

Betreft: Samenvatting adviesrapport verbeteren samenwerking
OV Utrecht (definitief)

Project: Onderzoek samenwerking OV gemeente en provincie

Notitie

Aan: Stuurgroep 'Verbeteren Samenwerking OV Utrecht'

Van: Michiel Venne en Miran Wiersema (APPM)

Datum: 9 september 2021

1. Inleiding

De metropoolregio Utrecht (MRU) staat voor een grote verstedelijkingsopgave. Tot 2040 zijn er 104.000 tot 125.000 extra woningen en 80.000 extra arbeidsplaatsen nodig om de groei van de regio op te vangen. Deze groei legt een grote druk op het mobiliteits- en OV-systeem. 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'. Op vele fronten en schaalniveaus werken de gemeente en de provincie reeds samen op het gebied van OV. Denk hierbij aan de (dagelijkse) samenwerking rond het goed laten functioneren van het huidige OV, concrete projecten in de stad, recente gezamenlijke studies zoals 'Samen OV Versnellen in Utrecht', 'De Binnenstadsas' en de samenwerking in het kader van U-Ned. De overtuiging van beide partijen is dat het verder verbeteren en intensiveren van de onderlinge samenwerking nodig is om goed 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.

Omdat de provincie een provinciebrede verantwoordelijkheid heeft, werkt zij 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 dilemma's te kunnen handelen. Gelet op de schaa sprong 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.

2. Behoeft e aan verbetering samenwerking

Provincie en gemeente zijn een onderzoek gestart naar de wijze waarop de **samenwerking tussen beiden op het gebied van OV** kan worden verbeterd. Dit onderzoek moet leiden tot een helder advies met concrete en op redelijke termijn uitvoerbare aanbevelingen voor verbeterpunten voor die samenwerking, inclusief inzicht in de meest geschikte samenwerkingsvorm. Het voorstel moet allereerst ingaan op verbeterpunten ten aanzien van de huidige samenwerking, op doelen en uitgangspunten voor de gewenste samenwerking en op opties voor samenwerkingsvormen. Van

daaruit volgt een advies over de in te zetten koers inclusief een beknopt ontwikkelplan met concrete handvatten om de eerste verbeterstappen daadwerkelijk te gaan zetten.

De provincie en de gemeente willen zorgen dat de benodigde samenhangende ontwikkeling van het OV en de verstedelijking tot stand komt. Het doel is niet een reorganisatie door te voeren. **De bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden** van zowel de gemeente als de provincie in verband met OV zijn dan ook uitgangspunt. De geografische scope betreft het stedelijk gebied Utrecht, omdat het overgrote deel van de OV reizigers in de provincie in, naar of via Utrecht reist. Bovendien is hier de verstedelijkingsopgave het grootst. Inhoudelijk heeft het onderzoek betrekking op de gehele keten van het OV (van beleid en strategievorming, aanleg, beheer, onderhoud en vervanging, tot uiteindelijk de exploitatie) in nauwe samenhang met verstedelijking. Voorliggende samenvatting met bijbehorend adviesrapport beschrijft de uitkomst van het onderzoek. Het onderzoek is met onder meer een gespreksronde en gezamenlijke werksessies tot stand gekomen in nauwe samenspraak met direct betrokkenen van de provincie en de gemeente.

