

## Door schalen en modaliteiten werken zonder nieuwe kokers te bouwen

Frans Soeterbroek, De Ruimtemaker

( [frans@deruimtemaker.nl](mailto:frans@deruimtemaker.nl) )

14 november 2017

Dit essay is geschreven in opdracht van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. De raad stelde me de volgende vraag:

*'Hoe kunnen verschillende overheden en eventueel private spelers hun samenwerking zo organiseren, dat vanuit de regionale opgave(n) zowel in de planvorming, als bij het financieren, en in de uitvoering door de schotten van modaliteiten en bestuurslagen (verticaal en horizontaal) heen gewerkt wordt?'*

De vraag op deze wijze stellen draagt al een deel van het antwoord in zich: het wordt tijd om consequenter te kiezen voor een vorm van integrale sturing die modaliteiten door de schalen heen verbindt. Ik zal zo vrij zijn daar wat vraagtekens bij te zetten.

Het essay moet de raad helpen bij het advies dat ze gaat maken over het effectiever en flexibeler inzetten van middelen voor mobiliteit.

Die inzet sluit aan op wat er recent al in beweging is gekomen. Er ligt een advies van een interdepartementale commissie beleidsonderzoek (IBO) ['flexibiliteit in de infrastructurale planning'](#) waarin geadviseerd wordt om meer flexibiliteit te brengen in de besteding van het infrastructuurfonds (trefwoorden: adaptief programmeren, flexnorm in budgetten, bereikbaarheidsimpulsen financieren die niet infra-gerelateerd zijn). Minister Schultz van Haegen heeft bij brief van 20 september 2016 aan de Tweede Kamer laten weten die ruimte te gaan scheppen binnen de bestaande middelen van het infrastructuurfonds. Daarnaast kondigt ze een verkenning aan naar de realisatie van een bereikbaarheidsfonds waarin ook meer middelen kunnen worden ondergebracht dan die uit het Infrastructuurfonds.

Het nieuwe kabinet Rutte III borduurt daarop voort. In het regeerakkoord is vastgelegd dat per 2030 het infrastructuurfonds wordt omgevormd tot een mobiliteitsfonds dat 'aansluit op de agenda voor slimme en duurzame mobiliteit'. Tot die tijd blijft de aparte sturing van mobiliteit via wegen, spoor en water gehandhaafd. Dit heeft overigens meer weg van een politiek compromis tussen partijen dan als een beredeneerde overgangstermijn.

In mijn essay kan ik op deze beweging voortbouwen en zal ik het vooral beredeneren vanuit de vraag waar je allemaal rekening mee moet houden wil dit niet op een teleurstelling uitdraaien. Op basis van mijn visie op wat ik lichte sturing noem zal ik ingaan op de vraag hoe je de vele valkuilen of perverse effecten van pogingen verkokerde systemen beter te integreren kunt vermijden. Hoe je gebruik kunt maken van meer organische of zachte vormen van integratie. En hoe je via de band van de samenleving inerte systemen kunt openbreken. Ik eindig met een negental adviezen. Veel leesplezier!

## 1- Oude verkokering en nieuwe verkokering

We hebben natuurlijk al enige ervaring opgedaan met een meer integrale manier van sturing door de ruimtelijke afwegingen in het infrastructuurbeleid te integreren: van MIT naar MIRT. Wat heeft dat nu opgeleverd? Er wordt vaak geklaagd over het feit dat de R van Ruimte in het MIRT er nog steeds bekaaid vanaf komt. Het is vervoers- en infrastructuurplanning met ruimte als een soort extra analyse- en legitimeringslaag zonder dat het tot een wezenlijk andere kijk leidt op de relatie netwerk- en gebiedssturing en tot wezenlijk andere investeringsstrategieën. Die R is nu vooral gemodelleerd naar het dominante discours in vervoers- en infrastructuurdomein: economische structuurversterking en het faciliteren van grote vervoersstromen. Die R krijgt al wat meer kleur daar waar infrastructuurontwikkeling wordt gekoppeld aan een gebiedsgerichte aanpak. Zelf heb ik veel gedaan aan het bevorderen van een beweging in de mobiliteitswereld [van 'lijngericht denken en handelen' naar 'gebiedsgericht denken en handelen'](#). En op dat front valt er nog veel te verbeteren kan ik vaststellen. Want ook hier zie je dat dit vooral gebeurt vanuit het inpassen van infrastructuur en het benutten van meekoppelkansen en minder vanuit het stellen van andere prioriteiten rond mobiliteit. Om daar een verdere stap in te zetten kan de omgevingswet ons helpen die ons uitnodigt om mobiliteit veel beter te integreren met andere werelden. Die ingezette beweging roept natuurlijk wel de vraag op hoe verstandig het is om zwaar in te zetten op het versterken van de samenhang binnen de mobiliteitsketen.

Het verbinden en optimaliseren van de vervoersketens is immers een ander type ambitie dan het integreren van keuzes rond mobiliteit bij lokale ruimtelijke ontwikkeling en zal ook een andere agenda opleveren. Vanuit dat laatste perspectief valt te verwachten dat de komende jaren de volgende thema's aan belang zullen winnen:

- sterk lokaal en regionaal gestuurde integratie van ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteitsoplossingen via een gebiedsgerichte aanpak;
- nieuwe vervoersarme mobiliteitsconcepten gekoppeld aan de verdichtingsopgave in steden en de druk op de leefbaarheid in steden;
- op een slimmeren manier aan elkaar knopen en transformeren van bestaande infrastructuur ondersteund door nieuwe technologie (apps etc.)
- het principe van uitnodigingsplanologie in de omgevingswet ook toepassen op mobiliteit. Iets wat dus lijkt om uitnodigingsmobiliteit met meer ruimte voor nieuwe spelers om in deze sectoren toe te treden.

