

Hoe bereikbaar is bereikbaarheid? Een kritisch perspectief op 'integrale' besluitvorming

Isabel Liedtke – Studio Bereikbaar – isabel.liedtke@studiobereikbaar.nl
Patrick Witte – Universiteit Utrecht – P.A.Witte@uu.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2018, Amersfoort**

Samenvatting

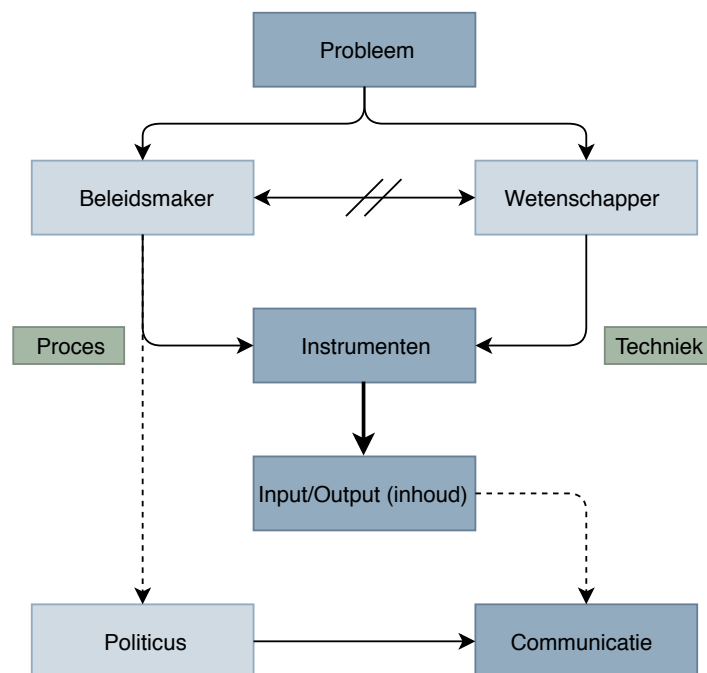
Om de bereikbaarheidsproblematiek meester te worden is het cruciaal dat de afstemming tussen ruimte en mobiliteit verbeterd wordt, maar ook dat een andere *mindset* gecreëerd wordt omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Hiermee wordt bedoeld dat bereikbaarheid niet alleen vanuit een infrastructurele-, maar ook vanuit een ruimtelijke, persoonlijke en economische invalshoek moet worden benaderd. Daarnaast moet erkend worden dat de politiek, maatschappelijke ontwikkelingen en beleid meer invloed blijken uit te oefenen op de uiteindelijke bereikbaarheid dan momenteel wordt verondersteld. Om deze andere *mindset* te kunnen bewerkstelligen moet de kloof tussen wetenschap en praktijk verminderd worden, vooral qua organisatorische barrières en institutionele beperkingen. Om hier een bijdrage aan te kunnen leveren, werd het mobiliteitsprogramma van Zuid-Nederland, SmartwayZ.NL, geanalyseerd. Hieruit blijkt dat het programma in dubio zit, omdat beide ontwikkelpaden (innovatief of traditioneel) behoefte hebben aan een andere governance-houding, waarbij de meer traditionele institutionele insteek momenteel de bovenhand heeft. De keuzes die het programma maakt blijven het innovatieve pad ook verder tegenwerken. Hierdoor neemt de kans toe dat SmartwayZ.NL in een zogenaamde 'infrabubbel' terechtkomt. De beleidsmakers geven aan dat hun mobiliteitsopgave soms andere organisatorische of institutionele behoeften heeft dan het programma, waardoor een transformatie van de institutionele verhoudingen gewenst is. Deze behoeften bleken inherent verbonden te zijn aan het vergroten van de oplossingsruimte voor mobiliteitsopgaven, wat werd gezien als de manier om deze opgaven integraler aan te pakken. Met betrekking tot de veranderende *mindset* over bereikbaarheid, moet deze hang naar integraliteit kritisch worden bekeken. Mobiliteitsopgaven moeten namelijk niet per se integraler worden aangepakt, maar er moet een besef gecreëerd worden dat een andere sector soms beter in staat is om het probleem op te lossen. Hierdoor wordt ook de integrale opgave en niet alleen een sector vooruitgeholpen. Het gesprek en vermogen om te schuiven in de oplossingsruimte wordt door een *mindset* van sectorale reflectie op integraal niveau bevorderd, terwijl de opgaven op sectoraal niveau uitvoerbaar blijven.

1. Verschuivingen in het gedachtegoed van bereikbaarheid

Door de toenemende drukte op de weg staat bereikbaarheid onder druk (CPB/PBL, 2015), waardoor een slim, duurzaam en meer geïntegreerd vervoerssysteem ontwikkeld moet worden om dit op te lossen. Om dit te bereiken wordt erkend dat de afstemming tussen ruimte en mobiliteit versterkt moet worden. Momenteel zijn de Nederlandse beleidsmakers echter vooral verkeerskundig ingesteld en wordt de invloed van ruimtelijke kenmerken in mobiliteitsonderzoek overschat. Daarom klinken er steeds meer geluiden dat een omslag in de benadering van zowel het mobiliteitssysteem als de regels, financiering en werkwijzen vereist is (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2018). Hiervoor is niet alleen een betere afstemming tussen ruimte en mobiliteit noodzakelijk, maar is het ook van belang dat een andere *mindset* gecreëerd wordt omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Hiermee wordt bedoeld dat bereikbaarheid niet alleen vanuit een infrastructurale-, maar ook vanuit een ruimtelijke, persoonlijke en economische invalshoek moet worden benaderd. Verder moet erkend worden dat de politiek, maatschappelijke ontwikkelingen en beleid meer invloed uitoefenen op de uiteindelijke bereikbaarheid dan momenteel wordt verondersteld.

