

Barrières voor mobiliteitstransities in Nederland en Perth
Een analyse vanuit een transitieperspectief

Andrew Switzer
Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies
Universiteit van Amsterdam
a.w.switzer@uva.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2011, Antwerpen

Samenvatting

Sinds een aantal jaren staat het betere afstemmen van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer evenals het beter integreren van verschillende vervoerswijzen in Nederland hoog in het vaandel. Onderzoek naar verschillende pogingen om deze doelen te realiseren, wijst uit dat ze door procesmatige en institutionele belemmeringen verhinderd worden. Deze paper verkent verder de barrières die zich in Nederland voordoen en vergelijkt deze met die in de grootstedelijke regio van Perth in West-Australië. Door eerst te kijken naar transitiestudies, een vakgebied gewijd aan het begrijpen en aanpakken van complexe vraagstukken in maatschappelijke systemen, wordt een conceptuele model opgesteld van hoe het mobiliteitssysteem met inbegrip van de ruimtelijke structuur en vervoersinfrastructuur zich ontwikkelt. De kracht van dit vakgebied ligt enerzijds in het conceptualiseren van een systeem dat uit verschillende niveaus bestaat die in verschillende maten stuurbaar zijn, alsmede het idee dat een systeem, zoals het mobiliteitssysteem, ook uit een sociale kant heeft. Dit is relevant want verschillende geïnstitutionaliseerde structuren die het gedrag van actoren sturen zijn vaak datgene dat een poging tot verandering verhindert.

Tijdens twee focusgroepsessies, een in Nederland en een in Perth, is dit conceptueel model aan actoren uit de praktijk in beide regio's gepresenteerd. Actoren kregen vervolgens de gelegenheid om het model in te vullen met kansen en barrières die zij zien. Het grootste deel van de discussie werd aan barrières besteed en in mindere mate aan kansen. Na een analyse van de resultaten van beide sessies zijn de barrières aangestipt om te kijken naar bevindingen die interessant zouden kunnen zijn als inspiratie voor de Nederlandse praktijk bij hun pogingen tot transitie. Opvallend in Perth was de aandacht die aan het voorlichten van burgers en bedrijven werd gegeven. Er is sprake van het beter delen van informatie tussen overheids- en andere instanties en kan de samenwerking mogelijk bevorderen. Tevens, heeft Perth een tijdperk gekend waar de deelstaat een trekkende rol speelde bij het aanleggen van OV en het ontwikkelen van knooppunten. Door de experts werd geopperd dat in deze periode veel bereikt is. Het in deze paper behandelde onderzoek is de voorloper van een reeks uitgebreide casestudies in binnen- en buitenland. In deze casestudies zal naar succesvolle buitenlandse regio's waar de doelen die men in Nederland heeft wél gerealiseerd zijn gekeken worden. Uiteindelijk zal dit, rekening houdend met de Nederlandse institutionele en culturele context tot het ontwikkelen van een ondersteunende transitie strategie voor toepassing in Nederland leiden.

1. Inleiding

In termen van binnenstedelijke mobiliteit zijn Nederlandse steden met uitzondering van een klein aantal buitenlandse voorbeelden ongeëvenaard wat fietsgebruik betreft. Het spreekt vanzelf dat het behoud van de fiets in de stad tot de successen van de naoorlogse planologie behoort. In het licht van de oprukkende regionalisering van de dagelijkse leefomgeving van veel burgers, is dit geen reden tot zelfgenoegzaamheid (Grünfeld, 2010; de Jong & van Oosteren, 2010; PBL, 2010,). Onderzoek wijst uit dat vooral op regionaal niveau actie nodig is (OESO, 2007). De ontwikkelingen van pakweg de afgelopen 10 jaar bewijzen dat men er daadwerkelijk mee bezig is.

In Nederland wordt zoals in veel andere landen, in toenemende mate aandacht besteed aan de afstemming tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Juist op het niveau van de stedelijke regio, zijn verschillende beleidsvoornemens geweest en zijn er pogingen gedaan met het oog op het bereiken van deze integrale afstemming (Stedenbaan, MRA-Net, SRAN). Deze pogingen vloeien voort uit het besef, mede ten gevolge van onderzoek (OESO, 2007 o.a.), dat de Randstad in termen van de concurrentiekracht, levenskwaliteit en milieu-impacts gerelateerd is aan verstedelijking.. Desondanks is een systematische afstemming tussen ruimtelijke ordening en het vervoersnetwerk slechts bij uitzondering de werkelijkheid geworden.

Onderzoeksrapporten gewijd aan de procesmatige en institutionele factoren stapelen zich inmiddels op (Commissie Everiding, 2008; MV&W, 2008; MVR0M 2010). Deze studies richten zich vooral op de gewenste afstemming en dragen mogelijke oplossingen aan, In toenemende mate wordt ook aandacht aan deze barrières in verschillende NWO en NICIS onderzoeksprojecten gewijd. In internationaal wetenschappelijk onderzoek worden voorbeelden van succesvolle casussen gegeven waar soortgelijke doelen wel bereikt zijn (Cervero, 1999, Curtis e.a., 2009). Daarnaast zijn er studies waarin advies wordt gegeven hoe men barrières die vergelijkbaar zijn met die in Nederland, het hoofd kan bieden (Banister, 2005, 2008; May & Marsden, 2010).

Dit is een begin maar onze stelling is dat de barrières die zich in Nederland voordoen goed aangekaart en gestructureerd moeten worden om de kennis vergaard elders goed aan te kunnen wenden om deze barrières te lijf te gaan. In deze paper maken wij een begin. Er wordt gebruik gemaakt theoretische inzichten van transitiestudies om een conceptueel model op te stellen van hoe het mobiliteitssysteem¹ zich ontwikkelt. Voorts, gebruik ik dit model om de resultaten van interviews en focusgroepsessies met actoren die dagelijks actief zijn op het snijvlak tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in Nederland te structureren en te analyseren. Met de resultaten hiervan werpen wij een blik naar de grootstedelijke regio van Perth, waar men in de voorgaande jaren succesvol werkt aan een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en het vervoerssysteem. Ten slotte, wordt er naar de resultaten van een tweede focusgroepsessie in Perth te hebben besproken gereflecteerd op wat men in Nederland van Perth zou kunnen leren.

2. Van transitietheorie naar een ontwikkelingsmodel

Voordat er op de casussen van de Randstad en Perth ingegaan kan worden, maakt dit deel van de paper duidelijk hoe de ontwikkeling van de omgeving tezamen met vervoersinfrastructuur geconceptualiseerd kan worden. In de verkeerskunde is het

¹ Hiermee bedoel ik het systeem bevattende de ruimtelijke structuur en vervoersinfrastructuur

concept van de transport land-use feedbackcyclus ontwikkeld (Figuur 1). Deze is ontwikkeld door Wegener en Fürst (1999) en laat aan de hand van verkeersmodellen zien hoe ontwikkelingen in de ruimtelijke omgeving hun weerslag hebben op het vervoerssysteem en vice versa.

