

Breken Beloften bezorgt Boze Burgers

Rick Lindeman – Rijkswaterstaat – rick.lindeman@rws.nl
Denise Hilster – denise.hilster@rws.nl – denise.hilster@rws.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2019, Leuven

Samenvatting

De overheid is ambitieus. Niet alleen verkiezingsprogramma's zijn pamfletten vol ronkende beloften, ook een regeerakkoord moet tegenwoordig ambitie uitstralen. Het lastige is dat tussen droom en daad ook hier wetten en praktische bezwaren in de weg staan. Hierdoor ontstaat het gevoel dat de overheid zijn beloften niet nakomt.

In deze kampvuurbijdrage gaan we onderzoeken hoe dit werkt in de wereld van de vervoersplanologie. In dit kader onderzoeken we welke beren er op de weg zijn bij het waarmaken van klimaatambities. Het huidige kabinet wil immers gezien worden als het 'groenste kabinet ooit'

Aan de hand van een aantal thema's kijken we hoe verschillende overheidslagen proberen om de ambities te realiseren. Deze weg begint al ver voor de verkiezingen die uiteindelijk een nieuw kabinet opleveren.

De thema's die we zien zijn de volgende:

- De voorbereidingsfase, vol verwachtingen
- De organisatie van een ministerie en de gevolgen daarvan
- De lange termijn werking van overheidsbeleid
- De complexiteit van het vraagstuk
- De belangenafwegingen

NB. In deze bijdrage wordt nadrukkelijk geen uitspraak gedaan over de ambitie zelf, daar die een politieke en geen ambtelijke keuze is. Het vraagstuk over hoe de uitdagingen die de verschillende thema's opwerpen te behandelen, is echter te belangrijk om te negeren in deze tijden van de 'boze burger'. Immers de perceptie van gebroken beloften zal die burger alleen maar bozer maken.

1. Inleiding

De overheid is ambitieus. Niet alleen verkiezingsprogramma's zijn pamfletten vol ronkende beloftes, ook een regeerakkoord moet tegenwoordig ambitie uitstralen. Het lastige is dat tussen droom en daad ook hier wetten en praktische bezwaren in de weg staan. Hierdoor ontstaat het gevoel dat de overheid zijn beloften niet nakomt.

In deze kampvuurbijdrage gaan we onderzoeken hoe dit werkt in de wereld van de vervoersplanologie. In dit kader onderzoeken we welke beren er op de weg zijn bij het waarmaken van klimaatambities. Het huidige kabinet wil immers gezien worden als het 'groenste kabinet ooit'

Aan de hand van een aantal thema's kijken we hoe verschillende overheidslagen proberen om een ambitie te realiseren. Deze weg begint al ver voor de verkiezingen die uiteindelijk een nieuw kabinet opleveren.

De thema's die we zien zijn de volgende:

- De voorbereidingsfase, vol verwachtingen
- De organisatie van een ministerie en de gevolgen daarvan
- De lange termijn werking van overheidsbeleid
- De complexiteit van het vraagstuk
- De belangenafwegingen

NB. In deze bijdrage wordt nadrukkelijk geen uitspraak gedaan over de ambitie zelf, daar die een politieke en geen ambtelijke keuze is. Het vraagstuk over hoe de uitdagingen die de verschillende thema's opwerpen te behandelen, is echter te belangrijk om te negeren in deze tijden van de 'boze burger'. Immers de perceptie van gebroken beloften zal die burger alleen maar bozer maken.

2. Thema's en uitdagingen

2.1 De voorbereidingsfase

Een jaar voor naderende verkiezingen verandert het beleidsproces in een ministerie volkomen. Het produceren van nota's komt stil te liggen. Programma's lopen af. Over het vervolg mag nagedacht worden, maar er budgetten worden niet beschikbaar gesteld.

Strategisch adviseurs lezen verkiezingsprogramma's en houden nauwlettend de peilingen in de gaten. Op basis hiervan worden diverse scenario's geschetst en wordt de verwachte impact op het beleid vastgesteld.

Wanneer deze helder is, worden er 'fiches' gemaakt. Dit zijn A4tjes waarin kort (potentiële) beleidsvoornemens worden omschreven. Hierin is ruimte voor ambtenaren om te dromen. Voor de vorige verkiezingen werd het waarschijnlijk geacht dat D66 in het kabinet zou komen. Het verkiezingsprogramma van D66 kende veel groene ambities. Hierdoor werden er veel 'groene' fiches gemaakt.

De fiches worden vervolgens gebruikt door de ondersteunende ambtenaren bij de coalitieonderhandelingen. In het uiteindelijke regeerakkoord en de bijbehorende begroting zien we veel teksten van de fiches terug. Aangezien er maar een beperkt budget is, worden lang niet alle verzoeken gehonoreerd.

Hier ligt dus één van de kiemen: wanneer een ambitie wel in tekst wordt gehonoreerd, maar zonder bijbehorend budget, is het lastig om die ambitie waar te maken. Bovendien is bij het beschrijven van een ambitie soms al contact gelegd met stakeholders (om draagvlak te vinden) waardoor verwachtingen reeds zijn gewekt.

2.2 De organisatie van het ministerie

Een Ministerie is onderverdeeld in Directoraten-Generaal. Deze hebben hun eigen prioriteiten en hun eigen historie. Nieuwe ambities gaan vaak dwars door deze organisatie heen.

