

Nieuwe verbindingen tussen mobiliteit en ruimte

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
Twynstra Gudde
jgn@tg.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

Nieuwe verbindingen tussen mobiliteit en ruimte

'Tussen verkeer en stad spant het altijd.' Zo begon Frank le Clercq – één van de founding fathers van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk – zijn rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de verkeers- en vervoersplanologie. De relatie tussen verkeer en stad is onder meer spannend, omdat het nogal eens niet lukt om mobiliteit en ruimte op elkaar af te stemmen. Het zwakke punt blijkt vaak niet het praten of doen zelf te zijn, maar de overgang tussen die twee. Met elkaar een visie vormen lukt nog wel. Veel moeilijker is het echter om overeenstemming te bereiken over het programma van projecten en maatregelen dat de afstemming tussen mobiliteit en ruimte écht vorm geeft. Frank le Clercq sprak in dit verband over de procesmatige complexiteit van het aanpakken van vervoersplanologische opgaven.

Wat opvalt, is dat de oplossing maar al te vaak wordt gezocht in daadkracht en bestuurlijke reorganisatie. Ogenschijnlijk zijn het aantrekkelijke oplossingen. Toch schieten ze in mijn ogen tekort, omdat ze te oppervlakkig zijn.

Voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte door eenmaal bedachte plannen ook daadwerkelijk uit te voeren, is het nodig uit een ander vaatje te tappen. Wat Le Clercq daarin boeide is de opgave om ingewikkelde issues op systematische wijze tot besluitvorming te brengen. De complexiteit van vervoersplanologische opgaven, die ik in dit paper uiteenrafel, impliceert echter dat het besluit niet het kritisch kantelpunt is tussen beleid en uitvoering. Een reeks beslissingen genomen door allerlei actoren bepaalt of en hoe mobiliteit en ruimte succesvol worden afgestemd. In dit paper behandel ik hoe bestuurders en ambtenaren deze complexiteit beter kunnen waarderen en hanteren. Vanuit drie manieren van kijken naar de afstemming tussen mobiliteit en ruimte, onderscheid ik verschillende mogelijkheden voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte. Patronen van verbinding noem ik dit:

- Sequentieel patroon: tot besluitvorming brengen
- Anticiperend patroon: macht en invloed uitoefenen
- Alternierend patroon: gebeurtenissen benutten
- Parallel patroon: successen boeken en vieren

Voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte is het nodig dat al deze mogelijkheden tot het handelingsrepertoire behoren. De kracht schuilt in effectief combineren van de verschillende patronen van verbinding.

Daarnaast verlangt de complexiteit van het aanpakken van vervoerplanologische opgaven verlangt daarnaast andere, aanvullende handelwijzen van bestuurders en ambtenaren. Naast knopen doorhakken, moeten bestuurders en ambtenaren bij wijze van spreken touwtjes aan elkaar knopen. En naast taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdelen, moeten bestuurders en ambtenaren samenwerken.

1. Spannende relatie tussen mobiliteit en ruimte

'Tussen verkeer en stad spant het altijd.' Zo begon Le Clercq (1996: 7) – één van de founding fathers van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk – zijn rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de verkeers- en vervoersplanologie. Twee in het jubileumjaar van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk uitgegeven boeken geven een fraai inzicht in de spannende relatie tussen verkeer en stad vandaag de dag: *De mobiele stad* (Van den Boomen & Venhoeven, 2012) en *Mobiliteit en ruimte* (CROW, 2013). Interessant is bijvoorbeeld hoe beide boeken het begrip bereikbaarheid opnieuw definiëren als planningskader voor een duurzame afstemming tussen mobiliteit en ruimte (vergelijk Groenendijk, Le Clercq & Bertolini, 2003): het gaat niet alleen om reïssnelheid, maar ook om de activiteiten die je daarmee kunt bereiken en hoe je daar met zowel auto, openbaar vervoer en fiets kunt komen. Interessant is ook dat vervoersplanologische opgaven zich steeds vaker weer rondom de stad manifesteren, nu veel wegen tussen de steden zijn of worden uitgebreid: hoe kan nieuwe, maar vooral ook bestaande infrastructuur beter worden ingepast in de stedelijke omgeving en aangepast aan veranderende maatschappelijke behoeften?