Het oppikken van deze trends in de wereld van mobiliteit zou pas echt betekenen dat die R er toe doet. Vanuit het perspectief van de wereld van omgevingsbeleid en ruimtelijke ontwikkeling zal dan ook met argusogen gekeken worden naar pogingen om de mobiliteitsketens beter aan elkaar te koppelen. Gebeurt dat wel op een manier die de voorzichtige vrijage tussen infra en ruimte verder brengt?

Een vergelijkbare uitdaging ligt er in de relatie tussen mobiliteit en duurzaamheid. Het organiseren van besluitvorming, financiering en uitvoering via de insteek van een bereikbaarheidsoffensief zal echt een ander systeem opleveren dan de insteek van de transitie naar schone en duurzame mobiliteit en het centraal stellen van de klimaatdoelstellingen van Parijs. Vanuit dat laatste perspectief valt te verwachten dat

de komende jaren de inzet verschuift van het accommoderen van mobiliteitsvraag naar:

- terugdringen van de meest vervuilende vormen van vervoer, radicaler inzetten op schone technieken en veel meer dan nu het principe de vervuiler betaalt;
- intensiever inzetten op benutten i.p.v. bouwen gekoppeld aan een beweging van bezit naar gebruik van vervoersmiddelen;
- vergroenen van het belastingregime ook in de wereld van mobiliteit;
- mobiliteitsbeleid veel meer dan nu ontwikkelen vanuit de voetganger en de fietser;
- ruimte voor nieuwe toetreders op de mobiliteitsmarkt om tot belangrijke technologische doorbraken te komen;
- infrastructurele netwerken gebruiken als systeem voor opwekking van duurzame energie.

Dit gaat dus een stuk verder dan 'meekoppelkansen voor duurzaamheid'; mobiliteit inbedden in een offensieve klimaat- en duurzaamheidsstrategie.

Er is nog een terrein buiten de mobiliteitswereld waar nu wankele bruggetjes naar worden gebouwd en die echt versterking behoeven. Dat gaat om mobiliteit als sociaal vraagstuk in de inclusieve samenleving. Daarbij hebben we het over:

- mobiliteit als maatschappelijk verdelingsvraagstuk vanuit principes als toegankelijkheid, kwaliteit van leven, rechtvaardigheid, gelijkheid. En breder, geplaatst in de context van de maatschappelijke balans van kosten en baten bij investeringen;
- doorbreken van mobiliteitsarmoede: mensen die de voor hen noodzakelijke verplaatsingen niet ondernemen omdat OV te duur is, voorzieningen slecht bereikbaar zijn en/of ze niet fietsen. Deze problematiek geldt vooral voor de grote steden en krimpgebieden.
- mobiliteit en gezondheid met een sterke nadruk op modaliteiten (voet, skates, step en fiets) die mensen verleiden om meer te bewegen en daar ook de openbare ruimte op aan te passen. In mijn eigen stad Utrecht is het centrale concept 'healthy urban living' wat ook consequenties heeft voor mobiliteitsvragen (ruimtebeslag, luchtkwaliteit, bewegende stad etc.);
- ruimte voor bewonersinitiatieven om dicht bij huis hun eigen vervoer te regelen, vaak als onderdeel van buurt- of wijkconomie. In Engeland zijn daar behoorlijk grote spelers uit voortkomen zoals de [HCT-groep](#) een netwerk van sociale ondernemingen met een vervoerscapaciteit van 23 miljoen passagiersritten per jaar. Dit gaat dus zowel over ruimte voor maatwerk en maatschappelijk ondernemerschap alsook om het bieden voor kansen aan nieuwe toetreders op de mobiliteitsmarkt.

Ik noem deze drie verbindingslijnen vanuit mobiliteit naar andere domeinen omdat ze zichtbaar maken dat er ook forse risico's kleven aan de ambitie van het sturen op 'door de modaliteiten en schalen heen'. Allereerst dat een versterking van de samenhang van het mobiliteitssysteem ten koste kan gaan van de inzet het juist los te maken uit de eigen wereld en te verbinden met werelden als omgevingsbeleid, klimaatadaptatie, duurzaamheid en de sociale agenda. Er zijn vele concurrerende bewegingen naar een meer integrale sturing waardoor je het systeem alleen maar complexer dreigt te maken door 1 bepaalde invalshoek (multimodale sturing) centraal te stellen. Bij een succesvolle sturing op multi-modaliteit valt te voorspellen

dat het volgende debat zal gaan over het openbreken van de naar binnen gerichte mobiliteitssector.

De tragedie is dat er geen optimale samenhang bestaat noch het ideale schaalniveau om samenhang te organiseren. Het is de kunst om te sturen op vitale verbindingen, 'te dansen door de schalen' en pragmatisch te zijn in hoe je verantwoordelijkheden en (deel)systemen afbakent.

Ten tweede kun je van de huidige grote spelers op de mobiliteitsmarkt niet verwachten dat ze vernieuwende manieren van denken zullen omarmen als dat niet in hun eigen frame past. Dat gaat basaal over belangen maar ook om een dominante manier van kijken naar mobiliteit en de wereld waar partijen elkaar in opzoeken en ook lobbymacht voor organiseren. In de bestuurskunde worden dit discourscoalities genoemd. Die hebben een sterke neiging tot inertie: onze manier van kijken naar hoe de wereld er uit ziet en wat de grote opgaven zijn staat niet ter discussie. Zo is in de mobiliteitswereld het denken in forse investeringen in grootschalige infrastructuuroplossingen en het volgen van de economische dynamiek leidend. De huidige discourscoalities die zich rond regionale mobiliteit vormen met grote spelers als Rijkswaterstaat, het weg- en watertransport, spoorvervoerders, de ruimtelijk economische bestuurders en grote onderzoeksinstituten zullen niet makkelijk nieuwe lijnen adopteren die uitgaan van terugdringen mobiliteit, radicale verduurzaming, lokaal denken en sociale rechtvaardigheid. Wanneer je flexibiliteit en adaptievermogen wilt stimuleren moet je zorgen dat er andere mensen mee aan de knoppen zitten dan zij die de status quo beschermen. En dat is nog wel een groot ding in mobiliteitsland.

