

Lef hebben! Opereren in een complexe omgeving

Bart van der Heijden
Gemeente Amsterdam
B.van.der.Heijden@amsterdam.nl

Johannes Beuckens
Gemeente Amsterdam
J.Beuckens@amsterdam.nl

Stephan Suiker
Gemeente Amsterdam
S.Suiker@amsterdam.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2014, Eindhoven**

Samenvatting

Lef hebben! Opereren in een complexe omgeving

De vervoersplanologie is geen exacte wetenschap en zeker niet binnen de maatschappelijk-politieke context waarin we als vakgenoten werkzaam zijn. Er zijn veel afhankelijkheden, onzekerheden en uiteenlopende actoren, wat de praktijk waarin we werken weerbarstig maakt. Een praktijk waarin de complexiteit van het vak lijkt toe te nemen. Steeds weer is het zoeken naar hoe een succesvolle samenwerking tot stand komt. Daar is een solide basis van vertrouwen voor nodig. (Ethische) dilemma's liggen daarbij constant op de loer.

Uitgedaagd door het thema van dit CVS hebben we ons afgevraagd waar onze eigen dilemma's in ons werk zitten en op welke wijze we hier mee omgaan. Wat betekent de toenemende complexiteit van ons vakgebied voor ons handelen? Zijn we bewust of onbewust anders gaan handelen als gevolg van de complexiteit? In hoeverre worden nieuwe wegen verkend om de onzekerheid te kunnen hanteren, die gepaard gaat met de complexiteit in ons vakgebied? Zijn er overeenkomsten te zien in het omgaan met verschillende dilemma's en hoe gaan vakgenoten met deze (ethische) dilemma's om? Drie casussen waarin we zelf nieuwe ervaringen opdoen en gesprekken met vier vakgenoten uit de adviespraktijk en wetenschap bieden ons een blik op deze vragen.

Het is een zoektocht naar hoe we omgaan met een vak dat geen exacte wetenschap is, ondanks dat een hele tak van de academische wereld zich er mee bezighoudt. Een vak dat zeer contextgevoelig is en waarin het de kunst is om constructief kritisch te zijn. Terwijl het serieus monitoren en evalueren van ons handelen nog in de kinderschoenen staat. Het gaat over handelen in vertrouwen waarin ruimte kan ontstaan voor experimenten, maar waar ook manipulatie op de loer ligt. Door tegenkrachten te organiseren wordt je daarop gewezen. De wetenschap heeft daar een belangrijke rol in, maar moet zich ook bewust zijn van haar afhankelijkheden en verleidingen. Tot slot: juist omdat vervoersplanologie geen exacte wetenschap is, maak het meer politiek. Geef bestuurders wat te kiezen.

Kortom; een paper bedoeld als voer voor nadere verdieping en discussie over effectief én ethisch handelen in de steeds complexer wordende vervoersplanologie.

1. Opereren in een complexe omgeving

Uitgedaagd door het onderwerp van het CVS 2014 "*Iets met ethiek; dilemma's in de vervoersplanologie*" vroegen we ons af waar onze eigen dilemma's in ons werk zitten en op welke wijze we hier mee omgaan. We zien de complexiteit van ons vakgebied toenemen en hebben ons afgevraagd wat dit voor ons handelen betekent. Zijn we bewust of onbewust anders gaan handelen als gevolg van de complexiteit? In hoeverre worden nieuwe wegen verkend om de onzekerheid die gepaard gaat met de complexiteit in ons vakgebied te kunnen hanteren? Zijn er overeenkomsten te zien in het omgaan met verschillende dilemma's en hoe gaan vakgenoten met dilemma's om? In 15 pagina's kunnen we deze vragen niet allemaal beantwoorden, laat staan dat we overal een antwoord op hebben. Wel proberen we met dit paper de discussie te voeden over welke (ethische) dilemma's worden ervaren binnen ons vakgebied en hoe we daarmee omgaan.

1.1 Opbouw van dit paper

Dit paper is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de discussie over dilemma's in de praktijk van de vervoersplanologie en de wijze hoe hiermee wordt omgegaan. Allereerst beschrijven we aan de hand van eerdere CVS papers wat de complexiteit van de vervoersplanologie inhoudt. Vanuit de praktijk beschrijven we vervolgens drie casussen, die elk hun eigen dilemma's kennen en een eigen werkwijze hebben voor het hanteren van deze dilemma's. Drie casussen waar we zelf bij betrokken zijn en zelf ervaren hoe er gehandeld wordt. Vanuit de veronderstelling dat deze dilemma's niet uniek zijn voor ons, hebben we deze getoetst bij enkele wetenschappers en consultants uit ons vakgebied, met de vraag: in hoeverre herken je onze dilemma's en op welke wijze gaan jullie hier mee om? We sluiten af met een aantal aanbevelingen, bedoeld als voer voor nadere verdieping en discussie over effectief én ethisch handelen in de steeds complexer wordende vervoersplanologie.

