

# Het open- breken van de mobiliteits- systemen

---

**Een interessante vraag is of de ombouw van Nederland ook om een flinke verbouwing van onze bestuurlijke structuren vraagt. Grote opgaven, samenhang en transitie zijn de verleidelijke noemers waaronder deze discussie wordt gevoerd. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur vroeg me afgelopen najaar een essay te schrijven over de vraag wat er nodig is om in de mobiliteitswereld door de bestuurlijke schalen heen en multimodaal (water, weg en OV/spoor) te sturen.**

Tekst **Frans Soeterbroek**

**D**ie inzet sluit aan op wat recent al in beweging is gekomen. Minister Schultz van Haegen omarmde het advies van de interdepartementale commissie beleidsonderzoek (IBO) voor ‘flexibiliteit in de infrastructurele planning’ gericht op verbreding van de scope van het infrastructuurfonds en adaptief programmeren. Het nieuwe kabinet Rutte III borduurt daarop voort door aan te kondigen dat per 2030 het infrastructuurfonds wordt omgevormd tot een mobiliteitsfonds dat ‘aansluit op de agenda voor slimme en duurzame mobiliteit’. En in het februari 2018 vastgestelde interbestuurlijke programma van de overheden wordt die agenda in de context geplaatst van een transitie naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Hoe organiser je deze verbreding van de scope en deze inzet op transitie dan verstandig en welk governance-model past daarbij?

### **De mobiliteitswereld en de grote opgaven**

De eerste vraag is hoe deze inzet op een transitie binnen het mobiliteitssysteem zich verhoudt tot de integratie die we nu meemaken onder de vlag van de omgevingswet en de daarbij geformuleerde opgaven. Ik denk dat daar behoorlijk wat licht tussen zit.

Waar mobiliteit leidend is zoals in het geval van de MIRT worden ruimtelijke vraagstukken, duurzaamheid en sociale vraagstukken meer ‘meekoppelkansen’ dan leidend. Het blijft vervoers- en infrastructuurplanning waarbij de R gemodelleerd is naar het dominante discours in vervoers- en infrastructuurdomein: economische structuurversterking in Nederland distributieland, het faciliteren van grote vervoersstromen en grootschalige investeringen in infrastructuur.

Wat zien we in de praktijk in de knel komen door deze dominante manier van kijken? De kwaliteit van de leefomgeving centraal stellen, nieuwe vervoersarme mobiliteitsconcepten gekoppeld aan de verdichtingsopgave in steden, vervoersketens bouwen op gedegen analyses van herkomst/bestemmingspatronen, mobiliteit beter funderen op fietsers en voetgangers, ontmoedigen autoverkeer over korte afstanden, het terugdringen van de meest vervuilende vormen van vervoer, radicaler inzetten op schone technieken en het principe van de vervuiler betaalt.

Kijk bijvoorbeeld naar de spanning 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 neem de forse kritiek van provincie en Rijkswaterstaat op de plannen van de stad voor woningbouw in de Merwede Kanaalzone. Die plannen lijken alleen mogelijk bij het vergaand terugdringen van automobilititeit. 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.

Er is nog een terrein buiten de mobiliteitswereld waar nu wankele bruggetjes naar worden gebouwd die echt versterking behoeven. Dat gaat om mobiliteit als maatschappelijk verdelingsvraagstuk in de inclusieve samenleving. Denk aan de bestrijding van ‘vervoersarmoede’ in bepaalde stadswijken en krimpgebieden, aan de hoge kosten van het OV en de consequenties van

## WEDEROMBOUW

de inzet op de gezonde stad. En ook aan de te beperkte ruimte voor bewonersinitiatieven om dicht bij huis hun eigen vervoer te regelen, vaak als onderdeel van buurt- of wijkeconomie. Het principe uit de omgevingswet van uitnodigingsplanologie zou in de mobiliteitswereld vertaald kunnen worden in uitnodigingsmobiliteit. Maar daarvoor heb je wel een andere agenda en andere partijen aan tafel nodig.

### Bestuurlijke inertie

Van de huidige grote spelers op de mobiliteitsmarkt kun je niet verwachten dat ze vernieuwende manieren van denken zullen omarmen die hun positie en manier van kijken fundamenteel ter discussie stellen. Dat zie je zowel landelijk als regionaal terug. De huidige coalities die zich rond regionale mobiliteit vormen met grote spelers als Rijkswaterstaat, het weg- en watertransport, spoorvervoerders, de grote aannemers, de bestuurders met mobiliteit in de portefeuille en de onderzoeksinstituten zullen niet makkelijk nieuwe lijnen adopteren die uitgaan van het terugdringen van (auto)mobiliteit, radicale verduurzaming ('Parijs!'), lokaal denken en sociale rechtvaardigheid. Iedereen houdt elkaar daarin gevangen. Decentrale overheden en belangencoalities opereren als lobbypartijen om de grote infrafondsen naar zich toe te halen. Marktpartijen voelen zich afhankelijk en kwetsbaar in complexe aanbestedings- en concessiesystemen. En de onderzoeks- en advieswereld gespecialiseerd in mobiliteit haalt het overgrote deel van de opdrachten bij grote spelers als het ministerie, rijkswaterstaat, de NS en provincies.