2.1 Transitiestudies

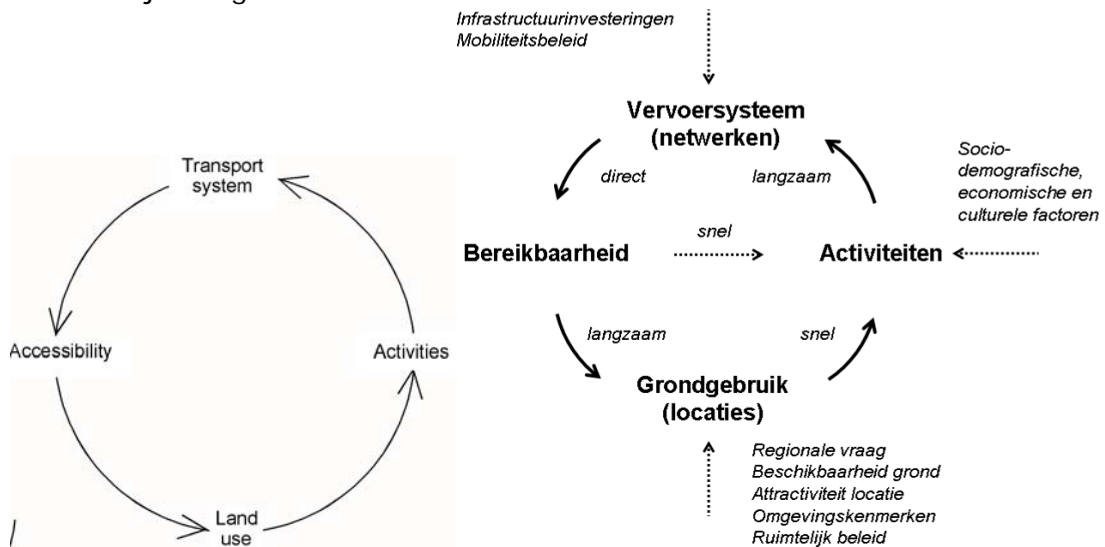
Gedurende de afgelopen jaren is er in toenemende mate aandacht voor transitie in verscheidene maatschappelijke systemen. Transitiestudies is een vakgebied dat volledig gericht is op het begrijpen van de dynamiek en sturing van transitie. Onder transitie wordt een gestructureerde maatschappelijke verandering als gevolg van vervlochten systemen die elkaar in stand houden verstaan (Kenniscentrum Transitie, 2011). Op dit vakgebied wordt aan de ene kant de problemen waar de moderne samenleving voorstaat geconceptualiseerd. Aan de andere kant worden pogingen gedaan om de vraag 'hoe kan men deze problemen het hoofd bieden en verandering teweegbrengen?' te beantwoorden (zie Geels, 2010; Geels & Schot, 2007, Grin, 2004; Grin *et al*, 2010). In deze voorstelling van maatschappelijke systemen zijn problemen zo hardnekkig omdat beoogde oplossingen op nieuwe praktijken of technologie gericht zijn. Dit terwijl de behoefte aan veranderingen in bestaande structuren, die door inertie gekenmerkt worden en weerstand tegen verandering kunnen opleveren over het hoofd gezien wordt. Om dergelijke hardnekkige problemen te overwinnen zijn samenhangende ingrepen in alle onderdelen van het systeem nodig. Verschillende systeeminnovaties op verschillende terreinen zouden tot een transitie van het systeem als geheel kunnen leiden.

Onderzoek naar transitie die zich in het verleden afspeelden (Geels & Schot, 2007 bijv.) laat zien hoe ingrijpende verandering kan geschieden binnen een betrekkelijk kort tijdsbestek. De inzichten van dit onderzoek zijn gebruikt om strategieën te ontwikkelen om transitie in de hedendaagse samenleving te bewerkstelligen (bijv. Bos & Grin, 2008; Rotmans & Loorbach, 2010). Deze onderzoeksgebieden delen een gemeenschappelijke theoretische grondslag, het meelagenperspectief (MLP). Dit conceptualiseert hoe een sociaaltechnisch systeem zich ontwikkelt. Een sociaaltechnisch systeem bestaat uit het drie verschillende structuralitieniveaus: landschap (exogene trends die zich op de lange termijn afspelen), het regime (de heersende praktijken, instituties/regelstructuren en artefacten in het sociaaltechnisch systeem) en niches (nieuwigheden die ontstaan als reactie op ontwikkelingen in het landschap/regime verwachtingen over de toekomstige ontwikkelingsrichting). De niche beschikt over eigen sociale structuren die, in tegenstelling tot die van het regime, niet stabiel zijn. Op den duur kan een niche een concurrent worden van het regime en het verdringen of daardoor opgenomen worden (Geels & Schot, 2007)

2.2 Hoe ontwikkelt het sociaaltechnische mobiliteitsstelsel zich?

Deze poging om de ontwikkeling van het mobiliteitsstelsel begint natuurlijk niet vanaf nul. Eind jaren negentig hebben Wegener & Fürst (1999) reeds op basis van verkeersmodellen een conceptueel model hoe de artefacten in het mobiliteitsstelsel zich ontwikkelen opgesteld. In dit model creëren verplaatsingen tussen verschillende activiteitenplaatsen vraag naar mobiliteit, welke opgevangen dient te worden door het vervoersnetwerk. Dit leidt, via vraag naar infrastructuur, tot ontwikkeling van het netwerk. Ingrepen in het vervoersnetwerk leiden tot veranderingen in de bereikbaarheid van bepaalde locaties, hetgeen op zijn beurt beïnvloedt welke gebieden zich ontwikkelen

. Het grondgebruik beïnvloedt waar en welke activiteiten ondernomen worden en met welke vervoerswijze er gereisd wordt.



Figuren 1&2: Transport Land-use feedbackcyclussen van Wegener & Fürst en Bertolini (2009)

Bertolini (2009) bouwt voort op het model van Wegener en Fürst (1999) maar voegt externe elementen, die de ontwikkelingen beïnvloeden toe (zie Figuur 2). Volgens Bertolini (2009) wordt grondgebruik door de beschikbaarheid van grond, omgevingskenmerken, ruimtelijk beleid of de economische dynamiek in een regio bepaald. Activiteitenpatronen worden door individuele kenmerken van huishoudens en bedrijven, en kenmerken van de bredere sociaaleconomische context beïnvloed. De ontwikkeling van vervoersystemen wordt niet alleen door de vraag naar verplaatsingen bepaald, maar ook door ontwikkelingen aan de aanbodkant, zoals technologische innovaties en beleid. Reactietijden variëren sterk binnen deze cyclus. Terwijl activiteitenpatronen relatief snel aangepast kunnen worden, vergen veranderingen in ruimtelijke inrichting en vervoersystemen meer tijd. Hierdoor ontstaan allerlei kortsluitingen en tegenstrijdige bewegingen. Zo kan bijvoorbeeld een afname in bereikbaarheid als gevolg van drukte op het wegennet, leiden tot veranderingen in activiteitenpatronen. Bereikbaarheid kan dus leiden tot aanpassingen van activiteitenpatronen, zonder dat eerst de ruimtelijke inrichting verandert.