3. Provincie en gemeente werken al samen, maar nog sterk ad hoc

Al langer weten provincie en gemeente **elkaar te vinden** op het gebied van OV. Op verschillende domeinen (beleid en strategievorming, realisatie, beheer en onderhoud) wordt steeds beter samengewerkt. Wel speelt de samenwerking zich nog sterk af op **operationeel niveau** (de alledaagse praktijk is vaak leidend) en is zij overwegend projectmatig van aard. De ingerichte Stedelijk OV (SOV) overlegstructuur ondersteunt het gezamenlijk optrekken op het niveau van programmanagers, directie en bestuur. Desondanks verloopt advisering aan het bestuur in de aanloop naar besluitvorming nog veelal via **separate lijnen**. Op alle niveaus wordt er een **stevige urgentie** gevoeld de onderlinge samenwerking te versterken. Stevig (politiek) draagvlak voor de gezamenlijke opgave bij zowel gemeente als provincie is essentieel en vraagt nog aandacht. Hoewel de samenwerking '**op mensniveau**' al sterk is verbeterd, overheerst overall nog het gevoel van 'onbekend maakt onbemind'. Heldere afspraken over **onderlinge verhoudingen**, inclusief afspraken over verantwoordelijkheids- en rolverdeling en over omgang met kosten en risico's, worden nog onvoldoende scherp gemaakt.

Ten aanzien van de verschillende onderdelen in de OV-keten valt het volgende op in de samenwerking.

- Er is nog een onvoldoende gezamenlijk doorleefde basis: de doorontwikkeling en concretisering van het 'Wiel met Spaken' en wat hiervoor nodig is in relatie tot verstedelijking is essentieel voor de onderlinge samenwerking en de samenwerking met onder ander het Rijk.
- Belangen ten aanzien van OV en de bekostiging van investeringen en exploitatie liggen niet (altijd) bij één partij. De provincie Utrecht dient daarbij het belang van alle 26 gemeenten in haar provincie. In de belangenafweging van de provincie spelen in voorkomende gevallen meer aspecten een rol dan sec die van de gemeente Utrecht. Voor de gemeente Utrecht zijn andere belangen dan sec het OV-belang (kwaliteit openbare ruimte, verdeling schaarse ruimte) van invloed op de eigen afweging. Transparantie over belangen en afwegingen zijn belangrijk binnen de samenwerking.

- Bekostiging wordt onvoldoende als (gezamenlijk) onderdeel in de vroege fase van beleids- en strategieontwikkeling meegenomen. De behoefte bestaat aan een 'ontwikkelpad' om stapsgewijs invulling te geven aan de gezamenlijke OV-strategie.
- De provincie en de gemeente staan voor een omvangrijke (realisatie)opgave als gevolg van de gewenste Schaalsprong OV. Ze staan hier alleen en gezamenlijk nog onvoldoende voor gesteld. Daarbij worden opgaven en inpassing in het drukke stedelijke gebied steeds complexer en worden integrale afwegingen (exploitatie, veiligheid, kwaliteit openbare ruimte etc) belangrijker.
- Bij (gezamenlijke) beleidsmatige afwegingen is het meenemen van aspecten t.a.v. realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie nog niet vanzelfsprekend.
- De eerdere evaluatie van de Uithoflijn wijst daarnaast op aandachtspunten bij de realisatie van OV infrastructuur zoals heldere scope-afbakening, heldere (governance)afspraken en goede onderlinge samenwerking.

De provincie en de gemeente zijn zich bewust van bovenstaande aandachtspunten in de huidige samenwerking. En er is bestuurlijk momentum om de onderlinge samenwerking te versterken.

4. Aandacht voor integraal eindresultaat en integrale strategievorming

Bij het onderzoeken en afwegen van mogelijke samenwerkingsvormen is een eenduidig beeld van wat de provincie en de gemeente van belang vinden in de samenwerking essentieel. Gezamenlijk zijn de volgende criteria geformuleerd:

- **Borging integraal eindresultaat:** ontwikkeling en instandhouding van een werkend vervoerssysteem (inclusief beheer & onderhoud en exploitatie) van een kwalitatief hoogwaardig niveau en 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 langdurig 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 verantwoordelijkheden door provincie dan wel gemeente.

Met deze criteria in beeld zijn vervolgens enkele samenwerkingsvormen verkend: een programmamodel, een uitvoeringsmodel en een integraal model.

