



Strategie (z)onder spanning

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen

Ilsa de Jong

Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ilsa de Jong MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Strategie (z)onder spanning

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen

Ilsa de Jong

Mark van Twist

De auteurs danken Caitlin Optekamp voor haar uitstekende inhoudelijke en ondersteunende werkzaamheden voor dit essay.

Oktober 2017

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Samenvatting: strategie (z)onder spanning	5
1	Disruptieve ontwikkelingen, meervoudige opgaven	11
1.1	Bereikbaarheid onder druk: welke bereikbaarheid, onder welke druk?	11
1.2	Een aanpak van bereikbaarheid: welke aanpak?	15
1.3	Opzet van dit essay: reflectie op het strategisch omgaan met anders	17
2	Werken aan bereikbaarheid: het MIRT en bereikbaarheidsprogramma's	19
2.1	De aanpak van bereikbaarheid	19
2.2	Van MIT, via MIRT, naar MIRT 3.0	22
2.3	Aanhoudende uitdagingen	25
2.4	Experimenteren met een andere aanpak: gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's	28
2.5	Reflectie op de aanpak: bereikbaarheidsprogramma's in de MRA en MRDH	31
3	De praktijk van 'anders' werken aan bereikbaarheid	33
3.1	Zoeken naar verbreding, maatwerk en gelijkwaardigheid in een netwerk	33
3.2	'Alsof er een elastiek hangt': dilemma's uit de praktijk	36
3.3	Evidente en subtiele trekkrachten	42

4	Het elastiek trekt: drie soorten spanning	43
4.1	Welk probleem: van weten hoe het zit tot omgaan met het onbekende-onbekende	43
4.2	Welke sturing: van goed zelf gedaan tot opkomend vanuit het netwerk	46
4.3	Welke strategische planning: van vooraf bedacht tot bedoeld emergent	49
5	Omgaan met het elastiek: knippen, uitrekken of opnieuw opspannen	55
5.1	Beperkend of beschermend: bungee-run of bungee-jump	55
5.2	Anders werken aan bereikbaarheid: doorknippen, uitrekken of opspannen?	58
	Eindnoten	62

Samenvatting: strategie (z)onder spanning

- In veel beleidsdomeinen is er sprake van disruptieve ontwikkelingen, waarvan de gevolgen niet goed te voorzien zijn, maar waarvan tegelijkertijd tamelijk voorspelbaar is dat de gevolgen groot kunnen zijn. *Onduidelijk is wat de gevolgen zullen zijn, helder is dat de nog onduidelijke gevolgen groot kunnen zijn.*
- Dergelijke ontwikkelingen betekenen dat het voeren van lange termijn beleid lastig is, terwijl ook duidelijk is dat het nodig is om op de disruptie te kunnen inspelen. Disruptieve ontwikkelingen kunnen beleid vereisen, bijvoorbeeld beleid om de ontwikkeling van nieuwe concepten van mobiliteit, zoals zelfrijdend vervoer, te begeleiden. Daarnaast veranderen disruptieve ontwikkelingen de context waarin beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden. *Disruptie vraagt om strategie, maar dan wel strategie voor een onzekere toekomst.*
- Dat roept de vraag op hoe beleid en strategie voor disruptie eruit zien? Dat begint met de *generatieve metafoor* om over onzekerheid te spreken. Maes benoemt in dat kader drie manieren om over strategische ontwikkelingen te spreken: *meer, beter en anders*. Meer verwijst naar een kwantitatieve verandering, beter wijst op een kwalitatieve verandering, anders duidt op een verandering van categorie. Een disruptieve ontwikkeling kan langs elk van die drie lijnen worden doordacht en *elke metafoor levert andere beelden op*. Vanuit *meer* en *beter* gedacht zijn de consequenties van zelfrijdend vervoer minder ingrijpend dan vanuit *anders*.
- In de dagelijkse praktijk wordt *overwegend vanuit meer en beter gedacht*. Strategietrajecten en beleidsprocessen zijn ingericht op het maken van grondige afwegingen vanuit analyses die gegrond zijn in *meer* en *beter*. Tegelijkertijd laat de geschiedenis zien dat de dynamiek van *anders* de belangrijkste gevolgen genereert. *Meer* en *beter* zijn niet nutteloos, want ze bieden zicht op een minder radicaal pad van ontwikkeling. Maar *het is nodig om de strategie óók in te richten vanuit het perspectief van anders*.

- Vertaald naar de aanpak van bereikbaarheid, het onderwerp van dit essay, betekent dit dat we op zoek gaan naar manieren om de problemen en oplossingen van bereikbaarheid meer te formuleren vanuit een perspectief van *anders*. *Hieraan wordt in de praktijk al hard gewerkt*. De focus van onze reflectie is de *spanning die in de praktijk* van het werken vanuit *anders* optreedt. Die vindt vaak zijn basis in de botsing van het andere met kaders en randvoorwaarden die vanuit het bestaande zijn geformuleerd.
- De aanpak van bereikbaarheid ademt de wens uit om meer integraal vanuit de vaak regionale maatschappelijke opgave te werken, om samen te werken in netwerken, en om de aanpak adaptief in te richten zodat deze met veranderende omstandigheden mee kan bewegen. *Ook rond bereikbaarheid bestaat de behoefte om strategisch met disruptie om te gaan*.
- De vernieuwingen in het MIRT en het werken met *regionale bereikbaarheidsprogramma's* zijn uitdrukkingen van die behoefte. De aanpassingen in de werkwijze van het MIRT zorgen voor de mogelijkheid om meer vanuit de opgave te werken, om meer samen te werken en te zorgen voor meer flexibiliteit. De regionale bereikbaarheidsprogramma's bieden in het bijzonder een ruimte waarbinnen deze principes kunnen worden toegepast. In de programma's werken regionale partijen samen aan het oplossen van de bereikbaarheidsopgave die ze samen benoemen, waarbij ze samen kunnen zoeken naar adaptieve oplossingen. We zien veel van de pogingen tot *anders* werken in het MIRT en de bereikbaarheidsprogramma's terug.
- In de analyse van de praktijk van deze programma's zien we de *spanning* terug van het op deze manier – *anders* – werken. Betrokkenen geven aan dat er in de vroege fase van het programma of in de projecten veel ruimte is voor andere manier van denken en werken. Maar gaandeweg het proces ontstaat er toch veel *trekkracht richting meer "gewone" manieren* van werken. Een doorrekening wordt dan bijvoorbeeld op basis van bestaande rekenmodellen met de nu geldende categorieën gedaan. En daarop worden uiteindelijk de bestaande normen en grenswaarden toegepast. Dat zijn immers geaccepteerde en geldende criteria.
- *Zo trekt de werkwijze terug naar de meer gebruikelijke manier van werken*. Soms bedoeld en expliciet, vaak geven betrokkenen aan dat het bijna impliciet en vooral ook onbedoeld gebeurt. Ze krijgen het *anders* werken moeilijk geplooid in een werkpraktijk die op de bestaande manieren van werken is gebouwd. Ze benoemen dat aan de

hand van het *beeld van een elastiek* dat hen uiteindelijk terugtrekt naar waar ze vandaan komen. De vraag is hoe ze met deze trekkrachten om kunnen gaan, om de ambitie van anders werken aan bereikbaarheid te realiseren.

- **Trekkrachten en ‘terugtrekken’ suggereren hinder.** Niemand houdt ervan om teruggetrokken te worden. Tegelijkertijd geven de betrokkenen juist aan de waarde van diezelfde trekkrachten te zien. Het gaat volgens hen om waarden die elk individueel een belangrijk principe vertegenwoordigen, maar die moeilijk samengaan met de principes van *anders* werken. Wie adaptief wil zijn ondervindt spanning met de waarde van voorspelbaarheid die voor goed bestuur ook van belang is. Partijen moeten weten waar ze aan toe zijn, terwijl adaptiviteit altijd met zich meebrengt dat wat er te gebeuren staat niet vastligt en met voortschrijdend inzicht kan veranderen. Zo zijn er veel voorbeelden van spanning tussen basiswaarden van bestuur en de benodigde praktijk van *anders* werken aan bereikbaarheid. *Elk van die krachten is van belang, het is geen simpele kwestie van of het één of het ander.* Het gaat eerder om het vinden van strategieën om met de spanning om te gaan. Spanning hoort bij strategie.
- Voor het omgaan met die spanningen onderscheiden we **drie mogelijke strategieën**, die elk in de praktijk terug te zien zijn.
- Sommigen pleiten ervoor om de spanning op te lossen door één van de waarden **bovengeschild** te maken aan de andere waarden. Daarmee is de spanning weg, want bij twijfel is afgesproken wat in de afweging voorrang krijgt. Dat zorgt voor helderheid, maar het betekent ook dat bepaalde basiswaarden voortaan ondergeschikt zijn.
- Een tweede mogelijkheid is om vooral pragmatisch te werk te gaan en met **uitzonderingen** en buiten de regels en kaders om situationeel oplossingen te zoeken voor de spanningen die optreden. Door het probleem minder principieel te maken kan de spanning verholpen worden. Bijvoorbeeld door in een bepaald project te kiezen voor een andere norm voor de doorrekening van bereikbaarheid en een voor dat onderwerp passende waarderingssystematiek te gebruiken om de kosten en baten van een oplossing te berekenen. Dit kan in concrete projecten de spanning oplossen, maar het zorgt ook voor nieuwe problemen. Waar tellen de talrijke situationele oplossingen toe op en hoe is de kwaliteit van die afwegingen geborgd? Hoe vindt verantwoording nog plaats? Belangrijker is echter dat hoewel deze strategie in de praktijk veel toegepast wordt, betrokkenen merken dat ze het uiteindelijk toch moeilijk uitgelegd krijgen en dat de door

hen bedachte oplossing op enig moment toch de trekkracht ondervindt. Het is dus een tijdelijke oplossing: het verplaatst de spanning, naar een ander moment of naar een andere arena.

- Een derde mogelijkheid is om te investeren in *méér* trekkracht, *méér spanning* dus, zodat er vanuit meer kanten getrokken wordt. Nu is de klacht niet zozeer dat er spanning is, maar dat als het spannend wordt de trekkracht steeds naar een bepaalde kant doorslaat. Die kant is steviger opgespannen, trekt harder zagezegd. Door ook het *anders* werken meer systematisch in te richten en daarvoor werkprocessen, normen, kaders en nieuwe taal te ontwikkelen, kan dit een meer volwaardig deel van de afweging worden. De weging van waarden blijft onverminderd spannend, maar de handelingsopties zijn meer gelijkwaardig. Wie kiest voor een meer adaptieve benadering kan gebruik maken van wat bijvoorbeeld het instrumentarium van adaptiviteit te bieden heeft om voorspelbaarheid en verantwoording in te vullen.
- *Elke strategie zien we in de praktijk terug.* Als we vanuit deze strategieën kijken naar de praktijk van het anders werken aan bereikbaarheid, dan zien we dat strategie 1 door niemand echt gewenst wordt. We zien daarnaast dat er op dit moment veel vanuit strategie 2 gewerkt wordt, bijvoorbeeld in de bereikbaarheidsprogramma's. De recente aanpassingen in het MIRT kunnen gezien worden als eerste stappen om strategie 3 te realiseren, maar het is ook vanuit deze aanpassingen nog altijd moeilijk om volledig integraal, netwerkend of adaptief te werken.
- *De bereikbaarheidsprogramma's bieden een interessante kans om de strategie van méér spanning te realiseren.* Het is waardevol om in de programma's te experimenteren met nieuwe werkvormen die spanning toevoegen door elk van de waarden systematisch op te spannen. Dat kan volgens strategie 2 gebeuren, waarbij het experiment vooral gebruikt wordt als pragmatische oplossing voor een probleem dat er nu ligt. Wij stellen voor dat de inspanningen in de bereikbaarheidsprogramma's meer worden benaderd vanuit strategie 3: als leeropbrengst die inzichtelijk maakt welke meer systematische veranderingen bijdragen aan het *anders* werken. De bereikbaarheidsprogramma's vormen dan een niche waarin het *anders* werken vorm krijgt, van waaruit het denken over bereikbaarheid op systeemniveau ook nieuwe impulsen krijgt. Uiteindelijk gaat het om *het ontwikkelen van meer evenwichtige trekkrachten*. De bereikbaarheidsprogramma's bieden daartoe een mooie kans.

- **Disruptieve verandering vereist een overheid die niet alleen meer en beter, maar ook anders kan werken.** Dat zorgt per definitie voor spanning. In overheidshandelen zijn altijd uiteenlopende waarden aan de orde en het denken en werken vanuit *anders* voegt daar extra spanning aan toe. **Adaptiviteit schuurt nu eenmaal met bestaande kernwaarden van bestuur.** Juist door die spanning expliciet te maken en onderdeel van het systeem te maken kan het voor mensen in de praktijk gemakkelijker worden om strategisch om te gaan met de tegenstrijdige waarden. **Strategie kan niet zonder spanning: strategie moet onder spanning staan.**

1

Disruptieve ontwikkelingen, meervoudige opgaven

1.1 *Bereikbaarheid onder druk: welke bereikbaarheid, onder welke druk?*

Het is bijna een gemeenplaats geworden om teksten te beginnen met “de wereld verandert sneller dan ooit”. Dat is waar, maar inmiddels ook zo goed als vanzelfsprekend. De echte vraag is hoe radicale veranderingen en onzekerheden mee te nemen zijn in beleidsstrategieën voor de nabije of verder weg gelegen toekomst. Is het mogelijk om de snelle verandering tijdig te doorzien en mee te nemen in het handelen? Die vraag is in vrijwel alle sectoren aan de orde. In dit essay richten wij ons op het domein van *bereikbaarheid*. Door beleidsprogramma’s als het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en een aantal zogenaamde Bereikbaarheidsprogramma’s werkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) samen met regionale overheden aan de bereikbaarheidsopgave van Nederland. Voor nu, maar vooral voor de toekomst. Ook dat klinkt vanzelfsprekend, beleid houdt rekening met toekomstige ontwikkelingen: maar hoe gaat dat?

In het bereikbaarheidsdomein voltrekt zich een reeks grote veranderingen. De Raad voor de Leefomgeving (Rli) identificeert in het rapport ‘Dichterbij en sneller’ elf trends rondom bereikbaarheid in stedelijke regio’s. Denk aan de opkomst van zelfrijdende voertuigen, maar ook aan met elkaar communicerende voertuigen, digitale mogelijkheden, emissieloos rijden, de transformatie van de stad, een groei in plaats- en tijdonafhankelijk werken, de deeleconomie of de opkomst van ‘mobility as service’. Het zijn veelal technologische ontwikkelingen, maar met mogelijk grote gevolgen op demografisch, economisch, maatschappelijk of ruimtelijk gebied of op het terrein van duurzaamheid.¹

Met deze veelheid aan opgaven laat de Rli zien, net als talrijke andere rapporten, dat de randen van het bereikbaarheidsdomein aan het verschuiven zijn. In de krant lezen we over het dichtslippen van de steden, verkeersinfarcten, en over de toenemende drukte op de wegen en in het openbaar vervoer.² Veel nieuwsberichten en onderzoeksrapporten schetsen een alarmerend beeld over de bereikbaarheid van de Nederlandse steden. Dat gaat

over de hoeveelheid files, overbelasting van het spoor en volle bussen, metro's en treinen. Dat is ook terecht, zo blijkt uit de Nationale Markt- en Capaciteitenanalyse (NMCA) van 2017: Nederland slibt inderdaad dicht. De analyse van de mobiliteitsontwikkeling op de lange termijn signaleert talrijke vervoersknelpunten en bereikbaarheidsopgaven van 2030 tot 2040 op wegen, vaarwegen, spoorwegen en het regionaal openbaar vervoer.³ De gegevens laten een forse toename zien in het personenvervoer en het goederenvervoer, wat leidt tot economisch verlies. Onderzoekers waarschuwen dat door economische groei en bevolkingsgroei de drukte in stedelijke regio's sterk zal toenemen. Ondanks investeringen slibben wegen verder dicht en neemt de druk op het openbaar vervoer en de fietsverbindingen toe.⁴ Deze ontwikkelingen leiden onvermijdelijk tot druk op de bestaande capaciteit, met *dichtslibben* als generatieve metafoer in het denken over beleid.

Maar tegelijkertijd heerst ook het vermoeden dat 'de opgave' breder en meer divers is. Waar in stedelijke regio's de drukte toeneemt en het openbaar vervoer tegen de grenzen van haar capaciteit aanloopt, tekent zich in dunbevolkte gebieden het tegenovergestelde af. Minder vraag en aanbod, met als gevolg lagere kwaliteit van het openbaar vervoer tegen hogere prijzen. Dat is ook een bereikbaarheidsopgave: geen dichtslibben, eerder verschraling. En er zijn ontwikkelingen als smart mobility, toenemend gebruik van de (elektrische) fiets, ontwikkelingen rond lightrail verbindingen, de mogelijkheid om op basis van big data reizigersstromen beter in kaart te brengen en te beïnvloeden. Verdichting hoeft dan misschien niet automatisch tot dichtslibben te leiden. Dat zijn evenzeer bereikbaarheidsopgaven, maar van een ander soort.

Daar komt bij dat bereikbaarheid altijd een maatschappelijk fenomeen is en dus mede een gevolg is van veranderende maatschappelijke patronen. Dat zijn vaak lange lijnen in de geschiedenis, maar die ook snel en ingrijpend kunnen veranderen. Tot een decennium geleden werd vooral rekening gehouden met een leegloop van binnensteden ten gunste van de periferie. Inmiddels laten trends vooral verdergaande urbanisatie en binnenstedelijke verdichting zien. Maar de Amerikaanse socioloog en urbaan wetenschapper Richard Florida voorziet inmiddels alweer het einde van de verstedelijking en vooral de binnenstedelijke verdichting. Dergelijke bewegingen hebben grote invloed op mobiliteit: maatschappelijke beweging vertaalt zich direct in ruimtegebruik en mobiliteit.

