



### **Minisymposium 'Over belangen beleid en burgers'**

Zes inzichten over overheidssturing in het domein van Verkeer en Waterstaat.

Op 18 mei 2011 heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat de publicatie 'Over belangen, beleid en burgers' aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen. Dit gebeurde tijdens een bijeenkomst in de Koninklijke Schouwburg in Den Haag, voor een publiek van bestuurders, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belangstellenden voor de beleidsdomeinen mobiliteit, water en infrastructuur.



De voorzitter van de Raad, Geert Jansen, opende de bijeenkomst met een terugblik op de voorbije raadsperiode en een toelichting op de inzichten die de Raad presenteert in de publicatie. De heer Jansen gaf aan dat de bijeenkomst de afsluiting markeert van de laatste raadsperiode van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, waarna deze zal opgaan in de nieuw in te stellen Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Nu, medio 2011, zijn de laatste werkzaamheden van de Raad voor Verkeer en Waterstaat als zelfstandige raad afgerond. In deze periode hebben de leden van de Raad intensief samengewerkt, met veel ruimte om inhoudelijk van gedachten te wisselen, ieder vanuit zijn eigen achtergrond. Dat is door de Raad als zeer plezierig ervaren.

### **Rode draden**

Een aantal inzichten over de bestuurlijke organisatie rond mobiliteit, water en infrastructuur keert als een rode draad terug in de strategische adviezen van de afgelopen vijf jaren aan de regering en het parlement. Deze inzichten heeft de Raad vastgelegd in de publicatie 'Over belangen, beleid en burgers'.

Centraal daarin staat het nationaal belang. De Raad heeft steeds aanbevolen goed gebruik te maken van de mogelijkheden die Wet op de ruimtelijke ordening sinds 2008 biedt. Dat vraagt dat de rijksoverheid scherpe keuzes maakt ten aanzien van het nationaal belang: niet vrijblijvend, maar juridisch bindend in zijn doorwerking. En alleen na zorgvuldige verkenning van de uitvoerbaarheid van het beleid rond het nationale belang. Het benoemen van het nationaal belang biedt duidelijkheid over de politieke en bestuurlijke kaders voor de komende jaren aan medeoverheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners.

Zo'n ferme positionering van de rijksoverheid is niet in tegenspraak met de andere inzichten, die gaan over het beter organiseren van het samenspel tussen betrokken overheden. Bij het opstellen van zo'n richtingbepalend nationaal beleid kunnen medeoverheden en actoren worden betrokken op een wijze zoals de Commissie Elverding dat aangeeft, leidend tot een finaal besluit. En vervolgens dient de uitvoering ook weer te geschieden in samenwerking tussen betrokken overheden en maatschappelijke organisaties.

Een belangrijk terugkerend punt is de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld. Strategische keuzes over mobiliteit, over CO<sub>2</sub> emissies, over Schiphol, zijn niet los te zien van de Europese omgeving, van andere internationale vliegvelden, van concurrentiekracht. Zo moet ook de zeehavenproblematiek volgens de Raad worden gezien op het schaalniveau van de hele range van Hamburg tot Le Havre, en daarnaast moet gekeken worden binnen Nederland waar je kunt sturen als overheid, bijvoorbeeld richting taakoïptimalisatie tussen Rotterdam en Amsterdam.



De strategische keuzes die daarmee samenhangen horen echt bij de rijksoverheid, vanuit het belang van de burger, de besteding van publieke middelen én met oog op de internationale concurrentiepositie.

Over de rol van de burger heeft de Raad zich vaak uitgesproken, bijvoorbeeld in verband met het openbaar vervoer: de richting waarin ontwikkelingen gaan wordt veelal uitgewerkt tussen het OV-bedrijf en de overheid, terwijl burger nauwelijks betrokken wordt. Om tot creatievere oplossingen te komen acht de Raad het nodig dat de overheid cruciale randvoorwaarden stelt, en aan bedrijf en burger de ruimte geeft voor optimale arrangementen.

Het nationaal belang zou ook moeten doorklinken in de systematiek van de financiering van infrastructuur. Infrastructuurplannen zijn nu per onderdeel in beton gegoten, inclusief de financiering. Dat geeft weliswaar duidelijkheid op projectniveau, maar geen mogelijkheid tot aanpassing van het beleid en financiering aan wijzigende omstandigheden. De Raad pleit ervoor de kapitaaldienst in relatie tot infrastructuur groter te maken in overeenstemming met de beleidsdoelen.