Om dit te kunnen bewerkstelligen, is er behoefte aan het versterken van de relatie tussen de wetenschaps- en praktijkwereld omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Uit figuur 1 blijkt dat beleidsmakers en wetenschappers de bereikbaarheidsproblematiek vanuit twee verschillende invalshoeken benaderen. Beide partijen opereren hierbij binnen hun eigen kaders, waardoor de uitwisseling tussen de technische en procesmatige kant van het bereikbaarheidsprobleem minimaal optreedt en de kloof met betrekking tot bereikbaarheidsinstrumenten sterk is (Silva, 2017). In de wetenschap wordt dit beschreven als de disconnectie tussen wetenschap en praktijk, wat er tevens toe leidt dat politici vaak worden bekritiseerd voor hun 'politieke' keuzes waarin gering aandacht wordt besteed aan de technisch gegenereerde kennis (Vigar, 2017).

Figuur 1: Schematische weergave van de benaderingen van de bereikbaarheidsproblematiek (Liedtke, 2018)



Er is in tal van bereikbaarheidsonderzoeken getracht om de beleidsmaker tijdens de ontwikkeling van de bereikbaarheidsinstrumenten te betrekken (bv. *COST Action TU1002*), omdat de beleidsmaker wordt gezien als de *linking pin* tussen beide werelden (Bertolini et al., 2005). Beleidsmakers onderstreepten hierbij het nut van de ontwikkelde instrumenten, maar gaven de instrumenten weinig kans van slagen in hun eigen organisaties. Hieruit kwam dus naar voren dat de organisatorische barrières en institutionele beperkingen de voornaamste oorzaken voor de disconnectie vormen (Silva et al., 2017). Deze governance-gerichte vraagstukken blijken in de literatuur over mobiliteit en bereikbaarheid momenteel echter grotendeels genegeerd te worden, waardoor het gevaar blijft dat pseudo-bereikbaarheidsinstrumenten ontwikkeld worden, die in de praktijk maar een geringe kans van slagen hebben (Marsden & Reardon, 2017).

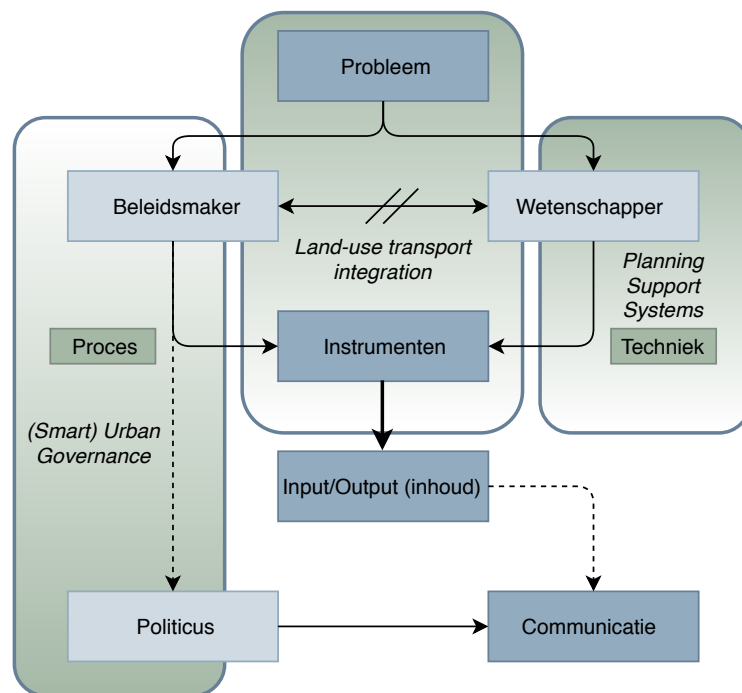
De overduidelijke technische focus van mobiliteitsonderzoek en het gemis van de ruimtelijke en beleidsmatige inbreng voor het bereikbaarheidsvraagstuk zijn dus ten koste gegaan van het begrip 'hoe, wanneer, of, en in welke mate' de bereikbaarheidsinstrumenten feitelijk van toepassing kunnen zijn (Gudmundsson & Sørensen, 2013). Om deze reden is in dit onderzoek getracht om meer inzicht te bieden in de procesmatige kant van het bereikbaarheidsvraagstuk door de beleidsmaker centraal te stellen en de volgende centrale vraag te hanteren: "*Hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven?*". De verandering in het denken slaat hierbij op de behoefte van de veranderende *mindset*. Het besluitvormingsproces als leidend onderdeel gaat in op de rol van de beleidsmaker en diens relatie tot de politieke en wetenschappelijke wereld. Het vaststellen van de mobiliteitsopgaven gaat tot slot in op de fase waarin dit onderzoek verondersteld dat de verandering in het denken met name bewerkstelligd en onderzocht kan worden, omdat het gedachtegoed over bereikbaarheid in deze fase nog kan veranderen.

In de volgende twee secties wordt allereerst ingegaan op de opzet van dit onderzoek met betrekking tot de verbintenis tussen theorie en praktijk. Er wordt hierbij ingegaan op drie theoretische stromen die een onderdeel vormen van het bereikbaarheidsvraagstuk (sectie 2). Daarnaast wordt de keuze om het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL intensief te onderzoeken toegelicht (sectie 3). Vervolgens worden in sectie 4 de resultaten van drie verschillende methodologische invalshoeken gepresenteerd; respectievelijk een documentenanalyse, interviews en een groepsessie. In sectie 5 wordt ten slotte teruggegrepen op het aansporen van een andere *mindset* omtrent bereikbaarheid en de besluitvorming van mobiliteitsopgaven.

