



# Programma-samenwerking Stedelijk OV Utrecht

Verbeteren samenwerking gemeente en provincie Utrecht op gebied van openbaar vervoer

BER100725 | Definitief | 9 september 2021

**Samen kom  
je verder**

---

# Inhoudsopgave

1. WAAROM SAMENWERKING VERBETEREN?	4	Gezamenlijke activiteiten	16
Faciliteren groei vraagt een integrale strategie	5	Wat is van belang in de samenwerking?	17
Gedeelde visie op Schaa sprong OV	5	Basismodel sturing OV	17
Gezamenlijke verantwoordelijkheid en urgentie	5	Ter inspiratie: mogelijke samenwerkingsvormen	18
Inhoudelijke urgentie eerste stappen Schaa sprong OV	6	5. ADVIES VERBETEREN SAMENWERKING	20
Doel en resultaat	6	Hoofdlijn koers – groeimodel Samenwerking Stedelijk OV	21
Scope en raamwerk analyse	6	Stedelijk OV: Programma samenwerking	22
2. VERTREKPUNT HUIDIGE SAMENWERKING	7	Versterken uitvoeringsorganisatie	24
Formele taken en bevoegdheden	8	Goede koppelingen met partners in (regionale) samenwerkingen	25
Tijdlijn OV in Utrecht	8	Versterken fundament voor succesvolle samenwerking	26
Waar wordt al samengewerkt?	9	6. AANBEVELINGEN	28
Samenwerking Stedelijk OV Utrecht	9	Eerste stappen naar programma-samenwerking	29
Samenwerking op verschillende schaalniveaus	10	Versterken uitvoeringsorganisatie	30
3. ERVARINGEN HUIDIGE SAMENWERKING	11	Goede koppelingen met partners in (regionale) samenwerkingen	30
Ervaringen overall samenwerking	12	Versterken fundament voor succesvolle samenwerking	30
Ervaringen beleid en strategievorming	13	BIJLAGE: TABELLEN EN FIGUREN	32
Ervaringen realisatie / uitvoering	13		
Ervaringen beheer en onderhoud en exploitatie	14		
4. UITGANGSPUNTEN EN SCHETS SAMENWERKINGSVORMEN	15		



Aanleiding, achtergrond en doel

---

# 1. Waarom samenwerking verbeteren?

# Waarom samenwerking verbeteren?

## Aanleiding, achtergrond en doel

**De metropoolregio Utrecht (MRU) staat voor een grote opgave. Op dit moment is er al een acuut woningtekort en tot 2040 zijn 104.000 tot 125.000 extra woningen nodig om de groei van de regio op te vangen. Daarnaast verwacht de MRU tot en met 2040 80.000 extra arbeidsplaatsen te moeten accommoderen om het aantal banen mee te laten groeien met de groei van de regio. Deze groei legt een grote druk op het mobiliteits- en OV-systeem. Mede vanuit deze druk is er een intrinsieke en gezamenlijke urgentie van de provincie en de gemeente om de samenwerking op het gebied van OV in het stedelijk gebied Utrecht te verbeteren.**

### Faciliteren groei vraagt een integrale strategie

Om deze groei op een verantwoorde manier te faciliteren, zetten de provincie en de gemeente Utrecht samen met Rijks- en regionale partners in op een duurzame verstedelijkings- en mobiliteitsstrategie, gericht op '**gezond stedelijk leven voor iedereen**'. De kern van deze strategie is stedelijke verdichting in combinatie met een mobiliteitstransitie. De verstedelijking wordt daarbij gekoppeld aan zware HOV-assen en gericht op knooppunten in en rond de stad. Inzetten op reizen per openbaar vervoer, naast lopen en fietsen, moet ertoe leiden dat de groei kan plaatsvinden zonder dat het autoverkeer toeneemt. Deze strategie vraagt een Schaa sprong van het stedelijk en regionaal OV-systeem.

### Gedeelde visie op Schaa sprong OV

Op het hoogste schaalniveau is deze Schaa sprong OV vertaald in het concept '**Utrechts Wiel met Spaken**'. Dit Wiel met Spaken verbindt verschillende gebieden in de stad en de regio op directe wijze met elkaar via hoogwaardig openbaar vervoer en maakt hiermee een reis via Utrecht Centraal niet meer altijd noodzakelijk. Hiermee wordt niet alleen de druk op Utrecht Centraal

verminderd, maar ook de leefbaarheid en bereikbaarheid van de omliggende buurten verbeterd. Het Wiel met Spaken bouwt logisch voort op het bestaande (H)OV-netwerk in de MRU, met de spoorlijnen (intercity en sprinter) en de tramlijnen (SUNIJ- en Uithoflijn) als bepalende onderdelen.

Het Wiel met Spaken is op deze wijze de conceptuele drager en het leidend principe van de mobiliteits- en ruimtelijke ontwikkeling van de regio in de komende decennia. Dit concept wordt breed gedragen en is uitgangspunt in visiedocumenten als 'Utrecht Nabij', de 'Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040', het 'Mobiliteitsplan 2040', de provinciale Omgevingsvisie en het provinciale Mobiliteitsprogramma.

### Gezamenlijke verantwoordelijkheid en urgentie

De OV- en ruimtelijke opgaven zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en de gemeente. De provincie als OV autoriteit en vanuit de ruimtelijke ordening en de gemeente als wegbeheerder en vanuit de ruimtelijke ordening en de leefbaarheid. Om de gewenste OV-schaalsprong te bereiken, is het belangrijk dat de gemeente en de provincie in goede samenwerking optrekken en overeenstemming hebben over de gezamenlijke doelstellingen. Op vele fronten en schaalniveaus werken de gemeente en de provincie reeds samen op het gebied van OV. Denk hierbij aan het programma U Ned, maar ook aan concrete projecten in de stad en recente gezamenlijke studies zoals 'Samen OV Versnellen in Utrecht' en 'De Binnenstadsas'. Er wordt dus al volop samen opgetrokken.

De overtuiging van beide partijen is wel dat het **verbeteren en intensiveren van de onderlinge samenwerking** nodig is om beter gesteld te staan voor de enorme ontwikkeling die in de komende 20 jaar nodig zal zijn in het OV in de metropoolregio Utrecht als gevolg van de snelle groei van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen. Dit wordt onderstreept door een raads motie uit december

2020 waarin de gemeente wordt opgeroepen om samen met de provincie te onderzoeken hoe een dussdanige samenwerking en organisatie kan worden vormgegeven zodat de opgaven van verstedelijking en de Schaa sprong OV optimaal verwezenlijkt kunnen worden. Ook in Provinciale Staten zijn in dezelfde periode vragen gesteld over de verstedelijkingsopgave en de samenwerking op het gebied van OV om de schaa sprong te realiseren. Deze vragen ondersteunen de oproep vanuit de gemeente.

### Inhoudelijke urgentie eerste stappen Schaa sprong OV

Er is een inhoudelijke urgentie om gezamenlijk de eerste stappen van de Schaa sprong OV te definiëren. Nieuwe infrastructuur voor HOV-verbindingen in stedelijk gebied vraagt vele jaren voorbereiding en realisatie. En omdat ruimtelijk ontwikkelprojecten (denk bijvoorbeeld aan de Merwedekanaalzone en het Beurskwartier) in vergevorderde stadia komen, zijn er keuzes nodig ten aanzien van de OV-infrastructuur.

Het gaat daarbij om **toekomstvaste keuzes in samenhang** met het gehele OV-netwerk en de stedelijke ontwikkeling: "Welke investeringen zijn wanneer en als eerste nodig om de groeiambitie waar te maken?" In het kader van het nationaal Groeifonds is een propositie gemaakt voor meerdere onderdelen van de Schaa sprong. Hoewel de propositie voor de eerste tranche van het Groeifonds niet is gehonoreerd, is de urgentie onverminderd groot.

### Doel en resultaat

Vanuit bovenstaande achtergrond en aanleiding is een onderzoek gestart naar de wijze waarop de samenwerking tussen de gemeente en de provincie op het gebied van OV kan worden verbeterd. Het op te leveren resultaat is als volgt gedefinieerd: *Een helder advies met concrete en op redelijke termijn uitvoerbare aanbevelingen voor verbeterpunten op het gebied van de samenwerking op het gebied van OV, inclusief inzicht in de meest geschikte samenwerkingsvorm.*

Als onderdelen van dit advies wordt inzicht gegeven in:

- De gezamenlijke doelen en uitgangspunten voor samenwerking: wat hebben de provincie en de gemeente met elkaar te doen?
- Hoe de huidige samenwerking wordt ervaren?
- Concrete verbeterpunten voor de samenwerking. Hoe kan de samenwerking worden geïntensiveerd?
- Opties voor samenwerkingsvormen en het bestendigen en formaliseren daarvan. Hoe dient dit te worden vastgelegd?
- Een 'ontwikkelplan samenwerking' voor het team betrokkenen van de provincie en de gemeente voor de periode na het advies.

### Scope en raamwerk analyse

Uitgangspunt voor dit onderzoek zijn de bestaande en formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel de gemeente als de provincie op het gebied van OV. Gezocht wordt naar verbetering van de samenwerking binnen dit kader.

De geografische scope richt zich primair op het stedelijke gebied Utrecht. De OV-taak van de provincie is van huis uit een provinciebrede taak en ook de mobiliteits- en verstedelijkingsopgaven beperken zich niet tot het stedelijk gebied. Daarom worden ook de raakvlakken met bovenregionale trajecten, bijvoorbeeld in het kader van U Ned, en de regiopartners die daarbij horen, benoemd.

De inhoudelijke scope betreft de gehele keten van OV. Van beleid en strategievorming naar aanleg, beheer, onderhoud en vervanging, tot uiteindelijk de exploitatie. Vanuit de grote ontwikkelopgaven ligt de focus op nieuwe OV-infrastructuur. Aanpassingen in het stedelijk gebied van Utrecht worden bekeken op hun effect op het hele regionale OV netwerk in de provincie. Immers het overgrote deel van de reizigers reist niet alleen in Utrecht, maar juist naar en van Utrecht of via Utrecht.