Tot slot moet de overheid om kunnen gaan met onverwachte situaties. Bij bijvoorbeeld zeespiegelstijging kunnen we nu niet vaststellen welke aanpassingen er op termijn nodig zijn, maar we kunnen wel beleidsmatig en financieel ruimte creëren om in de loop der jaren op basis van monitoring passende maatregelen in gang te kunnen zetten.

De raad hoopt dat deze inzichten, als rode draden getrokken uit de werkzaamheden de afgelopen jaren, behulpzaam kunnen zijn bij beleidsontwikkeling op de gebieden ruimte, mobiliteit, infrastructuur en milieu, en ook handvatten kunnen bieden aan de toekomstige Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

### **Co-referaat Bas Heijne**



De heer Heijne, publicist en schrijver in onder andere het NRC Handelsblad, noemde de inzichten de Raad voor Verkeer Waterstaat presenteert zeer waardevol, niet alleen voor zaken als mobiliteit en infrastructuur, maar voor de hele Nederlandse samenleving an sich. Tezamen vormen zij een blauwdruk voor de ideale omgang van de overheid met de maatschappij. Een land waarin de besluitvorming transparant is en belangen helder geformuleerd zijn. De uitwerking efficiënt zonder al teveel bureaucratie, bestuurlijke egotripperij of ambtelijke dwalingen. Een overheid die weet wat ze wil, een burger die niet alleen uit is op zijn eigen belang, maar ook een diepgeworteld besef heeft van het algemeen belang. Zelfs Plato had er niet van durven dromen. Maar hoe verhoudt zich deze droom tot de Nederlandse werkelijkheid?

Voor velen in het land lijkt de maatschappij allang niet meer op een samenleving in de ware zin van het woord. Volgens sommigen heeft de overheid het zicht op de burger verloren. Volgens anderen heeft juist de burger zich op gesloten in zijn eigen kleine belevingswereld. De relatie tussen burger en overheid lijkt permanent verstoord. Beiden krijgen het verwijt dat ze de publieke zaak onvoldoende invoelen.

Infrastructuur is de meest concrete invulling van de publieke zaak. Het humeur van de natie wordt in sterke mate bepaald door de wijze waarop samenleving beweegt, hoe men elkaar opzoekt en tegenkomt, hoe woon- en werkomgeving beleefd worden. De belangen die gediend worden zijn vaak tegenstrijdig en het onderwerp van lange en moeizame besluitvormingprocedures, waarbij alle betrokkenen een klein beetje hun zin krijgen en met als resultaat een hoop ontevredenheid. Onheldere uitgangspunten, gebrekkige samenwerking tussen betrokken bestuurlijke instanties op lokaal niveau, inspraak door plaatselijke bewoners op een moment dat er weinig meer te kiezen valt, dit zijn de punten waar het vaak mis gaat en die de Raad ook adresseert. Daarmee vormen de gepresenteerde inzichten van de Raad geen gemakkelijk recept, zij vragen om niet minder dan een cultuuromslag. En dat is een moeizaam proces. Pas door een herhaalde confrontatie met veranderde maatschappelijke omstandigheden krijgt men door dat aanpassingen en hervormingen noodzakelijk zijn.



Juist het herstel van de relatie tussen overheid en burger is daarbij de grootste opgave. Van de overheid worden heldere doelstellingen gevraagd, maar dat is vrijwel onmogelijk zonder duidelijke en gedragen maatschappijvisies. Voor de burger geldt in wezen hetzelfde.

Naast zijn rol als ongeduldige consument zal hij een verantwoordelijke rol voor de samenleving moeten oppakken, waarbij het eigenbelang soms ondergeschikt moet zijn aan het algemeen belang. Zolang er door de samenleving en dus ook de overheid geen algemeen belang geformuleerd wordt, zal de burger daar niet om vragen.

Er is een verhaal nodig waardoor overheid en burger zich weer verbonden kunnen voelen door een gemeenschappelijk belang. Dat verhaal zal van de politiek moeten komen, en van de mensen die nadenken over de politiek en samenleving. Dat is de belangrijkste opdracht die de Raad nu geeft.

### **Co-referaat Bruno Bruins**



De heer Bruno Bruins, onder andere directeur van Connexxion en als deskundige regelmatig door de Raad geraadpleegd over verschillende onderwerpen, begon zijn bijdrage met een verwijzing naar de reclamekreet van een bekende fastfood keten: "De beste burger is een gegrilde burger". Waarmee hij wilde aangeven dat het nog niet zo eenvoudig is te handelen naar het inzicht van de Raad: 'Geef de burger een prominentere positie bij overheidsturing'.