2. Drie theoretische invalshoeken over bereikbaarheid

Vanuit een theoretische optiek bevindt het bereikbaarheidsvraagstuk zich op het snijvlak van drie theoretische stromen: de *land-use transport integration* (LUTI) stroom, de *planning support systems* (PSS) stroom en tot slot de *smart urban governance* (SUG) stroom (figuur 2, zie volgende pagina). In de volgende drie paragrafen wordt op de voor dit onderzoek relevante kennis uit deze theoretische stromen ingegaan.

Figuur 2: Schematische weergave van de bereikbaarheidsproblematiek t.o.v. de drie theoretische stromen (Liedtke, 2018)



2.1 Bereikbaarheid als sleutelfactor tussen ruimte, mobiliteit en beleid

Bereikbaarheid kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden waardoor het wordt bemoeilijkt om de term in concrete en eenduidige indicatoren uit te drukken. In het kort zouden de diverse definities ervan samengevat kunnen worden als de toegang tot iets, waaruit complexe interacties tussen ruimte en mobiliteit ontstaan en het sociale aspect van de interacties (maatschappelijke ontwikkelingen) tot uiting komt (Boisjoly & El-Geneidy, 2017). Daarnaast is de term cruciaal in het proces van planvorming en beleidsontwikkeling. Bereikbaarheid dient namelijk niet alleen als sleutelfactor om de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit te begrijpen, verklaren en modelleren, maar ook als indicator voor beleidsevaluaties om de effecten van mobiliteits- en ruimtelijk beleid te bepalen (Geurs, 2014). Hierdoor vormt het een des te groter probleem dat de term zowel in onderzoek als beleid (lees: wetenschap en praktijk) veelal niet of impliciet gedefinieerd wordt. Dit wordt eveneens onderstreept doordat de wetenschappelijke disciplines omtrent mobiliteits- en bereikbaarheidsonderzoek geen balans vinden in de mate waarin de vier bereikbaarheidscomponenten (locaties van activiteiten, verkeers- en vervoerssystemen, tijd en kenmerken van een individu) uitgewerkt dienen te worden (Geurs & van Wee, 2004).

Om deze reden is het ook van belang dat de discussie over bereikbaarheid, ruimte en mobiliteit veel breder getrokken wordt in met name de wetenschappelijke wereld dan momenteel gebeurt. Er wordt namelijk erkend dat de context een doorslaggevende rol heeft in de mate waarin ruimte en mobiliteit in staat zijn om samen te werken. De maatregelen die voortkomen uit bereikbaarheidsinstrumenten kunnen bruikbaar zijn om de nadruk op de bereikbaarheidsproblemen te leggen, maar vooralsnog niet geïmplementeerd worden doordat ze niet stroken met de percepties van de mensen uit

de praktijkwereld (Curl et al., 2011). Daarnaast blijkt wetenschappelijke kennis in de praktijk ook terzijde te worden geschoven als deze de politieke agenda of visie betwist (Tennøy et al., 2016). Het blijkt in de meeste landen ook zo te zijn dat er weinig formele en informele prikkels voor betrokken sectoren en vakdisciplines bestaan om samen te werken aan integrale oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken (te Brömmelstroet et al., 2016). Al met al neemt de urgentie om beleidsmatige disciplines meer aandacht te geven in het brede spectrum van bereikbaarheid toe.

2.2 De ontwikkelboog van bereikbaarheidsinstrumenten

Er werd al aangegeven dat diverse bereikbaarheidsonderzoeken getracht hebben om beleidsmakers te betrekken bij de ontwikkeling van bereikbaarheidsinstrumenten, zodat de disconnectie tussen wetenschap en praktijk vermindert. Met deze instrumenten worden onder meer *planning support systems* (PSS) bedoeld, wat omschreven kan worden als geo-informatie gebaseerde instrumenten met specifieke functionaliteiten (zoals ruimtelijke- of mobiliteitsanalyses, modellering en kaartvisualisatie) die gericht zijn op het ondersteunen van planningsopgaven (bijvoorbeeld planvorming of -evaluatie). De focus blijkt hierbij vooral op het verbeteren van de karakteristieken van het instrument te liggen en niet op diens relevantie voor de praktijk, terwijl er behoefte is om instrumenten voor een breder publiek, zoals beleidsmakers en politici, toegankelijk te maken (Bertolini et al., 2005). Momenteel zijn PSS echter betrekkelijk ongevoelig voor de politieke en beleidsmatige omgeving waarin de instrumenten zijn ingebed, terwijl de politieke structuren en context juist van belang zijn om de bruikbaarheid en reikwijdte van PSS te begrijpen (Pelzer, 2017).

Daarom moet erkend worden dat PSS geen wondermiddelen zijn (Geertman, 2017). Het creëren van de hoogst mogelijke meerwaarde zit namelijk niet alleen in de kracht van het instrument zelf, maar ook in de erkenning wanneer een instrument wel of niet nodig is om de kwaliteit van een bepaalde opgave te verbeteren. Hierdoor moet bij de formulering van PSS-onderzoeksvragen de nadruk gelegd worden op het doel dat het instrument tracht te ondersteunen in plaats van het instrument zelf (Pelzer, 2017). Voor de daadwerkelijke praktijkbedding van PSS zou het creëren van een PSS-infrastructuur in samenhang met belanghebbende partijen in een continue en interactief proces een aanzet kunnen geven. Hierbij is het essentieel dat de institutionele context voorziet in de nodige fondsen en het mandaat om dit te bewerkstelligen (Goodspeed & Hackel, 2017). De mate waarin het instrument hierbij een beleidsondersteunende rol kan vervullen, is dus sterk afhankelijk van het beleidsvraagstuk, de context en de specifieke kenmerken van de opgave zelf. Om optimaal bij te kunnen dragen aan besluitvorming moeten deze factoren op elkaar afgestemd zijn, zodat PSS adequaat hierop in kunnen spelen.

