als draaischijf van Nederland. Deze casus is daarom aangemerkt als *critical case*, in termen van Flyvberg (2006), als het gaat om mobiliteit en verstedelijking. Dit betekent dat de inzichten uit deze casus kunnen worden gebruikt in een deductieve redeneerlijn richting vergelijkbare casussen.

² VINEX, staat voor Vierder Nota Ruimtelijke Ordening Extra, deze nota legde in de jaren '90 de basis voor de zogenaamde Vinex wijken. In deze nota zijn vanuit het Rijk de uitbreidingsgebieden rond vooral de grotere steden aangewezen en ook budgetten beschikbaar gesteld voor onder ander openbaar vervoer en wegbuitbreiding.

³ U-Ned is een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, Rijkswaterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties, de gemeente en provincie Utrecht, de 16 randgemeenten rond Utrecht. Doel is om vorm te geven aan de verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave in en rond de Metropoolregio Utrecht (MRU).

De rode draad uit het casus onderzoek in hoofdstuk 3 is dat er vanuit het proces weinig raakvlakken zijn tussen de Merwedekanaalzone en U-Ned, terwijl die er wel volop vanuit de inhoud zijn. De raakvlakken vanuit de inhoud volgen direct uit de schaalomvang van de plannen voor de Merwedekanaalzone. Hierdoor wordt mobiliteit een issue. De oplossingsrichting die gekozen is vanuit Merwede, om flink te verdichten in combinatie met een innovatief mobiliteitsconcept maakt dat men op dit punt afhankelijk wordt van besluitvorming op andere bestuurlijke schaalniveau's. Zoals de keuzes die vanuit U-Ned nog gemaakt moeten worden over de Openbaar Vervoer-Ring en vanuit de gemeente Utrecht over parkeerbeleid.

Doordat er gescheiden besluitvormingsprocessen zijn en worden doorlopen komt dit nauwelijks samen. Parkeren op afstand in combinatie multimodale hub⁴ is bijvoorbeeld vanuit U-Ned als korte termijn oplossing (*no-regret* maatregel) aangewezen. Er is echter nog geen gedeelde visie op de mobiliteitsketen en men worstelt met de vraag hoe besluitvorming op dit onderwerp te organiseren. Daarom is dit onderwerp gebruikt om met behulp van een focusgroep te toetsen of de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces kunnen worden ingevuld en of dit dan tot *relational design* leidt.

De analyse van de resultaten van de focusgroep in hoofdstuk 5 bevestigt dat er van gefragmenteerde instituties een barrière werking uitgaat in het gezamenlijke besluitvormingsproces. Hierbij is getoetst of de randvoorwaarden vanuit het model van Ansell & Gash voor een collaboratief besluitvormingsproces kunnen worden ingevuld. Dit is in wisselende mate het geval. De partijen met het grootste belang, de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat, scoren op een groot deel van de randvoorwaarden overwegend positief. Het is echter lastig om de randvoorwaarde "institutionele opzet" in te vullen. Reden is dat men moeilijk tot gezamenlijke beslisriteria weet te komen. Enerzijds moet een multimodale hub voldoen aan eisen op systeemniveau om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage vanuit het Rijk. Anderzijds is er nog geen gezamenlijke visie vanuit de gemeente, provincie en het Rijk op de systeemtransitie met multimodale hubs. Gevolg is dat er een cirkel redenering ontstaat, terwijl een collaboratief besluitvorming juist een iteratief proces richting een gezamenlijke oplossing veronderstelt. Daarnaast is in de focusgroep getoetst of er vanuit *relational design* een verband op de inhoud tot stand kan worden gebracht. De resultaten verschillen hierin voor de twee groepen waar de deelnemers in onderverdeeld waren. De groepen waren qua samenstelling min of meer gelijk, waardoor dit verschil lastig is te verklaren. De discussie in de focusgroep naar aanleiding van de presentaties van de twee groepen leverde echter dezelfde cirkel redenering op als eerder genoemd. Dit suggereert dat een collaboratief besluitvormingsproces randvoorwaarde is voor het verbinden van ruimtelijke opgaven doormiddel van *relational design*. Doordat er geen verbinding op de inhoud tot stand komt ontbreekt het aan gezamenlijke indicatoren voor besluitvorming. Dit bevestigt des te meer de hypothese vanuit het conceptuele model dat de barrière werking van institutionele fragmentatie versterkt wordt door de mobiliteitstransitie, omdat de indicatoren hiervoor ontbreken.

Conclusie in hoofdstuk 5 is dat Merwedekanaalzone en U-Ned zich classificeert als *critical case*. De inzichten die zijn opgedaan in deze casus zijn dus van nut voor vergelijkbare casussen. Hieronder zijn de in het oog springende inzichten vanuit deze casus benoemd. Deze inzichten zijn vervolgens vertaald naar aanbevelingen voor de praktijk.

1. *Gefragmenteerde instituties beperken de onderlinge afstemming tussen ruimtelijke schaalniveau's.*

Doordat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn gescheiden vanuit gefragmenteerde instituties wordt niet snel naar de verbinding gezocht in de oplossing van een gezamenlijk probleem.

⁴ Multimodale hub, dit is een vakterm en container begrip. Multimodaal wil zeggen dat er meerdere vervoersmodaliteiten samen komen, hub betekent verbinding. Dus een multimodale hub is een overstappunt van bijvoorbeeld auto naar tram, of fiets. Op dit moment is er veel te doen rond multimodale hub's omdat er gezocht wordt naar een manier om verkeer rond de op en af ritten in stedelijk gebied te beperken. Idealiter parkeren er meer auto's op afstand buiten de stad met een snelle verbinding naar het centrum van de stad.

2. *Experimenteer ruimte op het gebied van mobiliteit lijkt beperkt.*

Conclusie vanuit de focusgroep is dat er weinig experimenteerterruimte leek te bestaan voor een multimodale hub in combinatie met parkeren op afstand. Dit omdat er telkens eisen werden gesteld hoe dit op systeemniveau moet functioneren.

3. *Publiek-publieke samenwerking is sterk afhankelijk van gezamenlijke indicatoren voor besluitvorming.*

Instrumenten zoals het MIRT⁵ maken dat gezamenlijke besluitvorming op basis van indicatoren kan plaatsvinden. Het ontbreekt echter nog aan dergelijke indicatoren als het gaat om mobiliteit en verstedelijking.

4. *Er is niemand verantwoordelijk voor de afstemming tussen schaalniveau's.*

Er wordt gezocht naar een manier om meer regie te krijgen nu de woningbouwproductie weer hoog op de politieke agenda staat. De vraag is alleen hoe, omdat de verantwoordelijkheden nu sterk zijn verdeeld over gefragmenteerde instituties.

De bovenstaande inzichten resulteren in de volgende aanbevelingen voor de praktijk:

- 1. Zorg voor institutionele ademruimte om tot een gedeelde probleemdefinitie op systeemniveau te komen en verken van hieruit oplossingsrichtingen.** Wat nu juist nodig lijkt is dat men los komt van de eigen opdracht en verkent waar de knelpunten liggen op het grensvlak tussen schaalniveau's.
- 2. Creëer budget voor experimenten rond mobiliteit in stedelijk gebied.** De mobiliteitstransitie in stedelijk gebied is complex omdat het om een gedragsverandering gaat die zich niet altijd laat sturen. Juist daarom zijn experimenten belangrijk, maar het resultaat hiervan staat of valt ook met de kwaliteit hiervan en dus ook het budget.
- 3. Zorg voor nieuwe indicatoren voor besluitvorming rond mobiliteit in stedelijk gebied.** Het MIRT is de resultante van jaren ervaring, kennis en kunde. Voor mobiliteit in stedelijk gebied is een dergelijk instrumentarium hard nodig. Dit kan worden opgebouwd doormiddel van een landelijk expertisecentrum (bij Rijkswaterstaat).
- 4. Heroverweg de rolverdeling tussen centrale en decentrale overheid.** De huidige status quo waarbij de landelijke overheid beslist over de infrastructurele budgetten en decentrale overheid over alle ruimtelijke plannen lijkt niet meer te passen bij de huidige opgave. Het herintroduceren van landelijke instituties op dit terrein, zoals een nieuw ministerie van VROM, laat de pendule echter weer helemaal de andere kant op slaan. Vanuit het huidige instrumentarium zijn er goede alternatieven. Zo kan het Rijks Inpassingsplan (RIP) bijvoorbeeld ingezet worden om complexe opgaven op het gebied van mobiliteit en verstedelijking in te passen.

Tot slot nog een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Een waardevol vervolg onderzoek lijkt te zetten in welke indicatoren bruikbaar zijn voor de aanwending van het Mobiliteitsfonds voor de mobiliteitstransitie in hoog stedelijk gebied. Waar ligt nu de grens dat een ingreep dusdanige impact heeft op het mobiliteitssysteem dat dit gezien kan worden als Rijksdoel? En welke set aan afwegingscriteria hanteert je nu met het oog op de mobiliteitstransitie die gaande is?

⁵ MIRT, staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. In dit programma zijn alle grootschalige investering infrastructuur opgenomen. Het MIRT kent een vaste systematiek, waarbij de uitkomst per definitie altijd bestaat uit de aanleg van lijninfrastructuur.

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

"Wegen en openbaar vervoer lopen vast. Er moet meer capaciteit komen, en het verkeer moet veiliger en duurzamer worden. Dat kost wel wat." (Duursma en Verlaan, 2019)

In totaal zou het om € 56 miljard gaan tot 2040, jaarlijks € 3 miljard, zo bepleit de alliantie van 25 vervoersorganisaties in het Deltaplan mobiliteit 2030 (Duursma en Verlaan, 2019). Deze noodkreet komt niet uit de lucht vallen. De trek naar de Randstad en verstedelijkte gebieden zorgt samen met de huidige hoogconjunctuur voor druk op de bereikbaarheid in en rond hoog stedelijke gebieden. Verwachting hierbij is dat er tot 2030 één miljoen woningen bij moeten komen. Ongeveer het aantal woningen dat in de periode 1995-2010 is gebouwd in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). Met nu het verschil dat deze woningen vooral moeten worden ingepast in (hoog) stedelijk gebied en er beperkt vrije middelen beschikbaar zijn vanuit het Rijk. De zoektocht naar gebiedsgerichte oplossingen vindt nu plaats vanuit integrale programma's op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid en leefbaarheid die vorm moeten krijgen vanuit de samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente. Deze programma lopen nu voor de metropoolregio's Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam-Den Haag en Utrecht.

Deze hoog stedelijke gebieden staan nu voor de opgave om de juiste balans te vinden tussen mobiliteit en verstedelijking. Wat hierbij centraal staat is de zogenaamde *modal shift*, meer verstedelijking betekent een verschuiving van de auto naar andere vervoersmiddelen. Deze tendens wordt verder versterkt door verduurzaming van automobility, veranderend mobiliteitsgedrag en SMART-mobility. In beleidstermen wordt gesproken van een verschuiving van modaliteit naar mobiliteit. In de praktijk krijgt dit lastig nog lastig vorm. Dit omdat instituties die zijn gericht op de aanleg van lijninfrastructuur, zoals het MIRT⁶, niet op zijn toegesneden. Het Mobiliteitsfonds dat vanaf 2021 in werking treedt heeft tot doel vanuit een bredere invalshoek vanuit het Rijk bij te dragen aan mobiliteit. Snellen doet een tweetal aanbevelingen hiertoe (2019, p. 10):

- rek de definitie en reikwijdte van Rijksdoelen op, door hier mobiliteit en verstedelijking onder te vatten;
- neem een bredere set aan beslisinformatie mee in de besluitvorming.

Dit onderzoek is een verkenning van wat er in een praktijk casus speelt op het vlak van mobiliteit en verstedelijking en wat dit aan besluitvorming vraagt. Hier loopt men tegen bovengenoemd vraagstukken aan, wat past binnen de definitie Rijksdoel en welke beslisinformatie neem je mee.

1.2 Probleem- en vraagstelling

Deze eindschrijft voor de *Amsterdam School of Real Estate* is tot stand gekomen vanuit mijn verwondering over deze complexe ruimtelijke inpassingsopgave in stedelijke transformatiegebieden. Bij het lezen van literatuur over dit onderwerp is deze verwondering groter geworden. Wat opvalt is dat compacte verstedelijkings- en duurzaamheidsdoelstellingen vragen om een integrale aanpak. Dit wordt vanuit theorie en beleid ook onderschreven. In de praktijk zijn infrastructurele en ruimtelijke planning echter sterk gefragmenteerde instituties die los van elkaar functioneren (Heeres 2017, p. 228).

Met deze scriptie probeer ik een bruggetje te slaan tussen de theoretische inzichten ten aanzien van de interactie tussen mobiliteit en verstedelijking en de praktijk. De hoofdvraag van dit onderzoek hierbij is: hoe kunnen belangen ten aanzien van verstedelijking en mobiliteit worden samengebracht in het besluitvormingsproces?

Hierbij zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Waarom wordt gesproken van gefragmenteerde instituties ten aanzien van infrastructurele en ruimtelijke planning?

⁶ MIRT, staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. In dit programma zijn alle grootschalige investering infrastructuur opgenomen. Het MIRT kent een vaste systematiek, waarbij de uitkomst per definitie altijd bestaat uit de aanleg van lijninfrastructuur.

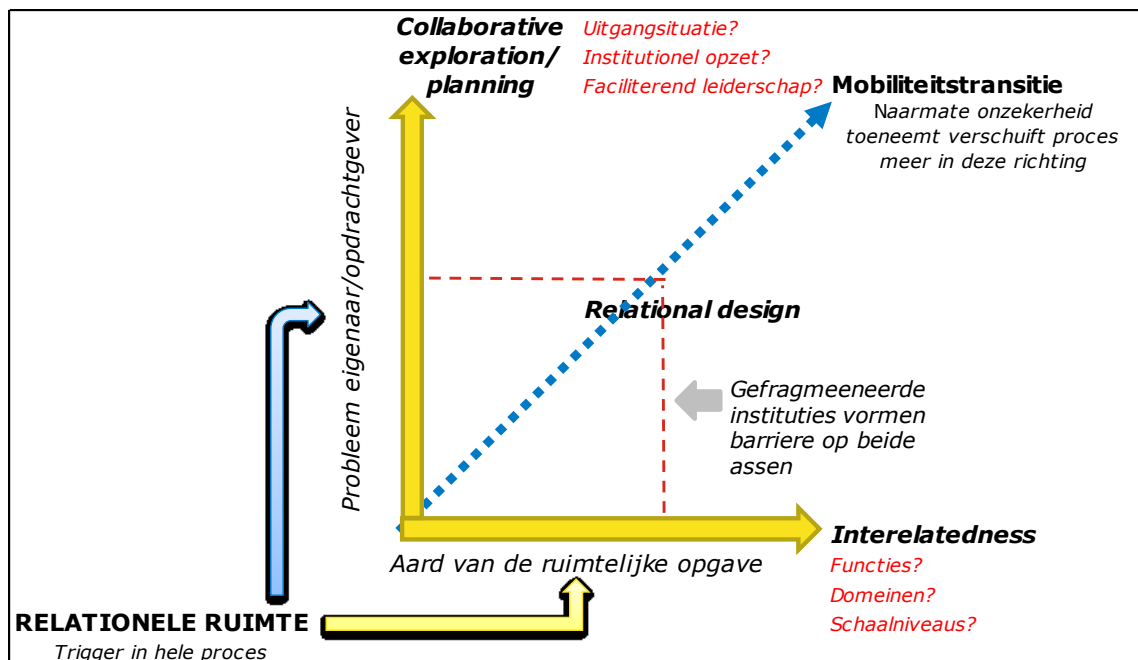
2. Waar bestaat de opgave ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking uit en wat levert integratie tussen de twee op?
3. Welke relaties liggen er vanuit inhoud en proces tussen verstedelijking en mobiliteit?
4. Hoe kan in het besluitvormingsproces invulling worden gegeven aan de integratie tussen verstedelijking en mobiliteit?

Een geïntegreerde benadering van mobiliteit en verstedelijking is om de volgende redenen complex:

- de institutionele fragmentatie van infrastructurele en ruimtelijke planning maakt de integratie van mobiliteit en verstedelijking in een besluitvormingsproces ingewikkeld;
- de wisselwerking tussen infrastructuur en ruimte neemt toe in complexiteit. Dit komt tot uitdrukking in het theoretische begrip relationele ruimte. Locaties ontleen hun waarde en identiteit steeds meer aan hun onderlinge bereikbaarheid. Gevolg is dat infrastructuur altijd door bestuurslagen heen snijdt en impact heeft op meerdere schaalniveaus;
- de mobiliteitstransitie maakt dat er weinig indicatoren en zekerheden zijn waar op teruggegrepen kan worden. Met mobiliteitstransitie wordt bedoeld op de ontwikkelingen die gaan zijn ten aanzien van de eerder genoemd *modal shift*, de verduurzaming van automobilititeit, SMART-mobility en mobiliteitsgedrag.

In het onderstaande conceptueel model is dit samengebracht. De basis van dit model is ontleend aan Heeres et al. (2017) die een procesmatige en inhoudelijke as onderscheiden, die respectievelijk de probleemeigenaar/opdrachtgever en de ruimtelijke opgave beschrijven. De procesmatige kant ten aanzien van een collaboratief besluitvormingsproces wordt ingevuld met behulp van het model van Ansell & Gash (2008). De gefragmenteerde instituties zijn als een barrière ingetekend op zowel de inhoudelijke als procesmatige as. In beide gevallen werken ze immers beperkend (WRR, 2018). Daarnaast vraagt de mobiliteitstransitie eigenlijk om een adaptieve planning. Dit is daarom in het conceptuele model als een richting aangeven waarin het planningsproces zich begeeft, maar dit ook doorkruist. Het is namelijk ingewikkeld om integratie tussen mobiliteit en verstedelijking te bewerkstelligen, als nog niet duidelijk is hoe zich dit ontwikkelt (zie: Rauws et al., 2019, p. 3). Deze onduidelijkheid over de richting waarin de mobiliteitstransitie zich beweegt, zorgt er dus ook voor dat het ingewikkeld is om gezamenlijk tot inhoudelijke uitgangspunten te komen. De "adaptieve planning" as in het model kan dus ook als barrière worden gezien tussen proces en inhoud. Je kunt nog zo'n mooi proces met elkaar hebben afgesproken, als er geen gezamenlijke gedragen inhoudelijke uitgangspunten tot stand komen dan houdt het snel op.

Figuur 1: Conceptueel model voor geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking



Bron: eigen bewerking op basis van Heeres et al 2017, p. 415

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek richt zich op de Merwedekanaalzone in Utrecht. Dit is één van de vier prioritaire woningbouwlocaties die door de gemeente Utrecht is aangewezen om de groei van 340.000 naar 410.000 inwoners van de stad mogelijk te maken tot 2030. De ambitie is om 10.000 woningen te realiseren met de transformatie van dit (voormalige) bedrijventerrein langs het Merwedekanaal. Om een gevoel bij de schaal van deze ambitie te krijgen is deze in onderstaande tabel afgezet tegen het woningbouwprogramma op vergelijkbare transformatielocaties in de G4 en voormalige VINEX-locaties.

Tabel 1 Woningbouwprogramma's 2019-2030 transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen in de G4 en aantal woning in VINEX wijk in dezelfde gemeenten

| Transformatie bedrijventerrein | Woningprogramma 2019-2020 | VINEX | Aantal woningen |
|--------------------------------|---------------------------|---------------|-----------------|
| Cruquius | 1.400 | IJburg West | 5.373 |
| Merwedekanaalzone | 6.000 tot 9.000 | Leidsche Rijn | 13.642 |
| Binckhorst | 5.000 | Ypenburg | 9.714 |
| Merwe Vierhavens | 4.500 tot 6.500 | Nesselande | 4.441 |

Bron: allecijfers.nl en plandocumenten van de betreffende gemeenten

De casus Merwedekanaalzone is interessant als *critical case* (Flyvberg, 2006, p. 230). Dit omdat er een viertal extremen samen komen in deze casus:

1. de ambities voor het woningbouwprogramma in de Merwedekanaalzone zijn relatief hoog;
2. de ambities voor de verstedelijkingsopgave in de metropoolregio zijn Utrecht groot in vergelijking tot de aanwezige infrastructuur;
3. In vergelijking tot andere vergelijkbare transformatiegebieden is de verdichtingsambitie voor de Merwedekanaalzone met 200 woningen per hectare erg hoog;
4. Utrecht heeft een cruciale functie als draaischijf van Nederland. De doorstroming van het nationale trein en auto verkeer stelt daarom randvoorwaarden aan de verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave in en rond Utrecht.

Flyvberg stelt dat de inzichten die zijn opgedaan in dergelijke *casestudy* gebruikt worden in een deductieve redeneerlijn richting vergelijkbare *cases* (2006, p. 230). Vanuit de opgedane inzichten in de verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave in en rond de Merwedekanaalzone kan dus tot op zekere hoogte een beeld geschetst worden van de ophanden zijnde transitie op dit punt en wat dit vraagt van de inrichting van het besluitvormingsproces.

De opzet van dit onderzoek is om te testen wat de implicaties zijn voor het besluitvormingsproces van een innovatieve ingreep in het ruimtelijk-mobiliteitssysteem. De ambitie om in de Merwedekanaalzone 10.000 woningen te bouwen past niet binnen de ruimte van de Milieu Effect Rapportage (MER) die verplicht is voor ruimtelijke plannen van een zekere omvang. Een belangrijk onderdeel van deze toetst is welke effecten plannen hebben op de verkeersafwikkeling. Uit de toetst voor Merwedekanaalzone komt naar voren dat deze niet passen binnen de beschikbare capaciteit beredeneerd vanuit de huidige verkeersmodellen. De gemeente Utrecht heeft daarom in samenwerking met marktpartijen een innovatief mobiliteitsconcept ontwikkelt voor het gebied. Het uitgangspunt van dit concept is dat de automobilititeit zoveel mogelijk wordt ingeperkt door beperkte parkeercapaciteit (parkeernorm 0,3) en het bieden van alternatieven voor de auto, zoals deelauto's en een goed toegang tot fietsroutes (en deelfietsen) en openbaar vervoer. Tegelijkertijd wordt er vanuit U-Ned door gemeente, Rijk, provincie en randgemeenten aan een totaal concept voor de verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave in en rond de metropoolregio Utrecht gewerkt. Deze twee onderdelen passen nog niet op elkaar. In die zin dat er nog geen consensus is over oplossingen, zoals mobiliteitshubs en parkeren op afstand. Ook lopen ze qua fasering uit elkaar, Merwedekanaalzone zit in de planuitwerkingsfase en U-Ned in de planverkenningfase.

De integratie van mobiliteit en verstedelijking krijgt vorm vanuit inhoud en proces. *Relational design* is een theoretisch begrip om dit inhoudelijk vorm te geven. Het begrip impliceert dat er breed verkend wordt welke ontwerp oplossingen er allemaal zijn voor een probleem, zonder direct in een oplossingsrichting te schieten. Vanuit het proces zijn er altijd meerdere

bestuurslagen bij een dergelijk vraagstuk betrokken. Dit omdat ruimtelijke opgaven rond mobiliteit altijd door bestuurlijke grenzen heenlopen. Bijgevolg zijn hier altijd het Rijk, de provincie en gemeente(n) bij betrokken en is een gezamenlijk besluitvormingsproces nodig. De huidige instituties voor infrastructurele planning, het MIRT en Tracé besluit,⁷ zijn er op gericht dit besluitvormingsproces zo snel mogelijk te doorlopen. De uitkomst hiervan is echter ook per definitie lijninfrastructuur (zie: Snellen en Tennekes in WRR 2018, p. 83). Het is dus lastig om gezamenlijke besluitvorming voor een ander soort mobiliteitsvraagstuk tot stand te brengen, omdat de bestaande instituties hier niet op zijn ingericht. Bij de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone loopt men tegen een dergelijke vraagstuk aan. Het is daarom interessant om na te gaan of hier een gezamenlijk besluitvormingsproces kan worden opgezet en of dit resulteert in de toepassing van *relational design*. Hierbij is gebruik gemaakt van het model van Ansell & Gash (2008) voor het collaboratieve besluitvormingsproces.

Tabel 2 Onderzoeksvragen en opzet

| Vraag | Hoofdstuk | Methode |
|--|--|---|
| 1. Waarom wordt gesproken van gefragmenteerde instituties ten aanzien van infrastructurele en ruimtelijke planning? | Hoofdstuk 2 Theoretisch kader | Literatuuronderzoek |
| 2. Waar bestaat de opgave ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking uit en wat levert integratie tussen de twee op? | Hoofdstuk 3 Casus Merwedekanaalzone en U-Ned | Literatuuronderzoek en semigestructureerde interviews |
| 3. Welke relaties liggen er vanuit inhoud en proces tussen verstedelijking en mobiliteit? | Hoofdstuk 3 Casus Merwedekanaalzone en U-Ned | Literatuuronderzoek en semigestructureerde interviews |
| 4. Hoe kan in het besluitvormingsproces invulling worden gegeven aan de integratie tussen verstedelijking en mobiliteit? | Hoofdstuk 4 Focusgroep multimodale hub Utrecht Zuidwest | Focusgroep |
| Hoofdvraag: hoe kunnen belangen ten aanzien van verstedelijking en mobiliteit worden samengebracht in het besluitvormingsproces? | Hoofdstuk 5 Conclusie | Combinatie van onderzoeksresultaten |

De vier deelvragen worden beantwoord in hoofdstuk 2 t/m 4 en de hoofdvraag in de conclusie in hoofdstuk 5. Per hoofdstuk is vermeld welke onderzoeksmethode is gehanteerd. Het casus onderzoek is verwerkt in hoofdstukken 3 en 4. Hoofdstuk 3 geeft hierbij een beschrijving van de casus Merwedekanaalzone en U-Ned en een analyse van de interviews die zijn gehouden. Het conceptueel model uit figuur 1 is de basis geweest voor de opzet en analyse van deze semigestructureerde interviews. De interviews zijn gehouden met professionals die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone en het programma U-Ned. De selectie van de respondenten voor de interviews en de gebruikte methode zijn verder toegelicht in hoofdstuk 3. Bij wijze van uitstapje is in hoofdstuk 3 ook geprobeerd om het dashboard verstedelijking dat is ontwikkeld door het College van Rijksadviseurs (CRA, 2019) op kwalitatieve wijze toe te passen op de Merwedekanaalzone. Dit om inzicht te krijgen in welke meerwaarde welke meerwaarde de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone biedt als verstedelijkingsmodel.⁸

⁷ De Tracéwet is in de jaren '90 ingevoerd en is een wettelijk instrument om het tracé van een weg planologisch vast te leggen. Voor de invoering van de Tracéwet moesten snelwegen in de diverse bestemmingsplannen van gemeenten worden opgenomen. In paragraaf 2.1 is hier meer over te lezen.

⁸ Binnen de planologie is het gebruikelijk om met verstedelijkingsmodellen te werken. Verstedelijkingsmodellen hebben bepaalde voor en nadelen als het gaat om het organiseren van mobiliteit, wonen, werken, recreatie en voorzieningen. De belangrijkste draaiknop in deze modellen is de dichtheid rond één kern (monocentrisch) of meerdere kernen (polycentrisch).

Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van een focusgroep die is georganiseerd om te onderzoeken of er collaboratieve besluitvorming op het raakvlak van mobiliteit en verstedelijking mogelijk is. Hiervoor is een multimodale hub⁹ als het onderwerp voor besluitvorming genomen. Dit omdat hier de belangen vanuit de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone samen komen met die van het programma U-Ned. De selectie van deelnemers en de gehanteerde methode en indicatoren zijn verder beschreven in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 sluit af met het antwoord op de hoofdvraag. Mobiliteit en verstedelijking is een taai onderwerp. Dus de organisatie van besluitvorming over dit onderwerp is meer dan ingewikkeld. Dit onderzoek probeert vooral een doorkijk te geven in waar men nu vanuit de praktijk mee worstelt, om te komen tot een aantal meer holistische aanbevelingen op dit vlak.

Zoals wellicht in deze inleiding is opgevallen passeren er een hoop vak- en wetenschappelijke termen. Dit is helaas niet altijd te voorkomen. Voor de leesbaarheid wordt daarom uitleg gegeven in een voetnoot als een begrip geïntroduceerd wordt.

⁹ Multimodale hub, dit is een vakterm en container begrip. Multimodaal wil zeggen dat er meerdere vervoersmodaliteiten samen komen, hub betekent verbinding. Dus een multimodale hub is een overstappunt van bijvoorbeeld auto naar tram, of fiets. Op dit moment is er veel te doen rond multimodale hub's omdat er gezocht wordt naar een manier om verkeer rond de op en af ritten in stedelijk gebied te beperken. Idealiter parkeren er meer auto's op afstand buiten de stad met een snelle verbinding naar het centrum van de stad.

2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bevat de theorie die is toegepast in de onderzoek en volgt hierbij de volgende opbouw.

De eerste paragraaf beschrijft hoe infrastructurele en ruimtelijke planning zich historisch gezien hebben ontwikkeld in Nederland. Dit geeft inzicht in waarom er gesproken wordt van gefragmenteerde instituties. Vervolgens is in paragraaf 2.2 de huidige beleidscontext geschetst. Hier wordt duidelijk dat er nu een spanning ontstaat tussen deze twee gefragmenteerde instituties. Dit omdat in de huidige beleidsopgave de integratie van mobiliteit en verstedelijking belangrijker wordt. Gelet op de toename van de verstedelijking in Nederland.

Paragraaf 2.3 schets de trends op het vlak van mobiliteit en verstedelijking en toekomstscenario. In deze paragraaf zijn de recente studies dit op dit vlak zijn verschenen verwerkt. Dit om een indruk te geven wat de mobiliteitstransitie in stedelijk gebied omvat.

Vervolgens maakt paragraaf 2.4 de stap naar geïntegreerde besluitvorming rond mobiliteit en verstedelijking. Het theoretisch model van Heeres et al (2017) ten aanzien van *relational design* biedt hiervoor een goede opmaat. Zij onderscheiden twee dimensies, procesmatig en inhoudelijk. De procesmatige maakt onderscheid tussen één of meerdere opdrachtgevers. De inhoudelijke as tussen een afgebakende ruimtelijk opgave en een complexe geïntegreerde opgave. In het model ontstaan hierdoor vier kwadranten met ieder hun type ruimtelijk ontwerp. Voor dit onderzoek is de rechter boven hoek van dit model interessant, waar zich *relational design* bevindt. Dit type ontwerp aanpak leent zich voor gezamenlijke besluitvorming rond een complexe geïntegreerde opgave, zoals mobiliteit en verstedelijking.

Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf over theorie rond gezamenlijke besluitvorming. Deze theorie is nodig om handen aan voeten te geven aan het model van Heeres et al. Wanneer kun je van een gezamenlijk besluitvormingsproces spreken en hoe komt dit tot stand. De theorie van Ansell & Gash (2008) geeft hier houvast door randvoorwaarden te benoemen voor een collaboratief besluitvormingsproces. Tot slot wordt ook theorie rond adaptieve planning aangehaald. De mobiliteitstransitie is namelijk een complicerende factor. Dit maakt namelijk dat er nog geen besliscriteria zijn ontwikkeld, wat geïntegreerde besluitvorming lastig maakt. Bij elkaar is deze theorie de input voor het conceptueel model in figuur 1 (hoofdstuk 1).

2.1 Historische ontwikkeling infrastructurele en ruimtelijke planning

Verstedelijking en mobiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De opkomst van de automobilititeit in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw en de verstedelijkingsstructuur in Nederland hangen nauw samen. Het beleid voor ruimte en infrastructuur kreeg aanvankelijk los van elkaar vorm. Vanaf het begin van deze eeuw groeit het besef dat er een integraal beleid nodig is. Er bestaat echter een sterke pad afhankelijkheid in hoe de instituties zich rond infrastructurele en ruimtelijke plannen zich hebben gevormd. Hierdoor wordt door Heeres (2017) van diep gefragmenteerde instituties gesproken. Om te doorgronden waar deze fragmentatie uit bestaat beschrijft deze paragraaf de historisch ontwikkeling van beide instituties. Het boek "*Builders and planners*" onderscheidt hierin drie historische perioden in deze ontwikkeling (Arts et al, 2016 p. 440). Voor de indeling van deze paragraaf is vastgehouden aan deze drie periodes.

Periode tot 1970

Het boek "*Builders en planners*" maakt onderscheid tussen de infrastructurele planningstraditie, de "bouwers", en de ruimtelijke planningstraditie, de "planners." Het verschil in deze planningstradities voert terug naar het begin van de vorige eeuw. Voor 1900 hadden de bouwers, vooral civieltechnische ingenieurs, al veel ervaring opgedaan met de aanleg van spoorwegen, kanalen en wegen. Vanaf 1900 krijgen onder andere met de Woningwet van 1901 de stedenbouwkundigen ook een rol in de ruimtelijke planning. Dit krijgt onder andere vorm door de oprichting van gemeentelijke diensten stadsontwikkeling. Hiermee ontstaat het onderscheid in de traditie van de bouwers, Rijkswaterstaat, die op nationaal niveau werken en de planners die vooral op het regionale niveau werken (Arts et al, 2016, p. 440). Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat er volop werk voor de planners door de acute woningnood en sterke bevolkingsgroei in de jaren '50 en '60. Tegelijkertijd is de automobilititeit sterk in opkomst. De massale automobilititeit maakte het scheiden van wonen,

werk, productie, mobiliteit en recreatie op een ongekeerde schaal mogelijk. De functionele stad wordt geboren. Het Nederlandse ruimtelijke beleid wordt hierbij gekenmerkt door het aanwijzen van groeikernen om stedelijke groei op te vangen (PBL 2014a, p. 25). De groei van de automobilititeit wordt hierbij bevordert. Met de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 gaat er een spanningsveld ontstaan tussen de bouwers en planners. De invoering van de WRO geeft een verdere impuls aan het ontstaan van nationale instituties vanuit de ruimtelijke planning, waaronder het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM). Met de WRO wordt het bestemmingsplan bekrachtigd als enige juridisch bindende planologisch document. Nationale infrastructuur kan zodoende alleen worden aangelegd als deze is opgenomen in de verschillende onderliggende bestemmingsplannen. Hierdoor ontstaat een spanning tussen het nationale belang vanuit infrastructuur en het lokale belang om de hinder hiervan tegen te gaan. Vanuit het ministerie van VROM worden conflicten met de lokale autoriteiten om politieke redenen veelal vermeden en daarom geen druk of dwangmiddelen ingezet om nationale (infrastructurele) plannen door te voeren (Arts et al, 2016, p. 43). Desondanks is er onder beleidsmakers consensus dat economische groei en het woningtekort prioriteit hebben.