Er worden drie benaderingen toegelicht. De eerste is de burger als 'gebruiker' van publieke diensten. Voor vervoersbedrijven betekent dat: hoe kun je de burger als reiziger meer bij het OV betrekken. Een tweede benadering is die van burger als 'inspiratiebron' voor overheidsbeleid: de burger als spelers in het publieke domein, als onderwerp van overheidshandelen. De derde benadering is die van de burger als 'medebestuurder'. De invulling daarvan is nogal moeilijk. In de terminologie van Arnoud Pröpper begint dat bij informeren: je krijgt informatie van de burger en die gebruik je als overheid. Een stapje verder is raadplegen, advies vragen en daar, mogelijk, iets mee doen. Moeilijker wordt het bij de begrippen coproduceren, meebeslissen en zelfbeheer: die staan in de ogen van Bruins op gespannen voet met datgene waar een politicus voor staat. Want hoe kun je verantwoording afleggen over beleid en budget als je het besturen deels overlaat aan een burger of een groep burgers? Bovendien vraagt de politiek om een integrale afweging en dat rijmt niet met het betrekken van één of enkele burgers bij een bepaald specifiek project.

Hoe ziet de relatie met de burger en overheden er uit vanuit een OV-bedrijf als Connexxion bezien? Die wordt grotendeels bepaald door de verhouding tussen stedelijke regio's en provincies als opdrachtgevers en het OV-bedrijf als opdrachtnemer. Rover en regionale belangenclubs worden aan het begin van een concessieperiode geraadpleegd, maar de reiziger komt gedurende de looptijd verder beperkt in beeld: hij stuurt een klacht of compliment in, of vult een formulier in in het kader van een tevredenheidsonderzoek en dat is het dan. Bruins acht dat onhandig en ongewenst. Gedurende een concessie gebeurt er veel in het vervoergebied: scholen verplaatsen, nieuwe woonwijken ontstaan, nieuwe inzichten dienen zich aan. Om daar op in te spelen zou je de reiziger gedurende de hele looptijd aan tafel willen hebben. Dat vraagt wel een andere opzet van de concessie en de aanbesteding. Dan moet je van tevoren nadenken over mogelijkheid dat gedurende de looptijd de concessie zich kan ontwikkelen. Niet een klein beetje meer of minder, maar echt substantiële wijzigingen, en die flexibiliteit moet dan al in de aanbestedingssystematiek zijn opgenomen. Dan ontstaat er ruimte voor inspiratie en medebestuur door de burger, als derde partij naast opdrachtgever en opdrachtnemer, maar dan wel ingekaderd binnen budget en verantwoordelijkheden van de politiek als bestuurder en opdrachtgever.



## Co-referaat Leen Verbeek



De heer Verbeek, Commissaris van de Koningin in Flevoland, legde in zijn bijdrage de nadruk op het inzicht 'Verbeter het samenspel tussen betrokken overheden, zowel horizontaal als verticaal', vanuit zijn ervaring als voorzitter van de Implementatiegroep OV-chipkaart. Het was een grote opgave in dit dossier de verschillende werkelijkheden die betrokken partijen in de samenleving, OV-bedrijven en bestuur met elkaar in verband te brengen, onder de noemer *multilevel governance*. Het openbaar vervoer heeft als taak om door het hele land kwalitatief goed OV voor de reiziger te organiseren, tegen een betaalbare prijs. *Kwaliteit* betekent betrouwbaar, niet-milieubelastend, met de juiste frequentie en comfort. Bij *betaalbaar* gaat het om betaalbaarheid voor de reiziger, maar ook voor de vervoerder en voor de concessieverlenende overheid. Deze verschillende invalshoeken kunnen gemakkelijk aanleiding zijn tot misverstanden. Ook zijn interpretatieverschillen mogelijk over vragen als: wie stelt de kaders, wie voert uit, hoe zijn financiering en toezicht geregeld?