Datzelfde geldt voor de houding van mensen ten aanzien van mobiliteit. De wens tot mobiliteit en vooral de manier waarop dat gebeurt zijn geen

stabiele eenheden. Het bezitten van een eigen auto is voor de huidige generaties jongeren minder een issue dan voor hun leeftijdsgenoten in voorgaande decennia. Daar staat tegenover dat nieuwe generaties ouderen tot op latere leeftijd auto zullen rijden. Maar het kenmerk van oudere generaties is ook weer dat ze langzaam uit het systeem groeien. De grote onderliggende vraag is bovendien hoe generaties op veranderend aanbod en andere mogelijkheden reageren. De eerste ervaringen met elektrisch rijden laten in ieder geval zien dat houding en gedrag bij daadwerkelijk gebruik snel kunnen omslaan. ‘Range anxiety’, de angst om met een lege accu te stranden is vóór de aanschaf van een elektrische auto een grote zorg, maar wie eenmaal elektrisch rijdt heeft er weinig last meer van. Zo zetten maatschappelijke ontwikkelingen de bereikbaarheidsopgave sterk in beweging, maar onduidelijk is in welke richting(en).⁵

De werkelijke vraag is daarom niet zozeer of bereikbaarheid nu wel of niet onder druk staat, maar *welke bereikbaarheid precies onder welke druk staat?* Wel druk en wel bereikbaarheid, maar wat dat in het perspectief van toekomstige ontwikkelingen precies betekent is onhelder. De dominante beelden van *dichtslibben* en *overbelasting* verdienen daarom kritische reflectie. Een interessante invalshoek daarvoor zijn drie generatieve metaforen die hoogleraar informatiemanagement Rik Maes benoemt voor het redeneren over strategische ontwikkelingen, namelijk *meer*, *beter* en *anders*.⁶

Ten eerste zijn strategische ontwikkelingen te beschouwen als een voortzetting van bestaande patronen, met *kwantitatieve variëteit*. De drukte neemt toe, het aantal voertuigen op de weg groeit, er zijn *meer* wegen en spoorlijnen, bussen of fietspaden nodig. De ontwikkelingen hebben dan een kwantitatief effect: meer (of minder) van hetzelfde. De bereikbaarheidsopgave is dezelfde, maar de omvang ervan verandert. Daarnaast is er de mogelijkheid om in diezelfde capaciteit te interveniëren, door meer capaciteit aan te leggen waar het moet en daar waar het kan de capaciteit te reduceren. Het logische antwoord op het dichtslibben en de overbelasting door verandering in volumes is het realiseren van nieuwe capaciteit.

Een tweede mogelijkheid is om strategische ontwikkelingen te zien als *kwalitatieve verandering*. Als een *verbetering* van het bestaande. We doen hetzelfde, maar *beter*. Zo kunnen we bijvoorbeeld door middel van smart mobility en digitale mogelijkheden reizigersstromen beïnvloeden. Door slimme ‘nudges’ zijn mensen misschien te bewegen om de spits te mijden. Er is technologie die auto’s zuiniger maakt en er zijn mogelijkheden om de dienstregeling van het openbaar vervoer slimmer in te richten. Het gaat

nog steeds om dezelfde bereikbaarheidsopgave, maar nieuwe mogelijkheden bieden daarvoor nieuwe oplossingsrichtingen. Door slimme toepassingen en betere benutting is het dan mogelijk om het dichtslibben en de overbelasting te verlichten.

Een derde mogelijkheid is om strategische ontwikkelingen niet te zien als een verschuiving binnen het bestaande pad of de bestaande categorie, maar als een *verschuiving van pad en categorie*. Niet meer of beter, maar *anders*. De aard van de sector en de definitie van bereikbaarheid verandert daardoor. Zoals Airbnb de hotelbranche verandert, verandert de zelfrijdende auto de auto-industrie. Mobiliteit beweegt dan van bezit naar 'mobility as a service' (afgekort: maas). Of misschien wel op een heel andere manier, dat is immers ook de consequentie van *anders* als generatief beeld voor het doordenken van toekomst. Wat het wordt is niet bij voorbaat helder. Het denken vanuit *anders* betekent dat de bereikbaarheidsopgave radicaal anders is dan wat we er nu onder verstaan. Net zoals er radicale andere oplossingsrichtingen ontstaan, *anders* is geen synoniem voor doffe ellende of onoplosbare problemen: het probleem is anders, maar ook dienen zich mogelijk andere oplossingsrichtingen aan. Dichtslibben of overbelasten gaan uit van het bestaande, *anders* benadrukt dat de werkelijke verandering elders zal plaatsvinden.

Bereikbaarheid anders

Het gaat niet langer alleen om de verplaatsing van A naar B, maar om een bredere benadering van bereikbaarheid. De Rli spreekt al over bereikbaarheid als 'de mate waarin mensen activiteiten (wonen, werken, onderwijs, recreatie et cetera) binnen een bepaalde tijd kunnen uitvoeren'. Vanuit dit perspectief gaat bereikbaarheid niet alleen over snelheid van verplaatsen, maar ook om de *nabijheid* van activiteiten, en daarmee komen er behalve toenemende drukte ook andere uitdagingen in beeld op het gebied van bereikbaarheid. Hoe het zich precies zal voltrekken, met welke snelheid en wat de consequenties ervan zijn, dat is nog onzeker. Maar dat het betekenisvolle ontwikkelingen zijn, staat buiten kijf. Om met de woorden van de minister van Infrastructuur en Milieu te spreken: "De komende twintig jaar gaat er meer veranderen dan in de laatste 100 jaar."⁷ Daaruit spreekt oog voor omvangrijke verandering. Maar tegelijkertijd is de kwestie van *meer, beter of anders* als uitgangspunt van beleid er nog niet mee beantwoord. Als we bereikbaarheid *anders* problematiseren heeft dat vergaande consequenties voor de mogelijke oplossingsrichtingen.

De discussie is niet zozeer of de ontwikkelingen *meer, beter* of *anders* zijn. Het zijn perspectieven om veranderingen te bezien en opgaven te benoemen. Bereikbaarheid staat onder druk, zoveel is wel zeker.⁸ Maar de werkelijke vraag is onder welke druk bereikbaarheid precies staat. Over hoe die vraag in beleid te vertalen is gaat dit essay. *Hoe kan het Ministerie van IenM zich strategisch voorbereiden op een inherent onzekere opgave als bereikbaarheid?*

1.2 Een aanpak van bereikbaarheid: welke aanpak?

Naast de analyse van het probleem is het dus ook de vraag welk soort strategie en beleid past bij *meer, beter* en *anders*? *Meer* en *beter* bieden **stabiliteit**, een basis van waaruit aanpassingen gepland en doorgevoerd kunnen worden. Nieuwe rijstroken of knooppunten van vervoersmodaliteiten, of slimme oplossingen die maken dat de bestaande infrastructuur slimmer en beter te benutten is. *Anders* stelt de onderliggende basis zelf ter discussie. Een zelfrijdende auto heeft een weg nodig, maar misschien ook heel andere dingen. In het domein van bereikbaarheid is dat een spanningsvolle gedachte. Infrastructuur is letterlijk ‘in beton gegoten’. Als het er is, dan ligt het er voor een langere periode, met beperkte beweeglijkheid. **Wendbaarheid** en **adaptiviteit** zijn principes die op gespannen voet staan met infrastructuur, waar plannen en investeringen lang vooruit zijn vastgelegd en onomkeerbare ingrepen in de openbare ruimte omvatten. De aanleg van wegen en spoorlijnen is kostbaar en duurt lang. En wanneer ze eenmaal zijn aangelegd zijn ze niet zomaar te verbreden of om te leggen. Hoe past dat bij het omgaan met onzekerheid in het domein van bereikbaarheid?

Bij een reflectie op de aanpak van bereikbaarheid komt direct het MIRT in beeld. Het MIRT is één van de belangrijkste instrumenten die het ministerie van IenM tot haar beschikking heeft op het gebied van infrastructurele planning. Het geldt als het gedeelde beleidskader voor besluitvorming waarbinnen rijk en regio gezamenlijk tot afspraken komen over de belangrijkste regionale opgaven en de financiering en uitvoering van grote infrastructurele projecten. Enerzijds is het een krachtig beleidsinstrument dat voor alle betrokken actoren helderheid schept en een uitermate complex besluitvormingsproces langs heldere lijnen structureert. Anderzijds betekent dit ook dat de projecten vaak al voor vele jaren vooruit zijn vastgelegd en de scope ervan al in een vroeg stadium is bepaald, waardoor de ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten beperkt is.

In de aanpak van bereikbaarheid is veel ontwikkeling gaande, waarbij het idee van hiërarchische top-down sturing wordt losgelaten. Denk bijvoorbeeld aan de oproep voor een mobiliteitsakkoord om tot een integrale aanpak op het gebied van mobiliteit te komen.⁹ En ook de demissionair minister en staatssecretaris van IenM onderschrijven in een brief aan de Tweede Kamer het belang van een integrale en adaptieve aanpak. Zij stellen dat de aard, omvang en samenhang van de opgaven richting 2040 laten zien dat bij de aanpak van de te verwachten vervoerknelpunten breder gekeken zal moeten worden naar zowel infrastructurele als niet-infrastructurele maatregelen.¹⁰ Zo is het beeld steeds meer gedeeld dat de aanpak van bereikbaarheid brede allianties van betrokkenheid vereist.

Dat beeld heeft recent al tot aanzienlijke aanpassingen in de plannings- en financieringssystematiek geleid. De betrokken overheden werken bijvoorbeeld aan een verbreding van het MIRT, om het programma meer beweeglijk en ruimer van opzet te maken. Zo is er tegenwoordig meer aandacht voor de samenhang tussen bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling (wonen, werken, energie). In 2014 zijn rijk en regio gezamenlijk gestart met het *Programma Vernieuwing MIRT*, dat de aandacht verlegt van projecten naar *opgaven*. Die opgaven worden bovendien meer in samenhang met elkaar gezien en komen vanuit meer dialoog en nauwere samenwerking met alle betrokken partijen tot stand. Dat impliceert een bredere blik, waarbij ruimte wordt gecreëerd om behalve infrastructurele oplossingen ook de gedragskant en ruimtelijke oplossingen meer mee te nemen. Het palet van oplossingsrichtingen wordt daarmee groter. Het betekent ook dat de rijksoverheid steeds meer één van de partijen is in een netwerk, waarin actoren uit verschillende sectoren samen moeten werken aan bereikbaarheid. De drie pijlers van de Vernieuwing van het MIRT zijn daarom het werken vanuit een *brede blik*, *samenwerking* en het bieden van *maatwerk*.

Om invulling te geven aan het nieuwe MIRT zijn diverse initiatieven gestart. Zo zijn er de brede MIRT-onderzoeken, de programma's *Beter Benutten en Meer Bereiken*¹¹ en zijn er naar aanleiding van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar flexibiliteit in de infrastructurele planning enkele beleidswijzigingen ingezet in de plannings- en financieringssystematiek van het MIRT.¹² In het verlengde van deze vernieuwing is binnen het MIRT gestart met een *gebiedsgerichte, integrale en adaptieve aanpak*. In het najaar van 2016 hebben bestuurders van rijk en regio gezamenlijk besloten om te starten met *gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's* in

stedelijke regio's.¹³ De achterliggende gedachte is dat opgaven op elkaar ingrijpen en veranderlijk zijn in de tijd. Juist daarom is een meer samenhangende en gebiedsgerichte aanpak van die opgaven noodzakelijk, met een mix van maatregelen op de korte en langere termijn.

Met de beleidswijzigingen die in het najaar van 2016 – als reactie op het IBO – zijn doorgevoerd en de start van de bereikbaarheidsprogramma's is de vernieuwing van het MIRT echt in gang gezet. Dat proces is nu in volle gang, in al zijn complexiteit. Het nut van een andere aanpak staat amper ter discussie, maar het is toch ook een ingewikkelde ambitie. Bereikbaarheid is niet één ding, maar een meervoud van allerlei verschillende opgaven, in uiteenlopende omgevingen, door verschillende betrokkenen anders gedefinieerd. Er is bijvoorbeeld sprake van grote geografische diversiteit. De ene regio kent groei en toenemende drukte, een andere regio wordt geconfronteerd met krimp en/of afnemend gebruik van openbaar vervoer. Er is sprake van verschillende tijdshorizonnen. Er zijn op de korte termijn maatregelen nodig om bijvoorbeeld de stedelijke bereikbaarheid op orde te houden. Maar opgaven op de lange termijn vragen misschien wel om andersoortige oplossingen. Er is sprake van grote verwevenheid tussen verschillende opgaven; interventies op het gebied van wonen, ruimte of economie kunnen grote gevolgen hebben voor de bereikbaarheids- en mobiliteitsopgaven. En bovendien is er sprake van onzekerheid over toekomstige, vaak technologische ontwikkelingen. We weten niet goed wat bereikbaarheid betekent in 2040, laat staan dat duidelijk is wat er de komende 20 jaar nodig is. Hoe ziet een andere aanpak er dan uit?

1.3 Opzet van dit essay: reflectie op het strategisch omgaan met anders

Zo ontstaat een ingewikkelde maar ook interessante mix: een veranderende opgave, in een veranderend speelveld, die ertoe leidt dat ook de sturing op een andere manier moet. Maar op welke manier moet het dan anders? *Hoe kan een overheid strategisch omgaan met anders?* Dat is een vraag die verder strekt dan alleen het domein van infrastructuur en mobiliteit. De meeste overheden kampen met de worsteling van het strategisch omgaan met anders. Of dat nu gaat over het vernieuwen van het curriculum in het primair onderwijs, het aanpakken van de energietransitie of het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Steeds is er de combinatie van disruptieve omstandigheden (*welk probleem eigenlijk*) en de worsteling met een nog onduidelijke andere aanpak (*welke aanpak eigenlijk*)?

De vernieuwing van de aanpak van bereikbaarheid is een voorbeeld van een verschuiving van de rol van de overheid die zich in veel domeinen van de publieke sector voordoet. Van een top-down, sterk sturende overheid naar een netwerkende overheid die in nauwe samenwerking en horizontale relaties samen met andere actoren doelen stelt en beleid vormgeeft.¹⁴ Waarbij steeds ook geldt dat het andere niet los van het bestaande plaatsvindt. Bestaand en anders vullen elkaar aan, vermengen, maar liggen niet per se in elkaars verlengde. Zo ontstaan spannende combinaties, die in concrete handelingspraktijken tot uitdrukking komen.

In de ontwikkeling van de aanpak van bereikbaarheid zien we die worsteling terug. Er is de afgelopen periode veel beweging gerealiseerd en er staan volgende stappen op stapel. In dit essay duiden wij de spanning van het op een *andere manier* omgaan met de *andere uitdaging* van bereikbaarheid. Vanuit de gevonden spanningen benoemen we handelingsopties om de overgang naar een andere aanpak verder te doorlopen. Voor de analyse van de spanningen kijken we naar de werkwijze van het MIRT en bestuderen we twee van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's: we zien die twee typen beleidsprogramma's als vindplaatsen voor het werken aan bereikbaarheid. Het gaat ons niet om een evaluatie van de methodiek, maar om het ophalen van de spanningen die zich aldaar manifesteren. We doen dat voor het MIRT op basis van een documentanalyse en interviews met betrokkenen. Daarnaast hebben we kwalitatief en soms 'live' meegekeken met de ontwikkeling van de *gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's* in twee regio's: de Metropoolregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Op basis van een documentstudie, observaties van bijeenkomsten en overleggen en interviews met betrokkenen reflecteren we op de spanningen en uitdagingen die op verschillende niveaus aan de orde komen.¹⁵ We zien in de praktijk hoe het andere vorm en invulling krijgt én hoe dat zich verhoudt tot het bestaande. De bereikbaarheid staat onder druk, maar bij het op innovatieve wijze aanpakken van die kwestie (welke kwestie eigenlijk?) ontstaat zelf ook druk op de partijen die aan het werk zijn. Hiermee proberen we de volgende vraag te beantwoorden: *wat zijn handelingsopties van het ministerie van IenM om de strategisch uitdagingen rond bereikbaarheid anders tegemoet te treden?*

2 Werken aan bereikbaarheid: het MIRT en bereikbaarheids- programma's

2.1 De aanpak van bereikbaarheid

In een brief aan de Tweede Kamer van mei 2017 constateren de (demissionair) minister en staatssecretaris van IenM dat, als gevolg van bevolkingsgroei en economische groei, de personenmobiliteit en het goederenvervoer in de komende jaren sterk zullen toenemen. Een deel van die toenemende mobiliteit kan worden opgevangen door aanvullende capaciteit die wordt gecreëerd vanuit het huidige MIRT en regionale investeringen. Het huidige MIRT-programma loopt tot en met 2030. De Nationale Markt- en Capaciteitenanalyse (NMCA) laat zien dat ook met die investeringen er grote opgaven blijven bestaan in het personen- en goederenvervoer. Het ministerie constateert dat die opgaven richting 2040 groter worden en gezien de aard, omvang en samenhang van diverse opgaven vragen om zowel infrastructurele als niet-infrastructurele maatregelen.¹⁶ Ook partijen uit de regio en sector pleiten vanwege de omvang en urgentie van de opgaven voor een integrale en adaptieve aanpak van het mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstuk.