## **2- Mobiliteitstafels als arena**

In het verlengde hiervan moeten we vaststellen dat we hier niet simpelweg te maken hebben met het organiseren van een efficiënter systeem maar ook met een strijdtoneel. Traditioneel kennen we al het begrip 'rapportenstrijd' dat aan deze wereld kleef met name bij omstreden beslissingen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur en verbreding van wegen. Met veel gedoe over verkeersmodellen, MKBA's, MER's en de ladder voor duurzame ontwikkeling. Nu zie je het ook terug in de MIRT-aanpak en het OV. Er tekent zich daar een oplopende spanning af tussen regionale coalities die willen investeren in een bereikbaarheidsoffensief over de weg en coalities gericht op duurzaam stedelijk leven die steeds radicaler lijken te gaan voor het vergaand terugdringen van het autogebruik. Ik zie bijvoorbeeld in mijn eigen stad Utrecht de strijd rond de verbreding van de A27 waar ook bestuurlijke partijen met elkaar botsen en de forse kritiek van provincie en Rijkswaterstaat op de plannen voor woningbouw in de Merwede Kanaalzone. Die lijken alleen mogelijk bij het vergaand terugdringen van automobiliteit. Dan ontbrandt een discussie over welke verkeersmodellen gebruikt worden, hoe je de relatie legt met het hoofdwegennet en de regionale bereikbaarheidsstrategie en wie een impuls in het OV betaalt.

Die spanningen bevestigen voor de stad Utrecht dat het beter was geweest als er een vervoersautoriteit dichtbij de stad was gekomen en niet onder de vlag van de provincie. En andersom waarschijnlijk voor provincie en het rijk dat ze fungeren als noodzakelijke 'countervailing power' tegenover de ambities van de stad die ze te weinig vinden ingebed in bredere keuzes in de regio. Deze controverse is overigens

niet alleen een kwestie van verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen maar ook een gevolg van het verschil in politieke kleur van stadsbesturen tegenover provincie en rijk.

Ook elders zie je dat bestaande arena's waar binnen modaliteiten gepoogd wordt om gezamenlijk op te trekken niet bepaald model staan voor het idee van over de eigen grenzen heen werken. De evaluatie uit 2016 van de samenwerking aan de OV- en spoortafels is daarvoor illustratief. De deelnemers waren zo eerlijk om het criterium 'bereidheid om een deel van de eigen autonomie op te geven ten gunste van de gezamenlijke ambitie' het laagst te waarderen met een 5-. En dan hebben we het alleen nog over de 'natuurlijke partners' in de spoor kolom. Laat staan wat er op dit vlak gebeurt wanneer hier een beroep op wordt gedaan in een veel breder verband. Mijn ervaring is dat deze cultuur van institutioneel wantrouwen (welwillendheid, maar wel op je hoede zijn en andere wegen openhouden om je eigen belang te dienen) wijd verbreid is.

Juist waar er een permanente spanning optreedt tussen netwerkdenken en gebiedsdenken, tussen focussen op sterke regio's en investeren in krimpregio's, tussen de grotere steden/ stadsregio's en de provincie, tussen decentrale overheden en het rijk wordt het lastig om daarin onomstreden keuzes te maken. Het zal ook in de toekomst zo zijn dat bestuurlijke partners elkaar benaderen in een sfeer van op je hoede zijn en ook zienswijzen blijven indienen bij elkaar plannen.

Wanneer je aan systemen gaat sleutelen worden die mechanismen extra geactiveerd. Specifieke belangencoalities zullen er voor blijven lobbyen dat hun positie veilig wordt gesteld. De wereld van mobiliteit komen we in de media ook vaak tegen als het speelveld van 'de wegebouwlobby', 'de fietslobby', 'de milieulobby', 'de spoorlobby'.

De paradox is dat juist bij een integraal mobiliteitsfonds de druk op de politiek en bestuurders zal toenemen om toch echt 'in deze lastige tijden de positie van.....(vul maar in: het spoor, wegeaanleg, duurzame mobiliteit, waterbeheer etc).... budgettair veilig te stellen' En dus is het risico dat bovenlangs (landelijke politiek, departementen) weer hard wordt vastgelegd welk geld voor welke modaliteit en functie zal worden gebruikt.

Het herschikken van het speelveld doe je al met al niet alleen vanuit de vraag hoe je overleg en besluitvorming integraler maakt maar ook vanuit de noodzaak een productieve arena te maken waar tegenstellingen, landjepik en wantrouwen worden omgezet in iets constructiefs. Daarbij is juist enige bestuurlijke rust en continuïteit nodig om toe te groeien naar een andere vertrouwensbasis. En daar waar verhoudingen vastzitten moet je juist andere actoren inbrengen om de zaken via hen open te breken.

Kortom: iedere keuze is omstreden en zal ongetwijfeld weer leiden tot veel gedoe, strijd en lobby. Een klein voorbeeld. Naar aanleiding van de evaluatie van OV –en Spoortafels meldt staatssecretaris Dijkema in 2016 in een brief aan de Tweede Kamer dat ze een experiment in de Noordvleugel wil starten met de integratie van OV-tafel en MIRT. Tegelijkertijd meldt ze dat de OV-tafels in de andere regio's juist scherper worden gescheiden van het MIRT om de zaken wat overzichtelijker te maken. De deelnemers klaagden over het feit dat alles waarvan ze dachten er al uit te zijn weer

aan een andere tafel opnieuw werd besproken. Dat er, nu er aan verschillende tafels gepoogd wordt integraler en innovatiever te denken overlappen ontstaan leidt dus tot twee bewegingen: integreren van de tafels of juist scherper uit elkaar trekken onder het motto 'schoenmaker blijf bij je leest'.