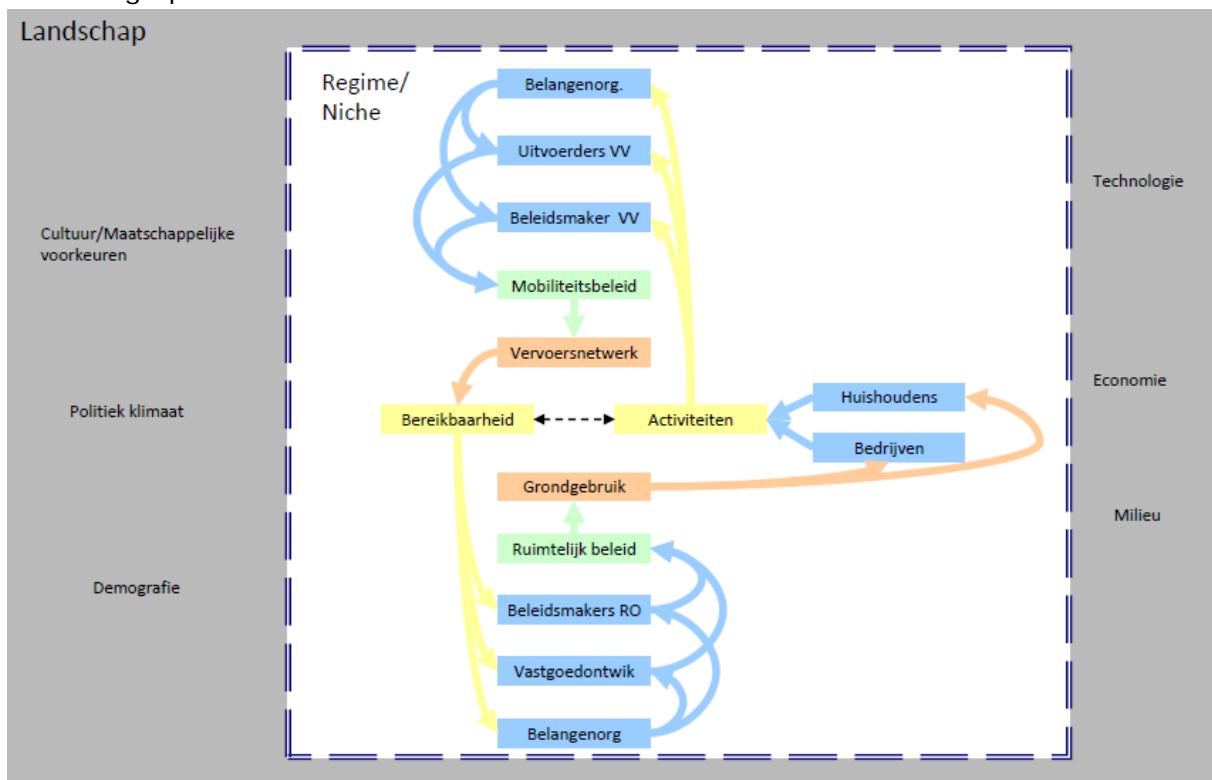
Een nieuw ontwikkelingsmodel

Het mobiliteitssysteem dat vertegenwoordigd wordt door de transport land-use feedbackcyclus zit vast in een vorm van regime dat nochtans niet stilstaat maar zich ontwikkelt, zij het vaak op een onvoorspelbare wijze. Bedoelde en onbedoelde gevolgen van handelingen als reactie op landschapontwikkelingen evenals prikkels van buitenaf of van niches leiden tot ontwikkelingen in het regime. Tijdens perioden van stabiliteit zijn deze regimeontwikkelingen langzaam en deels voorspelbaar. Aan de andere kant zijn kunnen deze ook snel en onvoorspelbaar zijn onder de juiste omstandigheden.

Figuur 3 geeft weer hoe het mobiliteitssysteem geconceptualiseerd zou kunnen worden vanuit een transitieperspectief. Grondgebruik wordt hier als ruimtelijk beleid beschouwd bepaald door beleidsmakers vanuit de overheid maar ook door vastgoedontwikkelaars die bepaald locaties willen ontwikkelen. Daarnaast kunnen ook belangenorganisaties een rol bij het ontwikkelen van beleid spelen. Op hun beurt reageren burgers op beschikbare grond door keuzes te maken over woon- en

werklocaties evenals vrijetijdsbesteding. Tegelijkertijd nemen bedrijven besluiten over vestigingslocaties. Burgers hebben ook een voorkeur voor een bepaalde vorm van mobiliteit, hetgeen zich in vraag vertaalt.

Dit allemaal levert mobiliteitsstromen op die door drukte op de wegen of in het openbaar vervoer een signaal geven aan diegene die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijk beleid. In een vergelijkbaar proces met datgene dat grondgebruik bepaalt spelen beleidsmakers vanuit de overheid, vervoersbedrijven alsook belangenorganisaties een rol bij het gestalte geven aan het vervoersbeleid. Veranderende bereikbaarheid ten gevolge van deze beslissingen wordt door beleidsmakers aan de ruimtelijke kant als kansen en bedreigingen geïnterpreteerd. Beleid in is in deze context beleid in de breedste zin des woords. Het is feitelijk de opsomming van al het overheidsbeleid. Maar ook de acties van ondernemingen die zich met ruimtelijke ontwikkeling of verkeer en vervoer bezighouden wordt er onder verstaan. Evenals in het model van Bertolini (2009) wordt hier ook rekening gehouden met vergelijkbare kortsluiting. Het systeem kan zich daarom zonder beleidsingrepen ontwikkelen.



Figuur 3: Het mobiliteitssysteem vanuit een transitieperspectief

Naast de ontwikkelingen in het regime, zijn de onderdelen van het landschap voortdurend in ontwikkeling en oefenen druk uit op de actoren binnen het systeem. Bovendien kunnen ze zich op verschillende wijzen en met verschillende tempo's ontwikkelen. Deze ontwikkelingen kunnen tevens kansen creëren voor de opkomst van nieuwe niches. Landschapontwikkelingen kunnen uit de volgende ontwikkelingen bestaan: **Culturele en maatschappelijke ontwikkelingen** (bijv. individualisering), **demografische ontwikkelingen** (bijv. mensen krijgen minder kinderen en leven langer), **economische ontwikkelingen** (bijv. financiële crisis), **technologische ontwikkelingen** (bijv. digitale revolutie), **politieke ontwikkelingen** (bijv. opkomst van bepaalde politieke stromingen) en **de ontwikkeling van het milieu** (bijv. klimaatverandering). Hoe de ontwikkelingen in het landschap en de opkomst van niches

het regime beïnvloeden hangt af van de actoren in het regime. Deze interpreteren de externe prikkels en handelen met behulp van regelstructuren die deel uit maken van het regime en worden beïnvloed door hun verwachtingen over de toekomst.

Een voorbeeld is de toename in de populariteit van de stad als vestigingsplaats sinds de jaren 90. Maatschappelijke ontwikkelingen leidden ertoe dat huishoudens steeds kleiner werden (demografisch gevolg van maatschappelijke ontwikkeling) en economische ontwikkeling leidde ertoe dat ze steeds rijker werden. Culturele ontwikkelingen hadden gevolg dat een stedelijke levensstijl steeds meer in trek geraakte. De reacties van diegene, die het ruimtelijk beleid vorm gaven, bepaalden hoe het ruimtelijk beleid in de loop der jaren veranderd is, hetgeen tezamen met handelingen van bedrijven en burgers de vorm van de stad veranderd heeft. Een bespreking die recht doet aan de complexiteit van deze verandering, zou een aantal tientallen bladzijden kunnen beslaan maar dit geeft toch een concreet voorbeeld van hoe het samenspel van landschapontwikkelingen het regime kan veranderen.