Om ruimte te bieden aan een integrale en adaptieve aanpak werken rijk en regio al langere tijd samen aan de vernieuwing van het MIRT. Ook de recent gestarte gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's zijn een nieuwe werkwijze om de bereikbaarheids- en mobiliteitsopgaven met een bredere blik en ruimer pakket aan maatregelen te kunnen benaderen. Dat klinkt heel logisch, maar is geenszins een eenvoudig proces. Het brengt op veel verschillende niveaus nieuwe uitdagingen en spanningen met zich mee. Alvorens wij in dit essay reflecteren op die uitdagingen en spanningen, en de dilemma's die daaruit volgen voor alle betrokken actoren, gaan wij in dit hoofdstuk eerst nader in op het MIRT als beleidsinstrument. Wat is het MIRT eigenlijk, hoe werkt het precies, en hoe heeft het zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een investeringsprogramma dat betrekking heeft op het ruimtelijke fysieke domein. Het is een *instrument* voor overheidssturing, en tevens een (begrotings)programma dat infrastructurele en ruimtelijke opgaven prioriteert en vastlegt voor de lange termijn. Bovendien is het een *beleidsinstrument* dat de gezamenlijke strategie van rijk en regio voor het ruimtelijk-fysieke domein (in gebiedsagenda's) vastlegt en een *samenwerkingsverband*, waarin rijk, regio en overige partijen samenwerken in een netwerk om de infrastructuur van Nederland te verbeteren. Tot slot is het MIRT ook een *kader* voor het proces, dat reguleert hoe een project van begin tot eind vorm krijgt in de planning en zorgt voor een goede verantwoording naar bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Zo schept het MIRT helderheid voor alle betrokkenen in het proces en stroomlijnt het de complexe besluitvormingsprocessen.

In het programma zijn de projecten en programma's opgenomen waarbij rijk, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven samenwerken om de bereikbaarheid, maar ook de leefbaarheid en concurrentiekracht van Nederland te bestendigen. Het huidige programma is vastgelegd tot en met 2030 en omvat momenteel ongeveer 180 projecten – verdeeld over zeven 'MIRT-gebieden'.¹⁷ Deze projecten en programma's worden voor het grootste deel gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Het doel van het MIRT is om tot een zo doelmatig mogelijke besteding te komen van de beschikbare financiële middelen uit beide fondsen, door inhoudelijke samenhang en samenwerking tussen verschillende partijen. Daarvoor bestaat het MIRT uit verschillende onderdelen die helpen te bepalen welke opgaven prioriteit hebben en die het besluitvormingsproces structureren. Deze verschillende MIRT-onderdelen en het MIRT-proces worden in het tekstkader nader beschreven.

Onderdelen MIRT	Korte omschrijving
Gebiedsagenda's	De gebiedsagenda's schetsen de gezamenlijke visie en ambities van rijk en regio omtrent de ontwikkelrichting van het betreffende gebied en geven een prioritering van de opgaven aan. De agenda's gelden als onderlegger en strategisch kader voor de bestuurlijke overleggen waar besloten wordt over projecten en programma's.
MIRT Onderzoeken	Het doel van een MIRT-onderzoek is het nader concretiseren van opgaven (bijvoorbeeld het vaststellen van scope en stakeholders). Hierover worden nog geen besluiten genomen. Na een onderzoek kan besloten worden om een MIRT <i>verkenning</i> uit te voeren. Hierbij wordt daadwerkelijk gezocht naar oplossingen voor een (brede) opgave. Bij een MIRT verkenning komt ook een financiële bijdrage in het spel voor concrete projecten.
MIRT Spelregels	De spelregels van het MIRT beschrijven de rollen en taken van partijen en de besluitvormingsvereisten. De spelregels schrijven drie fasen voor die een MIRT opgave/project doorloopt: Verkenning, Planuitwerking, Realisatie. Een programma kan meerdere projecten en onderzoeken in verschillende fasen bevatten. De spelregels zijn in 2016 voor het laatst geactualiseerd met als belangrijkste wijzigingen de implementatie van de vernieuwing van het MIRT en de beleidswijzigingen zoals genoemd in de kabinetsreactie op het IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning.
Bestuurlijke Overleggen (BO)	Het BO MIRT wordt één keer per jaar gehouden per MIRT-gebied (oktober/november). Tijdens dit overleg zitten bestuurders van rijk en regio bij elkaar aan tafel en worden financiële en bestuurlijke afspraken gemaakt en strategische gesprekken gevoerd over de toekomstige opgaven omtrent infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling.
MIRT Overzicht	Het MIRT Overzicht wordt jaarlijks met Prinsjesdag als bijlage bij de begroting van IenM aangeboden aan de Tweede Kamer en omvat de actuele projecten en programma's, vermeld met achtergrondinformatie, de stand van zaken en de planning van de projecten.

Figuur 1 De vijf onderdelen van het MIRT.

De MIRT Spelregels schrijven de procedures voor die projecten doorlopen, van initiatief tot de daadwerkelijke uitvoering en oplevering. In de gebiedsagenda's en MIRT-onderzoeken worden opgaven in de regio benoemd,



geprioriteerd en geconcretiseerd, die vervolgens, na een ‘startbeslissing’ (in het Bestuurlijk Overleg) de verkenningsfase ingaan. Tijdens de verkenningsfase worden potentiële oplossingen in kaart gebracht, eventueel op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) of milieueffectenrapportage (MER), wat moet leiden tot een voorkeursbeslissing. De planuitwerkingsfase richt zich vervolgens op het verkrijgen van duidelijkheid over de reikwijdte van een project, budget, realisatieperiode, verdeling tussen partijen, kasritme en marktbenadering. Dit leidt tot een uitvoeringsstrategie en projectbeslissing of tracébesluit (indien de Tracéwet van toepassing is), waarna de realisatiefase van start kan gaan.



Figuur 2 De MIRT-procedure.¹⁸

2.2 Van MIT, via MIRT, naar MIRT 3.0

Met de hierboven genoemde onderdelen structureert het MIRT de planning, besluitvorming en financiering van projecten en programma's in het ruimtelijk-fysieke domein op heldere wijze. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat Nederland zowel op weg, spoor en water hoog scoort op de staat van de infrastructuur: de infrastructuur van Nederland staat er relatief zeer goed voor.¹⁹ Deze goede positie is mede te danken aan het MIRT, dat als kader en instrument een heldere procedure voorschrijft en zorgt voor een meerjarige afweging van en continuïteit in zowel de uitvoering van projecten als beheer en onderhoud. Zo is in Nederland een werkpraktijk ontstaan die systematisch en vanuit een lange termijn optiek met de

planning van infrastructuur omgaat. Daarnaast zijn middelen voor infrastructuur relatief goed 'beschermd' tegen opportunistische pogingen om budget af te romen of voor andere doelen dan infrastructuur in te zetten. Dat alles heeft sterk bijgedragen aan de huidige staat van de infrastructuur in Nederland.

Het MIT is niet alleen een werkpraktijk, het is in zekere zin ook een diepeworteld element in het instrumentarium van de overheid. Dat betekent niet dat het al decennialang hetzelfde is. Er is juist veel veranderd. Waar in de jaren '60 en '70 het 'Rijkswegenplan' nog sectoraal en top-down was ingericht en de focus sterk lag op het aanleggen van nieuwe wegen, zien we in de jaren daarna meer aandacht voor milieu en ruimtelijke ontwikkeling. In 1990 wordt het MIT als opvolger van het Rijkswegenplan geïntroduceerd: het *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Die verandering markeert een belangrijke koerswijziging naar een veel nauwere samenwerking met regionale overheden, meer lange termijnplannen, en met toegankelijkheid en leefbaarheid als belangrijke doelstellingen voor de plannen. De beweging naar meer aandacht voor ruimtelijke aspecten wordt versterkt in 2007, bij de naamswijziging van het MIT naar het MIRT. De toevoeging van de 'r' van Ruimte bevestigt de bredere doelstelling. Tegelijkertijd worden taken en verantwoordelijkheden op het ruimtelijk vlak ook in toenemende mate op regionaal niveau belegd, wat de regionale, decentrale en dus ook gedeelde dimensie van het MIRT verder versterkt.²⁰

Deze verschuivingen binnen het MIT en MIRT zetten na 2007 door. Het infrastructuurbeleid is geen top-down beleid meer, maar krijgt vorm in interactie tussen rijk en regio. Interactie is overigens niet hetzelfde als 'harmonie' of 'rimpelloze samenwerking'. De toedeling van infrastructuurmiddelen gaat altijd over de inzet van schaarse middelen, waarbij de ene regio meer krijgt en de andere minder – en sommige in ieder geval voor hun eigen beleving zelfs 'niets'. Of projecten worden op de langere baan geschoven, waarbij andere projecten juist 'naar voren gehaald worden'. Dat zijn besluiten die grote regionale consequenties hebben en waarbij het rijk in interactie met decentrale overheden tot goede afwegingen en besluiten moet komen. Het MIRT is dus per definitie een bron van politieke strijd om aandacht, waarbij belangen van deelnemende partijen uiteenlopen. Het MIRT is het platform waarop partijen met elkaar die strijd aangaan – in meer of mindere onderlinge harmonie – en biedt spelregels om die strijd te reguleren.

Ook in de jaren erna zet de ontwikkeling van het MIRT door. Om meer snelheid in het besluitvormingsproces te brengen stelt de Commissie Elverding in 2008 dat het nodig is om enkele wijzigingen door te voeren in de spelregels van het MIRT. Zo wordt er meer trechtering in de besluitvorming gebracht, zodat na een brede verkenningsfase gemaakte keuzes niet telkens worden heroverwogen en er een stabiele planuitwerking komt.²¹

In de jaren die volgen blijft er bij alle betrokkenen een besef dat de snelheid en complexiteit van ontwikkelingen vraagt om meer flexibiliteit in het MIRT. Infrastructurele planning gaat via de systematiek van het MIRT gepaard met lange procedures om tot een besluit te komen én dat besluit heeft vervolgens betrekking op een ver weg in de tijd gelegen toekomst: het gaat om lange termijn besluiten die ook met een relatief lange doorlooptijd tot stand komen. Dat zorgt voor spanning met versnelling en intensivering van gevoelde onzekerheid: is het nog wel mogelijk om plannen te maken voor 2030 en lukt het nog wel om vanuit de systematiek van het MIRT snel genoeg te reageren op snel opkomende uitdagingen die zich nu voordoen? Deze noties zijn in 2014 aanleiding voor onder meer de *Vernieuwing MIRT*, en later ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar flexibiliteit in de infrastructurele planning wat heeft geleid tot verdere beleidswijzigingen om de plannings- en besluitvormingssystematiek van het MIRT te flexibiliseren.

Hetzelfde is gebeurd omtrent de ruimtelijke dimensie. Dat is vooral sinds de *Vernieuwing MIRT* van 2014 het geval. Dit vernieuwingsprogramma heeft als doel om het MIRT voor de nabije toekomst klaar te maken en richt zich op de vernieuwing van de relatie tussen rijk en regio.²² De systematiek zelf blijft grotendeels gehandhaafd, maar de focus in de aanpak verschuift wel sterk: van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van focus op inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten.²³ De ambities van dit vernieuwingsprogramma zijn samen te vatten in drie pijlers: *brede blik*, *samenwerking* en *maatwerk*.²⁴ We zullen deze pijlers hier kort bespreken.

De eerste pijler, een brede blik, benadrukt dat de *opgaven* centraal staan, en niet specifieke projecten of (infrastructurele) oplossingen. Het hoofddoel is nog steeds het oplossen van een bereikbaarheidsprobleem, maar daar kunnen ook andere oplossingen dan aanleg van infrastructuur voor gelden en kunnen doelstellingen op bijvoorbeeld het gebied van leefbaarheid of duurzaamheid eraan gekoppeld worden: 'meekoppelkansen'.

De tweede pijler is *samenwerking*. Als onderdeel van de Vernieuwing MIRT zoekt men naar beproefde en nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden, op basis van gelijkwaardigheid. Tussen rijk en regio, maar ook met marktpartijen en maatschappelijke partners, om zodoende tot betere afstemming, oplossingen en inzet van middelen te komen.

De derde pijler richt zich op het bieden van meer *maatwerk*. De ambitie daarbij is om in iedere situatie afzonderlijk te bezien wat de beste aanpak, aanvliegroute en oplossing is. Daarin moet ruimte zijn voor onzekerheden. Maatwerk betekent vaak ook dat de finale oplossing vooraf nog niet helemaal bekend is. Door in kleinere stappen toe te werken naar een doel ontstaat de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen en alternatieve maatregelen door te voeren als dat meer passend blijkt te zijn. Adaptiviteit is hiertoe een sleutelwoord.²⁵ Dat krijgt inmiddels ook invulling, bijvoorbeeld in het Eems-Dollard estuarium (zie onderstaande kader).

Voorbeeld van vernieuwing in de praktijk: het Eems-Dollard estuarium

In het Eems-Dollard estuarium in de provincie Groningen verslechtert het ecologisch systeem. Maar het is ook een gebied met grote economische ambities. Om tot ecologisch herstel te komen zijn dan ook afspraken nodig die over economische ontwikkelruimte gaan, maar ook aandacht hebben voor ecologische maatregelen. Om zowel economische ontwikkelruimte als ecologisch herstel mogelijk te maken, wordt een MIRT-onderzoek verricht. De uitkomst van het onderzoek vormt de basis voor een adaptief maatregelenprogramma en geeft invulling aan de Nederlandse strategie voor bilaterale samenwerking met Duitsland voor het ecologisch herstel van de Eemsdelta.²⁶

2.3 Aanhoudende uitdagingen

Hoewel het MIRT de afgelopen decennia in opeenvolgende ronden dus ingrijpend is aangepast, zijn er nog steeds aanhoudende uitdagingen. Die komen naar voren in de verschillende evaluaties die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Daarin komt een aantal thema's bij herhaling terug, als uitdagingen waarmee het MIRT ook in vernieuwde en verbeterde vorm voor geplaatst blijft.

Diverse evaluaties in 2016 (IBO 2016; Royal Hashkoning DHV 2016; Leerervaringen Meer Bereiken) laten zien dat er goede stappen zijn gezet. Er is

sprake van een bredere agenda en bredere aanpak in de MIRT-onderzoeken en er vindt meer strategische dialoog plaats tussen rijk en regio in meer gelijkwaardige verhoudingen.²⁷ Een belangrijke uitdaging is de mate van flexibiliteit. In het IBO wordt geconstateerd dat het MIRT met de fondsen (Deltafonds en Infracfonds) en de MIRT Spelregels een goed ontwikkeld systeem biedt voor de planning, financiering, besluitvorming en uitvoering en met de recente aanpassing van de MIRT-spielregels is dit doorontwikkeld.²⁸ De systematiek zorgt voor een meerjarige afweging en biedt continuïteit voor de uitvoering, maar betekent ook dat snelle veranderingen minder goed kunnen worden meegenomen. Bovendien ligt door de reservering van budget voor concrete projecten de focus al vroeg in het proces op specifieke oplossingen, op concrete projecten, terwijl later kan blijken dat de opgave op een andere wijze efficiënter of doeltreffender is aan te pakken.²⁹

Een andere uitdaging is het schakelen tussen breed en specifiek in de systematiek. Waar in de beginfase van het MIRT-proces een 'brede blik' op de opgave heel gebruikelijk is geworden, vindt na de startbeslissing zelden meer heroverweging plaats, zo wordt geconstateerd in het IBO. Dan loopt men het ingeslagen pad uit, zonder tussendoor te bezien of vanuit een breed perspectief de gekozen specifieke oplossing nog de juiste is. Dat is overigens een antwoord op een aanbeveling van de Commissie Elverding, omdat het als voordeel heeft dat er niet telkens onzekerheid ontstaat over projecten en oplossingen. De prijs van deze helderheid en continuïteit is dat de mogelijkheden van brede heroverweging en het inspelen op veranderingen afneemt. Veranderende omstandigheden, verschuivende doelstellingen of innovaties blijven daardoor vaak onbenut of niet onderkend, wat tot ondoelmatige overheidsuitgaven kan leiden.

De Rli constateert vergelijkbare uitdagingen in de werkpraktijk van het MIRT. Het is vanuit die systematiek moeilijk om op disruptieve maatschappelijke veranderingen in te spelen. Dat zorgt volgens de Rli vooral voor problemen rond steden en regio's, omdat de systematiek voor de uitdagingen die daar spelen niet toereikend zijn. De Rli stelt dat "stedelijke regio's de steunpilaren van de Nederlandse economie zijn en hun belang in de toekomst alleen maar zal toenemen. Goede bereikbaarheid is daarvoor onmisbaar. Veranderingen in de samenleving, zoals technologische ontwikkelingen, veranderend ruimtegebruik, knellende klimaatdoelen en een grotere behoefte van mensen aan flexibiliteit kunnen vergaande consequenties hebben voor de bereikbaarheid in stedelijke regio's, waarbij de

klassieke scheidslijnen tussen beleidsterreinen en vervoersmodaliteiten verdwijnen.” Volgens de Rli is een fundamentele herziening van het bereikbaarheidsbeleid nodig om de bereikbaarheid van stedelijke regio’s op de lange termijn zeker te kunnen stellen.³⁰ Meer van hetzelfde, of slimmere benutting, zijn volgens de Rli niet voldoende om disruptieve ontwikkelingen tegemoet te treden. Dat is een terugkerende uitdaging voor het MIRT: in hoeverre past de systematiek nog bij de uitdagingen van de tijd?

Een terugkerend punt in de evaluaties is ook dat de ambitie om opgaven integraal op te pakken in de praktijk vaak botst met het toch meer sectorale karakter van het Infrafonds. Het Infrafonds is een op infrastructurele ingrepen gericht fonds en dat drukt de werkpraktijk ook nadrukkelijk naar infrastructurele oplossingen. Dat geldt mogelijk ook voor de interne structuur van het ministerie van IenM, waar Bereikbaarheid en Ruimte verschillende onderdelen zijn. Terugkerend is ook het dilemma van de regionale bestuurders, die een steeds belangrijker rol hebben gekregen in de toedeling van middelen. Zij zien op zich wel het belang van een brede integrale afweging, maar voelen ook vaak heel concrete lokale en regionale politieke druk om projecten ‘binnen te halen’ voor de regio. Integraliteit sneuvelt dan al snel, of wordt een gelegenheidsargument om een regionaal project binnen te halen. Datzelfde mechanisme legt druk op de temporele dimensie van de MIRT-procedures. Projecten moeten niet alleen binnen een bepaalde regio ‘landen’, liefst ook snel, of in ieder geval binnen de bestuurs termijn van een bestuurder. Let wel, dat is geen cynische politieke praktijk, maar een onderdeel van het decentrale model van besluitvoering. Regionale bestuurders staan onder regionale politieke druk, omdat zij niet ‘het integrale belang’, zo dat al bestaat, maar een regionaal belang vertegenwoordigen.