Periode 1970 tot 1985

Het einde van de jaren '60 vormen een keerpunt. Het spanningsveld tussen infrastructuur en ruimte bestaat tot dan toe vooral tussen beleidsmakers onderling. In de jaren '60 neemt het milieubewustzijn toe. Hierdoor ontstaat weerstaand vanuit actiegroepen tegen ruimtelijke en infrastructuurplannen. Het verzet vanuit actiegroeperingen wordt al snel geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd doormiddel van belangenorganisatie, zoals Stichting Natuur en Milieu en Milieudefensie. Deze belangenorganisaties worden vaste partners in de participatie- en consultatieproces vanuit zowel de ruimtelijke als infrastructuurplanning. Hierbij is het opmerkelijk dat de Milieu Effect Rapportage (MER) die vanuit Europese regelgeving wordt vereist, geen formele planologische status krijgt, maar wordt overgelaten aan de informele Raad voor de Waterstaat (Arts et al 2016, p. 445). De jaren '70 en begin van de jaren '80 van de vorige eeuw worden daarnaast gekenmerkt door strijd over de inhoud van nationaal beleid ten aanzien van ruimte en infrastructuur tussen de ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat (V&W) (Arts et al 2016, p. 445). Na de oliecrisis van 1973 wordt het beleid bijgesteld naar een ruimtelijke structuur met minder autoafhankelijkheid (Maat, 2010, p. 7). In de jaren '80 wordt het begrip compacte stad geïntroduceerd. Hierbij ligt de nadruk op versterking van de stedelijke structuur en beperking van de verstedelijking van het platteland. Met mede als doel een beperking van de mobiliteitsgroei. In dit verband kan ook het perifere detailhandelsbeleid worden genoemd als een belangrijk wettelijk instrument, waarmee het winkelen is verboden zich aan de rand of buiten de stad te vestigen (Maat, 2010, p. 7).

De bovengenoemde ruimtelijke ontwikkelingen gaan echter nog steeds gepaard met groei van het Rijkswegennetwerk in de jaren '60, '70, '80 en een enorme groei van het aantal auto's, van 150.000 in 1950 naar 8 miljoen nu (PBL, 2014a, 120). Het ruimtelijk en infrastructuurbeleid hebben zich hierbij vooral binnen hun eigen domein ontwikkeld binnen twee afzonderlijke ministeries VROM en V&W.

Periode na 1985

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) jaren '80 markeert de laatste periode. Deze nota, uiteindelijk de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), is het laatste met een duidelijk omschreven ruimtelijke planning op nationale schaal. De keuzes voor railinfrastructuur, de mainports (uitbreiding Schiphol en Rotterdam haven met MaaSvlakte) en de verstedelijking rond de grote steden (VINEX-wijken) zijn bepalend tot ver na de eeuwwisseling (Arts et al, 2016, p. 452). Bij de implementatie van VINEX zijn de verschillende benaderingen vanuit infrastructuur en ruimtelijke planning merkbaar. VROM redeneert vanuit compacte stedelijkheid en V&W vanuit goede autobereikbaarheid en beschikbare capaciteit langs het hoofdwegennet. Hamers et al. (2013, p. 4) stellen dat de afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur in de VINEX hierdoor op lokaal niveau niet altijd even optimaal is. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het achterblijven van auto-ontsluitingspunten en hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) dat alleen op het centrum van de stadsgewesten is gericht. Twee voor de infrastructuurplanning cruciale instrumenten vinden hun oorsprong in de jaren '90 van de vorige eeuw, het Tracéwet (1994) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De Tracéwet zorgt dat besluitvorming over nationale infrastructuur versneld kan plaatsvinden en het MIT, later MIRT, zorgt dat men beschikking houdt over budgetten (Arts et al, 2016, p. 460).

In het begin van deze eeuw verschuift met de nota Ruimte de focus naar stedelijke netwerken. Hierbij werken de departementen samen aan de Nota Ruimte en de nota Mobiliteit (Hamers et al. 2004). In 2010 worden de ministeries van VROM en V&W tot het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M). In 2007 wordt de "R" van ruimte toegevoegd in het Meerjarenprogramma, Infrastructuur en Transport (MIT). In 2012 verschijnt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) waarin vooral de verbetering en benutting van infrastructuur en de aanleg van nieuwe infrastructuur centraal staan. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat verbetering van bereikbaarheid bijdraagt aan de economische concurrentiepositie van Nederland (Hamers et al p., 4). Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de vraag of het daadwerkelijk lukt om de R van Ruimte in de Structuurvisie te verankeren. Tordoir (2012b, p. 20) is hier bijvoorbeeld kritisch op en stelt dat de SVIR kansen laat liggen als het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van knooppunten. Ten aanzien van ruimtelijke planning is het beleid echter sterk gericht op decentralisatie met de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) in 2008. De nationale planning op ruimtelijk gebied wordt hiermee grotendeels uit gefaseerd (Arts et al, 2016, p. 460).

Conclusie

De volgende rode draden zijn te onderscheiden in de hierboven geschetste historische ontwikkeling (Arts et al 2016, p. 456):

- De ontwikkeling van de relatie tussen bouwers en planners. Tot de jaren '60 ontwikkelen deze twee disciplines zich los van elkaar. Na de jaren '60 komt de nationale ruimtelijke planning centraal te staan in verband met de woningnood en bevolkingsgroei. De infrastructurele planning is in deze periode hoofdzakelijk gericht op uitvoering.
- De verhouding tussen nationale overheid, burgers en decentrale overheid. De betreft de omgang met publieke en politieke weerstand tegen de uitvoering van plannen. Vanaf de jaren '70 beginnen zowel de bouwers als de planners maatschappelijke weerstand tegen hun plannen te ondervinden. De planners hebben hier minder moeite mee en zoeken de oplossing in participatieprocessen. De bouwers hebben hier aanvankelijk wel moeite mee, maar bouwen daarna expertise op om met deze weerstand om te gaan.
- De opbouw en afbraak van planningsinstituten. Na 1990 worden de nationale instituten op het gebied van ruimtelijke planning gedecentraliseerd. De nationale infrastructurele planningsinstituten blijven in stand en worden juist versterkt. Het instrumentarium en de budgetten, zoals de Tracéwet en het MIRT, spelen hier een rol in, maar ook het neoliberale economische denken. Infrastructurele netwerken spelen een cruciale rol voor de concurrentiekracht van Nederland waardoor hier een rol is weggelegd voor de landelijke overheid.

Uitkomst van de historische ontwikkeling is dat de infrastructurele planningsinstituten een landelijke aangelegenheid zijn gebleven en ruimtelijke planning nu decentraal is belegd. Dit in combinatie met het feit dat infrastructurele en ruimtelijke planning verschillende tradities kennen en er wat Heeres (2017, p. 228) noemt twee diep gefragmenteerde instituten zijn ontstaan. Hier lopen we nu tegen aan in het huidige beleid. Dit begeeft zich juist richting de integratie van de twee, zoals blijkt in de volgende paragraaf.

2.2 Huidige beleidsopgave mobiliteit en verstedelijking

De decentralisatie van ruimtelijke planning wordt voortgezet met Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (BZK, 2019a). Hierbij ligt de nadruk op de integrale benadering van ruimtelijke vraagstukken. Wat de infrastructurele planning betreft is het beeld dat de hoofdinfrastructuur grotendeels af is. De focus ligt bij het behoud van wat er is en beter benutten. Vanaf 2021 komt er een Mobiliteitsfonds. Rond de grote steden ligt nu één van de grootste uitdagingen op het vlak van mobiliteit. Hier zal een *modal shift* moeten plaatsvinden richting meer gebruik van Openbaar Vervoer (OV), fiets, lopen, etc. om deze gebieden bereikbaar te houden. De Schets mobiliteit 2040 spreekt in dit verband multimodale hubs in en rond de (grote) steden (I&W, 2019, p. 10). De Regionale Economisch Ontwikkelstrategie (REOS) vormt de eerste aanzet naar een integrale aanpak van mobiliteit en verstedelijking (BZK, EZK en I&W, 2017).

Bovenstaande maakt dat de aanleg van lijninfrastructuur een minder belangrijke rol krijgt. Het instrumentarium, Tracéwet en MIRT, zijn hier echter wel op ingericht. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen opgave en instrumentarium (zie: Snellen en Tennekes in WRR 2018, p. 83). Tegelijkertijd is er een spanningsveld waar te nemen in de ruimtelijke planning. De nieuwe woningnood, waardoor er naar verwachting 1 miljoen woningen

bijgebouwd moeten worden, maakt dat er schaalvergroting nodig is in de planvorming en bouwproductie. Hierbij krijgt de landelijke overheid vanuit de politiek ook weer een rol toebedeeld. De Woondeals¹⁰ die recent zijn gesloten met Den Haag-Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen, plus de financiële middelen die hierbij worden vrijgemaakt zijn hier het bewijs van. De complexiteit is ook groter geworden door het Klimaatakkoord en het feit dat de Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet aan de Europese richtlijn voldoet. De onderlinge afhankelijkheid tussen plannen en sectoren blijkt hierdoor groter dan gedacht. Met deze context als achtergrond wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de opgave op het gebied van mobiliteit en verstedelijking.

De hoog verstedelijkte gebieden in Nederland maken nu een groei door waardoor er hier knelpunten (gaan) ontstaan rond automobilititeit. In het centrum van de grote steden is er minder plek voor auto's. Voor steden met een hoge dichtheid zoals London is dit al evident. Rigoureuze maatregelen zoals de *congestion tax's* zijn hier dan ook al maatschappelijk geaccepteerd. Automobilititeit is in Nederland sterk verweven met stedelijke structuur. Er bestaat een sterk verband tussen stedelijke dichtheid en vervoersmodaliteit.¹¹ Hierbij is onderscheid te maken tussen een polycentrische en monocentrische stedelijke structuur. Deze structuur hangt één op één samen met de wijze waarop mobiliteit is georganiseerd (zie o.a. Bertaud, 2004). Steden met een monocentrische structuur hebben veelal een hoge dichtheid organiseren massaal transport via metro netwerken en overige railinfrastructuur. Voorbeeld hiervan zijn Tokyo, Parijs of Londen. Steden met een polycentrische structuur hebben lagere dichtheden en organiseren vervoer vooral via auto en bus. Het minimale draagvlak voor een metro is bijvoorbeeld één miljoen inwoners en de loopafstand voor een halte moet gemiddeld circa 400 meter zijn. Dit zijn condities die in Nederland alleen tot op zekere hoogte zijn ingevuld in Rotterdam en Amsterdam, die dan ook als enige over een bescheiden metronetwerk kennen.

De hoog stedelijke gebieden in Nederland staan nu voor de opgave om een goede balans te vinden tussen vervoersmodaliteiten en mate van verstedelijking. Nederland zal nooit de stedelijke dichtheden halen die nodig zijn om alles met hoogwaardig openbaar vervoer te ontsluiten. De auto zal daarom een belangrijk vervoersmiddel blijven, maar staat onder druk in hoog stedelijke gebieden. Verder gaande verstedelijking en verduurzaming spelen hierbij een centrale rol. Deze verduurzaming krijgt enerzijds vorm door het duurzaam maken van automobilititeit zelf. Dit is grotendeels afhankelijk is van technologische ontwikkeling, zoals elektrische- en waterstofauto's. Anderzijds speelt het stimuleren van andere vormen van vervoer hier een rol bij. Wat in vaktermen wordt aangeduid met *modal shift* (Bertolini 2009, p. 10). In de praktijk is het lastig om van instituties die zijn gericht op de aanleg van lijninfrastructuur over te schakelen op een andere aanpak (WRR 2018, p. 85). Het Mobiliteitsfonds dat vanaf 2021 in werking treedt is een eerste stap in deze richting. Het moet echter nog concreet worden waar dit fonds voor kan worden ingezet. Danielle Snellen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) doet hier in een *position paper*, op verzoek van de Tweede Kamer, twee aanbevelingen voor (Snellen, 2019, p. 10). De eerste aanbeveling is om de definitie en reikwijdte van Rijksdoelen op te rekken. Dit door mobiliteit en verstedelijking ook als Rijksdoel te definiëren. De tweede aanbeveling is om een bredere set aan beslisinformatie mee te wegen in de besluitvorming over de inzet van middelen uit het Mobiliteitsfonds (Snellen 2019, p. 10). De volgende paragraaf geeft een verkenning van de ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en verstedelijking.

2.3 Ontwikkelingen mobiliteit en verstedelijking

Deze paragraaf schets de ontwikkelingen op het vlak van mobiliteit en verstedelijking. Doel hiervan is om een doorkijk te geven in de huidige en toekomstige ontwikkelingen op dit vlak. Deze paragraaf is verre van uitputtend maar omvat wel een groot deel van de meest recente studies op dit vlak. Voor de leesbaarheid van deze paragraaf is onderscheid gemaakt tussen studies naar mobiliteit en verstedelijking. Het samenraapsel van effecten dat dit op termijn voor mobiliteit heeft wordt ook wel de mobiliteitstransitie genoemd (zie bijvoorbeeld Langstraat et al 2014, p. 4). Deze ontwikkeling gaat hand in hand met de eerder genoemde verduurzaming van automobilititeit (Bertolini 2009, p. 10).

¹⁰ Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zijn in 2018 en 2019 afspraken gemaakt met een aantal steden en metropoolregio's om de woningbouwproductie te bevorderen en de doorstroming op de woningmarkt.

¹¹ Vervoersmodaliteit is een vakterm voor het type vervoer: auto, openbaar vervoer, metro, maar ook lopen, of een elektrische step zijn allemaal vervoersmodaliteiten.

Ontwikkelingen mobiliteit

Op het vlak van mobiliteit is er nu veel in bewegingen. Er vindt een verschuiving plaats in het mobiliteitsgedrag in stedelijk gebieden. Daarnaast heeft de ontwikkeling van (informatie)technologie grote impact op mobiliteit, dit valt onder de noemer SMART-Mobility. Deze sub paragraaf beschrijft beide ontwikkelingen, te beginnen met de eerste.

Mobiliteitsgedrag stedelijk gebied

Voor de meting van mobiliteitsgedrag zijn de verdeling over het type vervoer op verschillende afstanden, de *modal split*, en de verschuivingen die zich hierin voordoen, de *modal shift*, van belang. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) heeft hier onlangs onderzoek naar gedaan (2019). In hoog stedelijk Nederland vindt er op de middellange afstand (1 tot 7 kilometer) nu een sterke verschuiven van vervoer per auto naar fiets plaats. In de stad Utrecht komt het aandeel vervoer per fiets op de middellange afstand zelfs boven de 40% uit (KIM, 2017, p. 26). Dit beeld is ook herkenbaar gelet de vele fietsen op Utrecht CS, waar zich inmiddels de grootste fietsenstalling ter wereld bevindt met 12.500 plekken. Een andere trend is het treingebruk dat in zowel hoog als laag stedelijke gebieden toeneemt. Dit neemt niet weg dat de auto, ook in hoog stedelijk Nederland, nog een dominante rol heeft. Het gebruik van de auto ligt hier nog steeds tussen 43% en 67% voor afstanden van één kilometer of meer (KIM, 2019, p. 45). Kortom, de trend is richting minder autogebruik in stedelijke gebieden, maar voorlopig is de auto ook hier nog sterk bepalend.

SMART-Mobility

Er is veel te doen rond SMART-Mobility en de verwachtingen lopen uiteen hoeveel impact dit (ruimtelijke) en op mobiliteitsgedrag gaat hebben. SMART-Mobility is een container begrip en kan worden gedefinieerd als:

"een alomvattende naam voor het slim inzetten en combineren van innovatieve technologische oplossingen met het doel het mobiliteitssysteem efficiënter, veiliger, veiliger, duurzamer en comfortabeler te maken." (Van den Klundert et al, 2018, p. 2)

Onder SMART-Mobility vallen dus zowel ontwikkelingen als autonoom rijdend vervoer, als Mobility as a Service (MAAS) dat gaat over het slim gebruik van een combinatie van bestaande vervoersmiddelen, zoals openbaar vervoer, auto en fiets.

SMART-Mobility heeft effect op mobiliteitsgedrag. Binsbergen en Hoogendoorn (2019, p. 9) schetsen hierin een aantal trends: 1) demografisch, bijvoorbeeld vitale vergrijzing, 2) veranderende waardepatronen, zoals bijvoorbeeld minder gehecht zijn aan bezit, 3) toenemende sociaal-maatschappelijke en etnische diversiteit, waardoor meer diversiteit in verplaatsingsgewoontes, 4) participatiesamenleving, meer burgerparticipatie waardoor zorg voor elkaar en zelfzorg. Er zijn nog een aantal trends toe te voegen aan dit rijtje, zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt. Deze trends leiden tot een grotere variatie in mobiliteitsgedrag (Binsbergen en Hoogendoorn 2019, p. 9). Vervoerspatronen worden hierdoor grilliger en moeilijk voorspelbaar. Binsbergen en Hoogendoorn wijzen er ook op dat het recreatieve verkeer belangrijker wordt.

Het nieuwe mobiliteitsgedrag laat zich dus moeilijker in vaste patronen, en daarmee modellen, vangen. Een opkomende trend is hierbij de digitalisering die het enerzijds mogelijk maakt om nieuwe mobiliteitsdiensten te ontwikkelen, zoals MAAS, en anderzijds vervoersaanbieders in staat stelt hun netwerk te verbeteren (Binsbergen en Hoogendoorn, 2019, p. 11). Hierbij zijn echter nog wel veel barrières te overbruggen op het vlak van: wet en regelgeving, organisatie, en gedragsverandering. Ten aanzien van dit laatste heeft het KIM in 2018 onderzoek gedaan onder een aantal focusgroepen naar de gedragsverandering van MaaS onder diverse doelgroepen. Uit dit onderzoek komen, wellicht weinig verassend, jongvolwassenen in grote steden naar voren als *early adopters* (KIM, 2018, p. 26). Deze groep blijkt echter in eerste instantie MaaS alleen te gebruiken voor recreatieve bestemmingen en nog niet voor vaste reispatronen voor studie, of werk.

De ruimtelijke effecten vanuit de invoering van autonoom rijdend vervoer zijn onderzocht door Van den Klundert, et al (2018). De conclusie van dit ontwerp onderzoek is dat autonoom rijden anders uitpakt in gebieden met een hoge en een lage stedelijk dichtheid. In grote steden zoals Amsterdam, waar het onderzoek zich op richtte, is er in en rondom de binnenstad te weinig ruimte voor autonoom rijdend vervoer. Dit omdat dit type verkeer niet samengaat met voetgangers, fietsers, scooters, etc. Autonoom rijdende voertuigen zijn efficiënt voor het afleggen van grotere afstanden op een specifiek hiervoor bestemde baan. Daarnaast heeft autonoom rijdend verkeer veel parkeerruimte nodig. In stedelijke gebieden

met een hoge dichtheid kom je hierdoor automatisch op locaties rond de ring uit. Van den Klundert et al (2018, p. 6) hebben becijferd dat het hierbij voor Amsterdam op termijn om een behoefte van 100.000 parkeerplaatsen kan gaan. De parkeer- en overstapbehoefte aan de ringweg rond de grote steden kan in de nabije toekomst aanzienlijk toenemen, als gevolg van autonoom rijdend personenvervoer. In de BNA Stad x Snelweg is een multimodale hub ontworpen die rechtstreeks aansluit op de snelweg bij de ring A10 Lelylaan (BNA, 2017, p. 143). Deze hub is gebruikt als input voor een focusgroep die onderdeel is van dit onderzoek.

Ontwikkelingen verstedelijking

De huidige tendens is richting meer verstedelijking in Nederland. Onlangs zijn een aantal studies verschenen die zich richten op verdichtingsprincipes.¹² Deze worden hieronder beschreven. In dit kader het dashboard verstedelijking dat is ontwikkeld door het College van Rijksadviseurs (CRA) interessant. Het dashboard is een manier om de voordelen in kaart te brengen die verschillende verstedelijkingsmodellen bieden als het gaat om verdichting. Dit dashboard wordt in hoofdstuk 3 toegepast op de casus Merwedekanaalzone en U-Ned. Deze sub paragraaf sluit af met de toekomst scenario's die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn ontwikkeld ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking.

Studies stedelijke verdichting

Het rapport *Guiding Principles Metro Mix* (CRA, 2019) is een advies op aanvraag van het in paragraaf 2.1 genoemde uitvoeringsprogramma REOS. Dit rapport richt zich op binnenstedelijke transformatie. In het rapport zijn 4 typen stedelijke milieu's uitgewerkt: 1) metropolitaan wonen, 2) gemengd zaken district, 3) innovatiedistrict, 4) gewoon gemiddeld stedelijk milieu. Daarnaast zijn 5 ruimtelijke instrumenten bedacht: gemengde zonering, menging op blokniveau, bruisende straten, prestatiegerichte zonering, hoogste dichtheid beste bereikbaar. De milieu's en de instrumenten zijn vooral gericht op stedelijke compactheid en functiemenging.

Het rapport "De stad van de toekomst" richt zich op soortgelijke ontwerpprincipes als CRA, zoals compactheid, nabijheid en functiemenging (BNA, 2019). Deze ontwerpstudies laten zien dat het discours zich vooral begeeft richting een aantal centrale hotspots met daarom heen een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, waar geen plek meer is voor de auto. Gevolg is dat de auto naar de rand van de stad wordt verdrongen.

CRA heeft recent het *dashboard* verstedelijking ontwikkeld. In dit *dashboard* zijn 14 indicatoren uitgewerkt op basis waarvan verstedelijkingsmodellen kunnen worden beoordeeld op de domeinen: wonen, werken, mobiliteit, sociale integratie, duurzaamheid en omgevingskwaliteit, zoals te zien is in tabel 4. Met het dashboard zijn de voor- en nadelen die verdichting vanuit verschillende verstedelijkingsmodellen oplevert in kaart te brengen. Het dashboard is door CRA toegepast op de metropoolregio Amsterdam. In hoofdstuk 3 wordt het dashboard toegepast op de casus Merwedekanaalzone en U-Ned. Dit om gevoel te krijgen bij de voor- en nadelen de beoogde verdichting in Merwedekanaalzone oplevert, onder andere ten aanzien van mobiliteit.

¹² Verdichtingsprincipes. In stedenbouwkundige studies wordt altijd met de verspreiding van bouwvolumes gespeeld. Dit heeft grote effecten op de openbare ruimte, voorzieningen en vervoer.

Tabel 3 Indicatoren dashboard verstedelijking CRA

| |
|---|
| Tijdig |
| 1 Realisatie termijn plannen |
| Betaalbaar |
| 2 Directe kosten en opbrengsten |
| Woonmilieu voorkeur |
| 3 Match directe vraag en aanbod |
| Duurzaam ruimte gebruik |
| 4 Bestaand grondgebruik |
| 5 Verlies van waardevol groen |
| Duurzaam energiegebruik |
| 6 Meekoppelkans duurzame energietransitie bestaande huishoudens |
| 7 CO2 uitstoot door mobiliteit |
| Versterking leefklimaat bestaande stad |
| 8 Meekoppelkansen kwetsbare wijken |
| 9 Nabijheid van groen |
| Versterking van economie |
| 10 Nabijheid van werkgelegenheid |
| 11 Reistijdwaardering |
| Benutten van andere infrainvesteringen |
| 12 Nabijheid openbaar vervoer |
| 13 Kosten bovenplanse infrastructuur |
| Draagvlak voorzieningen versterken |
| 14 Nabijheid bestaande voorzieningen |

Bron: CRA 2019, p. 15

Toekomst scenario's mobiliteit en verstedelijking

Het rapport "Oefenen met de toekomst gepubliceerd" bevat vier scenario's voor de toekomst tot 2049 (PBL, 2019). De scenario's hebben uiteenlopende effecten op mobiliteit en verstedelijking. In de onderstaande tabel zijn de vier scenario's samengevat.

Tabel 4 De 4 toekomst scenario's van het PBL

| | 1) Bubble stad | 2) Groenrijk | 3) Beursplein | 4) Eigen wijk |
|------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|---|
| Ruimte | Fysieke locatie minder van belang | Bestaande structuur optimaal benut | Economische hotspots, KernNL en WeekendNL | Ontmoeten en samenleven in de eigenwijk |
| Mobiliteit | Digitale connectiviteit | Minimaal reizen door nabijheid | Kunnen reizen teken van rijkdom, moeten reizen armoede | Veel actief vervoer voor dichtbij, OV en light rail belangrijk |
| Governance | Wisselende allianties | Sterke rol voor centrale overheid | Markt leidend, faciliterende overheid | Lokale gemeenschap veel zeggenschap centrale overheid minder belangrijk |

Bron: PBL, 2019

Alleen het scenario "Beursplein" heeft het sterke effect op verstedelijking gericht op verdichting en functiemenging rond hotspots, zoals geschetst in de rapporten van CRA (2019) en BNA (2019). In dit scenario is de markt leidend, wat er toe leidt dat "KernNL", zoals dit genoemd wordt in de studie, zich concentreert rond een aantal "hotspots." Kunnen reizen is in dit scenario een teken van rijkdom en moeten reizen van armoede. In de andere drie scenario's is de mate van stedelijke concentratie veel minder. Dit komt omdat in deze scenario's andere maatschappelijke waarden en een andere vorm van sturing centraal staan. In het scenario groenrijk is bijvoorbeeld draagvlak voor een sterke rol van de centrale overheid. Dit omdat hier ingrijpende maatregelen nodig zijn vanuit het oogpunt van klimaat en duurzaamheid, zoals bijvoorbeeld de invoering van klimaatpunten. Alle vier de scenario's

van het PBL bevatten een kern die ze ergens aannemelijk maakt. Ten aanzien van de toekomst van verstedelijking en mobiliteit geven ze weinig houvast.

Wat wel als een rode draad door de PBL scenario's heen loopt is dat ruimtelijke functiescheiding min of meer z'n einde bereikt. In het scenario Bubble stad wisselen ruimtes snel digitaal van functie. In het scenario Groenrijk draait alles om nabijheid, in Beursplein zijn er hotspots met een hoge mate van functiemenging en in eigen wijk wordt van alles in de woonwijk geproduceerd. In de studies van CRA en BNA is functiemenging een belangrijk uitgangspunt. Richting de toekomst kan je het einde van de ruimtelijke scheiding tussen functies, dus als een sterke trend benoemen. Daarnaast komt uit de PBL studie naar voren dat maatschappelijke waarden sterk bepalend zijn voor hoe mobiliteit en verstedelijking vorm krijgen. De Waardenkaart mobiliteit, die eerder is ontwikkeld door PBL in samenwerking met Windesheim, illustreert ook goed hoe sterk waarden verweven zijn met ons mobiliteitsgedrag (zie: PBL & Windesheim 2016).

Conclusie

Conclusies op basis van de bovenstaande verkenningen zijn:

- gedragspatronen rond mobiliteit zijn langzaam maar zeker aan het verschuiven in de hoog stedelijke gebieden in Nederland. Hier is duidelijk sprake van een *modal shift* richting meer trein en fietsgebruik en lopen voor korte afstanden;
- De effecten van de invoering van *Smart Mobility* op mobiliteitsgedrag zijn nog moeilijk te voorspellen. De ene doelgroep zal hier ook sneller ontvankelijk voor zijn dan de andere. Ook het type bestemming zal hierin bepalend in zijn;
- vast staat dat het mobiliteitsgedrag grilliger wordt door maatschappelijke trends, zoals vitale vergrijzing, en een beweging van bezit naar gebruik. *Smart Mobility* zal dit grillige mobiliteitsgedrag vanuit informatietechnologie ook sneller ondersteunen.
- er is een redelijke mate van consensus dat er minder ruimte ontstaat voor de auto binnen hoog stedelijke gebieden. Hoogwaardige openbaarvervoersoplossingen, lopen, fietsen en mogelijk op middellange termijn andere vervoersdiensten moeten de auto hier op termijn vervangen;
- de auto wordt bijgevolg naar de rand van de stad verdrongen. Een trend die nog eens versterkt kan worden door de invoering van autonoom rijdende voertuigen op termijn.

Deze conclusies bevestigen nog eens het beeld dat naar voren komt uit 2.3 dat er een beleidsverandering nodig is, waar mobiliteit en verstedelijking centraal komen te staan. Dit is niet verwonderlijk omdat een groot deel van de hierboven aangehaalde onderzoeken beleid gerelateerd is, zoals die van CRA en PBL. De toekomstscenario's van het PBL werken in dit opzicht relativerend, omdat er ook nog scenario's denkbaar zijn die juist niet gericht zijn op een verdergaande verstedelijking.

Nu alle argumenten voor nut en noodzaak van integrale besluitvorming rond mobiliteit en verstedelijking zijn aangedragen, volgt het lastigste gedeelte. In de volgende twee paragrafen wordt beschreven hoe deze integrale besluitvorming mogelijk vorm kan krijgen.

2.4 Integrale besluitvorming mobiliteit en verstedelijking

De zojuist geschetste urgentie om integratie tussen mobiliteit en verstedelijking na te streven, wordt nu gedreven door de acute woningnood in met name de hoog stedelijke gebieden in Nederland. Dit levert extra druk op het mobiliteitssysteem op. Deze urgentie noopt tot een betere afstemming tussen de gefragmenteerde instituties op het gebied van infrastructurale en ruimtelijke planning. Momenteel zijn de in paragraaf 2.2 genoemde verkenningen vanuit REOS de eerste stap in deze richting. Vanuit de theorie kun je twee typen barrières onderscheiden die overbrugt moeten worden om te komen tot een vorm van integratie. De eerste barrière is langs de lijn van de inhoud, de tweede langs de lijn van het proces. Heeres et al (2017) al onderscheiden deze twee dimensies ook in hun model. Het onderscheid tussen inhoud en proces wordt ook gemaakt door andere auteurs, zoals Snellen en Tennekes in (WRR 2018, p. 86).

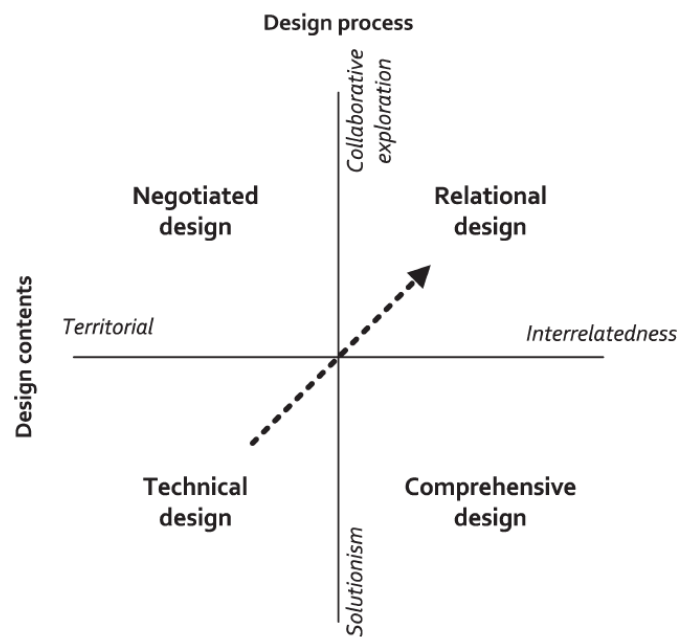
In figuur 2 staat het conceptuele raamwerk van Heeres et al (2017). Het raamwerk maakt onderscheid tussen inhoud en proces.

- *Inhoud (x-as): territorial versus interrelatedness.* Inzicht vanuit de ruimtelijke wetenschappen is dat plaatsen hun betekenis en invulling krijgen door hun onderlinge verbondenheid via netwerken (zie: Heeres et al. 2017, p. 413 en Castells (1996). Gevolg hiervan is dat vanuit de planologie functie, domein en schaal altijd

een rol spelen als het om netwerken gaat. De grote uitdaging bij infrastructurele planning is om functies, domeinen en schaalniveaus zinvol te verbinden. Waarbij het schaalniveau van het netwerk, *daily urban system*, landelijk netwerk, of internationaal netwerk uiteraard sterk van invloed zijn op de inhoudelijke doelen die hierbij worden nagestreefd. Deze inhoudelijke doelen zijn op te knippen in: functies, domeinen en schaalniveaus, zoals in onderstaande figuur is te zien.

- *Proces (y-as): solutionism versus collaborative exploration*. Deze as maakt onderscheid tussen één opdrachtgever/probleemeigenaar of meerdere. Wie en hoe deze rol wordt ingevuld hangt af van hoe de inhoudelijke opgave wordt gezien en processen hierop zijn ingericht. Daarnaast moet één opdrachtgever niet letterlijk worden gezien. Hiermee wordt bedoeld dat één partij sterke beslissingsmacht heeft.

Figuur 2 Conceptueel raamwerk voor de analyse van de inpassing van grote infrastructurele werken



Bron: Heeres et al 2017, p. 415

De twee dimensies in het model van Heeres et al zoals net beschreven leveren vier kwadranten op. Kracht van het model is dat in elke kwadrant een ontwerptype valt, dat heel herkenbaar is in de uitvoeringspraktijk. Hieronder zijn deze vier ontwerpen typen beschreven:

1. *Technical design*: bij dit type ontwerpproces zijn de opdrachtgever/probleemeigenaar en opgave duidelijk afgebakend, voorbeeld hiervan is een Tracébesluit voor een stuk snelweg. De ontwerppoging betreft vooral de technische inpassing.
2. *Comprehensive design*: bij dit type ontwerpproces is er één opdrachtgever/probleemeigenaar (of een collectief) en is de ruimtelijke opgave breed gedefinieerd. Voorbeeld hiervan is het masterplan.
3. *Negotiated design*: bij dit type ontwerpproces zijn er meerdere opdrachtgevers/probleemeigenaren en is de opgave ruimtelijk afgebakend. Voorbeeld van dit type ontwerpproces is de inpassing van een bouwplan in een drukke omgeving, waardoor uiteindelijk een compromis gesloten wordt tussen de diverse belanghebbenden.
4. *Relational design*: bij dit type ontwerpproces zijn er meerdere opdrachtgevers/probleemeigenaren en is de ruimtelijke opgave breed gedefinieerd. In het ontwerpproces worden verschillende oplossingen voor gerelateerde opgaven verkend. Ruimte voor de Rivier (RvdR) is een voorbeeld van dit type proces, waarbij decentrale overheden de ruimte kregen om een oplossing voor een overkoepelende opgave te verkennen.

De pijl in het model van Heeres et al illustreert de ontwikkeling die infrastructurele planning nu doormaakt. Wat er nu namelijk gebeurt is dat er van een duidelijk afgebakende opgave waarbij het mandaat bij één partij ligt, met mobiliteit en verstedelijking naar een complexe opgave wordt gegaan met meerdere gemandateerde partijen. Deze ontwikkeling is in paragrafen 2.1 en 2.2 beschreven. In de periode van 1985 tot voor de kredietcrisis is de infrastructurele planning nationaal belegd en gericht op lijninfrastructuur, met als belangrijkste argument dat een goede bereikbaarheid belangrijk is voor de economie van Nederland. Na de kredietcrisis verschuift dit beeld. De verstedelijkingsopgave krijgt meer aandacht en de bijhorende mobiliteitsvraagstukken. Vanaf 2021 komt er een Mobiliteitsfonds om mede inhoud aan deze opgave te geven. De rol van centrale overheid verschuift hiermee van beslisser op basis indicatoren rond nationale bereikbaarheid, naar participant en/of regisseur in de optimalisatie van stedelijke netwerken. Het concept van *relational design* past goed bij deze nieuwe rol.