De padafhankelijkheid van het regime

Ontwikkelingen in het landschap en de opkomst van niches leiden wegens de padafhankelijke aard het regime, niet onmiddellijk tot regimeveranderingen. Zoals al gezegd, bestaat het regime uit instituties die ook als structuren of globale regels beschouwd kunnen worden. Deze kunnen regulatief (wetten, reglementen, voorschriften en procedures), normatief (rollen en andere mechanismes die druk via socialisatie, aanpassingsdruk, sociaal gezag, beloningen of straffen) en cognitief (actoren putten uit structuren zoals geloofsystemen, probleemagenda's en zoekheuristiek die diepgeworteld zijn om problemen te interpreteren) zijn. Geels & Schot (2010) stellen op basis van het werk van Barley & Tolbert (1997) een model voor hoe deze regels oftewel instituties zich in de loop der tijd ontwikkelen. Dit model stelt voor dat slechts in een klein aantal gevallen structurele regels veranderen als gevolg van ervaringen. In de meeste gevallen worden ze simpelweg gereproduceerd.

Op basis van de inzichten gewonnen uit transitiestudies, is een model opgesteld hoe het mobiliteitssysteem zich ontwikkeld. De complexiteit van dit model tezamen met de padafhankelijkheid van institutionele structuren maakt het overduidelijk dat grondig doordacht strategisch handelen nodig is om ervoor te zorgen dat de mogelijke barrières voor een transitie overwonnen kunnen worden. In het volgende deel wordt het ontwikkelingsmodel aangewend om op basis van interviews en focusgroepsessies in Nederland te laten zien waar de barrières voor een transitie naar betere integrale afstemming tussen RO en V&V liggen.

3. Analyse van de situatie in Nederland

De data gebruikt voor deze analyse zijn afkomstig van Tan & Bertolini (2011) en Koster & Tan (2011) en een focusgroepsessie met een aantal actoren uit de Nederlandse praktijk waar gebruik gemaakt is van het conceptueel model. De eerste stap in de analyse is om het model van de ontwikkeling van het mobiliteitssysteem in te vullen met de verzamelde data. Hieruit zal blijken dat er niet enkel barrières zijn voor betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en het vervoerssysteem maar ook dat ontwikkelingen in het landschap of de niche soms tegenstrijdige druk kunnen uitoefenen op het systeem. Vervolgens zal aandacht besteed worden aan hoe de verschillende soorten barrières elkaar versterken en beïnvloeden.

3.1 Barrières die het regime opwerpt

Hier wordt ingegaan op hoe het regime belemmerend werkt voor de transitie die actoren aangeven in Nederland. Zoals hierboven reeds besproken is, bestaat het regime uit instituties in de vorm van regelstructuren. In dit paper wordt niet op de technische elementen van het regime (met name in de vorm van infrastructuur en de gebouwde omgeving) ingegaan die een transitie ook kunnen belemmeren. De veronderstelling is dat als de institutionele barrières weggewerkt zijn, het oplossen van technische belemmering gemakkelijk zal zijn. In figuren 4&5 worden de vaakste voorkomende barrières in het mobiliteitssysteem weergegeven en worden in de onderstaande tabellen nader toegelicht.

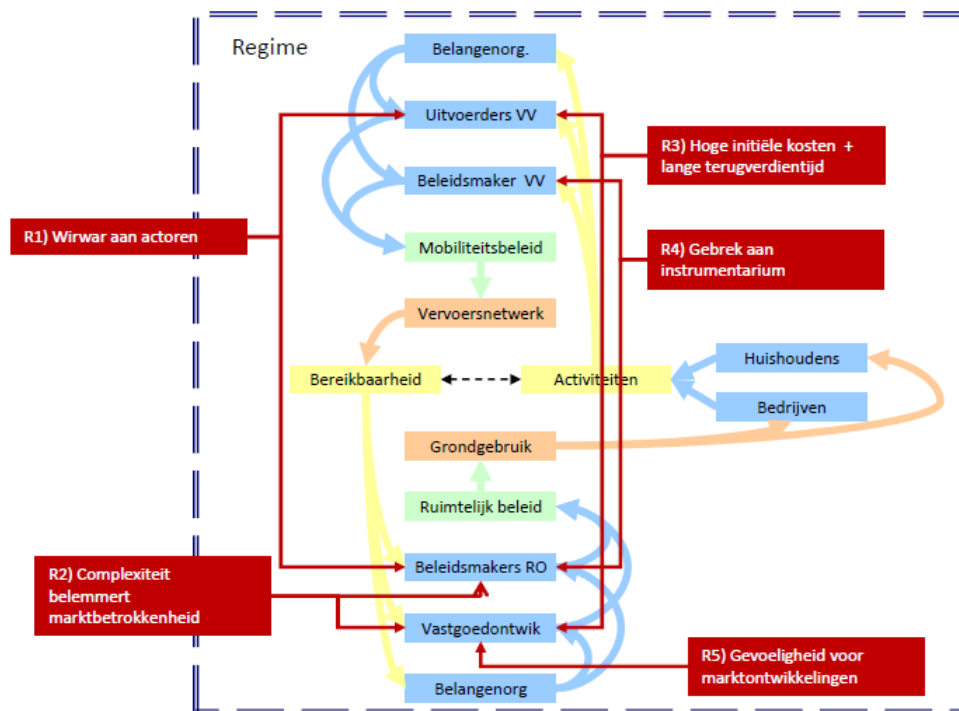
Barrièrewerking van regulatieve institutionele structuren

Uit de analyse bleek dat er vijf verschillende regulatieve barrières waarneembaar zijn in Nederland.

Tabel 1: Regulatieve barrières

Nummer	Toelichting
R1	Wirwar aan actoren – Veel actoren zijn betrokken die allemaal hun eigen tijdshorizon, bevoegdheden, doelen en prioriteiten hebben. Dit maakt afstemming moeilijk waardoor gecoördineerde ontwikkeling van corridors en knooppunten moeilijk wordt.
R2	Complexiteit belemmert marktbetrokkenheid – Verwant met R1 weten marktpartijen vaak niet waar ze aan toe zijn met betrekking tot regelgeving en subsidiestromen als ze rondom knooppunten willen bouwen.
R3	Hoge initiële kosten, lange terugverdientijd – De hogere kosten van bouwen rondom knooppunten (vaak binnen het gebouwde gebied) kunnen minder snel en minder gemakkelijk terugverdiend worden.
R4	Instrumentarium bestaat niet of wordt niet ingezet – Actoren gaven aan dat het instrumentarium om verdichting rondom knooppunten te bevorderen niet bestaat of niet wordt gebruikt (doorzettingsmacht bijvoorbeeld). Regelgeving is ook deels verantwoordelijk voor de hogere kosten die ontwikkelaars ervaren.
R5	Vastgoedontwikkelaars zijn gevoelig voor marktontwikkelingen en –trends die het plannen van ontwikkelingen op de lange termijn bemoeilijkt.

Deze barrières zijn terug te voeren op de complexiteit die het gevolg is van de myriade aan actoren die betrokken is bij, onder andere, knooppuntontwikkelingen. Ook de institutionele factoren in de markt zorgen ervoor dat strategische investeringen op den duur moeilijk renderen of juist onmogelijk zijn. In werkelijkheid zijn deze instituties met normatieve en cognitieve structuren vervlochten, welke veel malen ingewikkelder zijn te veranderen.