Figuur 1: Inhoudelijke scope omvat gehele OV-keten



Hoe vindt samenwerking nu plaats

---

## 2. Vertrekpunt huidige samenwerking

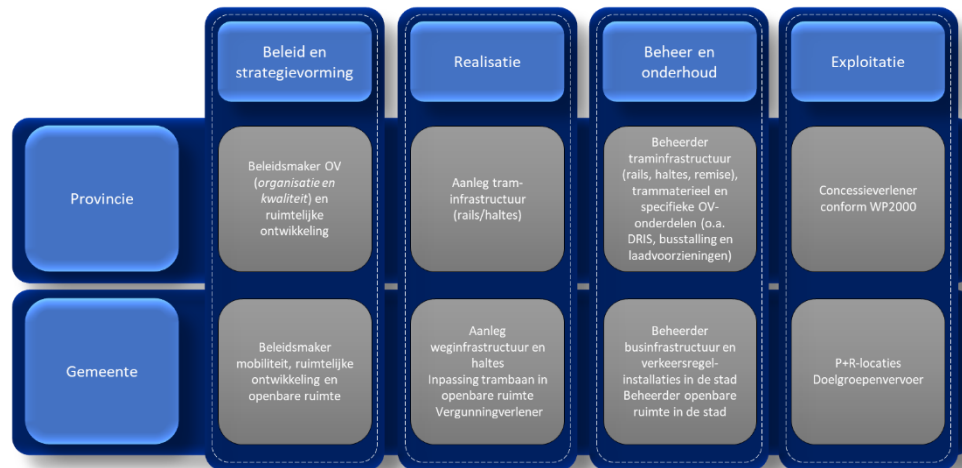
# Vertrekpunt huidige samenwerking

## Hoe vindt samenwerking nu plaats?

**Als eerste stap in de analyse is als vertrekpunt de huidige samenwerking in beeld gebracht. Dit is gedaan op basis van een bureaustudie en in een gespreksronde met sleutelfunctionarissen binnen zowel de gemeente als de provincie. Daarnaast hebben verschillende werksessies plaatsgevonden met een grotere groep betrokkenen van beide organisaties. Dit hoofdstuk vat de resultaten van dit vertrekpunt samen.**

### Formele taken en bevoegdheden

In onderstaand figuur<sup>1</sup> zijn de formele taken en bevoegdheden van zowel de gemeente als de provincie in beeld gebracht voor de verschillende onderdelen van de OV-keten. Hoewel de provincie zoals gezegd een provinciebrede verantwoordelijkheid heeft, ligt de focus op het gebied binnen de gemeentegrenzen van Utrecht. En hoewel het ook spoorwegennet in Utrecht



Figuur 2: Overzicht formele taken en bevoegdheden

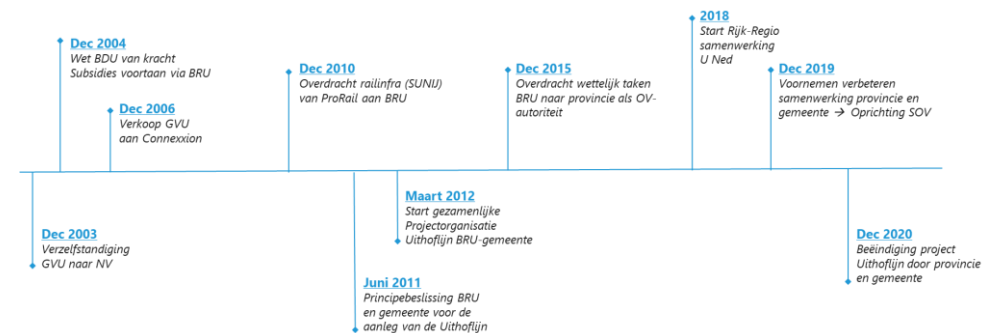
<sup>1</sup> Voor een betere leesbaarheid van de figuren in deze en de volgende hoofdstukken, zijn deze in de bijlage in groter formaat opgenomen.

een belangrijke rol vervult, liggen de taken en verantwoordelijkheden hiervoor bij het Rijk, ProRail en NS.

De organisatie van het OV in Utrecht verschilt wezenlijk van de situatie in de andere G4 steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Daar zijn de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag de formele vervoerautoriteit. Bovendien is de positionering van het Trambedrijf binnen de provincie Utrecht in de Nederlandse tramwereld uniek. De provincie is als OV-autoriteit verantwoordelijk voor de uitvoering van het openbaar vervoer. De provincie is naast concessievrerlener tevens eigenaar van de traminfrastructuur en het materieel, en ook verantwoordelijk voor uitvoering van het beheer & onderhoud.

### Tijdljn OV in Utrecht

De afgelopen decennia is een aantal relevante momenten te markeren die bepalend zijn (geweest) voor de wijze waarop het OV in Utrecht op dit moment is georganiseerd en hoe de samenwerking tussen de gemeente en de provincie vorm krijgt. In figuur 3 zijn deze momenten schematisch weergegeven. In 2025 moeten de OV-concessies opnieuw worden aanbesteed. De voorbereidingen hiervoor zijn inmiddels gestart.

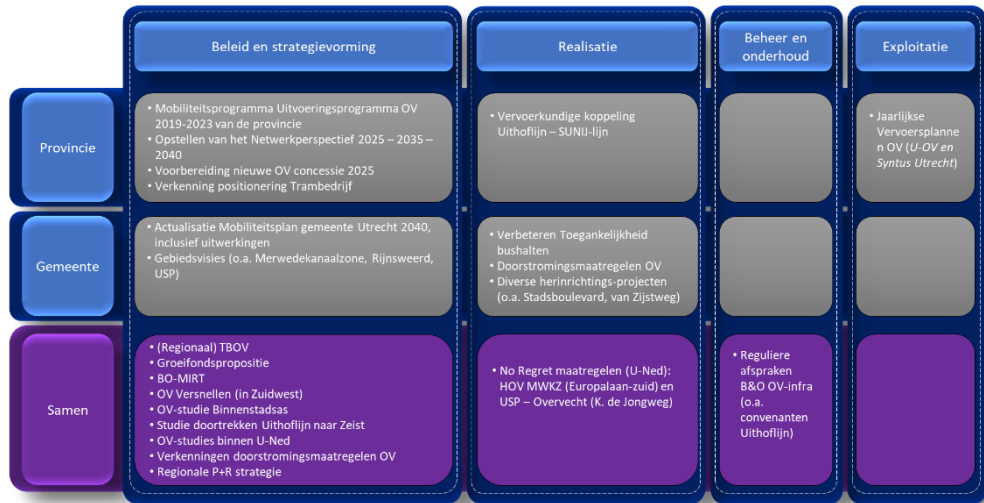


Figuur 3: Tijdljn OV in Utrecht



## Waar wordt al samengewerkt?

Er bestaat al een brede samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de provincie binnen alle onderdelen van de OV-keten. In figuur 4 zijn de voornaamste programma's en trajecten samengevat waarbinnen samenwerking plaatsvindt. In de grijze vlakken ligt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij één van de partijen. In de paars gekleurde vlakken gaat het om gezamenlijk trajecten.



Figuur 4: Overzicht samenwerkingsrelatie gemeente en provincie Utrecht

## Samenwerking Stedelijk OV Utrecht

Eind 2019 hebben de gemeente en de provincie initiatief genomen om de samenwerking op het gebied van OV beter te organiseren en te structureren. Tot dat moment was er sinds het voorjaar van 2019 al sprake van een gezamenlijk overleg voor beleidsmedewerkers (Stedelijk OV-overleg) en voor programmamanagers (Stedelijk OV-overleg+). Om de sturing en samenwerking verder te versterken is voorgesteld ook voor het strategische en bestuurlijke niveau een regulier overleg te organiseren. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk

overleg Stedelijk OV (SOV) en een directeurenoverleg SOV. Het directeurenoverleg wordt mede gebruikt om het bestuurlijk overleg voor te bereiden. De overlegstructuur tussen de gemeente en de provincie op het gebied van OV ziet er daarmee als volgt uit.



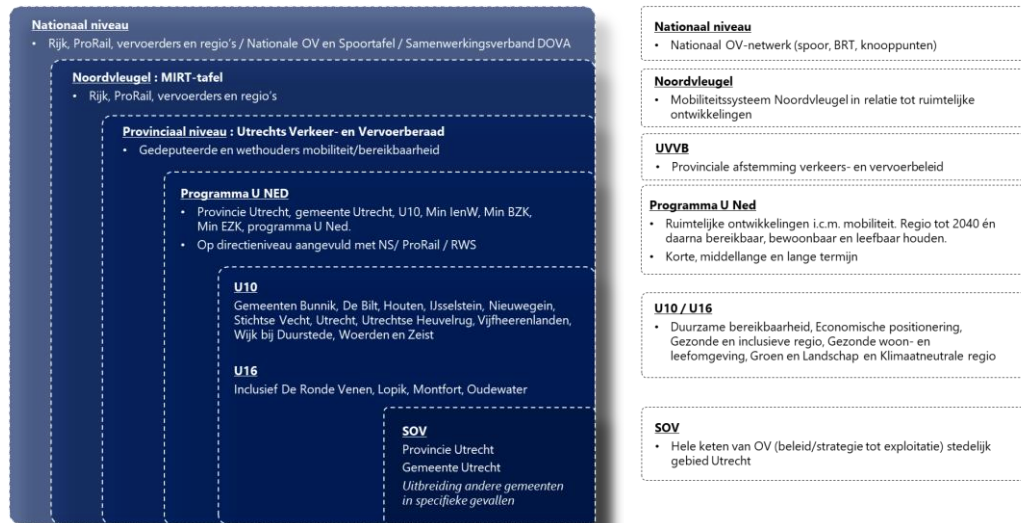
Figuur 5: Opzet samenwerkingsstructuur Stedelijk OV Utrecht

Doel van het SOV is samenwerking op het gebied van toekomstvisie, concessie en projecten/uitvoering. Bij de intensivering van het SOV vanaf eind 2019 was het de bedoeling de inzet vast te leggen in een 'samenwerkingsagenda OV' met daarin onderdelen als:

- Gezamenlijke, integrale visie op het OV netwerk en het gewenste kwaliteitsniveau van de infrastructuur op HOV en niet-HOV routes.
- Convenant m.b.t. de exploitatie van het OV in relatie tot doorstroming.
- Afspraken rond beheer en onderhoud van zowel tram- als businfrastructuur.
- Afstemmen lobby naar andere overheden.
- Afspraken over monitoring en evaluatie.

## Samenwerking op verschillende schaalniveaus

Mobiliteit en OV spelen op vele geografische schaalniveaus en met betrokkenheid van een groot aantal partijen. In figuur 6 is dit speelveld gevisualiseerd. Zonder hiermee uitputtend te zijn, geeft dit een beeld op welk schaalniveau en over welke onderwerpen de gemeente en de provincie samenwerken op het gebied van OV.



Figuur 6: Overzicht samenwerking op verschillende geografische schaalniveaus

Zoals gezegd heeft de provincie een provinciebrede verantwoordelijkheid. Daarom werkt zij dan ook nauw samen met **andere gemeenten en regioverbanden** rond mobiliteit en OV. Zo is er bij voorbeeld een regelmatig overleg met de gemeente Amersfoort over het OV. Deze bestaande samenwerkingsactiviteiten bieden in de huidige vorm en intensiteit voldoende afstemming om de opgaven, vraagstukken en dilemma's te kunnen behandelen. Gelet op de schaalprong van het OV in Utrecht en het belang van Utrecht als knooppunt in het regionale OV is een versterkte samenwerking noodzakelijk om de vereiste kwaliteit voor de reiziger ook naar de toekomst toe te kunnen borgen.



Hoe verloopt de samenwerking?

---

### 3. Ervaringen huidige samenwerking

# Ervaringen huidige samenwerking

## Hoe verloopt de samenwerking?

**Als tweede stap in de analyse is in beeld gebracht hoe de huidige samenwerking wordt ervaren. Wat gaat goed, wat kan beter en welke lessen kunnen (nu al) worden getrokken? Ook hiervoor is gebruik gemaakt van informatie uit de gespreksronde en de werksessies. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ervaringen. Die ervaringen zijn onderverdeeld in de volgende categorieën.**



Figuur 7: Indeling beschrijving ervaringen huidige samenwerking

### Ervaringen overall samenwerking

De ervaringen ten aanzien van de algemene samenwerking, waaronder ook de samenwerking binnen de overlegstructuur van het SOV, zijn als volgt samen te vatten:

- Er is bestuurlijk momentum om de samenwerking verder te verstevigen. Er is momenteel sprake van een goede (bestuurlijke) voedingsbodem voor intensievere samenwerking tussen de provincie en de gemeente op het gebied van OV.
- Sinds het intensiveren van het SOV zijn de lijnen tussen gemeente en provincie veel korter geworden. De samenwerking is sterk verbeterd. Op 'mens-niveau' zijn de relaties goed.