Heeres et al hebben in dezelfde studie het concept toegepast op twee casussen: Nijmegen Veur Lent Tracébesluit ring A27 Ring Utrecht Oost. Wat kenmerkend is voor beide projecten is dat het om een nauwe samenwerking met de gemeente gaat. Bij Nijmegen Veur Lent moest een VINEX-wijk plaats maken voor water in het kader van Ruimte voor de Rivier (RvR).¹³ Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in financiële compensatie voor de gemeente Nijmegen. Waar Heeres et al zich echter vooral op focussen is het uitvoerige proces dat samen met de gemeente is doorlopen om de rivier verruimende maatregelen te combineren met de aanleg van een hoogwaardig buitengebied voor de stad. Het Tracébesluit ring A27 Ring Utrecht Oost is gebruikt als casus, omdat dit een verbreding betreft in een complexe stedelijke context waar onder ander de ontwikkeling van Utrecht Science Park speelt. De toepassing van het concept *relational design* op deze twee casussen leert dat er vooral oplossingsrichtingen zijn gedefinieerd langs deze weg vanuit een gezamenlijk besluitvormingsproces. Vervolgens is in beide casussen *technical design* ingezet voor de uitwerking. Het budget hiervoor lag was in beide gevallen ook in handen van Rijkswaterstaat.

Het onderzoek van Heeres et al (2017) is echter gebaseerd op de evaluatie van twee afgeronde projecten en vooral beschrijvend (descriptief). Dit onderzoek gaat over de verkenning van een ontwerp en besluitvormingsproces dat nog in volle gang is. Vraag is daarom of het conceptuele raamwerk rond *relational design* ook toe te passen is om tijdens de looptijd van het proces (ex ante) is te gebruiken om aanbevelingen te doen (dus prescriptief onderzoek)?

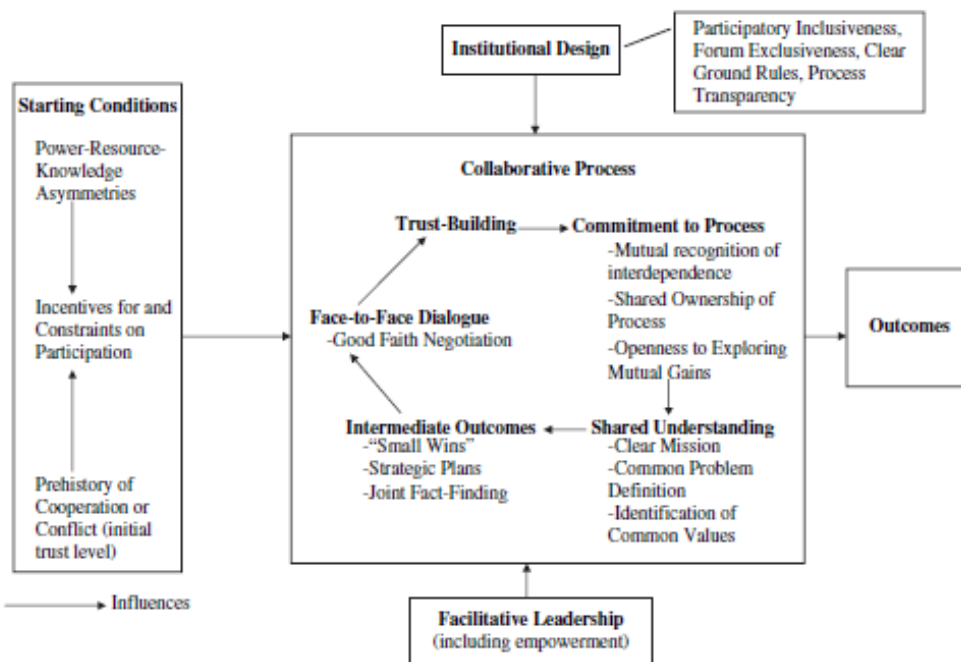
2.5 Conceptueel model

De eerste stap naar een conceptueel model voor dit onderzoek vanuit het model van Heeres et al. (2017) ten aanzien van *relational design* is te komen tot een ex ante toepassing. Het verschil bij de ex ante toepassing van zit vooral in dat er nog geen proces is ingericht om te komen tot een geïntegreerde oplossing. Zoals bijvoorbeeld bij de A27 Ring Utrecht Oost de inrichting en de acceptatie van een onafhankelijk kwaliteitsteam. Daarnaast was Rijkswaterstraat budgethouder en het einddoel helder inpassing van de verbreding van de Ring. Juist in de huidige opgave rond mobiliteit en verstedelijking is het een zoektocht hoe hier de verbinding kan worden gelegd vanuit het proces. Misschien dat hier ook de grootste obstakels zitten voor geïntegreerde besluitvorming. De term diep gefragmenteerde instituties suggereert dit namelijk wel. Heeres (2017, p. 228) stelt in zijn studie op dit punt dat men ook vaak bijna letterlijk een andere taal, lees vakjargon, spreekt.

Het model van Ansell & Gash in figuur 5 beschrijft goed wat er nodig is voor een gezamenlijk besluitvormingsproces.

¹³ Ruimte voor de Rivier is een grootschalig programma dat in de jaren '90 is opgezet vanuit V&W/Rijkswaterstaat. Begin jaren '90 werd het rivierengebied regelmatig geteisterd door overstromingen. Er is toen voor rivier verruimende maatregelen gekozen rond de bottlenecks in de rivier, Veer Lent, was zo'n bottleneck maar ook net aangewezen tot VINEX-wijk. De gemeente Nijmegen is hier financieel voor gecompenseerd. Wat volgde is een lang traject waarbij de rivier verruimende maatregelen zijn gecombineerd met een hoogwaardig buiten gebied voor de stad Nijmegen.

Figur 3 A model of collaborative planning



Bron: Ansell & Gash 2008, p. 550

Het model benoemt de randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld om tot een collaboratief besluitvormingsproces te komen. Deze randvoorwaarden zijn stevig empirisch onderbouwd door Ansell & Gash op basis van ruim 100 Amerikaanse praktijk studies. Een nadeel hiervan is dat het model is gebaseerd op de Amerikaanse context. De empirische kracht van het model bewijst zich echter doordat het goed te vertalen is naar de Nederlandse context. Hieronder zijn de verschillende randvoorwaarden vertaald en beschreven:

- *Starting conditions*, oftewel de "uitgangssituatie." Hierin spelen drie zaken een rol: in hoeverre heeft men elkaar nodig en speelt asymmetrie met betrekking tot kennis en toegang tot middelen en besluitvorming een rol. Vervolgens zijn er incentives om deel te nemen aan het collaboratieve besluitvormingsproces en/of juist belemmering? Tot slot is van belang welke ervaring partijen in het verleden met elkaar hebben opgedaan, kennen zij een historie van goede samenwerking, of juist conflictsituaties?
- *Institutional design*: vrij vertaald "institutionele opzet" is vanzelfsprekend ingericht rondom een bepaalde oplossingsrichting. De MIRT-systematiek stelt bepaalde criteria voorop en leidt tot een oplossingsrichting in de vorm van lijninfrastructuur. Hiermee ontstaat vanuit instituties al snel de neiging om zaken uit te sluiten in het besluitvormingsproces (WRR, 2018, p. 86). Wat het model van Ansell & Gash (2008) hier toevoegt is dat enkele duidelijke principes ten aanzien van de *governance* rond het collaboratieve besluitvormingsproces zijn benoemd (wie kunnen deelnemen, wat zijn de basisregels en hoe verloopt het besluitvormingsproces).
- *Facilitative leadership*, oftewel "faciliterend leiderschap." Dit is een type leiderschap dat min of meer dynamische vanuit de groep kan ontstaan. Hier kan vanuit de deelnemers in het collaboratieve besluitvormingsproces in verschillende fasen ook een rol in worden gespeeld. Wat nodig is hangt sterk van het stadium waar het proces in verkeert af, als er veel onderling wantrouwen is vanwege conflictsituaties in het verleden, zal er behoefte zijn aan een neutrale leiderschapsrol waar van beide kanten vertrouwen in is.

In dit onderzoek zijn bovengenoemde randvoorwaarden gebruikt om doormiddel van een focusgroep te verkennen onder welke condities (dus prescriptief) een collaboratief besluitvormingsproces tot stand kan worden gebracht. De resultaten hiervan zijn te lezen in hoofdstuk 4. Het collaboratieve besluitvormingsproces is, als vanuit de context de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd, vooral iteratief van aard. Het begint met rechtstreeks

contact tussen de deelnemers in het besluitvormingsproces, waarna gewerkt wordt aan vertrouwen, commitment, gezamenlijk begrip en gedragen oplossingsrichtingen. Omdat het collaboratieve besluitvormingsproces afhankelijk is van de opbouw van onderling vertrouwen is moeilijk in de tijd af te bakenen. Ansell & Gash (2008, p. 559) gaan zelfs zo ver dat zij stellen dat collaboratieve besluitvorming een nutteloze exercitie is, als de betrokken partijen hier beperkt tijd en budget voor beschikbaar stellen.

Alles bij elkaar genomen ontstaat het volgende eindbeeld. Een geïntegreerde benadering van mobiliteit en verstedelijking is om de volgende redenen complex:

- **Institutionele fragmentatie** van infrastructurele en ruimtelijke planning maken geïntegreerd besluitvorming rond mobiliteit en verstedelijking in een besluitvormingsproces ingewikkeld.
- **De mobiliteitstransitie** deze maakt dat er nu nog weinig indicatoren en zekerheden zijn waar op teruggegrepen kan worden in het besluitvormingsproces.
- **Collaboratieve besluitvorming** lijkt in toenemende mate noodzakelijk. De wisselwerking tussen infrastructuur en ruimte in toenemende mate complex geworden. Dit komt tot uitdrukking in het theoretische begrip relationele ruimte. Locaties ontlenuen hun waarde en identiteit steeds meer aan hun onderlinge bereikbaarheid. Gevolg is dat infrastructuur altijd door bestuurslagen heen snijdt en impact heeft op meerdere schaalniveaus. Hier is een effectieve oplossing voor gevonden met het instrumentarium van MIRT en Tracéwet. De huidige opgave op het gebied van mobiliteit en verstedelijking en het Mobiliteitsfonds vragen echter om een andere oplossing, die zich begeeft op het vlak van collaboratieve besluitvorming.

In het in hoofdstuk 1 in figuur geïntroduceerde conceptueel model is dit samengebracht. De basis van dit model is ontleend aan Heeres et al. (2017) die een procesmatige en inhoudelijke as onderscheiden, die respectievelijk de probleemeigenaar/opdrachtgever en de ruimtelijke opgave beschrijven. De procesmatige kant is ingevuld met behulp van het model van Ansell & Gash (2008) zoals hiervoor is beschreven. De gefragmenteerde instituties zijn als een barrière ingetekend op zowel de inhoudelijke als procesmatige as. In beide gevallen werken ze immers beperkend (WRR, 2018). De mobiliteitstransitie in figuur 1 ook ingetekend als een barrière tussen proces en inhoud. Het is namelijk ingewikkeld om integratie tussen mobiliteit en verstedelijking te bewerkstelligen, als nog niet duidelijk is hoe zich dit ontwikkelt (zie: Rauws et al., 2019, p. 3).

In hoofdstuk 3 wordt het conceptuele model gebruikt voor de analyse van de semigestructureerde die zijn gehouden om de casus Merwedekanaalzone en U-Ned in beeld te brengen. Hierbij is gekeken hoe inhoud en proces zich tot elkaar verhouden. In hoofdstuk 4 is het model gebruikt om te toetsen of de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces kunnen worden ingevuld en zo ja, of het concept *relational design* wordt toegepast. Onderliggende hypothese hierbij is dat er een sterke barrière werking uitgaat van institutionele fragmentatie en de mobiliteitstransitie.

Antwoord deelvraag 1

Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: Waarom wordt gesproken van gefragmenteerde instituties ten aanzien van infrastructurele en ruimtelijke planning?

Antwoord op deze vraag is dit het resultaat is van een ontwikkeling waarin vanaf medio jaren '90 een effectief instrumentarium is ontwikkeld op landelijk niveau voor de aanleg van lijninfrastructuur met het MIRT en de Tracéwet. De landelijke instituties voor ruimtelijke planning zijn afgebouwd en er is een trend van verdere decentralisatie ingezet. In de huidige context zijn deze instituties niet meer goed toegesneden op de opgaven rond mobiliteit en verstedelijking. Gevolg is dat er van deze gefragmenteerde instituties een barrière werking uitgaat voor integrale besluitvorming rond mobiliteit en verstedelijking. Dit wordt vanuit beleid vanaf 2021 ondervangen met het Mobiliteitsfonds. Het zal echter vanuit de praktijk nog lastig worden om hier handen en voeten aan te geven, gelet op de barrière werking tussen de twee instituties.

3 Casus Merwedekanaalzone en U-Ned

Dit hoofdstuk beschrijft de casus Merwedekanaalzone en U-Ned en volgt hierbij de volgende opbouw.

De eerste paragraaf beschrijft de casus. Hierbij komen de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone en de knelpunten ten aanzien van mobiliteit op het niveau van de Metropoolregio Utrecht MRU aan de orde.

De tweede paragraaf behandelt het door het College van Rijksadviseurs ontwikkelde dashboard verstedelijking. Dit model laat de meerwaarde van verschillende verstedelijkingsmodellen zien, door deze te toetsen op een aantal dimensies, waaronder mobiliteit. Het model is schetsmatig ingevuld. Dit geeft enig gevoel op welke dimensies de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone een meerwaarde oplevert op het niveau van de MRU. Hiermee wordt deels antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek: "Waar bestaat de opgave ten aanzien van verstedelijking en mobiliteit uit en wat levert integratie tussen de twee op?"

De derde paragraaf doet verslag van de semi-gestructureerde interviews met de bij het programma U-Ned en de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone betrokken actoren. De gerapporteerde resultaten zijn ingedeeld en geanalyseerd op basis van het conceptuele model voor geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking (zie hoofdstuk 1, figuur 1). Dit geeft antwoord op derde deelvraag van dit onderzoek: "Welke relaties liggen er vanuit inhoud en proces tussen verstedelijking en mobiliteit?"

3.1 Casus beschrijving

3.1.1 De gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone

Het Merwedekanaal is aangelegd in 1892 als scheepvaartverbinding tussen Utrecht en Amsterdam. In 1952 is het Amsterdam-Rijnkanaal geopend dat nu de hoofdverbinding voor de beroepsvaart tussen Utrecht en Amsterdam vormt. De Merwedekanaalzone raakte hierna in onbruik als industriegebied. De Merwedekanaalzone is nu primair in gebruik als bedrijventerrein met kantoren. Het gebied wordt omringd door de woonwijken Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk. Kanaleneiland-centrum is onlangs vernieuwd en het project bevindt zich in 2019 in de afrondende fase.

De plannen voor de transformatie van de Merwedekanaalzone dateren van het begin van deze eeuw en het Dynamisch Stedelijk Masterplan (DSM) uit 2011 en de Ontwikkelvisie Merwedekanaalzone 2005. Er zijn inmiddels enkele woningbouwproject opgeleverd. City Campus next met 1.000 appartementen voor studenten in 2009 in 2014 en Lux en Pax met 257 starterswoningen in 2016. In 2018 is een Omgevingsvisie voor de Merwedekanaalzone vastgesteld door de gemeente Utrecht. Hierin wordt voorzien in een transformatie naar een woongebied met 6.000 tot 9.000 woningen tussen 20019 en 2030. Dit is een schielsprong ten opzichte van de eerdere plannen.

De ontwikkeling van de Merwedekanaalzone is in de Omgevingsvisie kan worden onderverdeeld in zes deelgebieden en volgens sommige zelfs zeven als het gebied ten zuiden van de A12 waar de P+R Westraven zit wordt meegerekend (Engelman 2019).

Figuur 4 Overzicht Merwedekanaalzone en deelgebieden

| Deelgebied | Status |
|---|--|
| 1. Oog en al | Geen woningbouwlocaties |
| 2. Welgelegen | Geen woningbouwlocaties |
| 3. Jaarbeursterrein | Nog geen woningbouwplannen, mogelijk in de toekomst. Sluit aan op woningbouwplannen Jaarbeurskwartier. |
| 4. Jongerius/Defensierrein/Wilhelminahaven | Ontwikkelvisie Merwedekanaalzone en onherroepelijk omgevingsplan |
| 5. Merwede | Ontwikkelvisie Merwedekanaalzone en concept stedenbouwkundig plan |
| 6. Holland Casino en Van der Valk Congresshotel | Onherroepelijk omgevingsplan |
| 7. P+R Westraven en busstation | Onherroepelijk omgevingsplan |

Bron: googlemaps en Gemeente Utrecht 2018a

De Ontwikkelvisie van de gemeente Utrecht heeft alleen betrekking op deelgebieden 4, 5 en 6 (Gemeente Utrecht 2018, p. 8). Dit gebied is 60 hectare groot. Gebied 3 wordt niet expliciet genoemd in de Ontwikkelvisie maar krijgt op middellange termijn wel een belangrijke functie als het parkeerterrein van de Jaarbeurs deels beschikbaar komt voor woningbouw. De Jaarbeurs is dit nu van plan, maar hiervoor is echter wel eerst parkeercapaciteit elders nodig.

Het woningbouwprogramma voor de Merwedekanaalzone is geconcentreerd in deelgebieden 4 en 5. In deelgebied 4 zijn 600 woningen gepland en in deelgebied 5 4.000 tot 6.000 woningen. Deelgebied 6 wordt nu gekenmerkt door het in 2016 opgeleverde Van der Valk congresshotel en de kavel die nu bouwrijp wordt gemaakt voor de verplaatsing van Holland Casino. Het laatste deelgebied ligt over de A12. Hier wordt de busremise die nu in deelgebied 5 staat naar toe verplaatst. Hierdoor komt er een aanzienlijke locatie in eigendom van de gemeente vrij in deelgebied 5, Merwede. In deelgebied 7 komt naast de busremise een stuk bedrijventerrein. In tabel 5 is het totale woningbouwprogramma dat nu wordt beoogd weergegeven.

Tabel 5 Overzicht woningbouwprogramma Merwedekanaalzone

| Project | Jaar | Aantal woningen |
|---|-----------------------------|--|
| Campus Max (Europaplein) | 2009 | 989 |
| Pax en Lux (Kanaalweg) | 2016 | 203 |
| Flying Deer (Vliegend Hertlaan 1) | 2017 | 245 gemeubileerde studio's |
| Stadspoort Zuid (Europalaan 100-500) | 2017 | 142 (tijdelijk – vergund voor 10 jaar) |
| Totaal gereed | | 1.579 woningen |
| Wilhelminawerf (Kanaalweg 59) | Start bouw mei 2019 | 167 |
| Defensierrein (Overste den Oudenlaan) | Start bouw 2020 | 600 |
| Eendrachtlaan 10 | Planvorming vanaf 2020-2021 | 215 |
| Stedenbouwkundig plan Merwede (deelgebied 5) | Planvorming vanaf 2020-2030 | 4.000-6.000 |
| Totaal in de plannen | | 4.982 - 6.982 woningen |
| TOTAAL | | Max. 8.561 woningen |
| Zoekrichting in deelgebied 6 en kantorenstrook Wilhelminalaan voor aanvullende locaties | | |

Bron: Gemeente Utrecht (eigen bewerking)

Naast de Merwedekanaalzone spelen de volgende ontwikkelingen op het gebied van woningbouw in Utrecht Zuidwest. Zoals eerder genoemd is het centrum van Kanaleneiland onlangs vernieuwd en zijn hier ook middeldure huurwoningen toegevoegd. In 2014 is tegenover het Defensierrein (deelgebied 4) de woonwijk Parkhaven met 950 eengezinswoningen gerealiseerd. Verder gaat naar verwachting vanaf 2021 de woningbouw in het Jaarbeurskwartier en aan het Lombokplein starten, hier zijn circa 3.500 woningen gepland. Tot slot is er nog ruimte voor woningbouw bij het huidige parkeerterrein van de Jaarbeurs, deelgebieden 6 en 7 van de Merwedekanaalzone, Kanaleneiland (inclusief woonboulevard) en Transwijk.

3.1.2 Knelpunten en oplossingsrichting mobiliteit Merwedekanaalzone

De Ontwikkelingsvisie Merwedekanaalzone is getoetst met een plan-Milieu Effect Rapportage (MER)¹⁴. Hierin zijn drie varianten doorgerekend 50 woningen per hectare, 100 woningen per hectare en 150 hectare voor plangebied van 60 hectare in deelgebieden 4, Defensierrein, en 5, Merwede. Uit de plan-MER komt een maximaal aantal woningen van 6.000, 100 per hectare, wat haalbaar is met verkeersbepurende maatregelen. In het coalitieakkoord van het huidige college (GroenLinks, D66 en ChristenUnie) is er akkoord om te experimenteren met de ambitie van 10.000 woningen voor Merwedekanaalzone. Dit is ook het aantal dat in de Woondeal is beland. Deze hoge woningbouwambitie daalt nu primair neer in deelgebied 5, Merwede, waar de bouw van 6.000 woningen is voorzien. Dit resulteert in een voor Nederland nog ongekende hoge dichtheid van 200 woningen per hectare. Om inhoud te geven aan deze ambitie is er een akkoord vanuit het college van B&W en de gemeenteraad over een parkeernorm van 0,3 voor deelgebied Merwede. Dit is afwijking van het huidige parkeerbeleid. De gemeente Utrecht werkt momenteel aan een nieuw parkeerbeleid.

De plannen in de Merwedekanaalzone waarvoor een onherroepelijke Omgevingsplan is vastgesteld, het Defensierrein en de Wilhelminawerf, kennen niet zulke hoge dichtheden en geen afwijkende parkeernorm. Dit betekent dat deelgebied 5, Merwede, het gebied is waar de grootste uitdaging ligt ten aanzien van mobiliteit. Mede omdat er voorlopig geen transformatieplannen lijken te zijn voor deelgebied 6, waar de kantoorlocaties nu allemaal weer zijn verhuurd na de kredietcrisis. Dit laatste levert ook weer extra druk op ten aanzien van de maximale plancapaciteit in deelgebied 5. Dit omdat de verkeersdruk vanuit de

¹⁴ Milieu Effect Rapportages zijn verplicht voor (ruimtelijke) plannen met een bepaalde omvang die mogelijk nadelige effecten voor het milieu. Dit is verplicht vanuit Europese regelgeving. In Nederland is de MER-procedure wettelijk vastgelegd. Een belangrijk onderdeel van de toets op milieueffecten zijn de gevolgen dat een plan heeft voor de toename van het autoverkeer.

kantoren nu weer meetelt in verkeersmodellen vanuit de MER, waar in eerdere doorrekeningen nog was uitgegaan van transformatie naar woningbouw voor deelgebied 6. De maximale plancapaciteit voor deelgebied 5 komt hiermee op 4.000 woningen. Voor de nieuwe plan MER voor de Merwedekanaalzone is gekozen voor een dynamische MER/MER-monitor. Dit houdt in dat in stappen van transformatie getoetst wordt of het nog past, op basis van de monitoring van het mobiliteitsgedrag. Marktpartijen zullen dus per stap moeten garanderen dat de mobiliteitstoets gehaald wordt. Voor elke stap, een bouwtitel voor een bouwblok, is een collegebesluit nodig. Dit zijn nu nog concepten, die verdere uitgewerkt moeten worden – en waarover nog bestuurlijke besluitvorming gaat plaatsvinden. Als blijkt dat er door de ontwikkeling van het mobiliteitsgedrag meer dan 4.000 woningen kunnen komen, zal een nieuw bestemmings-/omgevingsplan moeten worden vastgesteld.

Er is een nieuw getrappt mobiliteitsconcept ontwikkeld met hulp van o.a. Goudappel Coffeng. Het concept is te omschrijven als een waterval met meerdere stappen:

- 1) mobility hub;
- 2) parkeernorm 0,3;
- 3) functiemenging – ook scholen, winkels nabij;
- 4) betaald parkeren in de omgeving;
- 5) mobility Hubs. Betaald parkeren: In dit concept wordt ook deels aangesloten bij het nieuwe beleid van de gemeente, zoals geen draagvlak meting voor de invoering van betaald parkeren;
- 6) goed HOV;
- 7) parkeren op afstand, met 0,4 parkeernorm;
- 8) fijnmazig netwerk (zoals bruggen);
- 9) goede fietsparkeervoorzieningen.

De uitwerking van het mobiliteitsconcept vraagt nog veel verfijningsslagen. Zo is bijvoorbeeld het idee dat de parkeerplaatsen niet mee verkocht kunnen worden met de woningen en er 350 deelauto's komen. Hier zitten nog de nodige discussiepunten in. Zo is nog niet duidelijk hoe de exploitatie van de parkeerplaatsen en HUBS eruit gaat zien. De ontwikkelaars/eigenaars in deelgebied 5, Merwede, willen graag al wel weten waar ze aan toe zijn met betrekking tot parkeren voor het duurdere segment. Met de provincie speelt nog een discussie over de mate van oversteekbaarheid van de Europalaan. In de plannen is nu van een vrij liggende busbaan vanuit de Europalaan-Noord uitgegaan die later vertrambaar is. Dit is onderdeel van de *no-regret* maatregelen vanuit U-Ned (zie paragraaf 3.1.4). Daarnaast is er vanuit de *no-regret* maatregelen vanuit U-Ned geld beschikbaar voor parkeren op afstand. Er is echter nog geen overeenstemming over de inzet hiervan en er vinden hier nog gesprekken plaats tussen de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat.

3.1.3 Vraagstukken mobiliteit

De Merwedekanaalzone is één van de vier prioritaire woningbouwgebieden die in 2016 in de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) door de gemeente zijn aangewezen. De andere drie prioritaire gebieden zijn: Leidsche Rijn centrum, Utrecht Science Park (USP) en het Stationsgebied (waaronder Jaarbeurskwartier en Lombokplein). De gemeente Utrecht heeft de ambitie om tussen 2019 en 2030 te groeien van 340.000 naar 410.000 inwoners. Deze beoogde groei heeft impact op de bereikbaarheid van de stad Utrecht. Utrecht Centraal functioneert als draaischijf binnen het landelijk spoorwegen netwerk. Er maken dagelijks 285.000 mensen gebruik van Utrecht Centraal. ProRail verwacht dat dit aantal binnen 10 jaar groeit naar 360.000. Er vindt daarom een verkenning plaats naar de aanleg van een tweede intercity station. Daarnaast staat het functioneren van de Ring rond Utrecht die bestaat uit de A12, A2, A27 en N230 onder druk. Het stuk A12/A27 zou aanvankelijk tussen 2020 en 2026 worden verbreed door Rijkswaterstaat. Recent is door de Raad van State het Tracébesluit A27/A12 vernietigd. Dit in verband met de eerdere uitspraak van de Raad op 29 mei 2019 inzake de Programma Aanpak Stikstof (PAS). Naar verwachting levert dit een vertraging van tenminste drie jaar op voordat er weer een nieuw Tracébesluit ligt.

Het gaat op termijn steeds moeizamer worden voor het verkeer op de Ring Utrecht om in beweging te blijven, als het aantal inwoners in en rond Utrecht verder groeit. Het openbaar vervoer in Utrecht bestaat grotendeels uit bussen. Daarnaast rijden er sneltrams, tussen Utrecht CS en Nieuwegein en Utrecht CS en de Uithof. De Uithoflijn wordt naar verwachting eind 2019 in gebruik genomen. Voor een schaa sprong van 340.000 naar 410.000 inwoners moet echter nog het nodige gebeuren om het openbaar vervoer hier op aan te passen. Recent is er €500 miljoen door het Rijk beschikbaar gesteld om voor 2030 het eerste deel

van de OV ring¹⁵ in Utrecht op orde te krijgen voor 2030. Dit geldt komt beschikbaar voor drie maatregelen. De eerste is station Lunetten-Koningsweg: een combinatie van het bestaande station Utrecht Lunetten en een nog te bouwen station bij de Koningsweg. Dit moet het tweede (Intercity) station van Utrecht worden en Centraal ontlasten. De tweede maatregel is de aanleg van een nieuwe, snelle ov-verbinding (een snelbus of tramlijn) tussen Leidsche Rijn en Utrecht Science Park via Westraven en station Lunetten-Koningsweg. De derde maatregel is een verbeterde bereikbaarheid van nieuwe woonlocaties in Utrecht Zuidwest (waaronder de Merwedekanaalzone) en Nieuwegein.

Een belangrijk vervoermiddel binnen en rondom Utrecht vormt de fiets. In een artikel in NRC Handelsblad wordt de fiets als een belangrijk handelsmerk van de provincie neergezet (Bos, 2019). Zowel in de stad als binnen de provincie Utrecht zijn de fiets en e-bike een goed vervoermiddel. De grootste fietsenstalling ter wereld met 12.500 plekken bij Utrecht CS en de in totaal 33.000 plekken rond het station markeren dit. De provincie Utrecht voert een actief beleid om de hoogwaardige fietsroutes binnen de provincie optimaal met elkaar te verbinden. Ook hier ligt nog een grote opgave.

3.1.4 U-Ned en Woondeal Utrecht

Het Rijk heeft op twee vlakken bemoeienis met mobiliteit en verstedelijking in en rond Utrecht. Via het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma U-Ned en via de Woondeal Utrecht. Hieronder is kort geschetst wat U-Ned en de Woondeal inhouden. Tot slot is aandacht besteed aan de budgetten die beschikbaar zijn vanuit het Rijk voor mobiliteit en verstedelijking.

U-Ned

Het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma U-Ned richt zich op een integrale aanpak van vraagstukken rond wonen, werken bereikbaarheid en leefbaarheid (U-Ned, 2018, p. 7). Het programma is een samenwerking tussen: de gemeente en provincie Utrecht, de 16 gemeenten rond Utrecht en de Rijksoverheid. Opgave is om de voorwaarde te creëren voor de realisatie van 84.000 tot 100.000 woningen, 80.000 nieuwe arbeidsplaatsen, het gelijktijdig realiseren van een bij deze groei passend mobiliteitssysteem en het verbeteren van de leefbaarheid en duurzaamheid. Deze integrale aanpak is redelijk nieuw en gaat verder dan traditionele bereikbaarheidsaanpak, zoals die binnen de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport en Ruimte (MIRT) plaatsvindt. Er wordt op vier andere locaties een soortgelijke aanpak gevolgd: de metropoolregio's Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam-Den Haag en voor de goederencorridor. Deze vijf locaties zijn benoemd in het MIRT en komen voort uit de locatiekeuze vanuit de Regionale Economisch Ontwikkelstrategie (REOS) en de Multi Criteria Analyse (MCA) knooppunten.

Het programma U-Ned bestaat uit vier onderdelen:

1. en programma voor de korte termijn, 2019-2025, de *no-regret* maatregelen. Dit programma is recent vastgesteld en bestaat uit 8 maatregelen, waaronder 2 die ten gunste komen van de Merwedekanaalzone: de HOV verbinding over de Europalaan en parkeren op afstand voor Utrecht Zuidwest.
2. het programma minder hinder
3. het programma voor de middellange termijn, 2020-2030, de MIRT-verkenning. Er is nu een vooronderzoek voor de pre-verkenning bezig dat zich richt op Utrecht CS en de OV knoop hieromheen (inclusief tram richting USP) en op de nieuw aangewezen woonwerklocaties. Dit onderzoek is belegd bij ARCADIS. Mogelijk wordt in het bestuurlijk overleg (BO) MIRT van eind dit jaar de pre-verkenning toegevoegd aan het MIRT.
4. de lange termijn, 2020-2050, het MIRT Onderzoek, dit onderzoek is belegd bij stedenbouwkundig bureau MUST.

Het programma U-Ned wordt gezamenlijk aangestuurd door de bestuurlijke partners en het doel is om tot een integraal afgewogen programma te komen. Qua visievorming lopen nu de volgende zaken. De gemeente heeft onlangs de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) en het Mobiliteitsplan verlengd tot 2040. Vanuit de 16 randgemeenten, U16, is een Regionaal Economisch Programma opgesteld (REP). Vanuit de provincie Utrecht wordt gewerkt aan een

¹⁵ OV Ring is een beetje een cryptisch begrip. Veel grotere steden, zoals Amsterdam, hebben naast een snelweg Ring ook een OV Ring per spoor rond de stad die hier op aansluit, met snelle spoor verbindingen vanaf daar naar het centrum. Dit is ook het ideaalplaatje voor Utrecht.

Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en vanuit het Rijk aan een Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Woondeal

Recent, 24 juni 2019, is een Woondeal gesloten tussen het Rijk, de 16 gemeenten rond Utrecht, de provincie en de gemeente Utrecht. In deze woondeal zijn afspraken gemaakt dat men zich gezamenlijk inzet voor de realisatie van de nieuwbouwplannen binnen de bestaande plancapaciteit van 67.000, waarin voor Merwedekanaalzone 10.000 woningen zijn meegenomen. Een nadrukkelijk uitgangspunt hierbij is dat er geen keuzes voor locaties worden gemaakt vanuit de Woondeal. Deze keuze vindt plaats vanuit de diverse eerder genoemde trajecten (U-Ned, RSU, REP, POVI en NOVI) (BZK et al. 2019b, p. 14). Er ligt nog een opgave om ruimte te vinden voor 37.000 tot 54.000 woningen om te voldoen aan de verwachte woningbehoefte tot 2040, afhankelijk van de planuitval. Naast de nieuwe plancapaciteit richt de Woondeal zich ook op knelpunten binnen de bestaande woningvoorraad. Er zijn woondeals gesloten met vier andere metropoolregio's Groningen, de Zuidelijke Randstad, Eindhoven en Amsterdam.

Beschikbare budgetten

Aan het bereikbaarheidsprogramma U-Ned, en ook de woondeal Utrecht, zijn maar beperkt financiële middelen gekoppeld vanuit de Rijksoverheid. De middelen vanuit het infrastructuurfonds zijn grotendeels bestemd in het MIRT. Onder het huidige regeerakkoord wordt het infrastructuurfonds omgevormd naar een Mobiliteitsfonds, waarin mobiliteit centraal staat in plaats van de modaliteit. De extra financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld vanuit het regeerakkoord 2017-2021 bedragen in totaal € 2 miljard (inclusief BTW). De € 500 miljoen die Rijk, provincie en gemeente(n) voor het eerste deel van de OV-Ring Utrecht beschikbaar hebben gesteld zullen voor een belangrijk deel uit deze € 2 miljard komen.

Recent is door het Rijk € 2 miljard beschikbaar gesteld om een impuls te geven aan de woningbouw. De helft van dit budget bestaat uit een korting op de verhuurdersheffing. Vanuit het Rijk wordt vanuit de Woondeals daarnaast nog gekeken naar: aanpassing van de systematiek van het gemeentefonds, wijziging van de kostensoortenlijst in het Besluit Ruimtelijke Ordening, baatafoming, beprijzing van mobiliteit en verevening binnen de corporatiesector (BZK et al. 2019b, p. 6). Bij elkaar opgeteld begint dit budget van € 4 miljard vanuit het Rijk in de richting te komen van de €4,4 miljard die vanuit de VINEX-convenanten beschikbaar was voor OV (€ 3,1 miljard), grondkosten (BLS € 800 miljoen) en verfijning groeigemeente (€ 0,28 miljoen) (VROM, 2010, p. 84).