2. De complexiteit van ons vakgebied neemt toe

We opereren in een complexe omgeving. Maar wat houdt die complexiteit eigenlijk in en neemt deze inderdaad steeds meer toe en waarom dan? Hiervoor hebben we naar verschillende eerdere papers van het CVS gekeken, waarin aandacht is besteed aan de complexiteit in relatie tot de vervoersplanologie.

2.1 De complexiteit van de vervoersplanologie

De afgelopen 10 jaar zijn verschillende papers voor het CVS geschreven in het teken van de complexiteit van de vervoersplanologie. We noemen er een paar.

Systeemcomplexiteit geeft actorcomplexiteit: Veeneman en Van der Pas beschrijven in 2012 de complexiteit van de vervoersplanologie als systeem. De kwaliteit van het transportsysteem is volgens hen afhankelijk van de realisatie van grootschalige technische systemen. De complexiteit van deze systemen is de laatste jaren sterk toegenomen. Complexiteit is in dit technisch perspectief te definiëren door de veelheid aan onderdelen van een systeem en aan de afhankelijkheden tussen die onderdelen en

tussen het systeem en zijn omgeving. Deze systeemcomplexiteit vertaalt zich in een actorcomplexiteit, die toeneemt naarmate een project verder in de planvorming of realisatie is. De betrokken actoren en hun belangen worden dan steeds specifiek.

Noodzaak van coproductie tussen veel actoren: Buijs en Teisman geven in 2006 al een complexiteitstheoretisch perspectief op de ontwikkeling van een mobiliteitssysteem. "Zulke systemen kenmerken zich door kluwen aan interacties, een enorm potentieel aan (verbroken) verbindingen, grilligheid in de ontwikkeling en initiatieven die lijken uit te doven of elkaar juist plotseling versterken." Zij geven aan dat bij de ontwikkeling van een mobiliteitssysteem een groot aantal publieke, private en maatschappelijke actoren zijn betrokken en dat tegelijkertijd de ontwikkelingen in het mobiliteitssysteem in samenhang gezien moeten worden met opgaven op het gebied van economische ontwikkeling, verstedelijking en groen/blauwe kwaliteiten. De opgaven waar het mobiliteitssysteem voor staat is daarmee een vraagstuk geworden van coproductie tussen een groot aantal actoren.

Cognitief, sociaal, psychologisch en/of contextueel: Groenendijk beschrijft in 2013 dat de praktijk van afstemming tussen mobiliteit en ruimte weerbarstig is en rafelt drie vormen van complexiteit uiteen. De eerste vorm van complexiteit is de *cognitieve complexiteit*: Vervoersplanologie is complex, omdat het vaak om inhoudelijk ingewikkelde kwesties gaat. Deze kwesties trekken zich niets aan van discipline grenzen tussen ruimte, mobiliteit, leefbaarheid en economie en de aanpak laat zich niet reduceren tot één aspect: het gaat om draagvlak, financiering, gedrag enz. Bovendien hangt alles met alles samen. *Sociale complexiteit* is de tweede vorm. Vervoersplanologie is ook complex omdat er vaak veel actoren betrokken bij zijn. Actoren hebben tegengestelde opvattingen over wat het probleem is en wat de oplossing zou moeten zijn. Bovendien zijn opvattingen veranderlijk en gedragen actoren zich strategisch. *Psychologische complexiteit* is een derde vorm van complexiteit. Niet alleen spelen persoonlijke overtuigingen en drijfveren van bestuurders en ambtenaren een rol, ook worden ze in hun handelen met zichzelf geconfronteerd. De vierde en laatste vorm van complexiteit die Groenendijk onderscheidt is de *contextuele complexiteit*: de omgeving doet er voortdurend toe. Gebeurtenissen in de omgeving maken dat opvattingen over de gewenste oplossingsrichting plotseling kunnen veranderen. Ook actoren zelf maken deel uit van een omgeving, welke soms juist onveranderlijk is.

In veel CVS-papers van de afgelopen jaren wordt de vervoersplanologie als complex systeem beschreven. We constateren daarmee dat de complexiteit van de vervoersplanologie toeneemt. Over het algemeen wordt de toename in complexiteit toegeschreven aan 3 ontwikkelingen:

1. *Het vakgebied van de vervoersplanologie verbreedt*

Door verbreding van het vakgebied neemt het aantal elementen in het systeem van de vervoersplanologie toe, net als de interactie van deze elementen met de omgeving. Zo wordt er langzaam maar zeker integraler gewerkt en is er meer aandacht voor verkeer en de samenhang met de openbare ruimte. Ook is te zien dat, mede gedwongen door de crisis, het niet meer puur gaat om de realisatie van infrastructuur, maar ook om de kansen aan ruimtelijk-economische opgaven te koppelen.

2. *De opkomst van de energieke samenleving*

In de energieke samenleving nemen burgers en bedrijven individueel en met anderen initiatieven om problemen aan te pakken. Het aantal actoren, de betrokkenheid en mondigheid van actoren neemt toe. Tegelijkertijd worden adviezen en onderzoeksresultaten eerder in twijfel getrokken. Het maken van de juiste afwegingen wordt daarmee complexer.