2.3 In hoeverre is een institutionele omslag vereist?

'Slimme' concepten (zoals *smart mobility*) worden de afgelopen jaren steeds meer geaccepteerd in de ruimtelijke ordening en verkeerskunde. Dit geldt ook voor *smart urban governance* (SUG) voor wat betreft besluitvormingsprocessen. Dit houdt in dat het mandaat voor besluitvorming niet alleen bij de overheid ligt, maar in samenspraak met diverse andere publieke/private partijen en burgers. Hierbij zijn technische structuren en politiek-bestuurlijke verhoudingen nauw met elkaar verweven, waardoor het per situatie

van belang is om de gekozen governance strategie af te stemmen op de specifieke beleidscontext. De benadering van bereikbaarheid vanuit diverse invalshoeken (kennis, rolverdeling tussen rijk en regio, beleid, ontwikkeling van draagvlak) wijst hierbij op diverse governance strategieën als de meest toepasselijke oplossingsrichting.

In de *smart governance* literatuur is er meer aandacht voor lokale, praktijkgerichte en politieke kennis. Deze kennisvormen moeten explicieter aandacht krijgen binnen mobiliteitsdisciplines en beter met elkaar verbonden worden (Vigar, 2017). De focus op het proces, bestaande uit kennisuitwisselingen, en de voortkomende keuzes voor de implementatie van bepaald beleid komen hierbij duidelijk naar voren. De nadruk ligt dus op de herstructurering van de technische kennis door andere (lokale, context-specifieke) kennisvormen eveneens een kans te geven in de besluitvorming. Ook de *smart mobility* literatuur wijst erop dat radicaal anders samengewerkt zou moeten worden om de mobiliteitstransitie in goede banen te leiden (Docherty et al., 2017). Zowel intern (organisaties) als extern (tussen diverse partijen) moet meer lef ontstaan om innovatieve oplossingen te laten concurreren met bijvoorbeeld de aanleg van een extra rijstrook. Rijk en regio moeten hier open voor staan, zodat markt- en kennispartijen de mogelijkheid krijgen om hun ideeën toe te passen.

Met betrekking tot het huidige mobiliteitsbeleid, blijkt de politieke context aanzienlijk invloed te hebben op mankracht, middelen en financiën waardoor het niet mogelijk is om objectieve mobiliteitsopgaven te formuleren (Cantarelli et al., 2010). Daarom wordt ook aangegeven dat de nadruk eerder zou moeten liggen op het verhelpen van de verwachtingskloof (focus op politiek en maatschappij) in plaats van de implementatiekloof (erkende kloof tussen wetenschap en praktijk). Een effectieve en gerichte betrokkenheid van belanghebbende partijen uit de omgeving kan hierbij helpen om meer draagvlak te ontwikkelen en het gebruik van bereikbaarheidsconcepten in de praktijk te stimuleren (Stewart, 2017). Al met al wordt duidelijk dat een politiek begrip van technologie vereist is, meer aandacht moet worden besteed aan de procesmatige inrichting van het bereikbaarheidsvraagstuk, en de uiteindelijke governance strategie (of houding) altijd vastgesteld moet worden in samenhang met de economische situatie en bredere maatschappelijke waarden (Meijer & Bolívar, 2016).

3. Context van het programma SmartwayZ.NL

SmartwayZ.NL werd gestart nadat de Ruit rond Eindhoven in 2014 geen politieke meerderheid kreeg, omdat dit niet meer als de gewenste aanpak werd gezien om de bereikbaarheidsproblematiek van Zuid-Nederland op te lossen. Aan de hand van drie hoofddoelstellingen werd getracht om de bereikbaarheid te verbeteren: 1) het verbeteren van de doorstroming, 2) het stimuleren van innovaties en 3) goede procesvoering. Hierdoor moet de economie in Zuid-Nederland versterkt, de internationale connectiviteit verbeterd en een slimmer mobiliteitssysteem gerealiseerd worden. Hiervoor werden acht deelopgaven vastgesteld, die uit zes infrastructurele opgaven – nader te bepalen op de A58, A2, A67 en N279 – en twee afwijkende opgaven bestonden, waarvan één de bereikbaarheid van de (stads)regio Eindhoven zou aanpakken en de andere zou ingaan op *smart mobility*. Daarnaast was het op bestuurlijk niveau een doel om het huidige proces van 'vast' programmeren los te laten en ruimte voor experimenten te bieden.

Hierdoor creëerde Smartway.NL uiteindelijk twee paden: enerzijds een innovatieve en inclusieve aanpak van slimme oplossingen en anderzijds de traditionele aanpak met infrastructurele projecten. Het programma loopt van 2016 tot 2026, waarbij het van belang is om duidelijke successen te boeken, die ook de lange termijn (2040) ten goede komen.

Er is gekozen om het programma SmartwayZ.NL te analyseren wegens een aantal redenen. De voornaamste reden is de doorlooptijd van dit programma ten opzichte van de andere programma's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018). Waar de andere programma's (MRA, MRDH, U-NED) zich nog in de kwartiermakersfase bevinden, is SmartwayZ.NL al in 2016 gestart met het uitwerken van de mobiliteitsopgaven en is de voortgang van het programma al een paar keer geëvalueerd. Verder onderscheidt het programma zich door het hoofddoel van 'goede procesvoering'. Het evalueren en monitoren van de mobiliteitsopgaven (de proceskant) wordt hierbij als een volwaardig doel gehanteerd, wat SmartwayZ.NL afzet tegenover de huidige hoofddoelstellingen van de MRA, MRDH en U-Ned. In het verlengde hiervan lag de nadruk in dit onderzoek ook op de beleidsmakers en hoe zij dit proces ervaren. Het doel was namelijk niet om te benchmarken hoe SmartwayZ.NL presteerde ten opzichte van andere programma's, maar om intensief te kunnen analyseren hoe de theoretische discussies zich in de praktijk weerspiegelen vanuit het perspectief van de beleidsmaker.