3.2 Toepassing dashboard verstedelijking op Merwedekanaalzone

Het *dashboard* verstedelijking dat het CRA heeft ontwikkeld is bedoeld om de baten van verstedelijkingsmodellen op het niveau van het *daily urban system*¹⁶ in beeld te brengen. In figuur 1 is het dashboard toegepast op de Merwedekanaalzone. De scores op de indicatoren zijn hierbij kwalitatief bepaald. Het verzamelen van de kwantitatieve data om het *dashboard* in te vullen, strekt te ver voor het doel van deze verkennende studie. Daarnaast worden de verschillende verstedelijkingsmodellen momenteel nog verkend vanuit U-Ned. Onderstaande analyse geeft daarom vooral inzicht in wat het type verstedelijkingsmodel dat met Merwedekanaalzone wordt nagestreefd betekent voor Utrecht Zuidwest. De keuze vanuit U-Ned voor het verstedelijkingsmodel voor de MRU en de positionering van Utrecht Zuidwest hierin zijn straks bepalend in hoeverre de voor Merwedekanaalzone ingeslagen weg wordt versterkt, of afgezwakt. Nu met de investeringen in de OV-ring voor 2030 onder andere gekozen is voor versterking van de bereikbaarheid van de (nieuwe) woonlocaties in Utrecht Zuidwest. Om te wegen wat de Merwedekanaalzone oplevert op niveau van het *daily urban system* is onderstaand dashboard verstedelijking van CRA kwalitatief ingevuld door de onderzoeker. Om dit wat steviger te maken is het onderstaande dashboard na invulling te verificatie voorgelegd aan de deelnemers van de focusgroep. Dit heeft tot één aanvulling/wijziging geresulteerd m.b.t. punt 14. De opzet van het stedenbouwkundige plan voor Merwede (deelgebied 5) is om er een volledig zelfvoorzienende wijk van te maken. Dit zorgt ervoor dat er vanuit Merwedekanaalzone waarschijnlijk maar beperkt gebruik gemaakt zal worden van het wijkwinkelcentrum Kanaleneiland dat net is vernieuwd.

¹⁶ *Daily urban system* deze term wordt gebruikt om het gebied aan te duiden waarbinnen het merendeel van het forenzen en overig dagelijkse verkeer begeeft. Dit laat zien hoe urbane en suburbane gebieden functioneel samenhangen.

Tabel 6 Dashboard verstedelijking CRA toegepast op Merwedekanaalzone

| Tijdig | Merwedekanaalzone |
|---|--|
| 1 Realisatie termijn plannen | 4.982 tot 6.982 woningen tussen 2020 en 2030 |
| Betaalbaar | |
| 2 Directe kosten en opbrengsten | Grondexploitatie dekkend, echter geen groot surplus |
| Woonmilieu voorkeur | |
| 3 Match directe vraag en aanbod | Voldoende vraag naar stedelijk wonen |
| Duurzaam ruimte gebruik | |
| 4 Bestaand grondgebruik | Gaat ten koste van m2's bedrijventerrein |
| 5 Verlies van waardevol groen | Nee |
| Duurzaam energiegebruik | |
| 6 Meekoppelkans duurzame energietransitie bestaande huishoudens | 75% duurzame energieopwekking binnen plan, dus geen meekoppelkans bestaande huishoudens |
| 7 CO2 uitstoot door mobiliteit | Beperkt maximale ruimte binnen plan-MER bereikt. Alleen als nieuw mobiliteitsconcept aannemelijk kan worden gemaakt, extra plancapaciteit met minder CO2 uitstoot |
| Versterking leefklimaat bestaande stad | |
| 8 Meekoppelkansen kwetsbare wijken | Ja, maar koppeling met Kanaleneiland, Transwijk en Kanaleneiland nog niet expliciet aanwezig. Ontwikkeling Merwedekanaalzone zorgt echter zeker voor betere positionering van deze wijken/Utrecht Zuidwest. Daarnaast uitgangspunt tenminste 30% sociale huurwoningen in Merwede |
| 9 Nabijheid van groen | Ja, verbinding met park Transwijk. Rondje Merwedekanaal en Amsterdam Rijnkanaal voegt verder toe aan beleving groen |
| Versterking van economie | |
| 10 Nabijheid van werkgelegenheid | Ja, 28.000 banen in Utrecht Zuidwest. Plus goede bereikbaarheid banen in Utrecht en A'dam via Utrecht CS |
| 11 Reistijdwaardering | Afhankelijk van hoe nieuwe mobiliteitsconcept aanslaat. Verbinding fiets en nabijheid Utrecht CS zijn zeker positief. Ook goede nabijheid snelwegen A12/A12, Europalaan echter kritische schakel i.v.m. economisch bestemmingsverkeer |
| Benutten van andere infra-investeringen | |
| 12 Nabijheid openbaar vervoer | Ja, bus/HOV verbinding. Is wel sterk afhankelijke van keuze verstedelijkingsmodel of kritische massa in Utrecht Zuidwest wordt bereikt voor echte opwaardering HOV, met spoor/vergelijkbaar alternatief |
| 13 Kosten bovenplanse infrastructuur | Onderwerp van discussie. Planen Merwedekanaalzone worden gezien als extra belasting Europalaan met terugslag op afritten A12. Dus gevolgen voor capaciteit doorgaand verkeer |
| Draagvlak voorzieningen versterken | |
| 14 Nabijheid bestaande voorzieningen | Ja, er ontstaat een koppeling met voorzieningen in Utrecht. |

Bron: dashboard verstedelijking CRA (2019) eigen bewerking

Tabel 6 laat zien dat Merwedekanaalzone goed scoort op de indicatoren die samenhangen met compacte verstedelijking. De matige score van de Merwedekanaalzone op indicatoren 6,7, 11, 13 en 14 laat zien waar de schoen nog wringt op de inhoud. Er is nog geen goede aansluiting van de Merwedekanaalzone op het niveau van het *daily urban system* op het vlak van mobiliteit. De verbetering van de reistijdwaardering (indicator 11) is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van hoe het mobiliteitsconcept voor Merwede uitpakt in de praktijk. Ook de kosten voor bovenplanse infrastructuur (indicator 13) zijn nog een discussiepunt. Het programma U-Ned zit in de verkennende fase, terwijl de Merwedekanaalzone in de uitvoerings- (deelgebied 4) en plandefinitiefase (deelgebied 5) zit. Vanuit Merwede

(deelgebied 5) lukt het niet om de mobiliteitsopgave binnen het plan op te lossen. De "nieuwe woningnood" en de Woondeal plaatsen dit spanningsveld ook nog eens in een bepaald perspectief. Hierdoor krijgt de discussie die nu gaande is rond de bovenplanse oplossing van het mobiliteitsvraagstuk rond Merwede meer lading. Dit omdat deze oplossing effecten heeft op het niveau van het *daily urban system*, als het gaat om parkeerbeleid, OV-verbindingen, fietsverbindingen en het functioneren van het hoofd- en onderliggend wegennet.

De toepassing van het dashboard laat ook zien dat de score qua compacte verstedelijking nog niet op alle indicatoren optimaal is. Zo worden de meekoppelkansen voor bestaande huishoudens in de energietransitie nog niet benut (indicator 6) en er verdwijnen redelijk wat m² bedrijventerrein (indicator 4). Daarnaast zijn de reductie van de CO₂ uitstoot (indicator 7). De Merwedekanaalzone, en met name Merwede (deelgebied 5), scoort matig op tijdigheid (indicator 1) en betaalbaarheid (indicator 2). Wat per definitie het geval is bij compacte verstedelijking omdat in de bestaande stad bouwen duurder en ingewikkelder is. Er ligt een hoge ambitie qua aantal woningen voor Merwede, maar het is nog wel spannend of dit gaat lukken binnen de gestelde termijn en hoe de prijs kwaliteit verhouding is. De grondprijzen zijn aardig opgelopen mede door grondspeculatie en er ligt een ambitieus programma. Hierdoor staat onder ander het woonoppervlak van de te realiseren appartementen onder druk. Vooralsnog is er voldoende vraag naar stedelijk wonen in Utrecht om dit te ondervangen. Na vaststelling van het bestemmingsplan voor Merwede in 2020 kan daarom naar verwachting van start worden gegaan met de ontwikkeling van het gebied.

De Merwedekanaalzone scoort goed op indicatoren 3 (match vraag en aanbod), 5 (verlies waardevol groen) en 10 (nabijheid werkgelegenheid). Deze scores zijn te verwachten omdat een wijk als de Merwede tegemoet komt aan de grote vraag naar stedelijk wonen dicht bij werk en voorzieningen. Hier zit wel een kwetsbare relatie met indicatoren 1 (tijdig) en 2 (betaalbaar). De huidige hoogconjunctuur genereert voldoende vraag om een financieel dekkend woningbouwprogramma te ontwikkelen. De complexiteit en kosten van binnenstedelijke transformatie staan echter op gespannen voet met de mogelijkheid om over te schakelen naar een gedifferentieerder aanbod bij een afnemende vraag. Ook nu zit er al spanning op de mate van differentiatie in midden en sociale huur in verband met de betaalbaarheid. Dat een ontwikkeling als Merwedekanaalzone goed is voor de stad Utrecht als het gaat om het voorzieningenniveau en de werkgelegenheid en behoud van groen in en rond de stad is evident, met als belangrijkste knelpunt de vraag hoe inhoud te geven aan de bijbehorende mobiliteitstransitie. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan aan de hand van de interview resultaten.

3.3 Resultaten expertinterviews

Voor dit onderzoek is gesproken met 12 professionals die betrokken zijn bij U-Ned en de Merwedekanaalzone. Daarnaast is gesproken met deskundigen op het terrein van verstedelijking en mobiliteit van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Kracht van Utrecht. De Kracht van Utrecht zet zich als belangenorganisatie in voor duurzame mobiliteit in en rond Utrecht. De in totaal 14 gesprekken met respondenten zijn gehouden en verwerkt als semigestructureerde interviews. De structuur van de interviews bestond er vooral uit dat de respondenten zijn bevraagd op inhoud en proces in relatie tot de hiervoor geschetste ontwikkelingen rond de Merwedekanaalzone en U-Ned op het vlak van mobiliteit. De interviewverslagen zijn gedeeld en afgestemd met de respondenten. De respondenten spreken vanuit hun eigen professionele visie. Wat betekent dat de interviewresultaten niet gelezen kunnen worden als standpunt vanuit de betreffende organisatie. De analyse is gemaakt vanuit het perspectief van U-Ned en de Merwedekanaalzone. In de conclusie van deze paragraaf wordt hier de verbinding tussen gelegd.

In tabel 7 staan de lijst met personen die zijn geïnterviewd. De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden met behulp van de sneeuwbal methode. Er is gestart met een aantal interviews van collega's vanuit Rijkswaterstaat die betrokken zijn bij het onderwerp. Vervolgens is dit door navraag bij elke interview uitgebreid tot een lijst van geïnterviewden die een afspiegeling vormen van de partijen die zijn betrokken bij U-Ned en de Merwedekanaalzone. Daarnaast is nog gesproken met deskundigen vanuit PBL en de Kracht van Utrecht, voor reflectie en om ook een andere invalshoek te krijgen als alleen vanuit direct betrokkenen.

Tabel 7: Lijst van geïnterviewde personen

| Naam | Functie/rol | Datum |
|------------------------------------|---|-------------------|
| Astrid Ens | Senior adviseur Rijkswaterstaat CD Vastgoedmanagement/provincie Utrecht | 5 maart 2019 |
| Hans Degenaar | Senior adviseur Rijkswaterstaat Midden Nederland, adviesgroep U-Ned | 26 juni 2019 |
| Jan van Kempen | Senior adviseur Rijkswaterstaat Midden Nederland, betrokken bij Merwedekanaalzone | 1 juli 2019 |
| Jaap Bernhard | Ministerie van BZK, lid programmteam U-Ned | 10 juli 2019 |
| Aldert de Vries | Gemeente Utrecht, lid programmteam U-Ned | 11 juli 2019 |
| Marcel Janssen | Gemeente Utrecht, ruimtelijk regisseur Merwedekanaalzone | 17 juli 2019 |
| Erik Schuurmans | Ministerie van I&W, lid programmteam U-Ned | 18 juli 2019 |
| Danielle Snellen | PBL, plaatsvervangend hoofd verstedelijking & mobiliteit | 23 juli 2019 |
| Ingrid Hovelynck | U-Ned, stakeholder management | 31 juli 2019 |
| Jan Korff de Gids en Ben Slijkhuis | Kracht van Utrecht | 5 augustus 2019 |
| Alex Tsakmakis | Gemeente Utrecht, mobiliteitsadviseur | 6 augustus 2019 |
| Nico van Selm | Gemeente Utrecht, planeconoom | 20 augustus 2019 |
| Tijmen Hamerslag | AM, ontwikkelmanager | 21 augustus 2019 |
| Ellen Vrieling | Provincie Utrecht, lid programmteam U-Ned | 27 augustus 2019 |
| Felix Sevenheck | Mitros, portefeuillestrateg | 12 september 2019 |

3.3.1 Perspectief vanuit U-Ned

De uitkomsten van de semigestructureerde interviews zijn geanalyseerd met behulp van het conceptuele model geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking (zoals geïntroduceerd in figuur 1 in hoofdstuk 1)

Inhoud

Ten aanzien van de inhoud komen de volgende zaken naar voren uit de interviews:

1. Visie op het functioneren van de Ring Utrecht

De Ring Utrecht is al lange tijd onderwerp van discussie tussen Rijkswaterstaat en de gemeente. De gemeente stuurt al het verkeer buitenom, wat de doorstroming van het bovenregionaal verkeer belemmert. Anderzijds is er verzet tegen verbreding van de Ring vanuit oogpunt van klimaat en gebruik van ruimte die men anders zou willen aanwenden.

2. Visie op de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone

Tegen de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone wordt op twee manieren aangekeken. Vanuit ruimtelijk beleid is dit een volledig wenselijke ontwikkeling die precies past binnen waar men vanuit gemeente, provincie en Rijk naartoe wil. Als het gaat om mobiliteit wordt het ambivalent. Enerzijds wordt het belang van een nieuw mobiliteitsconcept gezien door partijen. Anderzijds wordt het mobiliteitsprobleem buiten het plangebied gelegd. Er lijkt op korte termijn geen oplossing hiervoor, omdat de bestaande modaliteiten vooralsnog het uitgangspunt vormen. Een daadwerkelijk verandering in termen van mobiliteitsgedrag en leefstijl zal zich eerst moeten bewijzen op kleine schaal.

3. Plotselinge urgentie vraagstuk mobiliteit en verstedelijking

Door de druk op de woningmarkt is er nu meer oog voor de knelpunten die zijn ontstaan op het vlak van mobiliteit en verstedelijking. Binnen het programmteam leeft duidelijk het besef dat men gezamenlijk verantwoordelijk is voor de mobiliteitsketen. Het ontbreekt hierbij echter nog aan een gedeelde visie op de mobiliteitsketen. Men lijkt elkaar ook nog onvoldoende te betrekken bij de ontwikkeling van beleid op dit punt. Zo consulteert de gemeente Rijkswaterstaat bijvoorbeeld niet bij de ontwikkeling van het parkeerbeleid. Hierdoor is ook niet duidelijk waar uitruil tussen domeinen kan plaatsvinden vanuit de verschillende belangen. Bij parkeren op afstand en de mogelijkheid van HUB's langs het hoofdwegennet komen belangen samen. Hier ontstaat echter gelijk een lastige discussie. Dit omdat I&W/Rijkswaterstaat kijkt naar het economisch bestemmingsverkeer en de gemeente op zoek is naar oplossingen voor bewoners parkeren in de nieuwbouw. Daarnaast is Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) een cruciale randvoorwaarde voor multimodale hub's. De keuzes op het vlak van HOV volgen echter pas op langere termijn en liggen bij de provincie Utrecht.

4. De ervaren knelpunten op het vlak van mobiliteit kunnen met het huidige instrumentarium niet op het eigen schaalniveau worden opgelost

Voor de regionale mobiliteitstransitie zijn de eigen budgetten niet toereikend en zijn additionele middelen vanuit het Rijk nodig. Dit maakt de discussie over een integrale oplossing voor mobiliteit lastig omdat dit wel binnen de gedefinieerde Rijksdoelen moet passen vanuit het MIRT. Verder spelen schaalniveaus een belangrijke rol als het gaat om de OV-structuur. Utrecht CS en het te ontwikkelen tweede Intercity Station zijn hierin de sleutel. Als landelijke draaischijf voor het treinverkeer wordt er over Utrecht CS vanuit een heel ander schaalniveau nagedacht, wat een andere dynamiek met zich meebrengt. Verder zie je dat de mobiliteitsopgave voor Merwedekanaalzone gelijk de mobiliteitsopgave op MRU niveau raakt. Voor een parkeernorm van 0,3 en parkeren op afstand is bijvoorbeeld vingerend beleid nodig op niveau van de MRU.

Proces

Ten aanzien van het proces komen de volgende punten naar voren uit de interviews:

1. Niet iedereen die invloed heeft op het mobiliteitsvraagstuk op het niveau van de MRU zit aan tafel

Nog niet alle partijen die invloed op het mobiliteitsvraagstuk op het niveau van de MRU zitten aan tafel. Pro-rail is sinds kort lid van de programmaraad. Bewonersinitiatieven zoals de Kracht van Utrecht, die onder andere de Klimaattafels in Utrecht organiseren, hebben geen directe invloed op U-Ned. Vanuit het bedrijfsleven is er ook geen participatie op dit niveau. Hierdoor is U-Ned in eerste instanties het platform van professionals. Hierbij stelt men zich ook de vraag in hoeverre het nu alleen aan de overheid is om de knelpunten ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking op te lossen. Bedrijven spelen ook een cruciale rol, als het bijvoorbeeld gaat om beleid om economische bestemmingsverkeer af te zwakken, of het beter – of anders in geval van de Jaarbeurs – benutten van de bestaande parkeercapaciteit. Vanuit projectontwikkelaars en corporaties is er ook geen aansluiting op dit niveau bij U-Ned en de Woondeal. Tot slot lopen de lange en korte termijn door elkaar binnen U-Ned, gezien vanuit de belangen van de partners.

2. Beperkte middelen in combinatie met voorgeschreven systematiek werken brede verkenning in de hand met dito discussie

De beschikbare middelen en bijbehorende systematiek en indicatoren zijn bepalend. Doordat er beperkt vrije middelen beschikbaar zijn is een bredere verkenning nodig ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking. Wat weer aanleiding geeft tot discussie.

3. Programmteamleden kunnen niet altijd even onafhankelijk handelen vanuit de inhoud

Vanuit de gemeente en de provincie ervaart men het als lastig dat zij een dubbelrol vervullen als programmteamlid en bestuursadviseur. De eigen achterban neemt namelijk al snel stelling in als er producten vanuit het programmteam worden voorgelegd.

4. Het ontbreekt nog aan een duidelijk gezamenlijk beeld hoe de transitie van de mobiliteitsketen vorm moet krijgen in en rond de MRU

De effecten van de transitie die de mobiliteitsketen in en rond de metropoolregio Utrecht doormaakt zijn ook nog ongewis. Enerzijds is het inzicht dat het anders moet. Anderzijds ontbreken hierbij nog de middelen en indicatoren.

5. *Het is nog ingewikkeld om op korte termijn invulling te geven aan zaken die bijdragen aan een systeemtransitie zoals parkeren op afstand, hoe organiseer je dit?*

Het programmteam U-Ned wordt begeleid door een procesdeskundige. Het programma valt uiteen in vier delen: korte termijn, programma minder hinder, middellange termijn en lange termijn (zie ook paragraaf 3.4). Het programma voor de korte termijn is met de no regret maatregelen ingevuld, de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat/I&W weten elkaar echter nog niet te vinden in de no-regret maatregel parkeren op afstand. Het is nog de vraag hoe dit te gezamenlijk georganiseerd kan worden. Het middellange en lange termijn programma zitten nog in de verkenningsfase.

Analyse en conclusie

In onderstaande tabel zijn de resultaten uit de interviews geanalyseerd op basis van het conceptuele model geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking.

Tabel 8 Hoofdpunten analyse interviews U-Ned

| Inhoud | Proces |
|--|---|
| <i>Functies:</i> | <i>Uitgangssituatie:</i> |
| verschillende kijk op mobiliteit, landelijke draaischijf versus regionale verkeersafwikkeling en maatschappelijk draagvlak. Stedelijke verdichting is een wens, maar er is nog geen gedragen oplossing voor mobiliteitsvraagstuk dat dit met zich meebrengt. | verleden van conflict/spanning tussen Rijkswaterstaat en gemeente rond de Ring Utrecht. Niet alle partijen die invloed hebben op de mobiliteitstransitie zitten aan tafel. De programma's voor de middellange en lange termijn zitten nog in de verkenningsfase. Ten aanzien van het korte termijn programma is er nog geen consensus over parkeren op afstand. |
| <i>Domeinen:</i> | <i>Institutionele opzet:</i> |
| door druk op woningmarkt ontstaat oog voor knelpunten op vlak van verstedelijking en mobiliteit. Mobiliteit heeft urgentie, maar er is nog geen gedeelde visie op de mobiliteitsketen. | beperkte middelen noodzaken tot een brede verkenning. Programmteam leden kunnen niet los van eigen achterban functioneren, er is een beperkt mandaat aan het programma U-Ned toegekend. Het proces is op hoofdlijnen duidelijk. |
| <i>Schaalniveaus:</i> | <i>Faciliterend leiderschap:</i> |
| de budgetten zijn niet toereikend voor de opgave en het ontbreekt nog aan duidelijke gezamenlijke doelen, waarbij ook het tijdsfad sterk uiteen loopt. | procesbegeleiding en faciliterend leiderschap zijn per deelprogramma ingevuld vanuit U-Ned. Voor de korte termijn maatregelen ten aanzien van parkeren op afstand is men er nog niet uit hoe dit te organiseren. |

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken vanuit het perspectief van U-Ned.

1. *Inhoudelijk gezien maakt de spanning op de woningmarkt het vraagstuk rond mobiliteit en verstedelijking plotseling urgent, terwijl de beoogde schaalvergroting op dit punt juist uitermate complex is in en rond de MRU*

Vanuit de inhoud krijgt het vraagstuk rond de stedelijke mobiliteitstransitie maatschappelijke en politieke urgentie. Het budget voor dit vraagstuk is echter beperkt en men zit nog in de verkenningsfase, waardoor duidelijke gemeenschappelijke doelen ontbreken. Dit is niet verwonderlijk gelet op dat vraagstuk stedelijke mobiliteit pas relatief kort op de agenda staat en zeker rond Utrecht. "Dat eigenlijk eerst altijd een dorp wilde blijven en nu pas de middelen claimt die bij een stad horen", zoals één van de respondenten stelt. Dit onderstreept ook gelijk weer dat de Merwedekanaalzone Utrecht interessant is als *critical case*. Men wil hier het meest hoog stedelijke woonmilieu van Nederland creëren met 200 woningen per hectare op een locatie waar de randvoorwaarden qua stedelijk mobiliteitssysteem nog beperkt zijn ingevuld. Dat er hier inhoudelijk een uitdaging ligt om mobiliteit door functies, domeinen en schaalniveaus heen te verbinden is evident.

2. *Vanuit het proces lijken de middelen en methoden niet aan te sluiten op de opgave, waardoor nog niet alle randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces zijn ingevuld*

Ten aanzien van het proces is de uitgangssituatie dat men nog volop in de verkenningsfase zit en twee belangrijke partners, de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat/I&W, een verleden van conflict/spanning rond het functioneren van de Ring Utrecht kennen. Dit komt ook terug doordat er nog geen overeenstemming bestaat over de *no-regret* maatregel parkeren op afstand tussen beiden. Verder zitten niet alle partijen die invloed hebben op de mobiliteitstransitie aan tafel. Men vraagt zich bijvoorbeeld af of de markt hier niet ook een rol heeft, maar deze zit niet aan tafel. Qua institutionele opzet komt uit de interviews naar voren dat de middelen te beperkt zijn voor de opgave, wat vooral noodzaakt tot een brede verkenning waar het geld het meest effectief kan worden ingezet. De belangrijkste drager van het programma U-Ned is de MIRT verkenning waarmee al dan niet middelen vanuit Mobiliteitsfonds beschikbaar komen. De € 500 miljoen die Rijk, provincie en gemeente(n) inmiddels voornemens zijn uit te trekken voor het eerste deel van de OV-ring voor 2030, vormt een belangrijke doorbraak in dit opzicht. De programmeamleden kunnen beperkt los van hun achterban functioneren, het ontbreekt het programma dus nog aan een eigen mandaat. Tot slot is het faciliterend leiderschap rond de *no-regret* maatregel parkeren op afstand nog niet ingevuld, partijen weten nog niet hoe dit te organiseren met elkaar. Dit betekent dat de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces nog onvoldoende zijn ingevuld. Voor de *no-regret* maatregel parkeren op afstand is te verkennen wat er voor nodig is om dit op te starten. Dit vraagstuk leent zich hiervoor omdat het raakt aan de belangen van gemeente, provincie en Rijk. Verder is deze oplossing beperkt gerealiseerd grijpt dit in op mobiliteitssysteem en zijn er nauwelijks indicatoren, waardoor *relational design* bij uitstek een methode is om dit vraagstuk te verkennen.

3.3.2 Perspectief vanuit de Merwedekanaalzone

De uitkomsten zijn geanalyseerd met behulp van het conceptuele model geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking (zoals geïntroduceerd in figuur 1 in hoofdstuk 1)

Inhoud

Ten aanzien van de inhoud komen de volgende zaken naar voren uit de interviews:

1. *Het MER-plichtig zijn van plannen Merwedekanaalzone maakt dat mobiliteit het knelpunt is geworden voor de verdere ontwikkeling van het gebied*

Wat de functies aangaat is het heel bepalend dat de Merwedekanaalzone MER-plichtig is geworden. Hierdoor is mobiliteit in een keer één van de meest prominente vraagstukken geworden. Terwijl dit niet speelt bij kleinschaliger binnenstedelijke uitbreidingen. Het mobiliteitsconcept dat is bedacht voor Merwede past niet in de verkeersmodellen omdat het anticipeert op toekomstig gedrag. Vanuit de markt is er ook nog beperkt ervaring met deelmobiliteit en HUB's. AM heeft dit kleinschalig toegepast in Delft om ervaring op te doen en een goede app te laten ontwikkelen. In het concept parkeren op afstand is nog geen vertrouwen vanuit de markt. De gemeente wil kleinschalig en gefaseerd beginnen met parkeren op afstand, om eerst de nodige ervaring op te doen. Corporaties zijn gebaat bij compacte verstedelijking met lage parkeernormen. 80% van de doelgroep bestaat uit 1 en 2 persoonshuishoudens en het autobezit onder de doelgroep is laag. Met onderzoek is ook een lagere parkeernorm voor sociale huur woningen bedongen bij de gemeente. Om gelijke tred te houden in het aandeel sociale woningbouw met de groei van de stad zijn corporaties nu ook vooral aangewezen op verdichting op eigen locaties. Tot slot, het parkeerterrein van de Jaarbeurs vlak bij Utrecht CS blijft voorlopig in functie. Hierdoor ontstaat de paradoxale situatie dat men verderop in Merwede zit te puzzelen op parkeren en verkeersstromen, terwijl even verderop een gapend parkeerterrein ligt midden in de stad. De Jaarbeurs overweegt nu echter om de parkeerterreinen naar buiten de stad te verplaatsen, omdat woningbouw op deze locatie financieel gezien nu interessanter is. Voorwaarde hiervoor is echter dat er voldoende parkeergelegenheid op afstand beschikbaar komt voor de Jaarbeurs.

2. *Mobiliteitsvraagstuk Merwedekanaalzone vraagt om nieuwe oplossingen die raken aan het systeemniveau*

Concepten als parkeren op afstand vragen om participatie vanuit de markt, zoals de Jaarbeurs (waar de gemeente zelf aandeelhouder is). Maar hierbij is ook te denken aan de diverse bedrijven met parkeervoorzieningen, zoals bijvoorbeeld Cap Gemini met 1.000 plaatsen bij station Leidsche Rijn. Er zit ook afstand tussen de domeinen vanuit markt en overheid, als het om ideevorming gaat. Vanuit de markt ziet men HOV als belangrijke randvoorwaarde voor gebiedsontwikkeling en is men bereid om hier ook een financiële

bijdrage aan te leveren binnen heldere randvoorwaarden. Voor de provincie die de concessies heeft is echter volstrekt helder dat dit gelet op het feit dat de exploitatie van HOV gemiddeld voor circa de helft onrendabel is, een druppel op een gloeiende plaat is. Verder zitten de markt en corporaties ook niet aan tafel bij U-Ned en de Woondeal. Wat op zich logisch is omdat het niet over concrete locaties gaat, maar er vindt dus ook geen uitwisseling plaats in idee vorming. De markt en woningcorporaties lijken elkaar wel gevonden te hebben in de lage parkeernorm gegeven het huidige woningbouwprogramma. De markt wil 1 op 1 parkeren voor het dure segment, corporaties hebben geen behoefte aan parkeerplaatsen. Tegelijkertijd zit de markt voor deelmobiliteit in een versnelling. Zo is er vanuit de huidige aanbieders bijvoorbeeld nauwelijks tijd voor naar nader onderzoek in de Merwedekanaalzone, gelet op de hoeveelheid offerteaanvragen die zij te verwerken krijgen.

3. De transformatie van de Merwedekanaalzone loopt voor op andere ontwikkelingen, waardoor er nog geen totaal visie is hoe de verstedelijkingsstructuur zich nu verder moet ontwikkelen

Qua schaalniveaus loopt men er in de Merwedekanaalzone tegenaan dat grootschalig verdichten dito investeringen in mobiliteit met zich meebrengt. Het recente besluit om een deel van de € 500 miljoen voor de OV-ring Utrecht aan te wenden voor een betere bereikbaarheid van onder andere de Merwedekanaalzone is echter al een duidelijk stap in deze richting. De Merwedekanaalzone biedt verder volop kansen voor de ontwikkeling van Utrecht Zuidwest, met name voor de kwetsbare wijken Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk. Er is echter nog geen duidelijke relatie tussen de ontwikkeling van deze gebieden. Zo staan de plannen voor Kanaleneiland los van die voor de Merwedekanaalzone.

Proces

Ten aanzien van het proces komen de volgende punten naar voren uit de interviews:

1. De grondposities zijn mede richtinggevend geweest voor het besluitvormingsproces en stedenbouwkundige plan bij Merwede (deelgebied 5)

Vanuit het proces is de betrokkenheid van partijen in eerste aanleg ingegeven vanuit grondposities. De gemeente Utrecht neemt hier een wat bijzondere positie in omdat zij door verplaatsing van het busstation voor 1/3 eigenaar van deelgebied 5 Merwede is geworden. Het Defensieterrein (deelgebied 4) kwam eerder in handen van de gemeente door een actieve aankoop. Dit is één van de laatste actieve grondaankopen van de gemeente, nu voert de gemeente vooral een faciliterend beleid op dit punt. Woningcorporaties hebben na de crisis en invoering van de nieuwe Woningwet feitelijk geen grondposities meer, los van het eigen woningbezit. Zij zitten daarom indirect aan tafel bij Merwede. Waarbij het vanuit het oogpunt van onderhandelingspositie de keuze is geweest om hier gezamenlijk in op te trekken. Het Rijk staat redelijk op afstand bij de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone, maar heeft volgens de gemeente wel een vertekend beeld. Bij het Rijk denkt men dat de gemeente binnenloopt op deze gebiedsontwikkeling. Dit terwijl er gelet op de complexiteit van de opgave eigenlijk geld bij moet vanuit het Rijk, zeker met het oog op de schaalprong van 340.000 naar 410.000 inwoners.

2. De integrale benadering van de gebiedsontwikkeling Merwede (deelgebied 5) botst hier en daar met sectorale organisatiestructuur van de gemeente Utrecht

Vanuit de markt vindt men het lastig dat bij de gemeente ontwikkeling en exploitatie zijn gescheiden. Compacte verstedelijking levert veel (financiële) voordelen op vanuit functionaliteit en exploitatie die nu niet worden betrokken in de ontwikkeling van het gebied. Er zit ook een negatieve prikkel in het gemeentefonds, waardoor het extra voordeel van meer woningen qua WOZ niet bij de gemeente terecht komt. Bovendien is het lastig schakelen binnen de gemeentelijke organisatie omdat deze sectoraal is opgezet. Hierdoor worden de plannen voor Merwede (deelgebied 5) niet vanuit hun integraliteit benadert, waardoor het lastig is om op alle sectorale aspecten 100% te scoren. Met betrekking tot het nieuwe mobiliteitsconcept is het zoeken wie hier vanuit Rijk, provincie, gemeente en markt welke rol in heeft, als het gaat om parkeren op afstand in combinatie met het afvangen van economisch bestemmingsverkeer d.m.v. multimodale HUB's, of P+R 2.0. Woningcorporaties hebben vanuit regelgeving beperkte mogelijkheden (en opdracht) om te participeren in dit soort mobiliteitsconcepten.

3. Integraliteit kostenverhaal en de dubbel rol gemeente, als facilitator en grondeigenaar, maken de gebiedsontwikkeling voor Merwede extra complex

De gemeente Utrecht speelt een sterk faciliterende rol bij de ontwikkeling van Merwede (deelgebied 5). Het stedenbouwkundig plan en het uiteindelijke bestemmingsplan worden in

nauwe samenwerking met het eigenaren collectief voor Merwede ontwikkeld. Het kostenverhaal vindt hierbij naar verwachting via anterieure overeenkomsten met de individuele eigenaren plaats. Hierbij is het nog een uitdaging om de openbare ruimte en gedeelde voorzieningen te versleutelen in het kostenverhaal gelet op de sterke mate van integraliteit. Het idee is nu om elke eigenaar naar rato aan te slaan voor het relatieve aandeel in het geheel.

Analyse en conclusie

In de onderstaande tabel zijn de hoofdpunten die naar voren komen uit de analyse van de interviews samengevat.

Tabel 9 Hoofdpunten analyse interviews Merwedekanaalzone

| Inhoud | Proces |
|---|--|
| <i>Funcities:</i> | <i>Uitgangssituatie:</i> |
| doordat de Merwedekanaalzone MER-plichtig is geworden ligt vraagstuk rond stedelijke mobiliteitstransitie in één keer op tafel. Onder alle partijen is inmiddels draagvlak voor een lage parkeernorm. Oplossingen zoals parkeren op afstand en deelmobiliteit zitten in de verkenningsfase. | publiek-private samenwerking vanuit grondposities in Merwede. Corporaties belangrijke partner maar niet direct aan tafel. Men is deels afhankelijk van Rijksgeld voor het oplossen van het mobiliteitsvraagstuk. Echter geen vertrouwensrelatie, idee dat de gemeente hier veel geld verdient. |
| <i>Domeinen:</i> | <i>Institutionele opzet:</i> |
| het ontbreekt aan een verbinding tussen de verschillende domeinen als het om stedelijke mobiliteitsvraagstukken gaat. Ideeëvorming tussen markt en overheid is nog verschillend. Ander kant is dat de markt voor deelmobiliteit zich in snel tempo ontwikkelt. Aanbieders hebben nauwelijks tijd om aanvragen te onderzoeken. | a typische uitgangssituatie doordat gemeente hier nog een grondpositie heeft. Verder is verdichting testcase voor gemeentelijke organisatie en markt. Verdichting stelt allemaal extreme eisen, waardoor niet goed in sectorale aanpak past. Dit komt ook tot uiting in grondexploitatie. De markt is betrokken in mobiliteitsoplossingen, dit is nieuw. |
| <i>Schaalniveaus:</i> | <i>Faciliterend leiderschap:</i> |
| in Merwede is men mede afhankelijk van besluitvorming vanuit provincie en Rijk en het gemeentelijk parkeerbeleid. Nog geen verbinding met rest van Utrecht Zuidwest. | gemeente heeft sterk faciliterende rol bij de uitwerking van het stedenbouwkundig plan. Er wordt intensief samengewerkt met de markt (grondeigenaren) op dit punt. |

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken vanuit het perspectief van de Merwedekanaalzone.