- Stevig (politiek) draagvlak voor de gezamenlijke opgave bij zowel gemeente als provincie is essentieel. Het is belangrijk dat raads- en statenleden volledig bekend zijn met de omvangrijke gezamenlijke opgave en met de samenwerking van de gemeente en de provincie op dit vlak.
- In beide organisaties zijn oordelen over de ander voelbaar. Organisaties staan zowel fysiek als cultureel op een zekere afstand van elkaar. Dit speelt ook binnen projecten waar intensiever wordt samengewerkt.
- Voor samenwerkingen en specifieke projecten zijn heldere afspraken nodig over verhoudingen, rolverdelingen, verantwoordelijkheden en omgang met kosten en risico's (inclusief vastlegging en borging van afspraken). In veel gevallen worden deze afspraken nog onvoldoende scherp gemaakt en/of vastgelegd.
- Belangen ten aanzien van OV en de bekostiging van investeringen en exploitatie liggen niet (altijd) bij één partij. Daarbij dient de provincie Utrecht het belang van alle 26 gemeenten in haar provincie. In de belangenafweging bij de provincie spelen in voorkomende gevallen meer aspecten een rol dan sec die van de gemeente Utrecht. Voor de gemeente Utrecht zijn daarnaast andere belangen dan sec het OV-belang (kwaliteit openbare ruimte, verdeling schaarse ruimte, andere modaliteiten) van

#### Planvorming algemeen

Op het gebied van de planvorming en planvoorbereiding verrassen de provincie en de gemeente elkaar nog wel eens:

- Ontwikkeling OV/planvorming heeft aan provinciezijde onvoldoende aandacht gekregen.
- De gemeente geeft daarentegen in gebiedsvisies (Merwedekanaalzone, USP, Rijnsweerd) vergaand richting op het gebied van OV voordat de provincie wordt betrokken.
- Op procesniveau leidt dit over en weer tot onbegrip en frustraties.
- Ook in planvormingsprocessen draagt vroegtijdige betrokkenheid van de provincie bij aan draagvlak en commitment.

invloed op de eigen afweging. Transparantie over belangen en afwegingen zijn belangrijk binnen de samenwerking.

- Onbekend maakt onbemind. Het is onvoldoende duidelijk wie voor welk onderdeel van het OV bij de 'andere partij' het aanspreekpunt is.
- Zowel samenwerking met het oog op de beoogde schaa sprong als samenwerking t.b.v. bestaand areaal/netwerk vraagt aandacht. Beiden zijn van groot belang, dit wordt versterkt door alle onzekerheden als gevolg van COVID-19.
- Advisering aan bestuur in de aanloop naar besluitvorming verloopt sterk via separate lijnen.
- De alledaagse praktijk is vaak bepalend. Veel (projectmatige) zaken worden vaak en snel geëscaleerd naar bestuurlijk niveau.
- De voorbereiding van het SOV 'komt er bij'; er is behoefte aan meer dedicated en continue betrokkenheid/capaciteit.
- Door beperkte capaciteit is er soms simpelweg onvoldoende tijd en ruimte voor het gezamenlijke gesprek, naast het informeren van en afstemmen met interne afdelingen.

#### **Voorbeeld vanuit studies 'Samen OV Versnellen' en 'Binnenstadsas'**

- Vanuit de noodzaak en overtuiging dat alleen gezamenlijke studie tot gezamenlijke inzichten leidt.
- Benadering vanuit de inhoud en niet vanuit de belangen/standpunten van de gemeente en de provincie.
- Projectmatige en ambtelijke lijnen zijn kort en de samenwerking intensief.
- Er wordt tijd genomen voor een goed en zorgvuldig proces.
- Gemeente en provincie verrassen elkaar juist niet door goede voorbereiding op alle niveaus.

### **Ervaringen beleid en strategievorming**

---

Op het gebied van beleid en strategievorming zijn de ervaringen ten aanzien van de samenwerking als volgt samen te vatten:

- Er is nog sprake van een onvoldoende gezamenlijk doorleefde basis: de doorontwikkeling van de gezamenlijke inhoudelijke strategie ('Wiel met Spaken') en wat hiervoor nodig is relatie tot verstelijking is essentieel voor de onderlinge samenwerking en de samenwerking met het Rijk. De beoordeling van de Groeifondspropositie onderschrijft de noodzaak van een samenhangende strategie en een stevige onderbouwing.
- Het Wiel met Spaken is als concept door de provincie en de gemeente omarmd. De invulling en concretisering van dit concept vraagt verdere gezamenlijke uitwerking.
- De bestaande SOV samenwerking is sterk projectmatig georiënteerd. Conceptontwikkeling, programmering en langjarige samenwerking staan onvoldoende op de gezamenlijke agenda.
- Het onderdeel 'bekostiging' lijkt onvoldoende als (gezamenlijk) onderdeel te worden meegenomen in de vroege fase van beleids- en strategieontwikkeling.
- De middellange termijn is onderbelicht in de strategieontwikkeling. Naast oog voor de stip op de horizon zijn ook de stappen daar naar toe (het 'ontwikkelpad') van wezenlijk belang.
- Hubs- en knooppuntontwikkeling moeten nadrukkelijker onderdeel zijn van de integrale strategie.

### **Ervaringen realisatie / uitvoering**

---

Ten aanzien van realisatie en uitvoering van OV-projecten wordt de samenwerking als volgt ervaren:

- De opgave voor de toekomst is (zeer) omvangrijk. De provincie en de gemeente staan alleen en ook samen nog onvoldoende gesteld voor de forse realisatieopgave die over een aantal jaar aan de orde zal zijn. Zowel ten aanzien van de bekostiging als ten aanzien van de omvang en complexiteit van de uitvoering.

- De opgave en inpassing worden in de drukke stad steeds complexer. De noodzaak van een integrale afweging (exploitatie, veiligheid, kwaliteit openbare ruimte) wordt daardoor belangrijker.
- Bij vroegtijdig (beleidsmatige) afweging over nieuwe HOV-lijnen en/of infrastructuur (tram of bus) is het meenemen van aspecten op het gebied van realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie nog niet vanzelfsprekend, terwijl dit verstrekkende gevolgen heeft.
- Uit de evaluatie van de Uithoflijn volgen lessen ten aanzien van de samenwerking tussen de provincie en de gemeente. Enkele in het oog springende zijn:
  - Maak op alle niveaus heldere afspraken over de governance (besluitvormings- en overlegstructuren).
  - Investeer in elkaar, werk (fysiek) samen en probeer begrip te kweken voor elkaars standpunten en cultuur.
  - Zorg voor een duidelijke scope (demarcatie projectgebied, raakvlakken), manage de raakvlakken en maak inzichtelijk wie waarvoor verantwoordelijk is (ook voor wat betreft kosten en risico's).
  - Werk vanuit een integrale planning en voorkom vertraging in informatievoorziening.
  - Investeer in stakeholdermanagement en externe communicatie.

#### **Voorbeeld herinrichtingsprojecten (o.a. Wittevrouwensingel)**

- Door herinrichtingsontwerp is er (soms) minder ruimte voor de bus. Dit leidt tot weerstand bij de vervoerder die escaleert naar de provincie als opdrachtgever voor het OV.
- Hierdoor werd het proces ná de inspraakperiode bestuurlijk 'on hold' gezet.
- Brede belangenafweging aan voorkant is onvoldoende transparant, waarbij de indruk is dat het OV-belang (inclusief exploitatie) onvoldoende is meegewogen.
- Conclusie: de provincie en de vervoerder vroegtijdig – dus vóór informatie aan burgers/bedrijven – betrekken.
- Structureel overleg (SOV) zorgt er nu voor dat partijen vaker 'op tijd' zijn, maar biedt nog onvoldoende garanties.
- De recente 'brochure' over OV-belang in projecten kan helpen.

## **Ervaringen beheer en onderhoud en exploitatie**

De samenvattende ervaringen ten aanzien van beheer en onderhoud en op het gebied van exploitatie, zijn de volgende:

- Binnen de stad worden door de gemeente maatregelen genomen en/of voorgesteld, waarbij de impact op de exploitatie van het OV onvoldoende aan de voorkant is meegewogen en/of de provincie pas in een laat stadium wordt betrokken. Een goede doorstroming van het OV is daarbij een belangrijk aandachtspunt.
- Tramprojecten vragen een integrale aanpak, waarbij vanaf het begin aandacht wordt besteed aan het uiteindelijke beheer en ook de exploitatie van de tramdienst (vervoer). Om deze aandacht goed te borgen zou een vertegenwoordiging van zowel de (toekomstig) beheerder, als de (toekomstig) exploitant een stevige en eigenstandige positie moeten hebben in het project, ook op management- of directieniveau.
- Gezien het feit dat het Trambedrijf onderdeel is van de Provincie heeft de Provincie zowel een rol als concessieverlener en als beheerder. Dit resulteert soms in onduidelijkheid qua verantwoordelijkheden en taakverdeling: wie is waarvoor verantwoordelijk?



Inventarisatie mogelijkheden

---

## 4. Uitgangspunten en schets samenwerkingsvormen

# Uitgangspunten en schets samenwerkingsvormen

## Inventarisatie mogelijkheden

**Samenwerking op het gebied van OV kan vele vormen aannemen, ook binnen een vaststaand kader van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit hoofdstuk schetst ter inspiratie een aantal van deze voorbeelden, op onderdelen gebaseerd op situaties elders in het land. Alvorens dat te doen worden de gezamenlijke taken op het gebied van OV weergegeven, aangezien deze de basis vormen voor de samenwerking. Ook worden criteria toegelicht die van belang worden geacht voor de invulling van de samenwerking.**

Figuur 8: Overzicht gezamenlijke activiteiten binnen gehele OV-keten



## Gezamenlijke activiteiten

Vanuit de inventarisatie van doelen en opgaven komt het onderstaande overzicht tot stand van gezamenlijke activiteiten binnen de OV-keten, onderverdeeld naar strategisch, tactisch en operationeel niveau. Met het verbeteren van de samenwerking op het gebied van OV willen provincie en gemeente gezamenlijk op een goede manier invulling geven aan deze activiteiten. Om zo bij te dragen aan een zo optimaal mogelijk functionerend en ingepast stedelijk OV systeem en een optimale dienstverlening aan de reiziger.