De relatie tussen verkeer en stad is onder meer spannend, omdat het nogal eens niet lukt om mobiliteit en ruimte op elkaar af te stemmen. 'Met de mond belijdt bestuurlijk Nederland al lang hoe belangrijk het is de werelden van ruimtelijke ordening en infrastructuur te verbinden. Vinex- en ABC-beleid waren moedige pogingen, maar wie even om zich heen kijkt, ziet dat ze de verwachtingen niet hebben waargemaakt. En de toekomst stelt niet gerust. Door de crisis staan bijna alle bouwprojecten on hold, maar als je de plannen in de pijplijn analyseert, dan blijkt dat slechts vijftien procent van de geplande woningen per trein goed bereikbaar is', schrijven Van den Boomen & Venhoeven (2012: 219-220) bijvoorbeeld. Le Clercq (1996) sprak in dit verband over de procesmatige complexiteit van het aanpakken van vervoersplanologische opgaven.

'Nederland heeft de naam goed te zijn in plannen maken, maar niet in plannen implementeren', schrijft Van Wee (2013: 20). Het zwakke punt blijkt vaak niet het praten of doen zelf te zijn, maar de overgang tussen die twee (Feddes 2006). Met elkaar een visie vormen lukt nog wel; een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte wil eigenlijk iedereen. Een fraai voorbeeld van zo'n visie is het door OV-bureau (2011) gepresenteerde advies *Synergie tussen OV en RO*. Veel moeilijker is het echter om overeenstemming te bereiken over het programma van projecten en maatregelen dat de afstemming tussen mobiliteit en ruimte écht vorm geeft. Hoewel OV-bureau Randstad met een aantal aansprekende voorstellen is gekomen, laat de evaluatie van hetzelfde OV-bureau Randstad zien dat als het op een samenhangende uitvoering van de voorstellen aankomt, er een gebrek lijkt aan gedeelde ambitie tussen rijk en regio. En vooral bij het aangaan van commitment voor de uitvoering van Randstadnet 2028 doen zich dubbele loyaliteiten voor. Bestuurders lijken het programma en de uitvoeringsstrategie liever per vleugel van de Randstad of regio te regelen (Twynstra Gudde, 2012)¹.

¹) Het verbinden van beleid en uitvoering is een persistent vraagstuk, dat op allerlei terreinen zichtbaar is (vergelijk Algemene Rekenkamer, 2003). Niet alleen bij de overheid; in het bedrijfsleven is evengoed zichtbaar hoe gemakkelijk breekbaar de verbinding tussen beleid en uitvoering is. Het onvermogen om eenmaal bedachte plannen ook daadwerkelijk uit te voeren, noemt Tiggelaar (2012) zelfs één van de grootste problemen in het bedrijfsleven.

Wat opvalt, is dat de oplossing maar al te vaak wordt gezocht in daadkracht en bestuurlijke reorganisatie (onder anderen Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, 2008; Commissie versterking Randstad, 2007; Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011, 2013). Ogenschijnlijk zijn het aantrekkelijke oplossingen. Toch schieten ze in mijn ogen tekort, omdat ze te oppervlakkig zijn. De afstemming tussen mobiliteit en ruimte laat zich niet vangen in bijvoorbeeld de beslismomenten van de *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* of sturen door bijvoorbeeld een Noordvleugelprovincie.

Voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte door eenmaal bedachte plannen ook daadwerkelijk uit te voeren, is het nodig uit een ander vaatje te tappen. Wat Le Clercq (1996) daarin boeide is de opgave om ingewikkelde issues op systematische wijze tot besluitvorming te brengen. De complexiteit van vervoersplanologische opgaven, die ik in dit paper uiteenrafel, impliceert echter dat het besluit niet het kritisch kantelpunt is tussen beleid en uitvoering. Een reeks beslissingen genomen door allerlei actoren bepaalt of en hoe mobiliteit en ruimte succesvol worden afgestemd. In dit paper behandel ik hoe bestuurders en ambtenaren deze complexiteit beter kunnen waarderen en hanteren. Want een ingewikkeld issue dat meerdere kanten heeft en meerdere bijdragen vraagt, laat zich juist aanpakken als actoren betrokken zijn en de omgeving een rol speelt. Vanuit drie manieren van kijken naar de afstemming tussen mobiliteit en ruimte, onderscheid ik verschillende mogelijkheden voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte.

2. Complexiteit van het aanpakken van vervoersplanologische opgaven

Als veertig jaar Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk één ding leert, is het wel dat de praktijk van afstemming tussen mobiliteit en ruimte weerbarstig is. Het onderkennen van de complexiteit van vervoersplanologische opgaven wordt gemakkelijker door deze complexiteit wat kunstmatig uiteen te rafelen (vergelijk Vermaak, 2009):

- *Cognitieve complexiteit: onveranderd ingewikkelde issues*

Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven is complex, omdat het vaak om inhoudelijk ingewikkelde issues gaat. Deze issues trekken zich niets aan van (discipline)grenzen tussen mobiliteit en ruimte, alsook economie en leefbaarheid. De aanpak laat zich ook niet reduceren tot één aspect; het gaat om draagvlak, financiering, gedrag, techniek, enzovoort. En om het nog ingewikkelder te maken: alles hangt met alles samen (Van Lint & Marchau, 2011). Problemen en oplossingen kunnen bovendien vaak op meerdere manieren uitgelegd worden, hoeveel onderzoek ook gedaan wordt. En er zijn bijna altijd spanningsvelden, zoals het klassieke spanningsveld tussen verkeer en stad, maar bijvoorbeeld ook tussen korte en lange termijn.