1. *Grondprijzen en stedelijke groeiambitie van de gemeente Utrecht zijn bepalend voor de hoge verdichtingsambitie voor Merwede, wat nu vooral bepalend is voor de hoge urgentie die het mobiliteitsvraagstuk krijgt*

Vanuit de inhoud is de conclusie dat men zich om een tweetal redenen heeft veroordeelt tot het realiseren van een voor Nederland ongekende dichtheid van 200 woningen per hectare. Ten eerste is er de stedelijke, regionale en inmiddels landelijke ambitie om Utrecht sterk te laten groeien. Merwede biedt hierbij gelet op de locatie en stadium van de planvorming goede kansen voor. Anderzijds is de verdichtingsambitie voortgevloeid uit de verwachtingen ten aanzien van planvorming waarmee de grondposities zijn ingenomen. In die zin is de opzet om partijen op basis van een niet juridisch bindend ontwikkelperspectief vanuit de gemeente te laten investeren in Merwede zonder meer geslaagd (zie: Hamerslag 2018, p. 4). Er zijn nu echter ook al de grondprijzen betaald die bij dit perspectief horen, waardoor er geen weg meer terug is. Bovendien zit de gemeente Utrecht nu zelf ook voor 1/3 in de ontwikkeling met een actieve grondpositie.

2. *Niet alle belanghebbende partijen die nodig zijn betrokken in het collectieve besluitvormingsproces rond Merwede, het later aangehaakt zijn van Rijk en provincie zorgt nog voor wantrouwen en het ontbreken van gezamenlijke urgentie*

Vanuit het proces is er gelijk al een hele sterke incentive om vanuit gemeente en grondeigenaren samen te werken en een collaboratief besluitvormingsproces in te richten.

Dit wordt nog een versterkt door de politieke commitment vanuit het huidige college van B&W van de gemeente Utrecht voor een dergelijke ambitieuze verdichtingsopgave. Wat mist is de betrokkenheid vanuit het Rijk die belanghebbend is maar op afstand staat. Bovendien is er een zeker wantrouwen, omdat door berichten over winsten die worden gemaakt met grondtransacties in Merwede (deelgebied 5) er vooral veel winst wordt gemaakt. Uit paragraaf 3.6.2 blijkt ook dat U-Ned in de verkenningfase zit en nog niet zo ver is dat er een gedeelde visie op de mobiliteitsketen is. Uit paragraaf 2.5 is al uit het model van Ansell & Gash (2008) gebleken dat tijdsdruk geen goede motor is voor een collaboratief besluitvormingsproces. Hier zit dus een spanningsveld wat geen goede uitgangspositie is, doordat de gemeente en markt snel willen voor Merwede en Rijk en provincie nog tijd nodig hebben. Dit komt ook terug in uitspraken van respondenten zoals:

"Het vraagt echter een integrale aanpak en samenwerking met meer partijen om tot een goede aanpak te komen. Het gaat op deze manier wellicht langer duren om tot resultaten te komen, maar het resulteert waarschijnlijk wel in beter en robuuster en gedragen eindproduct."

Bij de uitwerking van de plannen voor Merwede loopt men vanuit de gemeente en markt verder tegen de eigen institutionele grenzen aan. Hierdoor is het ook niet altijd makkelijk om de eigen achterban mee te krijgen in de planvorming voor Merwede. Ten aanzien van het collaboratieve besluitvormingsproces heeft de gemeente zoals eerder aangegeven een sterk faciliterende rol. Hier speelt mogelijk ook het eigen financiële belang van de gemeente mee als drijfveer, maar is er ook een belangrijke intrinsieke drijfveer. Hetzelfde geldt voor de betrokken marktpartijen die duidelijk buiten hun eigen *comfortzone* treden in de uitwerking het mobiliteitsconcept, maar ook op het vlak van bijvoorbeeld energie en openbare ruimte.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de casus Merwedekanaalzone en U-Ned breed verkend. Hierbij is op basis van literatuur en interviews in kaart gebracht welke verbanden er vanuit de inhoud tussen beide liggen, als het gaat om mobiliteit en verstedelijking. Hiervoor is gebruik gemaakt van het dashboard verstedelijking van CRA om een beeld te krijgen wat de transformatie van Merwedekanaalzone op niveau van het *daily urban system* van de MRU oplevert. Resultaat hiervan is een nog wat onvoldragen beeld.¹⁷ Uit de toepassing van het dashboard komt naar voren dat er vanuit Merwedekanaalzone nog niet overal een optimale verbinding is gelegd met de omgeving. Vooral op het vlak van mobiliteit is niet duidelijk hoe de richting die is ingeslagen met Merwede om sterk te verdichten aansluit op het verstedelijkingsmodel voor Utrecht Zuidwest. Vervolgens is met behulp van semigestructureerde interviews onderzocht welke verbanden er vanuit inhoud en proces tussen de Merwedekanaalzone en U-Ned liggen.

De rode draad die hier uit naar voren komt is dat er vanuit het proces weinig raakvlakken zijn, terwijl die er wel volop vanuit de inhoud zijn. De raakvlakken vanuit de inhoud volgen direct uit de schaalomvang van de plannen voor de Merwedekanaalzone. Hierdoor is de Merwedekanaalzone MER-plichtig en wordt mobiliteit een issue. Dit zorgt voor een opwaartse druk op integrale besluitvorming over mobiliteit en verstedelijking. De oplossingsrichting die gekozen is vanuit Merwede, om flink te verdichten in combinatie met een innovatief mobiliteitsconcept maakt dat men op dit punt afhankelijk wordt van besluitvorming op andere bestuurlijke schaalniveau's. Zoals keuzes die vanuit U-Ned nog gemaakt moeten worden over de OV-Ring en vanuit de gemeente Utrecht over parkeerbeleid.

Het besluitvormingsproces voor Merwede loopt niet parallel met deze andere besluitvormingsprocessen. Vanuit U-Ned is recent een besluit genomen over de inzet van € 500 miljoen voor de OV-Ring. Dit staat echter in de besluitvorming redelijk los van Merwede. Het gemeentelijke parkeerbeleid is nog in ontwikkeling en vraagt voor parkeren op afstand verdere afstemming met de randgemeenten. Doordat er nu gescheiden processen zijn en worden doorlopen komt dit nauwelijks samen. Parkeren op afstand in combinatie multimodale hub is bijvoorbeeld vanuit I&W/Rijkswaterstaat en Provincie, als *no-regret* maatregel aangewezen. Er is echter nog geen gedeelde visie op de mobiliteitsketen en men worstelt met de vraag hoe besluitvorming op dit onderwerp te organiseren. Daarom is dit onderwerp gebruikt om met behulp van een focusgroep te toetsen of de randvoorwaarden

¹⁷ Er zijn althans kanttekeningen te plaatsen bij de kwalitatieve invulling van dit model op basis van de indrukken die zijn verzameld met het literatuuronderzoek en de semigestructureerde interviews. Het resultaat is echter wel ter verificatie voorgelegd aan de deelnemers van de focusgroep (zie tabel 9).

voor een collaboratief besluitvormingsproces kunnen worden ingevuld en of dit dan tot *relational design* leidt. De resultaten hiervan worden beschreven in het volgende hoofdstuk,

Antwoorden deelvragen 2 en 3

Als afsluiting op dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvragen 2 en 3.

Deelvraag 2: Waar bestaat de opgave ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking uit en wat levert integratie tussen de twee op?

Het antwoord op deze vraag zit in de dilemma's die zichtbaar worden rond mobiliteit voor de Merwedekanaalzone. Toepassing van het dashboard verstedelijking van CRA laat zien dat de keuze in Merwede voor een innovatief mobiliteitsconcept doorwerken op het niveau van het *daily urban system* van de MRU. Op dit niveau is nog geen besluit genomen hoe het mobiliteitssysteem zich moet ontwikkelen voor Utrecht Zuidwest. Hierdoor ontstaat een patstelling. In de ruimtelijk planuitwerking die decentraal is ingezet is al een duidelijke richting ingezet qua verstedelijking met gevolgen voor mobiliteit die niet op dit planniveau en het gemeentelijke niveau zijn op te lossen.

De opgave rond mobiliteit en verstedelijking bestaat er dus uit om verbinding te leggen in de besluitvorming op verschillende schaalniveau's. Dit is complex. Het primaat voor ruimtelijke planvorming is decentraal belegd met een sterke rol voor de markt. Het primaat voor mobiliteit ligt bij provincie en Rijk. Geïntegreerde besluitvorming tussen mobiliteit en verstedelijking levert veel op, maar is lastig omdat er nu geen regie is als het gaat om de afstemming tussen deze schaalniveau's.

Deelvraag 3: Welke relaties liggen er vanuit inhoud en proces tussen mobiliteit en verstedelijking?

Het antwoord op deze vraag borduurt voort op vraag 2. Vanuit de inhoud liggen er zoals onderzocht is voor Merwedekanaalzone en U-Ned veel relaties vanuit de inhoud. Kort gezegd komt het erop neer dat de keuzes voor een innovatief mobiliteitsconcept vanuit een grootschalige gebiedsontwikkeling zoals Merwedekanaalzone niet afzonderlijk kunnen worden gezien van het gehele mobiliteitssysteem voor Utrecht Zuidwest. In het besluitvormingsproces komt echter nauwelijks tot geen verbinding tussen deze twee schaalniveau's tot stand. Dit kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan gefragmenteerde instituties en de mobiliteitstransitie. In het volgende hoofdstuk is dit nader verkend.

4 Focusgroep multimodale hub Utrecht Zuidwest

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksresultaten van de focusgroep en volgt hierbij de volgende opbouw.

De eerste paragraaf gaat in op de aanleiding en opzet van de focusgroep en de gebruikte methodiek. De tweede paragraaf rapporteert over de resultaten. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

Doel van de focusgroep en dit hoofdstuk is om de vierde deelvraag van dit onderzoek te beantwoorden: Hoe kan in het besluitvormingsproces invulling worden gegeven aan de integratie tussen verstedelijking en mobiliteit? Het conceptueel model voor geïntegreerde besluitvorming mobiliteit en verstedelijking (zie hoofdstuk 1, figuur 1) geeft hiervoor een aantal indicatoren. Dit zijn de drie randvoorwaarden van Ansell & Gash (2008) voor het collaboratieve besluitvormingsproces en het concept *relational design*. In de focusgroep is getoetst in hoeverre deze indicatoren worden ingevuld voor een vraagstuk waar een gezamenlijk een besluit over genomen moet worden.

4.1 Aanleiding en opzet focusgroep

Conclusie van hoofdstuk 3 is dat een verbinding is ontstaan tussen de ontwikkeling van Merwede (deelgebied 5) en U-Ned, omdat het mobiliteitsvraagstuk niet binnen het plan kan worden opgelost. Dit komt samen in de ideeën die de gemeente Utrecht heeft over parkeren op afstand en Rijkswaterstaat over multimodale hubs. Vanuit de *No-Regret* maatregelen vanuit U-Ned is daarom gekozen om deze combinatie te onderzoeken. Waarbij de gedachte meespeelt dat hiermee uitbreiding van de weginfrastructuur in Utrecht Zuidwest (langer) achterwege kan blijven (U-Ned, 2019, p. 30).

Bovenstaande maakt dat dit een geschikt onderwerp om te toetsten of er geïntegreerde besluitvorming mogelijk is op het raakvlak tussen mobiliteit en verstedelijking. De gemeente Utrecht en I&W/Rijkswaterstaat gaven zelf ook aan dat gezamenlijke besluitvorming rond een multimodale hub een geschikt onderwerp te vinden voor een focusgroep. Zij worstellen nog met de vraag hoe de gezamenlijke besluitvorming hierover kan worden vormgegeven. Hieronder zijn de belangen die hiermee gemoeid gaan vanuit de invalshoek van U-Ned en Merwede geschetst.

Belangen vanuit U-Ned

De aansluiting Europalaan Zuid A12 vanuit de bereikbaarheidsopgave in en rond de MRU een belangrijk knelpunt. De verbreding A27/A12, die tenminste drie jaar vertraagd is door vernietiging van het Tracébesluit door de Raad van State, lost dit knelpunt slechts ten dele op. De vernietiging van het Tracébesluit is ten delen misschien ook wel illustratief voor het beperkte(re) maatschappelijk draagvlak om het toenemende autoverkeer te faciliteren. Rond de Ring Utrecht woedt al een lange strijd die begon met het verzet tegen de aanleg van de A27 door natuurgebied Amelisweerd eind jaren '70 begin '80. Dit verzet heeft zich ontwikkeld in de Kracht van Utrecht, dat zich als kennis en expertise centrum inzet voor duurzame alternatieven voor automobilititeit in en rond Utrecht. Dit beperkte maatschappelijke draagvlak is in het verleden ook een voedingsbodem voor conflict tussen de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat geweest. Los van dit maatschappelijke spanningsveld is het verkeerstechnisch de vraag of verbreding op lange termijn het economisch bestemmingsverkeer richting Utrecht kan blijven faciliteren. Rijkswaterstaat verkent daarom nu of multimodale HUB's langs het hoofdwegennet deze toenemende vraag mogelijk kunnen accommoderen. Deze verkenning zit nog in een pril stadium. Begin 2020 wordt naar verwachting opdracht voor een ontwerp onderzoek gegeven.

Belangen vanuit Merwede

Het oplossen van het mobiliteitsvraagstuk is voor Merwede (deelgebied 5) nu één van de belangrijkste randvoorwaarden. Een deel van de oplossing bestaat uit parkeren buiten het plangebied doormiddel van "parkeren op afstand." Parkeren op afstand is een complexe maatregel omdat het een transitie van het mobiliteitssysteem vraagt. Door parkeren in de (binnen)stad hoog te beprijsen en betaalbaar parkeren aan de rand van de stad te faciliteren, verplaatst het verkeer zich naar de rand van de stad

Deelnemers focusgroep

Doel was om voor de focusgroep deelnemers vanuit U-Ned en de gebiedsontwikkeling Merwede te krijgen. Dit om te toetsen of vanuit beide perspectieven geïntegreerde besluitvorming kan plaatsvinden. De deelnemers zijn via datumprikker.nl benaderd voor de focusgroep. Het is hierbij gelukt om een vertegenwoordiging te krijgen vanuit: het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W) en Rijkswaterstaat, de provincie en gemeente Utrecht, projectontwikkelaar AM en woningcorporatie Mitros. In tabel 10 staat de lijst met deelnemers. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de provincie Utrecht, AM en Mitros met een indirect belang aan tafel zaten. De provincie is nodig voor de OV verbinding vanaf de multimodale hub. AM heeft alleen een belang bij de multimodale hub in zo verre deze een rol speelt in de parkeerbalans bij Merwede, en mogelijk als ontwikkel omzet. Mitros heeft het minste belang, vooralsnog zitten zij alleen indirect aan tafel bij Merwede als afnemer van sociale huurwoningen. Verder bevat de lijst me deelnemers niet alle mogelijke deelnemers

Tabel 10 Deelnemers focusgroep woensdag 8 januari 2020

| Naam | Organisatie | Functie |
|----------------------|--------------------|---|
| 1 Felix Sevenheck | Mitros | Senior portefeuillestrateg |
| 2 Tijmen Hamerslag | AM | Ontwikkelingsmanager |
| 3 Alex Tsakmakis | gemeente Utrecht | Thematrekker Mobiliteitsmanagement & beleidsadviseur Mobiliteit |
| 4 Sebastiaan Dommeck | gemeente Utrecht | Adviseur parkeren en deelmobiliteit |
| 5 Marin Zegers | gemeente Utrecht | Adviseur duurzame ontwikkeling |
| 6 Alan Hoekstra | RWS | Senior Adviseur Duurzame Mobiliteit & Ruimte |
| 7 Hans Degenaar | RWS | Midden Nederland, Netwerkontwikkeling en visie, senior adviseur |
| 8 Bas Nagtegaal | RWS | Midden Nederland, Werkenpakket, coördinator vastgoed |
| 9 Hannah Cremers | I&W | DG mobiliteit, prog. dir. Mobiliteit en Gebieden, projectmanager |
| 10 Erik Schuurmans | I&W | DG Mobiliteit, dir. Openbaar Vervoer en Spoor, coördinerend beleidsmedewerker |
| 11 Aart Reurink | provincie Utrecht | Procesmanager Binnenstedelijke Ontwikkeling |
| 12 Gert Joost Peek | SPOT-ON consulting | Begeleiding focusgroep |
| 13 Reynt Sluis | RWS | Begeleiding focusgroep |

Opzet focusgroep

De focusgroep bestond uit twee onderdelen. Het eerste deel had tot doel te toetsen of de randvoorwaarden aanwezig voor een collaboratief besluitvormingsproces. De deelnemers hebben tijdens de focusgroep afzonderlijk een vragenlijst ingevuld. Hiermee is getoetst in welke mate de randvoorwaarden van Ansell & Gash (2008) voor een collaboratief besluitvormingsproces zijn ingevuld voor een multimodale hub. De deelnemers kregen hiervoor een door de onderzoeker uitgewerkt concept aangereikt. De scores van de deelnemers op de randvoorwaarden van Ansell & Gash zijn tijdens de focusgroep in de pauze snel geanalyseerd en de resultaten zijn daarna plenair besproken. Dit gaf de deelnemers de gelegenheid om hun eigen en elkaars score te reflecteren.

Het tweede onderdeel van de focusgroep gaf de deelnemers de ruimte om gezamenlijk tot een opdrachtformulering voor een haalbaarheidsonderzoek te komen. De deelnemers zijn hiertoe verdeeld in twee groepen en kregen een vragenlijst mee om te komen tot deze opdrachtformulering. Hierbij werd iedere groep ondersteund door een begeleider. Na circa 45 minuten kreeg iedere groep de gelegenheid om hun bevindingen te presenteren. Beide presentaties zijn vervolgens plenair besproken.

De resultaten van de focusgroep zijn aan de deelnemers teruggekoppeld doormiddel van een verslag met bijlagen, waarop nog feedback is gevraagd. Enkele deelnemers zijn ook nog na gebeld om naar hun bevindingen te vragen. Hieruit kwam naar voren dat het verslag een

goede afspiegeling geeft van de bijeenkomst en de resultaten van de focusgroep waarschijnlijk goed bruikbaar zijn voor vervolgotrajecten binnen Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht ten aanzien van multimodale hubs en parkeren op afstand. In de volgende twee paragrafen zijn de methoden en resultaten van de focusgroep per deel beschreven.

4.2 Deel 1 focusgroep, collaboratieve besluitvorming

De focusgroep bestaat zoals eerder beschreven uit twee onderdelen. In het eerste deel is getoetst of de randvoorwaarden aanwezig zijn voor een collaboratief besluitvormingsproces voor een multimodale hub. In deze paragraaf zijn de onderzoeksmethode en -resultaten achtereenvolgens beschreven.

4.2.1 Onderzoeksmethode

Het conceptuele model in hoofdstuk 1 (figuur 1) leunt voor de proceskant op het model van Ansell & Gash (2008) voor collaboratieve besluitvorming. Dit model is gebruikt om te toetsen of geïntegreerde besluitvorming voor een multimodale hub mogelijk is. Collaboratieve besluitvorming is een iteratief proces dat volgens Ansell & Gash (2008) pas kan starten als de drie randvoorwaarden: 1) uitgangssituatie, 2) institutionele opzet en 3) faciliterend leiderschap, zijn ingevuld. Deze drie randvoorwaarden zijn daarom vertaald in indicatoren en hierbij passende vragen. De uitwerking hiervan staat in appendix 1. In deze paragraaf is het principe achter de methode beschreven.

Een toevoeging die is gedaan aan het model van Ansell & Gash ten behoeve van de focusgroep is dat er onderscheid is gemaakt tussen plan fasen. De belangen en mate van commitment van partijen kan namelijk verschillen in de verschillende plan fasen. Voor de focusgroep zijn de onderstaande drie plan fasen gebruikt. De randvoorwaarden van Ansell & Gash (2008) zijn gekoppeld aan deze drie plan fasen, zoals is te zien tabel 11.

Tabel 11 Randvoorwaarden Ansell & Gash per plan fase

| Plan fase | Randvoorwaarde Ansell & Gash | Indicatoren Ansell & Gash voor randvoorwaarde |
|----------------------|------------------------------|---|
| Fase 1: deelname | 1. uitgangssituatie | a) <i>incentives and constraints for participation</i> b) <i>power knowledge and resource asymmetries</i> c) <i>prehistory of conflict or participation</i> |
| Fase 2: haalbaarheid | 2. institutionele opzet | a) <i>participatory inclusiveness</i> b) <i>forum exclusiveness</i> c) <i>clear ground rules</i> |
| | 3. faciliterend leiderschap | a) <i>facilitative leadership</i> |
| Fase 3: uitvoering | Gelijk aan fase 2 | Gelijk aan fase 2 |

Bron: eigen bewerking Ansell & Gash (2008)

Fase 1: deelname

Voor de 1^{ste} fase is de randvoorwaarde 1) uitgangssituatie van belang. Deze randvoorwaarde heeft drie indicatoren (zie tabel 10). Deze indicatoren zijn uitgewerkt in een vragenlijst en scorelijst voor de focusgroep. In appendix I is na te lezen hoe dit is gedaan. De centrale gedachtegang achter deze operationalisering is dat de 1^{ste} fase vooral gekenmerkt wordt doordat partijen het nut er van inzien om het onderwerp gezamenlijk te verkennen en hier tijd voor beschikbaar is.

Fase 2: haalbaarheid

Pas als het doel van de samenwerking is afgebakend, gaat de samenwerking echt vorm krijgen. Voor de focusgroep is de aanname gedaan dat dit plaats vindt op het moment dat er substantiële kosten voor een haalbaarheidsonderzoek gemaakt worden. In de vragenlijst die de deelnemers van de focusgroep kregen is hier een gezamenlijk bedrag van € 200.000 voor aangehouden. Op het moment dat deze kosten gemaakt worden zijn de andere randvoorwaarden: 2) institutionele opzet en 3) faciliterend leiderschap van belang. In appendix 1 is na te lezen hoe de indicatoren die bij deze twee randvoorwaarden horen zijn geoperationaliseerd.

Fase 2: uitvoering

Richting de uitvoering kan vervolgens nog de opzet (randvoorwaarde: institutionele opzet) van de samenwerking veranderen en de rol die partijen vervullen (randvoorwaarde faciliterend leiderschap). Om een voorbeeld te noemen wellicht kan projectontwikkelaar AM een rol vervullen in het faciliteren van een haalbaarheidsonderzoek naar een multimodale hub, maar heeft zij geen rol in de uitvoering. Desondanks zijn nog wel dezelfde randvoorwaarden als in de haalbaarheidsfase van belang: 2) institutionele opzet en 3) faciliterend leiderschap. In de uitvoeringsfase kunnen partijen mogelijk een andere rol krijgen in de samenwerking, maar de indicatoren blijven gelijk aan de haalbaarheidsfase. In beide fasen zullen er afspraken over mandaat, voorzitterschap, etc. gemaakt worden, alleen de omvang van het budget wordt groter. In de vragenlijst staat dat partijen rekening moeten houden met een gezamenlijke risico dragende investering van € 6,4 miljoen in de uitvoeringsfase. Dus hiermee is een duidelijke grens in inzet gelegd met de haalbaarheidsfase. In appendix 1 is na te lezen hoe de indicatoren voor de uitvoeringsfase zijn geoperationaliseerd in de vragenlijst.

Analyse vragenlijsten

Doel van deel 1 van de focusgroep is om een beeld te krijgen in hoeverre de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces aanwezig zijn. Dit is gedaan doormiddel van een gedachtenexperiment waarbij de deelnemers een vragenlijst hebben ingevuld. De antwoorden op deze vragen laten zien in hoeverre de deelnemers van de focusgroep verwachten dat hun organisatie open staat voor collaboratieve besluitvorming rond een multimodale hub, zoals gepresenteerd in het voorbeeld dat hen is voorgelegd. De inzet van de focusgroep was om het beeld dat dit oplevert plenair met de deelnemers te bespreken. Hiertoe is een scoringsmatrix opgesteld. In appendix 1 is na te lezen hoe de scores op de randvoorwaarden per plan fase zijn bepaald. Tijdens de focusgroep is deze matrix ingevuld door de twee begeleiders van de focusgroep (Gert Joost Peek en Reynt Sluis) op basis van de door de deelnemers ingevulde vragenlijst.

4.2.2 Resultaten focusgroep

In tabel 12 staat de matrix zoals die tijdens de focusgroep is samengesteld door de begeleiders op basis van de door de deelnemers ingevulde vragenlijst. Het onderstaande resultaat is plenair met de deelnemers besproken. De resultaten van deze bespreking zijn hieronder per plan fase beschreven. Deze paragraaf sluit af met een conclusie die ingaat op de vraag in welke mate de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces aanwezig zijn.

Tabel 12: Beeld aan de hand van scores op randvoorwaarden collaboratief besluitvormingsproces

| | RWS/ I&W | Gemeente Utrecht | Provincie Utrecht | AM | Mitros |
|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------|---------------|
| FASE 1: deelname | | | | | |
| Uitgangssituatie | | | | | |
| FASE 2: haalbaarheid | | | | | |
| Institutionele opzet | | | | | |
| Faciliterend leiderschap | | | | | |
| FASE 3: uitvoering | | | | | |
| Institutionele opzet | | | | | |
| Faciliterend leiderschap | | | | | |

| | |
|---|-----------------------|
|  | = zeker wel |
|  | = twijfel |
|  | = waarschijnlijk niet |

Bron: eigen bewerking naar Ansell & Gash (2008), zie ook op rationalisatie in tabellen 24 en 25 in de appendix bij deel 1 van de focusgroep

Fase 1 deelname

Bij fase 1 staat het signaal bij alle partijen op groen. Hieruit blijkt dat alle partijen een belang zien om met elkaar te verkennen of een multimodale hub een oplossing biedt voor

een gedeeld belang. Hier is ook tijd voor beschikbaar. De 11 deelnemers hebben een middag vrij gemaakt om deel te nemen aan deze focusgroep. In fase 1 score alle partijen dan ook positief op de randvoorwaarde: 1) uitgangssituatie. Per partij zitten er echter wel onderlinge verschillen tussen de antwoorden van de deelnemers. Vanuit het Rijk (Rijkswaterstaat/I&W) is de *overall* score met 5 deelnemers positief, maar hier zitten ook de nodige nee's bij. Zo is negatief gescoord op de aanwezigheid van de benodigde kennis. Tijdens de bespreking kwam naar voren dat dit komt doordat het aangereikte voorbeeld gezien niet als Rijksopgave gezien wordt. Dit komt door de beperkte schaal van het voorbeeld, waardoor dit niet als ingreep op systeemniveau wordt gezien. Ook de andere partijen gaven wisselende antwoorden op de vraag of zij over de benodigde kennis beschikken. Bij de bespreking kwam naar voren dat dit mede komt doordat nog niet alle partijen met expertise en een belang vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is de nieuwigheid van dit onderwerp een reden hiervoor. Er is nog nauwelijks ervaring met (een netwerk van) multimodale hubs. Wat hier ook mee speelt is dat er nog geen gedeelde visie is op hoe multimodale hubs (op systeemniveau) functioneren. Uit de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 3 komt naar voren dat I&W/Rijkswaterstaat een voorgeschiedenis hebben van verschil van inzicht rond de Ring Utrecht. Dit speelt op de achtergrond nog mee. De gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat hebben de intentie om samen te werken op dit onderwerp, maar er is nog geen gedeelde visie op wat een multimodale hub doet (op systeemniveau).

Bovenstaande bevestigt dat voor fase 1 overwegend positief gescoord wordt op de randvoorwaarde uitgangssituatie. Wat voor de hand ligt omdat de combinatie van parkeren op afstand met een multimodale hub een *no-regret* maatregel is, partijen in gesprek zijn en de deelnemers tijd vrij konden maken voor deze focusgroep. Tijdens fase 1 komt echter wel gelijk het dilemma op tafel beschikt men met elkaar over de benodigde kennis, en is er ook wel een eenduidige visie op hoe een multimodale hub functioneert (op systeemniveau).

Fase 2 haalbaarheid

In fase 2 wordt gevraagd om een substantiële financiële bijdrage van partijen voor een haalbaarheidsonderzoek. Randvoorwaarde: 2) institutionele opzet en 3) faciliterend leiderschap worden nu van belang. Bij de score op randvoorwaarde: 2) institutionele opzet, valt op dat er bij de niet overheidspartijen, AM en Mitros, twijfel ontstaat. Voor beide partijen is een financiële bijdrage alleen mogelijk als dit aan hun organisatiedoelstellingen bijdraagt. Dus ontwikkel- of sociale woningbouwprogramma oplevert. Hier komt het eerder genoemde principe van *split incentives* om de hoek kijken. Wat er op neer komt dat de belangen van partijen gedurende de looptijd en fase van het proces kunnen veranderen. Vanuit een deelnemer van de gemeente Utrecht is tijdens de bespreking daarom ook gezegd dat het bij dit soort samenwerkingen goed is om rekening te houden met bepaalde schakelmomenten (*go/no go*). Daarnaast kwam uit de bespreking naar voren dat los van belang er ook (institutionele) beperking zijn voor niet-overheidspartijen om te investeren. Voor woningcorporaties is dit de regelgeving vanuit de Woningwet. Voor marktpartijen is dit de terugverdientijd die inclusief risico opslag boekhoudkundig moet worden aangehouden. Dit verklaart waarom beide partijen "twijfel" scoren op de randvoorwaarde institutionele opzet. Voor de overheidspartijen is er wel vrij budget beschikbaar in de haalbaarheidsfase. Waarbij er ook nog speelruimte is en niet gelijk scherpe randvoorwaarden worden opgelegd vanuit de eigen organisatie. Wat verder heel duidelijk speelt in deze fase is de vraag of alle partijen die nodig zijn voor de opgave nu aan tafel zitten. Er worden in de vragenlijst verschillende partijen genoemd die ook vertegenwoordigd zouden moeten zijn, zoals bijvoorbeeld vervoerders. Tot slot zijn de antwoorden op randvoorwaarde: 3) faciliterend leiderschap interessant. Zowel de gemeente als de provincie Utrecht geven aan hier een rol te willen vervullen. Interessant is dat er hier twijfel bestaat binnen I&W/Rijkswaterstaat. Dit zit vooral in dat men dit enerzijds ziet als een lokaal vraagstuk, anderzijds dat er ook beperkt tijd beschikbaar is voor begeleiding van dit soort processen. Verder valt op dat AM positief scoort op faciliterend leiderschap. Tijdens de bespreking kwam naar voren dat AM al meer dan het gevraagde bedrag heeft geïnvesteerd in onderzoek naar mobiliteitsoplossingen rond een multimodale hub. Dit is dus een onderwerp waar expertise in opgebouwd wordt. Dus wellicht is hier een rol als *fee* ontwikkelaar¹⁸ denkbaar.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken voor fase 2 haalbaarheid. De deelnemers van de vier overheidspartijen (I&W/Rijkswaterstaat, gemeente en provincie Utrecht) beschikken over budgetten om haalbaarheidsonderzoek te doen, zonder dat hier al te

¹⁸ Met *fee* ontwikkelaar wordt een projectontwikkelaar bedoeld die werkt op basis van een vast afgesproken commissie of bedrag, dus niet risicodragend deel neemt in de ontwikkeling.

stringente randvoorwaarden aan zijn verbonden. Voor de vertegenwoordigde niet-overheidspartijen AM en Mitros is dat lastig, of onmogelijk. Wel zou AM kennis en expertise willen inbrengen vanuit faciliterend leiderschap. Een dilemma ook duidelijk speelt in deze fase is dat nog niet alle partijen vertegenwoordigd zijn. Dit raakt ook aan de conclusie bij fase 1 dat er nog geen gezamenlijke visie is op het functioneren van een multimodale hub (op systeemniveau). Verder zal er een knoop doorgemaakt moeten worden waar de voortrekkersrol, faciliterend leiderschap ligt, is dit een lokale opgave? En zo ja, hoe verantwoord je dan de Rijksbijdrage?

Fase 3 uitvoering

Voor fase 3 is het uitgangspunt dat dezelfde randvoorwaarde van belang zijn als in fase 2 haalbaarheid. Veronderstelling hierachter is dat dezelfde vragen spelen over de organisatie van het samenwerkingsproces, maar alleen het financiële belang groter wordt. In tabel 14 valt direct op dat de scores voor fase 2 en 3 voor de verschillende partijen op de twee randvoorwaarde: 2) institutionele opzet en 3) faciliterend leiderschap dicht bij elkaar ligt. Opvallend hierbij is dat de gemeente in de uitvoeringsfase geen budget wil reserveren, maar wel een faciliterende rol wil invullen. Bij het Rijk (I&W/Rijkswaterstaat) is dit juist andersom. Reden waarom de gemeente "twijfel" scoort op randvoorwaarde: 2) institutionele opzet (budget), is omdat zij dit nadrukkelijk ziet als een gezamenlijke opgave die niet alleen op bordje van de gemeente ligt. De gemeente Utrecht heeft geen budget voor een hoogwaardige oplossing op systeemniveau, dus als zij er alleen voor staat:

"De meest simpele oplossing is een parkeergebouw met een bus. Als het alleen aan de gemeente wordt overgelaten kom je hier ongeveer op uit."

Verder valt op dat er bij I&W/Rijkswaterstaat twijfel is. Dit is mede toe te schrijven aan dat er vanuit het ministerie van I&W twee en vanuit RWS drie medewerkers aanwezig zijn, met een verschillende rol en invalshoek. De meerderheid van hen denkt echter dat er budget beschikbaar is voor een multimodale hub, als dit is te definiëren als Rijksdoel. Wat de randvoorwaarde: 3) faciliterend leiderschap betref scoren de medewerkers van I&W/Rijkswaterstaat overwegend "twijfel." De reden is dat hier te weinig uitvoeringscapaciteit voor beschikbaar is bij Rijkswaterstaat.

De provincie Utrecht is de enige partij die op alle randvoorwaarden: "zeker wel" scoort. Dit wordt verklaard doordat er één deelnemer was vanuit de provincie met als invalshoek ruimtelijke kwaliteit. Vanuit ruimtelijke kwaliteit bestaat er de mogelijkheid om budget vrij te maken voor het gepresenteerde concept onder het mom van een pilot. Hierbij wordt aangegeven dat dit bij de provincie vanuit mobiliteit waarschijnlijk lastiger is. Vanuit mobiliteit wordt er veel meer gedacht vanuit systemen. Het is dan veel lastiger om de handen op elkaar te krijgen voor zoiets als deze multimodale hub, omdat dan aantoonbaar moet zijn dat deze oplossing werkt voor en binnen het gehele systeem. Voor de aanwezigen vanuit I&W/Rijkswaterstaat geldt deze invalshoek ook, voor hen moet dit ook aannemelijk zijn te maken om budget vrij te spelen. Tot slot laat tabel 14 nog zien dat AM ook in de uitvoeringsfase positief scoort op randvoorwaarde 3: faciliterend leiderschap.