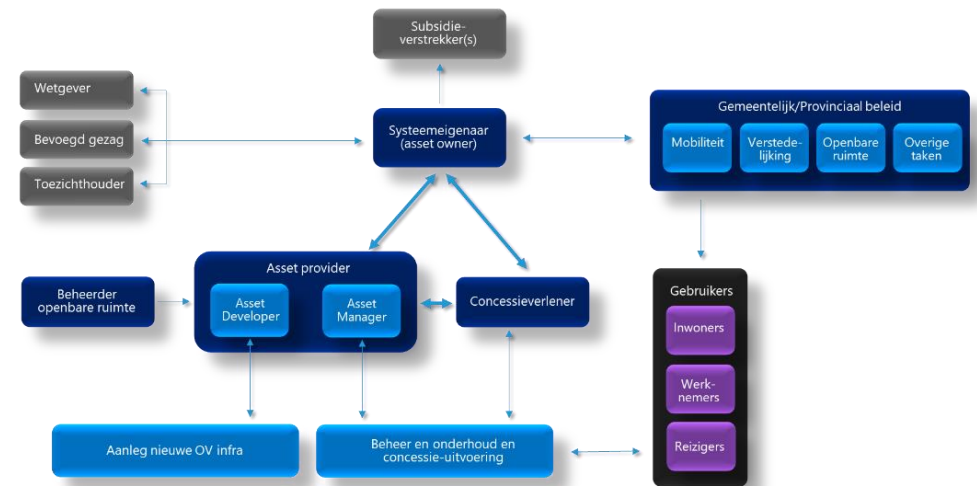
## Wat is van belang in de samenwerking?

Om op een goede manier invulling te geven aan de samenwerking hebben provincie en gemeente benoemd wat zij primair van belang vinden voor de verbeterde samenwerking. Dit leidt tot de volgende criteria:

- **Borging integraal eindresultaat:** ontwikkeling en instandhouding van een werkend vervoerssysteem (inclusief beheer & onderhoud en exploitatie) van een kwalitatief hoogwaardig niveau gericht op een optimale dienstverlening aan de reiziger.
- **Borging samenhangende strategievorming mobiliteit en verstedelijking:** een goede bereikbaarheid in brede zin, ook in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling (verstedelijking) en leefbaarheid.
- **Voorzien in langjarig partnership:** gezamenlijke ambitie met wederzijdse afhankelijkheid en langjarig commitment van betrokken partijen.
- **Voorzien in uitvoeringskracht:** in staat om uitvoering te geven aan de gestelde (toekomstige) opgaven met een passende verdeling en beheersing van kosten en risico's.
- **Besluitvaardig en praktische werkbaar:** besluitvaardig en taak/resultaatgericht.
- **Wendbaar en weerbaar:** kunnen omgaan met veranderingen en onzekerheden (in de tijd).
- **Uitgaand van bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden:** geen overdracht van bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden door provincie dan wel gemeente.

## Basismodel sturing OV

Om verschillende samenwerkingsvormen te verkennen, is het van belang eerst inzicht te hebben in de verschillende rollen binnen de samenwerking op het gebied van OV en de samenhang daartussen. In figuur 9 is dit aan de hand van een 'basis sturingsmodel OV' gevisualiseerd. Het hart van dit model wordt gevormd door de systeemeigenaar en de relatie met de beheerder en de concessieverlener. De systeemeigenaar wordt inhoudelijk gevoed door het gemeentelijk en provinciaal beleid. De activiteiten op het gebied van beleid en strategievorming worden ingevuld door deze beleidsmakers. De activiteiten op het gebied van realisatie, beheer en onderhoud en vervanging worden verzorgd door de assetprovider (asset developer voor aanleg nieuwe infra en asset manager voor beheer en onderhoud/vervanging). De concessieverlener draagt zorg voor de activiteiten ten aanzien van concessieverlening (exploitatie/dienstuitvoering). Al deze rollen worden actief op strategisch, tactisch en operationeel niveau ingevuld.



Figuur 9: Basis sturingsmodel OV

## Ter inspiratie: mogelijke samenwerkingsvormen

---

Om een beeld te krijgen van mogelijke samenwerkingsmodellen, worden hieronder drie principevormen van samenwerking en sturing op het gebied van OV gepresenteerd. Deze verschillen in focus en in mate van integraliteit. Voor de beschouwde samenwerkingsvormen geldt dat daarin de huidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincie en de gemeente worden gehandhaafd. De principevormen zijn mede gebaseerd op het basis sturingsmodel en op de wijze waarop dat in andere delen van het land wordt ingevuld. Omdat de situatie in Utrecht in de basis onvergelykbaar is met andere metropoolregio's, is daarbij nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden buiten de G4, zoals bijvoorbeeld Noord-Nederland waar het OV-bureau Groningen-Drenthe actief is.

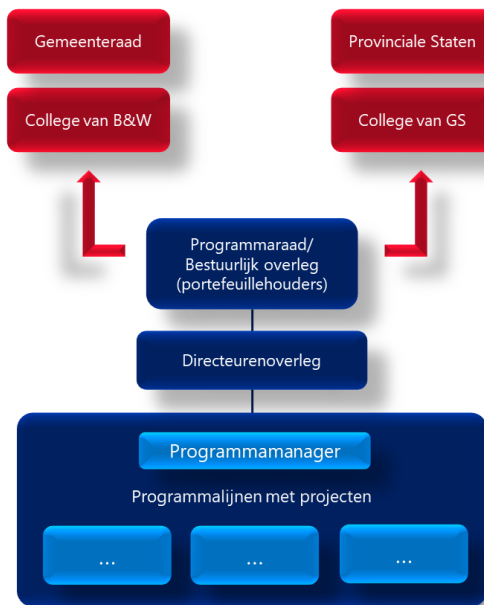
- **Programmamodel.** Het programmamodel (figuur 10 op pagina 19) richt zich primair op gezamenlijke beleids- en strategieontwikkeling op het gebied van OV en Verstedelijking. Gezamenlijke prioritering en programmering van activiteiten en projecten zijn hier onderdeel van. Ook projecten in de uitvoering kunnen als onderdeel van het programma gezamenlijk worden opgepakt, dan wel door een van de partijen worden uitgevoerd. In een dergelijk model wordt vanuit meerdere programmalijnen gewerkt aan concrete trajecten/projecten onder leiding van een programmamanager. De geografische en inhoudelijke scopeafbakening kan variëren. Coördinatie en afstemming verloopt via een directeurenoverleg en besluitvorming over het programma vindt plaats in een bestuurlijk overleg (bijvoorbeeld een programmaraad) met bestuurders van beide organisaties. De beide Colleges en de raad en Staten blijven bestuurlijk en politiek verantwoordelijk en bevoegd.
- **Uitvoeringsmodel.** Het uitvoeringsmodel (figuur 11 op pagina 19) richt zich primair op de gezamenlijke aanleg, beheer & onderhoud en vervanging en exploitatie van het OV. Het gaat dan om de activiteiten op operationeel niveau. Dit kan vorm krijgen door een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie in te richten met een zelfstandig directeur met

duidelijke taken en verantwoordelijkheden. Precieze afbakening van inhoudelijke en geografische scope vraagt nadere uitwerking. Aansturing vindt plaats vanuit een gezamenlijk (dagelijks en algemeen) bestuur of vanuit een gezamenlijke bestuurlijk overleg, in beide gevallen bestaande uit vertegenwoordigers van beide organisaties. De beide Colleges en de raad en Staten blijven bestuurlijk en politiek verantwoordelijk en bevoegd.

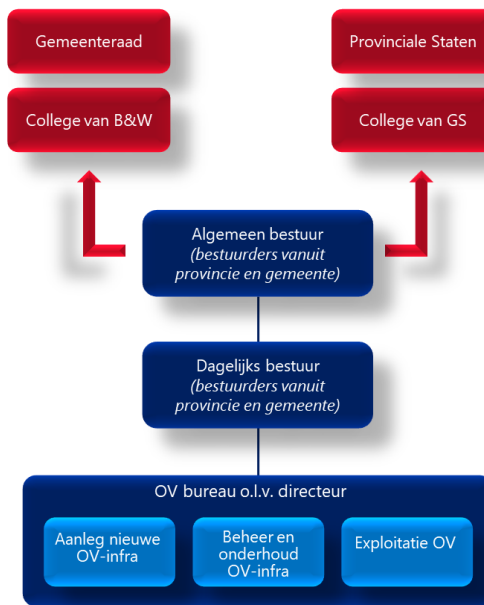
- **Integraal model.** In het integraal model (figuur 12 op pagina 19) worden de taken op het gebied van OV gecombineerd onder leiding van een directeur. Daarmee lijkt het takenpakket van dit model op het takenpakket van een vervoerautoriteit, met dien verstande dat de systeemverantwoordelijkheid voor het OV blijft zoals deze nu is. De formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van provincie en gemeente blijven gehandhaafd. Aansturing van de directeur krijgt daarmee vorm vanuit een dagelijks en algemeen bestuur, dat gevormd wordt door vertegenwoordigers van beide organisaties. De beide Colleges en de raad en Staten blijven bestuurlijk en politiek verantwoordelijk en bevoegd.

Voor de uitvoering van de activiteiten kunnen het programmamodel en het uitvoeringsmodel ook worden gecombineerd.

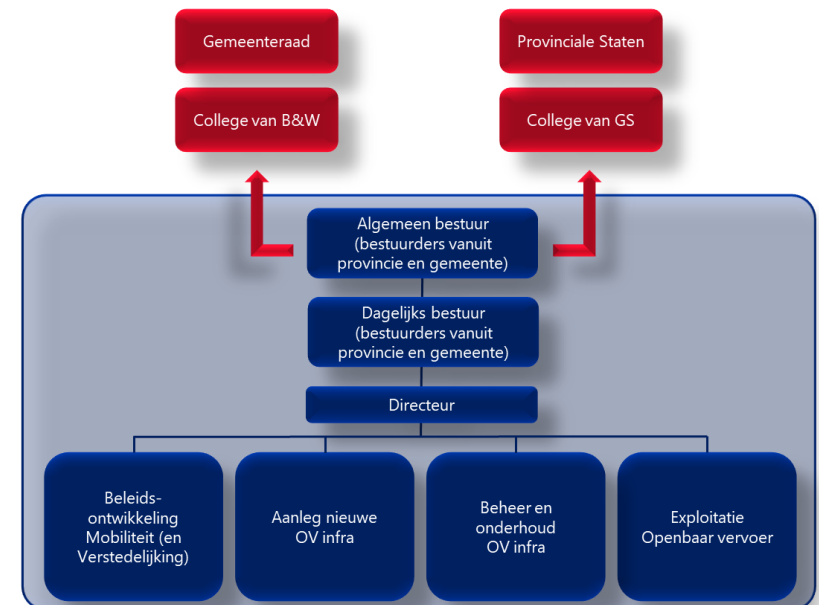
Om enig beeld te geven in hoeverre de verschillende samenwerkingsvormen voorzien in wat de partners werkelijk van belang vinden in de samenwerking, volgt op de volgende pagina een korte schets per model.



Figuur 10: Schematische weergave Programmamodel



Figuur 11: Schematische weergave Uitvoeringsmodel



Figuur 12: Schematische weergave Integraal model

### Programmamodel

Gericht op borging integrale strategievorming mobiliteit en verstedelijking, gericht op langjarig partnerschap en besluitvaardig. Wendbaar door mogelijkheid van het (in tijd of op onderdelen) uitbreiden van de geografische scope.

Voorziet onvoldoende in uitvoeringskracht. Borging integraal eindresultaat moet actief worden georganiseerd.