De sterke vervlechting tussen deze partijen is uitgemond in het depolitiseren van maatschappelijke keuzevragen waarbij het maatschappelijk debat wordt gesmoord in

onderzoeken en tegenonderzoeken. En onwaarschijnlijk veel geld weglekt naar onderzoek en advies. Legendarisch zijn de foto's van de parlementariër die een stapel maakte van alle rapporten die hij had gekregen over de Betuweroute. De berg kwam boven het hoofd uit. Veel rapportenstrijd en gedoe over verkeersmodellen, MKBA's, MER's en de ladder voor duurzame ontwikkeling maar geen echte nut- en noodzaakdiscussies. Dan 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 een wezenlijke invloed van burgers op de besluitvorming. 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 sleutelen aan een beter systeem. Je moet betere checks and balances introduceren.

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 toenmalige ministerie van V&W zich te veel opstelt als belangenbehartiger voor de vervoers- en

“De cultuur van  
institutioneel  
wantrouwen is  
wijd verbreid.”

**FRANS SOETERBROEK**

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.

## **Ontkokering van vandaag is verkokering van morgen**

Wie gaat sleutelen aan de bestuurlijke organisatie van mobiliteit loopt nog tegen een ander fenomeen aan: de vele concurrerende gezichtspunten op hoe je samenhang organiseert. De bovengenoemde spanningen in de regio Utrecht bevestigen voor de stad Utrecht dat een vervoersautoriteit dichtbij de stad beter is dan onder de vlag van de provincie. En andersom 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.

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/stedelijke regio's en de provincie, tussen decentrale overheden en het rijk wordt het lastig om daarin onomstreden keuzes te maken. En dat leidt er toe dat iedereen zich vastklampt aan andere ideeën over hoe je meer samenhang organiseert en

wie geacht wordt de nek uit te steken. 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 OV- en spoorkolom. 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.

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 fiet-slobby', 'de milieulobby', 'de spoorlobby'. Het brengt een bestuurlijk spel op gang waarvan de afloop ongewis is. De paradox is dat juist bij een integraal mobiliteitsfonds de kans vergroot wordt dat bovenlangs weer hard wordt vastgelegd welk geld voor welke modaliteit en functie zal worden gebruikt.

Dat gaat zowel ten koste van de gezamenlijke kracht als van de bereidheid om de blik naar buiten te richten. Bij een succesvolle sturing op multi-modaliteit valt dan ook te voorspellen dat het volgende debat zal gaan over het openbreken van de naar binnen gerichte mobiliteitssector. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (inmiddels Raad voor Volksgezondheid en Samenleving) heeft al in 2009 in het advies 'de ontkokering voorbij' terecht vastgesteld dat 'de oplossingsgerichte ontkokering van vandaag de problematische verkokering van morgen is'. De tragiek 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.

### **Over zachte integratie en bestuurlijke drukte**

Wie wil gaan sleutelen aan de bestaande structuren moet eerst goed kijken naar wat er onder de radar al aan integratie plaatsvindt. En of dat niet beter uitgebouwd kan worden dan aan de grote structuren te gaan sleutelen met de hiervoor genoemde risico’s. Wanneer je kijkt naar de platforms waar 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).

Mooi geformuleerd is de lappendeken een ecosysteem van zachte integratie. Onder deze lappendeken vinden er bescheiden systeemaanpassingen plaats. Hierboven noemde ik al de inzet op een integrale benadering van mobiliteit en ruimte, de flexibilisering en verbreding van de scope van het Infrafonds en het experiment in de Noordvleugel met integratie van de OV- en spoor tafel 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 om het systeem van samenwerking en integratie te blijven vernieuwen zien we ook terug in een waaier aan projecten en experimenten. Denk aan de actieagenda slimme mobiliteit Oost-Nederland, de poging aan de OV- en spoor tafels iets te formuleren dat recht doet aan het idee ‘van deur tot deur’, de vele gebiedsgerichte projecten en de provinciale ‘mobilitylabs’. Mooie bewegingen die laten zien dat wat beoogd wordt met samenhangende sturing al onder je ogen plaats vindt maar vaak te

**“Je hebt wel een andere agenda en andere partijen aan tafel nodig.”**

bescheiden. Dat kun je dus gebruiken om iets te veranderen. Dat begint 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. Wanneer je gaat naar een 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. Dan ontstaan overlappingen en onduidelijkheden in beslissingsmacht, mandaten en agendavorming. Zo is een be-





Randstadrail Den Haag ROB POELENJEE

kende klacht dat regionale partijen die met het rijk willen komen tot gezamenlijke agendavorming te maken krijgen met Rijks-waterstaat 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 en verschil in verwachtingen is vooral wat het gevoel van bestuurlijke drukte veroorzaakt.