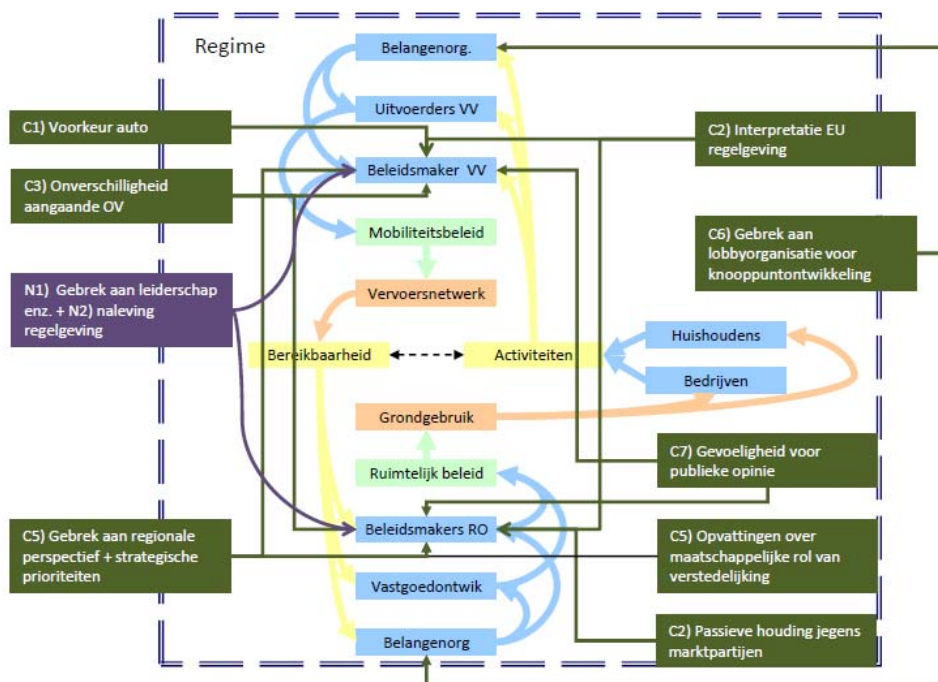
Figuur 4: Regulatieve barrières

Barrièrewerking van cognitieve en normatieve institutionele structuren

In de onderstaande tabellen worden de barrières, weergegeven in figuur 5, die ontspruiten uit cognitieve en normatieve regelstructuren in het regime behandeld.

Tabel 2: Normatieve en cognitieve barrières

Nummer	Barrière
N1	Gebrek aan leiderschap, betrokkenheid, visie en overtuiging – er bestaat een klein groep betrokkenen maar onzekerheid en twijfels leiden ertoe dat het niet verder dan mooie plannen komt
N2	Regelgeving met betrekking tot dichtheden rondom knooppunten o.a. wordt niet altijd even streng nageleefd
C1	Voorkeur voor de auto met betrekking tot het verdelen van middelen en kennisuitwisseling.
C2	Hoe EU-regel- en wetgeving door Nederland vertaald wordt, wordt soms als te streng ervaren
C3	Cultuur van onverschilligheid aangaande het OV – een gebrek aan een ‘OV-cultuur’ leidt tot ontwikkelingen van minder kwaliteit en geen gevoel dat problemen dringend zijn
C4	Passieve en inconsequente houding jegens marktpartijen onder overheden
C5	De maatschappelijke rol van verstedelijking – winst die binnenstedelijk bouwen oplevert wordt door de overheid afgeroomd om maatschappelijke investeringen te bekostigen
C6	Gebrek aan regionaal perspectief –regionale kantoren- en woningmarkt bestaat niet en strategische regionale prioriteiten worden niet gesteld
C7	Gebrek aan OV-, knooppunt- en verstedelijkinggerichte lobbygroeperingen
C8	Beleidsmakers zijn zeer gevoelig voor publieke opinie



Figuur 5: Normatieve en cognitieve barrières

Sommige van deze barrières kunnen enerzijds beschouwd worden als cognitieve en normatieve regelstructuren in het regime en anderzijds als iets wat geworteld is in bredere maatschappelijk normen en waarden. Een voorbeeld is de opvallende voorkeur voor de auto bij het verdelen van middelen. Dit kan geworteld zijn in de overtuiging onder beleidsmakers op het gebied van verkeer en vervoer dat het investeren in weginfrastructuur de beste manier is om mobiliteitsproblemen op te lossen op basis van opleidingen en eerdere ervaringen. Tegelijkertijd kan dit ook in een breder gedragen maatschappelijk norm zijn dat automobiliteit bevorderd moet worden als een manier om een waarde zoals keuzevrijheid te waarborgen. Het gebrek aan leiderschap met uitzondering van een kleine groep wier plannen niet gerealiseerd worden kan geworteld zijn in de consensuscultuur in Nederland. Dit wordt veroorzaakt door het geloof dat er, hoewel er meningsverschillen kunnen bestaan, aan het eind van de dag overeenstemming bereikt moet worden en dat men tegenstanders niet dermate kan vervreemden dat samenwerking op een latere datum onmogelijk wordt. Concreet zou dit als gevolg hebben dat voorstanders van knooppuntontwikkeling niet bereid zijn om tegen de meerderheid in te gaan als dat overeenstemming of verder samenwerking onmogelijk zou kunnen maken. De zojuist besproken voorbeelden tippen de sluier omhoog en verschaffen inzicht in ingewikkelde oorzaken van de barrièrewerking met betrekking tot cognitieve en normatieve regelstructuren.

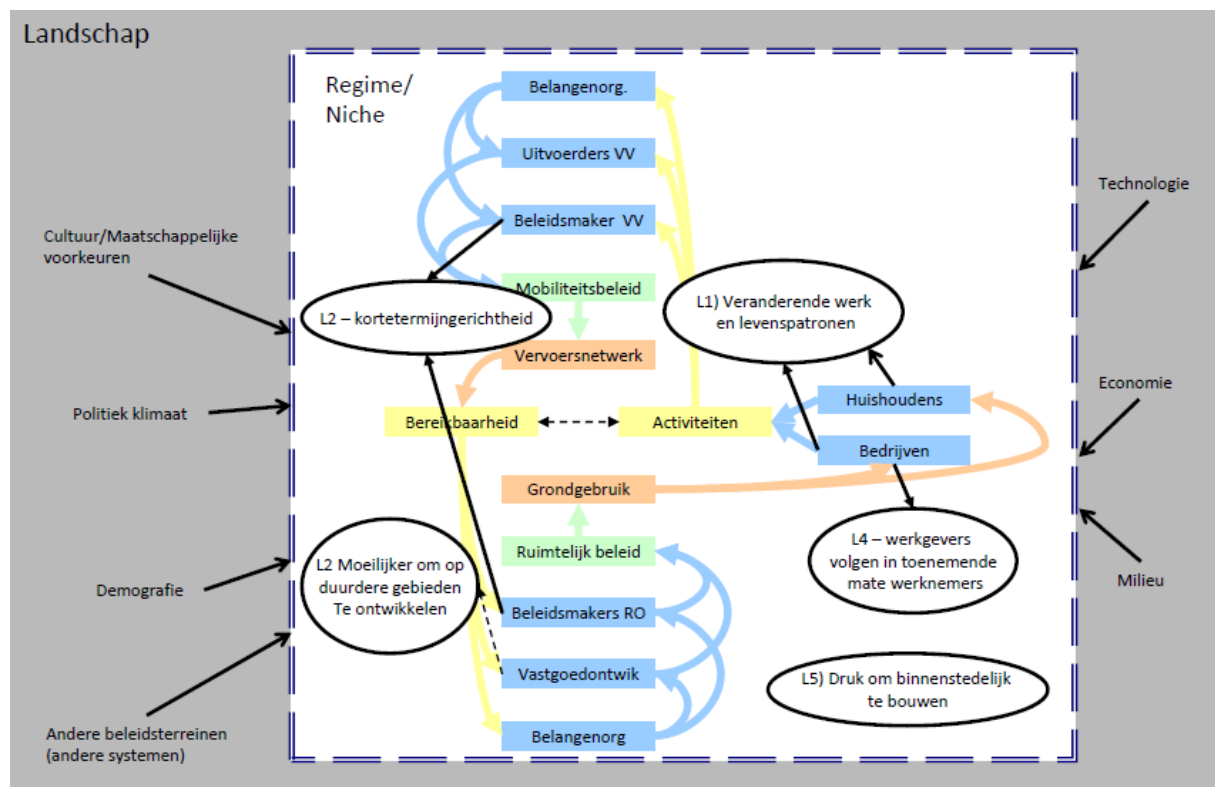
Samen met de bestaande infrastructuur en regulatieve instituties houden deze structuren elkaar in stand waardoor veranderingen die bevorderlijk zouden zijn voor betere afstemming tussen V&V en RO moeilijk door te voeren zijn. Er is dus sprake van een vicieuze cyclus zoals Tan & Bertolini (2011) beschrijven.