5. Groeistrategie voor versterking samenwerking OV Utrecht

Met het uitbreiden van de Stedelijk OV (SOV) overlegstructuur hebben provincie en gemeente twee jaar geleden een eerste stap gezet voor het verbeteren van de samenwerking. Er is grote behoefte om deze samenwerking op strategisch en tactisch niveau te intensiveren en 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 schaa sprong OV.

Een **stapsgewijze aanpak in de vorm van een groeimodel** biedt de mogelijkheid om snel te starten met het versterken en uitbreiden van de samenwerking op het gebied van OV. Tegelijkertijd biedt een groeimodel de mogelijkheid om de verdere opschaling van de samenwerking gelijk op te laten lopen met de inhoudelijke opgave (de Schaa sprong) waar de provincie en de gemeente in de komende jaren voor staan.

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 samen, zowel op strategisch, tactisch en operationeel niveau, aan de slag gaan binnen de vier domeinen van beleid- en strategieontwikkeling, realisatie, beheer, onderhoud & vervanging en natuurlijk exploitatie.

Het groeimodel bestaat in de basis uit de volgende samenhangende onderdelen:

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. Een gedeelde, gezamenlijke inhoudelijke visie op het OV van de toekomst is de basis voor de programma samenwerking. Op het hoogste abstractieniveau (het 'Wiel met spaken') vinden de gemeente en de provincie elkaar op dit moment al. Het is zaak dit nu door te vertalen in een concreet programmaplan. De samenwerking wordt daarbij krachtiger wanneer deze in woord en daad vanuit één gezamenlijk label wordt aangestuurd en uitgevoerd, zowel intern als extern: het **Programmabureau Stedelijk OV Utrecht**.
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 gezamenlijk 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. Dit speelt zowel ten aanzien van de bekostiging als ten aanzien van de omvang en complexiteit van de uitvoering.
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. Het directie- en managementniveau van beide organisaties speelt een bepalende rol in het faciliteren en aanjagen van de gewenste open samenwerking met bijbehorende werkwijzen, houding en gedrag.



In bovenstaand figuur is dit groeimodel van programma-samenwerking en versterking van de uitvoering gevisualiseerd.

6. Concrete stappen naar verbetering

Uit elk van de onderdelen van de groeistrategie volgen concrete aanbevelingen voor de komende periode. Het betreft aanbevelingen om op korte termijn concreet opvolging te geven aan de voorgestelde koers.

Morgen starten met programma-samenwerking Stedelijk OV

1. **Lopende en nieuw te starten projecten samen oppakken:** De provincie en de gemeenten gaan naast de lopende samenwerkingsprojecten op nog meer inhoudelijke activiteiten samen aan de slag. Op projectbasis worden hierover concrete samenwerkingsafspraken 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. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het per project afspraken maken over praktische zaken zoals gezamenlijke annotaties en notities. Of om een (tussentijdse) check per project op het proces van (voorbereiding van) besluitvorming.
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 zijn onderdeel van het programmaplan.

- 4. Inrichten programmatische 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 programmatische samenwerking, zo mogelijk onder het label van het 'Programmabureau Stedelijk OV Utrecht'. Organisatorisch vraagt dit om het inregelen van de bestuurlijke aansturing, het inrichten van het directieoverleg als opdrachtgevend overleg, het organiseren van het (duo-)trekkerschap, het inzetten van personele unies in het programma en op projecten. Het inrichten van de programma-samenwerking vraagt daarnaast per direct dedicated capaciteit en financiële middelen vanuit beide organisaties. Ook inhoudelijk vraagt dit verdere invulling: 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.
- 5. Zorg dragen 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 programmatische 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. 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.

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 programmatische samenwerking vraagt het daadwerkelijk anders gaan samenwerken door collega's van de provincie en de gemeente ook aandacht. In een op te stellen ontwikkelplan maken provincie en gemeente afspraken over het ontwikkelen van gewenste houding en gedrag en het verbeteren van (gezamenlijke) werkprocessen en samenwerkingsafspraken. 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.