3. *De grotere onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen*

De impact van nieuwe technieken is steeds lastiger te voorspellen en innovaties volgen elkaar steeds sneller op. Weliswaar beschikken we over steeds meer data die ook sneller zijn te ontsluiten, maar voorspellen is nog steeds erg lastig. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen zich ook steeds sneller en op grotere schaal voordoen. Mondiale snelle netwerken kunnen de impact van een kleine verandering snel doen toenemen met vergaande consequenties die al snel prognoses of voorspellingen doen bijstellen.

3. Drie casussen – dilemma's in de praktijk

In deze paragraaf beschrijven we aan de hand van drie casussen uit de praktijk een aantal dilemma's waar we zelf mee te maken hebben. Het betreft projecten waar we zelf bij betrokken zijn als projectleider of als adviseur. De cases hebben een verschillend abstractie-, schaal- en uitwerkingsniveau: van strategisch programma tot project gericht op de uitvoering. Achtereenvolgens komen de Vernieuwing van het MIRT, het MIRT onderzoek Stedelijke Bereikbaarheid en de Investeringsagenda OV aan de orde. Van elk van de cases beschrijven we wat het project of programma inhoudt, met welke dilemma's we te maken hebben en op welke manier we hier mee zijn omgegaan.

3.1 Vernieuwing van het MIRT

De Vernieuwing van het MIRT is een programma van Rijk en Regio. Het programma maakt het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport klaar voor de toekomst en zet in op een hernieuwde samenwerking tussen Rijk en regio. In het MIRT staan die opgaven centraal waaraan de fysieke leefomgeving een bijdrage kan leveren. Opgaven waar meerdere sectoren samenkomen en partijen op verschillende schaalniveaus elkaar nodig hebben.

De aanleiding voor de vernieuwing is tweeledig:

- De omgeving verandert: opgaven worden complexer en raken meerdere partijen en sectoren. Ontwikkelingen gaan steeds sneller en de gevolgen hiervan zijn ongewis, denk bijvoorbeeld aan de opkomst van smart cities en zelfrijdende auto's. Ook de rol van de overheid verandert: taken van het Rijk zijn gedecentraliseerd, er is minder budget te verdelen en er ontstaan steeds meer maatschappelijke initiatieven.



- Onvrede over het functioneren van een deel van het huidige MIRT: strategische en spannende dossiers worden niet op de MIRT-tafel gelegd; de R van het MIRT komt onvoldoende uit de verf en het MIRT doet geen recht aan de nieuwe verhoudingen tussen regio en Rijk in het fysieke domein.

De ambitie is om in het MIRT het accent te verschuiven van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. Daarbij gaat het om urgente en door partijen gedeelde opgaven in de fysieke leefomgeving waarbij meerdere sectoren elkaar raken en/of partijen op verschillende schaalniveaus elkaar nodig hebben. De Vernieuwing bestaat uit drie pijlers:

- Brede blik: vraagstukken benaderen vanuit de opgaven in plaats van de oplossingen (projecten) en uitgaan van een gebiedsgerichte benadering daar waar dat nodig is.
- Maatwerk bieden in besluitvorming, spelregels en procedures om in te spelen op veranderende omstandigheden en kansen. "Op maat" besluiten door korte termijn beslissingen te verbinden aan lange termijn opgaven (adaptief programmeren) en slim om te gaan met onzekerheden, kansen en veranderende omstandigheden.
- Samenwerken: het gebruik van beproefde en nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden op basis van gelijkwaardigheid en van overheden met maatschappelijke partners en marktpartijen.

Dilemma: van ambitie naar realisatie

Voor de Vernieuwing van het MIRT bestaat veel draagvlak. Over de richting en de drie pijlers bestaat veel consensus. De kunst is echter om de ambitie nader te concretiseren en daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Dat wordt onder meer gedaan door in gezamenlijkheid van rijk en regio stapje voor stapje aan de vernieuwing te werken, met voorbeeldprojecten om (tussen)resultaten van de vernieuwing te laten zien en door zelf tastbare mijlpalen te organiseren.

Andere werkwijze: vormgeven van een strategisch gesprek

Een van deze mijlpalen in de vernieuwing is de verandering van het jaarlijkse Bestuurlijke Overleg (BO) MIRT. De ministers en de staatssecretaris die deelnemen aan dit overleg komen nu naar de regio toe en het accent van de bespreking ligt op het strategische gesprek tussen bestuurders in plaats van vooral vooraf uitgeschreven teksten gericht op knelpunten in projecten. Het overleg wordt nu gericht op het bespreken van een nieuwe werkwijze, door zowel in beschouwende zin (samenhang tussen verschillende ontwikkelingen) als concreet aan de hand van een casus te illustreren hoe Rijk en regio in de toekomst anders/beter met elkaar kunnen samenwerken. Met tevens meer aandacht voor de betrokkenheid van private en maatschappelijke partijen. Waar voorheen voornamelijk over afzonderlijke projecten werd gesproken, wordt de opzet nu meer gericht op de samenhang tussen projecten. Het komende BO MIRT wordt de eerste testcase of dit gesprek daadwerkelijk het beoogde resultaat oplevert. In de voorbereiding blijkt het vooral nog erg zoeken te zijn voor de betrokken ambtenaren hoe zij hun bestuurders hier goed op voorbereiden en hoe een goede setting voor het gesprek wordt georganiseerd.