Laat ik, zonder in detail te treden, een voorbeeld geven van zo'n ingewikkeld issue. Door steeds meer en langere files staat de bereikbaarheid van Midden-Nederland onder druk. De Ring Utrecht is zwaar belast met zowel doorgaand als regionaal verkeer. De A27 tussen knooppunt Lunetten en knooppunt Rijnsweerd, waar de snelweg ook nog eens onder de grondwaterstand ligt, is het meest hardnekkige probleem. Bij ongelukken zijn de gevolgen tot ver in de regio merkbaar. De grote behoefte aan mobiliteit gaat samen met geluidshinder en verslechtering van de luchtkwaliteit. Voor de problemen op de Ring Utrecht zijn geen eenvoudige oplossingen. De uitbreiding van wegen wordt beperkt door de ligging van woongebieden, natuurgebieden en de forten van de Hollandse Waterlinie. Net als in de jaren tachtig haalt een protest in de bossen bij Utrecht tegen een weg door natuurgebied Amelisweerd ook nu het NOS Journaal. Oplossingen, die hoe dan ook kostbaar zijn, creëren bij voorkeur ook kansen voor de ontwikkeling van de A12-zone.

Daadkracht en bestuurlijke reorganisatie reduceren de cognitieve complexiteit niet. Integendeel, het vaak niet meer centraal staan van de inhoud is juist een belangrijke oorzaak van bestuurlijke drukte (Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005), evenals van de zogenoemde legitimiteitscrisis. Treffend schrijft de Raad voor het openbaar bestuur (2010) hoe het mis gaat tussen mensen en de instituties van politiek en bestuur als de laatste de illusie wekken dat met het verdelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden de angel uit ingewikkelde issues is gehaald.

- *Sociale complexiteit: blijvend afhankelijk van andere actoren*

Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven is ook complex, omdat er vaak veel actoren betrokken zijn. Mondige burgers rekken dit aantal nog verder op. Deze actoren hebben contrasterende opvattingen over wat het probleem is – en soms of er überhaupt wel een probleem is – en welke oplossingsrichting de voorkeur heeft. Opvattingen die, evenals de betrokkenheid zelf (actoren treden toe en uit), bovendien veranderlijk zijn. Lastig is ook dat de opvattingen wat het probleem is vaak een uiting zijn van de oplossingsrichting waaraan wordt gedacht (vergelijk Rittel & Webber, 1973).

En bijna altijd gedragen actoren zich strategisch. De actoren hebben verschillende belangen. Het gaat niet alleen over ideeën, maar ook om het onderhandelen over commitment. En weer zijn er bijna altijd spanningsvelden, zoals tussen autonomie en interdependentie of tussen de eigen voorkeur en consensus.

In het voorbeeld van de problematiek in Midden-Nederland bundelen de verschillende overheden hun krachten in VERDER in het besef dat geen van hen in z'n eentje de problematiek in Midden-Nederland kan oplossen. Zo'n twee jaar na de krachtenbundeling presenteren ze een breed pakket maatregelen. Voor oplossingen van de problemen op de Ring Utrecht is echter meer tijd nodig (tussenfase Ring Utrecht). Niet alleen omdat het een inhoudelijk ingewikkeld issue is, ook de bestuurlijke context is ingewikkeld en iedereen moet met de oplossing kunnen leven. Het ministerie bijvoorbeeld twijfelt aan de robuustheid van de zogenoemde halve ring als oplossingsrichting. Maar vooral de gemeenten die samenwerken in Bestuur Regio Utrecht reageren heftig. In het bijzonder in de gemeente Utrecht leven steeds grotere bezwaren. Eigenlijk al de oplossingsrichtingen liggen maatschappelijk zeer gevoelig. Op de startnotitie voor de planstudie Ring Utrecht komen maar liefst meer dan tweeduizend inspraakreacties van ruim drieduizend personen binnen. Daarnaast zijn drie petitie aangeboden. De Vrienden van Amelisweerd en Natuur en Milieufederatie Utrecht zetten in *De kracht van Utrecht*, dat intussen is gepresenteerd, vooral in op een stevige ambitie voor het netwerk van openbaar vervoer.