### Uitvoeringsmodel

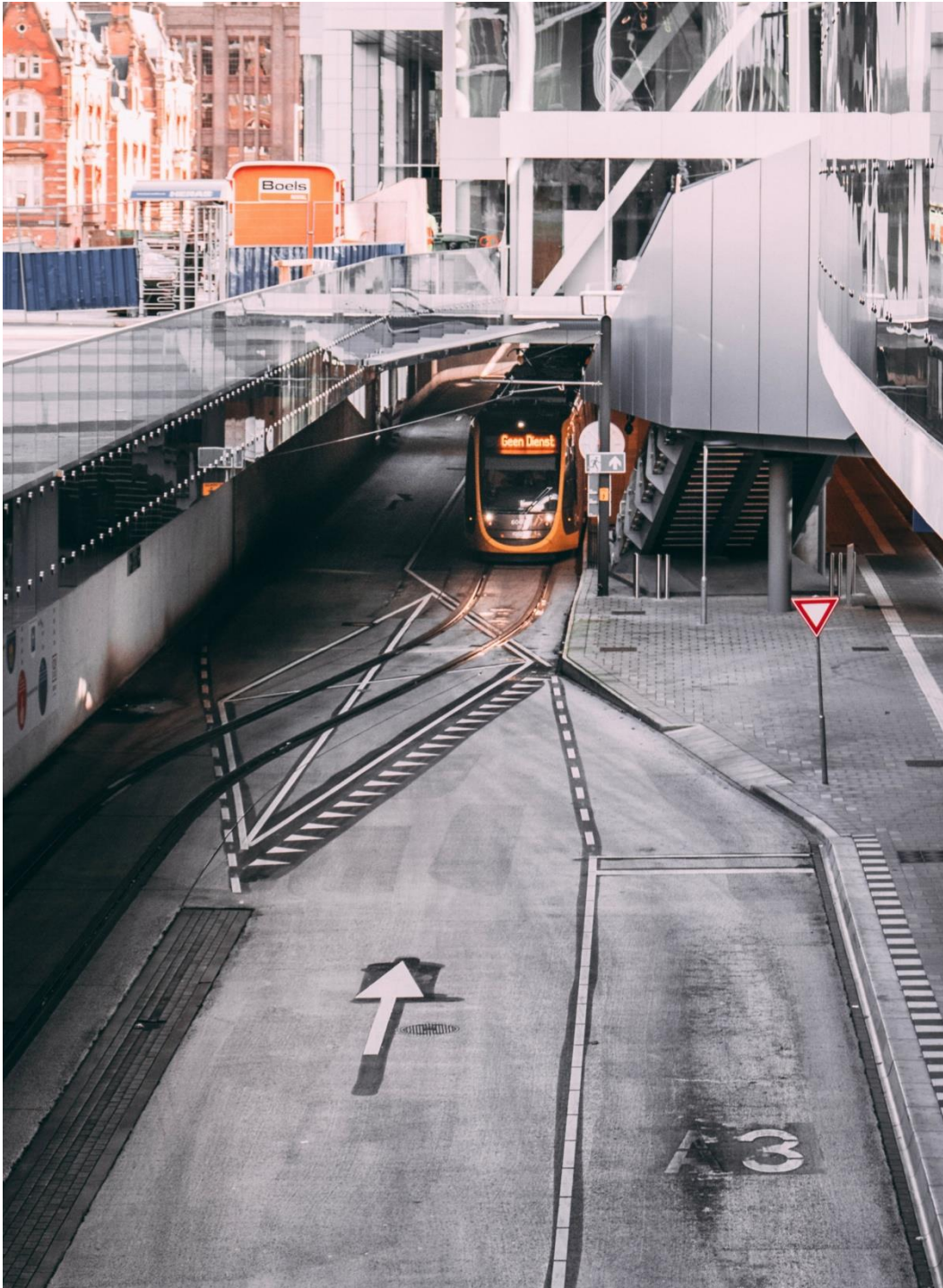
Gericht op borging integraal eindresultaat, hoge mate van uitvoeringskracht door sterke focus en dedicated organisatie. Wendbaar en weerbaar in de uitvoering.

Richt zich niet op borging integrale strategievorming mobiliteit en verstedelijking.

### Integraal model

Gericht op borging integrale strategievorming mobiliteit en verstedelijking én integraal eindresultaat. Voorziet in langjarig partnership en met focus op uitvoeringskracht.

Door complexiteit (onder meer omvang samenwerking zonder bevoegdheden) is besluitvaardigheid en praktische wendbaarheid beperkt. Daarmee verliest integraliteit en uitvoering aan kracht.



Samenwerking stapsgewijs versterken

---

## 5. Advies verbeteren samenwerking

# Advies verbeteren samenwerking

## Samenwerking stapsgewijs versterken

**De (bestuurlijke) verhoudingen tussen beide organisaties worden op dit moment ervaren als 'beter dan ooit'. Er zijn momentum en een gedeelde urgentie bij de gemeente en de provincie om de samenwerking op het gebied van OV structureel te verbeteren. Tegelijkertijd is het besef aanwezig dat dit een langjarig ontwikkeltraject betekent. De intrinsieke motivatie van sleutelfunctionarissen van beide partijen op bestuurlijk, directie- en programmamanagersniveau voor versterking van de samenwerking biedt hiervoor een uitstekende basis. Het gezamenlijke vertrekpunt, de criteria die de provincie en de gemeente van belang vinden in de samenwerking en de verkenning van mogelijke samenwerkingsvormen binnen de gestelde kaders leiden tot het advies van een stapsgewijze koers om de samenwerking te verbeteren. Deze koers lichten wij in dit hoofdstuk toe. Ook de geografische en inhoudelijke afbakening en raakvlakken met andere trajecten en samenwerkingen komen hierbij aan bod.**

### Hoofdlijn koers – groeimodel Samenwerking Stedelijk OV

Met het uitbreiden van de Stedelijk OV overlegstructuur hebben provincie en gemeente twee jaar geleden een eerste stap gezet voor het intensiveren en verbeteren van de samenwerking. Er is grote behoefte om deze samenwerking op strategisch en tactisch niveau te versterken en om elkaar tegelijkertijd beter te vinden in de dagelijkse gang van zaken. Daarnaast zien de provincie en de gemeente in de toekomst een omvangrijke (realisatie)opgave op het gebied van OV op hen afkomen, in lijn met de gewenste Schaalsprong OV. Een stapsgewijze aanpak in de vorm van een groeimodel biedt goede handvatten om de samenwerking op het gebied van OV op efficiënte en doeltreffende wijze te verbeteren. Het groeimodel bestaat uit elementen van het programma- en ook het uitvoeringsmodel uit het vorige hoofdstuk.

Binnen de bestaande kaders van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is er veel te doen om de samenwerking te verbeteren en daarmee betere gezamenlijke resultaten te bereiken. Vanzelfsprekend zijn er meer fundamentele organisatorische interventies denkbaar. De gezamenlijke analyse in dit onderzoek laat echter zien dat er ook zonder dergelijke stevige en langjarige interventies al veel aangrijpingspunten zijn voor verbetering van de samenwerking en het stapsgewijs verder uitbouwen daarvan. Essentieel is het per direct, zowel op strategisch, tactisch en operationeel niveau, samen aan de slag gaan binnen de vier domeinen van beleid- en strategieontwikkeling, realisatie, beheer, onderhoud & vervanging en natuurlijk exploitatie.

Wij zien met het voorgestelde groeimodel de mogelijkheid om snel te starten met het versterken en uitbreiden van de samenwerking op het gebied van OV. Tegelijkertijd biedt het kansen de verdere opschaling van de samenwerking (samenwerking) gelijk op te laten lopen met de inhoudelijke opgave waar de provincie en de gemeente in de komende jaren voor staan (de Schaalsprong).

Het groeimodel bestaat in de basis uit de volgende onderdelen die in de volgende paragrafen nader worden uitgewerkt:

1. Ontwikkelen van een **programma samenwerking Stedelijk OV** die voorziet in een langjarige samenwerking tussen de provincie en de gemeente op het gebied van mobiliteit in samenhang met verstedelijking. Kern van de programma-samenwerking is dat er vanuit **één gezamenlijk inhoudelijk verhaal** en vanuit **één 'label'** wordt geacteerd. Met het opzetten van en werken vanuit deze programma samenwerking kan morgen worden gestart.
2. Verder **versterken van de uitvoering** door het gezamenlijk realiseren van infrastructurele projecten in nauwe samenhang met het beheer en onderhoud en de exploitatie van het OV. Een nog nader uit te werken -

meer dedicated - uitvoeringsorganisatie voorziet in de behoefte van de provincie en de gemeente om goed gesteld te staan voor de omvangrijke (realisatie)opgave op het gebied van OV in de komende jaren.

3. Goede **koppeling met partners in (regionale) samenwerkingen**. Met de programma-samenwerking ontstaat een betere en meer logische basis voor de koppeling met samenwerkingspartners en -trajecten, zowel op regionale als nationale schaal. Door meer vanuit één verhaal en één organisatorisch geheel naar buiten te treden, kan beter worden gestuurd op het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen.
4. **Versterken fundament voor succesvolle samenwerking**. Samenwerking is mensenwerk. Het verbeteren van de samenwerking kent dan ook een belangrijke culturele component. Hierin speelt het directie- en managementniveau van beide organisaties een bepalende rol.

In figuur 13 is gevisualiseerd op welke niveaus en op welke onderdelen van de OV-keten het groeimodel betrekking heeft.



Figuur 13: Schematische weergave scope programmatische samenwerking en versterken uitvoering

## Stedelijk OV: Programma samenwerking

Bij de programma-samenwerking gaat het om een langjarige samenwerking tussen in ieder geval de provincie en de gemeente Utrecht op het gebied van de brede mobiliteit met in het bijzonder het stedelijk OV, in nauwe samenhang met verstedelijking. Programma-samenwerking is bij uitstek een geschikt middel om gezamenlijk toe te werken naar de beoogde schaa sprong in het OV waarbij nog onvoldoende helder is welke maatregelen en projecten dit in de komende jaren exact vraagt. Het ontwikkelen van een programma om de gezamenlijk gestelde doelen stapsgewijs (volgens een ontwikkelpad) te bereiken, maar waar nodig – afhankelijk van voortgang en effecten van maatregelen en/of onzekerheden in de tijd – ook te kunnen bijsturen is de basis van de samenwerking.

De programma-samenwerking richt zich in beginsel op de gehele OV-keten op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel). Het voorziet hiermee in de ambitie van de provincie en de gemeente om op **strategisch en tactisch niveau** meer en beter samen op te trekken. Niet alleen in de gezamenlijke strategieontwikkeling, maar ook in realisatie- en beheer & onderhoudsopgaven (inclusief vervanging) en de exploitatie. Ook helpt het programmatisch insteken van de opgave om meer **inhoudelijke samenhang aan te brengen** in zowel de uitwerking van OV-opgaven in relatie tot verstedelijking als in een integrale benadering van de hele OV-keten. In de dagelijkse praktijk is er behoefte aan betere samenwerking en afstemming in de realisatie en het beheer & onderhoud en vervanging. Ook betere samenwerking in projecten in de openbare ruimte (met impact op bijvoorbeeld de exploitatie van het OV) is hier onderdeel van. In de praktijk gaat het veelal om betere afstemming in de **voorbereiding van projecten**. Deze afstemming/samenwerking krijgt een plek binnen de programma-samenwerking. Een programma-samenwerking is **langjarig** zodat de provincie en de gemeente op consistente wijze invulling en uitvoering kunnen geven aan de gezamenlijke doelstellingen op het gebied van mobiliteit/OV met commitment van beide zijden.

Kern van de programma-samenwerking is dat er vanuit **één gezamenlijk inhoudelijk verhaal** en vanuit **één 'label'** wordt geacteerd.