3.2 MIRT onderzoek Stedelijke Bereikbaarheid

In het BO MIRT van het najaar 2013 is afgesproken dat de Metropoolregio Amsterdam een MIRT-onderzoek start naar de Stedelijke bereikbaarheid. Doel van het onderzoek is na te gaan hoe de bereikbaarheid in en rond Amsterdam, die onder druk staat als gevolg van de toenemende verstedelijking, kan worden verbeterd.

Het Rijk en de regio investeren fors in de regionale bereikbaarheid. Tot 2020 worden alleen al aan onder meer de Noord/Zuidlijn, de Westrandweg en Tweede Coentunnel, OV SAAL en de A6/A9 vele miljarden euro's uitgegeven. Na het doen van deze grote infrastructuuruitbreidingen is de vraag waar de regionale bereikbaarheid het best mee gediend wordt. De verwachting is dat hierbij vooral de stedelijke bereikbaarheid meer onder druk komt te staan en tegelijk erg kwetsbaar is. Voor- en natransport van een reis neemt veel tijd in beslag, de reistijden zijn in stedelijk gebied weinig betrouwbaar en de snelheden liggen hier laag. Bovendien neemt met meer bewoners, bezoekers en bedrijven de druk op de openbare ruimte en het aantal verplaatsingen alleen maar verder toe.



Figuur 1: de stedelijke bereikbaarheid staat onder druk.

Dilemma: een smalle of brede scope

Een van de eerste dilemma's was het bepalen van de scope van het onderzoek. De afspraak in het BO MIRT omschreef het als 'een MIRT onderzoek in en rondom Amsterdam'. Maar de scope was niet verder beschreven en zowel een kleine als een grote scope hebben voor- en nadelen. Het MIRT onderzoek richt zich op de stedelijke

gebieden, die zijn bepaald op basis van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen en de dichtheden. Maar om welke stedelijke gebieden gaat het dan? Aan de ene kant geldt dat de grootste opgaven zich vermoedelijk voordoen in de agglomeratie (Amsterdam met Amstelveen en Zaanstad), waardoor je geneigd bent het onderzoeksgebied klein (en overzichtelijk) te houden. Op deze manier interpreteerde het ministerie ook de afspraak uit het BO MIRT. Aan de andere kant geldt dat de Metropoolregio een informeel samenwerkingverband is en bovendien de opdrachtgever is. Daarnaast geldt dat het verkeerssysteem in de MRA een samenhangend systeem is en bovendien dat steden als Haarlem en Almere, maar ook Purmerend en Hilversum, belangrijke herkomstgebieden zijn voor verkeer naar de agglomeratie en dat interventies in de herkomstgebieden mogelijk zijn. Om redenen van draagvlak, maar ook inhoud, is uiteindelijk gekozen voor het in beeld houden van alle stedelijke gebieden in de MRA en daarmee voor een brede scope.

Andere werkwijze: werken met hypothesen om uit instrumentele te komen

De opgave verschuift langzaam van tussen de steden naar binnen de steden. Bestaande (rijks-)methoden om een knelpunt aan te tonen, vaak op een rijksweg of het hoofdrailnet, zoals de NoMo-normen en de Bereikbaarheidsindicator hebben in stedelijk gebied echter hun tekortkomingen. Veel data ontbreken om verder te kunnen verfijnen. De zone-indeling die onder de modellen ligt is vaak te grof voor het stedelijke gebied, er is nog een sterke focus op alleen in beeld brengen van woon-werkverkeer en er is vaak te weinig oog voor veranderende spits/dal patronen in het stedelijke gebied. Zo is bijvoorbeeld voor het OV in Amsterdam de zaterdagmiddag het drukste moment in de week. Maar niet alleen voor Amsterdam, ook in andere centra binnen de Metropoolregio Amsterdam doet zich dit voor. Ook voor de fiets en voetganger zijn verkeersprognoses vaak van onvoldoende kwaliteit (of ze ontbreken helemaal). Maar als bestaande methoden niet voldoen, op welke manier toon je dan wel een opgave aan of ga je op zoek naar de juiste interventies?

Hiervoor zijn drie sporen uitgezet:

1. Inventariseren wat de opgave is door middel van een ronde gesprekken in de regio met provincies, stadsregio en grote gemeenten;
2. Zoeken naar de knelpunten vanuit bestaande bronnen;
3. Definiëren van de opgaven vanuit beschreven ambities.