Een deel van deze terugkerende uitdagingen heeft recent tot aanpassingen geleid. In 2016 heeft het kabinet inhoudelijke en financiële aanpassingen voorgesteld. Zo worden het Infrafonds en Deltafonds voortaan jaarlijks met één jaar verlengd en niet, zoals voorheen, op incidentele momenten met een aantal jaar. De vaste jaarlijkse verlenging van de fondsen is bepaald in combinatie met langjarig strategisch programmeren. Dit geeft meer rust en zekerheid in de systematiek en beleid. De MIRT-spelregels zijn tevens geactualiseerd. Men wil voortaan nog breder verkennen vanuit de opgave, meer adaptief programmeren (bijvoorbeeld met gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma’s), kortetermijnmaatregelen accentueren, duurzaamheid koppelen aan MIRT-opgaven en werken met een modali-

teitsvrij artikel voor verkenningen en de regel van ‘75% zicht op financiering’. Dit laatste heeft betrekking op de financiering die bij de start van een MIRT-verkenning al inzichtelijk moet zijn. Om een startbeslissing te kunnen nemen over een MIRT-verkenning hoeft voortaan niet meer 100% financiering inzichtelijk te zijn, maar 75%. Deze maatregel, in combinatie met het modaliteitsvrije artikel, moet het ‘breed verkennen van de opgaven’ stimuleren en voorkomen dat er te snel één oplossingsrichting centraal staat.³¹ Zo is de systematiek van het MIRT al vele jaren voortdurend in beweging, om de terugkerende uitdagingen van steeds nieuwe en actuele antwoorden te voorzien.

2.4 Experimenteren met een andere aanpak: gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's

Behalve het deels overnemen van de aanbevelingen uit evaluaties van het MIRT, zoeken rijk en regio ook naar andere manieren om de uitdagingen het hoofd te bieden. Met name in stedelijke regio's liggen er grote opgaven op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid, woningbouw en economie. Die opgaven versterken elkaar, zo laten recent uitgevoerde brede MIRT-Onderzoeken zien.³² En met de kabinetsreactie op het IBO zijn verscheidene maatregelen getroffen om de systematiek te flexibiliseren. Dat brengt de bestuurders van rijk en regio er in het najaar van 2016 (tijdens het 30 MIRT) toe om een aantal speciale *gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's* te starten, gericht op het versterken van de agglomeratiekracht van de stedelijke regio's. De bereikbaarheidsprogramma's vormen een buitenboordmotor om naast het MIRT werk te maken van de uitdagingen van specifieke gebieden.

De gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's hebben als doel om door op een andere manier samen te werken en organiseren beter in te spelen op problemen in stedelijke regio's. Het idee is om in de programma's een slimme mix van maatregelen op de korte en lange termijn tot stand te brengen – zo schrijven de minister en staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer.³³ Het beginpunt van de redenering is dat bereikbaarheid nodig is voor het versterken van de economie; dat vormt de maat voor de bereikbaarheidsprogramma's. Door te focussen op soepele van-deur-tot-deur bereikbaarheid in de betreffende regio's wordt de internationale concurrentiepositie versterkt. De aandacht ligt dus op het versterken van de agglomeratiekracht van de regio's. Dat betekent dat een integrale benadering van het mobiliteitssysteem nodig is, waarmee een ruim palet aan oplossingen in beeld komt. Maatregelen kunnen vanuit deze aanpak be-

trekking hebben op nieuwe infrastructuur, maar ook op andere maatregelen zoals nieuwe woon- en werklocaties of een combinatie ervan. Het kan gaan om vanuit de programma's te starten met nieuwe acties, maar ook om het benutten van 'meekoppelkansen' met acties die in de gebieden in allianties ontstaan, en veel verstrekkender, te komen tot wederkerige afspraken. Het samen oppakken van opgaven in een gebied moet leiden tot beleidscoherentie, waar inzet van bevoegdheden en middelen op elkaar wordt afgestemd.

Inmiddels wordt op verschillende plaatsen gewerkt aan de ontwikkeling van deze gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. De eerste regio's zijn de *metropoolregio Amsterdam*, de *metropoolregio Rotterdam-Den Haag* en de *goederencorridor Zuidoost*. Deze programma's staan naast het al lopende programma *Smartwayz*, dat betrekking heeft op de bereikbaarheid in de regio Eindhoven en Zuid-Nederland (zie kader).

Smartwayz

In de regio Eindhoven wordt sinds een aantal jaren gewerkt met een adaptieve programma-aanpak *Brainport City*. Sinds 2014 loopt hier een ruimtelijk-economisch programma. Regionale actoren ontwikkelden hier gezamenlijk een alternatief plan voor al gealloceerde MIRT-gelden, om een brede bereikbaarheidsaanpak te starten. Als onderdeel van deze aanpak is een adaptief programma voor de bereikbaarheidsopgave (op de weg) gelanceerd. Onder de naam 'Smartwayz' werken sinds eind 2015 provincie Noord-Brabant, provincie Limburg, het ministerie van IenM, Rijkswaterstaat, gemeenten in Brabant en Limburg en veel maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties, markt- en kennispartijen samen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van Zuid-Nederland. Het programma bestaat uit acht samenhangende deelopgaven waarbinnen aan de hand van smart mobility oplossingen, verbreden van snelwegen of de aanpak van belangrijke vervoersknooppunten steeds naar de optimale oplossing wordt gezocht.

Binnen deze programma's werken rijk en regio gezamenlijk aan het opzetten van een programmastructuur. Ze maken onderling afspraken over de invulling, spelregels en de governance. Twee basisprincipes van de aanpak zijn de begrippen *adaptiviteit* en *wederkerigheid*.³⁴ De programma's moeten een *adaptief* karakter hebben. Ze moeten de oplossingen niet vooraf al

‘dichttimmeren’, maar ruimte laten om de aanpak onderweg aan te passen aan veranderende omstandigheden. De programma’s moeten kunnen meebewegen met de tijd. Dit betekent ook dat de financiële middelen nog niet definitief worden gekoppeld aan al te specifieke projecten, maar dat er ruimte open blijft voor latere inzet, waarop de wijze waarop de middelen in de begroting staan wordt aangepast.

Het tweede basisprincipe is *wederkerigheid*. Dat heeft in de eerste plaats betrekking op de financiële inbreng. Het rijk heeft door verlenging van het Infrafonds per bereikbaarheidsprogramma €200 miljoen gereserveerd. Dat is niet voldoende en ook niet vrijblijvend. Met de regio moeten dan ook afspraken gemaakt worden over financiële inzet vanuit de regio zelf. In de tweede plaats kan wederkerigheid ook betrekking hebben op afspraken over capaciteit, informatie-uitwisseling, ruimtelijke afspraken en de concrete vraag wie welk onderwerp als eerste of het meest oppakt? De inzet is dan niet per se financieel, maar andersoortig. Dat roept overigens al wel de vraag op wat precies ‘telt’ als wederkerigheid en wie dat bepaalt.

Naast de twee kernbegrippen hebben de betrokkenen bij de programma’s nog een ander gezamenlijk uitgangspunt benoemd. Zij zien het ontwikkelen en de aansturing nadrukkelijk als een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en regio. Betrokkenen benadrukken het gedeelde karakter van de bereikbaarheidsprogramma’s. In de praktijk wordt dit onder andere vormgegeven door de aanstelling van twee kwartiermakers en twee (gedelegeerd) opdrachtgevers voor elk programma, één namens het rijk en één namens de regiopartijen. Wat betreft de scope moeten binnen de programma’s nadere afspraken gemaakt worden, maar duidelijk is dat het gaat om een brede benadering van opgaven in plaats van projecten, waarbij bereikbaarheid en mobiliteit een middel is en geen doel. Daarbij moet het programma zich gericht verhouden tot zowel de kortere als de meer langere termijn.

Tot slot benadrukken betrokkenen bij de bereikbaarheidsprogramma’s dat ze hun aanpak als een lerend proces ervaren. Ze zien het als een nieuwe manier van werken, een vorm van *pionieren*, wat betekent dat het proces gaandeweg nader vorm krijgt. Het is een ruimte om te leren, te experimenteren, fouten te maken, om op basis daarvan de structuur en invulling van de programma-aanpak en de nauwe samenwerking tussen rijk en regio verder te verbeteren – zo is althans het gedeelde idee van betrokkenen en de expliciete bedoeling bij de totstandkoming van de bereikbaarheidsprogramma’s.³⁵

2.5 Reflectie op de aanpak: bereikbaarheidsprogramma's in de MRA en MRDH

De hierboven genoemde beschrijving geeft de belangrijkste uitgangspunten weer van de programma-aanpak, die bij de start van de ontwikkeling ervan zijn benoemd. Op welke wijze de samenwerking tussen rijk en regio in de praktijk vorm krijgt, hoe het programma tot stand komt, met welke precieze focus en scope en welke opgaven daarbinnen opgepakt zullen worden, verschilt per regio. De kwartiermakers en ambtelijk opdrachtgevers van de verschillende programma's geven daar in de loop van 2017 vorm en invulling aan, zodat de programma's in het BO MIRT in het najaar van 2017 formeel vastgesteld kunnen worden. Voor de financiering van deze programma's is geld gereserveerd vanuit het Infrafonds. Dit fonds is in 2016 met twee jaar verlengd tot 2030, waardoor er in 2029 600 miljoen euro beschikbaar komt – 200 miljoen per nieuw bereikbaarheidsprogramma.

In dit essay reflecteren wij op dat proces om tot een andere werkwijze te komen in het MIRT en daarbinnen in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Onze informatie hebben we verzameld door documentstudies, interviews en door 'live' mee te kijken met de ontwikkeling van die programma's in de metropoolregio Rotterdam-Den Haag en de metropoolregio Amsterdam, om te kunnen reflecteren op de kansen en spanningen die zich in die zoektocht aandienen. Beide regio's zijn dichtbevolkte stedelijke gebieden, waar kennis, kunde en kapitaal samenkomen. Het verder versterken van de internationale concurrentiepositie is dan ook een opgave die in beide metropoolregio's hoog op de agenda staat. Goede bereikbaarheid, in combinatie met leefbaarheid (goede woningen, voldoende groen, gezonde lucht, recreatiemogelijkheden, (culturele) voorzieningen) is daarbij onmisbaar. In de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's zien rijk en regio een kans om op een slimme manier samen te werken en met een mix van maatregelen – infrastructuur en niet-infrastructuur, op korte én lange termijn – de opgaven in samenhang met elkaar op te pakken. Na aankondiging van de programma's in het najaar van 2016 is het eerste jaar gericht op het vormgeven van het samenwerkingsproces, overeenstemming bereiken over de doelen en opgaven, het ontwikkelen van een governance-structuur en opstellen van afwegcriteria voor het verdelen van de beschikbare middelen. In het najaar van 2017 moeten hierover in het bestuurlijk overleg concrete afspraken worden gemaakt.

3

De praktijk van ‘anders’ werken aan bereikbaarheid

3.1 Zoeken naar verbreding, maatwerk en gelijkwaardigheid in een netwerk

De bereikbaarheidsprogramma's zijn een uitdrukking van de wens tot meer samenwerking in netwerken en benadrukken de gelijkwaardigheid van rijk en regio. Het programma moet gedragen worden door zowel rijk als regio, die daarom ook allebei kwartiermakers en opdrachtgevers leveren. Uit zowel de documentstudie als interviews komt naar voren dat de betrokkenen hier veel waarde aan hechten. Respondenten stellen dat, waar voorheen het beeld bestond dat *“de regio op audiëntie kwam bij de minister”* en *“bestuurders alleen maar het maximale voor de eigen regio willen binnenslepen”*, de samenwerking al flink verbeterd is. Al is er nog wel sprake van enige argwaan naar elkaar. Zo stellen respondenten dat de regio nog wel afwachtend naar het ministerie kijkt: *“Vanuit IenM komen verschillende signalen. Wat willen ze nu precies? De verschillende afdelingen van het ministerie hebben daar toch andere verhalen over.”* Maar ook andersom is er die argwaan. Er wordt wel steeds over dé regio gesproken, *“maar is het nog steeds één gezamenlijke regio als straks het geld verdeeld gaat worden?”*.

Vertrouwen en elkaar *“een plekje in de zon gunnen”* zijn volgens geïnterviewden sleutelwoorden voor de samenwerking. Maar dat vergt volgens hen wel een échte investering in relaties, verwachtingsmanagement, communicatie en het vinden van een gedeeld verhaal. Een verhaal dat niet alleen de opgaven centraal stelt, maar dat bestuurders *“die buiten de boot vallen”* ook in staat stelt om uit te leggen waarom ze toch betrokken zijn en blijven. Dat de aanpak ondanks het gemis van een ‘eigen project’ toch een positief effect heeft voor het hele gebied en dus ook voor de eigen gemeente.

De samenwerking concentreert zich nu nog vooral rond de overheidspartijen, al is het binnen de bereikbaarheidsprogramma's ook wel degelijk de ambitie om bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken. Enkele respondenten zien het als een grote kans, of zelfs als een noodzakelijkheid: *“De grote innovaties op het gebied van smart mobility of zelfrijdend vervoer en dergelijke zullen toch echt uit de markt komen.”*. Markt-

partijen worden herkend als een cruciale samenwerkingspartner. Tegelijkertijd worstelen betrokkenen met de vraag hoe dergelijke partijen goed betrokken kunnen worden, op welk moment, in welke rol en wat voor overheidsrol daar goed bij past. Betrekken bij, of overlaten aan? Het nut van samenwerking staat niet ter discussie, maar er is wel veel discussie over de vraag wat een goede rol van de overheid in de relatie met markt-partijen, burgers en maatschappelijke initiatieven is.

In de programma's is expliciet de wens dat de nadruk komt te liggen op de samenhangende opgaven in plaats van op individuele projecten. Het belang van een bredere blik en aandacht voor ruimtelijke oplossingen begint steeds meer gestalte te krijgen. Respondenten noemen de bereikbaarheidsprogramma's een belangrijke stap in de goede richting. Al had het volgens sommigen nog wel breder gemogen: *“Wij hadden het liever een programma-aanpak ruimte, economie en bereikbaarheid willen noemen, in plaats van een bereikbaarheidsprogramma. Maar dat was voor anderen nog een stap te ver.”*, aldus een van de respondenten uit de regio Amsterdam.

De tevredenheid, of in sommige gevallen zelfs *“verademing”*, die respondenten ervaren over het redeneren vanuit brede opgaven is ook duidelijk zichtbaar in de ‘confrontatiesessies’ en ‘programmawerkplaatsen’ die in beide metropoolregio's met rijk en regio werden georganiseerd. Tegelijkertijd komt hierbij ook steeds de vraag op tafel: *“hoe breed of smal gaan we dan kijken?”*. Naarmate het gesprek over de opgaven vordert, komen de randvoorwaardelijke zaken aan de orde: hoe verdelen we de schaarse middelen? Hoe bepalen we de prioriteiten? Welke afweegcriteria gaan we hanteleren? Ligt de focus op bereikbaarheid binnen de metropoolregio, of nemen we ook de toegangswegen ernaartoe mee in het programma? Hoe zorgen we ervoor dat de programma's niet *“te hoog over”* gaan? Het zijn dit type vragen die onlosmakelijk verbonden zijn met een brede blik en benadering vanuit de opgave. Hoe voorkom je dat verbreding resulteert in verdunning? Dit kwam expliciet aan de orde in een van de brainstormsessies over een van de programma's. Halverwege de sessie sprak een van de aanwezigen kritisch: *“Mij bekruipt het gevoel dat we weer een prachtige visie gaan opstellen. Is dit bezigheidstherapie, of gaan we ook echt projecten benoemen? Ik zou het een flater vinden als de conclusie van het BO MIRT straks is: we gaan binnenstedelijk verdichten. Dat is niet nieuw, dat spreekt voor zich. We moeten écht keuzes gaan maken. Waar gaan we bouwen, hoeveel woningen, en wat betekent dat voor de bereikbaarheid?”*. Deze respondent is geen tegenstander van verbreding van

de opgaven – integendeel: “het meenemen van de woningbouw is hiervoor cruciaal” – maar vreest dat het programma te veel op algemene lijnen blijft, waardoor concrete acties uitblijven. Met het verbreden van het criterium bereikbaarheid is immers nog geen nieuw kader gevonden dat houvast biedt. Een kader waar velen wel behoefte aan hebben om helderheid te creëren, maar ook van vrezen dat het de dynamiek en creativiteit platslaat. Een belangrijke uitdaging in de verdere ontwikkeling van de programma’s is dan ervoor te zorgen dat er een afweegkader komt dat behulpzaam is bij het stellen van prioriteiten, zonder het kader zelf leidend te laten zijn ten koste van de opgaven.

Adaptiviteit zorgt evenzeer voor spanning, zo hebben we in de verschillende bijeenkomsten gezien. Er is de expliciete wens niet alles vooraf dicht te timmeren. Maar is er ook onduidelijkheid over wat adaptiviteit dan precies is. Wat is het anders dan het als een windvaan meewaaien met de wind van het moment? In de woorden van één van de respondenten: *“Adaptiviteit is echt een buzzword geworden. Te pas en te onpas valt de term, maar onduidelijk blijft wat we daar nu precies onder verstaan. Mijn beeld is dat iedereen daar op een heel andere wijze invulling aan geeft.”* Hetzelfde geldt voor ‘adaptief programmeren’. Dat klinkt goed, en roept in de bijeenkomsten herkenning en instemming op, maar is moeilijk in de praktijk te brengen. Hoe kun je ervoor zorgen dat er tijdens het BO MIRT wel concrete afspraken gemaakt kunnen worden, zonder alles al dicht te timmeren? En ook tegenovergesteld: hoe voorkom je dat adaptiviteit omslaat in afwachten? Dat zijn vragen die bij veel betrokkenen leven. Zo geeft één van de respondenten aan toe te willen werken naar een “80%-versie” van het programma. Over die 80% zou men op bestuurlijk niveau overeenstemming moeten bereiken. Op hoofdlijnen staat het programma dan, waardoor iedereen weet wat de afspraken zijn. En dan blijft er met de 20% voldoende ruimte over om het programma onderweg aan te passen aan nieuwe inzichten. Een andere respondent heeft een vergelijkbaar beeld van adaptiviteit: *“Je vult als het ware in potlood in wat de plannen zijn, maar indien nodig kan je kleine delen weer uitgummen en aanpassen.”* Dat is een beeld dat herkenning oproept bij veel respondenten: adaptiviteit is goed hanteerbaar als je het toelaat om niet alles definitief in te vullen. Maar precies dat is in de praktijk van besluitvorming ingewikkeld – wat als potlood bedoeld is, blijkt al snel zo onuitwisbaar als een watervaste stift. Dat vraagt dus ook om heldere spelregels tussen de verschillende betrokkenen over hoe omgegaan wordt met die ‘potloodplannen’.