### *Samen werken vanuit één gezamenlijk inhoudelijk verhaal*

---

Een gedeelde, gezamenlijke inhoudelijke visie op het OV van de toekomst is de basis voor de programma-samenwerking. Op het hoogste abstractieniveau vinden de gemeente en de provincie elkaar op dit moment al. Het is nu zaak dit door te vertalen en concreet aan de slag te gaan.

De samenwerking heeft tot doel te werken aan een **zo optimaal mogelijk functionerend en ingepast stedelijk OV-systeem** met het oog op de **bereikbaarheid en leefbaarheid van Utrecht** en met een **optimale dienstverlening** aan de reiziger als uitgangspunt. De samenwerking richt zich daarmee op beleid- en strategieontwikkeling op het gebied van OV in relatie tot bredere mobiliteitsaspecten en in nauwe samenhang met verstedelijking, op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Ten aanzien van de aanleg, het beheer en onderhoud en de exploitatie van het OV richt de samenwerking zich primair op strategisch en tactisch niveau, zoals kaderstelling in deze domeinen en samenhangende prioritering en programmering van activiteiten en projecten. Benodigde afstemming over issues op operationeel niveau ten aanzien van realisatie, beheer & onderhoud (en vervanging) en exploitatie maakt deel uit van de programma-samenwerking. Zie ook figuur 13. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor de exploitatie bij de provincie blijft liggen. Het gaat hier over samenwerking en afstemming ten aanzien van zaken in de openbare ruimte die invloed (kunnen) hebben op de exploitatie.

In de basis **werken de provincie en de gemeente intensief samen**. Wat de provincie of de gemeente zelfstandig kan doen, gebeurt zelfstandig. Wat beter gezamenlijk kan, gebeurt gezamenlijk. Een bewuste afweging van wat op welke

schaal door wie (alleen of samen) opgepakt wordt, helpt bij een samenhangende en efficiënte invulling van de gezamenlijke activiteiten. Waar er, vanuit de regionale opgave, raakvlakken zijn met andere partijen zoals buurgemeenten, worden deze betrokken bij specifieke projecten en initiatieven<sup>2</sup>. Dit geldt uiteraard ook voor de vervoerders. Om te bezien in hoeverre activiteiten bijdragen aan het behalen van gezamenlijke doelstellingen en waar het nodig is om bij te sturen, wordt er gemonitord en op gezette tijden geëvalueerd.

In het gezamenlijke project van de gemeente en provincie ('Samen OV Versnellen in Utrecht') is nader onderzoek gedaan naar de eerste stappen van de Schaalsprong OV. Hiermee is een **eerste inhoudelijke basis** gelegd voor het uitwerken van het gezamenlijke OV-concept. Concretisering van deze inhoudelijk visie betekent ook dat er gezamenlijke kaders moeten komen voor integrale afwegingen in de hele OV-keten en in samenhang met andere beleidsterreinen waaronder verstedelijking en ruimtelijke kwaliteit.

Door zo als provincie en gemeente het OV-concept 'Wiel met spaken' in lijn met het motto 'gezonde verstedelijking voor iedereen' verder uit te werken, wordt op consistente wijze, via een gezamenlijk ontwikkelpad, toegewerkt naar deze stip op de horizon. Uiteraard krijgt dit ook zijn beslag in de samenwerking met andere partners binnen bijvoorbeeld U Ned.

### *Samen werken vanuit één 'label': Aansturing en organisatie*

---

De samenwerking wordt krachtiger wanneer deze in woord en daad als vanuit één 'label' wordt aangestuurd en uitgevoerd, zowel intern als extern. Zowel in uitstraling als effectiviteit is het onder één gezamenlijke noemer brengen van de gezamenlijke activiteiten behulpzaam: het **Programmabureau Stedelijk OV Utrecht**.

---

<sup>2</sup> Indien gewenst kan – afhankelijk van toekomstige beleidsopgaven – de programma-samenwerking op termijn uitgebreid worden naar andere beleidsdomeinen en/of naar regionaal niveau.

De provincie en de gemeente sturen de programma-samenwerking aan vanuit een gezamenlijk **Bestuurlijk overleg SOV (indien gewenst onder een nieuwe titel)**, waar de portefeuillehouders OV/Mobiliteit de kern vormen. Het bestaande bestuurlijke SOV overleg wordt hiervoor doorontwikkeld met duidelijker agendering en programmering op strategisch en tactisch niveau. In dit overleg wordt ook bepaald hoe ('met welk gezicht') wordt opgetreden in gremia die het schaalniveau van de stedelijke regio Utrecht overschrijden. Bestuurlijk commitment voor de (hernieuwde) samenwerking is cruciaal. Het gevoel van *'er samen voor staan en er samen voor gaan'* moet op bestuurlijk niveau worden gedragen met voldoende betrokkenheid van de Utrechtse gemeenteraad en Provinciale Staten. Het komen tot een gezamenlijke prioritaire agenda op basis van bijvoorbeeld een gezamenlijk ontwikkelpad als eerste stap in de programma-samenwerking helpt in het verkrijgen van dit **politieke draagvlak**. Afhankelijk van actuele projecten en activiteiten sluiten bij het bestuurlijk overleg andere portefeuillehouders (bijvoorbeeld verstedelijking en wonen) of bestuurders van andere overheden aan.

Onder leiding van een **programmamanager** wordt in nog nader uit te werken programmalijnen gewerkt aan de gezamenlijke activiteiten. Het is een mogelijkheid om dit programmamanagement vanwege de directe betrokkenheid van de provincie en de gemeente als duo vorm te geven (duo trekkerschap). De programmamanager (eventueel het duo) wordt aangestuurd vanuit een **directeurenoverleg SOV**. Net als op bestuurlijk niveau vormen de beide directeuren (c.q. verantwoordelijk domeinmanager), verantwoordelijk voor het OV, de vaste kern. Als opgaven het stedelijk OV-systeem overstijgen sluiten andere directeuren (van de provincie of de gemeente of andere partijen) aan. Dit kan zowel beleidsmatig zijn (bijvoorbeeld in samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen) of geografisch (denk aan de gemeente Nieuwegein die samenwerkingspartner is in het project 'Samen OV versnellen').

Omdat de gezamenlijk te ondernemen activiteiten direct raken aan de primaire processen van zowel de gemeente als de provincie, ligt het voor de hand om uit te gaan van het intensief (mee)werken van collega's van de provincie en de gemeente in het gezamenlijke programma<sup>3</sup>. Daarmee zal een **compact programmamanagement** volstaan. Medewerkers kunnen zo zowel binnen de eigen organisatie werken aan dossiers/projecten als aan opdrachten/projecten binnen het programma. Om dit goed te laten functioneren zijn **goede koppelingen met de beide lijnorganisaties** essentieel. Het gaat dan om koppelingen in projecten op strategisch niveau, maar ook om koppelingen in de bredere samenwerking op management- en directieniveau. In opdracht van beide organisaties kan de programmamanager (het duo) zo sturen op en met collega's van de provincie en de gemeente zorgen voor de gewenste voortgang en kwaliteit van programma-activiteiten.

Om de samenwerking kracht bij te zetten, wordt geadviseerd om de programma-samenwerking vanuit een **gezamenlijk label** (Programmabureau Stedelijk OV of een andere naam) ondersteund door het programmabureau en met een **gezamenlijke communicatiestrategie** of met één communicatieplatform naar buiten uit te dragen. Dit onderstreept het gezamenlijk optrekken van provincie en gemeente.

### **Versterken uitvoeringsorganisatie**

---

Met de beoogde schaa sprong in het stedelijk OV is de opgave voor de toekomst (zeer) omvangrijk. De provincie en de gemeente staan alleen en ook samen nog onvoldoende gesteld voor deze **forse realisatieopgave** die over een aantal jaar aan de orde zal zijn. Dit speelt zowel ten aanzien van de **bekostiging** als ten aanzien van de **omvang en complexiteit van de uitvoering**.

De provincie en de gemeenten hebben hier vanuit hun wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden nadrukkelijk een **gezamenlijke**

---

<sup>3</sup> Anders dan een programma-organisatie naast de lijn organiseren.



**opgave:** de provincie primair vanuit haar verantwoordelijkheid als eigenaar en beheerder van het OV-systeem en als verantwoordelijke voor de exploitatie en de gemeente als bevoegd gezag en verantwoordelijke voor de openbare ruimte. Daarnaast hebben de provincie en de gemeente directe betrokkenheid bij de verstedelijkingsopgave in de stedelijke regio. De provincie en de gemeente moeten in gezamenlijkheid de uitvoering versterken zodra deze projecten zich 'aandienen'. Het geschetste uitvoeringsmodel biedt hier goede handvatten voor.

Een meer **dedicated uitvoeringsorganisatie** moet gericht zijn op uitvoering van infraprojecten op het gebied van het Stedelijk OV (denk aan nieuwe railinfrastructuur en vrijliggende busbanen vanuit de Schaalsprong OV) en mogelijk ook op groot onderhoud- en vervangingsopgaven. Met het oog op de borging van een integraal eindresultaat moet realisatie immers plaatsvinden in nauwe samenhang met beheer- en onderhoud en exploitatie van het OV. Hierbij gaat het concreet om realisatieopgaven op operationeel niveau.

Vanwege bovengenoemde bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de focus op het stedelijk OV geven de provincie en de gemeente gezamenlijk uitvoering aan deze opgaven. De wijze waarop een uitvoeringsorganisatie precies vorm en invulling krijgt, vraagt nader onderzoek en nadere uitwerking. Lessen uit eerdere evaluaties zoals de Evaluatie Uithoflijn kunnen hierin meegenomen worden. Ook het onderzoek naar de herpositionering van het provinciale trambedrijf biedt aanknopingspunten voor nadere verkenning van de versterking van de uitvoering op het gebied van OV. Het is belangrijk hier als organisaties gelijk in op te trekken.

#### Lessen tan aanzien versterken uitvoering

Op basis van voorliggend onderzoek worden voor de versterking van de uitvoering de volgende lessen meegegeven:

- Maak vroegtijdig en met oog voor ieders bevoegd- en verantwoordelijkheden heldere (bestuurlijke) afspraken over taakverdeling

en risico- & kostenverdeling. De tijd die hier in vroege planfasen in wordt geïnvesteerd, verdient zich tijdens en na de uitvoering terug.

- Zorg dat de directe aansturing van de uitvoeringsorganisatie op voldoende afstand van de politiek staat. Uiteraard geeft de politiek heldere kaders mee voor de uitvoering en voert de politiek haar controlerende taak uit over de uitvoering.
- Zorg voor voldoende en hoogwaardige eigen kennis en ervaring op het vlak van de uitvoering, zeker op cruciale posities in de omvangrijke realisatieopgave. Continuïteit in personele invulling en borging van de benodigde kennis en ervaring zijn essentieel in het licht van langjarige realisatieopgaven.

#### Goede koppelingen met partners in (regionale) samenwerkingen

Door als provincie en gemeente binnen de programma-samenwerking meer vanuit één gezamenlijk verhaal en meer vanuit één 'label' op te treden, verstevigt de positie van het stedelijk OV Utrecht binnen andere gremia en op andere schaalniveaus. Op die manier word het ook makkelijker om goede koppelingen te leggen met andere samenwerkingen. Hieronder gaan we op de belangrijkste in.