Die discussie ga je ook krijgen over de schalen. Juist bij integrale mobiliteitssturing is er zowel een logica die pleit voor sterke centrale sturing (samenhangende netwerken en systemen moet je op een hoger schaalniveau sturen, het gaat om grote ambities en bedragen waar landelijke politiek over gaat) als het delegeren van verantwoordelijkheden naar beneden (alleen lokaal kun je echt maatwerk leveren en tempo maken, hier stuur je op het niveau van de 'daily urban system'). Welke keuze daarin wordt gemaakt is in hoge mate afhankelijk van belangen en onderlinge verhoudingen. Bij ieder beroep dat wordt gedaan op meer samenhang, minder bestuurlijke drukte en 'over de eigen schaduw heen te stappen' vult eenieder verschillend in wat daar nu voor nodig is. En vooral: het brengt een bestuurlijk spel op gang waarvan de afloop ongewis is. Wie tien jaar geleden had voorspeld dat de WGR+-regio's weer zouden worden opgeheven en hun taken grotendeels naar de provincies zouden gaan zou voor gek versleten zijn. En zelf kan ik ook moeilijk uitleggen wat de ratio achter deze keuze was buiten het feit dat provinciale bestuurders een succesvolle lobby hadden opgezet binnen hun partijen. Ga er maar van uit: hoe ingrijpender de structuurverandering is hoe venijniger het positiespel en hoe onvoorspelbaarder de uitkomst. Daarom moet je terughoudend zijn met het ideaal van alles veel integraler te gaan organiseren. En er eerlijk over zijn dat dit zich afspeelt te midden van een politiek geladen belangenarena.

### **3- Waar is de samenleving in het mobiliteitssysteem?**

Hierboven heb ik gepoogd overspannen verwachtingen met het integraler sturen door modaliteiten en schalen te temperen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat er wel degelijk heel wat valt te verbeteren.

Volgens mij is het springende punt de technocratisering van het mobiliteitsbeleid.

Met zijn modellen en systemen die onnavolgbaar zijn voor de 'leek', de sterke vervlechting van overheid, kennisinstellingen, grote marktpartijen en belangengroepen, voorkeur voor complexe en grootschalige oplossingen en een sterke neiging tot depolitisering van maatschappelijke keuzevragen. Het is zoals hierboven al werd geconstateerd een wereld van rapportenstrijd waar elke maatschappelijk debat wordt gesmoord in onderzoeken en tegenonderzoeken. Legendarisch zijn de foto's van de parlementariër die een stapel maakte van alle rapporten die hij had gekregen over de Betuweroute die boven hun hoofd uitkwam. Ik heb er nog eens de conclusies van het parlementaire onderzoek infrastructuurprojecten uit 2003 bij gepakt. Daarin wordt gehekelde hoe we in die projecten worden gerommeld zonder echte nut- en noodzaakdiscussie, hoe weinig transparant er gewerkt wordt en hoe het ministerie zich te veel opstelt als belangenbehartiger voor de vervoers- en bouwsector. Een van de aanbevelingen was om de regie op de besluitvorming neer te leggen bij het ministerie van VROM om zo meer evenwicht in belangenafweging te krijgen. Met deze aanbevelingen is weinig gedaan, sterker nog de jaren erna is nog eenzijdiger gestuurd op het ontdoen van de beleids- en planvorming van maatschappelijk debat en alle troeven te zetten op sneller 'de spa in de grond'. En het ministerie van VROM is feitelijk opgegeten door

het ministerie van Verkeer en Waterstaat in plaats van het organiseren van checks and balances. Nu het omgevingsbeleid weer bij een ander ministerie is ondergebracht is er wellicht weer ruimte om dat gesprek over een evenwichtiger systeem te voeren.

Dat dit gesprek over bijsturen op ongrijpbare machten is weggezakt heeft niet alleen te maken met de geringe prioriteit die de politiek hieraan heeft gegeven maar ook met de grote afhankelijkheid van iedereen in de mobiliteitswereld van elkaar. Decentrale overheden en belangencoalities opereren als lobbypartijen om de grote infrafondsen naar zich toe ter halen. Marktpartijen voelen zich afhankelijk en kwetsbaar in complexe aanbestedings- en concessiesystemen. En de onderzoeks-, advies- en communicatiewereld gespecialiseerd in mobiliteit haalt het overgrote deel van de opdrachten bij grote spelers als het ministerie, rijkwaterstaat, de NS en provincies. Er is weinig ruimte voor een tegengeluid of voor het scherp agenderen van zaken die niet in het dominante discours passen. Kritische burgerinitiatieven die een beroep op deze bureaus en onderzoeksinstellingen doen vangen vaak bot omdat ze hun relatie met de grote spelers niet in waagschaal willen leggen. Er gaat ook heel veel geld om in deze circuits. Ik hoor gigantische bedragen noemen die weglekken naar onderzoek, advies en processen en heb het KIM gevraagd of daar ook gegevens over zijn. Die zijn er niet zo werd me verteld, maar het lijkt me wel waard om daar wat onderzoek naar te doen.