*Multilevel governance* erkent die verschillende invalshoeken en de verschillende verantwoordelijkheden van de deelnemers. Dat betekent niet dat iedereen automatisch overal over meebesluit. En het betekent ook dat partijen wel aanspreekbaar blijven op hun eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren van het inhoudelijke doel. En tenslotte betekent het dat van betrokken partijen consistentie in beleid verwacht mag worden: wijzigingen in beleid of in financieringsstromen leiden tot energieverlies bij partijen en tot financieel verlies bij al gedane investeringen. Een voorbeeld van die inconsistentie is de stedelijke infrastructuur van Almere en Lelystad, destijds uitgelegd op de veronderstelling dat de Markerwaard er zou komen en nu een financiële last voor deze steden.

Wat is er nodig voor een werkbare structuur voor *multilevel governance*? Ten eerste moet worden uitgesproken welke overheden en private partijen, en in welke rol, meerwaarde hebben in het proces. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt, over taken en over zeggenschap. Een aandachtspunt daarbij is dat de grenzen van het schaalniveau waarop je een OV-netwerk zou willen organiseren, niet één op één samenvallen met de bestuurlijke grenzen.

Ten tweede moet duidelijk zijn binnen welke beleidskaders de betrokken overheden opereren. Daarbij is het zaak een balans te vinden tussen enerzijds 'gegarandeerde doorwerking van beleidsdoelen' en anderzijds eigen beslisruimte voor andere overheden. Openbaar vervoer is namelijk bij uitstek maatwerk, met grote regionale verschillen in aanbod en behoeften.

Dat neemt niet weg dat horizontale afstemming nodig is en dat afwijkende regels, bijvoorbeeld over de wijze van in- en uitchecken of over kortingen, vermeden moeten worden. Daarover hebben de decentrale overheden dan ook onderling afspraken gemaakt -in afstemming met de vervoerders. Ook moet helder zijn wat de kaders zijn voor privaat handelen. Wat is de speelruimte voor ondernemingen om een gezonde exploitatie te realiseren en in te spelen op veranderende omstandigheden gedurende de concessie? Langjarige financiële zekerheid en consistent beleid zijn daar onderdeel van.

Om consistentie te bevorderen en recht te doen aan het primaat van de politiek valt te denken aan het opdelen van projecten in modules, steeds gevolgd door een keuzemoment, zowel voor publieke als private partijen. De kunst is dan wel de modules goed af te bakken en het tempo van het geheel te bewaken.

Bij toezicht is het goed om onderscheid te maken tussen enerzijds het maken van beleid, dus de kaders, en anderzijds de invulling daarvan, dus de uitvoering van taken. Het stellen van landelijke kaders tot en met de vertaling in de concessie aan de vervoerder vallen onder de democratische verantwoording van de beleidsmakers. De controle op de naleving door de vervoerder ziet Verbeek als een ambtelijke controle. Het toezicht op de uitvoering van taken moet niet onnodig worden gepolitiseerd. De Tweede Kamer zou daarom in de huidige fase terughoudend moeten zijn met aanvullende wensen en eisen rond de invoering van de OV-chipkaart.

Ten aanzien van het kabinetsvoornemen voor één Infrastructuurautoriteit in de Randstad stelt Verbeek dat er ruimte moet blijven de samenwerking binnen de Noordvleugel en die binnen de Zuidvleugel afzonderlijk te bezien, omdat daar eigenstandige vervoersvraagstukken liggen.



Wat betreft de vervoersmodaliteiten kan er meerwaarde zijn, als het zou lukken tot een vervoersautoriteit te komen die daadwerkelijk de samenwerking over trein en stads- en streekvervoer op een gelijkwaardig niveau kan organiseren. De grootste hobbel is de positie van de NS. Deze heeft zo'n ander type concessie dan andere spelers dat de NS op veel dossiers in feite zijn eigen opdrachtgever is. We moeten terug naar een situatie waarin de minister daadwerkelijk opdrachtgever is, en dat de NS regulier opdrachtnemer is en ook getoetst kan worden. Verbeek roept op om de lessen uit de invoering van de OV-chipkaart op het gebied van *multilevel governance*, toe te passen op (onder meer) de vormgeving van de Infrastructuurautoriteit in de Randstad.



### **Dankwoord minister Schultz van Haegen**



Tenslotte nam de minister de publicatie in ontvangst en sprak zij haar dankwoord uit. Allereerst ging zij in op wat de heer Verbeek zei over te betrekken partijen bij multilevel governance. Het kabinet is zeer uitgesproken in de opvatting 'je gaat er over, of niet', om onnodige complexiteit in de besluitvorming te vermijden. Dat is de achtergrond van de passage in het regeerakkoord, dat er niet meer dan twee bestuurslagen moeten zijn die ergens over gaan. En in het overleg met regionale overheden over de Structuurvisie komt aan de orde dat op veel terreinen niet het Rijk, maar zij er over gaan.