De lappendeken heeft dus mooie en minder mooie kanten. Onderzoek in ieder geval goed waar je hierop voort kunt bouwen in pogingen de integraliteit te versterken. En





# “De lappendeken is een ecosysteem van zachte integratie.”

### Maatschappelijke gebiedsfonds

De grote verbouwing van Nederland organiseer je al met al niet door zomaar gefragmenteerde structuren aan elkaar te smeden. De ontkokering op de ene plek doorkruist wat aan integratie op een andere plek in gang is gezet. En wanneer we de mobiliteitswereld analyseren in termen van arenagedrag en bestuurlijke inertie lijkt het eerder nodig die structuren open te breken dan hechter aaneen te smeden.

Wat betekent dit concreet? Allereerst dat de mobiliteitswereld gedwongen moet worden mee te bewegen met de grote maatschappelijke opgaven die voor ons staan. Dat lukt het beste door ze onder de vlag van de omgevingswet te binden aan een integrale benadering van ruimtelijke opgaven, leefomgevingskwaliteit, duurzame ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. Vervolgens zullen we de maatschappelijke invloed op de werelden van mobiliteit en ruimte via verschillende wegen moeten versterken: democratische controle, betere checks and balances, actieve burgerbetrokkenheid op alle niveaus, maatschappelijk debat, ruimte voor burgerinitiatief en voor nieuwe toetreders. En in termen van sturingsmodellen: organiseer verantwoordelijkheden en samenwerking op basis van het idee van de quadruple helix: burger, overheid, kennisinstellingen en marktpartijen.

vooral hoe je voorkomt dat met structuurverandering 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 olifantspoten lopen over bescheiden en zorgvuldige pogingen om bruggen te bouwen, continuïteit te waarborgen en vertrouwen te winnen.





Utrecht Centraal Station  
ROB POELNJE

Wat betekent dit concreet voor het mobiliteitssysteem en het bijbehorende sturings- of governance-model? Ten eerste: realiseer conform het kabinetsakkoord en in lijn met het interbestuurlijk beleidskader van februari 2018 een landelijk fonds voor de transitie naar duurzame mobiliteit waarin naast de ‘traditionele’ spelers op het terrein van mobiliteit ook partijen zitting hebben die waarborgen dat de verbinding met de klimaatdoelen en de verankering van het beleid in de samenleving meer tot hun recht komen. Breng daarnaast een substantieel deel van de mobiliteitsgelden onder in een regionaal te organiseren maatschappelijke gebiedsfonds waar de werelden van mobiliteit, wonen, water, energie, klimaat, landschap, inclusieve samenleving en gezondheid samenkomen.

En geef die fondsen de opdracht om de investeringen in mobiliteit beter te integreren met ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen en de leefomgevingskwaliteit en de woningbouwopgave in het bijzonder. Niet voor niets staat er in het eerder genoemde interbestuurlijke programma: “de opgaven op de woningmarkt hangen samen met de keuzes met betrekking tot het mobiliteitssysteem. In het IBP wordt dit uitgangspunt vastgelegd. Er worden afspraken gemaakt over hoe de op te lossen woningbehoefte en de toekomstige mobiliteitsvraag in samenhang kunnen worden opgelost. De koppeling tussen mobiliteit en woningbouw is een belangrijk onderwerp in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).”

Het op deze wijze verdelen van mobiliteitsgelden over landelijke en regionale tafels en het verbreden van de focus ervan is

ook het belangrijkste wapen tegen de ervaren bestuurlijke drukte die voortkomt uit de disbalans tussen zeggenschap en overleg-ruimte aan de vele tafels. Aan de regionale tafels maak je tevens ruimte in de besteding van middelen voor adaptief programmeren, lokaal maatwerk, kleinschalige maatwerkoplossingen en nieuwe toetreders. En je kunt daar het weglekken van grote bedragen naar onderzoek, rapportenstrijd, complexe processen en vluchtige projecten aan-

**“De grote verbouwing organiseer je niet door gefragmenteerde structuren aan elkaar te smeden.”**

pakken. Daarvoor moet je wel durven de zeggenschap over een aanzienlijk deel van de middelen voor mobiliteit regionaal te organiseren, de maatschappelijke greep erop te versterken en in het verlengde daarvan een belangrijke plek aan tafel voor partijen te geven aan partijen die niet tot de huidige coalities in de mobiliteitswereld behoren. Pas dan kun je spreken van een echte ombouw: een transitie in het mobiliteitssysteem en een transitie in het systeem van governance. ■

**LEES MEER**

Lees dit artikel ook online.