Of daadkracht en bestuurlijke reorganisatie de sociale complexiteit reduceren, is nog maar de vraag. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vaak maar niet precies te krijgen. Niet zozeer schaalvergroting als wel schaaldifferentiatie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995) en schaalvervlochtening (Teisman, 2006) zijn bepalend; het passende schaalniveau lijkt niet te bestaan. Bovenal weten verantwoordelijken zich ook na een herverdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden afhankelijk van andere actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995). Niet zozeer het aantal bestuurders als wel ineffectieve interactie tussen bestuurders – denk ook aan discussie wie waarover gaat – is een belangrijke oorzaak van bestuurlijke drukte (Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005).

Kader 1. Psychologische complexiteit

Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven is mensenwerk. Niet alleen spelen persoonlijke overtuigingen en drijfveren van bestuurders en ambtenaren een rol (Kaats & Opheij, 2008; March, 1994), ook worden ze in hun handelen met zichzelf geconfronteerd. Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven is daarom tegelijk psychologisch complex. Opvattingen en gedrag zijn bijvoorbeeld vaak losjes gekoppeld (Weick, 1969). Een ander sprekend voorbeeld zijn de twee systemen die de manier waarop mensen denken en beslissen, beïnvloeden. Systeem 1 is snel, intuïtief en emotioneel, systeem 2 is traag, weloverwogen en rationeel (Kahneman, 2011). 'Wij maken vaak mooie plannen met systeem 2, maar bij de uitvoering lopen we tegen de beperkingen van systeem 1 aan, schrijft Tiggelaar (2012: 172).

In dit paper komt onder meer de behoefte van bestuurders en professionals om identiteit te ontwikkelen – bijvoorbeeld door zich te profileren met het succes dat ze boeken – aan de orde. Het paper is evenwel geschreven vanuit bestuurskundig en niet vanuit psychologisch perspectief.

- *Contextuele complexiteit: omgeving doet er voortdurend toe*

Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven is tot slot complex, omdat de omgeving er vaak toe doet. Gebeurtenissen in deze omgeving maken dat opvattingen over welke oplossingsrichting de voorkeur heeft plotseling kunnen veranderen²). Actoren maken ook zelf deel uit van een omgeving: de eigen organisatie, maar bijvoorbeeld ook de discipline, de fase in het beleidsproces (de witteboordenlogica van beleidsmakers en de blauweboordenlogica van beleidsuitvoerders (Winsemius, 2009)) en/of de politieke kleur. Lastig is dat deze omgeving juist nogal eens onveranderlijk blijkt. Ze stribbelt tegen door bijvoorbeeld een bestuurlijke en ambtelijke cultuur in stand te houden, ook als die het aanpakken van vervoersplanologische opgaven er alleen maar ingewikkelder op maakt (De Heer, Berendse, Duijnhoven & Merkus, 2010). En alweer zijn er bijna altijd spanningsvelden, zoals tussen inbedding in de eigen organisatie en loyaliteit naar de samenwerking of tussen eigen identiteit en wij-gevoel. In het voorbeeld van VERDER blijkt het uiteindelijk genomen voorkeursbesluit om onder meer de A27 uit te breiden enige tijd later toch weer ter discussie te staan. De intussen nieuw gekozen wethouder van de gemeente Utrecht heeft zo zijn eigen voorkeur en roept op om toch nog eens goed te kijken naar het alternatief binnen de zogenoemde bak van Amelisweerd. Eerder maakte de gemeenteraad van Utrecht het de eigen wethouder al knap lastig. Hij komt in een haast onmogelijke spagaat terecht als een meerderheid van de gemeenteraad in een brief aan het Utrechts Verkeer en Vervoerberaad schrijft een doortrekking van de Noordelijke Randweg Utrecht om Leidsche Rijn heen niet als reële oplossingsrichting te zien. Het committeren van de eigen achterban is dan ook genoemd als een van de belemmerende factoren, evenals bijvoorbeeld de provinciegrenzen en de te volgen procedures. Ook de getrokken grens om de samenwerking knelt soms. Zo wordt de bestuurlijke afstemming en dagelijkse organisatie van de tussenfase Ring Utrecht apart van het Utrechts Verkeer en Vervoerberaad en het programmabureau VERDER georganiseerd.