Infrastructuur en milieu raken direct de leefomgeving van mensen. Gelukkig heeft Nederland de zaken goed op orde: de infrastructuur wordt beschouwd als de beste van de wereld. De kwaliteit van lucht en drinkwater zijn de afgelopen decennia enorm verbeterd. En we hebben ook wereldwijd een goede reputatie op het gebied van ruimtelijke ordening. Maar er is altijd ruimte voor verbetering in de slagvaardigheid en de effectiviteit van onze ingrepen. Zo blijken ingrepen in verkeersstromen, OV en aanleg van wegen niet altijd het bereikbaarheidsprobleem op te lossen. Hoewel het afgelopen seizoen de filedruk met 16% is afgenomen rekenen we ons niet rijk als de economie aantrekt.

De publicatie noemt als inzicht: 'Ontwikkel beleid dat de mogelijkheid heeft zich stelselmatig aan te passen aan veranderende omstandigheden'. Dat betekent dat beleid, ook gegeven het democratisch proces, niet consistent zal zijn. Daarom is het essentieel om in de paden die je uitzet naar de toekomst de betekenis te doordenken van veranderende omstandigheden en beleid. Een belangrijk aspect daarbij is ook dat je de periode bekort waarin je dingen realiseert. De Tracéwet in het verlengde van de Commissie Elverding, en de herziening van het omgevingsrecht zijn daar op gericht. Maar ook dan geldt 'verandering is de enige constante'. Niet alleen door de wisseling van kabinetten. Onzekerheid en verandering ontstaan ook als gevolg van bijvoorbeeld oorlogen, volksofstand of natuurramp elders in de wereld. Die kunnen de export en daarmee het Nederlandse bedrijfsleven schaden. Ondernemers voelen het in hun portemonnee, werknemers zien hun baan bedreigd en de burger houdt de hand op de knip. Ook de discussie over de Euro maakt allerlei reacties los. Kortom, dit is de manier waarop dominosteentjes vallen en dat betekent



dat het beleid daar rekening mee moet houden. De Raad beveelt dan ook aan dat plannen tussentijds aangepast moeten kunnen worden aan gewijzigde omstandigheden. Tegelijkertijd spreken we af, met de Commissie Elverding, om besluiten vóór in het traject vast te leggen nadat iedereen gehoord is en er daarna niet meer aan te komen. De minister acht het van groot belang aan betrokkenen en investeerders een bepaalde zekerheid te kunnen bieden over een langere termijn dan vier jaar. Beleid is als Chinese bamboe: sterk genoeg voor een bouwsteiger en buigzaam genoeg om een mand te kunnen vlechten.

De adviesonderwerpen van de Raad zijn strategisch van aard en gericht op de lange termijn, maar raken ook de politieke actualiteit. Dat in een breder kader plaatsnemen van de actualiteit is voor het kabinet van groot nut. Een integrale benadering van de domeinen verkeer en waterstaat en ook milieu en ruimte sluit heel goed aan bij de metamorfose die het ministerie van Infrastructuur en Milieu nu doormaakt. In dat licht staat ook het wetsvoorstel voor de instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en de opheffing van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. De minister ziet dan ook uit naar de integrale adviezen van de Raad in zijn nieuwe vorm.

Tot slot blikte de minister kort terug op een aantal recent uitgebrachte adviezen. Als voorbeelden van adviezen die hun weerslag hebben gevonden in het beleid noemde zij: het beschouwen van Schiphol als onderdeel van één nationaal luchthavensysteem; het instellen van een vervoersautoriteit om dienstregelingen in OV op elkaar af te stemmen en voor beheer, onderhoud, aanleg en strategische capaciteitsplanning; het robuuster maken van netwerken door reservecapaciteit in te bouwen, omleidingsroutes te creëren en wegennetten en OV te verknopen; het centraal stellen van de reiziger en zijn behoeften in het mobiliteitsbeleid.

De minister dankte de raadsleden voor het werk van de afgelopen jaren en onderstreepte het belang van onafhankelijke expertise. In het bijzonder bedankte zij de drie huidige raadsleden die afscheid nemen, Theo Toonen, Klaas Westdijk en Ruud Vreeman. Tenslotte sprak zij naar de aanwezigen haar waardering uit voor de intensieve samenwerking met alle actoren betrokken bij infrastructuur en ruimte.