Conclusie is dat het in de uitvoeringsfase niet ondenkbaar is dat partijen tot een collaboratieve besluitvormingsproces komen voor een multimodale hub. Wat hier voor nodig is dat duidelijk wordt wie het faciliterend leiderschap invult en vanuit welke invalshoek. De gemeente geeft aan dat zij dit faciliterend leiderschap wil invullen. Zij kijkt echter ook naar de andere overheidspartijen voor budget als het gaat om een hoogwaardige oplossing. Vanuit I&W/Rijkswaterstaat is er mogelijk budget als de multimodale hub is te koppelen aan een Rijksdoel. Hiertoe zal echter inzichtelijk moeten zijn hoe de multimodale hub op systeemniveau functioneert. Het ontbreekt echter nog aan kennis en ervaring en een gezamenlijke visie op dit punt. Gevolg is dat er een cirkel redenering ontstaat.

Conclusie deel 1 focusgroep

De drie randvoorwaarden voor collaboratieve besluitvorming zijn niet voor alle partijen in gelijke mate ingevuld. Belangrijk hierbij is dat I&W/Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht elkaar nog niet volledig kunnen vinden in de uitvoeringsfase. Dit zit, zoals hiervoor geschetst, vooral in de definitie van Rijksdoelen en de begrenzing van wie probleemeigenaar is. Het gemeentelijke probleem met parkeren op afstand moet opgetild worden op een hoger systeemniveau om Rijksdoel te worden. Hier ontbreekt het echter aan instrumentarium en een gedeelde visie. Alleen de provincie scoort in alle fasen op alle randvoorwaarden positief. Dit is echter omdat het vraagstuk vanuit ruimtelijke kwaliteit benaderd wordt. Er is dan

ruimte voor een experiment, omdat de multimodale hub dan als een op zich zelf staand iets wordt gezien. Als de multimodale hub vanuit mobiliteit wordt benadert blijkt dat ook de provincie, net zoals I&W/Rijkswaterstaat, hier voorwaarden aan verbindt op systeemniveau.

Bovenstaande bevestigt de veronderstellingen uit het conceptueel model (figuur 1 hoofdstuk 1). Er is sprake van institutionele fragmentatie. Zoals net geschetst, ontstaat er vanuit de ruimtelijke invalshoek sneller ruimte voor een experiment. Vanuit mobiliteit is dit moeilijk, omdat men gewend is om eisen te stellen hoe een oplossing op systeemniveau functioneert. De fundamentele tegenstelling in de benadering van het mobiliteitsvraagstuk, vanuit de gebiedsontwikkeling Merwede en het programma U-Ned is hier door te verklaren. In de gebiedsontwikkeling staat de ruimtelijke benadering centraal en gaat men het experiment aan. Vanuit U-Ned wordt kritisch kanttekeningen gezet bij hoe dit door werkt op systeemniveau, maar is er ook erkenning dat hier iets moet veranderen. De vraag is alleen hoe? Hier ontstaat de spanning. Vanuit het huidige instrumentarium kunnen de criteria om vanuit I&W/Rijkswaterstaat bij te dragen aan een multimodale hub in deze context nog moeilijk worden ingevuld. Dit wordt op termijn waarschijnlijk opgerekt door een bredere definitie van Rijksdoelen voor het mobiliteitsfonds en bredere criteria. Multimodale hubs passen zeker in dit plaatje, maar het ontbreekt nog aan een gedeelde visie hoe dit ingrijpt op systeemniveau. Gevolg is dat men er onderling lastig uit komt aan welke criteria er tenminste voldaan moet zijn voor collaboratieve besluitvorming rond een multimodale hub. In het tweede deel van de focusgroep zijn de deelnemers in twee groepen verdeeld en is getoetst of deze cirkel redenering doorbroken wordt, als men met elkaar in gesprek gaat over de criteria voor een haalbaarheidsonderzoek.

4.3 Deel 2 focusgroep, *relational design*

In het tweede deel van de focusgroep is getoetst in welke mate de deelnemers ruimte laten voor *relational design* en collaboratieve besluitvorming bij het formuleren van een opdracht voor een haalbaarheidsonderzoek voor een multimodale hub. In deze paragraaf zijn de onderzoeksmethode en -resultaten achtereenvolgens beschreven.

4.3.1 Onderzoeksmethode

Hieronder is beschreven hoe de begrippen *relational design* en collaboratieve besluitvorming zijn geoperationaliseerd in indicatoren. In de appendix focusgroep deel 2 is na te lezen hoe deze indicatoren zijn gekoppeld aan de vragenlijst die is gebruikt voor de focusgroep.

Relational design

Het begrip *relational design* houdt in dat er zowel aan de proces als inhoud een verbinding is gelegd tussen meerdere partijen. Collaboratieve besluitvorming is daarom een randvoorwaarde voor de proceskant. Dit begrip is geoperationaliseerd met de drie randvoorwaarden van Ansell & Gash. Voor de inhoudelijk kant van *relational design* bestaat er minder theoretische houvast. Wat *relational design* kenmerkt is dat partijen bereid zijn om meerdere oplossingen voor gerelateerde opgaven te verkennen. De mate van ontwerp vrijheid in de opdrachtformulering voor het haalbaarheidsonderzoek is daarom als indicator gebruikt voor *relational design*. De twee groepen is daarom gevraagd in onderling overleg naar: de locatie, het programma, de exploitatie en de (ruimtelijke) kaders voor een multimodale hub te kijken. Om dit concreet te maken is het voorbeeld van de multimodale (dat de deelnemers van te voren toegestuurd kregen) aangereikt als houvast.

In tabel 13 staat hoe de aspecten, waar de groepen gevraagd is om een uitspraak over te doen, zich vertalen in indicatoren. Hierbij is aangenomen dat de mate van ontwerp vrijheid die partijen op deze vier aspecten laten indiceert hoeveel ruimte er is voor *relational design*. Plat gezegd is *relational design* de bereidheid om met elkaar breed ontwerp oplossingen voor een probleem te verkennen, zonder dat de eigen organisatie hierbij scherpe randvoorwaarden stelt.

Tabel 13 Indicatoren relational design

| Aspecten relational design | Indicatoren |
|---|---|
| Locatie: welke locatie(s) voor de multimodale hub moeten worden onderzocht? | Hoe ruim kijken de partijen naar de locaties? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| Programma: welke programmatische/vastgoed business-case(s) moeten worden onderzocht? | Hoe ruim kijken de partijen naar het programma/financiën? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| Exploitatie: wat zijn de randvoorwaarden van de business-case(s) voor de OV-exploitatie? | Hoe ruim kijken de partijen naar de OV-exploitatie? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| Kaders: welke ruimtelijke en overige kaders zijn er en hoe wil men hier mee om gaan? | Hoe ruim kijken de partijen naar de verschillende kaders? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |

In de appendix bij deel 2 van de focusgroep is na te lezen hoe bovenstaande indicatoren zijn vertaald in de vragenlijst die de groepen mee kregen.

Collaboratieve besluitvorming

Een collaboratief besluitvormingsproces is zoals eerder gesteld een randvoorwaarde voor *relational design*. Een belangrijke toetst voor het tweede deel van de focusgroep was dus of men, na de verschillende ontwerp aspecten te hebben verkend, ook komt tot collaboratieve besluitvorming. Hierbij is getoetst of men tot een gezamenlijk opdrachtgeverschap komt en wat er nodig is om tot besluitvorming te komen. In tabel 14 staat hoe dit is vertaald in indicatoren. Hiermee is getoetst of er collaboratief opdrachtgeverschap tot stand komt, een andere samenwerkingsvorm, of geen samenwerking.

Tabel 14 Indicatoren collaboratieve besluitvorming

| Aspecten collaboratieve besluitvorming | Indicatoren |
|---|---|
| Samenwerking: wie vervullen de rol van opdrachtgever voor bouw en exploitatie van de multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van deel 1 van de focusgroep verwacht kan worden, of juist niet? |
| Besluitvorming: wat is er nodig om te besluiten over het haalbaarheidsonderzoek multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van deel 1 van de focusgroep verwacht kan worden, of juist niet? |
| Overige randvoorwaarden: Wat is er nog meer nodig ten aanzien van inhoud of besluitvorming van haalbaarheidsonderzoek multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van deel 1 van de focusgroep verwacht kan worden, of juist niet? |

In de appendix bij deel 2 van de focusgroep is na te lezen hoe bovenstaande indicatoren zijn vertaald in de vragenlijst die de groepen mee kregen.

4.3.2 Resultaten deel 2 focusgroep

Voor deel 2 van de focusgroep zijn de deelnemers in twee groepen verdeeld. Iedere groep kreeg 45 minuten de tijd om samen met één van de begeleiders de vragen uit de opdracht te beantwoorden. De resultaten hiervan zijn vervolgens door beide groepen plenair gepresenteerd en besproken. Hieronder zijn de presentaties van de twee groepen toegelicht en vertaald naar de indicatoren voor *relational design* en collaboratieve besluitvorming.

Presentatie groep 1

Groep 1 stelt dat het nog niet duidelijk is hoe het studiegebied uit de opdracht zich ruimtelijk gaat ontwikkelen. Men is gevraagd te kijken naar het gebied rond P+R Westraven voor een multimodale hub (zie figuur 5). Dit gebied is nu nog een lappendeken en heeft geen hoog stedelijk uitstraling. Op termijn is deze potentie er wel, afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt. Groep 1 heeft daarom voor een oplossing op lokale schaal gekozen die het parkeren op afstand kan faciliteren voor opeenvolgend verschillende gebieden in Utrecht en als eerste de Merwedekanaalzone. Met het oog op de toekomst van het gebied en parkeren in (de regio) Utrecht is het belangrijk dat het plan adaptief is. Als de HOV-lijn Lunetten – Utrecht Science Park bijvoorbeeld een stop krijgt in dit gebied dan wordt deze plek al snel een knooppunt. Het is nu nog niet duidelijk welke kant dit op gaat. Dit maakt dat het concept nu vooral moet voldoen aan de wisselende behoefte aan parkeren op afstand vanuit de verschillende gebiedsontwikkelingen in en rond Utrecht. Randvoorwaarde hierbij is dat er voldoende ruimte blijft in de parkeervoorzieningen om het economisch bestemmingsverkeer af te vangen.

Figuur 5 Aangerekte locaties in het voorbeeld



Groep 1 gaat er vanuit dat er bij de uitvoering van dit concept samenwerking tussen RWS en de gemeente Utrecht mogelijk is. Het kan zijn dat randgemeenten hier bij aansluiten als dit raakt aan hun parkeervraag en bereikbaarheid. I&W ziet geen rol voor zich zelf in deze samenwerking. Dit omdat een multimodale hub op deze schaal niet bijdraagt aan een oplossing op nationale schaal. Verder beperkt de samenwerking zich tot publiek-publiek. AM ziet niet een directe rol weggelegd om bij te dragen in dit concept. Voor RWS is een belangrijke eis dat de multimodale hub een aantoonbare bijdrage levert aan het oplossen van een knelpunt in het hoofdwegennet. Hiervoor is een minimale vereiste dat de plekken die in Westraven worden onttrokken voor het economisch bestemmingsverkeer elders terugkomen. Verder moet er ook een beeld zijn hoe deze locatie past in het stelsel van overstapmachines dat straks ontstaat en hoe het economisch bestemmingsverkeer hier vrij toegang tot krijgt.

In tabel 15 is de presentatie van groep 1 vertaald naar de indicatoren voor *relational design* en collaboratieve besluitvorming

Tabel 15 Score groep 1 op indicatoren relational design en collaboratieve besluitvorming

| Begrip | Score op indicatoren |
|-------------------------------|--|
| <i>Relational design</i> | <p>Locatie: huidige locatie P+R Westraven</p> <p>Programma: adaptief vooral gericht op vraag vanuit parkeren op afstand</p> <p>Exploitatie: in eerste instantie parkeergebouw met busverbinding</p> <p>(Ruimtelijke) kaders: nog onduidelijk hoe het gebied zich gaat ontwikkelen, nu geen scherpe kwaliteitseisen</p> |
| Collaboratieve besluitvorming | <p>Samenwerking: Rijkswaterstaat en gemeente Utrecht en mogelijk randgemeenten</p> <p>Besluitvorming: draagt vanuit I&W niet bij aan nationaal doel</p> <p>Overige randvoorwaarden: moet oplossing bieden voor economisch bestemmingsverkeer en passen in lange termijn perspectief voor multimodale hubs</p> |

Bovenstaande tabel laat zien dat groep 1 beperkt scoort op *relational design*. Er wordt voor een pragmatische oplossing gekozen die tegelijkertijd tegemoet komt aan de vraag naar parkeren op afstand en het afvangen van het economisch bestemmingsverkeer. De ontwikkeling richting de toekomst wordt bewust nog open gelaten, omdat nog niet zeker is welke ruimtelijke kwaliteit dit gebied gaat krijgen. Er is daarnaast ook niet echt sprake van collaboratieve besluitvorming. Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht vinden elkaar in een oplossing die recht doet aan beide belangen. Er is echter geen geld beschikbaar vanuit I&W en het is nog onzeker of de oplossing ook tegemoet kan komen aan de randvoorwaarden die Rijkswaterstaat stelt. Voor collaboratieve besluitvorming moet er sprake zijn van iets van een procesontwerp (randvoorwaarde: 2) institutionele opzet) voor gezamenlijke beslissingen.

Presentatie groep 2

Groep 2 vindt alle locaties die in het voorbeeld van een multimodale hub zijn aangereikt interessant. In het concept wil men alle beschikbare parkeerplaatsen in het gebied betrekken, zoals bijvoorbeeld bij IKEA. Op het optimaal benutten van alle plekken in het gebied, die nu een deel van de tijd leeg staan, zou een apart exploitatiemodel kunnen worden ontwikkeld (vanuit de markt). Een belangrijke eis ten aanzien van het gebouw is dat dit adaptief is. Hoe lang hebben we nog parkeergebouwen nodig? Het programma moet het gebruik van het gebouw aantrekkelijk maken. Hier ontstaat ook gelijk een dilemma, omdat veel extra auto's zijn te verwachten bij een aantrekkelijk programma. Dit is niet de bedoeling want dan los je het knelpunt niet op. De capaciteit van de afritten is beperkt tot 4.000 auto's per spits. Een ander dilemma rond de het programma en de exploitatie van een multimodale hub zijn de mogelijk diensten (services/distributie). Veel beoogde aanbieders van diensten geven aan dat hun businessmodel niet werkt als op elke multimodale hub hetzelfde wordt aangeboden. De businesscase voor een multimodale hub bestaat uit vier onderdelen: 1) het gebouw, 2) de aanleg van (openbaar) vervoer, 3) het aantal ritten en 4) het tarief. De businesscase voor een multimodale hub kan nu niet uit doordat het tarief niet laag genoeg is om het gebruik te bevorderen. Je zal er dus eerst geld op toe moeten leggen om de gewenste gedragsverandering voor elkaar te krijgen. De schaal maakt hier ook bij uit. Een bovenliggend netwerk van aansluitende multimodale hubs is eerder rendabel te maken.

Als je de toekomst van de Ring Utrecht meeneemt in het concept voor de multimodale hub dan kan er veel meer. Zo kun je bijvoorbeeld besparingen gebruiken die je realiseert als maatregelen uit het MIRT naar achter geschoven worden, of niet meer nodig zijn. Een deelnemer vanuit I&W stelt echter dat hier weinig flexibiliteit zit in het MIRT. Het is duidelijk afgebakend waar het geld aan besteed kan worden vanuit de MIRT-systematiek. Het Mobiliteitsfonds maakt op termijn wellicht meer mogelijk. De besteding hiervan is gekoppeld aan de opgave en niet zozeer aan het type oplossing.

Voor het opdrachtgeverschap is groep 2 uitgegaan van een partij die gemandateerd wordt door U-Ned. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met geld uit het Mobiliteitsfonds. Het gaat hierbij nog steeds om een publiek-publieke samenwerking.

In tabel 16 is de presentatie van groep 2 vertaald naar de indicatoren voor *relational design* en collaboratieve besluitvorming.

Tabel 16 Score groep 2 op indicatoren relational design en collaboratieve besluitvorming

| Begrip | Score op indicatoren |
|-------------------------------|--|
| Relational design | <p>Locatie: meerdere locaties, men zoekt naar optimaal benutten alle parkeerplaatsen</p> <p>Programma: twijfel over omvang programma. Enerzijds ambitie om kwalitatief hoogwaardig netwerk van multimodale hubs te ontwikkelen. Anderzijds moet de multimodale hub ook op korte termijn praktische knelpunten oplossen.</p> <p>Exploitatie: men houdt rekening met onrendabele exploitatie in eerste instantie om een gedragsverandering teweeg te brengen.</p> <p>(Ruimtelijke) kaders: twijfel tussen hoogwaardig netwerk van multimodale hubs en meer pragmatische oplossing.</p> |
| Collaboratieve besluitvorming | <p>Samenwerking: één partij wordt gemandateerd voor het opdrachtgeverschap vanuit U-Ned</p> <p>Besluitvorming: multimodale hub past niet binnen doelen conform MIRT-systematiek. Vanuit Mobiliteitsfonds straks wel is de verwachting.</p> <p>Overige randvoorwaarden: men twijfelt nog over de schaal. Voor een deel is dit afhankelijk van in hoeverre opschaling tot een betere businesscase leidt, anderzijds zijn er aanvullende publieke middelen nodig (vanuit het Mobiliteitsfonds).</p> |

Bovenstaande tabel laat zien dat groep 2 zich meer beweegt in de richting van *relational design* als groep 1. De locatie wordt nog open gelaten door groep 2 en men wil alle parkeerplaatsen in het gebied betrekken in het concept voor een multimodale hub. Men twijfelt nog over de schaalomvang van het concept. Moet er gelijk worden gedacht aan een netwerk van multimodale hubs, wat ook de businesscase voor de exploitatie ten goede komt? Of moet de scope juist beperkt worden zodat sneller een oplossing ontstaat voor de nu ervaren knelpunten? *Grosso modo* laat groep 2 dus meer ruimte open voor verschillende oplossingsrichtingen. Er is daarnaast tot op zekere hoogte sprake van een collaboratief besluitvormingsproces bij groep 2. In de zin dat men meer een procesontwerp (randvoorwaarde: 2 institutionele opzet) voor besluitvorming in gedachten heeft. Er wordt voor gekozen om één partij vanuit U-Ned te mandateren om een opdracht te geven om dit concept verder uit te werken. Hierbij zijn de businesscase in combinatie met de mogelijkheid van aanvullende financiering vanuit het Mobiliteitsfonds bepalend.

Discussie naar aanleiding van presentaties groep 1 en 2

De presentaties van groep 1 en 2 gaf aanleiding tot een verdere plenaire discussie in de focusgroep. Deze discussie levert de volgende inzichten op:

Samenwerking beperkt zich tot publiek-publiek, terwijl er wel (latente) vraag is vanuit de markt

Opvallend is dat het in beide presentaties om een publiek-publieke samenwerking gaat. Dit terwijl er vanuit de markt een duidelijke vraagkant is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de potentiële vraag vanuit de Jaarbeurs, als deze het huidige parkeerterrein wil gaan inzetten voor woningbouw. Deze vraag vanuit de markt krijgt echter geen vorm omdat het risico te groot is.

Dit inzicht is te herleiden tot de randvoorwaarde: 2 institutionele opzet en de indicator *participatory inclusiveness*. Zit iedereen die invloed heeft op het probleem wel aan tafel?

Deelnemers hebben vanuit een intrinsieke motivatie een hoog ambitieniveau, maar voelen zich niet gezamenlijk eigenaar van hetzelfde probleem

Het parkeren op afstand wordt gezien als een gemeentelijk probleem. Het gemeentelijk bordje is echter te klein om een transitie op niveau MRU naar parkeren op afstand te bewerkstelligen. De meest simpele oplossing voor parkeren op afstand is een parkeergebouw met een bus. Als je het alleen aan de gemeente overlaat kom je hier ongeveer op uit. Alle deelnemers onderschrijven echter nut en noodzaak van een systeem oplossing. Wat zijn dan de beperkingen?

Dit inzicht slaat terug op randvoorwaarde: 1) uitgangssituatie en de indicator: *incentives and constraints for participation*. Alle deelnemers ervaren de noodzaak van een systeemtransitie,

maar hierbij spelen nog wel verschillende *incentives* door elkaar. De gemeente heeft zowel behoefte aan korte termijn oplossing voor Merwede als een systeemtransitie.

Systeemdenken resulteert al snel in een cirkel redenering als er geen duidelijke indicatoren zijn

De eerste stap is om het kleiner te maken en modulair op te bouwen. Dus bijvoorbeeld RWS weg uit de P+R Westraven om plek te maken voor parkeren op afstand en dit te ontsluiten met een bus verbinding. Hier kun je vervolgens op verder bouwen richting een systeemtransitie. Is collaboratieve besluitvorming hierbij wel de weg? Moet niet één sterke partij het voortouw hier in nemen? Eigenlijk is er een regionaal programma nodig om dit te laten werken. De gemeente kan nu Westraven naar alle waarschijnlijkheid gebruiken voor de eerste stap, maar dan moeten er wel gelijk ook (veel) belangen geacommodeerd worden vanuit het systeem denken.

Je kunt dit kleiner maken door een gefaseerde ontwikkeling, pilot, om ervaringscijfers op te bouwen. Je hebt echter wel een totaalvisie nodig voordat je iets gefaseerd kunt aanpakken. Je kunt hier wel parallel over nadenken in combinatie met een pilot. Het is nodig om te experimenteren. Tegelijkertijd zie je dat je snel wordt ingehaald door de praktijk. Als de eerste woningen in Merwede klaar zijn dan wordt de rest van het gebied wellicht als parkeerterrein gebruikt en hebben huishoudens straks twee auto's.

Dit inzicht raakt aan randvoorwaarde: 2) institutionele opzet en de indicator: *clear ground rules*. Er is nog geen duidelijke agenda gezet voor de beoogde systeemtransitie, waardoor het ontbreekt aan beslisriteria.

De drie hierboven genoemde inzichten uit de plenaire discussie illustreren de weerbarstigheid van dit onderwerp. Doordat een multimodale hub een ingreep op systeemniveau is snijdt dit door de verschillende bestuurslagen heen. Bij het ontbreken van duidelijke instituties – zoals voor infrastructurele planning met de MIRT-systematiek – ontstaat een zoektocht hoe de verschillende belangen samen gebracht kunnen worden. De randvoorwaarden van Ansell & Gash voor collaboratieve besluitvorming zijn goed bruikbaar voor de analyse van deze zoektocht en leveren inzicht op waar men vast loopt. Het resultaat is echter dat al snel dezelfde cirkel redenering ontstaat als in deel 1 van de focusgroep. Men wil een oplossing op systeemniveau, heeft echter geen gedeelde visie op het transitie pad, etc. De kern van het model van Ansell & Gash is dat als de drie randvoorwaarden zijn ingevuld deze cirkel redenering doorbroken wordt en er een iteratief besluitvormingsproces op gang komt.

Conclusie deel 2 focusgroep

In aansluiting op het bovenstaande is de conclusie van deel 2 van de focusgroep dat *relational design* en collaboratieve besluitvorming nog moeizaam tot stand komen voor een multimodale hub. Dit is getoetst door de deelnemers van de focusgroep in twee groepen te verdelen en hen een opdracht voor een haalbaarheidsonderzoek voor een multimodale hub te laten formuleren. Groep 1 heeft hierbij vooral voor een pragmatische oplossing gekozen, zonder duidelijk procesontwerp voor gezamenlijke besluitvorming. Groep 2 laat meer ruimte in de opdrachtformulering en balanceert tussen een oplossing op systeemniveau en een meer pragmatische oplossing. Groep 2 heeft hierbij ook de stappen die nodig zijn voor gezamenlijk besluitvorming uitgestippeld. Beide groepen bestonden uit een vertegenwoordiging van de gemeente Utrecht en I&W/Rijkswaterstaat en een niet-overheidspartij. Er zijn geen controle variabelen waar uit af te leiden is waarom groep 2 meer scoort op de indicatoren voor *relational design* en collaboratieve besluitvorming als groep 1. De gehanteerde methode geeft ruimte om de indicatoren naar eigen inzicht in te vullen, waardoor het resultaat sterk afhankelijk is van de discussie die ontstaat in de groep. Bijgevolg is het lastig om kritische succesfactoren aan te wijzen. De hierboven beschreven inzichten vanuit de plenaire discussie in de focusgroep maken daarnaast duidelijk dat men ook weer snel in dezelfde cirkel redenering terugvalt als in deel 1 van de focusgroep.

4.4 Conclusie

Deel 1 en 2 van de focusgroep beantwoorden deelvraag 4: "Hoe kan in het besluitvormingsproces invulling worden gegeven aan de integratie tussen verstedelijking en mobiliteit?" Vanuit het conceptueel model (figuur 1, hoofdstuk 1) is de hypothese dat de toepassing van *relational design* en collaboratieve besluitvorming kan helpen om deze integratie te bewerkstelligen. Collaboratieve besluitvorming is hierbij een randvoorwaarde voor de toepassing van *relational design*. Daarnaast is de hypothese vanuit het model dat deze integratie belemmerd wordt door institutionele fragmentatie en de mate waarin er sprake is van een transitie, waardoor adaptieve planning nodig is. Met de focusgroep is getoetst of er voor een multimodale hub een collaboratief besluitvormingsproces tot stand

kan worden gebracht en of dan *relational design* kan worden toegepast. De keuze voor een multimodale hub als onderwerp op het snijvlak van mobiliteit en verstedelijking komt hierbij voort uit de analyse van de casus Merwedekanaalzone en U-Ned in hoofdstuk 3. Een multimodale hub biedt namelijk mogelijk een oplossing voor een mobiliteitsvraagstuk waar men vanuit de gebiedsontwikkeling Merwede en het bereikbaarheidsprogramma U-Ned mee zit.

De analyse van de resultaten van de focusgroep bevestigt de hypothese dat er van institutionele fragmentatie een sterke barrière werking uitgaat en dit wordt versterkt door de mobiliteitstransitie. In deel 1 van de focusgroep is getoetst of de randvoorwaarden vanuit het model van Ansell & Gash voor een collaboratief besluitvormingsproces kunnen worden ingevuld. Bij de vijf in de focusgroep vertegenwoordigde partijen is dit in wisselende mate het geval. De partijen met het grootste belang, de gemeente Utrecht en I&W/Rijkswaterstaat, scoren op een groot deel van de randvoorwaarden overwegend positief. Het is echter lastig om de randvoorwaarde: 2) institutionele opzet in te vullen. Reden hiervoor is dat men moeilijk tot gezamenlijke beslisriteria weet te komen. Enerzijds moet een multimodale hub voldoen aan eisen op systeemniveau om in aanmerking te komen voor een bijdrage vanuit I&W/Rijkswaterstaat. Waarbij nu niet denkbaar is dat een multimodale hub in aanmerking komt voor het MIRT, maar wel straks voor een bijdrage uit het Mobiliteitsfonds. Anderzijds is er nog geen gezamenlijke visie vanuit de gemeente, provincie en I&W/Rijkswaterstaat op de systeemtransitie met multimodale hubs. Gevolg is dat er een cirkel redenering ontstaat, terwijl een collaboratief besluitvorming juist een iteratief proces richting een gezamenlijke oplossing veronderstelt. Alleen de provincie Utrecht scoorde positief op alle randvoorwaarden van het model. Bij de bespreking van de resultaten bleek echter dat dit kwam omdat de multimodale hub vanuit ruimtelijke kwaliteit werd benadert door de deelnemer van de provincie. Vanuit mobiliteit worden ook vanuit de provincie eisen gesteld op systeemniveau en was de score anders geweest. Wat de bovengenoemde hypothese verder bevestigt.

Conclusie van deel 2 van de focusgroep is dat *relational design* en collaboratieve besluitvorming nog moeizaam tot stand komen voor een multimodale hub. De resultaten verschillen hierin wel voor de twee groepen waar de deelnemers in onderverdeeld waren. Waardoor dit verschil verklaard wordt is moeilijk te zeggen, omdat de groepen qua samenstelling min of meer gelijk waren en er geen controle variabelen zijn gebruikt. De discussie in de focusgroep naar aanleiding van de twee presentaties levert dezelfde cirkel redenering op als bij deel 1. Dit bevestigt des te meer de hypothese vanuit het conceptuele model dat de barrière werking van institutionele fragmentatie versterkt wordt door de mobiliteitstransitie.

Antwoord deelvraag 4

Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord: Hoe kan in het besluitvormingsproces invulling worden gegeven aan de integratie tussen mobiliteit en verstedelijking?

Het model van Ansell & Gash voor collaboratieve besluitvorming geeft goed inzicht in hoe dit vorm zou kunnen krijgen. Het is in de praktijk echter moeilijk om hier invulling aan te geven voor een onderwerp op het snijvlak van mobiliteit en verstedelijking. De resultaten van de focusgroep bevestigen althans dat voor een onderwerp waar deze belangen elkaar raken, een multimodale hub, de randvoorwaarden voor collaboratieve besluitvorming niet geheel kunnen worden ingevuld. Dit omdat er geen passend instrumentarium is en indicatoren ontbreken om te voorzien hoe een multimodale hub op systeemniveau gaat functioneren. Dit kan ondervangen worden door hiermee te experimenteren in de praktijk. De verantwoordelijke publieke partijen zijn het hier ook over eens, maar komen moeilijk uit de cirkel redenering die ontstaat. Als je gaat experimenteren moet je wel weten hoe het op systeemniveau uitpakt, etc. De in het conceptueel model in figuur 1 (zie hoofdstuk 1) gesignaleerde barrière werking van gefragmenteerde instituties in combinatie met de mobiliteitstransitie versterken deze cirkel redenering. Gevolg is dat er geen iteratief besluitvormingsproces tot stand komt. Het concept van *relational design* kan daarnaast helpen om belangen ten aanzien van mobiliteit en verstedelijking te integreren. De resultaten van de focusgroep laten zien dat er wel iets van *relational design* tot stand komt bij één van de twee groepen. Door gebrek aan een controle variabelen is de reden hiervan echter moeilijk te achterhalen. Uiteindelijk ontstaat ook weer dezelfde cirkel redenering bij deze groep. Dit bevestigt de veronderstelling in het conceptueel model dat collaboratieve besluitvorming een randvoorwaarde is voor *relational design*.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag en plaats de onderzoeksresultaten in perspectief.

Hierbij is de volgende opbouw gevolgd. In de eerste paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord. Vervolgens wordt ingegaan op de reikwijdte van de onderzoeksresultaten. In hoeverre is de Merwedekanaalzone een *critical case* in termen van Flyvberg en wat betekent dit voor de generaliseerbaarheid? Welke kritische kanttekeningen moeten er bij de onderzoeksresultaten worden gezet? Paragraaf 5.2 bevat de inzichten en aanbevelingen die hieruit voortvloeien.

5.1 Conclusie

Beantwoording hoofdvraag

Deze paragraaf geeft antwoord op de hoofdvraag: hoe kunnen belangen ten aanzien van verstedelijking en mobiliteit worden samengebracht in het besluitvormingsproces?

Antwoord op deze vraag is dat eerst duidelijk moet worden waar deze belangen uit bestaan. Voor de casus Merwedekanaalzone en U-Ned is dit beeld gebracht. Hieruit komt naar voren dat de keuze voor verdichting in Merwede alleen vorm kan krijgen doormiddel van een innovatief mobiliteitsconcept. Dit raakt vervolgens de belangen vanuit U-Ned omdat dit mobiliteitsconcept ingrijpt op het mobiliteitssysteem op het niveau van het *daily urban system* van de Metropool Regio Utrecht (MRU). Gevolg is dat er een patstelling lijkt te ontstaan. Vanuit U-Ned is men nog niet zo ver dat er keuzes gemaakt kunnen worden over het mobiliteitssysteem op het niveau van de MRU en specifiek voor Utrecht Zuidwest. Vanuit Merwedekanaalzone heeft men echter al voorgesorteerd op een bepaald verstedelijkingsmodel voor Utrecht Zuidwest door sterk te verdichten. Vervolgens kunnen deze belangen worden samengebracht in een besluitvormingsproces. Hiervoor ontbreken echter de instrumenten en indicatoren.

Dit blijkt althans uit de antwoorden op de deelvragen:

1. Gefragmenteerde instituties maken dat het instrumentarium op nationaal niveau vooral gericht is op lijninfrastructuur. De mobiliteitstransitie in stedelijke gebieden vraagt echter om een ander instrumentarium en indicatoren. Vanaf 2021 moet het Mobiliteitsfonds hier de financiële middelen voor beschikbaar stellen. De gefragmenteerde instituties in combinatie met de mobiliteitstransitie maken het naar verwachting echter ingewikkeld om hier invulling aan te geven.
2. De casus Merwedekanaalzone en U-Ned laat zien dat de opgave op het vlak van mobiliteit en verstedelijking bestaat uit het leggen van een verbinding tussen de besluitvorming op verschillende schaalniveau's. Dit is lastig omdat er geen regie, of instrumentarium is op dit punt. Het primaat voor ruimtelijke planvorming is decentraal belegd met een sterke rol voor de markt. Het primaat voor mobiliteit ligt bij provincie en Rijk.
3. Ondanks de sterke relaties die er vanuit de inhoud tussen de verschillende schaalniveau's liggen op het vlak van mobiliteit en verstedelijking, komt er geen verbinding in het besluitvormingsproces tot stand in de casus Merwedekanaalzone en U-Ned.
4. Vervolgens is met een focusgroep onderzocht of deze verbinding in het besluitvormingsproces wel te leggen is voor een onderwerp op snijvlak van de belangen vanuit de verschillende schaalniveau's, een multimodale hub. Op basis van de resultaten hiervan wordt de conclusie getrokken dat de randvoorwaarden voor een collaboratief besluitvormingsproces niet geheel kunnen worden ingevuld. Gevolg is dat er een cirkel redenering ontstaat in plaats van een iteratief besluitvormingsproces. De gewenste publiek-publieke samenwerking komt dus nog niet echt tot stand. Dit is vooral toe te schrijven aan de onder punt 1 genoemde gefragmenteerde instituties in combinatie met de mobiliteitstransitie.

Op basis van het antwoord op de bovenstaande deelvragen is de conclusie dat vooral de barrière werking van gefragmenteerde instituties in combinatie met de mobiliteitstransitie gezamenlijke besluitvorming vanuit de verschillende schaalniveau's in de weg zit.

Merwedekanaalzone en U-Ned als critical case

De aanleiding om de Merwedekanaalzone en U-Ned als casus te selecteren is deze zou kunnen fungeren als *critical case* in termen van Flyvberg. Kenmerk van een *critical case* is dat de inzichten die zijn opgedaan gebruikt kunnen worden in een deductieve redeneerlijn richting vergelijkbare *cases* (Flyvberg, 2006, p. 230). In deze paragraaf wordt daarom eerst ingegaan op de vraag of, en zo ja, op welke punten de casus Merwedekanaalzone en U-Ned zich kenmerkt als *critical case*.