Kenmerkend voor zo'n naar binnen gericht systeem is dat de burger zich hier buiten voelt staan. De informatie- en besluitvormingssysteem zijn tamelijk ondoordringbaar. Zelf heb ik in 2010 een aantal organisatieopstellingen rond infraprojecten begeleid en daar kwam bijvoorbeeld het volgende uit *"In beide organisatieopstellingen was ook het gevaar van bestuurlijke inertie zichtbaar. Toen actoren als 'de burger' en 'de maatschappelijke opgave' in het speelveld kwamen bleken de bestuurlijke configuraties niet echt meer te kloppen. Zoals een van de betrokkenen bij de casus zuidelijke ringweg Groningen het uitdrukte: "ik zie nu goed voor me waarom ik me schaam naar de burgers omdat we vooral druk met elkaar bezig zijn". Pascal Lamberigts stelt in dit verband voor de externe complexiteit te vertalen in interne eenvoud. De samenleving is complex dan moet de overheid het juist eenvoudig houden."* (bron Ministerie van I&M: ['alleen ga je sneller, samen kom je verder'](#))

Ik heb die anekdote ook onthouden omdat hier zo scherp voelbaar werd dat in een inert bestuurlijk systeem men vaak geen raad weet met een bredere maatschappelijke agenda en een prominente rol van burgers. En waar mensen met deze inertie te maken krijgen regeert de achterdocht: wordt me hier geen oor aangenaaid. Want hoewel de overheid het omgevingsmanagement heeft geprofessionaliseerd op een wijze die waardering verdient is het nog altijd zo dat dit in dienst staat van het soepel realiseren van projecten en niet van een open maatschappelijk debat of het empoweren van burgers. Met name infraprojecten kennen een geschiedenis van geharnaste tegenstand en procedurele strijd die zijn sporen nalaat en de overheid verleidt om zich nog beter in te dekken wat juist het technocratische systeem versterkt. Dat voedt dan weer het wantrouwen tegen de overheid wat we regelmatig terugzien in discussies over infrastructuurontwikkeling en recent nog bij het debat over luchthaven Lelystad. Daar zien kritische burgers bevestigd dat de overheid complexe rekenmodellen strategisch inzet om projecten die in kleine kring worden

voorbereid te legitimeren in plaats van een open oordeels- en besluitvormingsproces te faciliteren. Dat kan en moet anders. Zeker de oplopende spanning tussen een bereikbaarheidsstrategie via de klassieke weg en de noodzaak tot een radicale overgang naar een duurzamer mobiliteitssysteem verdient een scherp maatschappelijk debat en ook een wezenlijke invloed van burgers op de besluitvorming daarover.

Je ziet dat juist de aard van het technocratische systeem (te complex voor de burger, strategische opgave die je niet lokaal kunt oplossen, keuzes die je niet aan de waan van de dag mag blootstellen, ingewikkeld spel tussen machtige actoren etc.) als argument wordt gebruikt om dit systeem te blijven afschermen. Mijns inziens is een belangrijk medicijn hiertegen om de greep van de samenleving op de mobiliteitssector te vergroten en radicaler in te zetten op het terugbrengen van de menselijke maat in deze wereld. Voor zover men al probeert de gesloten netwerk in modellen te vatten worden hier concepten als netwerksturing of 'triple-helix' voor gebruikt. Dat laatste gaat over de samenwerking in de driehoek overheid, markt en kenniswereld. Maatschappelijke trends als het bevorderen van lokaal initiatief, co-creatie, meervoudige democratie, de burgerbegroting en de wijkeconomie gaan grotendeels aan de mobiliteitswereld voorbij. Het wordt tijd om te gaan sturen op een ander model, dat van de quadruple helix, met de samenleving (en specifiek de burger) als vierde partij. Dat is niet alleen een zaak van een eerlijker speelveld anno 2017 maar ook een manier om iets van horizontale democratische controle in de mobiliteitswereld in te bouwen. In een tijd waarin iedereen zoekt naar het verminderen van de afstand tussen systeem- en leefwereld en het vertrouwen van de burger in de overheid op het spel staat ligt hier een grote opgave.

Naar binnen gekeerde verhoudingen maak je niet los door met die binnenwereld zelf te gaan puzzelen aan een beter systeem. Dat doe je effectiever via de band van de samenleving. Burgers kijken ook integraler dan de overheid en smokkelen een meer integrale blik de gefragmenteerde werelden van het bestuur binnen. Dat zie je bijvoorbeeld optreden bij instrumenten als burgerfora waar mensen elkaar vrij makkelijk vinden in een gedeelde visie en waar belangentegenstellingen die diep in onze politieke en bestuurlijke systemen doorwerken nauwelijks opspelen. De burger mee aan de knoppen zal er ook aan bijdragen dat beleid een meer menselijke maat krijgt, geld directer ten goede komt aan de samenleving en het vraagstuk van de maatschappelijke verdeling van mobiliteitsoplossingen scherper wordt geagendeerd.

Resumerend: maak van het verminderen van inertie en technocratie een belangrijk punt bij de zoektocht hoe je mobiliteit beter door schalen en modaliteiten organiseert:

- meer transparantie en democratische controle;
- een menselijke maat brengen in de complexe systeemwereld;
- betere checks and balances in de relatie tussen departementen en markt;
- openbreken van de te hechte binnenwereld van grote spelers;
- minder tijd en geld verspillen aan 'rapportenoorlogen', onderzoek, planvorming en complexe processen;
- vertrouwen herwinnen bij de burger:



- aansluiten van de mobiliteitswereld op de wereld van burgerinitiatief en meervoudige democratie;
- in besturingsmodellen inzetten op quadruple helix in plaats van triple helix.

#### 4- De integraliteitsfuik

Bovenstaande relativeringen bij het ideaal door modaliteiten en schalen heen te organiseren zet ik bewust scherp aan omdat ik weet hoe verleidelijk die behoefte is om 'het nu eindelijk echt integraal te gaan organiseren'. Veel problemen die gesignaleerd worden in hoe we de grote opgaven in ons land aanpakken en hoe lastig de vernieuwing daarin is worden naar deze oplossing toe geredeneerd. Voormalig Nederlands en Europees topambtenaar Ad Geelhoed noemde dat ooit een typisch Hollandse fixatie; de noodzaak tot betere afstemming en een meer integrale manier van kijken en werken gelijk te willen omzetten in een nieuw organisatie- en sturingsmodel. De Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (RMO, inmiddels omgevormd tot de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving) heeft in 2008 scherp stelling genomen tegen de neiging om door te slaan in integraliteitsdenken in [het advies 'de ontkokering voorbij'](#). Het lijkt me goed om in het verlengde van het bovenstaande de risico's van ontkokering nog eens op een rij te zetten.