Daadkracht en bestuurlijke reorganisatie reduceren de contextuele complexiteit niet. Het aantal issues en betrokken actoren is simpelweg te onbegrensd om geen grenzen te trekken. Dus trekken actoren (tijdelijk) pragmatische grenzen, zogenoemde 'boundary judgements' (Churchman, 1979; Ulrich, 1983), al kunnen ze ook daarover contrasterende opvattingen hebben. Ongeacht waar de grens getrokken wordt, actoren scheppen daarmee ook een, soms boze, buitenwereld. Behalve dat wordt het handelen van actoren ook bepaald door de omgeving waar ze zelf deel van uitmaken. (In de sociale psychologie spreekt men in dit verband ook wel over sociale identiteit (Tiemeijer, Thomas & Prast, 2009)).

Het onvermogen mobiliteit en ruimte succesvol af te stemmen door eenmaal bedachte plannen ook daadwerkelijk uit te voeren, kan dus ook het gevolg zijn van te simpel handelen door bestuurders en ambtenaren. Problemen simpelweg slagvaardig oplossen, leidt maar al te vaak tot patronen van besluitvaardige stagnatie, voortgaande consternatie of twijfelachtige reorganisatie (Teisman, 2005).

²) Zo maakt de economische crisis niet alleen dat plotseling moet worden bezuinigd op infrastructurele projecten, maar ook dat de aandacht nu vooral uitgaat naar het beter benutten van bestaande infrastructuur (in plaats van het 'sneller en beter' aanleggen van nieuwe infrastructuur).

3. Mobiliteit en ruimte hernieuwd verbonden

Hoe mobiliteit en ruimte nu succesvol op elkaar af te stemmen? Plannen worden gemaakt. Ambtenaren analyseren de problemen en ontwikkelen oplossingsrichtingen. Om vervolgens onder meer de kosten en baten van deze oplossingsrichtingen te onderzoeken. Veelal met behulp van steeds complexer wordende modellen om de effecten te voorspellen. Bestuurders kiezen de beste oplossing, zo is de redenering, waarna de plannen worden uitgevoerd.

Deze analytische kijk op de afstemming tussen mobiliteit en ruimte is sterk ontwikkeld in de disciplines die zich bezighouden met het aanpakken van vervoersplanologische opgaven: de wereld van ingenieurs en planologen. Ook daadkracht en bestuurlijke reorganisatie vinden hun complement in deze manier van kijken waarin beleid en uitvoering elkaar opeen volgen en weloverwogen met elkaar worden verbonden. De weerbarstige praktijk van afstemming tussen mobiliteit en ruimte leert dat deze, in bepaald opzicht ideaaltypische manier van kijken ook eenzijdig is. Niet dat een goede beleidsvoorbereiding, waarin de inhoud centraal staat, en besluitvorming er niet toe doen. Alleen in de veranderde samenleving – door Castells (1996) gekarakteriseerd als *The rise of the network society* en door Crosby & Bryson (2005: 4) als 'a no-one-in-charge, shared-power world' – is het besluit niet het kritisch kantelpunt tussen beleid en uitvoering, maar bepaalt een reeks beslissingen genomen door allerlei actoren of en hoe mobiliteit en ruimte worden afgestemd. Doorgaande besluitvorming, noem ik dit. Een dergelijk verloop van de besluitvorming impliceert dat beleid en uitvoering elkaar niet per se opeen hoeven volgen, maar elkaar soms raken, door elkaar heen lopen, gelijk op gaan of simpelweg verdeeld zijn van elkaar.

De complexiteit van het aanpakken van vervoersplanologische opgaven verlangt dan ook andere, aanvullende manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering. Naast de analytische kijk op de afstemming tussen mobiliteit en ruimte onderscheid ik nog twee manieren van kijken: de bestuurlijke en de culturele kijk (zie tabel 1)³).

Tabel 1. Drie manieren van kijken op de afstemming tussen mobiliteit en ruimte

	Analytische kijk	Bestuurlijke kijk	Culturele kijk
Afstemming mobiliteit en ruimte als ...	doelgericht handelen (ambitie verzilveren, probleem oplossen)	uitkomst van politieke strijd waar belangen op het spel staan	proces van betekenisverlening
Wereld van ...	onderzoek en plannen	coalities en compromissen, en ook achterkamertjes en vriendjespolitiek	beelden en verhalen, en vormen van expressie
Beoordeeld op ...	effectiviteit, efficiency en samenhang	positiebehoud en steun	draagvlak en leervermogen
Verloop proces ...	opeenvolgende fasen met herkenbaar verloop	ronden, als een permanente strijd in arena's	doorgaande interactie, via zogenaemde discourscoalities
Besluitvorming door ...	individuele actor	interactie tussen actoren	interactie tussen actoren
Accent in besluitvorming op ...	bevredigende oplossing	strategisch gedrag van actoren	dynamiek en inertie in interactie

³) In het hoofdstuk 'Proces van regionale afstemming tussen mobiliteit en ruimte' in het boek *Mobiliteit en ruimte* ga ik nader in op de verschillende manieren van kijken op de afstemming tussen mobiliteit en ruimte (Groenendijk, 2013).