Merwedekanaalzone en U-Ned is in hoofdstuk 1 om de volgende redenen aangemerkt als *critical case* (Flyvberg, 2006):

- de ambities voor het woningbouwprogramma in de Merwedekanaalzone zijn relatief hoog;
- de ambities voor de verstedelijkingsopgave in de metropoolregio zijn Utrecht groot in vergelijking tot de aanwezige infrastructuur;
- in vergelijking tot andere vergelijkbare transformatiegebieden is de verdichtingsambitie voor de Merwedekanaalzone met 200 woningen per hectare erg hoog;
- Utrecht heeft een cruciale functie als draaischijf van Nederland. De doorstroming van het nationale trein en auto verkeer stelt daarom randvoorwaarden aan de verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave in en rond Utrecht.

Bovenstaande aspecten komen duidelijk terug in het casusonderzoek, waardoor deze zich kenmerkt als *critical case* op deze punten.

De groeiambitie van Utrecht is met een toename van 20% bovenop het huidige aantal inwoners hoog. Hiermee zit Utrecht aan de bovenkant van de gemeenten met bevolkingsgroei (zie figuur 6 in de bijlage). Utrecht (zowel stad als provincie) zitten aan de bovenkant qua dichtheid en groei. De schaa sprong die nodig is in de infrastructuur om de groei in de stad Utrecht te accommoderen komt regelmatig terug in de interviews. Utrecht kent als vierde stad van Nederland bijvoorbeeld maar één intercity station en twee tramlijnen, voor Rotterdam, Amsterdam en Den Haag liggen deze aantallen beduidend hoger. Of het stedenbouwkundige plan voor Merwede met 200 woningen per hectare het plan is met de hoogste dichtheid van Nederland is, is niet te checken, maar wel erg waarschijnlijk. Westerdok in Amsterdam is met 175 tot 300 woningen per hectare het dichtst bebouwde stukje Nederland en telt zo'n 1.000 woningen. Dus 200 per hectare voor een wijk van 6.000 woningen is zeker hoog voor Nederlandse begrippen. Dat Utrecht een functie heeft als draaischijf van Nederland hoeft geen betoog.

Reflectie op onderzoeksresultaten

Bij de resultaten van dit onderzoek kunnen de volgende kritische kanttekeningen worden gezet. Dit onderzoek is opgezet als een verkennend onderzoek. Gevolg hiervan is dat een proces in plaats van project aanpak is gekozen. Hier is veel tijd in gaan zitten en hierdoor zijn in de onderzoeksopzet en methodiek iets meer vrijheden genomen, als bij een duidelijk afgebakend onderzoek. De meerwaarde hiervan is dat dit onderzoek redelijk dicht aansluit op de praktijk en de resultaten direct bruikbaar zijn in de praktijk. De focusgroep heeft hierin zeker zijn waarde bewezen en de resultaten hiervan worden waarschijnlijk nog verder gebruikt door Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht. Zelf heb ik de focusgroep en interviews ook als het leukste onderdeel van het onderzoek ervaren. De grootste zoektocht heeft gezeten in de opzet van het theoretisch kader en de toepassing hiervan op de analyse van het interview materiaal. Door de breedte van het onderwerp mobiliteit en verstedelijking is het lastig om hier de verbindingen te leggen en het empirische onderzoek goed in te kaderen. Ook de keuze om één casus te onderzoeken is hierbij een risico. Dit risico heb ik genomen omdat ik dit vraagstuk vanuit het perspectief van de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone en het programma U-Ned wilde benaderen. Praktisch gezien was het niet mogelijk om een vergelijkende casus onderzoek op te zetten op deze manier, binnen de tijdsperiode die voor een MSRE-scriptie staat. Deze aanpak heeft dus tot een wat lossere opzet op methodisch vlak geleid, wat mijn inziens geoorloofd is voor een verkennende studie, maar waar zonder meer kritiek op mogelijk is.

De focusgroep is nadrukkelijk ingezet om de bevindingen verder te toetsen en te sonderen bij de betrokkenen. Kanttekening die hierbij gezet kan worden is dat de conclusies die getrokken zijn op basis van de resultaten van de focusgroep wat stevig zijn aangezet. Op basis van de resultaten van één focusgroep plus de insteek van de vragen en opdrachten, zijn de conclusie ten aanzien van het conceptuele model sterk aangezet. In die zin vergroot

de toepassing van een conceptueel model het belang van de gekozen indicatoren uit, terwijl dit in de praktijk genuanceerder ligt. Het verslag van de focusgroep en dit rapport zijn ter verificatie voorgelegd aan de deelnemers van de focusgroep, zodat dit op hoofdlijnen ook aansluit bij hun beleving. Enige sturing vanuit de onderzoeker in de analyse van de resultaten is echter niet uit te sluiten.

5.2 Aanbevelingen

Conclusie is dat Merwedekanaalzone en U-Ned zich classificeert als *critical case*. De inzichten die zijn opgedaan in deze casus zijn dus van nut voor vergelijkbare casussen. Hieronder zijn de in het oog springende inzichten vanuit deze casus benoemd. Deze inzichten zijn vervolgens vertaald naar aanbevelingen voor de praktijk.

1. *Gefragmenteerde instituties beperken de onderlinge afstemming tussen ruimtelijke schaalniveau's.*

Het besluitvormingsproces zoals dit verloopt voor Merwedekanaalzoen en U-Ned bevestigt dat er sprake is van gefragmenteerde instituties. Vanuit Merwede doordenkt men niet de consequenties die het nieuwe mobiliteitsconcept op systeemniveau heeft. Omgekeerd is men vanuit U-Ned vooral bezig met de implicaties op systeemniveau te onderzoeken in eerste instantie gericht op lijninfrastructuur gefinancierd vanuit het MIRT. Er is op dit punt ook weinig consultatie onderling. De gemeente Utrecht betreft Rijkswaterstaat bijvoorbeeld niet bij de ontwikkeling van haar parkeerbeleid. Doordat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn gescheiden vanuit gefragmenteerde instituties wordt niet snel naar de verbinding gezocht in de oplossing van een gezamenlijk probleem. In Utrecht is dat het hoofd- en onderliggend weggennet de groei nauwelijks nog aan kan.

2. *Experimenteer ruimte op het gebied van mobiliteit lijkt beperkt.*

Conclusie vanuit de focusgroep is dat er weinig experimenteerruimte leek te bestaan voor een multimodale hub in combinatie met parkeren op afstand. Dit omdat er telkens eisen werden gesteld hoe dit op systeemniveau moet functioneren. Hierbij kijkt men ook vooral vanuit de eigen opdracht, zo zal een oplossing aan een aantal criteria moeten voldoen om in aanmerking te komen voor Rijksgeld. Omgekeerd schrikt de gemeente Utrecht er voor terug om te investeren in een hoogwaardige oplossing als zij er alleen voor staat. Wellicht dat het Mobiliteitsfonds vanaf 2021 meer speelruimte creëert op dit vlak.

3. *Publiek-publieke samenwerking is sterk afhankelijk van gezamenlijke indicatoren voor besluitvorming.*

Instrumenten zoals het MIRT¹⁹ maken dat gezamenlijke besluitvorming op basis van indicatoren kan plaatsvinden. Dit maakt publiek-publiek samenwerking overzichtelijk. Bij gebrek aan dit soort indicatoren ontstaat echter al snel een warrig proces. Het mobiliteitsconcept voor Merwedekanaalzone leunt in sterke mate op het voorsorteren op een doelgroep die weinig tot beperkt van de auto gebruik maakt. In de directe nabijheid van stations en op kleinere schaal is dit zeker de trend. Voor een woonwijk van 10.000 en 6.000 is dit echter nog ongekend. Op basis van het gegeven dat 43 tot 67% van de verplaatsingen op een afstand van meer dan 1 kilometer per auto gaat kun je goed ontcrachten dat dit niet gaat werken. Het ontbreekt echter aan criteria om op dit punt tot besluitvorming te komen.

4. *Er is niemand verantwoordelijk voor de afstemming tussen schaalniveau's.*

De besluitvorming vanuit U-Ned en de Merwedekanaalzone vindt los van elkaar plaats. Het college van B&W van Utrecht neemt ook het principe besluit om voor Merwede af te wijken van het vingerend beleid met een parkeernorm van 0,3. Het innovatieve mobiliteitsconcept met parkeren op afstand grijpt echter wezenlijk in op het mobiliteitssysteem, waar vanuit het integrale bereikbaarheidsprogramma U-Ned nog keuzes in gemaakt moeten worden. Merwede maakt tegelijkertijd ook onderdeel uit van de Woondeal met het ministerie van BZK. Hier werken verschillende werelden langs elkaar heen. Het primaat ten aanzien van de ruimtelijke ordening is belegd bij de gemeente. De gemaakte keuzes ten aanzien van ruimtelijke ordening raken echter aan een systeemniveau, waar men afhankelijk is van het de Rijksoverheid voor de grotere mobiliteitsopgaven. Hier wordt met reden een bredere afweging gemaakt. Als gemeenten zelf alle budgetten voor infrastructuur en mobiliteit zouden beheren, zou Nederland er heel anders uit zien. Tegelijkertijd wordt het ambitieniveau ten aanzien van het woningbouwprogramma voor Merwede vanuit het Rijk

¹⁹ MIRT, staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. In dit programma zijn alle grootschalige investering infrastructuur opgenomen. Het MIRT kent een vaste systematiek, waarbij de uitkomst per definitie altijd bestaat uit de aanleg van lijninfrastructuur.

onderschreven vanuit het ministerie van BZK, terwijl men er vanuit U-Ned niet uit is welk verstedelijkingsmodel vanuit mobiliteit wordt nagestreefd. De motie van Nijboer (PVDA) en Ronnes (CDA) voor de heroprichting van een ministerie van VROM is een duidelijk signaal op dit punt. Er wordt gezocht naar een manier om meer regie te krijgen nu de woningbouwproductie weer hoog op de politieke agenda staat.

De bovenstaande inzichten zijn naar verwachting te vertalen naar vergelijkbare situaties, waar men onder de politieke druk keuzes maakt voor grootschalige woningbouwprojecten die ingrijpen op het mobiliteitssysteem.

Aanbevelingen

De bovenstaande inzichten zijn hieronder omgezet in aanbevelingen voor de praktijk:

- 1. Zorg voor institutionele ademruimte om tot een gedeelde probleemdefinitie op systeemniveau te komen en verken van hieruit oplossingsrichtingen.** Dit is lastig want gefragmenteerde instituties veronderstellen dat men zich vooral beperkt tot de eigen opdracht. Wat nu juist nodig lijkt is dat men even los komt van de eigen opdracht en verkent waar de knelpunten liggen op het grensvlak tussen schaalniveau's.
- 2. Creëer budget voor experimenten rond mobiliteit in stedelijk gebied.** De mobiliteitstransitie in stedelijk gebied is complex omdat het om een gedragsverandering gaat die zich niet altijd laat sturen. Juist daarom zijn experimenten belangrijk, maar het resultaat hiervan staat of valt ook met de kwaliteit hiervan en dus ook het budget. Niemand wordt warm van een parkeergebouw met busverbinding.
- 3. Zorg voor nieuwe indicatoren voor besluitvorming rond mobiliteit in stedelijk gebied.** Het MIRT is de resultante van jaren ervaring, kennis en kunde. Voor mobiliteit in stedelijk gebied is een dergelijk instrumentarium hard nodig. Dit kan worden opgebouwd doormiddel van een landelijk expertisecentrum (bij Rijkswaterstaat).
- 4. Heroverweg de rolverdeling tussen centrale en decentrale overheid.** De huidige status quo waarbij de landelijke overheid beslist over de infrastructurele budgetten en decentrale overheid over alle ruimtelijke plannen lijkt niet meer te passen bij de huidige opgave. Het herintroduceren van landelijke instituties op dit terrein, zoals een nieuw ministerie van VROM, laat de pendule echter weer helemaal de andere kant op slaan. Vanuit het huidige instrumentarium zijn er goede alternatieven. Zo kan het Rijks Inpassingsplan (RIP) bijvoorbeeld ingezet worden om complexe opgaven op het gebied van mobiliteit en verstedelijking in te passen.

Tot slot nog een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Een waardevol vervolg onderzoek lijkt te zetten in welke indicatoren bruikbaar zijn voor de aanwending van het Mobiliteitsfonds voor de mobiliteitstransitie in hoog stedelijk gebied. Waar ligt nu de grens dat een ingreep dusdanige impact heeft op het mobiliteitssysteem dat dit gezien kan worden als Rijksdoel? En welke set aan afwegingscriteria hanteert je nu met het oog op de mobiliteitstransitie die gaande is?

Bibliografie

- Arcadis. (2018). *Improving quality of life through transit hubs*. Geraadpleegd van <https://whitepapers.binnenlandsbestuur.nl/benchmark-methodiek-beoordeelt-onbenut-potentieel.183112.lynkx?rapportPointer=9-268990-268992-287645&filterValue=hubs&filterType=Zoeken&pageStart=>
- Arts, J., Filarski, R., Jeekel, H., & Toussaint, B. (2016). *Builders and planners: a history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands*. The Hague: Rijkswaterstaat Ministry of Infrastructure and the Environment.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. Geraadpleegd van <https://pdfs.semanticscholar.org/43e8/b7aca0f7fa8cd629ecb264e4d1b046964edf.pdf?qa=2.102576196.455803304.1573667117-1733043616.1573667117>
- BPD, OKRA, ARUP, & SVP. (2018). *Stedenbouwkundig plan voormalig defensieterrein* (Een gezonde autoluwe nieuwe stadswijk). Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/merwedekanaalzone/2018-03-Stedenbouwkundig-Plan-voormailg-Defensieterrein.pdf>
- Bos, K. (2019, 6 maart). In Utrecht wordt alleen over de fiets in superlatieven gesproken. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/06/in-utrecht-wordt-alleen-over-de-fiets-in-superlatieven-gesproken-a3908113>
- Bertaud, A. (2004). The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence? *IURD Working Paper Series*, , 1–32. Geraadpleegd van <http://escholarship.org/uc/item/5vb4w9wb>
- Bertolini, L. (2009). *De planologie van mobiliteit: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar planologie in het bijzonder van Verkeer, Vervoer en Infrastructuur aan de Universiteit van Amsterdam* (https://pure.uva.nl/ws/files/852009/79510_PDF_1723oratie_Bertolini.pdf). Geraadpleegd van https://pure.uva.nl/ws/files/852009/79510_PDF_1723oratie_Bertolini.pdf
- BNA Onderzoek. (2017). *Stad x Snelweg* (http://media.except.nl/media/uploaded_files/asset_files/SnelwegxStad_lowres_met-cover_-voor-website.pdf). Geraadpleegd van http://media.except.nl/media/uploaded_files/asset_files/SnelwegxStad_lowres_met-cover_-voor-website.pdf
- BNA Onderzoek. (2019). *De stad van de toekomst: tien ontwerpvisies voor vijf locaties, verbeelding voor een vierkante kilometer stad*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij Blauwdruk.
- College van Rijksadviseurs (CRA). (2019). *Dashboard verstedelijking*. Geraadpleegd van <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/advies-publicaties/publicatie/2018/10/16/dashboard-verstedelijking>
- Binsbergen, A., & Hoogendoorn, S. (2016). De toekomst van stedelijke mobiliteit. *NM Magazine*, 4. Geraadpleegd van <https://www.nm-magazine.nl/artikelen/de-toekomst-van-stedelijke-mobiliteit/>
- Broadbuss, A. (2010). Tale of two eco suburbs in Freiburg: Encouraging Transit and Bicycle Use by Restricting Car Parking Provision. *Transportation Research Record*, 2187, 114–122. Geraadpleegd van <https://pdfs.semanticscholar.org/e0b2/507b5f71a77b9f850424e902f94d8446660d.pdf>
- Castells M. (1996) *The rise of the network society (volume 1)*. Blackwell, Cornwall.

- College van Rijksadviseurs (CRA). (2019). *Guiding Principles Metromix*. Geraadpleegd van <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/04/11/reos-advies>
- CROW. (2017). *Parkeren en gedrag: een overzicht van alle relevante kennis op het gebied van parkeren en gedrag*. Geraadpleegd van <https://www.crow.nl/downloads/documents/kpvv-kennisdocumenten/publicatie-parkeren-en-gedrag-2017?ext=.pdf>
- Duursma, M., & Verlaan, J. (2019, 12 juni). *Wegen en openbaar vervoer lopen vast. Er moet meer capaciteit komen, en het verkeer moet veiliger en duurzamer worden. Dat kost wel wat*. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/12/vervoerssector-miljarden-nodig-voor-transitie-a3963332>
- Engelman, L. (2019, 30 januari). *Merwekanaalzone (10) ambitieuze plannen*. *Nieuws 030*. Geraadpleegd van <https://www.nieuws030.nl/achtergrond/merwedekanaalzone-10-ambitieuze-plannen/>
- Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Eigenarencollectief Merwede. (2017). *Schetsontwerp stedenbouwkundig plan Merwede*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/merwedekanaalzone/2017-10-Schetsontwerp-Merwedekanaalzone.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2018a). *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone (Deel 1: Ruimtelijke agenda voor de toekomst van de Merwedekanaalzone)*. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/omgevingsvisie/deelgebied_Merwedekanaalzone/2018-03-MWKZ-Omgevingsvisie%E2%80%93deel-1-ruimtelijke-agenda_01.pdf
- Gemeente Utrecht. (2018b). *Oplegnotitie MER Merwedekanaalzone Utrecht*. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/merwedekanaalzone/2018-03_Oplegnotitie_milieu-effectrapportage_MER_Merwedekanaalzone.pdf
- Hajer, M. (Ed.). (2017). *De macht van verbeelding: Inaugurale rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van faculteitshoogleraarschap "Urban Futures" aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht*. Geraadpleegd van https://www.uu.nl/sites/default/files/20170320-uu_oratie-hajer.pdf
- Hagendijk, K. (2017, 26 oktober). *Verstedelijking en mobiliteit als integrale opgave*. Geraadpleegd op 15 juli 2019, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/verstedelijking-en-mobiliteit-als-integrale-opgave/>
- Hamers, D., Hornis, W., & Snellen, D. (2013). *Infrastructuur en verstedelijking: kennis en beleid voor een betere afstemming. Gepresenteerd bij Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Rotterdam*. Geraadpleegd van https://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs_2013/cvs13_019.pdf
- Hamerslag, T. (2018). *Faciliteren voor investeren (Onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling)*. Geraadpleegd van https://files.vastgoedbibliotheek.nl/Server/getfile.aspx?file=docs/MSRE/18-1/Hamerslag_T.pdf
- Heeres, N., Van Dijk, T., Arts, J., & Tillema, T. (2017). *Coping with interrelatedness and fragmentation at the infrastructure/ land-use interface: The potential merits of a design approach*. *The Journal of Transport and Land Use*, 10(1), 409–435. Geraadpleegd van https://www.rug.nl/research/portal/files/41852383/833_4508_1_PB.pdf

- Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning*. Geraadpleegd van [https://www.rug.nl/research/portal/publications/towards-areaoriented-approaches-in-infrastructure-planning\(927e294a-19fa-4966-8a5b-f0cfbc5c1f49\).html](https://www.rug.nl/research/portal/publications/towards-areaoriented-approaches-in-infrastructure-planning(927e294a-19fa-4966-8a5b-f0cfbc5c1f49).html)
- Goudappel Coffeng en Rebel. (2018). *Mobiliteitsconcept voor Merwede Eindrapport Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/merwedekanaalzone/2018-04-Eindrapport-Mobiliteitsconcept-voor-Merwede.pdf>
- Kamerstuk II 2019/01, 34682, nr. 8 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties Uitkomsten overleg Rijk-G4 over verstedelijking. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34682-8.pdf>
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM). (2018). *Meer zicht op Mobility-as-a-Service*. Geraadpleegd van <https://www.kimnet.nl/publicaties/brochures/2018/09/17/meer-zicht-op-mobility-as-a-service>
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM). (2019). *Mobiliteit in Stedelijk Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2019/06/04/mobiliteit-in-stedelijk-nederland>
- Knoop, B. (2019, 24 juli). Wonen of windmolens? Botsende belangen in het Utrechtse buitengebied. *Het Financieel Dagblad*. Geraadpleegd van <https://fd.nl/achtergrond/1309102/wonen-of-windmolens-botsende-belangen-in-het-utrechtse-buitengebied>
- Kwantes, C. (2018). Mobiliteit als vliegwiel voor binnenstedelijke verdichting. *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, Amersfoort, Nederland. Geraadpleegd van https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi34rLnpbniAhXOY1AKHRvUARYQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.dat.nl%2Fdownload%3Fpath%3D%252Fmedia%252F678718%252Fid_150_christiaan_kwantes_mobiliteit_als_vliegwiel.pdf&usq=AOvVaw3TGaBUant-yg-1_B4TLsj0
- Langstraat, F., Valenta, S., & Pelzer, P. (2014). Een nieuw mobiliteitstijdperk. *Agora*, 2, 4-7. Geraadpleegd van <https://ojs.ugent.be/agora/article/download/2515/2470>
- Maat, K. (2010). Vestedelijking en mobiliteit: de VS versus Nederland. *Gepresenteerd bij Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, Roermond. Geraadpleegd van https://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs/cvs10_028.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), Ministerie van Economische Zaken (EZK), & Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W). (2017). *Ruimtelijk Economische Ontwikkelstrategie Noordelijke en Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven: uitvoeringsprogramma 2017-2018*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/23/uitvoeringsprogramma-van-de-ruimtelijk-economische-ontwikkelstrategie-reos>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK). (2019a). *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Geraadpleegd van <https://denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), Provincie Utrecht, Gemeente Utrecht, & 16 Gemeenten . (2019b). *Woondeal Regio Utrecht: Samenwerkingsagenda voor toekomstbestendige verstedelijking*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/24/woondeal-regio-utrecht>
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2012). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte (Nederland concurrerend, bereikbaar)*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W). (2019). *Schets Mobiliteit naar 2040 veilig, robuust, duurzaam*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/07/schets-mobiliteit-naar-2040>

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). (2010). *Evaluatie verstedelijking VINEX*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27562-10-b1.pdf>

MUST, Move Mobility, & Decisio. (2019). *Verstedelijkingsmodellen_v7* (v7 editie). Amsterdam. **[VERTOUWELIJK]**

Planbureau voor de leefomgeving (PBL). (2014a). *Slimme steden. De opgave voor de 21e-eeuwse stedenbouw in beeld*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2014-slimme-steden-1255.pdf>

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2014b). *Kiezen en delen: Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Kiezen%20%C3%A9n%20delen_1358.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2014c). *Bereikbaarheid verbeeld*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Bereikbaarheid%20verbeeld_1343.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), & Windesheim. (2016). *Waardenkaart mobiliteit [Schema]*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL2015_Waardenkaart-mobiliteit_1877.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2016). *De innovatieve stad: hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische, groene en sociale innovaties*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2016_De-innovatieve-stad_2185.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2019). *Oefenen met de toekomst: Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur. Ruimtelijke Verkenning 2019*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2019-ruimtelijke-verkenning-2019-oefenen-met-de-toekomst-2631.pdf>

Rauws, W., Zuidema, C., & de Roo, G. (2019). *Adaptieve Planning in Perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van https://www.rug.nl/research/portal/files/91104689/Adaptieve_Planning_in_Perspectief_eindversie_Rauws_et_al._mei_2019.pdf

Rijkswaterstaat. (2019). *Handelingsperspectief voor gebiedsgericht aanpak van verstedelijking en mobiliteit: voorlopige werkversie voor nadere afstemming*. Utrecht: Rijkswaterstaat. **[VERTOUWELIJK]**

Rebel. (2019). *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Geraadpleegd van https://www.rebelgroup.com/wp-content/uploads/Essay-NOVI_20062019-gecomprimeerd.pdf

Snellen, D. (2019). *Position Paper Rondetafelbijeenkomst Tweede Kamer – 13 november 2019*. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=6a1d53ef-503a-4d2a-84b3-e3376280843c&title=Position%20paper%20.%20Snellen%20t.b.v.%20hoorzitting%2013%20november%202019>

[2Frondetafelgesprek%20Kosten%20en%20baten%20vervoersmodaliteiten%20d.d.%2013%20november%202019%20.docx](#)

- Switzer, A. W. (2019). *Transitioning the Transport and Land-Use System*. Geraadpleegd van <https://www.uva.nl/en/content/events/phd-defence-ceremonies/2019/01/transitioning-the-transport-and-land-use-system.html?1558875799588>
- Soeterbroek, F. (2017) *Door schalen en modaliteiten werken zonder nieuwe kokers te bouwen*, Essay in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Geraadpleegd van https://www.rli.nl/sites/default/files/soeterbroek_f.2017_door_schalen_en_modaliteiten_werken_zonder_nieuwe_kokers_te_bouwen_de_ruimtemaker.pdf
- Tordoir, P. (2012b). Koppel ruimte en infra doelgericht en slim aan elkaar. *Nova Terra*, 2012(speciale editie), 17–20.
- Tordoir, P. (2014), *Rapport 'Ruimtelijke structuur voor concurrentiekracht en welvaart': inleiding tot wetenschappelijke inzichten*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- U Ned. (2018). *Programma U Ned* (Voor bereikbare en gezonde groei in de Metropoolregio Utrecht Programmaplan in hoofdlijnen). Geraadpleegd van https://www.provincie-utrecht.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?mode=zoek&zoeken_term=programmaplan+u-ned&Zoeken_button
- U Ned. (2019). Advies Projectbesluiten U Ned: No Regret maatregelen. Utrecht
[VERTOUWELIJK]
- Urhahn, & APPM Managementconsultants. (2019). *Ontwikkelbeelden A12 zone: Een verkenning van de integrale uitwerking van de verstedelijkingsopgave ten behoeve van het op te stellen ontwikkelperspectief* (intern werkdocument). Utrecht.
[VERTOUWELIJK]
- Van den Klundert, F., Louwerse, P., & Stemering, M. (2018). Smart Mobility - What if. *Gepresenteerd bij Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Amersfoort*. https://doi.org/https://cvs-congres.nl/e2/site/cvs/custom/site/upload/file/cvs_2018/id_228_mark_stemering_smart_mobility_what_if.pdf
- Vereniging Deltametropool. (2018). *De knooppunten van de provincie Utrecht uitgelicht*. Geraadpleegd van https://deltametropool.nl/app/uploads/2019/01/2018_NL-CS_pages_lowres.pdf
- Verlaan, J. (2019, 16 januari). Rutte en 'G4' bereiken akkoord over woningbouw en infrastructuur. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/16/rutte-en-g4-bereiken-akkoord-over-woningbouw-en-infrastructuur-a3650649>
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (Red.). (2018). *Sturen op sociale waarde van infrastructuur (1ste editie)*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2018/09/19/sturen-op-sociale-waarde-van-infrastructuur>
- Windesheim. (2018). *Strijd over mobiliteit: De onderliggende waarden in onze opvattingen over reizen, verkeer en openbaar vervoer*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL2016_Strijd%20over%20mobiliteit_1877.pdf

Bijlagen

Tabel 17: Hoofdpunten interviews U-Ned

| Proces | Inhoud | | |
|--|--|--|---|
| | <i>Functies</i> | <i>Domeinen</i> | <i>Schaalniveaus</i> |
| Verdeling en mogelijke aanspraak op budgetten zijn bepalend, vooral systematiek. Beperkte middelen noodzakelijk ook tot bredere verkenning waardoor meer discussie, | Al langere tijd spanning rond Ring Utrecht. Auto de stad uit en buitenom over de ring (2/3 regionaal). Economisch bestemmingsverkeer knelpunt vooral A12/Europalaan. | Geld is gekoppeld aan instituties met eigen indicatoren. Nog geen gedeelde visie op mobiliteitsketen vanuit partijen. Hiermee erken je ook dat systeem niet voldoet. Men houdt elkaar gegijzeld vanuit elkaars belangen . | MIRT en straks het Mobiliteitsfonds zijn gekoppeld aan Rijksdoelen. Geld nodig vanuit Rijk voor regionale mobiliteitstransitie. Utrecht ook relatief laat met inschakelen Rijk bij doorzetten groeiambitie. |
| Noodzaak tot samenwerking wordt onderkend. Wat dit o.a. lastig maakt is dat korte en lange termijn door elkaar heen lopen mede i.v.m. woningbouwopgave, de en de dubbelrol van programmamaten. | Integrale aanpak nodig, maar nog niet duidelijk hoe functies in elkaar grijpen. Mobiliteitsconcept Merwede loopt vooruit op de toekomst. Past niet in modellen, deze houden ook geen rekening met leefstijl. | Aanvankelijk ruimtelijk economische invalshoek. Nu meer integraal door druk woningmarkt en meer oog voor knelpunten mobiliteit en verstedelijking. Ketenbeleid komt moeilijk van de grond. Men betreft elkaar ook niet hierbij, voorbeeld parkeerbeleid. | Ontlasting CS en tweede IC station Utrecht is sleutel in mobiliteitsstructuur OV, (wiel met spaken). Omdat landelijk knooppunt andere schaal en dynamiek. Mobiliteitsopgave Merwede raakt op systeemniveau aan mobiliteitsopgave MRU. |
| Niet alle partijen die invloed hebben op mobiliteitstransitie zitten aan tafel. | Merwede vooral vanuit ruimtelijk beleid wenselijk (rode contouren, compacte verstedelijking en aantal nieuwbouwwoningen) | Niet duidelijk waar uitruil van belangen mogelijk is. Bij HUB's komt dit nu samen, echter verschillende belangen, economische bestemmingsverkeer en nieuwbouw. Vraagt ook om integratie met OV, fiets, plus governance t.a.v. exploitatie, daarom complex. | Vanuit verschillende schaalniveaus werkt men vooral vanuit eigen opdracht. Bij samenwerking pijn als andere prioriteiten vanuit gezamenlijk doel. Rijk wil wel graag meedenken over compacte verstedelijking, vraagt meer tijd. |
| Transitie nog ongewis, behoefte eerste kleinschalig ervaring op te doen. | Huidige verkeersmodellen lopen vast bij grote aantallen wat betreft automobilititeit. Ontwikkeling alternatief in de vorm van HOV structuur vraagt veel tijd en geld. | Keuzes voor OV zijn sterk afhankelijk van verstedelijkingsmodellen. Sluit niet aan op dynamiek ruimtelijke ontwikkeling, zelfs bij grootschaliger gebiedsontwikkeling zoals Merwede. | 81% van de CO2 uitstoot van bovenregionaal verkeer. Vraag of daarom vanuit stad niet recht om te kiezen voor schone lucht. Moet dan wel alternatief kunnen bieden, kostbaar want veel OV, maar op niveau MRU wellicht betaalbaar. |

Tabel 18: Analyse interviews U-Ned

| | Proces | Inhoud | | |
|----------------|---|--|--|---|
| | | Funcities | Domeinen | Schaalniveaus |
| PBL | Wezenlijke wijziging mobiliteitsvraagstuk nog niet eens zozeer in inhoud, maar MIRT, Mobiliteitsfonds | Verkeersmodellen lopen vast bij grote aantallen. Leefstijl geen onderdeel modellen | Echter hiermee onder ken je ook dat huidige systeem niet meer geheel voldoet | Praktische belemmering dat MIRT Mobiliteitsfonds alleen Rijksdoelen |
| | | Bij kleine volumes nog keuze woonmilieus | Geld vooralsnog gekoppeld aan instituties met eigen indicatoren | Toekomst mogelijk anders als Rijksdoel vitale gebieden/regio's (NOVI) |
| | | Blinde vlek dat je met indicatoren waarneemt wat je denkt/wil | | |
| I&W | Besef Rijk en regio niet zonder elkaar | Oud zeer i.v.m. verzet Ring | Aanvankelijk ruimtelijk economische invalshoek | Rijk wil meedenken in compacte verstedelijking |
| | Alleen publiek-publiek, geen markt | Besef integrale oplossing nodig mobiliteit | Nu focus op integraliteit | Vraagt meer tijd |
| | Weinig vrije middelen | Opdruk door minder middelen voor infra | Transitie past niet in modellen | Leidt echter tot robuustere oplossingen |
| BZK | Ruimte heeft evenwichtiger positie door naar BZK | Integrale aanpak op agenda door woningnood | Kabinet meer oog voor knelpunten verstedelijking en mobiliteit | Utrecht claimt nu pas middelen bij schaalniveau |
| | I&W sterke positie door omvangrijk budget | Mobiliteitsconcept Merwede loopt vooruit op de toekomst | Integrale aanpak ook valkuil, hierin keuzes maken | P+R nu in no-regret maar pas besluit mogelijk als totaalplaatje |
| | Dit kan ook wantrouwen wekken i.v.m. claims regionale partners | Nog moeizame verhouding, door verzet Ring maar gemeente stuurt alles via Ring | HUB's langs de ring nog lastige discussie i.v.m. verschillende domeinen | Uitgaan van huidige modaliteiten t.b.v. besluitvorming |
| RWS 1 | Nog niet 1 gedragen visie | Economisch bestemmingsverkeer Europaan en terugslag A12 knelpunt 1 | Nadruk U-Ned nu op woningbouw | Mobiliteitsconcept Merwede raakt op systeemniveau aan opgave MRU |
| | Korte en lange termijn lopen door elkaar heen | Nog los van Merwede | Gemeente betreft RWS niet bij parkeerbeleid | Bestuurslagen werken vanuit eigen opdracht en geen keuzes t.a.v. gedeelde belangen/criteria |

| | Proces | Inhoud | | |
|--------------------|---|--|--|---|
| | Eerst op beperkte schaal experimenteren met nieuw mobiliteitsconcept | | Ketenbeleid t.a.v. verkeer komt niet van de grond | |
| RWS 2 | Door minder geld oplossingsrichting en breder verkend, maakt dialoog lastiger | Nog lastig te doordenken hoe functies in elkaar grijpen | Rijk en gemeente hebben nog geen gedeelde visie op hoe stedelijke transformatie ingrijpt op mobiliteitsketen | Vanuit schaalniveaus vooral oog voor eigen problemen |
| | Alternatieve financiering wordt verkend | Focus op nieuwbouw en niet mobiliteitsopgave die er al ligt | Samenwerking lastig doordat niet duidelijk waar uitruil mogelijk is | Samenwerking gaat vooral over gezamenlijk vraagstuk |
| | Overheid ontleend echter ook positie aan geld | | | Hierdoor andere prioriteiten, kan pijn doen |
| Provincie 1 | Lastig samenwerken vanuit dubbelrol programmamanager en bestuursadviseur | OV en met name rail per definitie kostbaar 10.000 plus nodig | Verstedelijkingsmodel sterk bepalend voor exploitatie OV, | Nu eerst focus op Utrecht CS en tweede IC-station |
| | | Tegenspits en verdichting helpt in exploitatie | Exploitatie mobiliteitshub nog ingewikkeld. Hoe zet je zoiets op de markt | Geld vanuit Rijk nodig voor HOV lokale budgetten niet toereikend |
| | | Toekomst mogelijk minder kostbare HOV oplossingen | | |
| Provincie 2 | gemeente is groter qua budgetten en ambtelijk apparaat dan provincie | Rode contouren beleid provincie ter discussie, i.v.m. druk woningmarkt | Merwedekanaalzone past goed binnen rode contouren beleid provincie | NS sleutel rol als gaat om tweede IC-station |
| | Gemeente en provincie bereikbaarheid Utrecht op agenda bij Rijk gezet | Stad wordt onaantrekkelijk gemaakt voor auto (buitenom), fiets, OV, alternatief. | Concessie OV bij provincie en coördinerende rol snelfiets routes | oplossing tweede IC station niet zo 123 gevonden, vanwege landelijke functie CS |
| | | Praktijk moet uitwijzen of afdwingbaar | Autobereikbaarheid lastig discussie, omdat weinig elasticiteit met OV. Ook te lage dichtheden | |

| | Proces | | Inhoud | |
|---------------------------|--|---|---|---|
| Gemeente 1 | Lastig samenwerken vanuit dubbelrol programmamanager en bestuursadviseur | Gekozen om beurskwartier iets later in tijd te ontwikkelen vanuit belasting Utrecht CS en onderzoek U-Ned | Discussie parkeren op afstand. Spanningsveld tussen wensen gemeente t.b.v. nieuwbouw en RWS t.b.v. economisch verkeer | Plannen Merwede lastig omdat niet bekend hoe spaak in wiel past |
| | Lastig om vanuit dit spanningsveld tot producten te komen, achterban neemt al snel stelling in | | | Nog niet duidelijk hoe OV, hoofd en regionaal wegnen in elkaar grijpen |
| Kracht van Utrecht | Geld genoeg. Denk bijvoorbeeld eens wat je met geld A27/A12 zou kunnen doen | 2/3 autoverkeer regionaal georiënteerd, dan is (elektrische fiets) veel slimmer | Geen rigoureuze oplossingsrichting mogelijk zonder samenwerking bestuurslagen | 81% van CO2 uitstoot van bovenregionaal verkeer. Als regio moet je kunnen kiezen voor schone lucht. |
| | Degenen die over geïntegreerde fiets, OV en trein oplossing nadenken niet aan tafel bij U-Ned. Pro-rail sinds kort lid programmaraad | Transitie niet van te voren in te schatten, echter wel tijdig bestuurlijk ingrijpen ivm klimaat en luchtkwaliteit | Binnen U-Ned houdt men elkaar gegijzeld vanuit elkaars belangen | Dit door beperkingen op te leggen aan regionale en bovenregionale verkeer. Je moet dan wel een alternatief kunnen bieden. |
| | | Verdubbeling OV nodig voor helft automobilititeit | Op lange termijn oplossing nodig vanuit OV, ook bij Hubs, echter geen geld | |
| | | | Ook nadenken over anders benutten huidige weg, bijvoorbeeld strook voor nieuw type HOV | |