- 1- Kokers vervullen in het openbaar bestuur ook een nuttige functie als systeem van 'countervailing powers' of 'checks and balances'. Die eruit halen kan een vorm van machtsconcentratie opleveren die de democratische samenleving niet moet willen. En die machtsconcentratie zijn zoals we zagen nu al een probleem in de wereld van mobiliteit. Het is in essentie technocratisch denken door checks and balances alleen als belemmering voor slagvaardig en efficiënt sturen weg te zetten;
- 2- Iedere vorm van integratie is in beginsel arbitrair omdat er geen logische en onomstreden afbakening van systemen bestaat. Hoe zwaarder je de samenhang in de mobiliteitsketens maakt hoe meer er het risico ontstaat dat nuttige verbindingen naar buiten weer teniet worden gedaan. Dan begint het proces weer opnieuw met een beroep op andere vormen van samenhang. *'De problematische verkokering van morgen is de oplossingsgerichte ontkokering van vandaag'* stelde RMO destijds;
- 3- De bestuurbaarheid van het systeem gaat er niet op vooruit door alles met elkaar in verband te willen brengen, het systeem wordt logger. Behoud voldoende eenvoud en overzicht in de manier waarop je grenzen trekt en grenzen probeert te verleggen;
- 4- Iedere poging om een nieuw systeem te bouwen activeert een proces van bestuurlijk navelstaren en strijd die de energie naar binnen doet slaan en waar uiteindelijk via compromissen of onverwachte 'machtsgrepen' iets uit kan komen waar niemand blij mee is;
- 5- Er zijn meerdere manieren van 'zachte' integratie die bijdragen aan een meer integrale vorm van sturing zonder dat je de pretentie hebt een werkelijk integraal sturingsmodel te hebben gevonden. Investeer daar meer in omdat ze minder gevoelig zijn voor bovenstaande 4 punten.

Die eerste vier punten zijn feitelijk hierboven al teruggekomen. Laten we eens inzoomen op het belang van zachte integratie.

## 5- Over zachte integratie en ecosystemen

Onder zachte integratie versta ik alle pogingen om meer samenhang in manieren van werken en besteding van middelen te verkrijgen zonder 'bovenlangs' een nieuw systeem van heeverantwoordelijkheden en werken op te leggen. Daar zijn vele manieren voor die je ook in de mobiliteitswereld tegenkomt.

Wanneer je een overzicht probeert te maken van alle platforms waarin het mobiliteitsbeleid door de schalen heen vorm krijgt zie je een lappendeken van landelijke, landsdelige, provinciale, stadsregionale en lokale gebiedstafels waar in wisselende samenstelling de verschillende bestuurlijke partijen bij elkaar zitten soms aangevuld met private actoren. Denk bij dat laatste aan de bestuurlijke trio's voor het programma Beter Benutten of de rol van consumentenorganisaties in het Nationaal Openbaar Vervoers Beraad (NOVB).

Het schaalniveau waarop dat georganiseerd is, is vaak historisch bepaald: je herkent er nog de hoogtijdagen van de landsdelige aanpak, de stadsregionale aanpak, de vleugelaanpak, de metropoolregio's en de aanpak van Randstad Urgent. Die lappendeken vervult ook een belangrijke rol in de zachte integratie. Ik noem een aantal functies.

- Via personele unies en kruisverbanden zorgen dat er een vorm van informele en formele afstemming plaatsvindt over de grenzen heen en er op die manier vertrouwen kan worden opgebouwd. Informatie kan stromen en afstemming komt organisch tot stand. In de wereld van mobiliteit vervullen bijvoorbeeld gedeputeerden en Rijkswaterstaat daar een belangrijke rol in.
- De werelden van macht over geld en afhankelijkheid van geld en van kosten en baten met elkaar in gesprek brengen en uitnodigen om samen op te trekken.
- Regionale lobby's die claims leggen op rijks gelden ontdoen van te veel opportunisme, deze inbedden in een gezamenlijke agenda waarin ook echt keuzes worden gemaakt.
- Een goede balans vinden tussen het strikte sturingsprincipe 'je gaat erover of niet' en het meer verbindende concept van netwerksturing en 'grensontkennend samenwerken'.
- Een goede balans vinden tussen geld vrijmaken voor korte termijn investeringen en staan voor een planningssysteem met een lange adem.
- De wereld van denken in vervoersnetwerken verzoenen met de wereld van gebiedsgericht denken.

Mooi geformuleerd is de lappendeken een ecosysteem van zachte integratie. Onder deze lappendeken vinden er ook steeds bescheiden systeemaanpassingen plaats. Hierboven noemde ik al de inzet op een integrale benadering van mobiliteit en ruimte (MIRT, de omgevingswet, gebiedsgericht werken), de flexibilisering en verbreding van de scope van het Infracfonds en het experiment in de Noordvleugel met integratie van de OV- en spoortafel met de MIRT-tafel. Andere voorbeeld: binnen de MIRT-aanpak zie je dat er speciale tafels worden gebouwd om gericht in te spelen op regionale uitdaging zoals de MIRT Utrecht Oost.