Op grond van deze werkwijze kwamen de eerste profielen over het functioneren van de stedelijke gebieden behoorlijk technocratisch over. Dat bracht het onderzoek op een vierde spoor: hypothesen formuleren en deze toetsen en daarmee de belangrijkste opgaven kunnen herkennen. In een workshop werden eerst individueel hypothesen geformuleerd. Vanuit ieders verschillende achtergrond en specialisme ontstond een rijk overzicht aan meer voor de hand liggende en verrassende hypothesen. Een aantal voorbeelden: "Het grootste bereikbaarheidsprobleem in de MRA zit in de onvoorspelbaarheid van reistijd in de eerste en laatste km", "Ook ouderen fietsen meer dan gedacht, mede door de elektrische fiets" of "Vinden reizigers en bewoners wel belangrijk wat wij als vakgenoten denken?".

De hypothesen werden vervolgens gecombineerd en gecategoriseerd, waarna er zes categorieën overbleven:

1. Ontwikkeling MRA (economie/ruimte)
2. Gedrag
3. Modaliteiten en shifts daarin
4. Fysieke ruimte
5. Beleving
6. Financiële (& perverse) prikkels en regelgeving

De belangrijkste hypothesen zijn per categorie getoetst. Op deze manier ontstond in relatief korte tijd een breed overzicht van de opgaven, waarvan wel een sterk vermoeden bestond, maar die nog onvoldoende scherp waren beschreven. Bij de toetsing hiervan zijn ze vervolgens vaak nog specifiek gemaakt en genuanceerd. Hieruit bleek ook dat het alleen instrumenteel bekijken van de opgaven niet diep genoeg gaat om de stedelijke opgaven goed voor het voetlicht te brengen. Fiets en voetganger krijgen bijvoorbeeld op strategisch niveau nauwelijks aandacht (in gebiedsagenda nu nul aandacht voor). Terwijl hier een grote opgave ligt die nauw verweven is met hoe verkeer wordt opgevangen van regionale en nationale netwerken en daarom, naast die van de gemeente, ook een verantwoordelijkheid voor het Rijk zou moeten zijn. De vraag is hoe Rijk en regio dan gezamenlijk die verantwoordelijkheid kunnen oppakken.

3.3 Investeringsagenda OV

De investeringsagenda OV is een programma van de Stadsregio Amsterdam om het OV in 10 jaar tijd sterk te verbeteren. In het programma staan allerlei maatregelen om het openbaar vervoer in de stad te versnellen, het lijnennet te wijzigen en hiermee de exploitatielasten voor het OV te verminderen. De basisgedachte daarbij is dat beter OV sneller OV is. Al jaren blijkt dat naast de fiets alleen met snel en betrouwbaar OV kan worden ingespeeld op de groeiende mobiliteitsbehoefte binnen de stad en meer reizigers worden bereikt. Met de trein, de Noord/Zuidlijn en andere metrolijnen als ruggengraat van het Amsterdamse OV wil Amsterdam investeren in een sneller en betrouwbaarder tram- en busnetwerk; het zogenaamde Plusnet OV. Het verhogen van de kwaliteit van het OV tegen lagere kosten moet worden bereikt door een kortere reistijd en meer betrouwbare trams en bussen met gerichte investeringen op de belangrijke OV-verbindingen. Dit moet bijdragen aan een aantrekkelijker stad vanuit het idee dat het OV (naast fietsen en lopen) qua ruimtebeslag een efficiënte transportwijze is. Voor het vervoeren van 50 personen is bijvoorbeeld circa 9x meer m² asfalt nodig voor een auto in vergelijking met een bus.

Dilemma: snel willen beginnen vs zorgvuldigheid

Verbeteringen aan de infrastructuur moeten zorgvuldig gebeuren, kennen lange procedures en er zijn veel partijen bij betrokken. Al die partners zijn nodig om de investeringsagenda tot een succes te maken. Bovendien gaat het om een programma over 10 jaar en dus over meerdere bestuursperiodes. Veel is nog onzeker over wat wel of niet uitvoerbaar is en wat de beste maatregel op welke plek is. Dat vergt nog de nodige onderzoeken en doorlopen van procedures voordat maatregelen op straat kunnen worden gerealiseerd. Het uitvoeren van de investeringsagenda is dan ook een enorme opgave. De afgelopen jaren is er slechts gemiddeld 15 miljoen Euro per jaar in het regionale OV

geïnvesteed. Dat moet naar circa 60 miljoen Euro per jaar (totale programma gaat om circa 600 miljoen Euro, waarvan circa 400 miljoen Euro in Amsterdam). Dit betekent meer projecten, die sneller klaar moeten zijn. De boodschap is dan ook dat alleen als alle partijen hier hun schouders onder zetten een betrouwbaar en comfortabel openbaar vervoer in de toekomst mogelijk blijft.



Figuur 2: de basisgedachte van de Investeringsagenda OV is het versnellen van het openbaar vervoer.

Dilemma: deelbelang vs. integrale afweging

De investeringsagenda heeft tot doel het OV in Amsterdam te verbeteren. De onderliggende onderzoeken en deelvormingen zijn dan ook uitgevoerd vanuit het OV. De gevolgen voor andere modaliteiten, zoals de auto, fiets en voetganger, zijn hierin beperkt meegenomen. In de verdere planvorming van de onderliggende projecten komen de effecten op de andere vervoerwijzen wel naar voren. Vraag is wanneer het juiste moment is om te verbreden. Als de Investeringsstrategie vanaf het begin af aan breed was opgepakt, was het immers waarschijnlijk nu niet zo ver geweest.