Bij het opstellen van duurzame ambities was dan ook te zien dat de diverse sectoren wel binnen de sector afspraken wilden maken (voor zover deze niet klem zaten vanwege specifieke kenmerken van die sectoren), maar de systeemverandering die nodig is voor een duurzame transitie moeilijk konden maken. Het zou immers een beweging van de ene naar de andere sector betekenen.

Daarnaast beschreven we al eerder in een bijdrage aan het CVS (Lindeman en Arntzen, 2015) hoe diverse programma's die in de uitvoering misschien bijna dezelfde dingen doen, hele andere doelen nastreven (Bv. Minder voertuigverliesuren versus minder fijnstof bijvoorbeeld). Dit maakt het noodzakelijk om verbinding te leggen tussen de programma's.

Deze uitdaging wordt vaak aangegaan door het oprichten van een nieuwe beleidsdirectie. Het is hierbij belangrijk om te kijken welk mandaat en welke positie deze directie heeft, anders blijft er een strijd tussen de belangen van de oorspronkelijke plek van een sector en het integrale belang dat een nieuwe beleidsdirectie nastreeft. Wanneer dat niet goed geregeld is, wordt het moeilijk om een ambitie daadwerkelijk te behalen.

2.3 De lange termijnwerking van overheidsbeleid

Het MIRT en eerder het MIT heeft Nederland veel goeds gebracht. Jarenlang konden Rijkswaterstaat en andere overheidsorganisaties zonder politieke druk werken aan de Deltawerken en ons vaar- en snelwegennet. Situaties als in Italië, waar een in aanleg zijnde hogesnelheidslijn tussen Turijn en Lyon door een nieuwe regering ineens weer onzeker wordt, komen niet in Nederland voor.

Het heeft echter ook een groot nadeel: het maakt het regeringsbeleid niet goed wendbaar. Veel investeringen in infrastructuur liggen tot 2029 vast. Bovendien is het huidige infrastructuurfonds bedoeld voor traditionele investeringen.

Nu er nieuwe ambities liggen, is ook een nieuw soort fonds nodig. Er wordt inmiddels geëxperimenteerd met een mobiliteitsfonds. Hierin is in de toekomst meer ruimte voor ander type investeringen. De investeringen in traditionele infra lopen echter ook gewoon door.

2.4 De complexiteit van het vraagstuk

“We worden in 2030 CO2-neutraal”, was een populaire en veel gehoorde uitspraak van gemeentes in de jaren '00. Die ambities verdwenen echter ook vaak net zo snel als ze gekomen waren.

De ambities hadden het probleem dat ze alleen een einddoel neerzetten, zonder een idee hoe CO2 verweven was in het mobiliteitssysteem. In het programma Beter Benutten hebben we een poging gedaan om het effect van Spitsmijden te modelleren. De mobilist ging thuiswerken, een andere route kiezen, een andere modaliteit gebruiken of een ander tijdstip kiezen. Al deze zaken hadden impact. Er was op die manier een effect te berekenen.

Maar hoe dieper je in de materie gaat, hoe lastiger het wordt. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de aanzuigende werking van de vrijgekomen ruimte op de snelweg? Bovendien ging dit alleen om de relatief goed beschreven maatregelen. Een complete systeemtransitie is nog veel moeilijker te beschrijven.

Het is dus niet zo gek dat het PBL het kabinet opdracht gaf om haar huiswerk goed te doen. Elk getal blijft een benadering. Elke gesubsidieerde Mitsubishi Outlander kan zomaar verkocht worden op een tweedehandsmarkt, en hoeveel kilometer rijdt hij eigenlijk elektrisch? Een sceptische krantenkop is dan immer nabij.

2.5 Belangenafwegingen

In de huidige PAS-discussie is goed te zien hoe groene ambities, wanneer deze daadwerkelijk worden uitgevoerd, conflicteren met andere wensen en behoeften. Zoals gezegd, al deze belangen zijn politiek. Deze dienen dan ook in de politieke arena te worden afgewogen.

Een groot deel van de Nederlanders is zich zeer bewust van het belang van een goed klimaatbeleid. Wanneer echter de communicatie uitgaat van de bedreigingen die maatregelen hebben voor de persoonlijke levenssituatie van burgers, in plaats van de kansen die het gaat bieden, is direct een vermindering van het draagvlak zichtbaar.

3. Conclusie

Wanneer er ambities worden geformuleerd, moeten politiek en ambtenaren zich bewust zijn van de systemische belemmeringen voor verandering die ons systeem opwerpt. Hierdoor is het noodzakelijk om reële ambities te formuleren, met voldoende budget en kracht om door te zetten. Bovendien moet het effect van die ambitie op ander overheidsbeleid voldoende in kaart zijn.

Op die manier is het mogelijk overheidsbeleid sneller te realiseren en de burger tevreden te stemmen. Iedereen volledig tevreden stemmen is een ideaalbeeld en niet realistisch. Echter het niet breken van beloftes zorgt voor vertrouwen en de kleinste hoeveelheid ontevreden burgers. En dat is nodig voor het waarmaken van klimaatambities en het realiseren van een duurzame samenleving.

Literatuur of Referenties

Lindeman en Arntzen (2015), "Nieuwe Driehoeken Tekenen", Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk te Antwerpen

Regeerakkoord Rutte 3 (2017), 'Vertrouwen in de Toekomst'