#### Regionaal / provinciaal schaalniveau

Vanuit de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor het stedelijk OV in nauwe samenhang met verstedelijking hebben gemeente en provincie een belangrijke rol in het mee vorm geven van de strategieontwikkeling op regionale en provinciale schaal. Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen Rijk en Regio in U Ned verband en voor gezamenlijke strategieontwikkeling in bijvoorbeeld U10/U16 verband met de andere gemeenten in de Utrechtse regio. De koppelingen met deze samenwerkingen kan op verschillende manieren worden gelegd:

- **Betrokkenheid individuele partners bij onderzoeken/projecten:** Inhoudelijk vragen onderzoeken, projecten en initiatieven om afstemming.

Zo worden binnen de nu vorm te geven programma-samenwerking voor het stedelijk OV bijvoorbeeld buurgemeenten betrokken bij projecten en initiatieven waar dat relevant is. Ook agenderen de provincie en de gemeente relevante onderzoeken en trajecten die op regionale schaal relevant zijn voor afstemming in U10/U16 verband of als voorportaal binnen U Ned.

- **Uitlijnen bestuurlijke besluitvormingsprocessen:** Ook in programmering en planning vragen de activiteiten en processen op het gebied van het stedelijk OV in samenhang met verstedelijking en de activiteiten op regionale schaal afstemming. Om er zo voor te zorgen dat besluitvorming zorgvuldig en op de juiste schalen tot stand komt (in de programma-samenwerking Stedelijk OV, in U10/U16 verband, in U-Ned verband, of waar nodig in directe samenspraak met het Rijk).
- **Intern beter uitlijnen projecten en initiatieven:** Wat er binnen het programma Stedelijk OV en/of binnen U10/16 en/of U Ned gebeurt, vraagt **intern** afstemming binnen de provincie en de gemeente. Om zo zorg te dragen dat direct betrokkenen weten van elkaar wie waarmee bezig is. Daarmee is het beter mogelijk te zorgen voor een consistentie inbreng in de verschillende samenwerkingen, op strategisch, directie en bestuurlijk niveau.
- **Vanuit stedelijk OV mee richting geven aan regionale samenwerking mobiliteit en verstedelijking.** Met het verbeteren van de samenwerking in het stedelijk OV zullen de provincie en de gemeente de samenwerking in U10/U16 en U Ned verband beter en eenduidiger kunnen voeden. In het verlengde hiervan ligt er mogelijk nog een vervolguiterwerking met de regionale partners hoe de samenwerking binnen U Ned en U10/16 verder verbeterd kan worden.

#### Samenwerking op bovenregionaal niveau

Met de verbeterde programma-samenwerking zijn er goede aanknopingspunten om het belang van het stedelijk OV Utrecht op regionale schaal verder te verstevigen.

Op het **niveau van de G4** speelt daarbij, in tegenstelling tot de andere stedelijke regio's (metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag), het aandachtspunt dat vanuit de Utrechtse regio wel de beleidsmaker, maar niet de vervoerautoriteit aan tafel zit. De inzet vanuit het Utrechtse in dit gremium wordt sterker wanneer er de gemeente met de provincie binnen de programma-samenwerking Stedelijk OV expliciete afspraken maakt over de voorbereiding, de inbreng en de vertegenwoordiging ('mede namens provincie').

Een vergelijkbaar advies voor onderlinge afstemming geldt voor de vertegenwoordiging van en inbreng dor de regio Utrecht aan de landelijke **OV en Spoortafel, het UVVB** en het Bestuurlijk Overleg **Noordvleugel**.

Voor het Interprovinciaal Overleg (**IPO**) en het overleg in **DOVA**-verband (Decentrale OV Autoriteiten) is de vertegenwoordiging vanuit de regio Utrecht helder. Door de inhoudelijke boodschap ook hier vanuit de programma-samenwerking voor te bereiden en in te brengen, vergroot de effectiviteit.

#### Versterken fundament voor succesvolle samenwerking

Zoals gezegd; samen werken is mensenwerk. En waar mensen van verschillende organisaties samenwerken, kan sprake zijn van culturele, menselijke en praktische verschillen. Voor een goede programma-samenwerking is het belangrijk aandacht te hebben voor deze aspecten als fundament voor een succesvolle samenwerking.

Het directieniveau speelt een cruciale rol in het **ontwikkelen van een succesvolle samenwerking**. Het gaat dan over motivatie van collega's binnen beide organisaties en advisering aan het bestuur vanuit het bredere perspectief. Ook gaat het om het faciliteren en aanjagen van de gewenste open samenwerking met bijbehorende werkwijzen, houding en gedrag. De directeuren zijn samen met de programmamanager(s) de verbindende schakel op alle fronten. Dit vraagt investeren in een goede, formele én informele samenwerking op directieniveau.

Het tot stand brengen of het verbeteren van een samenwerking is niet iets dat van de ene op de andere dag staat. Verbeteren van samenwerking vraagt **gericht aandacht en tijd** en moet groeien. Het is dan ook belangrijk te voorkomen dat de alledaagse praktijk leidend is en ervoor te zorgen dat er gewerkt wordt vanuit het bredere perspectief. Ook in **houding en gedrag** vraagt dit iets: 'betrokkenheid van de ander maakt het eindresultaat beter'. Succesvolle samenwerking vraagt je actief verplaatsen in de ander, ruimte en durf om pijnpunten open te bespreken, de ander 'wat gunnen' en af en toe over de eigen schaduw heen stappen. Dit heeft gerichte aandacht en ook tijd nodig. En het zal met vallen en opstaan gaan. Ook dit samen leren en ontwikkelen is onderdeel van de programma-samenwerking.

In samenwerking moet dus geïnvesteerd worden. Vooral in de mensen en de **menselijke relaties**. Het opbouwen van een solide 'personele uni' op verschillende schaalniveaus en in verschillende dossiers/projecten is randvoorwaardelijk. Zeker in langjarige ontwikkel- en realisatietrajecten is continuïteit in personeelsbestand belangrijk.

In praktische zin kunnen op korte termijn al eenvoudig goede resultaten worden bereikt. Denk aan het opstellen van **gezamenlijke annotaties** door betrokken ambtenaren van de provincie en de gemeente. Deze kunnen in een gezamenlijk directeurenoverleg worden vastgesteld om vervolgens met de relevante beslisinformatie binnen beide organisaties te worden doorgeleid naar B&W en raad en/of Gedeputeerde en Provinciale Staten.



Concrete stappen komende periode

---

## 6. Aanbevelingen

# Aanbevelingen

## Concrete stappen komende periode

**Uit elk van de onderdelen van het hoofdadvis in het vorige hoofdstuk volgen concrete aanbevelingen voor de komende periode. Het betreft aanbevelingen om op korte termijn concreet opvolging te geven aan de voorgestelde koers. In dit hoofdstuk worden deze aanbevelingen per hoofdrichting van het advies toegelicht.**

### Morgen starten met programma-samenwerking Stedelijk OV

1. **Lopende en nieuw te starten projecten samen oppakken:** de provincie en de gemeente gaan rond inhoudelijke activiteiten nog meer samen aan de slag. Het opvolging geven aan recente studies 'Samen OV versnellen' (zie *nevenstaand kader*) en 'Binnenstadsas', maar ook een mogelijke propositie voor de tweede tranche van het Groeifonds bieden hiervoor goede aanknopingspunten. Per initiatief/project dat start op het gebied van stedelijk OV worden nadrukkelijk samenwerkingsafspraken gemaakt. Ook in lopende trajecten waar een van beide partijen (nu) nog onvoldoende meewerkt worden op projectbasis aanvullende afspraken gemaakt.
2. **Lopende samenwerkingen nu al in de dagelijkse praktijk verbeteren:** Op korte termijn zijn op projectniveau praktische efficiencylagen te behalen die de samenwerking bevorderen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de volgende acties:
  - Per project maken betrokkenen afspraken over (aanvullende) praktische samenwerkingsafspraken zoals gezamenlijke annotaties en notities die tot op heden nog door de provincie en de gemeente afzonderlijk worden opgesteld.
  - Per project moet het proces van (voorbereiding van) de besluitvorming gecheckt worden: biedt het proces voldoende ruimte voor zorgvuldige afstemming en waar nodig gezamenlijke besluitvorming (in BO SOV)?

### Voortbouwen op bestaande samenwerkingen

*Het gezamenlijke project 'Samen OV Versnellen in Utrecht' is een goed voorbeeld van de verbeterde manier van samenwerken tussen de gemeente en de provincie. Uit dit project (een nader onderzoek naar de eerste stappen van de Schaalsprong OV) volgen meerdere vervolgcacties die nadere uitwerking vragen door provincie en gemeente gezamenlijk. Dit zijn activiteiten die uitstekend passen in een gezamenlijk op te stellen programmaplan / bestuurlijke agenda. Voorbeelden van deze vervolgcacties zijn onder andere:*

- *Het opstellen van een integrale en samenhangende planning (met eventuele terugvalopties, faseringen en nadere uitwerkingen)*
  - *Opstellen bredere businesscase Schaalsprong OV*
  - *Oppakken prioritaire huiswerkvragen zoals:*
    - *Verdieping knoop Utrecht CS (en technische mogelijkheden koppeling binnenstad)*
    - *Eindpunt Papendorpleijn en verdere verstedelijking*
    - *Onderzoek naar opwaarderen Tramlijn 22*
3. **Opstellen programmaplan 2021-2022:** De provincie en de gemeente stellen gezamenlijk een programmaplan 'Stedelijk OV' op met heldere (geoperationaliseerde) doelstellingen en concrete en geprioriteerde producten en projecten, inclusief onderlinge afhankelijkheden. Daarbij specificeren de provincie en de gemeente welke producten worden opgeleverd, wie waarvoor in de lead is en welke stakeholders nog meer

moeten worden betrokken. Een programmabegroting en afspraken over de bekostiging van de te ondernemen activiteiten maken deel uit van het programmaplan.

4. **Inrichten programma-samenwerking:** Het programmaplan vormt de (inhoudelijke) basis voor het uitwerken van de programmasturing en -organisatie. Het gaat concreet om het uitbouwen van de SOV-overlegstructuur naar de programma-samenwerking. Dit moet organisatorisch vorm krijgen: inregelen bestuurlijke aansturing, inrichten directieoverleg als opdrachtgevend overleg, organiseren (duo-) trekkerschap, inrichten programmabureau onder gezamenlijk label, inzetten van personele unies in het programma en op projecten, et cetera. Ook inhoudelijk vraagt dit verdere invulling. Op basis van het programmaplan zorgen de provincie en de gemeente voor doorontwikkeling van en continuïteit in de SOV-agenda door het agenderen van vraagstukken op strategisch en tactisch niveau, het bespreken van issues op operationeel niveau en het bepalen van prioriteiten in het programmaplan. Het inrichten van de programma-samenwerking vraagt per direct dedicated capaciteit en financiële middelen vanuit beide organisaties en het zorgdragen voor het programmamanagement en cruciale activiteiten daarin (voorbereiden diverse overleggen, aanjagen samenwerking en onderlinge verbinding, leggen van verbanden tussen dossiers en verbindingen tussen collega's, opstarten monitoring en evaluatie, et cetera).