Die pogingen het ecosysteem te blijven vernieuwen zien we ook terug in een waaier aan projecten en initiatieven waarbij volop geëxperimenteerd wordt met integraler kijken en het benutten van meekoppelkansen. Denk aan de actieagenda slimme mobiliteit Oost-Nederland, de poging aan de OV- en spoortafels iets te formuleren dat recht doet aan het idee 'van deur tot deur', de vele gebiedsgerichte projecten, de

provinciale 'mobilitylabs' en de RWS- omgevingswijzer 'meekoppelkansen'. Mooie bewegingen die laten zien dat wat beoogt wordt met een meer samenhangende sturing al onder je ogen plaats vindt maar vaak te bescheiden. Dat kun je dus gebruiken om iets te veranderen.

Maar het begint allemaal met het behouden van voldoende vrije scharrelruimte om buiten de dominante systemen aan vernieuwingen te bouwen zowel binnen de wereld van mobiliteit alsook over de grenzen heen. Let er dus op dat verkokerde fondsen ook een nuttige functie vervult: speelruimte scheppen voor 'zwakkere belangen' en vernieuwingen die in de dominante systemen weggedrukt worden. Dus als je toegaat naar 1 mobiliteitsfonds moet je er wel voor waken dat die ruimte er blijft.

Al die projecten zijn ook uitdrukking van het feit dat de scope van afzonderlijke tafels zich verbreedt er er zich al snel een wildgroei aan initiatieven openbaart waardoor het gevoel van overlappingsen en onoverzichtelijkheid wordt versterkt. Waar we in Nederland heel goed in zijn is om voor die andere invalshoeken weer aparte platforms en potjes te organiseren. Wat weer het beeld van versnippering geeft en het verlangen voedt om dat weer te integreren.

Het is al met al niet zo gek dat in zo'n systeem al snel de klachten ontstaan over bestuurlijke drukte. Ik ben geneigd dat wat te relativiseren. De platforms vergaderen niet erg frequent, in ieder geval niet op bestuurlijk niveau en er vindt zoals we zagen een vrij soepele informele manier van afstemming en kruisbestuiving plaats. En in innovatieve ecosystemen moet je ook niet willen dat alles beheersbaar blijft. Er is wel het probleem dat in veel van die gremia op wordt gelopen tegen onduidelijkheden over beslissingsmacht, mandaten, bewaking van afspraken en afstemming ten opzichte van andere gremia. Zo is een bekende klacht dat regionale partijen met het rijk willen komen tot gezamenlijke agendavorming maar het rijk zich laat vertegenwoordigen door een actor als Rijkswaterstaat die meer denkt vanuit het organiseren van de uitvoering op basis van centraal vastgesteld beleid. De cultuur van meepraten aan vele tafels zonder voldoende greep op besluitvorming en inzet van geld doet zich hier voelen. Dan zoeken alle partijen toch weer de weg van de minste weerstand en gebruiken bypasses om hun belangen te dienen. Deze ingewikkelde dans rond verantwoordelijkheden, ervaren ongelijkwaardigheid, zoeken van meerdere ingangen en verschil in verwachtingen is vooral wat het gevoel van bestuurlijke drukte veroorzaakt.

Wanneer je dan gaat sleutelen aan het systeem komt dit op scherp te staan. Het idee van een integraal mobiliteitsfonds zal ongetwijfeld ook discussies los maken over het belastingregime waarbij gemeenten begerig kijken naar de opcenten van de provincie en de ruimte om zelf belastingen te innen die nu via het rijk lopen. Wat in dit licht in ieder geval verstandig lijkt is om de regionale coalities zeggenschap te geven over een belangrijk deel van het geld dat nu beheerd wordt door rijk en provincie.

Verbreiding van de scope vindt ook plaats via aanbestedingsbeleid. Neem de EMVI-aanpak gericht op het verbreden van het afwegingskader tot maatschappelijke impact en gebiedskwaliteit. Of de pre-competitieve marktdialoog om innovatie in samenwerking tussen overheid en markt te versterken. En de DBFM-aanbestedingen

gericht op integraal uitbesteden van ontwerp, financiering, aanleg, beheer en onderhoud. Deze innovatieve manieren van samenwerking van overheid en markt halen de mobiliteitswereld uit de eigen comfortzone en versterken de binding met de omgeving. Ook hier kun je weer de vraag stellen wat dit gaat betekenen bij het organiseren van sturingsmechanismen door de modaliteiten heen. DBFM zal bijvoorbeeld als een belemmering kunnen worden ervaren om budgetten flexibeler in te zetten en adaptief te programmeren. Is ook wel een belangrijk aandachtspunt dus bij het realiseren van een integraal mobiliteitsfonds.

En een andere vorm van integratie vindt plaats via het systeem van omgevingsmanagement bij grote projecten. Kaal geformuleerd gaat het om het bezweren en afkopen van weerstand. Iets ambitieuzer zie je dat er onderhandeld wordt over vormen van compensatie, werk met werk maken en het mogelijk maken van bijzondere projecten en experimenten al of niet onder de noemer van compensatie of mitigatie. Maar ik zie ook dat het al beter wordt geplaatst in de context van een gebiedsgerichte aanpak. Op deze wijze ontstaat er lokaal een verbreding van de scope.

Kortom: met een meer organische blik zie je een ecosysteem waarin steeds aanpassingen plaatsvinden gericht op een betere aansluiting van deelsystemen op elkaar. Je kunt daar op basis van het bovenstaande meerdere mechanismen onderscheiden:

- Verbreding van scopes van verkokerde fondsen
- Uitnodigen van maatschappelijke actoren die bredere scope hebben aan tafels
- Experimenten met integratie van mobiliteitstafels en met het organiseren van gebiedstafels
- Personele unies en kruisbestuiving tussen netwerken
- Tafels maken waarin macht over geld samenwerkt met degenen die er van afhankelijk zijn
- Pilots met het organiseren van een aanpak door modaliteiten heen zoals 'van deur tot deur'
- Nieuwe aanbestedingsformules met integratie ontwerp, uitvoering en onderhoud
- Methodieken gericht op het werken met meekoppelkansen
- Professioneel omgevingsmanagement
- Ombuigen lijngericht denken en handelen naar gebiedsgericht werken

Ik vind het lastig te beoordelen in hoeverre deze vormen van zachte integratie voldoende goed werken om het te laten bij bescheiden aanpassingen aan de huidige praktijk. Onderzoek in ieder geval goed of je hierop voort kunt bouwen in pogingen de integraliteit te versterken. En vooral hoe je voorkomt dat met systeemverandering de gebouwde bruggen tussen verkokerde werelden weer instorten. Dat is op het moment een van de grootste klachten die ik tegenkom: in de permanente vlucht vooruit om zaken beter te organiseren met olifantenpoten lopen over bescheiden en zorgvuldige pogingen om bruggen te bouwen, continuïteit te waarborgen en vertrouwen te winnen.