3.2 Belemmeringen en kansen in het landschap

Naast de barrières die het regime opwerpen, zagen de deelnemers van de focusgroepsessie ook een aantal barrières en kansen die ontwikkelingen op het niveau van het landschap opwierpen. Hoe verschillende ontwikkelingen in het landschap zich als veranderingen in het mobiliteitssysteem manifesteren wordt in figuur 6 weergegeven en in tabel 3 nader toegelicht.

Table 3: Landschapsontwikkelingen

Nummer	Toelichting
L1	Veranderend werk- en levenspatroon als gevolg van het toenemende opleidingsniveau, flexibilisering in het bedrijfsleven en meer ZZP'ers. Het succes van seats2meet is een voorbeeld hiervan. Andere trends in hoe wij onze dag inrichten, kunnen echter ook een dreiging vormen als ze tot een levenspatroon leiden dat afhankelijker wordt van de auto om alles mogelijk te maken.
L2	Het gebrek aan stabiliteit en continuïteit in de politiek uit zich in een toenemende kortetermijngerichtheid. Veroorzaakt door politieke en culturele ontwikkelingen
L3	Bedrijven op zoek naar geschikte werknemers beginnen de beroepsbevolking te volgen in plaats van andersom. Veroorzaakt door demografische en economische ontwikkelingen
L4	Economische conjunctuur en de financiële crisis maken duurdere ontwikkelingen moeilijk of onmogelijk.
L5	Ontwikkelingen op andere beleidsterreinen zoals het waterbeheer leiden ook tot druk om binnenstedelijk te bouwen.



Figuur 6: Impacten van landschapsontwikkelingen op het mobiliteitsysteem

4. Reflecteren over barrières in Perth

Nu de barrières die de gewenste transitie in Nederland verhinderen behandeld zijn, wordt er naar Perth in Australië gekeken om te reflecteren op hoe deze regio met een vergelijkbare opgave omgaat. Waar kunnen we van leren?

Perth, de centrale stad in een stedelijke regio uitgerekt langs 130km van de kust van West-Australië met 1,4 miljoen inwoners, heeft zich onlangs ontpopt als een succesvolle stedelijke regio, gezien vanuit de Australische context. Volgens Curtis (2008) wordt er nu, vergeleken met andere Australische steden betrekkelijk veel in OV geïnvesteerd en sinds de eeuwwisseling heeft verdichting plaatsgevonden op een aantal stationsgebieden. In dit deel van de paper wordt eerst een korte overzicht van de ontwikkelingen in Perth geschetst. Vervolgens worden de resultaten van een focusgroepsessie over transitie besproken om inzicht te geven in de situatie aldaar. Ten slotte worden de barrières in Nederland en Perth naast elkaar gezet om te kijken wat men in Nederland zou kunnen leren.

4.1 Achtergrond Perth

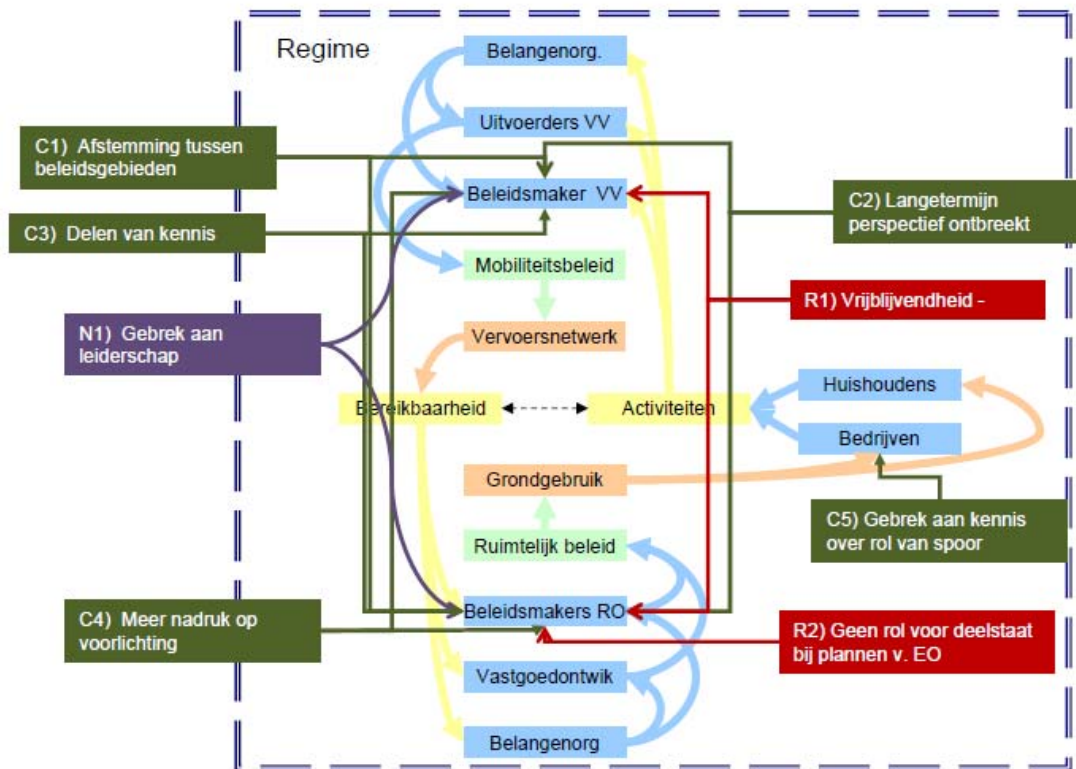
Zoals in alle steden in de westerse wereld, werd in de vroeg naoorlogse periode in Perth de auto als tovermiddel beschouwd dat alle vervoersproblemen in de stad zou oplossen. In deze zelfde periode zijn voorsteden met lage dichtheden ontwikkeld. Sinds 1970 zijn geleidelijk aan steeds preciezer strategische ambities ontwikkeld ten aanzien van het verhogen van de kwaliteit van het vervoersaanbod enerzijds en het verdichten in de nabijheid van openbaar vervoer met nadruk op OV-gerelateerd ontwikkeling op stationsgebieden anderzijds. In 2001 leidde het toenemende belang van de afstemming tussen RO en V&V tot de fusie van de wegbeheerder en het ministerie voor planning. Het doel was het verbeteren van vervoersplanning en het leefbaarder maken van de steden (Labor Party of Western Australia, 2001). De aanleiding voor deze beleidskoers was aanvankelijk de toenemende drukte in de binnenstad. Later is duurzaamheid als doel toegevoegd. Al hebben de pogingen tot afstemming tussen RO en V&V in Perth vruchten afgeworpen, de ontwikkelingen staan volgens Curtis (2011) nog in de kinderschoenen met 1/3 van de gebieden onderontwikkeld en slechts 3 stationsgebieden met een verhoogde dichtheid. Het samengevoegde ministerie is onlangs weer gesplitst. Meninge lopen tevens uiteen betreffende de rol van de markt en wat de beste strategie is, hetgeen onderstreept dat knooppuntontwikkeling nog steeds een niche is.