De drie manieren van kijken helpen elk om verschillende mogelijkheden te onderscheiden voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte. Patronen van verbinding noem ik dit:

- *Sequentieel patroon: tot besluitvorming brengen*

Het sequentieel patroon is het patroon waarin beleid en uitvoering elkaar opeenvolgen en weloverwogen met elkaar worden verbonden. Het sequentieel patroon is vaak herkenbaar in de gefaseerde aanpak van vervoersplanologische opgaven. Daarnaast is het sequentieel patroon nogal eens herkenbaar in het logische verhaal op het podium; problemen zijn geanalyseerd, oplossingsrichtingen zijn onderzocht en de beste oplossing is gekozen. Procesmatig handelen, projectmatig communiceren is het devies, omdat de taal van hiërarchie en project (daadkracht, duidelijkheid, durf, doorpakken) vaak sterker is dan de taal van netwerk en proces (luisteren, goed overleg voeren, ruimte geven, de ander erbij betrekken) (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

Het sequentieel patroon laat ook de mogelijkheid zien hoe ingewikkelde issues op systematische wijze tot besluitvorming kunnen worden gebracht. De kunst daarbij is informatie bestuurlijk behapbaar te maken⁴). In het voorbeeld van VERDER worden al de maatregelen door de werkgroep BOEI getoetst aan de hand van het beoordelingskader, aangevuld met overige aspecten uit de OEI-systematiek. *'Dit is de BOEI-score, daar blijf je af. Wel kunnen bestuurders een andere, politieke keuze maken'*. Ook in de tussenfase Ring Utrecht komt de informatie die bestuurders nodig hebben om een besluit te nemen zo puur en inzichtelijk op tafel dat bestuurders er wel iets van moeten vinden.

- *Anticiperend patroon: macht en invloed uitoefenen*

Het anticiperend patroon is het patroon waarin beleid en uitvoering elkaar soms raken en door machts- en invloedsuitoefening met elkaar worden verbonden. Het anticiperend patroon is vaak herkenbaar in de strijd achter de coulissen over de eigen voorkeuren van bestuurders en ambtenaren. In het voorbeeld van VERDER is de besluitvorming over de vertramming Utrecht CS – De Uithof zo'n opvallend voorbeeld van strijd die plaatsvindt. De werkgroep BOEI beoordeelt de vertramming Utrecht CS – De Uithof namelijk negatief, op basis van de relatief beperkte reistijdwinst en de hoge kosten van de maatregel. Maar voor de gemeente Utrecht staat of valt het VERDERpakket met de tram. Uiteindelijk wordt in ruil voor enkele maatregelen die de werkgroep BOEI wel positief heeft beoordeeld, de vertramming Utrecht CS – De Uithof als maatregel in het VERDERpakket opgenomen. Bestuurders, en ook ambtenaren, accepteren dergelijk keuzen niet alleen, ze hebben de vrijheid politieke keuzen te maken ook nodig in hun handelen. Al de deelnemende overheden in VERDER moeten ook met het verhaal thuis kunnen komen.

Soms verplaatst de strijd achter de coulissen zich ook even naar het podium. Bijvoorbeeld in het lekken naar de pers om eigen belangen veilig proberen te stellen.

⁴) Ambtenaren kennen vaak grote waarde toe aan gedetailleerde informatie, gebaseerd op analyses, onderzoek en modellen. Een informatieoverdosis leidt er echter toe dat bestuurders terugvallen op hun intuïtie. Dan is in feite alle onderzoek voor niets geweest (Kennisplatform verkeer en vervoer, 2006). De vraag aan bestuurders daarbij is niet: Welk advies wilt u horen?, maar: Welke informatie hebt u nodig om een besluit te nemen?