## 6- Conclusies en adviezen

Wil de ambitie om meer door de modaliteiten en schalen heen te sturen niet uitlopen op een deceptie dan lijkt het me raadzaam dat te doen vanuit de volgende uitgangspunten.

1. Besef dat het sleutelen aan een gefragmenteerd mobiliteitssysteem niet alleen een vraagstuk is van efficiënt en samenhangend organiseren. Je begeeft je ook in een belangenarena (positiespel, lobby, discourscoalities, politieke strijd, democratische legitimatie, dans om de geldpotten) en in een zich ontwikkelend ecosysteem (zachte integratie, hechte relaties, informele verbanden, experimenteerruimte, nieuwe bruggetjes). Het is de uitdaging arenagedrag om te buigen naar iets constructiefs en te hechte coalities en machtsconcentratie open te breken. En daarnaast om mee te bewegen met het ecosysteem zodat wat er is opgebouwd niet teniet wordt gedaan door het verlangen 'het nu eindelijk eens echt integraal te organiseren' Wanneer je die beide zaken niet in de gaten houdt wanneer je door modaliteiten en schalen de samenhang wilt versterken gaat het al gauw mis.
2. Wees zeer terughoudend met het bouwen van een nieuw geïntegreerd sturingsstelsel gezien de te verwachten perverse effecten: verzwakken van vitale verbindingen naar buiten de mobiliteitswereld, verdere concentratie van macht, trage complexe systemen bouwen en het activeren van belangenstrijd en positiespel met een mogelijk averechtse uitkomst. Het is de kunst om te sturen op vitale verbindingen, 'te dansen door de schalen' en pragmatisch te zijn in hoe je verantwoordelijkheden en (deel)systemen afbakent.
3. Het krachtiger maken van de wankele verbindingen met de wereld van omgevingsbeleid, leefbare steden, duurzaamheid en een inclusieve samenleving is een interessantere opgave dan het versterken van de samenhang binnen de wereld van mobiliteit. Het gaat vooral om het scheppen van ruimte voor grote thema's die te weinig op het netvlies staan binnen de dominante discourscoalities in de wereld van mobiliteit: terugdringen van (auto)mobiliteit, deur tot deurbeleid beter funderen op de fiets, betere benutting bestaande systemen, mobiliteit als gezondheids- en inclusiviteitsvraagstuk en een radicale omslag naar een duurzame samenleving.
4. Maak gebruik van-, en bouw voort op de vele vormen van zachte integratie die al zijn ontstaan via scopeverbreding, gebiedsgericht werken, nieuwe tafels en platforms, personele unies, experimenten en de integratie van ontwerp, uitvoering en beheer. En lift mee op de omgevingswet met zijn integratieve benadering. Dat kan een fijne paraplu zijn waaronder die bredere scope tot stand kan komen.
5. Stuur bij op de naar binnen gerichte en behoorlijk technocratische cultuur in de wereld van mobiliteit. Vergroot de invloed van de samenleving (democratische controle, actieve burgerbetrokkenheid op alle niveaus, maatschappelijk debat, ruimte voor burgerinitiatief) en probeert inerte systemen via de band van de samenleving open te breken ('uitnodigingsmobiliteit'). Werk aan een betere democratische legitimering en verankering. En organiseer tafels en arena's op basis van het idee van een quadruple helix (overheid, burger, kennis en markt).

6. Stuur bij op het weglekken van grote bedragen naar onderzoek, rapportenstrijd, complexe processen en vluchtige projecten. Breng ook meer eenvoud en toepassingsgerichtheid in de planvorming en de inzet van middelen.
7. Regel dichter op de lokale en regionale context de zeggenschap over beleid, planvorming, onderzoek, uitvoering en beheer en de daarvoor benodigde middelen. Dat is ook het belangrijkste wapen tegen de ervaren bestuurlijke drukte die voortkomt uit de disbalans tussen zeggenschap en overlegruimte aan de vele tafels.
8. Maak ruimte in de besteding van middelen voor adaptief programmeren, lokaal maatwerk, kleinschalige maatwerkoplossingen en nieuwe toetreders. Kijk daarbij extra kritisch naar praktijken en innovaties die er juist op gericht zijn die regelruimte te beperken. Denk bij dat laatste aan het systeem van DBFM.
9. Het bovenstaande in acht nemend kan ik me voorstellen dat je voor een systeem kiest van een landelijk mobiliteitsfonds gecombineerd met regionale fondsen die breder zijn dan mobiliteit. Denk aan maatschappelijke gebiedsfondsen waar de werelden van mobiliteit, wonen, water, energie, klimaat, landschap, inclusieve samenleving en gezondheid samenkomen en middelen uit die verschillende werelden worden geïntegreerd. De verschillende vormen die dit kan aannemen (gebiedsautoriteit, transitiearena's, gebiedstafels) en het schaalniveau waarop je dit regelt is een kwestie van nadere uitwerking. En vooral (zie punt 4): een kwestie van goed gebruik maken van het ecosysteem dat zich al ontwikkelt.