Andere werkwijze: gezamenlijke netwerkaanpak

Door een gezamenlijke aanpak vanuit één netwerkgedachte wordt door de Stadsregio Amsterdam samen met de gemeente en de vervoerder het investeringsprogramma voor OV opgesteld, voor de komende 10 jaar. Daarin worden keuzes gemaakt die moeten bijdragen aan een snelle en betrouwbare doorstroming van het OV. Keuzes die invloed zullen hebben op de inrichting van de publieke ruimte. Soms ook pijnlijke keuzes voor een bepaalde groep betrokkenen. Bijvoorbeeld bij ingrepen in de openbare ruimte ten

behoefte van het OV of bij het opheffen van weinig gebruikte haltes. Nadrukkelijk wordt daarbij gewerkt vanuit één netwerkgedachte. Alle schakels zijn daarbij belangrijk. Het betreft in eerste instantie een infrastructuurprogramma, maar geeft naast investeringen in aanpassing of aanleg van infrastructuur en knooppunten ook een beeld van noodzakelijke generieke maatregelen. Dat betekent dat het programma weliswaar een focus heeft op de OV-infrastructuur, maar ook ruimte laat aan andere oplossingen die minder ingrijpen in de openbare ruimte of juist de ruimte geeft om ook andere modaliteiten en de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. En daarmee beter haalbaar zijn.

Een belangrijk punt is hoe op dit investeringsprogramma gestuurd kan worden waarbij de netwerkgedachte stand houdt. Hiervoor is parallel aan de inhoudelijke discussie over het investeringsprogramma gewerkt aan een gezamenlijk afsprakenkader tussen stadsregio, gemeente en vervoerder. Hiermee moet sneller en effectiever de implementatie vormgegeven kunnen worden van beleidsmaker, programma-management en projectleider. Hierbij is het noodzakelijk vertrouwen in elkaar te hebben om tot een praktische set afspraken te komen. De verschillende belangen tussen betrokken partijen maken dat het verschil tussen vertrouwen geven en elkaar wantrouwen een wankel evenwicht is. Voorkomen moet worden dat de set afspraken worden gezien als gestold wantrouwen.

4. Toets in de praktijk bij aantal consultants en wetenschappers

In vier interviews met collega's uit de wetenschap en advieswereld hebben we de hierboven beschreven dilemma's getoetst. Aan hen hebben we de volgende 5 vragen gesteld:

1. Waar bestaat de complexiteit van ons vakgebied volgens jou uit?
2. Hoe omschrijf je je eigen rol in het vakgebied?
3. Welke dilemma's zijn daarbij het grootst?
4. Hoe ga je de dilemma's te lijf?
5. Welke aanbevelingen doe je voor een (nieuwe) aanpak?

Vervoersplanologie is geen exacte wetenschap

De toenemende complexiteit is voor de geïnterviewden heel herkenbaar. Je hebt te maken met meer belangen en meer partijen dan enkele jaren geleden. "*Tegenwoordig wil iedereen iets over een project kunnen zeggen*". Er is sprake van een meningenmaatschappij, waarin niemand meer blanco aan tafel zit. Onderzoeken zijn voor iedereen toegankelijk en tegenstanders schromen niet daar strategisch mee om te gaan. Ook wordt genoemd dat tegenwoordig minder tegen wetenschappers en kennisinstellingen op wordt gekeken: "*Ook serieus onderzoek wordt aangevallen*". De complexiteit neemt ook toe doordat de wereld instabieler is geworden. Niet alleen geopolitiek, maar ook is de groei van de afgelopen decennia onzekerder geworden. Kijk naar de unknown unknowns. In de verkeersplanologie maken we echter veelvuldig gebruik van (oude) instrumenten, die nog op een situatie van groei gebaseerd zijn. De verre toekomst is onzeker, maar met allerlei modellen wordt daar wel volop aan gerekend en besluitvorming op gebaseerd. Dit verschijnsel wordt in de interviews geduïd met TINA (There Is No Alternative).

Handelen in vertrouwen

Het valt enkele geïnterviewden op dat deelnemers aan een overleg of partijen in een project *handelen uit wantrouwen* naar elkaar in plaats van vertrouwen. Partijen geven aan uit gezamenlijkheid te handelen, maar regelmatig blijkt uit hoe partijen met elkaar omgaan iets anders. Hoe krijg je dan wel vertrouwen? Het helpt voor een onafhankelijke positie als consultant om je door alle deelnemende partijen gezamenlijk in te laten huren in plaats van door een van deze partijen. Ook wordt aangegeven dat vertrouwen iets te maken heeft met de wijze waarop overleggen worden voorgezeten: expliciteer het belang waarom deelnemers aan tafel zitten en besteed aandacht aan deze belangen. Agendeer concept stukken en mobiliseer meedenkkracht in plaats van een bijna af stuk door een overleg te willen krijgen. Tenslotte wordt het belang aangegeven om te investeren in het team (de mensen) waar je mee te maken hebt. Dit houdt ook in dat je elkaar aanspreekt op goed en minder goed functioneren. Zet je teamleden ook in als ambassadeur naar de eigen organisatie.