- *Alternerend patroon: gebeurtenissen benutten*

Het alternerend patroon is het patroon waarin beleid en uitvoering door elkaar heen lopen en door meebeweging met elkaar worden verbonden. Het alternerend patroon laat de mogelijkheid zien om gebeurtenissen in de omgeving, die zich altijd zullen voordoen, te benutten om problemen en oplossingen te koppelen (vergelijk Kingdon, 1984). Dat kan al eenvoudig door bijvoorbeeld mijlpalen af te spreken (zoals in Randstad Urgent) en bestuurlijk overleg tussen rijk en regio te benutten om voortgang te boeken. Dat kan ook geavanceerd door in te spelen op dynamiek in de omgeving, zoals in de tussenfase Ring Utrecht in het voorbeeld van VERDER. In de slipstream van de keuze voor een voorkeursrichting voor de Ring Utrecht worden nog twee beslissingen meegenomen. Het rijk speelt in op de keuze door er de uitbreiding van de A12 met een extra rijstrook op de parallelbaan aan te koppelen. De gemeente Utrecht op haar beurt ziet het als een kans om het rijk ook de opwaardering van de Noordelijke Randweg Utrecht te laten financieren; een maatregel die is opgenomen in het Actieplan luchtkwaliteit Utrecht, echter nog zonder financiële dekking. Daarnaast laat het alternerend patroon de mogelijkheid zien om projecten en maatregelen te combineren. Het opraken van oude verdienmogelijkheden (van landbouwgrond naar bouwgrond) en van financiële middelen die het rijk nog had, benadrukt alleen maar het belang van het combineren van initiatieven tot programma's van projecten en maatregelen die meer zijn dan de som der delen (Teisman, 2012)⁵).

- *Parallel patroon: successen boeken en vieren*

Het parallel patroon is het patroon waarin beleid en uitvoering gelijk opgaan en door profilering met elkaar worden verbonden. Het parallel patroon laat de mogelijkheid zien hoe kortetermijnsuccessen verbindend werken, ervoor zorgen dat samenwerking naar meer smaakt. In het voorbeeld van VERDER kon het Utrechts Verkeer en Vervoerberaad al snel besluiten over een aantal 'no regretmaatregelen'. Dergelijke maatregelen helpen om de sfeer goed te houden, aan te sluiten bij de horizon van bestuurders⁶), vertrouwen te wekken en draagvlak te creëren.

Voor een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte is het nodig dat al deze mogelijkheden tot het handelingsrepertoire behoren. De kracht schuilt in effectief combineren van de verschillende patronen van verbinding. Zo werken kortetermijnsuccessen verbindend, maar ze mogen niet leiden tot fragmentatie⁷). Een effectieve combinatie is dan het combineren van het parallel patroon met het sequentieel patroon, van waaruit ambtenaren een beetje tegenwicht kunnen bieden, zodat kortetermijnsuccessen het zoeken naar langetermijnoplossingen niet in de weg staan.

⁵) Hoewel het Nederlands planningsstelsel, ook instrumenteel, sterk is uitgebouwd, zijn er weinig instrumenten voor onderhandeling. Succesvolle projecten van ruimtelijke ontwikkeling rondom openbaar vervoerknooppunten in de Verenigde Staten geven goede voorbeelden van hoe een meer ontwikkelingsgericht instrumentarium eruit kan zien (Groenendijk & Le Clercq, 2004).

⁶) Denken als een bestuurder helpt: voor bestuurders is besluitvorming het doel en (uitvoering van) beleid een middel, terwijl dat voor ambtenaren precies andersom is (Kennisplatform verkeer en vervoer, 2006).

⁷) Soms zijn beleid en uitvoering ook simpelweg verdeeld van elkaar. Zo'n gefragmenteerd patroon is nogal eens herkenbaar in de relatie tussen mobiliteit en ruimte. Korte termijn, vaste besismomenten, resultaatgericht (de wereld van mobiliteit) blijkt zich moeilijk te verhouden tot lange(re) termijn, dynamisch, gericht op kansen (de wereld van ruimte). In het voorbeeld van VERDER zou er aanvankelijk sprake zijn van een interactief proces tussen de uitvoering van de zogenoemde pakketstudies en het werken aan de *Ontwikkelingsvisie Utrecht 2015-2030*. Er is echter nauwelijks uitwisseling tussen VERDER en NV Utrecht. Ook in Randstad Urgent is er sprake van twee op zichzelf staande projecten.

Tot slot: de complexiteit van het aanpakken van vervoerplanologische opgaven verlangt daarnaast andere, aanvullende handelwijzen van bestuurders en ambtenaren. Handelwijzen die complexiteit erkennen en waarderen. Teisman (2005) schrijft in dit verband treffend over tegenstrijdige competenties die het hanteren van complexiteit van bestuurders en ambtenaren vraagt: ordening én verbinding en bovenal het vermogen deze te combineren. Naast knopen doorhakken, moeten bestuurders en ambtenaren bij wijze van spreken touwtjes aan elkaar knopen. En naast taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdelen, moeten bestuurders en ambtenaren samenwerken. Zonder dat dit dan weer leidt tot patronen van besluiteloze praatcircuits, vluchtig enthousiasme en overgeorganiseerde verbindingen. Het is de zoektocht naar heelheid (Teisman, 2005) of naar verbindend vermogen, zoals ik het noem. Daarbij gaat het zowel gaat om verbindend vermogen van de individuele actoren, van de groep samenwerkende actoren als de eigen organisaties en bijbehorende manier van werken. Een succesvolle afstemming tussen mobiliteit en ruimte ligt niet verankerd in de eigen actie, maar in het effectief kunnen combineren van de verschillende patronen van verbinding én de kwaliteit van de interactie.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2003), *Tussen beleid en uitvoering; lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag: Sdu
- Boomen, T. van den & C.S. Venhoeven (2012), *De mobiele stad; over de wisselwerking van stad, spoor en snelweg*, Rotterdam: nai010
- Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof (2007), *Management in netwerken; over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma
- Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof (1995), *Netwerkmanagement; strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society*, Malden: Blackwell
- Churchman, C.W. (1979), *The systems approach and its enemies*, New York: Basic Books
- Clercq, F. le (1996), *De spannende relatie tussen verkeer en verstedelijking*, Amersfoort: Twynstra Gudde
- Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008), *Sneller en Beter; advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*
- Commissie versterking Randstad (2007), *Advies commissie versterking Randstad*
- Crosby, B.C. & J.M. Bryson (2005), *Leadership for the common good; tackling public problems in a shared-power world*, San Francisco: Jossey-Bass
- CROW (2013), *Mobiliteit en ruimte; de wisselwerking tussen mobiliteit en ruimte in de stedelijke regio*, Ede: CROW
- Feddes, F. (2006), 'Een plan dat werft; een workshop over ontwerp en politiek', in: M.A. Hajer, D. Sijmons & F. Feddes, *Een plan dat werkt; ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam: NAI
- Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (2005), *Je gaat erover of niet; rijksbrede takenanalyse*
- Groenendijk, J.M. (2013), 'Proces van regionale afstemming tussen mobiliteit en ruimte', in: CROW, *Mobiliteit en ruimte; de wisselwerking tussen mobiliteit en ruimte in de stedelijke regio*, Ede: CROW
- Groenendijk, J.M. & F. le Clercq (2004), 'Ervaringen met ontwikkelingsplanologie', in: *Rooilijn* 37 (8): 388-393
- Groenendijk, J.M., F. le Clercq & L. Bertolini (2003), 'Bereikbaarheid als planningskader voor interventies in verkeer en vervoer', in: *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*
- Heer, J.M. de, M. Berendse, H.L. Duijnhoven & S. Merkus (2010), *Besturen onder druk; bestuurscultuur en infrastructurele besluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Rozenberg
- Kaats, E.A.P. & W. Opheij (2008), *Bestuurders zijn van betekenis; allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, Maarssen: Reed Business
- Kahneman, D. (2011), *Thinking, fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2006), *Het managen van een gebiedsgericht project*
- Kingdon (1984), *Agenda's, alternatives and public policies*, New York: HarperCollins
- Lint, J.W.C. van & V.A.W.J. Marchau (2011), *De file dat ben je zelf*, Delft: Publikatieburo Bouwkunde
- March, J.G. (1994), *A primer on decision making; how decisions happen*, New York: The Free Press
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Bestuur in samenhang; de bestuurlijke organisatie van Nederland*

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Bestuur en bestuurlijke inrichting; tegenstellingen met elkaar verbinden*
- OV-bureau Randstad (2011), *Synergie tussen OV en RO; een verkenning*
- Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973), 'Dilemma's in a general theory of planning', in: *Policy Sciences* 4 (2); 155-169
- Teisman, G.R. (2012), *Proceskunst; gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*, Gouda: NederlandBovenWater
- Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke netwerken; ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Den Haag: Nirov
- Teisman, G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde; over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu
- Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas & H.M. Prast (2009), *De menselijke beslisser; over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Tiggelaar, B. (2012), *MBA in één dag, het boek; een frisse blik op de beste ideeën van de belangrijkste managementdenkers*, Soest: Tyler Roland
- Twynstra Gudde (2012), *Belofte maakt schuld; evaluatie OV-bureau Randstad*
- Ulrich, W. (1983), *Critical heuristics of social planning; a new approach to practical philosophy*, Bern: Haupt
- Vermaak, J.G. (2009), *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken; werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*, Deventer: Kluwer
- Wee, G.P. van (2013), 'Nederland heeft de naam goed te zijn in plannen maken, maar niet in plannen implementeren', in: *Delta*, 45 (10): 20-22
- Weick, K.E. (1969), *The social psychology of organizing*, Reading: Addison-Wesley
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995), *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Sdu
- Winsemius, P. (2009), 'Maatschappelijke vernieuwing', in: F.W. Huibregtsen, *De publieke zaak; inspiratie voor een nieuwe dynamiek in de samenleving*, Amsterdam: Business Contact