NB: De scope van voorliggend advies betreft het versterken van de samenwerking tussen de provincie en de gemeente op het gebied van OV. Omdat de samenwerking tussen de gemeente en de provincie het gehele mobiliteitsveld bestrijkt, kunnen de resultaten en aanbevelingen uit dit advies worden gebruikt om een verdere samenwerking op overige mobiliteitsaspecten, zoals fiets en knooppunten te onderzoeken.

5. **Zorgdragen voor bestuurlijk commitment en politiek draagvlak:** De provincie en de gemeente gaan aan de hand van het opgestelde programmaplan 2021/2022 met het bestuur in gesprek over gezamenlijke

doelen en te ondernemen activiteiten. Ook de wijze waarop de Utrechtse gemeenteraad en Provinciale Staten worden betrokken, wordt gezamenlijk besproken. Het programmamanagement draagt zorg voor regelmatige terugkoppeling over de voortgang en de resultaten aan beide besturen en Utrechtse gemeenteraad en Provinciale Staten aan de hand van een (nog te ontwikkelen) reguliere voortgangsrapportage 'programma SOV'.

### Versterken uitvoeringsorganisatie

---

6. **Nader uitwerken van de versterking uitvoering:** Naast de benoemde activiteiten om de programma-samenwerking vorm en invulling te geven, is het nader uitwerken van de versterking van de (toekomstige) uitvoering naar een meer dedicated uitvoeringsorganisatie een belangrijke vervolgstap. Bij dit verkennen en uitwerken van een meer dedicated uitvoeringsorganisatie trekken de gemeente en de provincie nadrukkelijk gezamenlijk op.

### Goede koppelingen met partners in (regionale) samenwerkingen

---

7. **Optimaliseren gezamenlijke inbreng en effectiviteit bovenregionale tafels.** Om de effectiviteit vanuit de regio Utrecht aan bovenregionale bestuurlijke tafels (met name in G4 verband) te versterken, dient de vertegenwoordiging aan die tafels nadrukkelijker te worden afgestemd binnen de programma-samenwerking. Doel is als stedelijke regio Utrecht vanuit een verhaal en één 'label' op te treden.

### Versterken fundament voor succesvolle samenwerking

---

8. **Opstellen concreet ontwikkelplan direct betrokkenen:** Naast het inrichten van de programma-samenwerking vraagt het daadwerkelijk anders gaan samenwerken door collega's van de provincie en de gemeente aandacht. Bij de aanbeveling 'Lopende samenwerkingen nu al in de praktijk verbeteren' is hiervoor al een enkele suggestie gedaan. Het verdient aanbeveling om een ontwikkelplan op te stellen voor de verbetering van de

onderlinge samenwerking. Dit zal gericht zijn op het ontwikkelen van gewenste houding en gedrag en het aanscherpen van (gezamenlijke) werkprocessen en samenwerkingsafspraken. Het ontwikkelplan wil zo bijdragen aan: het elkaar goed leren kennen, op gezamenlijke projecten en trajecten met elkaar onderzoeken wat voor ieder (provincie respectievelijk gemeente en ook gezamenlijk) van belang is, het geven van aandacht aan instappers (hen meenemen in wat beoogd is), het durven aanspreken van elkaar (op bijvoorbeeld 'oud gedrag'), het werken vanuit een open en nieuwsgierige houding. Het op deze manier investeren in de samenwerking moet ook worden gefaciliteerd vanuit beide organisaties. De directeuren hebben een cruciale rol in het aansturen, aanjagen en bewaken van de gewenste samenwerking.

# Bijlage: tabellen en figuren



Figuur 2: Overzicht formele taken en bevoegdheden

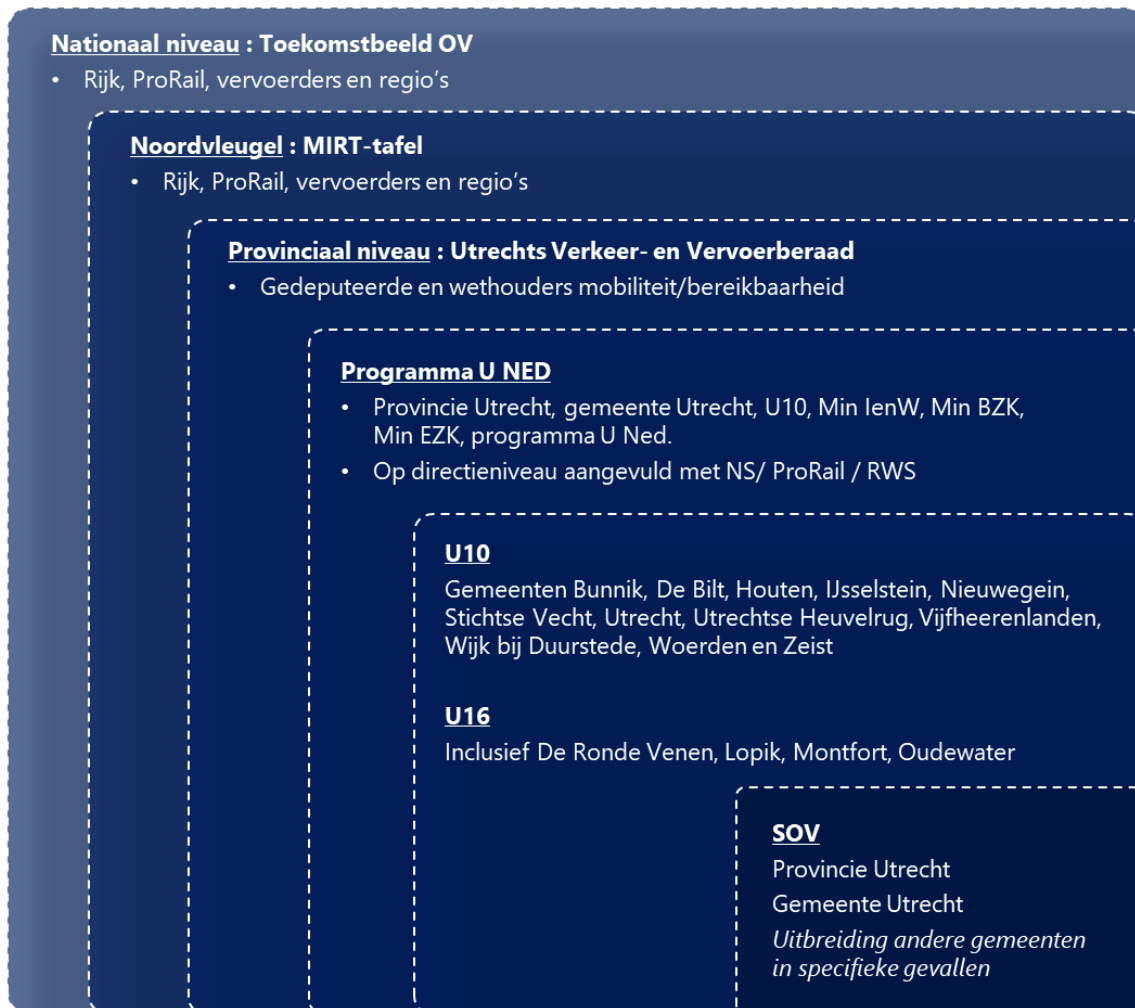




Figuur 4: Overzicht samenwerkingsrelatie gemeente en provincie Utrecht



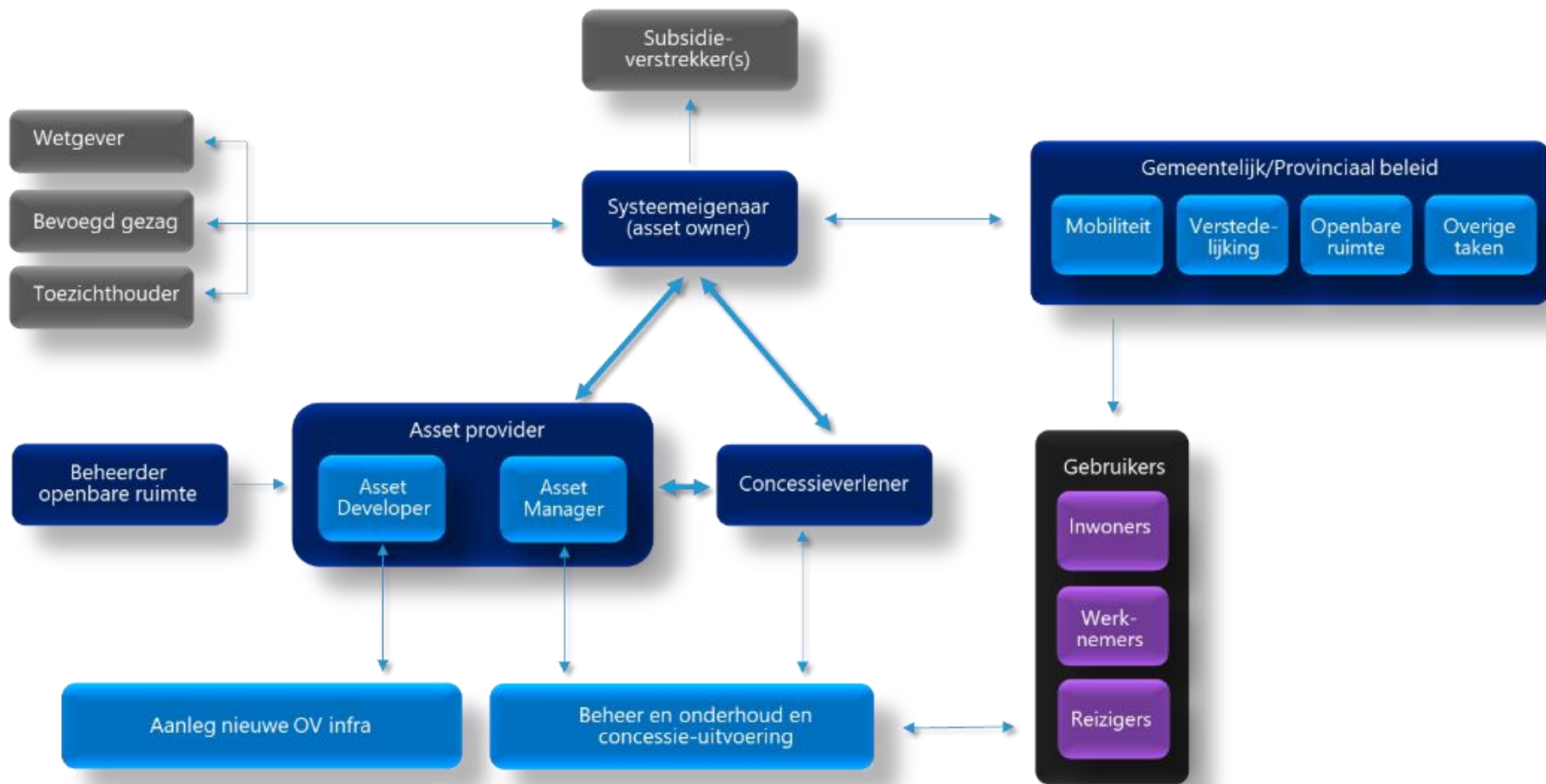
Figuur 5: Opzet samenwerkingsstructuur Stedelijk OV Utrecht



Figuur 6: Overzicht samenwerking op verschillende geografische schaalniveaus



Figuur 8: Overzicht gezamenlijke activiteiten binnen gehele OV-keten



Figuur 9: Basis sturingsmodel OV