(Vervoers)planologie is zeer contextgevoelig: de kunst van constructief kritisch zijn
Steeds meer wordt er gewerkt in multidisciplinaire teams, mede als antwoord op de toegenomen complexiteit. Proces en inhoud worden over meerdere specialisten (of meerdere adviesbureaus) verspreid.

Volgens een van de geïnterviewden heeft de wetenschap idealiter twee rollen: kritisch reflecteren op huidige keuzes en het bieden van nieuwe en meerdere vergezichten zonder daarvan een te promoten. Mediagevoeligheid dwingt tot een keuze. Tv-programma's vragen nog al eens om één theorie of oplossing te promoten. Het is lastig om hier later op terug te komen, want voortschrijdend inzicht wordt nog wel eens gezien/geframed als draaikonterij.

Planologie is sterk contextgevoelig. Je kan je dan ook afvragen of het niet veel meer een soort gilde is dan dat het als wetenschap moet worden gekenmerkt. Planologie kan je op deze manier zien een praktijkgerichte studie, waarbij vakmanschap en reflectie van groot belang zijn. Opvallend is dan echter wel dat collegereeksen niet worden verzorgd door vakmensen uit de praktijk.

Organiseer tegenkrachten

Steeds vaker worden voor projecten KBA's uitgevoerd. Lang niet meer alleen voor grote Rijksprojecten. "*Manipulatie ligt op de loer*", wordt aangegeven, Het baten/kosten saldo is een uitkomst, die niet te veranderen is. Je kan wel de nadruk leggen op niet-kwantificeerbare effecten. Een van de geïnterviewden geeft aan zijn eigen tegenkrachten te organiseren. Is onafhankelijke toetsing niet in het traject opgenomen, dan neemt het bureau het op in de offerte. Steeds meer opdrachtgevers gaan daarin mee. Ook adviseer je niet over het al dan niet doorgaan van een project, je geeft aan hoe een project scoort op kosten en baten. De weging hiervan en besluitvorming over een project is vervolgens aan de opdrachtgever.

Serieus gaan monitoren en evalueren

Vanwege de toegenomen complexiteit, zouden we meer tijd moeten besteden aan het goed begrijpen van patronen. Ook wordt aangegeven dat we aan de voorkant ons suf rekenen, maar aan de achterkant niets wordt geëvalueerd. De toenemende aandacht voor adaptieve strategieën maakt het bijhouden van ontwikkelingen belangrijker. In de praktijk zie je echter dat de tijd om een pas op de plaats te maken om te snappen hoe

patronen lopen, ons vaak niet is gegund. De doorlooptijd van projecten en onderzoek wordt over het algemeen zelfs korter. En waar big data een grote belofte is om monitoring serieus op te pakken en patronen te begrijpen wordt in de praktijk veel bezuinigd op periodieke enquêtes en gaan reorganisaties niet zelden ten kosten van specialisten.

Ook is er niet altijd genoeg aandacht voor de kwaliteit van de data waarmee gerekend wordt. Naast het meten van patronen moeten we, voor een beter begrip, ook vaker met de doelgroep in gesprek. In het politieke debat verdwijnt de kwaliteit van de data helemaal als onderwerp. Des te belangrijker is het de resultaten uit een model te toetsen. Kan ik de uitkomsten logisch verklaren? Ook een nadere analyse van de effecten is van belang: waar zitten de effecten en hoe groot zijn ze?

Maak vervoersplanologie politieker

In verschillende interviews kwam ook de rol van de politiek aan de orde. Door het coalitiesysteem in Nederland zijn oplossingen vaak een compromis. Zou de besluitvorming niet politieker gemaakt moeten worden? We realiseren ons steeds meer dat dé verkeerskundig beste oplossing niet bestaat. Juist omdat het geen exacte wetenschap is en er ook hele andere factoren een rol spelen. Juist daardoor zou je vaker een aantal heel verschillende oplossingen aan de politiek kunnen voorleggen, waar zij zich in een debat over kunnen uitspreken. Het is echter de vraag in hoeverre politici behoefte hebben aan meerdere varianten, zonder een duidelijk advies met voorkeur voor een van de alternatieven. Vraag is of daarbij een andere politieke context verschil maakt, zoals bijvoorbeeld een gekozen burgemeester. Die kan zich meer profileren op inhoudelijke thema's die nu vaak aan vakwethouders zijn voorbehouden en kan zich makkelijker buiten gevestigde instituties begeven.