4.2 Barrières en kansen voor betere afstemming tussen RO & V&V in Perth

Een focusgroepsessie, vergelijkbaar met die in de Randstad, is gehouden met deelnemers uit de praktijk in de grootstedelijke regio van Perth. Aan de deelnemers is gevraagd om aan te geven welke belemmeringen hun pogingen om betere afstemming tussen RO en V&V te bereiken verhinderen. Daarnaast is er gevraagd welke kansen zich voordoen. Hieronder worden de resultaten van de sessie kort besproken.

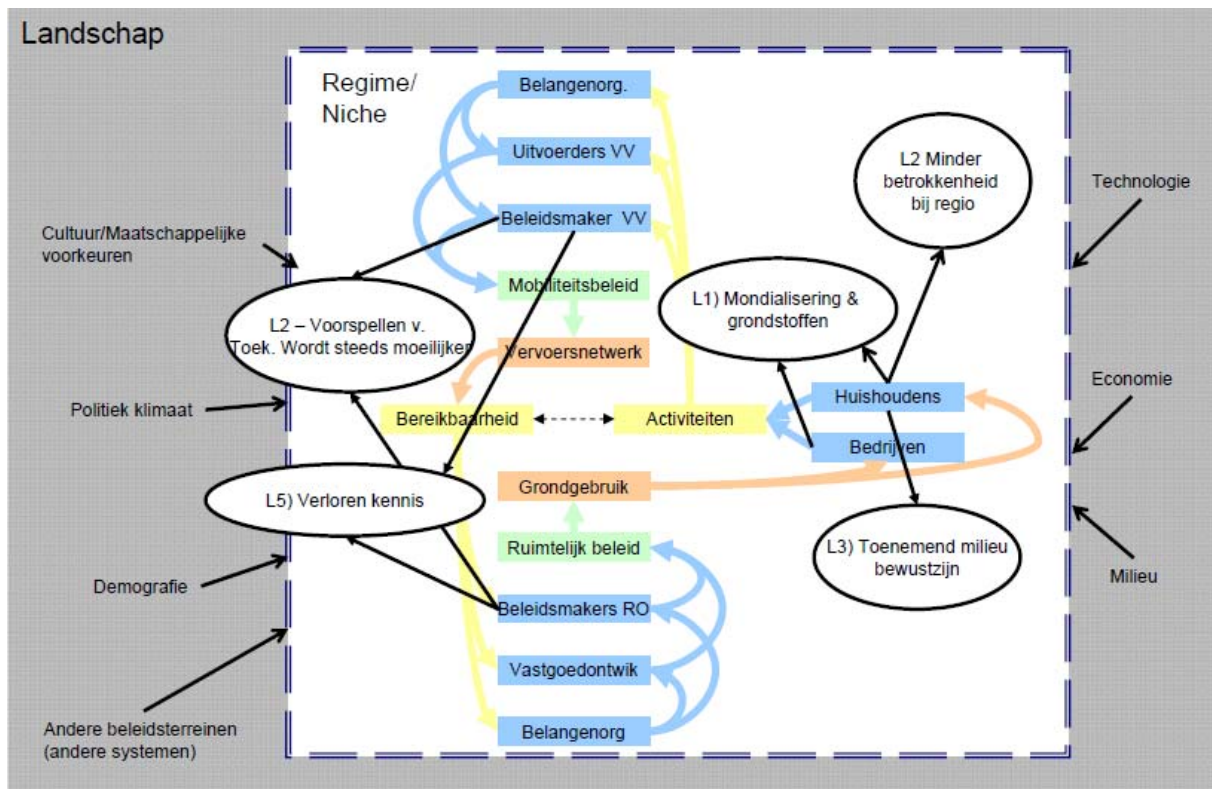
Na een analyse van de sessie, komt er een aantal barrières naar voren. Van deze barrières overlappen slechts twee (C1 en N1) rechtstreeks met barrières in Nederland. Opvallend is het idee (R1) dat de plannen te vrijblijvend zijn en dat het verankeren van doelen in wettelijke kaders een oplossing zou kunnen zijn. Eveneens is merkwaardig dat de nadruk tijdens de sessie ligt op het voorlichten van burgers en het delen van kennis tussen verschillende actoren. Deelnemers vonden dat niet genoeg aandacht besteed was aan het informeren van burgers over de verschillende mogelijkheden die bestaan wat betreft woonomgevingen en vervoerswijzen. Daardoor zouden meer burgers beter in staat zijn om keuzes te maken die aan het efficiënt functioneren of de duurzaamheid van

het mobiliteitssysteem bijdragen. Het delen van kennis tussen verschillende taken van de overheid is ook aangestipt als een knelpunt. Actoren geloofden dat het wegwerken van dit probleem voor betere afstemming kon zorgen. Tot slot merkte men op dat het gebrek van een actieve rol van de overheid bij het plannen van economische ontwikkelingen ertoe had geleid, dat in sommige gevallen verschillende functies zich op een locatie bevonden die niet bevorderlijk was voor een keuze voor de efficiëntste vervoerswijze.



Figuur 7: Barrières voor een transitie in Perth

In tegenstelling tot de sessie in Nederland, is tijdens de sessie in Perth wat minder aandacht voor concrete dreigingen en kansen op het niveau van het landschap. Sommige opmerkingen gingen over langere termijn risico's zoals de economische afhankelijkheid van grondstoffen en minder betrokkenheid en verbondenheid onder de inwoners die slechts voor een beperkte tijdsspanne in Perth blijven. Actoren vonden dat verloren kennis als gevolg van herstructurering binnen de overheid en bezuiniging op training een bedreiging voor de succesvolle vormen. Verder, wordt het toenemende milieu- en gezondheidbewustzijn als een ontwikkeling gezien die bevorderlijk zou kunnen zijn voor knooppuntontwikkeling en mindere automobilititeit.



Figuur 8: Ontwikkelingen als gevolg van landschapontwikkelingen in Perth

5. Bespreking Nederland-Perth en Conclusies

Uit de analyse van beide sessies valt op te maken dat actoren in zowel Nederland als in de regio van Perth, met een aantal vergelijkbare vraagstukken worstelen. Opmerkelijke verschillen zijn:

- De nadruk op het voorlichten van burgers en bedrijven als een manier om hun te helpen in het maken van welafgewogen beslissingen. Dit kwam vaak naar voren in de sessie in Australië en niet tijdens de sessie in Nederland. Een eenduidige verklaring hiervoor ligt niet voor de hand al zou dit te maken kunnen hebben met cognitieve regelstructuren.
- In Perth werd een aantal keer aandacht besteed aan het delen van informatie tussen verschillende organisaties die betrokken zijn bij de plannen om rond knooppunten te verdichten. Ook de verloren kennis binnen de overheid werd als een barrière die opgelost moet worden gezien. In Nederland is dit niet gebeurd.
- In Nederland valt vooral op dat er een gebrek is aan een OV-cultuur en dat er een sterke voorkeur is voor de auto. Aangezien het onderzoek in Perth tot nu toe tot een korte sessie beperkt is, is het moeilijk om te zeggen of dit daar niet bestaat of dat niemand dat als barrière ziet. Het zou ook kunnen dat het als een onderdeel van de context wordt gezien waarin men moet werken, al was niet duidelijk.
- Tot slot, in overeenstemming met de bevindingen van Curtis (2011) vonden sessiedeelnemers dat het meeste succes geboekt was toen de deelstaat de trekkersrol vervulde.

In deze paper is een op het MLP en transitiestudies gebaseerd model, dat bij het onderzoek naar hoe een mobiliteitssysteem in een stedelijke regio zich ontwikkelt kan helpen gepresenteerd. Bijzonder aan dit model is de aandacht voor verschillende structuratie-niveaus inclusief de rol van het landschap. Daarnaast maakt de aandacht voor

regelstructuren als onderdeel van een sociaaltechnisch regime het mogelijk om de hardnekkigheid van de problemen waarmee planologen en vervoerskundigen o.a. in Nederland en in Australië mee worstelen beter te begrijpen. Vervolgens is een aantal barrières en de mogelijke verwevenheid daartussen behandeld. In het laatste deel van de paper komt Perth, een regio die, international gezien als een succes beschouwd wordt aan bod. Verschillen tussen de sessies geven aan dat interessant zou kunnen zijn om ook in Nederland naar de rol die voorlichting en het betere delen van informatie barrières zouden kunnen wegwerken. Het gaat zonder zeggen dat verder onderzoek gevegd is voordat het nut zulke strategieën in de Nederlandse context duidelijk wordt. Ook opvallend is de succesvolle ervaring in Perth toen de deelstaat een actieve rol innam bij het ontwikkelen van het OV-netwerk en verdichting rondom knooppunten. Verder onderzoek hier zou vruchten kunnen afwerpen voor Nederland waar leiderschap ook een geconstateerd probleem is. Uit dit onderzoek blijkt tevens dat in tegenstelling tot wat soms gedacht wordt, Nederland niet met uitzonderlijke moeilijk problemen te kampen heeft maar eerder problemen heeft waar vele landen en regio's mee worstelen. Wel blijkt dat er de ontwikkelingen in deze andere regio's Nederland van inspiratie kunnen dienen. Na de bruikbaarheid van het conceptueel model in de praktijk te hebben getoetst zal in het komende jaar een casestudyonderzoek in het buitenland en in Nederland worden uitgevoerd worden om een transitiestrategie te ontwikkelen om de barrières voor een transitie naar betere afstemming tussen RO en V&V en modale integratie doelmatig te lijf te kunnen gaan.

De auteur wil het programma Duurzame Bereikbaarheid voor de Randstad van de NWO voor de financiering die dit onderzoek mogelijk gemaakt heeft bedanken.

Bronnenvermelding

- Banister, D. (2005), Overcoming Barriers To The Implementation Of Sustainable Transport. *Barriers To Sustainable Transport : Institutions, Regulations And Sustainability*.
- Banister, D. (2008) 'The sustainable mobility paradigm' *Transport Policy* 15(1):73-80
- Barley, S.R. en Tolbert, P.S. 'Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution', *Organization Studies*, 18(1):93-117
- Bertolini, L. (2009) *De planologie van mobiliteit*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Bos, B. & Grin, J. (2008) "'Doing" Reflexive Modernisation in Pig Husbandry: The Hard Work of Changing the Course of a River', *Science Technology & Human Values*, 33(4):480-507
- Cervero R. (1998) *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington DC: Island Press.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding) (2008) *Sneller en Beter Besluiten*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- Curtis, C. (2008) 'Planning for sustainable accessibility: The implementation Challenge' *Transport Policy* 15(1):104-112
- Curtis, C. (2011) *Resolving the implementation gap in transitioning to Transit Oriented Development: the case of Perth, Western Australia*, gepresenteerd op het 3e World Planning Schools-congres te Perth, Australië (4-8 juli, 2011)
- Curtis, C., Renne J. & Bertolini, L. (2009) *Transit - Oriented Development: Making It Happen*. Aldershot: Ashgate

- Geels, F en Schot, J. (2010) 'Theoretical Backgrounds: Science and Technology Studies, Evolutionary Economic and Sociology', in: Grin, J., Rotmans, J & Schot, J. (red.) *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, blz. 28-53
- Geels, F.W. (2010) 'Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective', *Research Policy*, 39(4):495-51
- Geels, F.W. & Schot, J.W., 2007. Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36 (3):399–417.
- Grin, J. (2004) De politiek van omwenteling met beleid. Amsterdam: Vossiuspers
- Grin, J., Rotmans, J & Schot, J. (2010) *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, Routledge: Londen
- Grünfeld, J. (2010) *De Polycentrische Stedeling Centraal*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam
- Jong, I. de & Oosteren, C. van (2010) *Metropoolregio Amsterdam 2010: De beleving en het gebruik van de Metropoolregio door haar inwoners*, Amsterdam: Dienst Onderzoek & Statistiek, Gemeente Amsterdam
- Koster, H & Tan, W (2011) *Knooppuntontwikkeling in corridor verband: Economische potentie en institutionele prikkels*
- Labor Party of Western Australia (2001) *Labor: Getting Transport Back on Track: Pre-election Commitments for the 2001 Western Australia State Election*, Perth, Australië
- May, A. & Marsden, G. (2010) *Urban Transport and Mobility* presented at the 2010 International Transport Forum, 26-28 May in Leipzig, Germany
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (MV&W) (2008) *Strategisch Kennisagenda 2010-2020*, MV&W: Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (MVRM) (2010) *Centrum- en knooppuntontwikkeling ontrafied: Aanbeveling van de Uitvoeringsalliantie Centrum- en knooppuntontwikkeling* <beschikbaar op: <http://www.vrom.nl/Docs/ruimte/Alliantie%20Centrumknooppunten.pdf>> [geraadpleegd 15 maart 2010]
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO,) (2007) *Territorial Review van de OESO: Randstad Holland, Nederland*, <beschikbaar op: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/40/38980902.pdf>> [geraadpleegd: 20 augustus 2010]
- Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010) *De staat van de ruimte 2010: De herschikking van stedelijk Nederland*, Den Haag: PBL
- Rotmans, J. & Loorbach, D. (2010) 'Towards a Better Understanding of Transitions and Their Governance: A systematic and Reflexive Approach', in: Grin, J., Rotmans, J & Schot, J. (red.) *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, blz. 105-222
- Tan, W. & Bertolini, L. (te verschijnen) *Institutional Barriers to Transit-oriented Development: The Case of the Netherlands*
- TNO (2011) *Kenniscentrum voor duurzame innovatie en transitie*, <beschikbaar op: http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=inno_samenwerking&laag1=896&laag2=915&item_id=319> [geraadpleegd op: 20 augustus 2011]
- Wegener, M., & F. Fürst (1999), *Land-Use Transport Interaction: State of the Art*. Dortmund: IRPU