Zo bezien zijn de bereikbaarheidsprogramma's een poging om vanuit een open blik de opgaven centraal te stellen en ruimte te bieden voor een mix aan maatregelen. Met infrastructurele maar ook andersoortige oplossingen, en met de ruimte om wendbaar te zijn. Om aan te passen aan veranderende omstandigheden en snel te reageren op onverwachte ontwikkelingen. Dergelijke ambities verminderen alleen niet de waarde van de 'traditionele' taken en doelstellingen. Rechtmatigheid, doelmatigheid, efficiënte uitvoering van zorgvuldig uitgedachte projecten blijft evenzeer aan de orde en de betrokkenen worstelen daarmee. Ze erkennen het belang van wendbaarheid, maar zien ook het nut van voorspelbaarheid. Ze willen 'breed', maar merken ook dat specifiek en sectoraal zo zijn waarde heeft. Zo wordt het bijvoorbeeld concreet en kan dankzij de aansluiting op bestaande protocollen en instrumenten snel een goed overwogen besluit worden genomen. Niet zo breed, maar wel zorgvuldig en in dat opzicht ook best goed. Respondenten zien een proces van *vernieuwing vanuit het bestaande*, waarbij het bestaande op momenten schuurt en trekt.

"Het is", zo benoemt één van hen het, "*alsof we aan een elastiek vastzitten terwijl we naar de overkant proberen te lopen. Als we er bijna zijn dan worden we weer teruggetrokken naar waar we vandaan komen.*"

3.2 'Alsof er een elastiek hangt': dilemma's uit de praktijk

Het beeld van het elastiek is interessant. Het doet denken aan het fenomeen *bungee-run*. Dat is een attractie in de vorm van een soort stormbaan waarbij iemand aan een elastiek naar de andere kant moet rennen. Eerst gaat dat nog makkelijk, maar zodra het elastiek op spanning raakt, wordt het zwaarder. Tot de trekkracht uiteindelijk zo sterk wordt waardoor je met een flinke ruk terug naar achteren wordt getrokken.

Dat lijkt op wat betrokkenen ook ervaren binnen het MIRT. Ze willen het anders doen, maar ervaren op momenten dat ze vanuit het bestaande worden teruggetrokken. Ze zien allemaal het nut van een brede blik op bereikbaarheid, op het loslaten van 'voertuigverliesuren' als belangrijkste maat voor bereikbaarheid en ze zijn bereid voorbij de bestaande modaliteiten te denken. Maar als ze dat doen merken ze ook dat op enig moment de 'rules of the game' zo zijn dat er wel een rapportage wordt gevraagd met voertuigverliesuren als toetssteen voor de deugdelijkheid van een optie. Of ze merken dat breed kijken inhoudelijk interessant is, maar dat betrokkenen vaak toch ook sectorale of lokale belangen vertegenwoordigen en daar ook niet helemaal aan voorbij komen. Adaptief vindt men een

interessant en nuttig begrip, maar er is veel vrees voor een beleid dat alle kanten op gaat en waarin uiteindelijk onder de vlag van adaptiviteit toch gewoon de partij met het hardste machtsspel of de grootste mond de meeste middelen en aandacht krijgt. Dan liever de zorgvuldigheid van het MIRT, met de langlopende onderzoekstrajecten en de geobjectiveerde analyses van opties. Dat is niet ideaal, maar beter dan zomaar wat uitproberen.

Zo komt, als we er langer over doorpraten, steeds ook de meerwaarde van hoe het is of was op tafel. Concrete projecten moeten geen doel op zich zijn, maar zijn uiteindelijk wel nodig om tot uitvoering te komen. Bovendien maken ze het proces transparant en is heldere sturing mogelijk. *Anders* is leuk en voor de toekomst heel relevant, maar tegelijkertijd zijn er ook acute problemen die nú om een oplossing vragen, en dan bieden oplossingen volgens *meer* en *beter* wel houvast. Het elastiek werd als negatief beeld geïntroduceerd, als mechanisme dat iemand terugtrekt die naar de overkant wil. Het valt op dat bij nader gesprek veel betrokkenen het elastiek ook zien als een positief mechanisme. Als anker, als borging om niet uit de bocht te vliegen, als middel om helderheid en transparantie te garanderen, en als hulpmiddel voor partijen om het ondanks grote en tegengestelde belangen toch relatief snel eens te kunnen worden. Tegenhouden en afremmen kan ook duiden op behoeden voor of verdedigen tegen. Dat is een tweede betekenis van het elastiek die we in de geobserveerde praktijk, de interviews en ook de rapporten terugzien: het werken aan bereikbaarheid is een praktijk die zoekt naar hoe het anders kan, maar dat doet vanuit een bestaande context die óók waarde vertegenwoordigt. Dat gaat dus niet om het simpelweg overstappen naar de volgende stroom of nieuwe mode, maar het bij elkaar brengen en verbinden van op veel punten tegenstrijdige richtingen.

Dit beeld is ook van toepassing op de vernieuwing van het MIRT en de ontwikkeling van de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's daarin. Respondenten herkennen de wens om op een andere manier te gaan werken, maar ervaren ook heel duidelijk hoe dat zich moeizaam verhoudt tot de bestaande werkwijzen en procedures. Het beeld van een elastiek dat op spanning komt te staan en toch weer een terugtrekkende beweging inzet, roept herkenning op. Het elastiek geeft lange tijd mee, spant langzaam aan, en trekt je uiteindelijk met een flinke ruk weer een paar stappen terug. Bijvoorbeeld als het spannend begint te worden, als er echt knopen doorgehakt moeten worden, als de beschikbare middelen verdeeld moeten worden, als de verkiezingen aanstaande zijn, etc. Hieronder schetsen we

enkele concrete situaties waar die ‘trekkracht’ zichtbaar wordt, als een soort reflex, die soms ontstaat uit institutionele mechanismen, en soms uit aangeleerd gedrag of vastgeroeste werkwijzen.

- **Inhoudelijke spanning**

“De reflex om toch gewoon voor extra asfalt te kiezen is heel sterk. Je ziet de angst om eens iets anders te proberen, omdat we niet goed weten wat het effect zal zijn. Bij extra asfalt kunnen we tenminste nog gewoon berekenen wat dat doet met het aantal voertuigverliesuren.”

Het combineren van een mix van maatregelen, zowel gericht op de korte als op de lange termijn, van infrastructurele en niet-infrastructurele maatregelen, is nadrukkelijk onderdeel van de ambitie van de bereikbaarheidsprogramma’s en de vernieuwing van het MIRT. Er moet meer ruimte komen voor innovatieve oplossingen, oplossingen met oog voor ruimtelijke ontwikkelingen etc. Dat dit niet altijd even eenvoudig is, blijkt wel uit het bovenstaande citaat. De R van het MIRT blijft onvoldoende uit de verf komen, stellen betrokkenen. Er is wel meer aandacht voor de bereikbaarheidsopgaven in relatie tot woningbouwopgaven of wateropgaven, maar dat leidt zelden tot een andere aanpak. Anderen delen dit beeld: “De voorliefde voor asfalt is heel sterk.” En: “De vernieuwing op papier is prachtig. Maar als je het platslaat, gaat het nog steeds vooral over wegen”. Respondenten stellen dat er lef voor nodig is om het anders te doen. En dat betekent ook dat er ruimte moet zijn om te kunnen experimenteren, en om fouten te maken. Respondenten betwijfelen of dat er wel echt is: “We noemen het wel experimenteren, maar wee je gebeente als er fouten gemaakt worden. Dus doen we alleen veilige experimenten.”.

- **Financiële/budgettaire spanning**

“Eigenlijk zou je willen dat het Infrafonds breder ingezet kan worden als ‘bereikbaarheidsfonds’. Maar voor zo’n verandering is de tijd gewoon nog niet rijp.”.

Ondanks de goede wil van de vele betrokkenen, ligt er ook een belangrijke systeemvraag op tafel. Neem bijvoorbeeld de financiering van de programma’s. Vanuit het rijk is door de verlenging van het Infrafonds met twee jaar (2028-2030) 600 miljoen euro bestemd. 200 miljoen per programma, zo is de afspraak. Dat is echter niet alleen veel te weinig (er zullen dan ook aan-

vullende financieringsvormen gezocht moeten worden), het heeft als bron 'wegengeld'. Voor de bereikbaarheidsprogramma's en de bredere opgavegerichte aanpak van het MIRT zorgt die oormerking echter voor problemen. Het lijkt daardoor dat de middelen ook alleen aan wegen zouden mogen worden besteed. In de kabinetsreactie IBO is al wel bepaald het in de toekomst mogelijk moet zijn om ook niet-infrastructurele oplossingen te bekostigen uit het Infrafonds. Het voorbereiden van een wijziging in de wet is momenteel dan ook een belangrijk onderwerp bij het rijk. Ook is een verkenning gedaan naar de voor- en nadelen van een mogelijke verdere verbreding van het fonds naar een Bereikbaarheidsfonds. De conclusie daaruit is dat het huidige beleid voor bereikbaarheid met het huidige MIRT en de nieuwe reikwijdte met niet-infrastructurele oplossingen voldoet. Een verdere verbreding is niet nodig. Een ander issue is dat een 'brede blik' als duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit niet zomaar kan worden gefinancierd vanuit het Infrafonds. Dat kan alleen als inpassingsmaatregel bij de aanleg van infrastructuur. Er gaan al langere tijd geluiden op om dat te veranderen. Daarvoor zal eerder naar het creëren van andere financieringsbronnen moeten worden gekeken.

- **Bestuurlijke spanning**

"De bestuurders hebben toch met een hele andere werkelijkheid te maken. Het beeld mag niet ontstaan dat heel Nederland in de file staat, maar de overheid doet niks."

Behalve met de werkelijkheid van het MIRT hebben bestuurders, op zowel regionaal als nationaal niveau, ook te maken met een andere dwingende context: namelijk de politieke werkelijkheid. Iedere bestuurder zal voor de eigen regio concrete resultaten of projecten willen binnenhalen, die bijdragen aan de economische positie, de bereikbaarheid, leefbaarheid etc. van de regio. Ze hebben een 'verhaal' nodig, om zich richting de achterban, gemeenteraad, Tweede Kamer etc. te kunnen verantwoorden voor hun inzet. De algemene tendens is dan ook dat bestuurders, wanneer er besluiten worden genomen over de verdeling van MIRT-budgetten en de uitvoering van projecten, zullen proberen het beste voor de eigen regio binnen te halen. Met de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's is de insteek echter net iets anders. Rijk en regio moeten nadrukkelijk samen optrekken. En dat kan betekenen dat er in de ene gemeente meer wordt geïnvesteerd dan in de andere. Sommige opgaven worden wel opgepakt, andere vallen (voorlopig) buiten de boot. Meerdere respondenten geven aan het

gespannen af te wachten: “Schietsen de bestuurders straks niet allemaal terug in de oude reflex, om projecten voor de eigen regio binnen te slepen?”. De bestuurders zullen toch daadkracht willen tonen en vorderingen willen laten zien. Veel respondenten vragen zich dan ook af hoe voorkomen moet worden dat men, ondanks erkenning van een integrale en gebiedsgerichte aanpak, niet terugschiet in die bestuurlijke reflex en zelf zal willen scoren, helemaal nu de gemeenteraadsverkiezingen steeds dichterbij komen.

- **Temporele spanning**

“We moeten wel het DO (directeurenoverleg) in juni halen. Als we het DO niet halen, dan halen we het BO zeker niet.”

De pogingen om binnen het MIRT en de bereikbaarheidsprogramma's ruimte te creëren voor adaptief programmeren, of het werken met de eerder beschreven potloodplannen of 80%-plannen, schuurt met de dwingende deadlines die zijn ingebouwd in het MIRT-proces. De dwingende planning is een kunstmatig moment van besluitvorming. Dat heeft als belangrijk positief effect dat alle actoren en processen naar hetzelfde moment toewerken. Dit zorgt voor helderheid en disciplineert partijen ook. Zonder dat ene moment zou het proces moeilijk te ordenen zijn, zo menen de geïnterviewden. Maar die structuur heeft een prijs, namelijk dat de belangen steeds groter worden: dán moet het gebeuren, want daarna kan het niet meer. Of, in de woorden van één van de respondenten: “1,5 à 2 uur voor de bestuurders van een enorm gebied, terwijl dit zo ongeveer het belangrijkste overleg van het jaar is.”. Dit betekent dat plannen ver van te voren gereed moeten zijn en er een lange voorbereidingstijd is voor het ene bestuurlijke moment waarin het alles of niets is. Het beeld van een potlood- of 80%-versie past daar niet goed bij.

De temporele spanning houdt in dat de baten van het structurende ene moment van besluitvorming een prijs hebben, namelijk de reductie van flexibiliteit en het vermogen om vanuit het ritme en het tempo van de opgave te werken. De nieuwe spelregels van het MIRT bieden hiertoe nieuwe mogelijkheden, maar de spanning blijft bestaan. Veel flexibiliteit kan net zo goed ten koste gaan van besluitvaardigheid en het vermogen om op bepaalde momenten moeilijke beslissingen toch door te zetten. Het is spannend om te zien hoe zich dat verder zal ontwikkelen. Extra ingewikkeld is dat de verschillende opgaven verschillende snelheden hebben. De drukte op de wegen of een knelpunt rond een stationsgebied richting 2040

vraagt om actie, maar is minder urgent dan de woningopgave waar veel stedelijke regio's nu mee te maken hebben. Dergelijke opgaven wachten niet op het MIRT, maar vragen om onmiddellijke interventies, die wél van grote invloed zijn op de bereikbaarheidsopgave. In één van de brainstormsessies leidde dat tot de volgende hartekreet: *“De buitenwereld wacht echt niet tot wij eruit zijn met elkaar.”* Dat klopt natuurlijk, maar de realiteit is ook dat snelheid maar een deel van goed bestuur en adaptiviteit is: het gaat ook om het vermogen om prioriteiten goed te wegen, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak te vinden en de goede prioriteiten te stellen.

- **Culturele spanning**

“Mensen zijn gewoontedieren. De wil om anders te gaan werken is er wel, maar uiteindelijk doen mensen toch gewoon zoals ze het gewend zijn.”

Naast de dwingende planning en methodieken van het MIRT is ten slotte ook het gedrag van mensen die ermee werken een heel bepalende factor. Een integrale benadering, met aandacht voor andersoortige oplossingen, vraagt om heel andere skills van medewerkers. Misschien zelfs andere medewerkers, andere beslissingen, en ander gedrag. Veel respondenten constateren dat veel medewerkers echt moeite hebben om de opgaven meer integraal te bezien en breder te kijken. Dat is ook heel begrijpelijk. Mensen benaderen vraagstukken vanuit hun eigen achtergrond en ervaring. En dat geldt niet alleen voor individuele medewerkers, maar ook voor hele afdelingen. Bij zowel de ministeries als bij gemeenten zijn de organisaties nog altijd sectoraal ingericht. En dat kan ingewikkeld zijn als, volgens de filosofie van het MIRT, opgaven meer integraal bezien moeten worden. *“De verschillende DG's hebben eigenlijk nauwelijks iets met elkaar te maken.”*, stelt een van de respondenten. En die sectorale scheiding loopt door tot het niveau van de bestuurders. Ondanks expliciete ambities om binnen het MIRT bereikbaarheidsopgaven in nauwe samenhang met ruimtelijke en economische opgaven te bezien, of in relatie tot de opgaven op de woningmarkt, is de interdepartementale samenwerking beperkt. Het is bijvoorbeeld niet gebruikelijk dat de minister van Economische Zaken, of die van Wonen en Bouwen, aanschuift bij het BO MIRT, terwijl de opgaven op verschillende terreinen in veel gevallen niet los van elkaar te zien zijn. Eenzelfde sectorale scheiding is ook bij de regioactoren aan de orde, waar de portefeuilles onder meerdere wethouders zijn verdeeld, maar niet allemaal bij het BO aan tafel zitten. Daar zitten alleen de wethouders die over verkeer en vervoer gaan, maar geen mandaat hebben voor ruimtelijke ordening of duurzaamheid.

3.3 Evidente en subtiele trekkrachten

Respondenten spreken van een praktijk waarin ze in hun strategische beweging rond bereikbaarheid op bepaalde momenten sterke trekkrachten ‘terug’ ervaren. Die trekkrachten zitten soms in grote dingen, zoals een wettelijke bepaling die zegt dat het geld uit het Infracfonds alleen voor een bepaald soort projecten is in te zetten. Maar veel vaker gaat het om meer subtiele trekkrachten. Dan blijkt het eenvoudigweg dat een bepaalde zekerheid en continuïteit voor partijen nodig is alvorens ze mee willen doen. Adaptiviteit is volgens iedereen belangrijk, maar uiteindelijk trekt de wens tot, en het nut van, voorspelbaarheid toch harder dan het mogelijke nut van adaptiviteit.