In lijn met de contextuele achtergrond en de keuze voor specifiek dit programma, werd ervoor gekozen om SmartwayZ.NL vanuit drie verschillende methodologische invalshoeken te analyseren: een documentenanalyse (kamerbrieven, inrichting van het governance systeem, aanvalsplan *smart mobility*, voortgangrapportages, opbouw van het adaptief programmeren en de langetermijnagenda), interviews (negen beleidsmakers: programmamanager, projectleiders en -coördinatoren van SmartwayZ.NL) en een groepssessie (vijf deelnemers variërend van projectleiders van de deelopgaven, een programmamanager en van het monitoring en evaluatie team). Op deze manier kon inzicht worden verkregen in de beleidsmatige structuren en (politieke) context die gepaard gaan met het vaststellen van de mobiliteitsopgaven.

4. Bereikbaarheid drie keer bekeken

In deze sectie worden de belangrijkste uitkomsten getoond. Hierbij wordt onder andere duidelijk dat SmartwayZ.NL, ondanks het willen inslaan van een ander pad met betrekking tot de bereikbaarheidsproblematiek, toch blijft hangen in dezelfde organisatorische en institutionele hindernissen net zoals de andere (lees: traditionelere) programma's ook veelal laten zien.

4.1 Twee ontwikkelpaden, één opgave

Uit de documentenanalyse kwam naar voren dat het vermogen van het programma om bij te kunnen sturen al vanaf het begin werd beperkt door de invloed van opgaven buiten het programma om. Deze opgaven worden nog als traditionele infrastructurele opgaven ingezet, waardoor eveneens de toon voor een traditioneler pad voor SmartwayZ.NL werd gezet. Bestuurlijk wordt hierbij vooral voortgebouwd op de infrastructurele opgaven,

terwijl het programma juist probeerde in te zetten op een traditioneel (lees: infrastructureel) én een innovatief ontwikkelpad. Momenteel bevindt SmartwayZ.NL zich hierdoor in dubio, omdat beide ontwikkelpaden een andere governance-houding vereisen en de behouden insteek (i.e. het traditionele pad) de bovenhand heeft. Daarom komen de meer generieke opgaven ook niet zo zeer tot hun recht, omdat het grootste gedeelte van het budget al gereserveerd is voor de traditionele(re) aanpak van de opgaven (d.w.z. asfalt aanleggen). Het soepele gebruik van bereikbaarheid en mobiliteit zorgt er daarnaast ook voor dat er verwarring in de operationalisering van de (programma)doelen optreedt. Dit heeft wederom weer invloed op de vraag of wordt ingezet op een integraal mobiliteitssysteem of het wegennetwerk. De keuzes die het programma maakt blijven de voortgang van het innovatieve pad (*smart mobility*/oplossingen die geen asfalt vereisen of niet gericht zijn op de auto) echter tegenwerken. Mede hierdoor kan worden verondersteld dat het programma tracht om meer flexibiliteit in de procesvoering in te bouwen, zodat alsnog aan de visie kan worden voldaan om de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te verbeteren en zo voor een internationale connectiviteit en sterke economie te zorgen. De ambities van het programma wijzen namelijk ook op een bredere scope dan de manier waarop het programma zich momenteel profileert (als mobiliteitsprogramma in plaats van bereikbaarheidsprogramma). Al met al wordt duidelijk dat als het programma, ondanks beide ontwikkelpaden, verder blijft inzetten op het traditionele pad, de kans toeneemt dat SmartwayZ.NL in een sectorale infrabubbel terechtkomt in plaats van het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek.

4.2 Verbreding van mobiliteitsopgaven

Voordat wordt ingegaan op de inhoud van de interviews, is het belangrijk om op te merken dat PSS (bereikbaarheidsinstrumenten) geen prominente rol blijken te spelen als het besluitvormingsproces leidend is in het 'bereikbaarheidsdenken'. Dit vormt een interessant punt, omdat het probleemveld van dit onderzoek (zoals toegelicht in de introductie van dit paper), vooral rust op de PSS-focus omtrent bereikbaarheidsinstrumenten. Hierdoor kan de vraag worden gesteld of de nadruk van de wetenschap ten aanzien van de bereikbaarheidsproblematiek niet gedeeltelijk misplaatst is. Uit de resultaten van deze sectie blijkt namelijk ook dat andere thema's, buiten PSS om, van belang zijn als het besluitvormingsproces leidend is.

Zo kwam er naar voren dat de startsituatie van het programma, de relatieve onvolwassenheid van *smart mobility* als beleidsconcept en de huidige (formele) procedures hinder opleveren voor mobiliteitsopgaven. Daarom was er een behoefte bij de beleidsmakers om de pre-verkenning van mobiliteitsopgaven breed in te steken. Hierbij is er besef aanwezig dat de huidige segmentering van de deelopgaven de sectorale infrabubbel instelling versterkt, waardoor het streven naar integraliteit beperkt wordt. Om alsnog buiten de kaders van de sectorale bubbel te kunnen fungeren, wordt adaptief programmeren als de geijkte manier gezien om dit te kunnen bewerkstelligen. Hierbij moet echter erkend worden dat de adaptieve capaciteit in relatie tot de aanwezige infrabubbel maar een beperkte reikwijdte heeft. Om deze reden werd door meerdere beleidsmakers aangegeven dat de gehele kijk van SmartwayZ.NL ook breder getrokken zou moeten worden, waarbij bereikbaarheid vanuit zowel een instrumentele als een beleidsmatige aanpak wordt benaderd. De huidige financieringssystematiek blijkt eveneens niet aan te sluiten bij het integraal kunnen oplossen van de bereikbaarheids-

problematiek. Hierbij ligt de nadruk over de vraag hoe het mobiliteitssysteem inzichtelijker kan worden gemaakt niet op een bereikbaarheidsinstrument, maar meer op de partijen en (financiële) procedures die dit inzicht moeten ontwikkelen.

Verder blijkt het programma zich in een ongemakkelijke positie te bevinden tussen de belangen van het Rijk en de regio. In relatie tot de kracht van de regio – de Triple Helix *governance* samenstelling – blijkt het vermogen ervan om hybride organisaties te ontwikkelen of te coördineren slechts beperkt te zijn. Dit werd onder andere zichtbaar door het onvermogen van het programma om discussies op managementniveau (directeuren-laag) te laten landen in de organisatie. Mede hierdoor komt naar voren dat de deelopgaven andere organisatorische of institutionele behoeften hebben dan het programma, waardoor kan worden gesteld dat de beleidsmakers de behoefte hebben om de mobiliteitsopgaven zowel intern (organisatie) als extern (institutioneel) te transformeren. In het verlengde hiervan is de nadruk van de *social design* trajecten van de deelopgaven komen te liggen op het ontwikkelen van procesregels om een impuls te bieden voor een lang en uitgebreid participatieproces. Hieruit kan worden opgemaakt dat SmartwayZ.NL tracht om een alomvattend programma te zijn met (mensgerichte) samenwerkingsvormen, waarbij een opener governance proces bewerkstelligd wordt. In hoeverre dit zal slagen en of dit volgehouden kan worden in het vervolg van het proces, hangt af van de mate waarin de infrabubbel dominant blijft en er gefocust wordt op de mobiliteitssector in tegenstelling tot een bredere focus inclusief andere sectoren die tevens cruciaal blijken te zijn (bijvoorbeeld wonen, economie of groen).

4.3 Het beantwoorden van de 'hoe'

In deze paragraaf wordt gepresenteerd welke discussies de individuele behoeften van de beleidsmakers teweeg hebben gebracht als ze worden teruggelegd in een groepssetting. Er blijkt onder andere dat het bepalen van de context waarin de desbetreffende opgave zich bevindt al begint bij het inzichtelijk krijgen van de percepties over bereikbaarheid voor de mobiliteitsopgaven om gezamenlijk (Rijk, regio en belanghebbende partijen) aan de slag te kunnen. Het bieden van een overzicht van de behoeften, die zowel over de organisatorische, institutionele als technische vlakken gaan, kan een bijdrage leveren aan het bedenken van *out-of-the-box* oplossingen, die niet per se gekoppeld zijn aan infrastructuur. Desondanks bleef het een uitdaging om helemaal buiten de kaders van de mobiliteitssector te denken. Daarom wordt verondersteld dat de beleidsmakers het mobiliteitsbeleid (in verhouding tot bijvoorbeeld ruimtelijk beleid) nog steeds als de meest effectieve aanpak voor het verbeteren van de bereikbaarheid zien.

Met betrekking tot de beantwoording van de vraag 'hoe' de bereikbaarheidsproblematiek opgelost zou moeten worden, vormt de voornaamste uitkomst van de groepsessie dat de behoeften van de beleidsmakers inherent verbonden zijn aan de discussie om de oplossingsruimte van mobiliteitsopgaven te vergroten. Dit zien de respondenten namelijk ook als de manier om de opgaven integraler aan te kunnen pakken. De eerder besproken infrabubbel blijkt dus toch zodanig te knellen dat er een roep voor meer flexibiliteit aan de orde is. De vraag hierbij is in hoeverre het programma in staat is om de benodigde oplossingsruimte voor de deelopgaven te creëren. De deelopgaven merkten namelijk ook dat een bredere scope vereist is voor hun opgave dan waarop de programmadoelen inzetten. Dit kan ook verklaren waarom de respondenten in de evaluatie aangaven dat ze

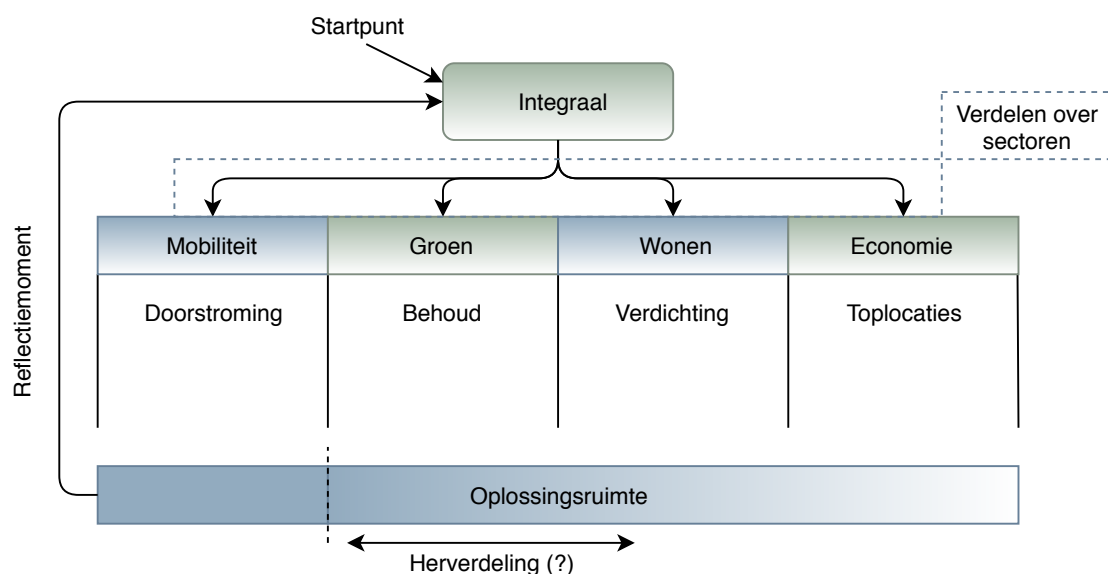
de discussies die uit de groepsessie voortkwamen kostbaar vonden. De normale setting van het programma bood namelijk niet de mogelijkheid om de discussie over integraliteit en oplossingsruimte zo aan de orde te laten komen.

5. Conclusie en discussie: het vergroten van de oplossingsruimte

In lijn met de besproken uitkomsten kan worden geconcludeerd dat er een roep is naar integraliteit, maar tegelijkertijd zichtbaar wordt dat deze integraliteit moeilijk te bereiken is. Met betrekking tot de veranderende *mindset* over bereikbaarheid, stelt dit onderzoek dat deze hang naar integraliteit kritisch moet worden bekeken. Het vergroten van de oplossingsruimte wordt namelijk op diverse manieren geïnterpreteerd. De beleidsmakers benaderen deze oplossingsruimte als het uitoefenen van invloed op andere sectoren, terwijl tegelijkertijd wordt getracht om in de eigen sector te blijven zodat geen rekening gehouden hoeft te worden met opgaven uit andere sectoren.

In dit onderzoek wordt echter verondersteld dat anders om moet worden gegaan met de oplossingsruimte. De oplossingsruimte houdt in dit geval namelijk de hoeveelheid hulpmiddelen binnen een sector in, zoals financiën, mankracht en politiek-bestuurlijke steun voor het oplossen van (sectorale) problemen binnen een integrale opgave. Deze hulpmiddelen worden vanuit de optiek van de beleidsmakers nu als een soort machtsvoordeel gebruikt, terwijl de nadruk meer zou moeten liggen op het verdelen van de hulpmiddelen op basis van de behoeftes van het integrale probleem. Het is dus van belang om in te zien dat de mobiliteitsopgave niet per se integraler moet worden aangepakt, maar het besef gecreëerd moet worden dat een andere sector soms beter in staat is om het probleem op te lossen en daardoor een deel van de eigen oplossingsruimte door een andere sector beter benut kan worden (figuur 5).

Figuur 5: Schematische uitleg van de het vergroten van de oplossingsruimte (Liedtke, 2018)



Beginnend bij het startpunt van figuur 5, die wijst naar de toestand 'integraal', wordt verwezen naar het politiek-bestuurlijke niveau waarin de opgave voor een bepaalde regio (zoals regio Zuid-Nederland voor SmartwayZ.NL) integraal wordt bekeken. Op dit niveau

worden vervolgens besluiten genomen om de integrale opgave te verdelen over de verschillende sectoren, waardoor sectorale opgaven worden geformuleerd die de integrale opgave moeten ondersteunen. Hieruit kan worden opgemaakt dat dit besluit eveneens de oplossingsruimte per sector verdeelt. Nadat de oplossingsruimte is verdeeld, proberen de verschillende sectoren hun opgave op te lossen. Hierbij blijkt echter vaak dat het probleem behoefte heeft aan een grotere oplossingsruimte dan de betreffende sector heeft. Momenteel proberen beleidsmakers om invloed uit te oefenen op de andere sectoren en zo de ruimte om hun probleem op te lossen te vergroten. In het geval van SmartwayZ.NL houdt dit in dat wordt getracht om inspraak te hebben op de manier waarop verstedelijkt wordt (sector wonen) of mee te praten over de vestigingslocaties van bedrijven (sector economie), zodat bepaalde knelpunten op het wegennetwerk afnemen (sector mobiliteit). Door middel van figuur 5 wil dit onderzoek op dit punt echter een nieuwe kijk tonen door een reflectiemoment te introduceren. Hierin wordt vanuit de sector gereflecteerd of hun probleem een groter deel van de oplossingsruimte moet verkrijgen om bij de toestand 'integraal' op politiek-bestuurlijk niveau te toetsen of deze vergroting gerechtvaardigd is ten opzichte van de integrale opgave.

Met andere woorden, er moet bewustzijn optreden dat het reflectiemoment om de oplossingsruimte te kunnen vergroten inhoudt dat er sprake is van tweerichtingsverkeer tussen de sectoren in plaats van eenrichtingsverkeer. Concreet houdt dit in dat er op bestuurlijk-politiek niveau compromissen moeten worden gesloten en de sectoren open moeten staan voor elkaars agenda. Indien dit bewerkstelligd wordt, bevordert dit de integrale opgave en houdt dit de verandering in de *mindset* in, waarnaar gezocht werd in het begin van dit onderzoek. Dit reflectiemoment is cruciaal, aangezien geen enkele sector uit zichzelf aan de bel zal trekken als blijkt dat hun probleem minder oplossingsruimte vereist. Wanneer een sector echter reflecteert op de benodigde oplossingsruimte voor het oplossen van hun probleem, zal op politiek-bestuurlijk niveau moeten worden gekeken van welke sector de oplossingsruimte kan worden verkleind. Hierdoor kan een gesprek op bestuurlijk-politiek niveau geïnitieerd worden, waarbij een herverdeling van de oplossingsruimte ervoor zorgt dat de sectoren elkaar scherp houden. Kortom, door een *mindset* van sectorale reflectie te creëren wordt het gesprek tussen sectoren op een integraal niveau bevorderd, maar blijven de opgaven op sectoraal niveau uitvoerbaar.

Als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven, valt op dat de nadruk ten aanzien van het denken over bereikbaarheid meer over de bestuurlijke en ambtelijke verdeling van het bereikbaarheidsvraagstuk gaat. Hierbij moet het begrip bereikbaarheid breder getrokken worden om aan deze integrale blik te kunnen voldoen. Het verbeteren van bereikbaarheid is uiteindelijk namelijk een integraal doel dat sectoraal opgelost moet worden. Hieraan kunnen de wetenschappelijke disciplines omtrent bereikbaarheid bijdragen waardoor een aanzet gegeven wordt voor de nodige prikkel tussen beleidssectoren en vakdisciplines. Daarnaast biedt de terugkoppeling vanuit de sectoren naar het integrale niveau inzicht in het beleidsvraagstuk, de context en de specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgaven waardoor tevens bruikbare *input* kan worden geleverd voor de ontwikkeling van PSS (bereikbaarheidsinstrumenten). Tot slot toont het reflectiemoment aan of de gekozen governance-strategie voor de mobiliteitsopgaven werkt en dus valide is. De terugkoppeling naar het integrale niveau moet er hierbij voor zorgen dat er wordt geïnventariseerd of de opgave nog oplost wat het tracht op te lossen.

In het verlengde hiervan worden zeven praktijkaanbevelingen geformuleerd:

1. *Accepteer dat een integraal mobiliteitssysteem ook een andere of bredere reikwijdte dan mobiliteit en infrastructuur vereist.*
2. *Zie de koppeling tussen het programma en de omgeving als een zegen om mobiliteitsopgaven integraler te bekijken.*
3. *Geef gezamenlijke beleidsterreinen van de mobiliteitsopgaven een kans, ook als deze zich buiten de mobiliteitssector bevinden.*
4. *Duid de diverse benaderingen van bereikbaarheid ten aanzien van het totale systeem aan om te ontdekken waar institutioneel en organisatorisch het focuspunt zou moeten liggen.*
5. *Sta ervoor open dat een andere sector oplossingen voor de mobiliteitsopgave biedt en wees bereid om hieraan bij te dragen – en vice versa.*
6. *Zorg ervoor dat adaptief programmeren blijft doorgroeien op diverse beleidsterreinen.*
7. *Creëer een procesaanpak waaruit de breedte van de mobiliteitsopgave naar voren komt.*

Al met al werd in dit paper een kritisch perspectief ontwikkeld over 'integrale' besluitvorming omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk, waarbij integraal in principe meer te maken heeft met het vermogen om te schuiven in de oplossingsruimte van diverse sectoren dan met het daadwerkelijk integraal uitvoeren van de mobiliteitsopgaven.

Referenties

- Bertolini, L., Le Clercq, F., & Kapoen, L. (2005). Sustainable accessibility: a conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. *Transport policy*, 12(3), 207-220.
- Boisjoly, G., & El-Geneidy, A.M. (2017). How to get there? A critical assessment of accessibility objectives and indicators in metropolitan transportation plans. *Transport Policy*, 55, 38-50.
- Cantarelli, C.C., Flybjerg, B., Molin, E.J., & Van Wee, B. (2010). Cost overruns in large-scale transportation infrastructure projects: Explanations and their theoretical embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(1), 5-18.
- CPB/PBL (2015). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving: Cahier Mobiliteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Curl, A., Nelson, J. D., & Anable, J. (2011). Does accessibility planning address what matters? A review of current practice and practitioner perspectives. *Research in Transportation Business & Management*, 2, 3-11.
- Docherty, I., Marsden, G., & Anable, J. (2017). The governance of smart mobility. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 1-12.
- Geertman, S. (2017). PSS: Beyond the implementation gap. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 70-76.
- Geurs, K.T. (2014). *Dynamiek in mobiliteit en bereikbaarheid*. University of Twente.

- Geurs, K.T., & Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127-140.
- Goodspeed, R., & Hackel, C. (2017). Lessons for developing a planning support system infrastructure: The case of Southern California's Scenario Planning Model. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 0(0), 1-20.
- Gudmundsson, H., & Sørensen, C. H. (2013). Some use—Little influence? On the roles of indicators in European sustainable transport policy. *Ecological Indicators*, 35, 43-51.
- Marsden, G., & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251.
- Meijer, A., & Bolívar, M.P.R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2018). MIRT-overzicht 2018. Verkregen via de site van Rijksoverheid: www.mirtoverzicht.nl
- Pelzer, P. (2017). Usefulness of planning support systems: A conceptual framework and an empirical illustration. *Transportation research part A: Policy and practice*, 104, 84-95.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018). *Van B naar Anders: investeren in de mobiliteit van de toekomst*. Verkregen van de website van de Rli via: <https://rli.nl/publicaties/2018/advies/van-b-naar-anders>
- Silva, C. (2017). Bridging the implementation gap of accessibility instruments and planning support systems. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 67-69.
- Silva, C., Bertolini, L., te Brömmelstroet, M., Milakis, D., & Papa, E. (2017). Accessibility instruments in planning practice: Bridging the implementation gap. *Transport Policy*, 53, 135-145.
- Stewart, A.F. (2017). Mapping transit accessibility: Possibilities for public participation. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 150-166.
- Te Brömmelstroet, M., Curtis, C., Larsson, A., & Milakis, D. (2016). Strengths and weaknesses of accessibility instruments in planning practice: technological rules based on experiential workshops. *European Planning Studies*, 24(6), 1175-1196.
- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E., & Næss, P. (2016). How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land-use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*, 109, 1-32.
- Vigar, G. (2017). The four knowledges of transport planning: Enacting a more communicative, transdisciplinary policy and decision-making. *Transport Policy*, 58, 39-45.