Tabel 19: Hoofdpunten interviews Merwedekanaalzone

| Proces | Inhoud | | |
|---|--|--|--|
| | Functies | Domeinen | Schaalniveaus |
| Gemeente positie door busstation, geen actief grondbeleid meer. Vanuit positie samen met marktpartijen plan ontwikkeld. Corporaties niet direct aan tafel, geen grondposities. | Raar dat Merwedekanaalzone MER plichtig is geworden eigenlijk schaal Utrecht Zuidwest. Mobiliteitsconcept concept Merwede nog lastig te bewijzen in huidige modellen. | Ruimte voor verstedelijking is niet het probleem, automobilititeit wel. | Verdichting is vanuit oogpunt exploitatie aantrekkelijk voor gemeente, echter niet betrokken in ontwikkeling. |
| Weinig zicht vanuit Rijk op financiële resultaat Merwedekanaalzone. Men denkt dat gemeente binnenloopt. Maar eigenlijk moet er geld bij vanuit het Rijk voor schaal sprong van 300.000 naar 400.000. | Parkeren op afstand inhoudelijk nog lastige puzzel. Nog zoektocht hoe je mensen verleidt/beïnvloed. Ontbreekt aan ervaringscijfers. voorkeur om gefaseerd te beginnen. Lage parkeernorm moet nog worden ondersteund door vingerend beleid. | Nog geen verbinding met de markt, Jaarbeurs zou bijvoorbeeld ook mee moeten doen met parkeren op afstand. Barrière is ook dat markt (projectontwikkelaars) nog niet geloven in dit concept. Exploitatie parkeren op afstand en mobiliteitsconcepten nog uitdaging. | Om tot verdichting te komen zijn grootschalige investeringen in mobiliteit nodig. Er is nu nog niet 1 richting bepaald t.a.v. investeringen in mobiliteit. Hierdoor moeilijk om handen op elkaar te krijgen voor investeringen die eigenlijk nodig zijn. |
| Strikte scheiding tussen afdelingen ontwikkeling en beheer binnen de gemeente, niet integraal gedacht vanuit ontwikkeling en exploitatie m.b.t. openbare ruimte. Ook geen prikkel vanuit WOZ i.v.m. Mobiliteitsfonds. | Deelmobiliteit en hubs moeten zich nog bewijzen. Door AM kleinschalig toegepast in Delft, om zeker te weten dat werkt bij grootschaliger toepassing. Nog geen vertrouwen in concept parkeren op afstand. | HOV belangrijke voorwaarde voor gebiedsontwikkeling. Vanuit markt ook bereidheid om bij te dragen mits duidelijk randvoorwaarden. (Voor)financiering parkeren nog issue. | Vanuit de markt is verdichting niet direct aantrekkelijk, hoge opbrengsten maar dito hoge kosten. Vanuit het oogpunt van het functioneren van de stad is een hoge dichtheid wel prettig, creëert draagvlak voor functiemenging en voorzieningen. |
| Corporaties kunnen vanuit regelgeving niet bijdragen aan mobiliteitsconcept. | Meer sociale huur ook lastig door verdichten op eigen locaties door beleid gemeente, o.a. suppletie. Compacte verstedelijking past prima in ambitie corporaties. Corporaties ook lagere parkeernorm bepleit bij gemeente. | Corporaties niet aan tafel bij Woondeal en U-Ned. Op zich logisch, want wordt pas concreet als over locaties gaat. Door hoogconjunctuur weinig behoefte aan mogelijkheid van corporaties om vooruitlopend te investeren. | Ontwikkeling Merwedekanaalzone biedt kansen voor Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk. Keuzes in ontwikkeling Kanaleneiland staan redelijk los van de Merwedekanaalzone. |
| Parkeren op afstand nog zoektocht, wie hier vanuit Rijk, provincie en gemeente welke rol in heeft. | Raar dat ruimte bij station met verkeer aanzuigende werking leeg blijft. | Markt en corporaties hebben elkaar gevonden met 0,3 parkeernorm. Markt wil 1 op 1 parkeren dure segment, corporaties geen parkeerplaatsen. | Parkeren op afstand moet in eerste oplossing bieden voor nieuwbouw, maar omvat al snel schaalniveau MRU. |

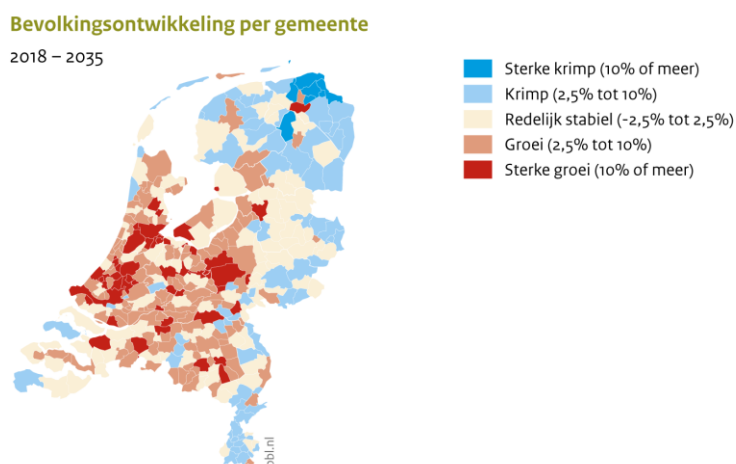
Tabel 20: Analyse interviews Merwedekanaalzone

| | Proces | Inhoud | | |
|-------------------|---|--|---|---|
| | | Funcities | Domeinen | Schaalniveaus |
| Gemeente 2 | Gemeente (grond) positie gekregen in deelgebied 5 door verplaatsing busstation | Bottleneck is economisch bestemmingsverkeer aansluiting Europalaan/A12 | Overeenstemming binnen college over parkeernorm 0,3 Merwede, nog wel lastig met vingerend beleid | Om tot verdichting te komen zijn grootschalige investeringen in mobiliteit nodig |
| | Van hieruit aanvliegroute gezamenlijk plan met eigenaren | Raar dat Merwedekanaalzone MER plichtig is geworden eigenlijk schaal Utrecht Zuidwest | Ruimte voor verstedelijking is niet het probleem, automobilititeit wel | Er is nu nog niet 1 richting bepaald t.a.v. investeringen in mobiliteit. |
| | Vanuit Rijk bestaat weinig zich op financiële resultaat Merwede, men denkt dat gemeente binnenloopt | Mobiliteitsconcept concept Merwedekanaalzone nog lastig te bewijzen in huidige modellen | Exploitatie parkeren en energie nog ingewikkeld vraagstuk i.v.m. governance | Hierdoor moeilijk om handen op elkaar te krijgen voor investeringen die eigenlijk nodig zijn |
| | Vanuit schaa sprong 300.00 naar 400.000 Utrecht eigenlijk geld vanuit Rijk nodig | Tegelijkertijd raar dat ruimte bij station met verkeersaanzuigende werking leeg blijft | | |
| Gemeente 3 | Parkeren op afstand nog zoektocht, wie hier vanuit Rijk, provincie en gemeente welke rol in heeft | Parkeren op afstand inhoudelijk nog lastig puzzel. Nog zoektocht hoe je mensen verleidt/beïnvloed | Nog geen verbinding met de markt, Jaarbeurs zou bijvoorbeeld ook mee moeten doen met parkeren op afstand | Parkeren op afstand moet in eerste oplossing bieden voor nieuwbouw, maar omvat al snel schaalniveau MRU |
| | | Ontbreekt nog aan ervaringscijfers, voorkeur om gefaseerd te beginnen | Exploitatie parkeren op afstand nog ingewikkeld, hoe besteed je dit uit aan de markt? | |
| Gemeente 4 | Dubbel gebruik zou veel capaciteit opleveren en exploitatie parkeren op afstand verbeteren. | Gemeente wil gebruik automobilititeit in stad beperken, maar vooral andere modaliteiten bevorderen | Exploitatie parkeren op afstand en mobiliteitsconcepten nog uitdaging zowel qua governance als opzet exploitatie. | Als betaald parkeren op termijn geld oplevert kun je van hieruit de onrendabele top op parkeren op afstand afdekken |

| | Proces | Inhoud | | |
|--------------|--|--|--|---|
| | Hiervoor is samenwerking markt nodig. | Door nabijheid zal aantal vervoersbeweging en beperkter zijn in Merwedekanaalzone | Een barrière bij het parkeren op afstand in de nieuwbouw is dat de markt nog onvoldoende gelooft in dit concept. Er zijn natuurlijk ook weinig voorbeelden. | |
| | | Lage parkeernorm Merwede moet nog worden ondersteund door vingerend beleid | | |
| Markt | Strikte scheiding tussen afdelingen ontwikkeling en beheer binnen de gemeente, niet integraal gedacht vanuit ontwikkeling en exploitatie m.b.t. openbare ruimte | Parkeernorm van 0,3 is aannemelijk met huidige verdeling sociaal, middensegment en dure segment. Parkeerplaats echter nog wel eis voor dure segment. | Geen vaste parkeerplaatsen biedt mogelijkheden voor combi kort en lang parkeren. | Vanuit de markt is verdichting niet direct aantrekkelijk, hoge opbrengsten maar dito hoge kosten |
| | Geen financiële prikkel in gemeentefonds om meer woningen te realiseren. Hierdoor geen integrale bekostiging van verstedelijkingsopgave vanuit gemeente mogelijk | Nog geen vertrouwen in concept parkeren op afstand. | (Voor)financiering parkeren nog wel issue. Moet bijvoorbeeld voorinvestering op bak die eerst nog grotendeels leeg staat. | Vanuit het oogpunt van het functioneren van de stad is een hoge dichtheid wel prettig, dit creëert meer draagvlak voor functiemenging en voorzieningen. |
| | | Deelmobiliteit en hubs moeten zich nog bewijzen. Door AM kleinschalig toegepast in Delft, om zeker te weten dat werkt bij grootschaliger toepassing. | HOV belangrijke voorwaarde voor gebiedsontwikkeling. Vanuit markt ook bereidheid om bij te dragen mits duidelijk randvoorwaarden. Verder baatbelasting mogelijkheid. | Verdichting is ook vanuit oogpunt exploitatie aantrekkelijk voor gemeente, wordt echter niet betrokken in ontwikkeling |
| | | | HUB's kunnen oplossing bieden voor HWN alleen dan wel duidelijke tijdswinst nodig | |

| | Proces | Inhoud | | |
|-------------------|---|---|--|---|
| Corporatie | Niet direct aan tafel bij Merwede, want geen grondposities | Meer sociale huur ook lastig door verdichten op eigen locaties door beleid gemeente, o.a. suppletie | Spanning tussen wat de markt wil, optimaliseren grondposities en vraag corporaties | Ontwikkeling Merwedekanaal I-zone biedt kansen voor Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk. |
| | Ontbreekt gemeente aan corporaties aan instrument, want ook geen actief grondbeleid gemeente | Compacte verstedelijking past prima in ambitie corporaties | Aangezien markt 0,3 parkeren nodig heeft voor dure segment, komt het goed uit dat corporaties geen parkeerplaatsen willen. | De andere kant van de medaille is dat er altijd wel een bepaalde afstand tussen wijken blijft bestaan. |
| | Bij Merwede dubbelrol gemeente i.v.m. wel sociale huur maar ook opbrengsten nodig i.v.m. dure grond | Als ergens kansen zijn voor transitie en mobiliteit en verstedelijking dan is het wel in Utrecht | Door hoogconjunctuur weinig behoefte aan mogelijkheid van corporaties om vooruitlopend op ontwikkeling gebied te investeren in sociale woningbouw. | Keuzes die worden gemaakt in ontwikkeling Kanaleneiland staan redelijk los van de Merwedekanaal I-zone. |
| | Corporaties kunnen vanuit regelgeving niet bijdragen aan mobiliteitsconcept | Corporaties succesvol lager parkeernorm bepleit bij gemeente m.b.v. onderzoek | Corporaties niet aan tafel bij Woondeal en U-Ned. Op zich logisch, want wordt pas concreet als over locaties gaat. | |

Figuur 6: Bevolkingsontwikkeling per gemeente



Bron: PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019

Appendix focusgroep deel 1

In deze appendix zijn de drie randvoorwaarden van Ansell & Gash (2008) voor een collaboratief besluitvormingsproces uitgewerkt in indicatoren, een vragenlijst en score tabel. De appendix is bedoeld voor de lezer die wil weten hoe de scores op de randvoorwaarden zijn bepaald in de focusgroep. De methode en indicatoren zijn op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 4.2.

Fase 1: deelname, randvoorwaarde 1: uitgangssituatie

Deze fase is gedefinieerd door de tijd die organisaties bereidt zijn om te steken in het verkennen van samenwerking rond een multimodale hub. Deze fase loopt door tot het moment dat partijen substantiële kosten voor een haalbaarheidsonderzoek moeten maken. Voor fase 1 deelname is de randvoorwaarde uitgangssituatie bepalend. Ansell & Gash (2008) benoemen drie indicatoren voor deze randvoorwaarde:

Tabel 21 Indicatoren en operationalisering randvoorwaarde 1 uitgangssituatie

| Indicatoren randvoorwaarde 1: uitgangssituatie | Operationalisering |
|--|---|
| <i>Indicator a: incentives and constraints for participation</i> | vrij vertaald, wat levert collaboratieve besluitvorming op en wat zijn barrières om hier niet aan meet te doen. Dit vertaalt zich in vragen of de organisatie überhaupt openstaat voor samenwerking op dit onderwerp, of medewerkers tijd beschikbaar hebben/krijgen om dit te verkennen en wat dit de organisatie mogelijk oplevert (zie tabellen 17 en 18 in de bijlage). De indicator die dit oplevert is beschikbare tijd en de hieraan gekoppelde verwachting. |
| <i>Indicator b: power knowledge and resource asymmetries</i> | vrij vertaald, zijn partijen gelijkwaardig aan elkaar of zitten er afhankelijkheden/onevenwichtigheden qua benodigde kennis en toegang tot (financiële) middelen. Aangezien geen enkele partij nog over exclusieve kennis over het onderwerp multimodale hubs beschikt, is de vraag gesteld is de benodigde kennis aanwezig in de organisatie |
| <i>Indicator c: prehistory of conflict or participation</i> | kennen de partijen een voorgeschiedenis van conflict of samenwerking met elkaar. De operationalisering van deze indicator bestaat uit de vraag, zijn er nog andere redenen om deel te willen nemen? Dit vanuit |

Bron: eigen bewerking Ansell & Gash (2008)

Fase 2 en 3: haalbaarheid en uitvoering, randvoorwaarde 2: institutionele opzet en randvoorwaarde 3: faciliterend leiderschap

In de haalbaarheid en uitvoeringsfase is er een afsprakenkader nodig en krijgt de samenwerking ook een zekere exclusiviteit. Randvoorwaarde is dus dat er, wat Ansell & Gash noemen, een institutionele opzet is. Zij onderscheiden hierbij de volgende indicatoren:

Tabel 22 Indicatoren en operationalisering randvoorwaarde 2 institutionele opzet

| Indicatoren randvoorwaarde 2: institutionele opzet | Operationalisering |
|---|---|
| <i>Participatory inclusiveness</i> | Hierbij is het vooral de vraag of alle partijen die invloed kunnen hebben op het eindresultaat vertegenwoordigd zijn. Ansell & Gash stellen dat door een onevenwichtige verdeling van middelen en kennis het goed denkbaar is dat partijen (on)bewust worden buiten gesloten. Voor de focusgroep is deze indicator geoperationaliseerd met de vragen: welke partijen moeten meedoen en welke inspraak hebben? |

| Indicatoren randvoorwaarde 2: institutionele opzet | Operationalisering |
|---|---|
| <i>Forum exclusiveness</i> | Het ligt voor de hand dat er op enige moment als er veel kennis is verzameld en kosten zijn gemaakt de samenwerking een bepaalde exclusiviteit krijgt. Deze indicator is geoperationaliseerd met de vraag is er budget beschikbaar is vanuit de verschillende organisatie? |
| <i>Clear ground rules</i> | Volgens Ansell & Gash is het essentieel voor collaboratieve besluitvorming dat het samenwerkingsverband zelf de beslissingsmacht over middelen en kennis krijgt, dus los van de eigen achterban. Deze indicator is geoperationaliseerd met de vraag of er voorwaarden aan het beschikbare gestelde budget zijn verbonden vanuit de eigen organisatie. Hoe meer voorwaarden, hoe minder beschikkingsmacht. |

Bron: eigen bewerking Ansell & Gash (2008)

De laatste randvoorwaarde voor collaboratieve besluitvorming is faciliterend leiderschap. Faciliterend leiderschap wil zeggen dat er geen sprake is van een hiërarchie, maar dat één partij een voortrekkersrol neemt als het gaat om het invullen van bijvoorbeeld het voorzitterschap, of organisatorische aspecten. Het kan per plan fase verschillen welke partij het faciliterend leiderschap invult.

Tabel 23 Indicatoren en operationalisering randvoorwaarde 3 faciliterend leiderschap

| Indicatoren randvoorwaarde 3: Faciliterend leiderschap | Operationalisering |
|---|--|
| <i>Faciliterend leiderschap</i> | Deze indicator is geoperationaliseerd met de vraag in welke mate partijen een faciliterende rol willen spelen. |

Bron: eigen bewerking Ansell & Gash (2008)

Zoals eerder beschreven zijn bovenstaande twee randvoorwaarden en indicatoren zowel voor de haalbaarheids- als uitvoeringsfase gebruikt. Het verschil tussen de twee fasen is gemarkeerd door de hoeveelheid budget die van partijen gevraagd wordt.

Vragenlijst deel 1 focusgroep

Bovenstaande operationalisering van de indicatoren per randvoorwaarde en plan fase heeft geresulteerd in de onderstaande vragenlijst die de deelnemers individueel tijdens de focusgroep hebben ingevuld.

Tabel 24 Vragenlijst deel 1 focusgroep

| |
|---|
| FASE 1: deelname |
| A1) Wat is er nodig om je leidinggevende te overtuigen om tijd te steken aan deelname in de eerste fase? |
| A2) Hoe veel en hoe lang krijg je tijd voor deze verkenning, schat je in? |
| A3) Wat levert deelname aan deze verkenning jouw organisatie mogelijk op? |
| A4) Zijn er nog andere redenen om deel te willen nemen? |
| A5) Heeft jouw organisatie de juiste expertise in huis voor dit vraagstuk? |
| FASE 2: haalbaarheid |
| B1) Uitgangspunt is dat tenminste 3 partijen deelnemen aan het haalbaarheidsonderzoek. Welke 2 andere partijen moeten dit vanuit jouw organisatie geredeneerd in ieder geval zijn (meerdere kan ook)? |
| B2) Welke partijen zouden inspraak moeten hebben? |
| B3) Zijn er budgetten beschikbaar in jouw organisatie voor dit soort verkenningen, waarbij je rekening moet houden met tot circa €70.000 bijdrage voor de haalbaarheidsfase? Zo ja aan welke voorwaarden moet er dan worden voldaan om over dit budget te kunnen beschikken? |
| B4) Welke eisen stelt jouw organisatie aan het samenwerkingsverband als er geld beschikbaar wordt gesteld voor een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek? |
| B5) Zou jouw organisatie een faciliterende rol willen spelen bij dit haalbaarheidsonderzoek? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? |
| <i>Onder faciliterende rol wordt verstaan dat er iemand beschikbaar wordt gesteld vanuit de eigen organisatie voor het voorzitten en/of begeleiden van de werkgroep die zich met de verkenning bezig houdt. Het ligt hierbij voor de hand dat de eigen organisatie dan ook een bijdrage levert van € 70.000 aan het haalbaarheidsonderzoek, indien dit niet het geval is licht dit dan toe.</i> |
| FASE 3: uitvoering |
| C1) <i>Er zijn twee soorten risico's. Het ontwikkelrisico, dat 10% van stichtingskosten bedraagt, dus € 6,4 mln. verdeeld over tenminste 3 partijen, dus maximaal € 2,1 mln. per partij. Het exploitatierisico (circa 20% van de jaarhuur en onrendabel op de OV exploitatie), € 300.000 per jaar voor een periode van 15 jaar.</i> Zijn er budgetten binnen jouw organisatie om risicodragend in dit concept te investeren om een aandeel te dragen in het ontwikkel en/of exploitatierisico? Zo ja, aan welke eisen moet binnen jouw organisatie worden voldaan om over dit budget te kunnen beschikken? |
| C2) Aan welke eisen moet het samenwerkingsverband van tenminste 3 partijen kunnen voldoen voor jouw organisatie om hier aan deel te nemen? Is een exit-strategie bijvoorbeeld een vereiste? |
| C3) Zou jouw organisatie een faciliterende rol willen spelen in de ontwikkel- en/of exploitatie fase? |

Score deelnemers op randvoorwaarden Ansell & Gash

Op basis van de vragenlijst die de deelnemers hebben ingevuld is een score op de randvoorwaarden van Ansell & Gash bepaald. Dit is gedaan met behulp van de onderstaande tabel. Het eindresultaat hiervan is samengevat in figuur

Tabel 25: Operationalisering randvoorwaarden collaboratief besluitvormingsproces t.b.v. focusgroep

| Theoretisch begrip | Indicatoren | Classificatie antwoorden |
|---|--|---|
| | FASE 1: | |
| Starting conditions: | Uitgangssituatie: | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Incentives and constraints for participation</i> | A1 Staat de organisatie er open voor? | Ja = men wil verkennen Nee = men wil niet verkennen |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Incentives and constraints for participation</i> | A2 Is een bijdrage in tijd mogelijk vanuit de organisatie? | Ja = er is tijd beschikbaar Nee = er is geen tijd beschikbaar |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Incentives and constraints for participation</i> | A3 Levert deelname de organisatie iets op? | Ja = het levert de organisatie iets op Nee = het levert de organisatie niets op |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Incentives and constraints for participation</i> <i>Power knowledge resources asymmetries</i> <i>Prehistory of conflict or collaboration</i> | A4 Zijn er nog andere redenen om deel te willen nemen? | Ja = er is nog een andere reden Nee = er is geen andere reden |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Power knowledge resources asymmetries</i> | A5 Is de benodigde kennis aanwezig in de organisatie? | Ja = deels, of grotendeels aanwezig Nee = nauwelijks of geheel niet aanwezig |
| | SCORE FASE 1 | 4 of 5 keer ja = zeker wel 3 keer ja = twijfel 1 of 2 keer ja = waarschijnlijk niet 0 keer ja = zeker niet |
| | FASE 2: | |
| Institutional design | Institutionele opzet: | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Participatory inclusiveness</i> | B1 Welke partijen moeten meedoen? | Tenminste 2 van de volgende partijen: <ul style="list-style-type: none"> I&W/RWS Gemeente Utrecht Provincie Utrecht Markt Overige partijen.... |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Participatory inclusiveness</i> | B2 Welke partijen zouden inspraak moeten hebben? | Tenminste 2 van de volgende partijen: <ul style="list-style-type: none"> I&W/RWS Gemeente Utrecht Provincie Utrecht Markt Overige partijen.. |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Forum exclusiveness</i> <i>Clear ground rules</i> | B3 Is er budget? | Ja = er is budget Nee = er is geen budget |

| Theoretisch begrip | Indicatoren | Classificatie antwoorden |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Forum exclusiveness</i> • <i>Clear ground rules</i> | B4 Welke voorwaarden zijn er ten aanzien van de samenwerking? | Ja = er worden duidelijk voorwaarden gesteld Nee = nee er worden geen duidelijke voorwaarden gesteld |
| | Faciliterend leiderschap: | |
| Facilitative leadership | B5 Welke partijen zijn bereid deze rol op zicht te nemen? | Ja = onze organisatie wil deze rol op zicht nemen Nee = onze organisatie wil deze rol niet op zich nemen |
| | SCORE FASE 2 | 4 of 5 keer ja = zeker wel 3 keer ja = twijfel 1 of 2 keer ja = waarschijnlijk niet 0 keer ja = zeker niet Vraag B1 en B2 tellen mee als ja als hier tenminste 2 partijen worden genoemd |
| | FASE 3 | |
| | Institutionele opzet: | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Forum exclusiveness</i> • <i>Clear ground rules</i> | C1 Is er budget? | Ja = er is budget Nee = er is geen budget |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Forum exclusiveness</i> • <i>Clear ground rules</i> | C2 Welke voorwaarden zijn er ten aanzien van de samenwerking? | Ja = er worden duidelijk voorwaarden gesteld Nee = nee er worden geen duidelijke voorwaarden gesteld |
| | Faciliterend leiderschap: | |
| Facilitative leadership | C3 | Ja = onze organisatie wil deze rol op zicht nemen Nee = onze organisatie wil deze rol niet op zich nemen |
| | SCORE FASE 2 | 3 keer ja = zeker wel 2 keer ja = waarschijnlijk wel 1 keer ja = waarschijnlijk niet 0 keer ja = zeker niet |

Appendix focusgroep deel 2

Tabel 26: Operationalisering relational design en collaboratief besluitvormingsproces t.b.v. focusgroep

| Begrip | Indicator | Classificatie antwoorden |
|-------------------------------|---|---|
| <i>Relational design</i> | Welke locatie(s) voor de multimodale hub moeten worden onderzocht? | Hoe ruim kijken de partijen naar de locaties? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| <i>Relational design</i> | Welke programmatische/vastgoed business-case(s) moeten worden onderzocht? | Hoe ruim kijken de partijen naar het programma/financiën? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| <i>Relational design</i> | Wat zijn de randvoorwaarden van de business-case(s) voor de OV-exploitatie? | Hoe ruim kijken de partijen naar de OV-exploitatie? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| <i>Relational design</i> | Welke ruimtelijke en overige kaders zijn er en hoe wil men hier mee om gaan? | Hoe ruim kijken de partijen naar de verschillende kaders? Doen ze dit vanuit de inhoud/het gezamenlijke belang en willen ze verschillende oplossingen verkennen? Of redeneren ze vooral vanuit de eigen belangen? |
| <i>Collaborative planning</i> | Wie vervullen de rol van opdrachtgever voor bouw en exploitatie van de multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van opdracht 1 verwacht kan worden, of juist niet? |
| <i>Collaborative planning</i> | Wat is er nodig om te besluiten over het haalbaarheidsonderzoek multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van opdracht 1 verwacht kan worden, of juist niet? |
| <i>Collaborative planning</i> | Wat is er nog meer nodig ten aanzien van inhoud of besluitvorming van haalbaarheidsonderzoek multimodale hub? | Wat komt eruit als de groep dit zelf invult? Sluit dit aan op wat op basis van opdracht 1 verwacht kan worden, of juist niet? |
| | Idem. | |

Tabel 27: Vragenlijst t.b.v. opdracht 2 focusgroep

| | |
|---------------------------------------|--|
| Locatie | <p>Welke locatie(s) voor de multimodale hub moeten worden onderzocht?</p> <p>Bepaal met elkaar wat de meest gunstige locatie voor de multimodale hub is. In de powerpoint zijn een aantal locaties als suggestie meegegeven. Jullie groep krijgt een A3 print van het zoekgebied mee. Beargumenteer waarom voor deze locatie is gekozen en andere locaties afvallen. Als er goede argumenten zijn om meerdere locaties in het haalbaarheidsonderzoek te betrekken is dit ook goed.</p> |
| Programma en financiën | <p>Welke programmatische/vastgoed business-case(s) moeten worden onderzocht?</p> <p>Bepaal met elkaar hoe het programma er ongeveer uit gaat zien dat verder wordt onderzocht. In de powerpoint is een programma uitgewerkt en doorgerekend om enig houvast te bieden. Het gaat niet om exacte aantallen maar eerder een bandbreedte, zoekrichting, om een idee te krijgen bij de orde van grootte die gewenst is.</p> |
| OV-exploitatie | <p>Wat zijn de randvoorwaarden van de business-case(s) voor de OV-exploitatie?</p> <p>Bepaal met elkaar welke randvoorwaarden je wil stellen ten aanzien van de OV-bereikbaarheid van de gekozen locatie(s). Hou hier echter wel rekening met een realistische OV-exploitatie. De OV-exploitatie in de powerpoint dient als voorbeeld van wat hier ongeveer denkbaar is.</p> |
| Ruimtelijke en overige kaders | <p>Met welke ruimtelijk en overige kaders moet er rekening worden gehouden? Is het wenselijk om hier aanvullend nog eisen aan te stellen, of juist ruimer mee om te gaan?</p> <p>Maak een snelle inventarisatie met elkaar aan welke kaders voldaan zal moeten worden met het concept voor een multimodale hub. Bepaal vervolgens met elkaar hoe hier mee om te gaan, in welke mate hebben de betrokken partijen invloed op de kaders en hoe wil je hier mee om gaan. Is er bijvoorbeeld behoefte aan een gezamenlijk te benoemen onafhankelijk kwaliteitsteam voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van de plannen.</p> |
| Samenwerkingsverband | <p>Wie vervullen de rol van opdrachtgever voor bouw en exploitatie van de multimodale hub?</p> <p>Bepaal onderling met elkaar wie de opdrachtgever(s) zouden kunnen zijn, minimaal 2. Het is hierbij ook mogelijk om aan andere partijen buiten de eigen groep te denken, mits aannemelijk is te maken dat zij hier belang bij hebben. Denk hierbij ook na over hoe je het samenwerkingsverband inricht, is er bijvoorbeeld een exit-strategie mogelijk?</p> |
| Overige randvoorwaarden | <p>Wat is er nodig om te besluiten over het haalbaarheidsonderzoek multimodale hub?</p> <p>Bepaal welke overige randvoorwaarden van belang zijn om deze concept opdracht verder tot besluitvorming te brengen binnen jullie eigen organisaties.</p> |
| Nog zelf toe te voegen element | <p>Wat is er nog meer nodig ten aanzien van inhoud of besluitvorming van haalbaarheidsonderzoek multimodale hub?</p> <p>Ruimte om nog zelf een element toe te voegen.</p> |
| Idem | Idem. |

Tabel 28: Presentatie opdracht 1 door groep 1 en 2 (zie bijlage 4 voor foto's flip over)

| | Groep 1 | Groep 2 |
|--------------------------------------|---|--|
| Locatie | <ul style="list-style-type: none"> • Busremise + P+R Westraven • Lokale functie (parkeren op afstand) • Benutten water | <ul style="list-style-type: none"> • Alle 4* de genoemde locaties zijn geschikt + andere locaties met parkeren in het gebied zoals IKEA • Starten met benutten van parkeerplaatsen RWS in P+R Westraven |
| Programma en financiën | <ul style="list-style-type: none"> • Nu niet hoog stedelijk • Hub heeft tijdelijke functie ten behoeve van bepaald gebied voor parkeren op afstand • Adaptief gebiedsontwikkeling er om heen | <ul style="list-style-type: none"> • Gebouw adaptief • Programma moet gebruik aantrekkelijk maken (services/distributie) • Extra programma = extra auto's (verkeer aanzuigende werking) • Koppeling tussen programma en functie voor Merwedekanaalzone als hub |
| OV-exploitatie | <ul style="list-style-type: none"> • Omklappen tram + bus halte i.v.m. barrière werking (moet nu oversteken voor de bus, dus tram en bushalte aan zelfde kant van de weg) • Benutten water (bijvoorbeeld watertaxi) • Fietsroutes en – voorzieningen (zoals stalling) | <ul style="list-style-type: none"> • 2 businesscases: investerings BC (parkeertarief), exploitatie BC (hoeveelheid ritten/tarief) |
| Ruimtelijke en overige kaders | <ul style="list-style-type: none"> • Visie nodig, want is nu een lappendeken • Ook deels grond gebied van andere gemeente, dus lastiger om 1 visie te krijgen • Nu veel logistieke functie(s) distributie Jumbo en busremise, en dus nog geen hoog stedelijke potentie | <ul style="list-style-type: none"> • Grote winst als toekomst Ring Utrecht wordt meegenomen (besparingen en extra businesscases) Scenario's denkbaar van simpel tot complex/innovatief, naarmate omvang toeneemt, meer maatregelen nodig voor economisch bestemmingsverkeer |
| Samenwerkingsverband | <ul style="list-style-type: none"> • Nu samenwerking denkbaar tussen RWS, gemeente Utrecht en andere gemeente. • Voor I&W nog niet denkbaar dat dit een bijdrage levert aan oplossen landelijke vraagstukken | <ul style="list-style-type: none"> • Partij gemandateerd door U-Ned (let op dubbelrol provincie, ook opdrachtgever OV concessie) • Mobiliteitsfonds biedt meer mogelijkheden/flexibeler voorwaarden t.a.v. wat gefinancierd kan worden (opgave centraal, niet type oplossing) |
| Overige randvoorwaarden | | <ul style="list-style-type: none"> • Neem belangen en veranderingen (hierin) mee in de projectorganisatie (pakket aanpak inclusief ... parkeren, etc.) |

*In de presentatie van de multimodale hub zijn vier locaties genoemd: 1) busremise bij Utrecht Westraven, 2) P+R Utrecht Westraven, 3) een nog onbebouwde locatie langs de A12 en 4) een mogelijk her te ontwikkelen locatie nabij de A12 en Ikea