Zo is de werkpraktijk vol van mensen met ambities om het *anders* te doen. Maar diezelfde mensen ervaren tegelijkertijd trekkracht vanuit het *elastiek* dat hen weer terugtrekt. Daarmee is zeker niet gezegd dat er geen beweging is. Integendeel, er zijn al veel stappen gezet en de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's zijn weer een volgende stap. Het feit dat de spanning van het elastiek expliciet wordt is een teken van beweging en géén signaal van inertie. Juist door de beweging ontstaat spanning. Aanpassingen in de werkwijze verlichten die spanning deels, maar nemen de onderliggende bron niet geheel weg. Dat vraagt om een nadere duiding van de trekkracht van het elastiek waarover de respondenten spreken. Het roept ook de vraag op wat vanuit de metafoor van het elastiek handelingsopties zijn om met de spanningen van het anders werken aan bereikbaarheid om te gaan.

4

Het elastiek trekt: drie soorten spanning

4.1 Welk probleem: van weten hoe het zit tot omgaan met het onbekende-onbekende

Een eerste bron van strategische trekkracht is hoe het vraagstuk in kwestie te benaderen is. Aan welk probleem werken we eigenlijk als het over bereikbaarheid gaat? Bereikbaarheid is een vraagstuk dat speelt in een omgeving waarin disruptieve ontwikkelingen plaatsvinden, die de potentie hebben om het vraagstuk fundamenteel te veranderen. Dat betekent dat er sprake is van principiële onzekerheid: het is onbekend hoe het domein van bereikbaarheid zich zal ontwikkelen en wat de grenzen van die bereikbaarheid zijn. Tegelijkertijd is dat de eerste bron van elastische trekkracht. Als het allemaal onzeker is, waarop kan beleid zich dan baseren? Dat vereist een afweging over het soort onzekerheid dat aan de orde is: *hoe is het vraagstuk onzeker?*

Om dit nader te duiden is het door Donald Rumsfeld indertijd beroemd – of berucht – gemaakte onderscheid in soorten onzekerheid behulpzaam. In een persconferentie in 2003, over de vraag of er nu wel of geen ‘weapons of mass destruction’ in Irak zijn, legt Rumsfeld uit dat er verschillende soorten onzekerheid zijn. Er is allereerst het *bekende bekende*, de ‘known-known’. Dat is het domein van de zekere kennis, we weten hoe het zit. De toestand is hier kenbaar, het is alleen nodig om de juiste informatiebronnen aan te boren en uit te lezen.

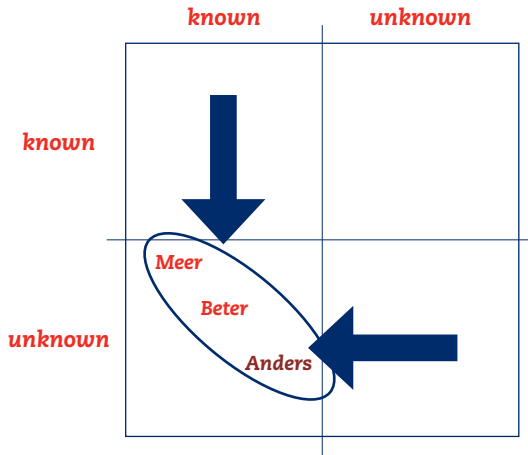
Ten tweede is er ook het *bekende onbekende*, het ‘known-unknown’. Dit is het domein waarvan we weten dat we het niet weten. De onzekerheid is bekend. Het onzekere deel is omlijst en hanteerbaar gemaakt. We weten wat de onzekerheid is en wat daarvan de randen zijn: een typerende uitspraak hier is bijvoorbeeld dat onzeker is wat het aandeel elektrische auto’s in 2030 zal zijn. Dat drukt uit dat er een bekend-onbekende is, namelijk het aandeel elektrisch auto’s. Die onzekerheid is echter wel ingekaderd in andere termen: elektrisch als alternatieve aandrijving, auto’s als belangrijke elementen in mobiliteit. Dat maakt het ook hanteerbaar. Bijvoorbeeld door bandbreedtes af te spreken om de onzekerheid toch mee te nemen in

de afweging. Zo kan via het bekende onbekende onzekerheid toch een plek krijgen in de beleidsafweging.

Rumsfeld noemt ook nog een derde veld, het *onbekende onbekende*, de ‘unknown-unknown’. Sterker nog, dat is volgens hem het meest interessante veld. Dat is strikt genomen een onmogelijk te benoemen categorie, want elke keer dat je een unknown-unknown benoemt is het bekend. Maar dat is niet het principe waar het Rumsfeld om gaat. Belangrijk aan het onderscheid is dat er een verschil is tussen het onbekende dat we in beeld hebben en het onbekende dat per definitie buiten beeld is en daarmee voor voorspelbare verrassing zal zorgen. Niet voorspelbaar in de inhoud, wel dat het zal gebeuren én verrassend zal zijn. Wie naar de toekomst van mobiliteit als een unknown-unknown kijkt, realiseert zich dat het denken zich niet mag beperken tot de nu bekende modaliteiten, de huidige contouren van het probleem en ook niet tot de nu denkbare oplossingen. Die kunnen nog steeds deel van de kwestie uitmaken, maar ze kunnen onmogelijk het gehele speelveld vormen. Wie bereikbaarheid als het onbekend-onbekende benadert, accepteert dat een belangrijk deel van het vraagstuk principieel niet in beeld is en ook niet vooraf in beeld komt. Dat is een meer principiële vorm van onzekerheid, die ook niet met meer informatie is op te lossen. Het maken van beleid voor bereikbaarheid als onbekend-onbekende vereist een heel andere strategie, met ook andersoortige benutting van kennis en informatie, en misschien ook wel andere kennis.

Zo komt ook een vierde veld in beeld, het *onbekende-bekende*, de ‘unknown-known’. Dat gaat over het domein van kennis die er wel is, maar die niet op het netvlies van de beleidsmaker staat. Het is informatie die je niet gebruikt, terwijl deze wel nuttig voor de aanpak kan zijn. Dat is voor de aanpak van bereikbaarheid van groot belang: waar kijken we naar, wat is in het bedenken van opties en het benoemen van het probleem geaccepteerde of acceptabele kennis? Staan daarbij de bestaande categorieën voorop, of is afwijking daarop mogelijk?

Veel strategievorming en beleidsplanning gebeurt vanuit het bekende-bekende, vanuit wat we weten dat we weten. En zelfs als we daaraan proberen te ontsnappen komt het uiteindelijke resultaat er amper van los. Veel scenariostudies trekken in het document of in de omgang met de opbrengsten terug naar dit domein. Wat we *kunnen kennen* staat uiteindelijk centraal: het omgaan met onzekerheid betekent vaak dat we zoeken naar de randen van het bekende en op basis van die randen een domein van onzekerheid afbakenen.



Figuur 3 Het omgaan met onzekerheid als eerste spanning.

Dit alles zorgt voor een eerste spanning, het is een eerste type elastiek dat bij het werken aan bereikbaarheid aan de orde is: vanuit welk type onzekerheid wordt er gewerkt en hoeveel ruimte is er om ook in de planning en in de uitvoering vanuit de diepere onzekerheid van de rechterhelft van figuur 3 te werken? Het vraagstuk van meer, beter, anders – “aan welke bereikbaarheid werken we?” – krijgt vanuit verschillende kwadranten gezien een ander soort antwoord. Neem bijvoorbeeld de disruptieve trends die de Rli in het rapport ‘Dichterbij en Sneller’ onderscheidt. Die zijn vanuit de verschillende benaderingen van onzekerheid heel anders te lezen.³⁶ Beziën we zelfrijdend vervoer als een known-unknown, of misschien zelfs wel een known-known; er is immers veel over bekend en er zijn fraaie prognoses beschikbaar die in scenario’s voor gevolgen te vertalen zijn. Of is het toch meer een kwestie van unknown-unknown, wat betekent dat meer principiële onzekerheid bestaat over de ontwikkeling en gevolgen van zelfrijdend vervoer? Het kan allebei, en het gebeurt ook allebei, maar uiteindelijk neigt een concreet proces van planvorming toch naar één bepaalde kant.

Datzelfde geldt voor de onzekerheid over de modaliteiten van de toekomst. Die zijn te bezien als bekend-onbekend, maar ook als meer fundamenteel onbekend-onbekend. En hoe kijken we naar de combinatie van de verschillende technieken en innovaties? Uit de documentstudie en de gesprekken komt naar voren dat er een breed gedeeld beeld is dat het “meer dan alleen meer” is, dat er behoefte is om meer het unknown-unknown mee

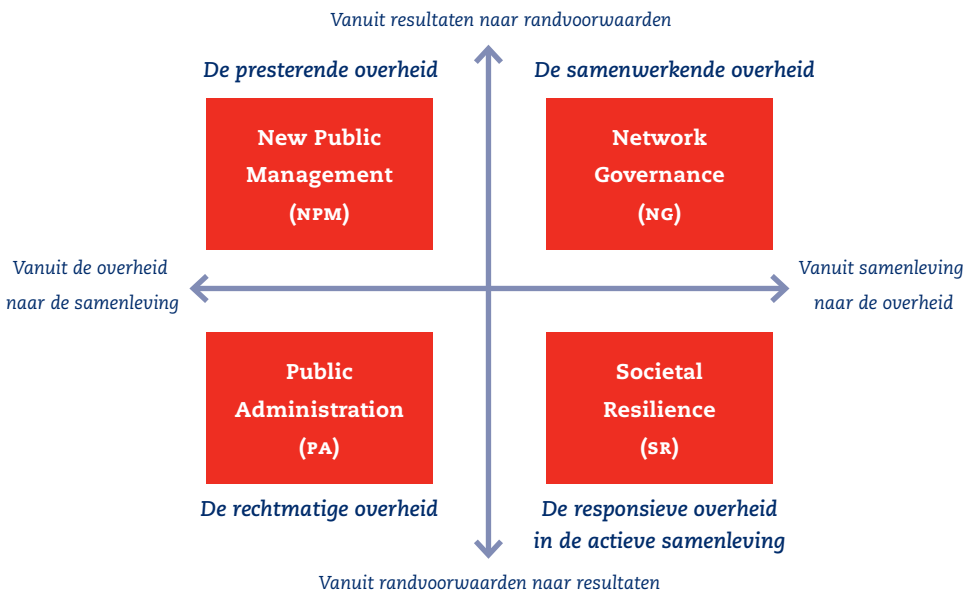
te nemen, maar dat het heel lastig is om dat in concreet handelen en in concrete plannen om te zetten. Dat is ook terug te zien in de beleidsinformatie en de kennis voor beleid. Die grijpt uiteindelijk toch terug naar extrapolaties en intelligente vormen van modelleren: geavanceerde vormen van *meer*, in die zin dat het gaat om investeringen in één bepaalde toepassing, niet in mogelijke nieuwe vormen die vanuit een ander perspectief op mobiliteit voor de hand liggen. Zo wordt de onzekerheid over de ontwikkelingen rond bereikbaarheid naarmate de planvorming dichterbij komt langzaam toch gereduceerd tot een known-unknown, en tot *meer* en *beter*. Daarin gaat het besef van het onbekende-onbekende en van *anders* langzaam verloren, als onbedoeld gevolg van de noodzaak om tot concrete plannen en oplossingen te komen.

Zo zijn *meer*, *beter* en *anders*, en de ‘soorten onzekerheid’ zoals losjes door Rumsfeld benoemd, generatieve beelden voor het omgaan met onzekerheid. Het gebruik van andere generatieve metaforen leidt in het gesprek over en de aanpak van bereikbaarheid tot andere inhoud. Wie de bereikbaarheidsopgave benadert als een vraagstuk vanuit het bestaande systeem komt tot oplossingen die bijdragen aan minder voertuigverliesuren, meer wegen, meer treinen per uur, hogere doorstroming etc. Gaat de bereikbaarheidsopgave vooral over het *verbeteren* van het bestaande, dan zijn oplossingen vooral gericht op het slimmer benutten van de bestaande infrastructuur, een integrale en gebiedsgerichte aanpak, het zoeken naar een rekbare modaliteitenmix etc. Benaderen we de bereikbaarheidsopgave echter als het fundamenteel *anders* dan het bestaande, dan is ook het begrip bereikbaarheid een onbekende factor. Onbekende ontwikkelingen waarvan we de consequenties niet goed kunnen voorspellen, maar wél met redelijke zekerheid kunnen stellen dát ze er zijn: de *voorspelbare verrassingen*. Dat betekent ook loslaten van oude normen en traditionele interventies en categorieën, maar echt anders naar de betreffende vraagstukken te kijken.

4.2 Welke sturing: van goed zelf gedaan tot opkomend vanuit het netwerk

In eerder werk hebben we verschillende perspectieven van overheidssturing beschreven.³⁷ Deze perspectieven, zoals weergegeven in **figuur 4**, zien we ook terug in de discussies over het MIRT en het werken in de programma's, als belangrijke bron van trekkracht. Elk van de kwadranten representeert belangrijke waarden van goed bestuur, die ieder eigenstandig van belang zijn maar die niet vanzelfsprekend goed te combineren zijn. Waar-

den als rechtmatigheid en zorgvuldigheid die in het perspectief van de *rechtmatige overheid* centraal staan, zijn ook in een netwerkende aanpak aan de orde. De manier waarop die invulling krijgen is echter niet altijd helder. Datzelfde geldt voor de *presterende overheid*. Doelmatigheid en verantwoording zijn altijd van belang, het is nuttig en nodig om te weten wat de overheid presteert en welke oplossingen voor welke opbrengsten zorgen. Tegelijkertijd is het ook hier de kunst die waarde niet absoluut voor te stellen en te combineren met een aanpak die netwerkend of co-creërend is. Net zoals een strategie van *maatschappelijke veerkracht* niet betekent dat de eigen afweging en de eigen rol van de overheid er niet meer toe doen. Zo gaat het bij het sturen in netwerken, wat het domein van bereikbaarheid inherent steeds meer is geworden, over het combineren van de verschillende kwadranten. De vraag is niet welke van de vier kwadranten dit keer aan de orde is, maar waar het accent ligt en hoe van daaruit de andere kwadranten ook goed invulling kunnen krijgen.



Figuur 4 Vier perspectieven op overheidssturing.

Tegelijkertijd, en daarin schuilt het elastiek hier, is er wel sprake van een gegroeide praktijk van centrale sturing, waarin de overheid vanuit de waarden van de 'linkerkant' zelf op een goede, deskundige, efficiënte en procedureel zorgvuldige manier plannen maakt en tot ontwikkeling

brengt. In de aanpak van bereikbaarheid bestaat de behoefte om meer gedeeld en meer netwerkend te werken, maar dat gebeurt binnen kaders en randvoorwaarden die dat niet altijd mogelijk maken. Een netwerkende praktijk vereist soms geen heldere vastgelegde afspraken, maar goede intenties van partijen en het vertrouwen om er gaandeweg wel samen uit te komen. Dan ligt er na een jaar geen besluit en is er ook geen systematisch beroep of bezwaar mogelijk, maar gaat het proces wel voort. Dat is lastig te borgen vanuit het perspectief van rechtmatigheid. Maatwerk klinkt goed en het idee dat lokale of regionale netwerken samen hun bereikbaarheidsagenda opmaken en het rijk daar volgend in optreedt is een voorbeeld van co-creatie. Maar wat betekent dat vanuit de bredere agenda, waar vinden politieke afwegingen en besluiten plaats, en hoe is het verschil in regionale oplossingen te verklaren? Het voordeel van eenduidige normatiek is dat het gelijke behandeling en vergelijkbaarheid in afwegingen mogelijk maakt: de essentie van een netwerkende aanpak is dat situationele kenmerken de norm vormen. Het heeft steeds allemaal waarde, maar het gaat niet vanzelfsprekend goed samen.

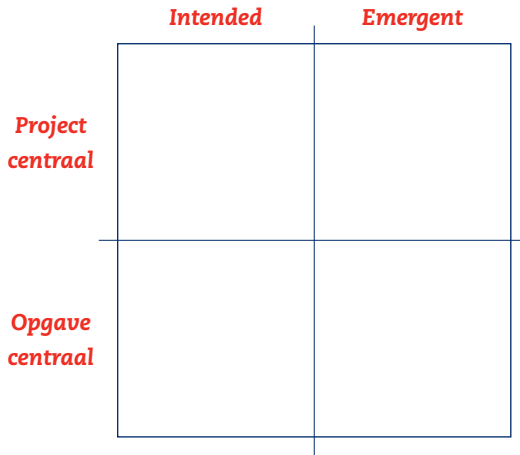
Dit is merkbaar in de pogingen om in het domein van bereikbaarheid meer te denken en te werken in termen van de *energieke samenleving*. Daarin staat de maatschappelijke kracht centraal staat bij het realiseren van publieke waarde. Verbeterde bereikbaarheid is dan primair het product van de inspanningen van maatschappelijke partijen en het is de kunst van overheidsorganisaties om zich goed tot die inspanningen te verhouden. Dat betekent ook dat decentrale partijen, overheden of maatschappelijke partijen, zelf ook een krachtige stem hebben in wat volgens hen de bereikbaarheidsopgave is. Daarbij is de kans groot dat zij dat niet doen volgens de kaders en categorieën die eerder op rijksniveau zijn opgesteld voor een bereikbaarheidsvraagstuk. Partijen hebben hun eigen definities, eigen prioriteiten, eigen ideeën over de aanpak en hun eigen tijdlijn. Ze nemen zelf initiatief, ze sturen zelf. Een bereikbaarheidsaanpak volgt dan de lokale of regionale energie en de bereikbaarheidsprogramma's zijn manieren om die energie te kanaliseren. In dat opzicht stuurt de samenleving ook de overheid, want de richting van de maatschappelijke energie is sterk bepalend voor het handelen van de overheid.³⁸ De sturingspraktijk is er dan één van co-creatie: partijen komen samen tot plannen, het ministerie wisselt volgende en mogelijk makende interventies af. Dat is een strategie die erg past bij het rechtsonder-kwadrant in het model. Met ook daar steeds de vraag hoe de waarden rechtmatigheid en effectiviteit dan goed ingevuld kunnen worden, maar daar zijn procedures en systemen voor te ontwikkelen.