Ruimte voor experimenteren

In de interviews wordt gepleit voor meer ruimte om te experimenteren. Door de complexiteit en onzekerheid is het beter meer ruimte te bieden voor maatwerk en kleine maatregelen. Het effect van kleine maatregelen kan bovendien wel eens groter zijn dan van grote projecten. Creëer ruimte voor pilots en om te leren van experimenten. Tevens zou er meer aandacht moeten zijn voor gefaseerde oplossingen, waarin je maatregelen geleidelijk invoert, het effect afwacht en eventueel de maatregel kan terugdraaien. Met gefaseerd uitgevoerd of tijdelijke maatregelen kan je angst voor negatieve effecten inperken en je je eigen voorstanders creëren. Houd de effecten van deze tijdelijke of geleidelijke maatregelen goed in de gaten. Monitor deze niet alleen op de verkeerskundige effecten. Impact gaat ook om zachtere factoren als beleving en stress.

5. Discussie en aanbevelingen

Dit paper is nadrukkelijk bedoeld als voer voor nadere verdieping en discussie over effectief én ethisch handelen in de steeds complexer wordende vervoersplanologie. Ethisch handelen wordt door iedereen verschillend geïnterpreteerd en roept daarom per definitie heel veel vragen op. We kunnen daarom geen sluitend advies geven hoe met (ethische) dilemma's om te gaan. We kunnen met dit paper slechts de discussie aanjagen om verder door te praten over hoe (ethisch) om te gaan met complexiteit in de vervoersplanologie.

We constateren in ons eigen dagelijkse werk en ook uit de gehouden interviews een aantal contradicties waar we tegen aanlopen. Dit zijn:

- We moeten in staat zijn in een steeds complexer wordende samenleving meer en meer met sluitend bewijs ('evidence based') te adviseren.
- In een maatschappij waarin de snelheid van informatieoverdracht en direct uitvoeringsgericht handelen sterk toeneemt moeten doelredeneringen worden voorkomen en moeten de opgaven steeds integraler worden benaderd (voorkomen van kokervisies).
- Vervoersplanologie is geen exacte wetenschap. Het raakt aan zeer veel belangen én is (mede daardoor) zeer politiek met een toenemende hoeveelheid aan actoren en stakeholders.
- De wens is objectief te willen en kunnen adviseren, maar tijd, geld en de mening van de opdrachtgever tellen in de praktijk zwaar mee in de manier van adviseren.
- We streven naar meer transparantie in hoe afwegingen worden gemaakt, maar de neiging is ook om vooral praktisch om te gaan met de complexiteit.

Vervolgens halen we een aantal lessen uit ons denkexperiment en gesprekken die we hebben gevoerd. Dit zijn:

- Zorg er voor dat de complexiteit waarin we ons begeven geen excuus wordt om niet verder te hoeven onderzoeken of te kiezen (ook dat is een keuze). Durf onzekerheid te tonen, maar maak het niet besluiteloos.
- Maak de scope van een onderzoek of advies voldoende groot. Kijk niet alleen naar de opgave zelf, maar ook naar waar interventies mogelijk kunnen zijn en hoe voldoende draagvlak kan helpen nieuwe benaderingen toe te passen.
- Kijk voldoende breed, ontstijg de eigen discipline en sector en kijk naar wat consequenties zijn voor andere opgaven daarbuiten. Soms lijkt het beter om vanuit beheersbaarheid een vraagstuk op te knippen in deelprojecten, maar juist door de complexiteit op te zoeken kan meer ruimte ontstaan voor (nieuwe) oplossingsrichtingen.
- Natuurlijk moeten onderzoek, advies, methode en onderbouwing deugen, maar 100% zekerheid krijgen bestaat niet en daarnaar streven is niet effectief meer. Het kan leiden tot een bijna geforceerde neutraliteit. Kortom, durf op eigen gezond verstand en ervaring te vertrouwen. Zet die kennis in. Het kan helpen door hypothesen te verzamelen en te toetsen.
- Zie het proces niet teveel los van de inhoud. Kijk uit voor complexe governance-, of bestuurlijke structuurdiscussies. Zoek de kracht in de verbinding door vanuit verschillende belangen samen op te trekken. Bouw op vertrouwen, waarbij andere manieren van samenwerken ook gedragsregels (hoe gaan we met respect voor elkaar om?) vergen.
- Kunnen vernieuwen draait om aanpassingsvermogen. Kleine stapjes kunnen soms een groter effect genereren dan in een keer een grote stap maken. Door meer experimenteerruimte te bieden leren we beter omgaan met onzekerheid. En dat mogen we wel wat meer stimuleren en vergt ook kritische meedenkers. Bouw daarvoor je eigen tegenkrachten in en evalueer!

Literatuurlijst

Buijs, J.M. en G. Teisman (2006), *Vervoer als vraagstuk van coproductie in de Noordvleugel; Een complexiteitstheoretisch perspectief op ontwikkeling van een mobiliteitssysteem*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Amsterdam.

Groenendijk, J. (2013), *Nieuwe verbindingen tussen mobiliteit en ruimte*. Bijdrage aan het Colloquium vervoersplanologisch Speurwerk, Rotterdam.

Veeneman, W. en J.W. van der Pas (2012), *Innovatie in de besluitvorming, ontwikkeling en realisatie van grote projecten voor transportinfrastructuur; antwoorden op complexiteit*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. Amsterdam.