Tussen de uitersten van 'helemaal zelf' en 'helemaal samenleving' liggen tal van tussenvormen. De overheid gaat bijvoorbeeld zelf actief op zoek naar partners, werkt nauw samen met anderen. Of de overheid neemt een aantal structurerende besluiten, die vervolgens de maatschappelijke energie kanaliseren of verder aanjagen. Of de overheid smeedt een alliantie met een aantal belangrijke maatschappelijke partijen. Verbeterde bereikbaarheid is dan een uitkomst van een samenwerking tussen een aantal bestuurlijke partners, een aantal hoofdrolspelers, die gericht de interactie met elkaar opzoekt. Er is nog steeds een krachtige rol voor de rijksoverheid, maar die wordt ingevuld vanuit een scherp oog voor de belangen en wensen van de andere hoofdrolspelers. Bijvoorbeeld de belangen van de metropoolregio's. Dit is een strategie die sterk het 'rechtsboven-kwadrant' volgt: een interactieve aanpak, met een belangrijke rol van het rijk, die in nauwe samenspraak en door akkoorden met anderen ingevuld wordt.

Het elastiek is hier dat veel respondenten aangeven dat ze proberen om hun aanpak meer vanuit de principes van de rechterkwadranten op te zetten. Maar daarbij lopen ze tegen problemen aan met de waarden van de linkerkwadranten. Het succes van bereikbaarheidsaanpak moet bijvoorbeeld worden verantwoord in een kader dat gebouwd is op de klassieke definitie van bereikbaarheid, met een belangrijke rol voor voertuigverliesuren. In studies naar het nut van een gebiedsgerichte aanpak is er geen eenduidigheid in de toe te passen normen en regels voor het toedelen van kosten en baten. Zelfs als betrokkenen het anders willen, dan doen ze dat vanuit een institutionele omgeving die alle wissels en signalen op de bestaande manier heeft ingeregeld. Anders werken betekent dan al snel dat het elastiek aantrekt en – uiteindelijk – de betrokkenen vaak ook terugtrekt.

4.3 Welke strategische planning: van vooraf bedacht tot bedoeld emergent

Bij de aanpak van bereikbaarheid komt ook een derde soort trekkracht in beeld: welk soort strategische planning past bij deze manier van werken? Voor het aanpakken van een opgave zijn verschillende vormen van strategische planning mogelijk. We maken een onderscheid langs twee lijnen (zie [figuur 5](#)).



Figuur 5 Project-opgave – Intended-emergent.

Opgaven en projecten

Ten eerste is er de lijn van de focus van de planning. Uiteindelijk wil iedereen werken vanuit de volle breedte van de opgave en van daaruit projecten benoemen voor realisatie. En er is ook weinig discussie of twijfel over de vraag of eenmaal benoemde projecten deugdelijk moeten worden gerealiseerd. Tegelijkertijd is wel een zekere spanning voelbaar tussen het werken vanuit de opgave en het werken in projecten. De opgave is vaak veel minder tastbaar en concreet te benoemen en heeft een zeker abstractieniveau. Resultaten zijn moeilijk vast te stellen en het is voor betrokkenen niet eenvoudig om zichtbaar succes te realiseren of te vieren. Er is weinig concreet instrumentarium voor het werken vanuit de opgave. Dit alles in tegenstelling tot het werken in projecten. Daarmee is veel ervaring opgedaan, er zijn concrete methoden en werkvormen voor, en het zorgt voor zichtbare en ‘te vieren’ successen. En, zo zien we ook bij de betrokkenen terug, zijn het toch te realiseren projecten waarin de oplossing voor de opgave vorm krijgt. Uiteindelijk gaat het altijd om en-en, om opgaven én projecten, maar in de praktijk is er voortdurende spanning op en rond de accenten die daarbij gelegd worden.

Recent heeft onder andere de Studiegroep Openbaar Bestuur in het rapport *Maak Verschil* sterk voor een opgavegerichte aanpak gepleit.³⁹ De maatschappelijke opgave kan ‘het vastlopen van de ring’ zijn, maar het kan ook iets heel anders zijn. De ruimtelijke en economische ontwikkeling in een gebied loopt vast en bereikbaarheid (‘de ring loopt vast’) is daar een

onderdeel van. Dat kan ook gaan om binnenstedelijke bereikbaarheid: het probleem is niet de ring die vastloopt, maar het binnenstedelijk systeem waarin auto's opstoppen, fietspaden overvol zijn en de voetganger geen goede plek op straat heeft. Dan kan de oplossing ook gericht zijn op het zoeken naar andere locaties voor woningbouw, om de drukte op de ring te ontlasten. En op het aanleggen van fietsroutes die andere verbindingen van de binnenstad en de buitenwijken of omliggende gemeenten mogelijk maakt. Misschien is de oplossing voor een bereikbaarheidsvraagstuk niet gelegen in de infrastructuur, maar in gebiedsontwikkeling, en op die manier ook onderdeel van bereikbaarheid. Deze benadering resulteert uiteindelijk óók in projecten, maar niet per definitie op het gebied van infrastructuur. De opgave bepaalt dan de werkwijze en alles wat in potentie aan het oplossen van die opgave bijdraagt kan onderdeel van de aanpak zijn. Ook als het op het eerste gezicht niets met infrastructuur of mobiliteit te maken heeft.

Alles dat aan de opgave bij kan dragen is potentieel onderdeel van de aanpak en kan deel uitmaken van de strategische planning. En gaandeweg het proces kan ook voortdurende bijstelling en zelfs radicale omkering plaatsvinden. Als de uitwerking op de opgave, of nieuwe ontwikkelingen daarom vragen is herijking van de aanpak mogelijk en zelfs nodig. Grof gezegd richt de eerste aanpak zich op het adequaat realiseren van de overeengekomen oplossing voor een afgebakend probleem, terwijl de tweede aanpak draait om het doorgaand benoemen en realiseren van antwoorden op een voortdurend veranderende opgave. In de tweede aanpak is er dus sprake van een brede en beweeglijke opvatting van het probleem. In de eerste aanpak is het probleem op enig moment gefixeerd en vertaald in de te realiseren oplossing, die vervolgens centraal staat in de planning.

Bedoelde of emergente strategie

Vervolgens is het interessant om deze verschillende uitgangspunten te verbinden met een onderscheid dat Mintzberg maakt rond strategische planning tussen *intended strategy* en *emergent strategy*. Bij strategieprocessen is er volgens hem altijd sprake van strategie zoals bedoeld (*intended*) en strategie die gaandeweg ontstaat (*emergent*). Daarbij stelt Mintzberg bovendien dat er van de *intended strategy* vaak niet zoveel terecht komt. In militaire kringen wordt dat enigszins spottend benoemd als "strategische plannen zijn actueel totdat het eerste schot gelost is". Zodra de werkelijkheid van de strijd zich ontvouwt kunnen de plannen de prullenbak in, omdat de omstandigheden zich anders dan verwacht ontwikkelen.

Dat heeft in militaire kringen bijvoorbeeld geleid tot de strategie van de decentrale organisatie, waarbij eenheden en hun commandanten globale einddoelen meekrijgen waarvoor ze in het veld ter plekke de beste richting kunnen bepalen. De strategie is er op gebouwd dat ze ter plekke, in 'real time', *strategiseren* op basis van wat er werkelijk gebeurt. Niet centraal vooraf uitgedacht, maar decentraal geformuleerd in antwoord op wat zich aandient.

Emergente strategie, strategie die gaandeweg ontstaat, is er volgens Mintzberg altijd. Immers, de geplande strategie pakt per definitie anders uit en dus is er onderweg iets anders, emergent, nodig. Toch ligt hier voor strategen en planners een bewuste keuze voor. De planning kan bewust ruimte inbouwen voor meer of minder emergentie. Sterker nog, de strategie kan bewust zo gebouwd worden dat er maximaal op emergentie wordt ingespeeld: *bedoeld emergent*. Het is ook mogelijk om emergentie zoveel mogelijk uit te bannen: de strategie wordt dan zo gemaakt dat het intended plan zoveel mogelijk wordt uitgevoerd, met minimale ruimte voor aanpassing onderweg. Volharden, "stick to the plan". Dat lijkt een vreemde strategie, maar sporters bijvoorbeeld gaan vaak precies met die instructie het veld in. Ze nemen zich voor om te doen wat ze hebben afgesproken en wat ze hebben geoefend, ook als ze onderweg met onverwachte situaties worden geconfronteerd. Protocollen en standard-operating procedures zijn niet bedoeld om emergentie ruimte te geven, maar benadrukken het belang van de intended strategie. Meer of minder ruimte voor emergentie, of meer of minder vasthouden aan de strategie zoals bedoeld, zijn keuzes bij de aanpak van strategie en planning.

Een stap verder is om daarbij ook emergentie meer of minder ruimte te geven. In het denken over strategie en planning wordt dat benoemd als *adaptiviteit*, het vermogen om gaandeweg de plannen en de strategie aan werkelijke omstandigheden doelgericht bij te stellen. Is het mogelijk om de oplossing bij te stellen, of zo aan te passen dat hij ook temidden van veranderende omstandigheden gunstige opbrengsten blijft produceren? Dat kan door ruimte te maken om een andere weg in te slaan, maar ook door marge in te bouwen om de gekozen richting bij te stellen. Denk aan het voorstel van de "80%-optie" van één van de respondenten. Het idee daarbij is om wel een richting te kiezen, maar om bij die richting vooraf bewust in te bouwen dat er gaandeweg bijstelling plaats vindt op basis van wat nodig blijkt te zijn. Het plan dus niet tot in de details uitwerken, maar daarin bewust ruimte behouden voor wat later nodig blijkt.

Zo zijn er allerlei methoden en gradaties om meer ruimte voor emergentie in te bouwen. Bijvoorbeeld door te kiezen voor voorzieningen die later eenvoudig afgebouwd of aangepast kunnen worden of minder blijvende impact op de omgeving hebben. Of denk aan de notie van adaptive-by-design. Dit concept van planning bouwt en ontwerpt bewust vanuit de idee dat het ontwerp onderweg zal moeten veranderen. De onzekerheid en beweeglijkheid is dan geen storende variabele, maar staat in het hart van het design proces. Bijvoorbeeld door steeds bewust te kiezen voor modaliteiten die verschillende toepassingen kunnen hebben en die indien nodig ook eenvoudig weer verwijderd kunnen worden. De planning is er dan niet op gericht om voor een afgebakende periode het antwoord op 'de vraag' te geven, maar om het vermogen te vergroten om op het moment dat het nodig is het goede antwoord op de vraag van dat moment te kunnen geven. Dat is gericht plannen voor iets dat nu nog niet bekend is.

Adaptief werken klinkt veelbelovend. Wie kan er tegen het onderweg aanpassen aan werkelijke condities zijn als dat nodig is? Niemand. Totdat we voorbij de applauswaarde van het begrip kijken. Wanneer is een ontwikkeling emergent genoeg om er het zorgvuldig afgelopen proces voor om te gooien? Achteraf is dat vaak wel duidelijk, maar de wijsheid achteraf is een luxe waarover beleidsmakers in 'real time' niet kunnen beschikken. Zij moeten ter plekke inschatten of er noodzaak van aanpassing is. En aanpassing is zelden onschuldig. Vaak betekent het dat omwille van een nieuwe ontwikkeling eerdere afspraken moeten worden herroepen. Wat is een goed moment om toch aan de slag te gaan met een project en niet meer te wachten op welke ontwikkelingen zich nog aandienen? Hoe vindt de afweging plaats over hoeveel ruimte voor aanpassing onderweg er mogelijk is?

Andersom kan adaptiviteit ook eenvoudig een dekmantel worden voor besluiteloosheid. Of voor met alle winden meewaaien. Als iedereen vooraf al weet dat het beleid de komende periode ineens anders kan zijn, wat is dan nog de structurerende en ordenende werking ervan? Ook ingewikkeld is de vraag wat waarden als transparantie betekenen in de context van adaptiviteit. Het besluit voor een adaptieve aanpak betekent dat de erkenning vooraf dat onduidelijk is wat er de komende periode precies gaat gebeuren, dan nader moet worden gezien. Weten partijen dan nog waar ze aan toe zijn en waarover ze beslissen? Dat geldt voor de partijen die het besluit nemen, maar ook voor de belanghebbenden. Wat zeggen de beleidsmakers bijvoorbeeld tegen omwonenden die aan een snelweg

wonen, die mogelijk later nog drastisch aangepast wordt. Let wel, dat zijn in de huidige aangepaste systematiek van het MIRT géén knelpunten. Genomen besluiten worden niet meer heroverwogen, de ruimte is afgebakend in de onderzoeken en de verkenningen. Maar wanneer het MIRT of in bredere zin, de aanpak van bereikbaarheid, meer adaptief wordt ingericht ontstaan hier wel spanningen. Wat dan te zeggen tegen bewoners die door ‘emergente ontwikkelingen’ toch op korte termijn een extra rijstrook in hun buurt krijgen? Of wat te doen met het afzien van de aanleg van een lightrailverbinding, tegen de eerdere plannen en afspraken in?

Adaptiviteit, snelheid en wendbaarheid lijken dus begrippen die in zichzelf goed zijn, totdat we ze afzetten tegen andere kernwaarden van goed bestuur. Dan is traagheid soms een bewust ingebouwde manier om zorgvuldigheid te garanderen. En dan is voorspelbaarheid en het niet afwijken van eenmaal gemaakte afspraken geen signaal van starheid, maar een uitdrukking van betrouwbaarheid. Niet zo snel, niet zo wendbaar, en niet erg adaptief; maar mogelijk wel een uitdrukking van goed bestuur. Het is precies die tegenstelling die respondenten voelen als ze het over hun elasticiteit hebben: ze zien de waarde van elk van de elementen, maar vinden het lastig om al die elementen in hun concrete werk, in de plannen die ze maken, de notities die ze schrijven, de besluiten die ze nemen, de adviezen die ze geven, te verwerken. En dan, zo geven ze aan, trekken ze uiteindelijk toch sterk terug naar de meer klassieke waarden, ten koste van adaptiviteit. Dat is de derde uitdrukkingvorm van het elastiek, die in de observaties en gesprekken merkbaar is.

5 Omgaan met het elastiek: knippen, uitrekken of opnieuw opspannen

5.1 Beperkend of beschermend: bungee-run of bungee-jump

De hiervoor beschreven spanningen wekken de indruk dat betrokkenen het elastiek vooral als een *beperkende factor* ervaren. Deels is dat ook zo. Spanning heeft altijd een beperkende component. Terwijl ze op een andere manier proberen te werken, bijvoorbeeld door bestaande definities van het probleem op te rekken, ervaren ze spanning met het bestaande. Waar het in de vroege fase van een discussie nog over bereikbaarheid in brede zin gaat, kanaliseert dat later in het proces toch al snel naar concrete infrastructuur en meer in het bijzonder naar snelwegen. Het patroon daarbij is dat het onbekende-onbekende en het werken en denken vanuit *anders* weliswaar onderdeel van het proces is, maar dat dit spanning oproept de meer klassieke manier van werken. Zo speelt in de poging tot anders werken altijd de bestaande praktijk als *beperkende factor*.

Maar betrokkenen onderkennen ook dat veel van de kaders uit de bestaande praktijk ook *beschermende waarde* hebben. De spanning is niet nutteloos of zinloos, maar borgt andere waarden en belangen die er evenzeer toe doen. Het elastiek is beperkend, maar vertegenwoordigt ook waarde. Gedacht vanuit het beeld van de bungee-run belemmert het elastiek om van a naar b te rennen. Maar als we de metafoor iets aanpassen, naar de bungee-jump, dan dient het elastiek juist om de vrije val op te vangen. Het elastiek zorgt ervoor dat je toch een veilige landing maakt. Wel spannend, niet gevaarlijk. De spanning heeft beschermende waarde en dat wordt door de betrokkenen ook breed gedeeld. De vraag is dan ook hoe om te gaan met de spanning. We zien daarvoor drie mogelijke strategieën, die we vanuit het beeld van het elastiek bespreken: doorknippen, uitrekken, opspannen.

Het elastiek doorknippen

Een eerste oplossing van de spanning is om het elastiek door te knippen, bijvoorbeeld door voor bepaalde gebieden of onderwerpen de regels en kaders niet van toepassing te verklaren of zelfs geheel te schrappen. De

spanning wordt veroorzaakt doordat verschillende waarden een andere richting op trekken en het kiezen voor één van de waarden is dan een oplossing om de spanning op te heffen. Door adaptiviteit systematisch boven voorspelbaarheid te plaatsen is de spanning in de praktijk opgelost. Bij twijfel geldt dan de voorkeur voor adaptiviteit boven voorspelbaarheid. Maar met een dergelijke strategie gaat ook veel verloren. We hebben in het onderzoek weinig spanning aangetroffen die volstrekt zinloos is. Er zijn weinig kaders die geen waarde bewaken. Het elastiek – de ingebouwde spelregels en procedures – zorgt ervoor dat er niet ‘zomaar’ een heel andere weg ingeslagen wordt, maar dat daar een afweging aan voorafgaat. Het is een mechanisme dat kwaliteitsstandaarden bewaakt en waarden van goed bestuur beschermt. Een strategie voor het omgaan met het elastiek zou die kant van het elastiek ook moeten bewaren. Niet doorknippen, maar op een andere manier omgaan met de spanning die uit het elastiek voortkomt. Wat ons betreft valt deze strategie dus af.

Het elastiek uitrekken

Een tweede optie is dan om het elastiek uit te rekken. Meer rekkelijk en minder precies met de kaders omgaan bijvoorbeeld. Wel de op voorspelbaarheid gerichte procedure volgen, maar vanuit het besef dat de procedure uiteindelijk niet voorop moet staan. Het gaat niet om de procedure, maar om de uitkomst en als daar de voorspelbaarheid in een concreet geval van minder belang is dan moet het niet te moeilijk zijn om dat in de praktijk te organiseren. Geen principiële debat over het boven- en onderschikken van bepaalde waarden, maar niet te ingewikkeld doen over het in de praktijk regelen van wat er nodig is. Een pragmatische manier van omgaan met principiële spanningen dus. Veel regels zijn al een stuk minder spanningsvol als ze minder letterlijk genomen worden. Net zoals er door af en toe de andere kant op te kijken of tijdelijke uitzonderingsbepalingen van kracht te laten zijn. De kracht van deze strategie is dat het weinig principiële discussie vereist en meteen uitgevoerd kan worden. Het elastiek verdwijnt ook niet, het wordt alleen op plekken waar het nodig is tijdelijk en lokaal uitgerekt. Dat vermindert de remmende werking ervan en de praktijk kan zonder al te veel spanning verder. Maar het nadeel is wel dat per geval uitrekken ook een breder gevolg heeft: meermaals uitgerekt elastiek is als geheel ook minder strak, ook daar waar strakke kaders gewenst zijn en weinig behoefte aan rek bestaat. Daar komt bij dat het de vraag is of het lukt om via het uitrekken voldoende ruimte te maken. In de observaties zien we veel rek in de relatief onschuldige fasen van de planning, maar is de rek niet toereikend wanneer het spannend wordt.

Lukt het om voldoende rek te brengen op de momenten waarop het nodig is? Onze observatie is dat uitrekken de strategie is die nu vaak wordt toegepast in de concrete praktijk, maar dat ook het uitgerekte elastiek uiteindelijk toch weer aanspant en terugtrekt. Ook al gaat het incidenteel wel goed, daarmee is de structurele werkpraktijk van het anders werken aan bereikbaarheid nog niet per se verbeterd. We zien dus weliswaar praktische waarde op de korte termijn van deze strategie, maar voor een meer systematische aanpak vinden we hem niet toereikend.

Meer elastiek opspannen

Een derde strategie is dan om extra spanning aan te brengen, vanuit andere richting, zodat een meer gelijkmatig spanningsveld ontstaat. De spanning niet wegnemen, maar uitbalanceren door een ander elastiek toe te voegen. Door de ‘andere kant’ van de gepresenteerde schema’s te verzwaren neemt de spanning in de praktijk niet af, maar ontstaan andere mogelijkheden om uit deze spanning te bewegen. Het huidige patroon is dat er spanning ontstaat en dat deze dan terugtrekt naar de bestaande werkwijze. Door ook de andere manier van werken om te zetten in een geaccepteerde werkwijze, met eigen instrumenten, normen en processen, ontstaat nieuwe trekkracht. Het doel daarvan is niet om in het midden te blijven hangen, maar om te ervaren dat overhellen naar de ene kant niet gaat zonder het tegelijkertijd rekenschap geven van het belang van de andere kant. Dan kunnen betrokkenen meer gericht en op basis van de concrete kwestie hun handelingsstrategie bepalen en gericht afwegen welke van de elastieken de meeste trekkracht moet hebben. Neem het voorbeeld van de *voertuigverliesuren*. Respondenten geven aan dat voor het berekenen van een bereikbaarheidsprobleem op dit moment de voertuigverliesuren dé dominante norm zijn. Dat betekent dat de inkadering van het probleem (wat is er aan de hand), het benoemen van de oplossing (wat zijn de opties) en ook de mate van onzekerheid (wat is bekend en wat is onbekend) volgens de norm van voertuigverliesuren voorgestructureerd wordt. Een bereikbaarheidsprobleem is een geval waarin auto’s stilstaan en een geplande reis langer duurt. De norm is hier het elastiek dat pogen om een bredere opvatting van bereikbaarheid te gebruiken terugtrekt. Als er meer of andere normen mogelijk zijn, ontstaat een meer gevarieerde trekkracht. Die opent vervolgens het gesprek over de norm die in dit geval van toepassing zou moeten zijn.

5.2 Anders werken aan bereikbaarheid: doorknippen, uitrekken of opspannen?

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de manier waarop de bereikbaarheidsprogramma's invulling krijgen. Daarbij geldt dat de programma's in de beginfase verkeren en nog onduidelijk is hoe ze in staat zijn om de ambities daarin te realiseren. Het beeld in de gesprekken is dat de programma's onderweg zijn in de bungee run en langzaam de spanning van het elastiek voelen aantrekken. Ze naderen langzaam het moment waarop het spannend begint te worden en waarin zal blijken hoe de programma's uitwerken.

In het gesprek over de aanpak van de bereikbaarheidsprogramma's zien we elk van de drie strategieën terug. Volgens sommigen is het nodig om in de programma's een ruimte te creëren waarin het helemaal anders kan en waarin de procedures opnieuw kunnen worden uitgevonden. Het bereikbaarheidsprogramma als open ruimte. Dat betekent nog steeds dat ook de wereld buiten het programma moet toestaan dat de kaders voor het programma niet gelden. Ook zien we veel pleidooien voor het uitrekken van het elastiek, zodat er in ieder geval in de dagelijkse praktijk pragmatische oplossingen gevonden kunnen worden. Dan kan het proces in de bereikbaarheidsprogramma's door, de bredere principiële discussies volgen dan later wel. Dus geen principiële discussies over emergent of niet, maar 'gewoon' de ruimte om een deel open te laten inbouwen in een verder conventioneel besluit. De bestaande kennis hoeft niet overboord om tegelijkertijd nieuwe data over andersoortige verkeersstromen aan de analyse toe te voegen. Binnenstedelijk verkeer en fietsstromen kunnen erbij, naast voorstellen om te kijken naar de doorstroming op het rijkswegennet. De plannen voor binnenstedelijk bouwen kunnen een plaats krijgen in de analyse van de bereikbaarheidsproblematiek, zonder dat daarvoor de grenzen tussen ruimte, welzijn, economie en bereikbaarheid principieel herzien hoeven te worden. Een deel van het geld voor infrastructuur kan via een constructie benut worden om binnenstedelijk bouwen te ondersteunen, zonder dat daarvoor de bestaande regels fundamenteel aangepast hoeven te worden. Soms is het slimmer en effectiever om de regels te omzeilen dan om ze frontaal aan te pakken.

We zien ook pogingen om de bereikbaarheidsprogramma's te benutten als een ruimte om de derde strategie te ontwikkelen en te komen tot een nieuwe werkwijze waarin alle verschillende waarden en belangen op een nieuwe manier vorm krijgen. De programma's bieden vanuit dat perspec-

tief bezien de mogelijkheid om met andere werkvormen te experimenteren en die ervaring te gebruiken om de lessen daaruit tot nieuwe systematiek te maken. Als het in het bereikbaarheidsprogramma lukt om op een andere manier over bereikbaarheid te redeneren, om andere categorieën en criteria te benutten en volgens nieuwe procesafspraken om met elkaar samen te werken dan kan dat het begin zijn van nieuwe systematiek. De bereikbaarheidsprogramma's zijn dan *niches* waarin het nieuwe werken aan bereikbaarheid vorm krijgt, waarin nieuw elastiek opgespannen wordt. Daarin worden bereikbaarheidsdoelen gerealiseerd, maar is de oogst ook een bredere leerervaring.

Vanuit de bereikbaarheidsprogramma's naar de aanpak van bereikbaarheid

Voor het slagen van de bereikbaarheidsprogramma's maakt het niet eens zoveel uit hoe men het elastiek benadert. Met slim ambtelijk vakmanschap moet het mogelijk zijn om de doelen van de bereikbaarheidsprogramma's te realiseren, op de manier die per programma het meest kansrijk is. Wat opvalt in elk van de programma's is dat partijen elkaar gevonden hebben en als elkaars elastiek fungeren. De lokale partners trekken het ministerie naar zich toe en het ministerie houdt de lokale partners goed vast. Omdat ze elkaar vasthouden kunnen ze tegenwicht bieden tegen hun eigen elastiek en lukt het om stappen te zetten die er anders waarschijnlijk niet zouden zijn.

Maar wanneer we de bereikbaarheidsprogramma's koppelen aan de bredere ambitie om bereikbaarheid anders aan te pakken, dan is het toch relevant om de strategieën te bekijken. Als er ambities zijn om de aanpak van bereikbaarheid in het licht van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen te veranderen, dan is het zinvol om meer strategisch te redeneren over de bereikbaarheidsprogramma's. Dan lijkt de strategie van opspannen interessant. Daarin zijn de bereikbaarheidsprogramma's nog steeds *niches* om het anders te doen, maar fungeren zij ook als *vindplaats* voor breder door te voeren vernieuwing. Als in de bereikbaarheidsprogramma's in de praktijk blijkt dat de mix van modaliteiten breder en emergent opgevat moet worden, dan blijft die les niet tot het programma beperkt. Dan is het nodig om na te denken hoe dat idee van eigen elastiek voorzien kan worden, als tegenwicht tegen de methoden, definities en categorieën die nu centraal staan in de systematiek. Dat geldt voor allerlei juridische, financiële, culturele en talige onderdelen van het proces. Andere praktijken vereisen andere woorden en termen. Die kunnen in de bereikbaarheidsprogramma's ontstaan en vervolgens vanuit de idee

van opspannen ook breder in de systematiek een plek krijgen. De bereikbaarheidsprogramma's bieden dan de leerervaringen die breder in het beleid ten aanzien van bereikbaarheid meegenomen kunnen worden. Zo dat op termijn de keuze niet meer bestaat tussen 'gewoon in het systeem' of anders 'in een speciaal programma', maar dat verschillende aanpakken allemaal op de eigen manier gewoon zijn en in het systeem passen.

De aanpak van bereikbaarheid en het MIRT

Wat betekent de andere aanpak van bereikbaarheid voor het MIRT? De recente aanpassingen in de werkwijze zorgen voor grotere flexibiliteit. Dat zijn goede stappen, die in de praktijk voor nieuwe beweging zorgen. Daarnaast zijn er nog allerlei mogelijkheden voor verbetering en verdere ontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop we over bereikbaarheid praten. Dat gaat al snel over automobiliteit en treintijden, over op tijd rijden en in de file staan op de ring. In de gesprekken hebben we gezien dat alleen al de woorden en categorieën overal in beweging zijn. Dat zal op enig moment zijn weg moeten vinden naar de systematiek van het MIRT en de werkwijze die daaruit ontstaat.

Om disruptieve en nog ongekende ontwikkelingen tegemoet te treden is het logisch om te werken vanuit een systeem dat zelf mee ontwikkelt met de veranderingen die zich voordoen. Waarin voor het anders werken systematisch ruimte wordt gemaakt, naast de bestaande kaders en structuren en de waarden die daarin vertegenwoordigd worden. Zo zijn de betekenis van 'mobility as a service' en autonome voertuigen nog onduidelijk. Dat betekent niet dat alle bestaande kaders en categorieën die uitgaan van traditioneel autobezit overbodig en niet langer nuttig zijn. Het betekent wel dat er daarnaast structureel en systematisch ruimte zou moeten zijn om de onbekende-onbekende dimensie te verkennen, om met experimenten te onderzoeken wat toepassingen zouden kunnen zijn en om bij de planning en budgettering van langjarige investeringen ook mee te wegen wat de kosten voor aanpassing, versnelde afschrijving of zelfs verwijdering zouden zijn.

Daarvoor is het niet zozeer nodig dat het bestaande overboord gaat, maar vooral dat het *andere* nader wordt uitgewerkt, tot op het concrete niveau van bijvoorbeeld afwegingskaders. Traditionele waarden en belangen verdienen borging en er is niets mis met het benutten van de bestaande kern, het hanteren van goede lange termijn verkeersmodellen en het gebruiken van voertuigverliesuren als een indicator voor bereikbaarheid. Opspannen

knipt die elementen niet door, maar plaatst er andere zaken naast. Andere modellen, andere rekenmethoden, andere categorieën, andere woorden en beelden om over het fenomeen bereikbaarheid en de ontwikkeling ervan na te denken. Net zoals het andere mogelijkheden introduceert om traditionele kernwaarden van goed bestuur in te vullen. Opspannen knipt het elastiek van een zorgvuldige en betrouwbare overheid niet door, maar stelt voor om daar andere invullingen aan te geven. Met steeds de expliciete mogelijkheid om het bestaande repertoire te benutten, maar ook met de mogelijkheid om naar het vernieuwde repertoire te grijpen. Dat maakt het elastiek zelf onderwerp van gesprek en van strategische keuze. Welk elastiek spannen we hier, op welke manier, met welke accenten, gericht op het borgen van welke belangen? Daarmee verdwijnt de spanning niet, het wordt misschien juist wel spannender. Het opspannen van het elastiek betekent wel dat de spanning onderwerp van reflectie en van strategische keuze is. Wie op de kermis een bungee-rum doet of op vakantie een bungee-jump waagt, weet waar hij of zij aan begint: het is een keuze om met een elastiek omgebonden een 'run' of sprong te wagen. In het bereikbaarheidsbeleid is het elastiek nu vooral een gegeven. Dit essay poogt daarin verandering te brengen. Waar het elastiek hangt, welk elastiek het is en waar in dit geval de spanning op staat is geen gegeven, maar een strategische keuze. Strategie onder spanning, waarin anders werken aan bereikbaarheid heel gewoon is.

Eindnoten

- ¹ Rli (2016) Dichterbij en Sneller. Kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's.
- ² <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/21/de-aderen-van-de-randstad-slibben-dicht-12187076-a1567488>
- ³ Nationale Markt- en Capaciteitenanalyse 2017. 01-05-2017. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- ⁴ Overstappen naar 2040. Flexibele en slim OV. 15-12-2016. Programma Toekomstbeeld OV.
- ⁵ Rli (2016) Dichterbij en Sneller. Kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's.
- ⁶ Maes, Rik. (n.d.). *Van meer naar beter, maar anders? Management in een business ecosysteem*. https://mxi.nl/upload/documenten/van_meer_naar_beter_maar_anders-rik_maes.pdf
- ⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/04/30/we-zijn-niet-klaar-voor-de-vliegende-auto-8490287-a1556637>
- ⁸ <http://www.rli.nl/pers/2017/bereikbare-stad-vraagt-om-ontschotting>
- ⁹ <https://mobiliteitsalliantie.nl/vno-ncw-aan-informateur-start-transitie-nederlandse-mobiliteit/>.
- ¹⁰ Kamerbrief 1 mei 2017. Kenmerk: IENM/BSK-2017/91922.04.
- ¹¹ <http://www.beterbenutten.nl/> ; Meer Bereiken. Door een brede gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven (2014). Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- ¹² IENM/BSK-2016/246739 | Kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in infrastructuurele planning. 20 september 2016.
- ¹³ Momenteel zijn er vier gebiedsgerichte programma's: SmartWayz en Brainport (regio Eindhoven), Goederencorridor Zuidoost, bereikbaarheidsprogramma Metropoolregio Amsterdam en de programma-aanpak bereikbaarheid Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Het programma SmartWayz loopt al langer, de andere programma's zijn in ontwikkeling.
- ¹⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving over deze veranderende rol van de overheid eerdere publicaties van de NSOB: *Leren door doen* (2014), *Sedimentatie in sturing* (2015), *De volgende stap* (2016).
- ¹⁵ Ten behoeve van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met 20 betrokkenen die werkzaam zijn in het MIRT-proces of in de bereikbaarheidsprogramma's. Respondenten waren afkomstig van het ministerie van IENM, provincie en regiopartijen (gemeenten, vervoersorganisaties) en Rijkswaterstaat.

- 16 Kamerbrief 1 mei 2017. Kenmerk: IENM/BSK-2017/91922.04.
- 17 Binnen het MIRT wordt onderscheid gemaakt tussen zeven MIRT-gebieden: Noordwest-Nederland, Zuidwest-Nederland, Zuid-Nederland, Oost-Nederland, Noord-Nederland, het Noordzeegebied en tot slot Nationaal. Gebiedsagenda's en bestuurlijke overleggen hebben alleen betrekking op de eerste vijf MIRT-gebieden.
- 18 IBO (2016) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'.
- 19 IBO (2016) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'.
- 20 Royal Haskoning DHV (2016) Vernieuwing MIRT: doorontwikkelen in cultuur én professionalisering. Strategy Paper Nr. 4.
- 21 IBO (2016) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'.
- 22 Kamerstuk 34550 A nr. 5 (2016)
- 23 Royal Haskoning DHV (2016) Vernieuwing MIRT: doorontwikkelen in cultuur én professionalisering. Strategy Paper Nr. 4.
- 24 <https://www.leerplatformmirt.nl/nieuws+nieuw/674054.aspx?t=Werkposter+%E2%80%98Brede+MIRT-aanpak+bij+bereikbaarheidsopgaven%E2%80%99+>
- 25 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*
- 26 Rijksoverheid (2015) Factsheet voorbeeldprojecten vernieuwing MIRT via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/factsheets-voorbeeldprojecten-vernieuwing-mirt>
- 27 Royal Haskoning DHV (2016) Vernieuwing MIRT: doorontwikkelen in cultuur én professionalisering. Strategy Paper Nr. 4.
- 28 IBO (2016) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'.
- 29 IBO (2016) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'.
- 30 Rli (2016) Dichterbij en Sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's (p.9).
- 31 IENM/BSK-2016/246739 | Kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in infrastructurele planning. 20 september 2016.
- 32 Meer met MIRT. Leerervaringen Meer Bereiken (2016). Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 33 Kamerbrief. 14 oktober 2016. Kenmerk IENM/BSK-2016/212243.
- 34 Notitie gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Versie 1 februari 2017. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 35 Kamerbrief. 14 oktober 2016. Kenmerk IENM/BSK-2016/212243. | Plan van Aanpak Kwartiermakersfase – Gebiedsgericht bereikbaarheidsprogramma van, naar en in de metropoolregio Amsterdam (april 2017). | Plan van Aanpak Programmatische aanpak bereikbaarheid Den Haag-Rotterdam (februari 2017).

- 36 Rli (2016) Dichterbij en Sneller. Kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's.
- 37 Zie eerdere publicaties van de NSOB: Leren door doen (2014), Sedimentatie in sturing (2015), De volgende stap (2016).
- 38 Schulz, M., I. den Heijer, J.H. de Baas en M. van der Steen. *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waar iedereen stuurt*. Den Haag: NSOB en Provincie Zuid-Holland.
- 39 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl

