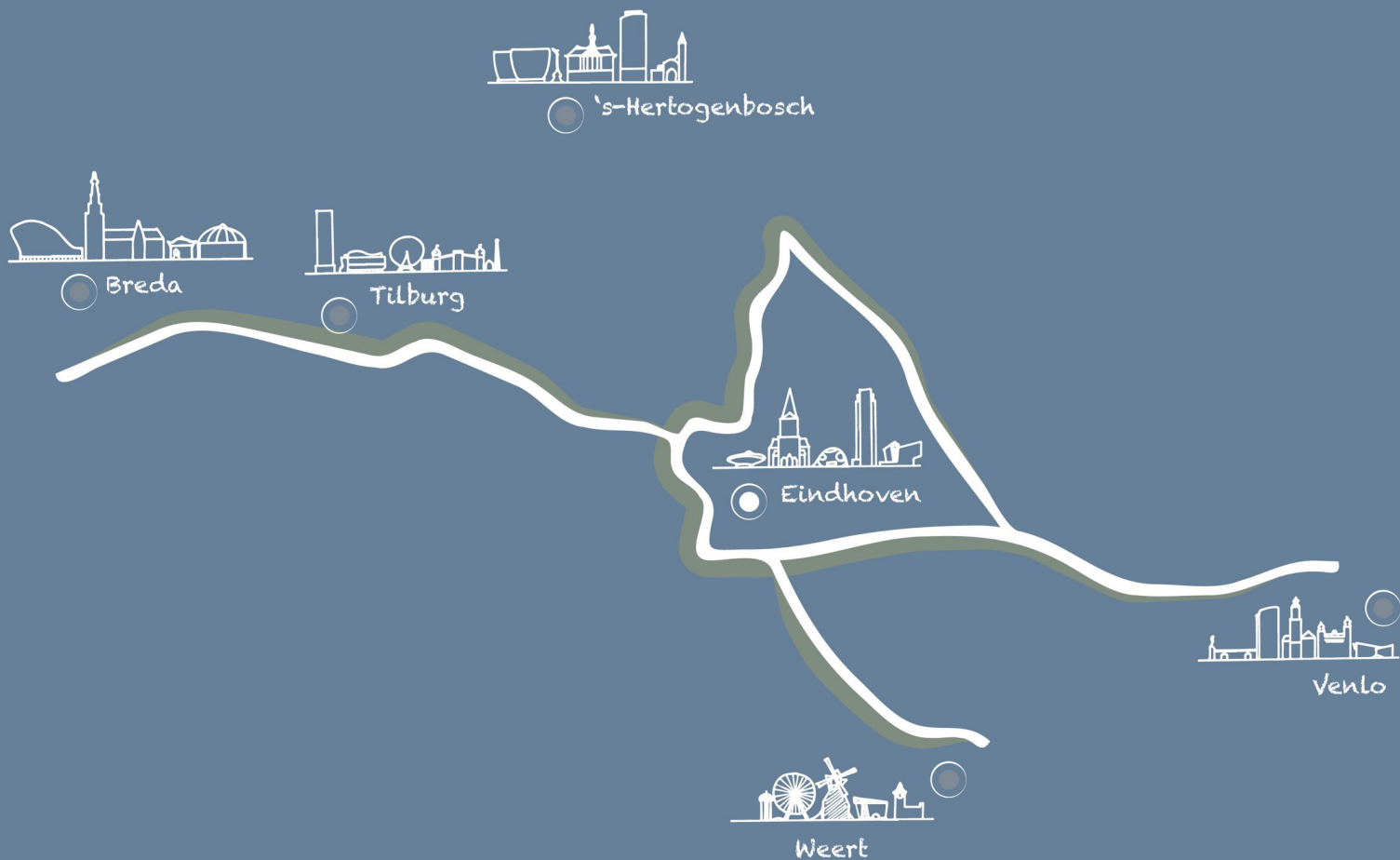


# HOE BEREIKBAAR IS BEREIKBAARHEID?

EEN ONDERZOEK NAAR DE BESLUITVORMING OMTRENT MOBILITEITSOPGAVEN



ISABEL LIEDTKE

MASTER THESIS  
Augustus 2018



# HOE BEREIKBAAR IS BEREIKBAARHEID?

EEN ONDERZOEK NAAR DE BESLUITVORMING OMTRENT MOBILITEITSOPGAVEN

Datum	10/12/18
Cursus	Masterthesis
Auteur	Isabel Liedtke
Studentnr.	4257758
Begeleiding UU	Dr. Patrick Witte
Begeleiding Stage	Ir. Wieger Savenije

Studio Bereikbaar  
Verkeerskundig adviesbureau



Universiteit Utrecht  
Master Spatial Planning  
Faculteit Geowetenschappen



**Utrecht University**



# VOORWOORD & DANKWOORD

Het proces van een masterthesis kan worden vergeleken met het mobiliteitsprogramma wat in dit afstudeeronderzoek aan de orde kwam. Hierin stond de term ‘adaptief programmeren’ – het vermogen om bij te kunnen sturen in het proces aan de hand van nieuwe ontwikkelingen – als procesdoel centraal. Ik denk dat deze adaptieve capaciteit ook vereist is om de laatste stap in een master te volbrengen. Net zoals in een adaptief programma zet je een stip uit aan de horizon die het doel aangeeft wat je wilt bereiken; in dit geval afstuderen. Er zijn echter altijd onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen die dit proces beïnvloeden en je ertoe dwingen om bij te sturen in je aanpak. Dat is iets wat ik nog redelijk lastig vond: de ene keer leek het doel al zo dichtbij, en de andere keer weer zo ver weg. Een koel hoofd hierin houden is makkelijker gezegd dan gedaan, maar gelukkig stond ik er niet alleen voor. Daarom wil ik in mijn voorwoord de kans pakken om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst wil ik mijn begeleider Patrick Witte van de Universiteit Utrecht bedanken. Enerzijds voor het feit dat hij er akkoord mee is gegaan om mij nogmaals te begeleiden en anderzijds omdat hij mij ertoe gepusht heeft om mijn grenzen te verleggen in het schrijven van dit afstudeeronderzoek. Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken voor mijn begeleider Wieger Savenije van mijn stageplek Studio Bereikbaar. Ik wil hem en het team bedanken voor de vrijheid die ze mij hebben gegeven in het schrijven van deze scriptie en de bereidheid om met mij mee te denken over de complexe wereld van mobiliteitsopgaven. Verder wil ik het programmateam van SmartwayZ.NL bedanken voor hun inzet en bereidheid om geïnterviewd te worden en deel te nemen aan de georganiseerde sessie. Zonder hun inbreng zou deze scriptie niet tot dit eindresultaat hebben geleid. Samenwerken met het adviesbureau Studio Bereikbaar en het programma SmartwayZ.NL heeft mij het gevoel gegeven dat mijn scriptie van meerwaarde kan zijn voor deze partijen. Daarnaast wil ik ook expliciet mijn dank uitspreken naar Lauren Rushing, die een aanzienlijk aandeel van haar tijd heeft besteed om mij te helpen met de vormgeving van mijn scriptie.

Tot slot wil ik mijn ouders, zus, mijn vriend, twee vriendinnen en peergroep bedanken voor hun steun, betrokkenheid en inzet om mij in dit proces scherp te houden en ook de nodige *time-outs* te bieden. De tijd die zij gestopt hebben in het bekijken van mijn schrijfwerk, hebben deze scriptie tot een hoger niveau gebracht.

Aan de lezer van deze scriptie wens ik veel leesplezier toe,

Isabel Liedtke  
*Utrecht, 10 augustus*



# SAMENVATTING

Door de (voorspelde) drukte op de weg staat de bereikbaarheid onder druk. Er moet een slim, duurzaam en meer geïntegreerd vervoerssysteem ontwikkeld worden om dit op te lossen. De Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) dient voor het vroegtijdig signaleren van bereikbaarheidsopgaven, maar houdt hierbij geen rekening met de ruimtelijke ontwikkelingen. Met betrekking tot bereikbaarheid is dit een zorgwekkend punt, omdat bereikbaarheid zich onderscheidt van mobiliteit door de ruimtelijke component. Daarnaast wordt de invloed van ruimtelijke kenmerken in mobiliteitsonderzoek overschat, aangezien deze amper naar voren blijken te komen. Dit komt doordat de verkeerskunde gebruikmaakt van een technisch-rationale aanpak, terwijl de planologie het belang van procesvoering en de context van de planningsopgaven benadrukt. Al met al wijzen de ontwikkelingen in de wetenschap en de praktijk erop dat een andere *mindset* vereist is om een integrale aanpak tussen ruimte en mobiliteit te creëren, evenals een beleidsaanpak die dit ondersteunt.

Deze nieuwe *mindset* moet teweeggebracht worden, doordat wetenschappers en beleidsmakers samen de bereikbaarheidsproblematiek op moeten lossen, maar het probleem momenteel vanuit twee verschillende invalshoeken bekijken. Beide groepen streven namelijk een ander doel na voor het bereikbaarheidsvraagstuk: het doel van de wetenschapper is het ontwikkelen van technisch accurate bereikbaarheidsinstrumenten, terwijl de beleidsmaker gebruikmaakt van semiwetenschappelijke instrumenten, die dienen om de besluiten van politici te verantwoorden maar oversimplificeerd zijn. Aangezien beide groepen binnen de eigen kaders blijven opereren is er sprake van een zogenaamde disconnectie tussen wetenschap en praktijk. Hierdoor wordt duidelijk dat een verandering in de *mindset* niet alleen te maken heeft met de integratie tussen ruimte en mobiliteit, maar ook met het versterken van de relatie tussen beide werelden. Hierin speelt de beleidsmaker een belangrijke rol, omdat deze vaak wordt gezien als de *linking pin* tussen wetenschap en praktijk. Er werd vastgesteld dat deze relatie met behulp van een holistische blik en een toenemende focus op beleidsprocessen bewerkstelligd moet worden om de bereikbaarheidsproblematiek op te kunnen lossen en een eenzijdige focus te voorkomen.

Er moet erkend worden dat bereikbaarheidsinstrumenten die ontwikkeld worden om de uitdagingen van mobiliteitsopgaven aan te kunnen pakken, pas effectief kunnen zijn als de beleidsmatige structuren en context, die de holistische blik vormgeven, binnen en op het bereikbaarheidsvraagstuk duidelijk zijn. Dit onderzoek heeft hier op twee manieren een bijdrage aan geleverd. Enerzijds wordt aan de hand van drie theoretische stromen getracht om conceptuele bruggen te slaan en een integratiepunt tussen de theoretische stromen te vinden. Anderzijds is getracht om de kloof tussen de wetenschap en de praktijk te verminderen door de proceskant van het bereikbaarheidsprobleem verder uit te diepen. Om deze reden werd de beleidsmaker in dit onderzoek centraal gesteld, omdat de proceskant een redelijk onderbelicht gebied in dit vraagstuk vormt. Op deze manier vullen de uitkomsten van dit onderzoek de uitkomsten van de technische kant tevens aan en dragen zo bij aan het verkrijgen van een holistische(re) blik op het bereikbaarheidsvraagstuk. De benoemde punten werden aan de hand van de volgende vraag invulling gegeven:

## **Hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven?**

Er werd getracht om beide doelen uiteindelijk vorm te geven via een methodiek, waaruit zou blijken op welke manier de theoretische stromen elkaar kunnen versterken en welke beleidsaanpak geschikt is om het bereikbaarheidsvraagstuk te ondersteunen. Hierdoor zou een bijdrage geleverd worden aan het verbreden van de wetenschappelijk blik op bereikbaarheid. Een breder publiek zou mee kunnen praten over bereikbaarheid en een geschikte governance-strategie ten aanzien van bereikbaarheid en bijbehorende mobiliteitsopgaven zou gevonden kunnen worden. Daarnaast wordt tevens de benodigde beslisinformatie aangeleverd, door niet te redeneren vóór de praktijk maar dóór de praktijk, en inzicht verkregen in de onderlinge rollenverdeling tussen wetenschappers, beleidsmakers en politici.

In de theorie kwam aan bod dat bereikbaarheid vanuit verschillende disciplines benaderd kan worden, waardoor het moeilijk is om bereikbaarheid in eenduidige en concrete indicatoren uit te drukken. Daarnaast spelen de beleidsmatige sferen een veel belangrijkere rol voor de werking van het totale mobiliteitssysteem dan momenteel in mobiliteits- en bereikbaarheidsonderzoek wordt onderkent. Verder blijkt het verkrijgen van inzicht in de context, de politieke en beleidsmatige naïviteit van *planning support systems* (PSS) te verminderen. Hieraan zou een zogenaamde PSS-infrastructuur bij kunnen dragen als de institutionele verhoudingen van de planningsopgaven dit bewerkstelligen. Tot slot kwam naar voren dat de invalshoek van het bereikbaarheidsvraagstuk bepalend is voor de governance verhouding, waardoor het van belang is om te achterhalen wat voor een institutionele omslag hiervoor vereist is. In de synthese werd aangegeven dat er wordt getracht om de theoretische stromen samen te brengen door 1) een prikkel te bieden, die wetenschap en praktijk omtrent dit bereikbaarheidsvraagstuk verbindt, 2) de mogelijkheid te creëren om beleid, context en specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgave op elkaar af te stemmen, en 3) de benodigde institutionele omslag een vaste vorm te geven.

Het programma SmartwayZ.NL werd vervolgens intensief onderzocht aan de hand van drie onderzoeksmethoden (documentenanalyse, semigestructureerde interviews en een groepsessie), waaruit de volgende uitkomsten het belangrijkste worden geacht. Uit de documentenanalyse kwam naar voren dat SmartwayZ.NL in dubio zit, omdat de traditionele en innovatieve paden behoefte hebben aan een andere governance-houding, waarbij de meer behouden institutionele insteek momenteel de bovenhand heeft. De keuzes die het programma maakt, blijven de voortgang van het innovatieve pad tevens tegenwerken. Om deze reden tracht het programma ook om meer flexibiliteit in het proces in te bouwen, zodat de bereikbaarheid alsnog verbeterd kan worden. Als het programma echter blijft inzetten op de traditionele insteek, neemt de kans voor SmartwayZ.NL toe om in een sectorale infrabubbel terecht te komen. Ten aanzien van de behoeften van de beleidsmakers om een bredere 'pre-verkenning' uit te kunnen voeren, kan worden verondersteld dat de ambities uit de documenten om toe te werken naar een integraal mobiliteitssysteem, nog steeds gewenst zijn. Hierbij is het besef aanwezig dat de huidige segmentering van de deelopgaven de integraliteit beperkt. Adaptief programmeren wordt hierbij gezien als de manier om nog buiten de kaders van de sectorale infrabubbel te fungeren, maar er moet erkend worden dat deze reikwijdte ook beperkt is. De beleidsmakers geven daarom aan dat hun mobiliteitsopgave soms andere organisatorische of institutionele behoeften heeft dan het programma, waardoor een transformatie van de institutionele verhoudingen gewenst is. De discussies in de groepsessie haakten hierop aan, doordat de respondenten aangaven dat hun behoeften inherent verbonden zijn aan het vergroten van de oplossingsruimte voor de mobiliteitsopgaven. Dit werd gezien als de manier om mobiliteitsopgaven integraler aan te pakken.

In lijn met deze uitkomsten kan worden geconcludeerd dat in de drie resultatenhoofdstukken gewezen wordt op de roep naar integraliteit, maar tegelijkertijd zichtbaar wordt dat deze integraliteit moeilijk te bereiken is. Met betrekking tot de veranderende *mindset* over bereikbaarheid, stelt dit onderzoek dat deze hang naar integraliteit kritisch moet worden bekeken. Het vergroten van de oplossingsruimte wordt namelijk op diverse manieren geïnterpreteerd. De beleidsmaker ziet dit als een machtsvoordeel om invloed op andere sectoren uit te kunnen oefenen, terwijl de nadruk meer zou moeten liggen op het verdelen van de oplossingsruimte op basis van de behoeften van het integrale probleem. Het is dus van belang om in te zien dat de mobiliteitsopgave niet per se integraler moet worden aangepakt, maar het besef gecreëerd moet worden dat een andere sector soms beter in staat is om het probleem op te lossen en daardoor een deel van de eigen oplossingsruimte door een andere sector beter benut kan worden. Op deze manier wordt de integrale opgave vooruitgeholpen in plaats van de sectoren. Kortom, door een *mindset* van sectorale reflectie te creëren wordt het gesprek tussen sectoren op een integraal niveau bevorderd, maar blijven de opgaven op sectoraal niveau uitvoerbaar.

Het voornaamste resultaat van dit onderzoek blijkt dus geen instrument, governance aanpak of een set van *best practices* te zijn, maar de constatering dat kritisch naar integraliteit moet worden gekeken. Het verbeteren van bereikbaarheid is namelijk een integraal doel dat sectoraal opgelost moet worden. Dus als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven, valt op dat de nadruk, ten aanzien van het denken over bereikbaarheid, meer over de bestuurlijke en ambtelijke verdeling van het



bereikbaarheidsvraagstuk gaat. Hierbij moet het begrip bereikbaarheid breder getrokken worden om aan deze integrale blik te kunnen voldoen. Hoe dit onderzoek uiteindelijk een bijdrage heeft geleverd voor de theoretische stromen, wordt in 7.2 nader toegelicht. Er werd onder andere benoemd dat de theorie en praktijk niet zo ver uit elkaar liggen als wordt verondersteld en dat de nadruk moet liggen op het versterken van de wisselwerking tussen het sectorale en integrale niveau.

In het verlengde van deze conclusie werden zeven aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd, die in 7.3 verder worden uitgediept:

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

De reflectie op dit onderzoek (7.4) en richtingen voor vervolgonderzoek (7.5) kunnen eveneens in het laatste hoofdstuk gevonden worden. Al met al wordt duidelijk dat het onderzoeken van een integraal onderwerp als bereikbaarheid vanuit een procesmatig opzicht nog redelijk nieuw is, terwijl er zowel in de wetenschap als in de praktijk en tevens tussen beide werelden nog voldoende onderzoek valt te verrichten. Dit onderzoek gaf een eerste aanzet om bereikbaarheid holistisch te benaderen en theorie en praktijk meer bij elkaar te brengen.

# SUMMARY

Due to the (predicted) increasing traffic, accessibility is under pressure, which is why a clever, sustainable and more integrated transport system is needed to solve this problem. Because of this, the NMCA (*Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse*) has to recognize accessibility issues as soon as they occur. However, this analysis does not take spatial development into account. This is a troubling aspect in regard to accessibility, as it distinguishes itself through the spatial component. Moreover, the influence of spatial characteristics in mobility research is overestimated, because it fails to come forward. The reason for this is because transport planning makes use of a technical-rational approach, whereas urban planning emphasises on the importance of litigation and the context of the planning problems. Nonetheless, the developments in theory and practice shows that in order to create an integral approach between spatial planning and mobility, a different mindset as well as a supporting policy approach, are needed.

This new mindset has to become reality as scientist and policymakers have to solve the accessibility issues together, but they approach the issue currently from two different angles. Namely, both groups strive for a different goal in regard to this matter: the goal of the scientist is to develop a technically accurate accessibility instrument, while the policy maker is using semi scientific instruments, which, though they are oversimplified, serve to account for decisions made by politicians. Since each party keeps operating within their own framework, one speaks of a disconnection between theory and practice. This shows that the need for a change in mindset does not only have to do with the integration between spatial planning and mobility, but also with the re-enforcement of the relationship between both worlds. The policy maker plays a crucial role, as he is often seen as the linking pin between theory and practice. Due to this fact, it has been determined that this relationship has to be settled with help of a holistic view and an increasing focus on policy processes, so it can make sure that one-sided viewpoints will be eliminated, and accessibility issues will be solved.

It has to be acknowledged that accessibility instruments, which are developed to tackle mobility tasks, can only be effective if the political structures and context, which form the holistic view within and on the accessibility issue, are clear. This research has contributed to this matter in two ways. On the one hand, an attempt is made to form conceptual bridges between three theoretical approaches as well as finding an integration point between them. On the other hand, it is also attempted to close the gap between theory and practice, by means of exploring the process side of the accessibility issue. It is because of this reason, that this research puts the policy maker in the centre position, as the process side is a quite unknown problem. In this way, the outcomes of this research complement the outcomes of the technical side, and with that it contributes to attaining a holistic, or more holistic view of the accessibility issue. The mentioned elements were given form by means of the following question:

## **How does the mindset about accessibility change when the decision-making process is the guiding principle in assessing mobility issues?**

It was attempted to give the aforementioned goals more body through the creation of a method, which should show in what instances the theoretical approaches are able to strengthen each other, and which policy approach is most suitable to support the accessibility issue. This would make sure that 1) a contribution would be made to the broadening of the scientific view on accessibility, 2) a larger group of people would be able to participate in conversing about accessibility, and 3) a suitable governance-strategy with regard to accessibility and its included mobility issues would be found. On top of that, the required information needed for decision-making (not settled by means of reasoning for practice, but through practice) will be delivered, and insight will be given into the way, in which scientists, policy makers and politicians work together.

The theory looked at the fact that accessibility can be approached from different disciplines, which makes it hard to define accessibility in unambiguous and concrete indicators. Even though current mobility- and accessibility research do not put it this way, the political atmospheres play a more important role

within the entire mobility system. Furthermore, getting insight into the context, appears to reduce the political naivety of planning support systems (PSS). A so-called PSS-infrastructure could contribute to this, if institutional relationships of planning problems would approve. Lastly, the point of view of the accessibility problem is a crucial factor for the governance relationship, which makes that it is important to find out what type of institutional subject is needed for this. The synthesis showed that the aim is to connect theoretical approaches by 1) providing a trigger which connects theory and practice regarding the accessibility problem, 2) creating a possibility to adapt policy, context and specific characteristics of the mobility problem to each other, and 3) giving the institutional cover an established form.

The program SmartwayZ.NL was then intensively investigated by means of three research methods (document analysis, semi-structured interviews and a group session), from which the following outcomes are regarded to be the most important. From the document analysis, it became clear that SmartwayZ.NL is currently in doubt, as the traditional and innovative pathways are in need of a different governance approach in which the more conservative institutional realisation is dominant. The choices which the program makes, also bother the process of the innovative path. It is because of this reason, that the program aims to build more flexibility into the process, to make sure that accessibility can still be improved. However, if the program keeps its focus solely on the traditional realisation, SmartwayZ.NL is at risk for ending up in a sectoral infra-bubble. With respect to the needs of the policy makers to be able to run a wider 'pre-exploration', it can be stated that the ambitions from the documents, to work their way to an integral mobility system, are still pursued. Herewith the conscience, that the current segmentation of the sub problems is a burden to integration, is still present. Adaptive programming is thus seen as the way to still work outside of the frames of the sectoral infra-bubble, though it has to be acknowledged that the outcomes are limited. As a result, policy makers point out that their mobility problem might sometimes have different organisational or institutional needs than the program, which is why an institutional transformation is desired. The discussions in the group session indicated this, because the respondents made clear that their needs are inherently connected to enlarging the space for solutions for the mobility problem. This was seen as the way to tackle mobility problems in a more integral way.

In line with these outcomes, the conclusion tells us that the three result chapters indicate an urgent call for integrality, but at the same time make clear that this integrality is hard to reach. Regarding the changing mindset on accessibility, this research demands a critical look at integrality. Enlarging the space for solution is interpreted in diverse ways. While the policy maker sees this as a huge power advantage, that helps put a big influence on other sectors, the emphasis should be more on dividing the space for solution based on the needs of the integral problem. It is therefore crucial to realise that the mobility problem should not necessarily be looked at in a more integral way, but that a different sector may be more capable of finding a solution and will be better off with that part of the solution space. In this way, instead of the sectors, the integral problem is aided greatly. In short, by creating a mindset of sectoral reflection, the conversation between sectors on integral level is improved, and the problems on sectoral level are still operable.

The most prominent result of this research is clearly not an instrument, governance approach or a set of best practices, but the realisation that integrality has to be looked at in a critical way. The improvement of accessibility is an integral goal which has to be solved sectorally. Thus, if the decision-making process is leading in establishing mobility problems, it seems that the thinking about accessibility is mostly done in the administrative and the official divisions of the accessibility problem. Herewith, the concept accessibility has to be looked at in a wider sense to be able to match the integral approach. How this research has actually contributed to the theoretical approaches, is further explained in 7.2. Among other things, it has been stated that theory and practice are not that far apart from each other as is regarded, and that the emphasis should be laid on the enforcement of the interaction between the sectoral and integral level.

In the extension of this conclusion, seven recommendations for practice are formulated, which will be described in more detail in 7.3:

- 1. Accept that an integral mobility system might require a different or larger scope than mobility and infrastructure.**
- 2. Look at the link between the program and the environment as a way to look in a more integral way at mobility problems.**
- 3. Give joint policy terrains of mobility issues a chance, regardless of whether they are located within or outside of the mobility sector.**
- 4. Show the diverse approaches to accessibility with regard to the total system, to enable the discovery of where the focus should be, both institutional and organisational.**
- 5. Keep an open mind for other sectors to provide solutions for the mobility problem and be willing to contribute to this – and vice versa.**
- 6. Make sure that adaptive programming keeps developing itself on diverse policy terrains.**
- 7. Create a process approach from which the width of the mobility problem comes forward.**

The reflection on this research (7.4) and directions for a follow-up research (7.5) can be found in the last chapter. Evidently, it has become clear that researching an integral subject as accessibility from a process-based point of view is still quite new, while more investigation of both worlds in theory as well as practice still has to be done. This research has provided a first step to approach accessibility in a holistic way, and to bring theory and practice closer together

# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord en Dankwoord	5
Samenvatting	7
Summary	10
Lijst met figuren	15
<b>Hoofdstuk 1: Verschuivingen in het gedachtegoed van bereikbaarheid</b>	<b>17</b>
1.1 Probleemstelling	18
1.1.1 Doelstelling	19
1.1.2 Vraagstelling	20
1.2 Relevantie	21
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie	21
1.2.2 Maatschappelijke relevantie	22
1.3 Leeswijzer	22
<b>Hoofdstuk 2: Drie theoretische invalshoeken over bereikbaarheid</b>	<b>24</b>
2.1 Bereikbaarheid als sleutelfactor tussen ruimte en mobiliteit	25
2.1.1 De vier componenten en benaderingen van bereikbaarheid	26
2.1.2 De invloeden op de Ruimte-Mobiliteit-Feedbackcyclus	27
2.1.3 Resumé	29
2.2 De ontwikkelboog van bereikbaarheidsinstrumenten	29
2.2.1 De fit tussen de planningsopgave en technologie	30
2.2.2 De meerwaarde van het instrument	31
2.2.3 PSS: van momentopnamen naar een interactief proces	32
2.2.4 Resumé	33
2.3 De ladder van smart urban governance	33
2.3.1 Kennisstromen van mobiliteit	35
2.3.2 Veranderende rollen overheid, markt- en kennispartijen	35
2.3.3 Heroverweging van het mobiliteitsbeleid	36
2.3.4 Draagvlak voor mobiliteitsopgaven	37
2.3.5 Resumé	38
2.4 Synthese en vooruitblik	39
<b>Hoofdstuk 3: Methodologie</b>	<b>41</b>
3.1 Onderzoeksopzet: single case study	41
3.2 Onderzoeksstrategie	42
3.3 Onderzoeksmethoden	43
3.3.1 Documentenanalyse	43
3.3.2 Semigestructureerde interviews met sleutelpersonen	45
3.3.3 De groepssessie	46
3.3.4 Betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksmethoden	48
3.4 Vooruitblik	49
<b>Hoofdstuk 4: Resultaten documentenanalyse</b>	<b>51</b>
4.1 Contextuele achtergrond van SmartwayZ.NL	51
4.2 Constateringen over het programma	53
4.3 Deelconclusie	57

<b>Hoofdstuk 5: Resultaten interviews</b>	<b>59</b>
5.1 Bereikbaarheid is meer dan ruimte en mobiliteit	59
5.1.1 Vormgeving van de ontwikkelpaden	59
5.1.2 Het bereiken van een integraal mobiliteitssysteem	61
5.1.3 Financieringssystematiek van mobiliteitsopgaven	63
5.2 Aan mobiliteit voorbij met een transformerende governance houding	65
5.2.1 Het verschil tussen Rijks- en regiobelangen	65
5.2.2 Inrichting van de governance-structuur	66
5.2.3 Social design: meer dan participatie?	67
5.2.4 De invloed van financiering op samenwerking	69
5.2.5 Het belang van kennis voor besluitvorming	70
5.3 Deelconclusie	72
<b>Hoofdstuk 6: Resultaten groepsessie</b>	<b>74</b>
6.1 Verloop van de groepsessie	75
6.2 Invulling van de hoe-vraag	75
6.3 De gevoerde discussie(s)	76
6.4 Evaluatie van de sessie	77
6.5 Deelconclusie	78
<b>Hoofdstuk 7: Conclusie</b>	<b>79</b>
7.1 Beantwoording van de hoofdvraag	79
7.2 Theoretische reflecties	81
7.2.1 LUTI: Balans in de benadering van bereikbaarheid	81
7.2.2 PSS: Inzicht in beleid en context voor bereikbaarheidsinstrumenten	82
7.2.3 SUG: Op weg naar een institutionele omslag	82
7.2.4 Bereikbaarheid: wetenschappelijke puurheid en context-georiënteerde aanpak	83
7.3 Aanbevelingen voor de praktijk	84
7.4 Reflectie op het onderzoek: methodologische kanttekeningen	86
7.5 Richtingen voor vervolgonderzoek	87
<b>Referenties</b>	<b>89</b>
<b>Appendix onderzoek</b>	<b>94</b>
Bijlage I: Interviewschema	94
Bijlage II: Topic-lijst en checklist	95
Bijlage III: Evaluatieformulier	96
Bijlage IV: Operationalisatie van de hoofd- en subdoelen van SmartwayZ.NL	97

# LIJST MET FIGUREN

Figuur 1 – Schematische weergave van de benaderingen van de bereikbaarheidsproblematiek	18
Figuur 2 – Schematische weergave van de drie theoretische stromen t.o.v. het bereikbaarheidsvraagstuk	24
Figuur 3 – Schematische weergave van de vier bereikbaarheidscomponenten	27
Figuur 4 – De vier benaderingen en componenten van bereikbaarheid	27
Figuur 5 – De wisselwerking tussen ruimte, mobiliteit, vervoersbehoeften en maatschappelijke ontwikkelingen	28
Figuur 6 – De bruikbaarheid ( <i>usefulness</i> ) als een uitkomst van het nut ( <i>utility</i> ) en gebruiksbereik ( <i>usability</i> )	30
Figuur 7 – Weergave van de task-technology fit en de hieruit voortkomende fits	30
Figuur 8 – De operationalisering van de disconnectie (implementatiekloof) volgens het COST-onderzoek	31
Figuur 9 – De factoren die de rol van PSS beïnvloeden	32
Figuur 10 – De lessen voor een PSS-infrastructuur	33
Figuur 11 – Schematische weergave van de vier SCG-concepten	34
Figuur 12 – Samenvattende weergave van de vertragende factoren van infrastructurele projecten	37
Figuur 13 – Schematische weergave van de drie (theoretische) discussies en het integratiepunt	39
Figuur 14 – De verhoudingen tussen een deductieve en inductieve aanpak	43
Figuur 15 – De tijdlijn van de documenten ter ondersteuning voor het analyseproces	44
Figuur 16 – Overzicht van de geïnterviewde sleutelpersonen	45
Figuur 17 – Inductief verkregen codeboom uit de gevoerde interviews	46
Figuur 18 – Indrukken van de groepssessie	47
Figuur 19 – Indrukken van de groepssessie	47
Figuur 20 – Weergave van het programmagebied van SmartwayZ.NL	52
Figuur 21 – Versimpelde weergave van de governance-structuur van SmartwayZ.NL	52
Figuur 22 – Weergave van de globale planning van de opgaven anno 2016	53
Figuur 23 – Weergave van de afnemende invloed van de Programmaraad in de deelopgaven	54
Figuur 24 – Weergave van de hoofd- en subdoelen van SmartwayZ.NL	56
Figuur 25 – Weergave van de ontwikkelde matrix	74
Figuur 26 – Schematische uitleg van het vergroten van de oplossingsruimte	81





# HOOFDSTUK 1

## VERSCHUIVINGEN IN HET GEDACHTEGOED VAN BEREIKBAARHEID

Op 10 oktober 2017 werd tijdens de presentatie van het Regeerakkoord 2017-2021: 'Vertrouwen in de Toekomst' bekendgemaakt dat Nederland mobiel en bereikbaar moet blijven door een slim, duurzaam en meer geïntegreerd vervoerssysteem te ontwikkelen (Rijksoverheid, 2017). De bereikbaarheid staat momenteel onder druk door de (voorspelde) drukte op de weg (CPB/PBL, 2015). Het dichtslibben van het wegennet moet daarom voorkomen worden door landelijke en regionale bereikbaarheidsopgaven vroegtijdig te signaleren. Hiervoor dient de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA), een verkeers- en vervoersanalyse die gericht is op het mobiliteitsnetwerk. In deze uitgangssituatie wordt echter geen rekening gehouden met ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor de afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteit gering plaatsvindt. Met betrekking tot bereikbaarheid is dit een zorgwekkend punt. Bereikbaarheid onderscheidt zich namelijk van mobiliteit door zijn prominente ruimtelijke component (Curtis & Scheurer, 2010).

Nederland is niet het enige land waar de afstemming tussen ruimte en mobiliteit een uitdaging vormt. Zo werd in Engeland getracht om de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit beter te begrijpen door de percepties van bereikbaarheid en de manier waarop dit wordt gemeten of gemodelleerd tegen elkaar af te zetten (Curl, Nelson & Anable, 2011). In Scandinavië werd gekeken in hoeverre diverse kennisvormen het doelbereik van het proces, om ruimte en mobiliteit meer op elkaar af te stemmen, bepalen (Tennøy, Hansson, Lissandrello & Næss, 2016). Verder hebben meer dan 20 landen in de periode 2010-2014 samengewerkt om het gebruik van geografische bereikbaarheidsindicatoren te vergroten, zodat de afstemming tussen ruimte en mobiliteit zou toenemen (Hull, Silva & Bertolini, 2012; te Brömmelstroet, Silva & Bertolini, 2014; te Brömmelstroet, Curtis, Larsson & Milakis, 2016). Al met al wordt de invloed van ruimtelijke kenmerken binnen mobiliteitsonderzoek echter overschat.

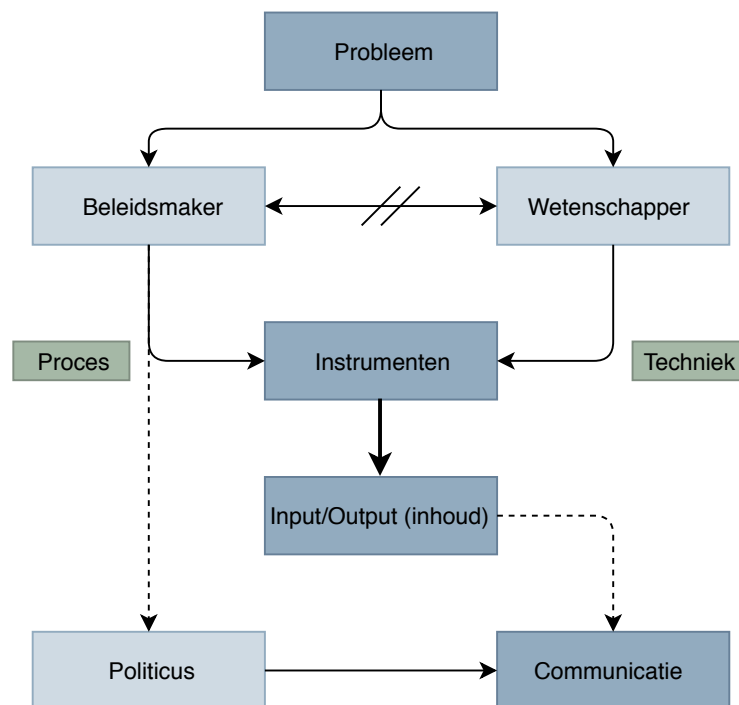
Dit kan tevens te maken hebben met de manier waarop de planologische discipline (ruimte) en de verkeerskundige discipline (mobiliteit) zich hebben ontwikkeld. Zo heeft de verkeerskunde vooral voortgebouwd op een technisch-rationale aanpak (Vigar, 2017), terwijl de planologie in de jaren 90 een verschuiving van een proces-georiënteerde naar een context-georiënteerde aanpak heeft meegemaakt (Hartmann & Geertman, 2016). De praktijk weerspiegelt beide disciplinaire ontwikkelpaden. De houding van Nederlandse beleidsmakers is, met betrekking tot het benaderen van bereikbaarheid, vooral verkeerskundig ingesteld. Echter treden er steeds meer geluiden op dat een omslag in de benadering van het mobiliteitssysteem vereist is. Er wordt aangegeven dat de regels, financiering en werkwijzen die opgebouwd zijn rond het mobiliteitssysteem eveneens moeten veranderen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur [Rli], 2018). Enerzijds kan in de praktijk dus de technisch-rationale aanpak terug worden gezien in de manier waarop het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport [MIRT] en de investeringsstrategieën vorm wordt gegeven. Anderzijds wordt het belang van procesvoering en de context van de planningsopgave steeds duidelijker ten aanzien van de omslagen richting een integrale(re) aanpak.

Al met al wijzen de ontwikkelingen in de wetenschaps- en praktijkwereld erop dat een andere *mindset* vereist is, met betrekking tot de integratie tussen ruimte en mobiliteit, evenals een beleidsaanpak die dit ondersteunt. In de loop van dit rapport zal tevens naar voren komen dat bereikbaarheidsonderzoek als een onderzoeksgebied met potentie en veelzijdigheid wordt gezien om aan de benoemde omslagen en veranderende *mindset* bij te dragen. Met deze insteek zal de probleemstelling geïntroduceerd worden.

## 1.1 PROBLEEMSTELLING

Wanneer de huidige aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek versimpeld wordt weergegeven, kan er gesteld worden dat het probleem vanuit het perspectief van de wetenschapper en de beleidsmaker kan worden benaderd (figuur 1). De wetenschapper heeft hierbij als doel om instrumenten te ontwikkelen die technisch sterk onderbouwd zijn. De kennis van de wetenschappers landt echter niet in de praktijk, evenals de uitspraken van beleidsmakers een geringe rol bleken te hebben in het creëren van de kennis (Straatemeier, Bertolini, te Brömmelstroet & Hoetjes, 2010). De beleidsmaker heeft namelijk als doel om informatie te genereren die de politicus in staat stellen om de besluiten met betrekking tot de bereikbaarheidsproblematiek te verantwoorden. Voor deze verantwoording maakt de beleidsmaker met name gebruik van semiwetenschappelijke instrumenten, die over het algemeen oversimplificeerd zijn (Geurs & Van Wee, 2004). Beide partijen opereren binnen hun eigen kaders, waardoor uitwisseling tussen de technische en procesmatige kant van het bereikbaarheidsprobleem minimaal optreedt en de kloof, met betrekking tot bereikbaarheidsinstrumenten, bijzonder sterk is (Silva, 2017). Dit wordt vaak beschreven als de disconnectie tussen de wetenschap en de praktijk. Uiteindelijk leidt deze kloof er tevens toe dat politici vaak worden bekritiseerd voor hun 'politieke' keuzes waarin gering aandacht wordt besteed aan de technisch gegenereerde kennis (Vigar, 2017).

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



Een verandering in de *mindset* tussen ruimte en mobiliteit heeft dus niet alleen te maken met de daadwerkelijke integratie van deze componenten, maar ook met het versterken van de relatie tussen de wetenschaps- en praktijkwereld omtrent dit vraagstuk. De beleidsmaker speelt hierin een belangrijke rol, omdat deze vaak wordt gezien als de *linking pin* tussen de wetenschap en praktijk (Bertolini, Le Clercq & Kapoen, 2005). Om deze reden hebben een tal van onderzoeken getracht om de beleidsmaker tijdens de ontwikkeling van de bereikbaarheidsinstrumenten te betrekken (Boisjoly & El-Geneidy, 2017b; Papa, Coppola, Angiello & Carpentieri, 2017; Silva, Patatas & Amante, 2017; Wulfhorst, Büttner & Ji, 2017). Een algemene conclusie die hieruit getrokken kon worden was dat de beleidsmakers het nut van de instrumenten onderstreepten, maar weinig kans van slagen gaven in hun eigen organisaties: niet het instrument op zich, maar de organisatorische barrières en institutionele beperkingen van de bereikbaarheidsinstrumenten vormen de voornaamste oorzaken van de disconnectie (Silva, Bertolini, te Brömmelstroet, Milakis & Papa, 2017).

Met betrekking tot deze nieuw erkende disconnectie worden de complicaties voor de verkeerskundige en planologische disciplines duidelijker. Van Wee (2016) merkt namelijk op dat er nog steeds vooral aandacht wordt besteed aan het in de praktijk laten landen van bereikbaarheidsinstrumenten om mobiliteitsopgaven te ondersteunen. Verder concluderen Marsden en Reardon (2017) dat de discipline momenteel belangrijke governance vraagstukken negeert. Slechts 13% van de papers gaat in op specifieke beleidsaspecten, 60% focust alleen op het ontwikkelen van instrumenten en ruim tweederde heeft geen verbinding gezocht met praktijkvoorbeelden en zodoende alleen kwantitatieve analyses uitgevoerd. Hierdoor wordt nogmaals onderstreept dat de discipline het gevaar loopt om pseudo-bereikbaarheidsinstrumenten te ontwikkelen, die in de praktijk maar een geringe kans van slagen zullen hebben. Daarom concluderen de auteurs dat de bereikbaarheidsproblematiek enkel vanuit een holistische blik en een toenemende focus op beleidsprocessen volledig kan worden begrepen en in staat moet worden gesteld om de huidige en toekomstige uitdagingen van mobiliteitsopgaven aan te pakken (Marsden & Reardon, 2017, p. 239). Op deze manier wordt eveneens inzichtelijker gemaakt hoe een effectieve beleidsaanpak en bijbehorende bereikbaarheidsinstrumenten vorm dienen te krijgen.

In lijn met deze benadering wees Klosterman in 1999 al erop dat instrumenten ter ondersteuning van beleid alleen maar relevant kunnen zijn als deze begrepen worden door beleidsmakers en zijn ingebed in de beleidscontext. Ondanks de context-georiënteerde aanpak van de planologie heeft de discipline tot op heden dus relatief weinig bijgedragen aan het inzichtelijk krijgen van de beleidscontext voor de bereikbaarheidsproblematiek. De overduidelijk technische focus van mobiliteitsonderzoek en het gemis van de ruimtelijke (en beleidsmatige) inbreng zijn dus ten koste gegaan van het begrip 'hoe, wanneer, of, en in welke mate' bereikbaarheidsinstrumenten feitelijk van toepassing kunnen zijn (Gudmundsson & Sørensen, 2013). Er spelen dus allerlei externe invloeden in op het bereikbaarheidsvraagstuk door de context waarin het zich bevindt, die niet puur via een instrument opgelost kunnen worden. Zo geven Boisjoly en El-Geneidy (2017b) ook aan dat het onderzoeken van de manier waarop en in hoeverre de instrumenten in de praktijk worden gebruikt cruciaal is voor de vormgeving van beleid. Instrumenten kunnen dus pas effectief zijn als de holistische blik duidelijk is. In hoeverre dit onderzoek hier een bijdrage voor levert, wordt nu besproken.

### 1.1.1 DOELSTELLING

In de aanleiding en probleemstelling zijn meerdere discussies aangekaart die het vraagstuk vormgeven: 1) de stoeve integratie tussen ruimte en mobiliteit, 2) dat bereikbaarheidsinstrumenten moeilijk landen in de praktijk en 3) dat de beleidsmatige structuren en context grotendeels worden gezien als een gegeven in plaats van een actief onderdeel van het bereikbaarheidsvraagstuk. Om deze redenen werd al vaker aangegeven dat een andere *mindset* vereist is om deze punten aan te pakken. In lijn met het bereiken van een holistische(re) blik wordt daarom getracht om binnen de kaders van dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het inzichtelijk krijgen van het totaalplaatje en te kijken wat vereisten zijn voor die andere *mindset*. Het doel van dit onderzoek is ten aanzien van deze redenatie tweeledig.

Eenzijds wordt getracht om aan de hand van drie theoretische stromen – *land use transport integration* (LUTI), *planning support systems* (PSS) en *smart urban governance* (SUG) – conceptuele bruggen te slaan tussen de benoemde discussies en te onderzoeken in hoeverre een integratiepunt tussen de stromen mogelijk is ten behoeve van het bereikbaarheidsvraagstuk. Anderzijds wordt geprobeerd om de kloof tussen wetenschap en praktijk te verminderen door de proceskant van het bereikbaarheidsprobleem verder uit te diepen. De technisch-instrumentele kant van de wetenschapper is namelijk al een rijk onderzocht gebied, terwijl de proceskant van de beleidsmaker nog redelijk onderbelicht is. Om deze reden wordt de beleidsmaker in dit onderzoek centraal gesteld door het besluitvormingsproces leidend te maken. De veronderstelling is namelijk dat het centraal stellen van de beleidsmaker meer inzicht kan bieden in de knelpunten die aan de proceskant kunnen ontstaan. Op deze manier vullen de uitkomsten van dit onderzoek de uitkomsten van de technische kant aan en dragen bij aan het verkrijgen van een holistische(re) blik op het bereikbaarheidsvraagstuk. Beide doelen worden uiteindelijk vormgegeven via een methodiek waaruit duidelijk wordt hoe de theoretische stromen elkaar kunnen versterken en welke beleidsaanpak geschikt is om het bereikbaarheidsvraagstuk te ondersteunen. Daarnaast wordt getracht om aanbevelingen te formuleren die de andere *mindset* invulling geven.

De vraagstelling die ten aanzien van de benoemde problematiek en de gestelde doelen bijdraagt aan de beantwoording van het bereikbaarheidsvraagstuk, zal nu worden toegelicht.

### 1.1.2 VRAAGSTELLING

In de afgelopen paragrafen zijn een aantal zaken aan de orde gesteld, die aangaande de samenstelling van de hoofdvraag nog kort worden aangestipt. Eerder werd aangegeven dat bereikbaarheid bestaat uit een reeks van mobiliteits- en ruimtelijke componenten (verdieping in hoofdstuk 2), maar dat er van de afstemming tussen mobiliteit en ruimte weinig terug te zien is in het bereikbaarheidsvraagstuk. Daarnaast blijkt er een disconnectie (kloof) tussen de wetenschappelijke en praktische benadering van bereikbaarheid te bestaan, waarbij de praktische proceskant nog een onderbelicht onderzoeksgebied blijkt te zijn. Deze proceskant wordt vooral door de beleidsmaker en indirect de politicus vormgegeven, maar in relatie tot bereikbaarheidsonderzoek komt deze beleidsmatige en context-specifieke kant niet tot uiting. Met betrekking tot het bereiken van een andere *mindset* en een ondersteunende beleidsaanpak werd ervoor gekozen om de beleidsmaker centraal te stellen door het besluitvormingsproces leidend te maken. Ten aanzien van de ontwikkelingen in de mobiliteitswereld luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

#### **Hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven?**

De verandering in het denken slaat hierbij op de behoefte van de veranderende mindset. De keuze voor bereikbaarheid verwijst zowel naar de benodigde afstemming tussen ruimte en mobiliteit als naar de overige mogelijkheden die het begrip in literaire en praktische zin biedt. Het besluitvormingsproces als leidend onderdeel gaat logischerwijs in op de centrale rol van de beleidsmaker maar ook diens relaties met de politieke en wetenschappelijke wereld. Het vaststellen van mobiliteitsopgaven betekent tot slot het moment in de daarbij horende procedure waarin dit onderzoek verondersteld dat de verandering in het denken met name bewerkstelligd en onderzocht kan worden. Hierbij gaat het om faseringen zoals de pre-verkenning, startbeslissing van de opgave en uiteindelijke planvorming. Vanaf de realisatiefase kan er namelijk niet veel meer veranderd worden, omdat de opgave gerealiseerd wordt. In de manier waarop de mobiliteitsopgave echter wordt verkend, hoe hier een besluit over wordt genomen en hoe dit uiteindelijk vormt krijg vóór realisatie, zijn alle drie geschikte momenten om het gedachtegoed over bereikbaarheid en besluitvorming te onderzoeken.

Allereerst wordt echter aandacht besteed aan de onderbouwing van de gevoerde discussies en gestart met het waarmaken van het doel om conceptuele bruggen te slaan tussen de drie theoretische stromen en het beoogde integratiepunt hiervoor te ontdekken. Verder ligt het door de insteek van dit onderzoek en het gemis van praktijkvoorbeelden in de verkeerskundige discipline (Marsden & Reardon, 2017) voor de hand om één casus intensief te onderzoeken om aan de holistische blik bij te dragen. De casus die voor de insteek van dit onderzoek gebruikt wordt is het mobiliteitsprogramma 'SmartwayZ.NL'. Binnen dit mobiliteitsprogramma werken overheden, markt- en kennispartijen, en andere belanghebbenden samen om de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te verbeteren (verdieping in hoofdstuk 3 en 4). Door te achterhalen hoe de theoretische stromen in de praktijk vorm krijgen en inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsmakers besluitvorming omtrent de bereikbaarheid van mobiliteitsopgaven ondervinden, wordt verondersteld dat een aanzet kan worden gegeven voor een methodiek die beleid ondersteunt. De deelvragen die ter ondersteuning van deze overwegingen zijn geformuleerd, luiden als volgt:

- 1. Op welke manier kunnen de land-use transport integration-, planning support systems- en smart urban governance-discipline omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk aan elkaar verbonden worden?**
- 2. Hoe wordt de besluitvorming binnen het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL vormgegeven?**
- 3. In hoeverre kan aan de hand van de verkregen resultaten een aanzet worden gegeven voor een methode?**

De bovenstaande deelvragen geven eveneens een indicatie van de structuur waarmee de hoofdvraag wordt beantwoord (meer hierover in 1.4). De relevantie van dit onderzoek zal in de volgende paragrafen worden behandeld.

## 1.2 RELEVANTIE

Uit de voorgaande paragrafen kwam naar voren dat er al grote stappen gezet zijn in het inventariseren van de ‘wat’ en ‘waarom’ bereikbaarheid niet landt in de praktijk, maar werd de ‘hoe-vraag’ veelal gemist. Dit onderzoek tracht om meer inzicht in deze ‘hoe’ te bieden en zal in de komende twee paragrafen aangeven waarom de uitkomsten een bijdrage kunnen leveren aan het wetenschappelijke en maatschappelijke veld en zijn als volgt relevant.

### 1.2.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de doelstelling van dit onderzoek werd al aangegeven dat een integratiepunt wordt gezocht tussen de drie theoretische stromen die te maken hebben met de discussie omtrent bereikbaarheid. De manier waarop dit integratiepunt van relevantie is voor alle drie de theoretische stromen (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere uitleg), zal nu een voor een worden toegelicht.

Allereerst blijkt uit de LUTI-stroom dat er vier benaderingen van bereikbaarheid zijn (Geurs & Van Wee, 2004), die ieder door een desbetreffende vakdiscipline worden ondersteund. Hieruit trokken de auteurs de conclusie dat er geen balans wordt gevonden tussen de componenten, waardoor een integrale wetenschappelijke blik op bereikbaarheid tot op heden wordt beperkt. Weliswaar worden de invloeden die de overheid op de Ruimte-Mobiliteits-Feedbackcyclus (waar bereikbaarheid deel van uitmaakt) ook erkend (Geurs, van de Coevering, Snellen, Straatemeier, Groenendijk & Stelling, 2013), maar aan deze beleidsmatige kant vanuit de wetenschap verder weinig aandacht besteedt. Gezien de insteek van dit onderzoek wordt verondersteld dat er een bijdrage aan deze beleidsmatige kant kan worden geleverd en een mogelijke balans tussen de bereikbaarheidscomponenten kan worden bereikt.

Daarnaast komt uit de PSS-stroom naar voren dat er een behoefte is om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen, zodat ook een breder publiek (beleidsmakers en politici) mee kunnen praten over bereikbaarheid op basis van technisch gegronde informatie (Bertolini et al., 2005). Hierbij lag de nadruk echter vooral op de *usefulness* van de instrumenten (Pelzer, 2017), wat tevens heeft geleid tot de politieke en beleidsmatige naïviteit van de PSS-discipline. Dit wordt recent erkend (Silva, Bertolini et al., 2017), waardoor de behoefte aan een context-georiënteerde insteek voor bereikbaarheidsonderzoek toeneemt zodat het bereikbaarheidsinstrument toegespitster kunnen worden voor de desbetreffende mobiliteitsopgave. Aangezien er in dit onderzoek voornamelijk wordt gekeken naar de procesmatige en beleidscontext kant van het bereikbaarheidsvraagstuk, wordt verondersteld dat inzicht geboden kan worden in het benodigde beleidsvraagstuk, de context en specifieke kenmerken om de PSS te vormen.

Tot slot gaat het niet alleen om de vormgeving van het beleidsondersteunende instrumentarium, maar ook om de vormgeving van de governance-strategie. Er zal bijvoorbeeld blijken dat bereikbaarheid als een belangrijk onderdeel van het huidige socio-technische systeem van de mobiliteitswereld afhankelijk is van diverse elementen (bijvoorbeeld kennis, beleid, de markt, instituties, rol van de overheid, maatschappelijke ontwikkelingen) (Geels, 2011; 2012). Deze ontwikkelen zich echter op hun eigen termijn, wat kan leiden tot spanningen als de diverse elementen niet mee ontwikkelen. Hierdoor is het van belang om te weten welke governance-houding voor een bepaald termijn ten opzichte van de mobiliteitsopgave en overige elementen ingenomen dient te worden. Door vier verschillende governance-houdingen vast te stellen (aan de hand van Meijer & Bolivar, 2016) binnen het bereikbaarheidsvraagstuk, wordt verondersteld dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het inzichtelijk krijgen van de geschikte governance-strategie ten aanzien van bereikbaarheid en bijbehorende mobiliteitsopgaven.

## 1.2.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er wordt steeds meer erkend dat opgaven op het gebied van economie, woningbouw, leefbaarheid en bereikbaarheid sterk op elkaar ingrijpen en zowel nationale als regionale belangen raken. Daarnaast zorgen technologische en maatschappelijke ontwikkelingen ervoor dat de opgaven en oplossingen veranderlijk kunnen zijn. Hierdoor is de maatschappelijke urgentie om meer samenhangende, adaptieve en gebiedsgerichte aanpakken aanzienlijk toegenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018). Geld en ruimte vormen schaarse goederen, waardoor de urgentie om de juiste keuzes te maken ten aanzien van bereikbaarheid sterk toeneemt. De waarde van bereikbaarheid als integrerend middel heeft daarom terrein gewonnen binnen instituties (Páez, Scott & Morency, 2012). Het nemen van de juiste keuzes is met name voor beleidsmakers van belang om de ruimtelijk-economische ambities waar te kunnen maken, ondanks dat de bereikbaarheid onder druk staat (CPB/PBL, 2015). Dat deze beslissingen juist moeten zijn is echter niet alleen van belang voor de beleidsmaker, maar ook voor de politicus die de genomen besluiten moet verantwoorden of de expert die wetenschappelijke onderbouwingen dient te leveren. De huidige wetenschappelijke informatie omtrent bereikbaarheid sluit echter niet voldoende aan bij de vraag welke beslisinformatie nodig is om de juiste keuzes te kunnen maken. Dit komt doordat tot op heden voornamelijk vanuit het instrument in plaats van de praktijk (lees: de beleidsmaker) naar het bereikbaarheidsvraagstuk is gekeken.

Deze mismatch heeft niks te maken met de onwil van wetenschappers om instrumenten te faciliteren die besluiten ondersteunen; integendeel, er is consensus dat de instrumenten onderbouwd, intuïtief en communiceerbaar moeten zijn vanuit wetenschap en praktijk om te werken voor besluitvorming (Straatemeier & Bertolini, 2008). De veronderstelling van dit onderzoek is echter dat er te veel wordt beredeneerd vanuit het idee om instrumenten en informatie vóór de praktijk te ontwikkelen in plaats van dóór de praktijk. Daarom staan de beleidsmakers centraal en is het besluitvormingsproces leidend. Zo wordt geprobeerd om het bereikbaarheidsvraagstuk dóór de praktijk te laten benaderen: inzicht verkrijgen in de onderlinge rolverdelingen binnen het besluitvormingsproces is cruciaal om uitspraken te kunnen doen over bereikbaarheid. Daarnaast is deze aanpak eveneens belangrijk om het feit dat nationaal beleid het lokale beleid veelal beïnvloed, waardoor de urgentie om duidelijke richtlijnen te hebben alleen maar toeneemt (Boisjoly & El-Geneidy, 2017b). Door tijdens het besluitvormingsproces te kijken naar de belangen van de beleidsmakers, wordt verwacht dat de knelpunten duidelijker gepositioneerd kunnen worden. De aanzet voor een methode kan tevens helpen om de richtlijnen voor beleid te verduidelijken, beslissingen te ondersteunen en zo een contributie voor de maatschappij te leveren.

## 1.3 LEESWIJZER

In de afgelopen paragrafen werd al diverse keren aangestipt hoe de opbouw van dit onderzoek eruitziet. In hoofdstuk 2 wordt, zoals eerder vermeldt, ingegaan op de theoretische stromen die aansluiten bij de discussies omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Zo wordt in 2.1 aandacht besteed aan de *land use transport integration* (LUTI) stroom, waarin het begrip bereikbaarheid en de invloed van de overheid op mobiliteits- en ruimtelijk beleid wordt besproken. Daarnaast wordt er naar relevante ontwikkelingen uit de *planning support systems* (PPS) discipline gekeken (2.2). Er wordt ingegaan op het belang van de planningsopgave om het nut van het instrument te bepalen, zodat de bruikbaarheid voor de praktijk toeneemt en het bereikbaarheidsinstrument uiteindelijk in staat is om het hele proces te ondersteunen. Hierbij komen zowel de tekorten als successen van de discipline in het licht van bereikbaarheid aan bod. Verder wordt in de *smart urban governance* (SUG) stroom ingegaan op de verschillende vormen die governance kan aannemen ten aanzien van slim bestuur in de mobiliteitswereld. Hierbij komt eveneens naar voren hoe de governance-houding veranderd als bereikbaarheid vanuit een andere invalshoek (kennis, rollenverdeling, beleid, publieke betrokkenheid) wordt benaderd. In 2.4 wordt het hoofdstuk afgesloten met een synthese van de manieren waarop de theoretische stromen elkaar zouden kunnen versterken. In hoofdstuk 3 wordt dit weergegeven door een toelichting over de onderzoeksofzet (3.1) en de onderzoeksstrategie (3.2), waarna wordt ingegaan op drie methodologische invalshoeken die zijn gebruikt om de verkregen resultaten meer *body* te geven (3.3). Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen alle drie resultatenhoofdstukken die stroken met de

in 3.3 aangegeven methodologische invalshoeken. Zo wordt in hoofdstuk 4 getoond hoe SmartwayZ.NL (de onderzoekscasus) op basis van documentatie vorm heeft gekregen. In hoofdstuk 5 wordt een gedeelte van de empirische resultaten, die zijn voortgekomen uit semigestructureerde interviews met sleutelpersonen uit SmartwayZ.NL, gepresenteerd. In hoofdstuk 6 worden tot slot de resultaten van een groepssessie toegelicht die betrekking had op een matrix waarin de behoeften uit hoofdstuk 5 waren samengevat. In hoofdstuk 7 wordt uiteindelijk antwoord gegeven op de hoofdvraag. Daarnaast wordt gereflecteerd op de theorie, worden praktijkaanbevelingen gegeven en kanttekeningen van dit onderzoek besproken.

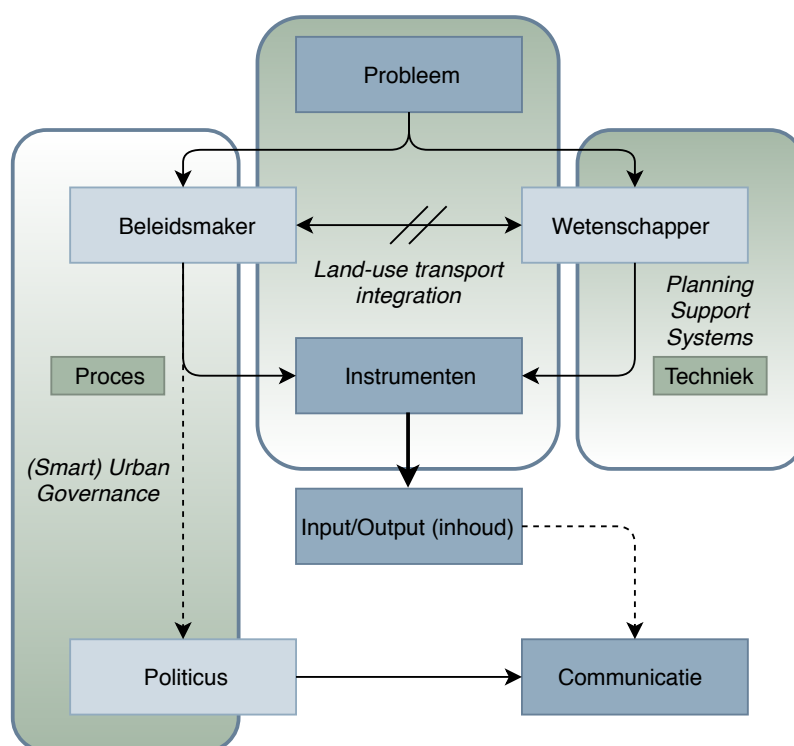


# HOOFDSTUK 2

## DRIE THEORETISCHE INVALSHOEKEN OVER BEREIKBAARHEID

In de introductie van dit onderzoek kwam al naar voren dat het bereikbaarheidsvraagstuk vorm krijgt aan de hand van drie verschillende discussies: de afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening, de mate waarin bereikbaarheidsinstrumenten de (beleids)praktijk dienen en in hoeverre de context en beleidsstructuren de bestuurlijke verhoudingen bepalen. Vanuit een theoretische optiek bevindt het vraagstuk zich hierdoor respectievelijk op het snijvlak van drie theoretische stromen: de *land-use transport integration* (LUTI) stroom, de *planning support systems* (PSS) stroom en tot slot de *smart urban governance* (SUG) stroom (figuur 2).

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



In de volgende paragrafen zal op alle drie de stromen in worden gegaan waarbij de focus ligt op het behandelen van de ontwikkelingen die van toepassing zijn voor dit onderzoek. De stromen worden in de komende paragrafen een voor een toegelicht (2.1-2.3). Hierbij wordt onder andere aangekaart dat bereikbaarheid vanuit verschillende benadering invulling wordt gegeven, waardoor het ook moeilijk is om bereikbaarheid in eenduidige en concrete indicatoren uit te drukken. Verder is meer inzicht in de context vereist om de politieke en beleidsmatige naïviteit van *planning support systems* te verminderen en ondersteunende bereikbaarheidsinstrumenten te ontwikkelen. Tot slot zal blijken dat er een diversiteit aan governance-concepten bestaat, wat naar voren komt als vanuit diverse invalshoeken (bijvoorbeeld kennis, beleid, publieke betrokkenheid of rollenverdelingen) wordt gekeken. Welke governance-houding het meest geschikt is ten aanzien van ontwikkelingen in de mobiliteitswereld, wordt in de desbetreffende paragraaf nader toegelicht. In het resumé wordt vervolgens getracht om conceptuele bruggen tussen de theoretische stromen te slaan en een aanzet te geven voor de eerste doelstelling van dit onderzoek. Daarnaast wordt in 2.4 besproken welke (empirische) toevoeging dit onderzoek zal bieden om een integratiepunt tussen de stromen te bereiken. In hoeverre deze theoretische uitkomsten zich verder ontwikkelen in de overige hoofdstukken, zal in het eerstvolgende hoofdstuk nader worden toegelicht.



## 2.1 BEREIKBAARHEID ALS SLEUTELFACTOR TUSSEN RUIMTE EN MOBILITEIT

De streef integratie van ruimte en mobiliteit heeft volgens te Brömmelstroet en Bertolini (2008) te maken met het gebrek van een gemeenschappelijke taal (denk hierbij aan gedeelde instrumenten en indicatoren) waarmee beide domeinen ondersteund kunnen worden in het bereiken van een gedeelde visie en integrale strategie. Om deze link te leggen werd in eerste instantie gefocust op de instrumenten die de ontwikkeling van een gedeelde taal zouden bewerkstelligen: *planning support systems* (meer hierover in 2.2). Naderhand bleek de context een doorslaggevende rol te hebben in de mate van samenwerking tussen de domeinen. Zoals vermeldt in de introductie, gaven Curl et al. (2011) bijvoorbeeld aan dat de instrumentele aanpak bruikbaar bleek te zijn om de nadruk te leggen op bereikbaarheidsproblemen, maar dat de maatregelen die hieruit voortkwamen om de bereikbaarheid te verbeteren niet strookten met de percepties van de mensen uit de praktijkwereld. Verder wees het onderzoek van Tennøy et al. (2016) ook uit dat kennis in de praktijk terzijde wordt gesteld als deze de politieke agenda of een visie betwisten. Om het gebruik van kennis van bereikbaarheidsinstrumenten te promoten in beleid en praktijk, wordt eveneens aangegeven dat het creëren van concrete bereikbaarheidsindicatoren in de bijbehorende documentatie cruciaal is (Boisjoly & El-Geneidy, 2017b).

Uit de bovenstaande onderzoeken komt dus naar voren dat de afstemming tussen ruimte en mobiliteit over een breder spectrum gaat dan de daadwerkelijke integratie van ruimte en mobiliteit. De context, wie aan de macht is en welke kennis wordt geaccepteerd voor de praktijk, spelen een even grote of wellicht zelfs grotere rol in de afstemming tussen beide domeinen dan over het algemeen wordt erkend. Ten aanzien van dit bredere spectrum komt de term bereikbaarheid in het spel. Bereikbaarheid dient namelijk niet alleen als een sleutelfactor om de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit te begrijpen, verklaren en modelleren, maar ook als indicator voor beleidsevaluaties om de effecten van mobiliteitsbeleid en ruimtelijk beleid te bepalen (Geurs, 2014). Bereikbaarheid is dus cruciaal in het proces van planvorming en beleidsontwikkeling. Desondanks wordt het begrip zowel in onderzoek en beleid (lees: wetenschap en praktijk) veelal niet of impliciet gedefinieerd. De keuze voor een bepaalde bereikbaarheidsindicator is uiteindelijk echter medebepalend voor de richting van het nationale verkeers- en vervoersbeleid, wat het belang van de 'juiste' bereikbaarheidsindicator onderstreept. Dit is met name voor Nederland, waar de beleidsmakers vooral een verkeerskundige houding hebben, een aandachtspunt. Bereikbaarheid en mobiliteit worden vaak in een adem genoemd, waarbij de nadruk blijft liggen op het vervoersgemak of de moeite die gedaan moet worden voor de verplaatsing. Het gevolg is dat indicatoren worden gekozen die bereikbaarheidsproblemen op zich kunnen tonen maar niet geschikt zijn om een betere verstrengeling van mobiliteits- en ruimtelijk beleid door te rekenen. Om deze reden is het ook van belang om duidelijk gedefinieerde bereikbaarheidsdoelen te hebben, waarin het verschil tussen mobiliteit en bereikbaarheid nadrukkelijk naar voren komt (Boisjoly & El-Geneidy, 2017a).

De Engelse term *accessibility* geeft veel beter weer waar de discussie omtrent bereikbaarheid daadwerkelijk over zou moeten gaan. Hansen (1959) gaf aan dat *accessibility* zou moeten gaan over de mogelijkheden voor ruimtelijke interactie. Wachs en Kumagai (1973) voegden hieraan toe dat het om de gemiddelde kansen van bewoners op een bepaalde plek gaat om aan bepaalde activiteiten deel te kunnen nemen. Geurs en Van Wee (2004) geven aan dat ruimte en mobiliteit hierbij een cruciale rol spelen in de mate waarin de individuen in staat gesteld worden om bepaalde activiteiten en locaties te bereiken. Bertolini et al. (2005) benoemen dat zowel de hoeveelheid als de diversiteit van activiteiten, die binnen een bepaalde tijd en/of kosten bereikt kunnen worden, een belangrijk accent zijn. Paéz et al. (2012) sluiten hierbij aan door aan te geven dat het niet alleen om diversiteit gaat, maar ook om de potentie van de ruimtelijk verspreide mogelijkheden. Zo kunnen een crèche, supermarkt en sportfaciliteiten zich in de buurt bevinden, maar als deze niet aansluiten op de route van het werk of de school, neemt de relevantie van de locatie of activiteit duidelijk af. Daarom is een acceptabele afstand (reistijd) van een bepaalde plek of persoon eveneens belangrijk voor de relevantie van de activiteit (te Brömmelstroet et al., 2014). In het kort zijn deze definities samen te vatten met het overeenkomende punt dat bereikbaarheid gaat over de toegang tot iets, waaruit complexe interacties tussen ruimte en mobiliteit ontstaan en het sociale aspect van de interacties tevens tot uiting komt (Boisjoly & El-Geneidy, 2017a).

Om nog iets dieper op dit laatste punt in te gaan, wordt de manier waarop bereikbaarheid in brede zin vorm krijgt in de volgende subparagrafen besproken. Eerst wordt ingezoomd op de componenten die bereikbaarheid invulling geven. Hierbij wordt een koppeling gelegd met de diverse wetenschappelijke benaderingen van bereikbaarheid. Daarna wordt ingehaakt op de rol die beleid en politieke structuren spelen in de wirwar van bereikbaarheid, mobiliteit en ruimte en wordt er aandacht besteed aan het benoemde sociale aspect in deze wisselwerking. Na deze verdiepingsslag wordt de LUTI-discussie afgerond met een kort resumé en een verbinding gelegd naar de PSS-discussie.

### 2.1.1 DE VIER COMPONENTEN EN BENADERINGEN VAN BEREIKBAARHEID

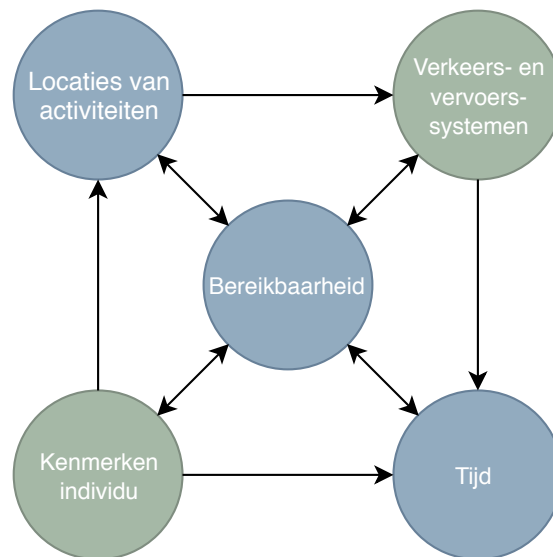
Uit de eerder benoemde diversiteit van definities kan worden verondersteld dat het vrij moeilijk is om bereikbaarheid uit te drukken in concrete indicatoren. Desondanks zijn Geurs en Van Wee (2004) erin geslaagd om uit hun literatuuronderzoek vier componenten vast te stellen waarin bereikbaarheid de centrale spil vormt (figuur 3). Hierbij valt op dat bereikbaarheid het enige component is dat terugkoppelt richting de andere componenten. De kenmerken van een individu hebben namelijk een direct effect op de locaties van activiteiten en tijd en indirect op verkeers- en vervoerssystemen. Daarentegen hebben locaties van activiteiten wel direct effect op het verkeers- en vervoerssysteem, waardoor tijd wederom beïnvloed wordt. Deze (inter)afhankelijkheden geven aan met welke beperkingen bereikbaarheid te maken heeft. Zoals figuur 3 laat zien heeft bereikbaarheid namelijk een directe koppeling met alle vier de componenten, maar de componenten op zichzelf kunnen niet alle andere componenten bereiken. Grofweg kunnen de vier componenten als volgt worden toegelicht (Geurs & Van Wee, 2004):

- De locaties van activiteiten reflecteren de werking van ruimtelijke ordening, waarbij de hoeveelheid, kwaliteit en ruimtelijke spreiding van mogelijkheden die op een bepaalde locatie worden aangeboden (bijvoorbeeld werk, winkels, recreatie) en de vraag naar deze mogelijkheden vanuit een andere locatie (meestal huisvesting) tegen elkaar worden afgezet. De mate van nabijheid van activiteiten is dus van grote invloed op de mogelijkheden om bepaalde bestemmingen te bereiken (Geurs, 2014).
- Het verkeer- en vervoerssysteem beschrijft het mobiliteitssysteem, waarbij de reisweerstand tussen A en B wordt weergegeven. Deze weerstand wordt bepaald door tijd (reizen, wachten, parkeren), kosten en de inspanning van de verplaatsing. De mogelijkheid die mensen dus hebben om bepaalde locaties te bereiken zijn in eerste instantie dus afhankelijk van de aanwezigheid en de kwaliteit van het systeem (Geurs, 2014).
- Tijd geeft weer in hoeverre bepaalde tijdsloten de toegang tot bepaalde activiteiten (denk hierbij aan openingstijden van winkels) en de keuze van bepaalde vervoerssystemen beperken (een metro die stopt tussen 1 uur en 6 uur in de ochtend).
- Kenmerken van het individu zorgen er eveneens voor dat de toegang tot bepaalde activiteiten en vervoerssystemen, om een bestemming te bereiken, beperkt is. Dit hangt sterk samen met behoeften, vaardigheden en mogelijkheden van het individu zelf (Geurs, 2014). Denk hierbij aan leeftijd, inkomsten en het bezit van een rijbewijs.

Deze vier componenten zijn eveneens in de diverse wetenschappelijke disciplines terug te zien (figuur 4). De verkeerskunde kijkt bijvoorbeeld vanuit een infrastructuurgerichte benadering naar het verkeers- en vervoerssysteem, wat de huidige Nederlandse aanpak omtrent bereikbaarheid weerspiegelt. De planologie en geografie focussen met name op de locaties van activiteiten en deels op de invloed die het verkeers- en vervoerssysteem hierop heeft (locatiegerichte benadering). De tijd-ruimte geografie houdt zich vooral bezig met de wisselwerking tussen individuele kenmerken en tijd, waarbij uit een personen gerichte benadering wordt gekeken in hoeverre een individu bereikbaar is en in staat is om andere plekken te bereiken. Tot slot bestaat er nog een op nut gerichte benadering waarbij vanuit een economische optiek naar het verkeers- en vervoerssysteem en locaties van activiteiten wordt gekeken. Ten opzichte van de andere benaderingen is deze benadering tot nu toe onderbelicht geweest, maar in verband met beleidsmatige keuzes van groot belang. Naast het feit dat de auteurs aangeven dat de disciplines geen balans zoeken in de mate waarin de vier componenten van bereikbaarheid uitgewerkt dienen te worden, kan de afwezigheid van een beleidsdiscipline in het algemeen als een gemis van bereikbaarheidsonderzoek worden gezien. Er werd

namelijk al aangegeven dat bereikbaarheid een cruciaal onderdeel vormt van beleidsontwikkeling, omdat de praktijk juist behoefte aan beleidsmatige inzichten over ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid heeft. In hoeverre beleid en overheidsaanpakken een rol spelen voor het bereikbaarheidsvraagstuk zal nu nader worden toegelicht.

**Figuur 3: schematische weergave van de vier bereikbaarheidscomponenten (Geurs & Van Wee, 2004; Geurs, 2014)**



**Figuur 4: de vier benaderingen en componenten van bereikbaarheid (Geurs, 2014)**

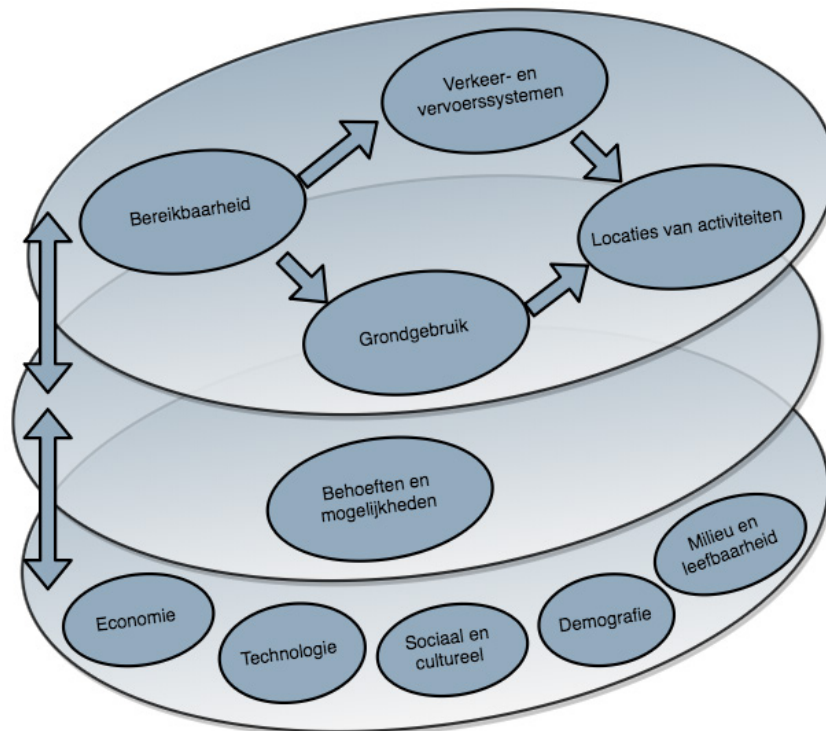
<i>Componenten</i>	Verkeers- en vervoerssystemen	Locaties van Activiteiten	Tijd	Individuele kenmerken
<i>Benaderingen</i>				
Op infrastructuur gerichte benadering	Verkeerskunde			
Op locaties gerichte benadering	Planologie geografie			
Op personen gerichte benadering		Tijd-ruimte geografie		
Op nut gerichte benadering	Economie			

### 2.1.2 DE INVLOEDEN OP DE RUIJTE-MOBILITEIT-FEEDBACKCYCLUS

Ondanks het feit dat de LUTI-discussie in de afgelopen paar jaar steeds meer aandacht heeft gekregen, is de discussie zelf niet nieuw. De Ruimte-Mobiliteit-Feedbackcyclus [RMF] wordt namelijk al jaren gehanteerd om de circulaire afhankelijkheid tussen mobiliteit, ruimte en bereikbaarheid weer te geven, zoals figuur 5 aantoont (Wegener & Fürst, 2004; Geurs et al., 2013). In de bovenste laag kunnen een aantal begrippen terug worden gezien die in het verloop van dit hoofdstuk al aan bod kwamen. Het verkeers- en vervoerssysteem ging hierbij om het overbruggen van afstanden, locaties van activiteiten over diens nabijheid en bereikbaarheid sloeg op de toegang tot iets. De term grondgebruik gaat in principe over de (geclusterde) ligging van bepaalde locaties waar mensen hun activiteiten kunnen verrichten, zoals woonwijken om te wonen, bedrijventerreinen om te werken en winkelgebieden om te recreëren. De middelste laag gaat in op de behoeften en keuzemogelijkheden van mensen die niet los kunnen worden gezien van de bovenste laag (bereikbaarheid, grondgebruik, locaties van activiteiten en verkeer- en vervoerssystemen). Inhoudelijk komt deze laag overeen met de eerder benoemde individuele kenmerken,

maar voorkeuren voor woon- of werklocaties en huishoudelijke kenmerken spelen ook een rol. Verder wordt de vervoersbehoefte niet alleen door individuele kenmerken bepaald, maar ook door wijzigingen in het vervoersaanbod. De onderste laag toont tot slot dat economische, demografische, sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen (maatschappelijke ontwikkelingen) invloed op de wisselwerking tussen ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid uitoefenen. Bevolkingsgroei, vergrijzing, individualisering, intensivering van het dagelijkse leven en ontwikkeling van nieuwe communicatievormen dragen allen een steentje bij aan een veranderend beeld en gebruik van mobiliteit en diens invloed op ruimte (Geurs et al., 2013).

**Figuur 5: de wisselwerking tussen ruimte, mobiliteit, vervoersbehoeften en maatschappelijke ontwikkelingen (Geurs, 2014)**



Overheden oefenen door middel van verkeers-, vervoers- en ruimtelijk beleid direct invloed uit op de RMF, zoals het aanleggen van wegen of het ontwikkelen van nieuwe bouwlocaties. Zulke ingrepen hebben ook invloed op de behoeften en keuzemogelijkheden en de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een verandering in de samenstelling van de woningmarkt of marktbeleid. Op deze manier heeft de overheid dus ook indirect invloed op ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen. Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat overheidshandelen, door middel van beleidsaanpassingen, altijd succesvol is in het teweegbrengen van de gewenste ontwikkelingen. Wegener en Fürst (2004) wijzen er namelijk op dat de afstemming tussen het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid moet kloppen om daadwerkelijk succesvolle ontwikkelingen van grond te krijgen. Zo kan beleid dat de auto probeert te demotiveren alleen lukken als de ruimtelijke organisatie niet te verspreid is. Daarnaast spelen economische en duurzame agenda's een grote rol in de manier waarop de beleidsaanpassingen vorm worden gegeven. In principe kan dit ook omschreven worden als een integrale(re) aanpak van de opgave. Al met al concluderen Wegener en Fürst (2004) dat mobiliteitsbeleid een directere invloed uitoefent en daarom vaak als dé oplossing wordt gehanteerd, terwijl ruimtelijk beleid belangrijk is in de ondersteuning van het mobiliteitsbeleid op de lange termijn.

Het verschil in tijdschalen waarop de ruimtelijke-, mobiliteits- en maatschappelijke ontwikkelingen zich afspelen tegenover de directe behoeften en keuzemogelijkheden van het individu, maken deze opgave nogmaals een stuk complexer. Hierdoor kunnen ontwikkelingen op mobiliteits- en ruimtelijk gebied, die elkaar eerst leken te versterken, elkaar ineens verzwakken door veranderingen in de economie (Geurs, 2014). Met betrekking tot het bereikbaarheidsvraagstuk zijn daarom alle drie de lagen van groot belang, omdat bereikbaarheid meer is dan het verminderen van reistijden. Daarom is het ook zorgwekkend dat

de wetenschappelijke disciplines omtrent bereikbaarheidsonderzoek vooral in de eerste laag zijn blijven hangen en pas kortgeleden hebben erkend dat de organisatorische barrières en institutionele beperkingen de voornaamste oorzaken vormen voor de disconnectie tussen wetenschap en praktijk omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk (Silva, Bertolini et al., 2017). In het resumé wordt nog kort teruggeblikt op de bevindingen uit de beschreven LUTI-discussie.

### 2.1.3 RESUMÉ

Uit de afgelopen paragrafen kan worden opgemaakt dat de LUTI-discussie veel breder getrokken moet worden in de wetenschappelijke wereld dan op dit moment gebeurt. Zo werd duidelijk dat de context een grote rol speelt in het succes van samenwerking tussen het mobiliteits- en ruimtelijk domein en dat bereikbaarheid vanuit een beleidsmatig perspectief zeer bepalend is voor overheidshandelen. Daarom is het redelijk verwarrend dat beleid niet een vaste vijfde component vormt waarop onderzoek wordt toegespitst. In Nederland kan dit tevens aan de sectorale aanpak van verkeers- en vervoersvraagstukken liggen waardoor het vinden van integrale oplossingen belemmerd wordt. Het blijkt echter in de meeste landen zo te zijn dat er weinig formele en informele prikkels voor betrokken sectoren en vakdisciplines zijn om samen te werken aan integrale oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken (Hull et al., 2012; te Brömmelstroet et al., 2014; te Brömmelstroet et al., 2016). Om deze reden is het des te essentiëler dat de beleidsmatige disciplines meer aandacht krijgen in het brede spectrum van bereikbaarheid. De bandbreedte van bereikbaarheidstoekomstagenda's (Neutens, 2015; Van Wee, 2016) geeft namelijk al aan dat bereikbaarheid onder andere Nederland de kans geeft om uit de infrabubbel te stappen. In de synthese wordt in samenhang met de andere discussies nog meer aandacht aan dit onderwerp besteed.

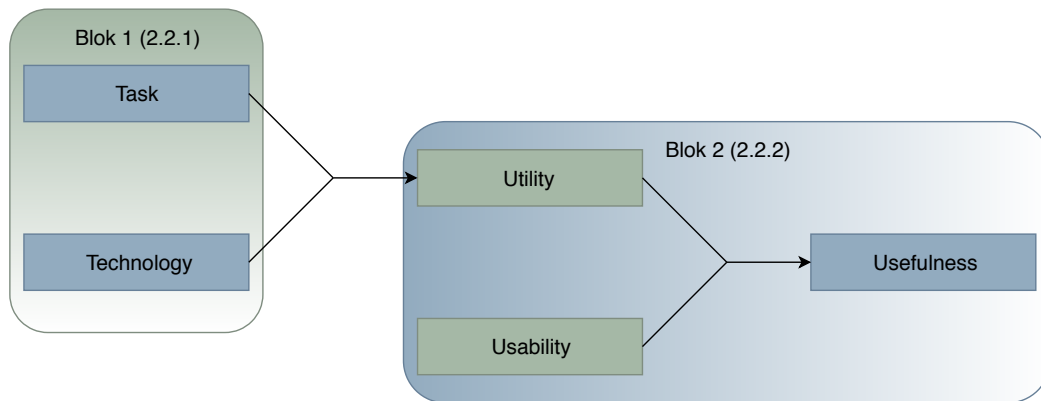
## 2.2 DE ONTWIKKELBOOG VAN BEREIKBAARHEIDSINSTRUMENTEN

In de afgelopen decennia is de wetenschap getuige geweest van een aanzienlijke toename in *planning support systems* (PSS), wat omschreven wordt als geo-informatie gebaseerde instrumenten met specifieke functionaliteiten (zoals ruimtelijke analyses, modellering, en 2D/3D-kaartvisualisatie) die gericht zijn op het ondersteunen van strategische (ruimtelijke) planningtaken (bijvoorbeeld scenariobouw of planevaluatie). In 2004 concludeerden Geertman en Stillwell in hun inventarisatie van PSS dat de meeste instrumenten te generiek, complex, inflexibel en onverenigbaar waren met de meeste planningtaken, waarbij de nadruk lag op een technisch-rationele aanpak in plaats van de problemen op zich. De focus bleek dus vooral te liggen op het verbeteren van de karakteristieken van het instrument ten koste van diens relevantie voor de praktijk. Dit, terwijl er een sterke behoefte ontstond om instrumenten te ontwikkelen die niet alleen voor experts maar ook voor een breder publiek, zoals beleidsmakers en politici, toegankelijk zijn (Bertolini et al., 2005). Te Brömmelstroet et al. (2016) noemen dit de disconnectie tussen de behoeften van de gebruikers (lees: beleidsmakers) en het gereedschap dat is ontwikkeld door wetenschappers. Deze disconnectie is vooral bij bereikbaarheidsinstrumenten bijzonder sterk (Silva, 2017).

Er werd getracht om de praktijkbehoeften beter in beeld te brengen door de beleidsmakers mee te nemen in het ontwikkelingsproces van PSS-instrumenten (Papa et al., 2017; Silva, Patatas & Amante, 2017; Wulfhorst et al., 2017). Hierbij kwam de nadruk te liggen op de bruikbaarheid van de instrumenten: de meerwaarde van het instrument voor de planningsopgave. Deze bruikbaarheid werd op diverse manieren benaderd (*performance* door te Brömmelstroet (2013); *effectiveness* door Arciniegas, Janssen & Rietveld (2013); *added value* door Pelzer, Geertman, van der Heijden & Rouwette (2014)), maar in essentie wordt het beïnvloed door *utility* en *usability* (Pelzer, 2017). Deze insteek heeft weliswaar meer inzicht geboden in de gebruiksvriendelijkheid en toepasbaarheid van de instrumenten, maar heeft beperkt bijgedragen aan het verminderen van de disconnectie omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Zoals eerder vermeldt heeft recent onderzoek ook al uitgewezen dat de organisatorische barrières en institutionele beperkingen van de instrumenten de voornaamste oorzaken zijn (Silva et al., 2017).

In deze paragraaf is het echter niet de bedoeling om het bekende PSS-verhaal te bespreken (zie Pelzer (2015) voor een uitgebreide toelichting), maar om specifiek in te gaan op een aantal punten uit de PSS-discussie die van belang zijn voor de insteek van dit onderzoek. Om dit gestructureerd weer te geven, wordt per blok ingegaan op de punten die betrekking hebben op de veronderstelling dat een andere *mindset* en beleidsaanpak vereist is om het bereikbaarheidsvraagstuk aan te pakken (figuur 6). Hierbij wordt allereerst ingegaan op de *task-technology fit* (2.2.1), gevolgd door de *usefulness* discussie (2.2.2). Daarna wordt nog ingegaan op de creatie van een PSS-infrastructuur: een concept dat voor de insteek van dit onderzoek erg toepasselijk is (2.2.3). De PSS-discussie wordt afgerond met een resumé over de belangrijkste punten van de beschreven paragrafen (2.2.4).

**Figuur 6: De bruikbaarheid (*usefulness*) als een uitkomst van het nut (*utility*) en gebruiksbereik (*usability*) (Pelzer, 2017)**



### 2.2.1 DE FIT TUSSEN PLANNINGSOPGAVE EN TECHNOLOGIE

Ondanks dat het ondersteunen van de planningsopgave een veel gesteld doel van PPS-instrumenten is, bleek hieraan weinig aandacht besteed te worden in empirische onderzoeken. Om deze reden hebben Pelzer, Arciniegas, Geertman en Lenferink (2015) de ‘fit’ tussen de planningsopgave en PSS-technologie bekeken (figuur 7). Hieruit kwamen drie typen planningsopgaven naar voren (exploratie, selectie, onderhandelen) en twee hulpmiddelen (analytische en communicatieve). Kortom houdt het vertrouwen op een expertmening (gebaseerd op analytische technieken), het analytische hulpmiddel in en het inhoudelijk bespreken en nemen van groepsbeslissingen het communicatieve hulpmiddel. Uit deze combinatie van de planningsopgave en het hulpmiddel komen vijf fits voort: leren over anderen, leren over het object, efficiëntie, een beter geïnformeerde uitkomst, en consensus. De uiteindelijke fit kan worden opgevat als het nut (*utility*) dat voor het instrument wordt gekozen.

**Figuur 7: weergave van de task-technology fit en de hieruit voortkomende fits (Pelzer et al., 2015)**

<i>Technology</i> \ <i>Task</i>	Communication support ('improving knowledge amongst stakeholders')	Analytical support ('provide information based on a calculation')
Exploration	Learning about other and about the object	Learning about the object
Selection	Efficiency	More informed outcome
Negotiation	Consensus	More informed outcome

De reden dat deze task-technology fit relevant is voor dit onderzoek, heeft te maken met het feit dat in de Nederlandse aanpak van mobiliteitsopgaven vooral analytische hulpmiddelen en de mening van de expert domineren. Dit terwijl het bereikbaarheidsvraagstuk behoefte heeft aan communicatieve hulpmiddelen. Daarnaast zorgt de puur analytische blik, waarvan de meeste Nederlandse beleidsmakers gebruik maken, ervoor dat de opgave voortdurend uit een sectorale aanpak wordt benaderd omdat de analytische hulpmiddelen vooral eraan bijdragen dat over het object wordt geleerd en de uitkomsten

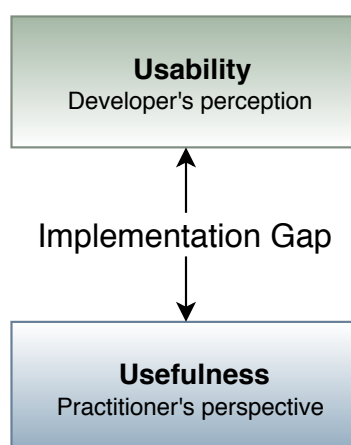


beter geïnformeerd kunnen worden. In hoeverre *cross-overs* kunnen ontstaan met andere sectoren om integraal aan de slag te gaan is hierdoor minder aan de orde. Er wordt dus vooral verdiept, terwijl het voor een bereikbaarheidsvraagstuk in eerste instantie van belang is om vast te stellen hoe breed de opgave daadwerkelijk is, voordat verdiept wordt. Silva, Patatas et al., (2017) stelden bijvoorbeeld vast dat er bij de *Structured Accessibility Layer* (SAL-instrument) een geringe fit was tussen de (planning)zorgen van de participanten (dit waren beleidsmakers) en het instrument, waardoor het potentiële gebruik in de praktijk werd ondermijnd. Verder concludeerden Wulfhorst et al. (2017) dat de geschikte complexiteit en het detailniveau van het instrument – de *TUM Accessibility Atlas* –afhankelijk zijn van zowel de doelgroep (beleidsmakers, experts, burgers) als het respectieve planningsvraagstuk. Het vaststellen van de reikwijdte van de zorgen en belanghebbenden was dus belangrijk voor het succes van het instrument (lees: het analytische hulpmiddel). Het vinden van een geschikte combinatie tussen beide hulpmiddelen vormt daarom de voornaamste uitdaging als het doel is om in te zetten op strategische planningsopgaven.

## 2.2.2 DE MEERWAARDE VAN HET INSTRUMENT

Eerder in deze paragraaf werd al kort ingegaan op de bruikbaarheid (*usefulness*) van PSS. Het concept is afkomstig uit de ICT-wereld en werd door Nielsen (1993) geïntroduceerd. Zonder hier te diep op in te gaan kan grofweg gezegd worden dat *utility* gaat over het nut, de mate waarin de technologie geschikt is voor het vervullen van de opgave (*task-technology fit*), en *usability* over de mate waarin diverse gebruikers werkelijk gebruik kunnen maken van het meetinstrument – het ‘gebruiks bereik’. In de PSS-discipline werden hierbij twee kanttekeningen benoemd, namelijk dat 1) de diversiteit die instrumenten hebben door hun doelstelling ertoe leidt dat er niet maar één bruikbaarheid bestaat en 2) dat er een limiet bestaat voor het instrument om daadwerkelijk iets aan de praktijk toe te kunnen voegen. Ondanks het feit dat dit belangrijke toevoegingen zijn om de PSS-discipline te onderscheiden van de ICT-wereld, is een verdere kanttekening van belang. Het concept is namelijk redelijk naïef over de politieke en beleidsmatige omgeving waarin PSS zijn ingebed, terwijl de politieke structuren en context juist van belang zijn om de bruikbaarheid van een PSS-instrument te begrijpen (Pelzer, 2017) en zodoende voor de ontwikkeling van de bereikbaarheidsinstrumenten.

**Figuur 8: De operationalisering van de disconnectie (implementatiekloof) volgens het COST-onderzoek (Silva, 2017)**



Deze naïviteit is tevens terug te zien in bereikbaarheidsonderzoeken. In het COST-onderzoek lag de nadruk namelijk op de disconnectie tussen *usability* en *usefulness*, waarbij *usability* vanuit de perceptie van de ontwikkelaars werd benaderd en *usefulness* vanuit de perceptie van de beleidsmakers (figuur 8) (Silva, 2017). *Utility* heeft binnen deze studiereeks dus minder aandacht gekregen, terwijl de planningsopgave in kwestie, zorgen en behoeften van beleidsmakers via deze kant veel duidelijker naar voren komen. Te Brömmelstroet (2017) geeft ook aan dat het belangrijk is om te beseffen dat een gebruiksvriendelijke PSS een middel is en geen doel zou moeten zijn. Het lijkt echter dat dit laatstgenoemde met name de insteek is geworden in bereikbaarheidsstudies. De spanning tussen de wetenschappelijke robuustheid

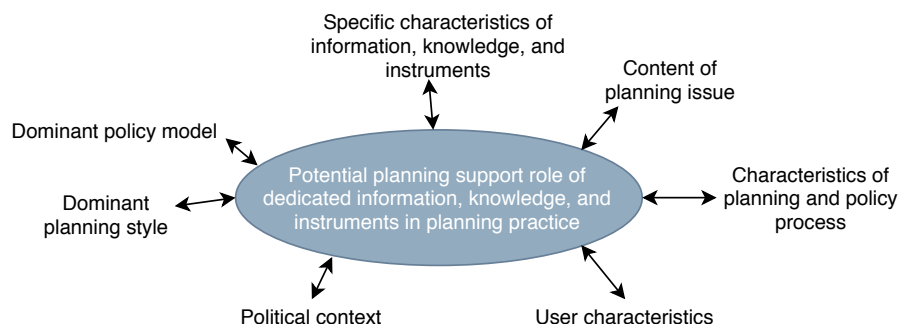
en de gebruiksvriendelijkheid werd voorheen namelijk gezien als het voornaamste dilemma (Papa et al., 2017). Hierdoor werd verondersteld dat als bereikbaarheidsinstrumenten gebruiksvriendelijk genoeg zijn, zij automatisch de intrinsieke vaardigheid hebben om de kwaliteit van de plannen te verbeteren. Gezien de heersende kloof blijkt dit echter niet de geschikte aanpak te zijn. Het nut (*utility*) werd in deze aanpak namelijk alleen impliciet benoemd en niet als een volwaardig of gelijkstaand onderdeel gezien. Met betrekking tot de erkenning dat de organisatorische barrières en de beperkte institutionalisering momenteel de voornaamste oorzaken van de disconnectie zijn, is het onderzoeken van het nut (*utility*) echter cruciaal. *Utility* biedt namelijk ook inzicht in momenten waarop PSS de opgave zouden kunnen belemmeren (Pelzer, 2017). De *utility* kant kan dus juist achterhalen welke mogelijkheden door de planningsopgaven worden ontwikkeld, waardoor de scope voor bereikbaarheidsinstrumenten verbreed kan worden en de politieke en beleidsmatige omgeving ook al meer naar voren komt.

### 2.2.3 VAN MOMENTOPNAMEN NAAR EEN INTERACTIEF PROCES

Tot op heden heeft de PSS-discipline cruciale vooruitgangen geboekt om een meer volwassen discipline te worden, maar is deze volwassenheid voornamelijk gebaseerd op momentopnamen. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld dat beleidsmakers op een bepaald moment betrokken zijn bij het testen en/of evalueren van bereikbaarheidsinstrumenten, maar vervolgens niet in een continu en interactief proces gevraagd zijn om feedback van gebruik in hun alledaagse praktijk. Om daadwerkelijk van meerwaarde te kunnen zijn voor de praktijk, gaf Klosterman (1997) echter aan dat een PSS-instrument niet alleen als een collectie van instrumenten moet dienen, maar ook als een voortdurende informatie infrastructuur waarin interacties tussen de diverse betrokken partijen gefaciliteerd worden en verbindingen worden gelegd in een continue en interactief proces. Goodspeed en Hackel (2017) hebben recent getracht om een zodanige PSS-infrastructuur vorm te geven en hebben dit gedefinieerd als **'[a] set of organizational practices, technical infrastructure, and social norms that collectively support planning tasks by diverse users on an ongoing basis'** (p. 2). De auteurs concludeerden dat de PSS-infrastructuur succesvol kon zijn doordat de institutionele context van hun casus (*Southern California Scenario Planning Model*) voorzag in de nodige fondsen en het wettelijke mandaat om de PSS-infrastructuur te creëren.

Hieruit wordt dus duidelijk dat de inbedding van PSS-instrumenten in de context van cruciaal belang is voor het slagen van een PSS-infrastructuur. Naar aanleiding hiervan hebben Goodspeed en Hackel (2017) ook zeven lessen voor de ontwikkeling van een PSS-infrastructuur opgesteld. Deze lessen tonen tevens veel overeenkomsten met de zeven factoren die Geertman (2006) met betrekking tot het gebruik van PSS-instrumenten heeft opgesteld (figuur 9 en 10). Hierbij valt op dat geen enkele les of factor aangeeft dat een gemeenschappelijke taal vereist is, terwijl dit vanuit de LUTI-discussie en de insteek van de PSS-discipline vaak werd verondersteld (Neutens, Schwanen, Witlox & de Maeyer, 2010; Tillema, Verhoef, Van Wee & van Amelsfort, 2011). Recent onderzoek wijst ook uit dat het ontwikkelen van één taal in een interdisciplinaire groepssetting moeilijk van de grond komt, maar vanwege de alomvattende aard van het instrument (TUM Accessibility Atlas) wel mogelijk was om gedeelde perspectieven ten aanzien van bereikbaarheidsvraagstukken te ontwikkelen (Wulfhorst et al., 2017). In lijn met Geertman (2006) en Goodspeed en Hackel (2017) kan dit echter als een succes in plaats van een gemis worden gezien, omdat geïntegreerd beleid juist floreert als belanghebbenden van diverse disciplines een visie delen. In hoeverre de PSS-discipline daadwerkelijk in staat is om hieraan bij te dragen, zal in het resumé aan bod komen.

Figuur 9: De factoren die de potentiële ondersteunende rol van PSS beïnvloeden (Geertman, 2006)





**Figuur 10: De zeven lessen voor een PSS-infrastructuur van Goodspeed & Hackel, 2017 (Liedtke, 2018)**

De zeven lessen voor een PSS-infrastructuur	
1.	How should they be created?
2.	What functionality should they contain?
3.	How can their adoption be encouraged?
4.	How should users be recruited from each participating jurisdiction or organization?
5.	Which organizations should be provided access?
6.	How can user misconceptions be avoided?
7.	How can their adoption be used to encourage broader changes within organizations engaged in planning?

## 2.2.4 RESUMÉ

Uit de afgelopen paragrafen kwam naar voren dat bereikbaarheidsonderzoeken getracht hebben om de disconnectie tussen wetenschap en praktijk te verminderen door de bereikbaarheidsinstrumenten in samenhang met beleidsmakers te ontwikkelen. Het succes hiervan bleek door de instrumentele focus echter belemmerd te worden, wat eveneens werd onderstreept door het gebrek aan communicatieve hulpmiddelen en een onevenwichtige benadering van *utility* en *usability* ten aanzien van de *usefulness*. Daarnaast blijken de studies naar bereikbaarheidsinstrumenten vooral gebaseerd te zijn op momenten waarbij beleidsmakers betrokken zijn, terwijl voor een daadwerkelijke inbedding van PSS-instrumenten in de praktijk een gehele infrastructuur in samenhang met alle belanghebbende partijen gecreëerd zou moeten worden. Dit kan tevens helpen om de politieke en beleidsmatige naïviteit van de PSS-discipline te verminderen.

In het geval van dit onderzoek moeten bereikbaarheidsinstrumenten echter niet als een wondermiddel gezien worden (Geertman, 2017). Het is altijd van belang om eerst de vraag te stellen of het gebruik van een PSS-instrument er in een bepaalde situatie überhaupt toe doet. Zo geven Pelzer et al. (2015) ook aan dat het creëren van de hoogst mogelijke meerwaarde niet alleen in de kracht van het instrument zelf zit, maar ook in de erkenning wanneer een instrument wel of niet nodig is om de kwaliteit van een bepaalde opgave te verbeteren. Daarom moet bij de formulering van PSS-onderzoeksvragen de nadruk gelegd worden op het doel dat het instrument tracht te ondersteunen in plaats van het instrument zelf (Pelzer et al., 2014). Het inzichtelijk krijgen van de context helpt om de PSS-discipline te plaatsen in het politiek geladen besluitvormingsproces omtrent mobiliteitsopgaven. Hoe hier bestuurlijk mee wordt omgegaan, zal in de volgende discussie worden besproken.

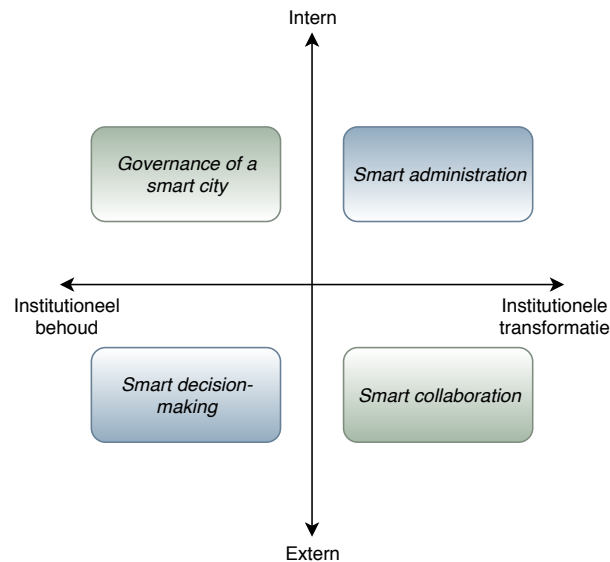
## 2.3 DE LADDER VAN SMART URBAN GOVERNANCE

*Smart urban governance* (SUG) is een concept dat het afgelopen decennia steeds meer aandacht heeft gekregen. Dit komt met name doordat smart concepten (zoals *smart mobility* of *smart economy*) steeds meer geaccepteerd worden door onder andere de ruimtelijke ordening en verkeerskunde. In het kort houdt SUG in dat het mandaat niet meer alleen bij de overheid ligt, maar in samenspraak met diverse andere publieke en private partijen en burgers. Hierbij zijn de technische structuren en politiek-bestuurlijke verhoudingen nauw met elkaar verweven, waardoor het per situatie van belang is om de gekozen governance strategie af te stemmen op de specifieke beleidscontext. Deze afstemming wordt echter vaak bemoeilijkt doordat het concept zelf nogal breed wordt opgevat en gehanteerd. Om toch een beknopt beeld te kunnen vormen van de diversiteit en reikwijdte, wordt ingegaan op het literatuuronderzoek van Meijer en Bolívar (2016) naar *smart city governance* (SCG gelijk aan SUG).

De auteurs identificeren vier ideaaltypische SCG-concepten die ter verduidelijking voor dit onderzoek in een schematische weergave zijn gestructureerd (figuur 11). Er werd een onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen die in de organisatie zelf plaatsvinden (intern) en ontwikkelingen die in samenhang met andere organisaties en/of partijen teweeg worden gebracht (extern). Daarnaast kwam naar voren dat er een conservatieve en een radicale(re) blik bestaat met betrekking tot de manier waarop de overheid fungeert. In sommige studies wordt namelijk aangegeven dat de huidige institutionele arrangementen

voldoen om *SUG* toe te kunnen passen, terwijl andere onderzoeken erop wijzen dat de overheid zelf getransformeerd zou moeten worden om daadwerkelijk naar *SUG* toe te kunnen. In het kort houdt *governance of a smart city* het nemen van de juiste beleidskeuzes in die vervolgens op een effectieve en efficiënte wijze geïmplementeerd dienen te worden. *Smart decision-making* gaat over het proces en de manier waarop keuzes geïmplementeerd worden. Hierbij ligt de nadruk op het herstructureren van de manier waarop besluitvorming (tussen diverse partijen) vorm krijgt in plaats van de herstructurering van organisaties of overheidsinstanties. Dit laatste is de focus van *smart administration*, waarbij interne organisaties aangepast moeten worden om beleid op een innovatieve wijze aan te kunnen pakken. Tot slot gaat *smart (urban) collaboration* over de transformatie van interne en externe beleidsstructuren.

**Figuur 11: Schematische weergave van de vier SCG-concepten gebaseerd op Meijer & Bolívar (2016) (Liedtke, 2018)**



Ondanks het feit dat elk concept inzicht biedt in een bepaalde niche van *SUG*, pleitten Meijer en Bolívar (2016) voor een alomvattend perspectief waarin nieuwe (mensgerichte) samenwerkingsvormen, door het gebruik van ICT, betere resultaten en een opener governance proces bewerkstelligen. De auteurs benadrukken hierbij dat *SUG* als een complex proces van institutionele veranderingen benaderd zou moeten worden en de politieke aard hiervan erkend zou moeten worden. Dit sluit eveneens aan bij het gedachtegoed van socio-technische systemen (zie Geels, 2012 voor een uitgebreide toelichting). Het bepalende punt hierbij is dat als bijvoorbeeld technologische vooruitgang geboekt wordt, de kennis, infrastructuur, markt- en consumentenpartijen, beleid en instituties, culturele normen en industrieën ook gedwongen zijn op termijn mee te ontwikkelen om een *lock-in* te voorkomen (Sorensen, 2015). Geels (2011) merkt hierbij op dat een cruciale factor voor een succesvolle transitie een sterke inbreng van de overheid en samenleving vereist is. Het succesvol sturen van de transitie is namelijk afhankelijk van de ‘adaptieve capaciteit’ in het heersende governance-systeem om zich aan te kunnen passen aan de veranderende omstandigheden (Smith, Sterling & Berkhout, 2005). Kantelpunten treden hierin op ten gevolge van de wettelijke houding die de overheid aanneemt.

Om deze reden is het interessant om te bekijken welke *SUG*-houding omtrent bereikbaarheid, ruimte en mobiliteit ingenomen wordt als er wordt ingezoomd op een aantal onderdelen uit het socio-technische systeem waarin het bereikbaarheidsvraagstuk vorm krijgt. In de volgende paragrafen wordt daarom ingegaan op de manier waarop kennis voor mobiliteitsopgaven tot stand komt (2.3.1), gevolgd door de rol die overheden, markt- en kennispartijen ten aanzien van het *smart mobility* concept innemen (2.3.2). Daarna wordt gekeken naar de manier waarop mobiliteitsbeleid momenteel vorm krijgt en hoe dit in de toekomst eventueel heroverwogen zou moeten worden (2.3.3). Ten slotte wordt nog ingezoomd op de manier waarop draagvlak met betrekking tot nieuwe bereikbaarheidsconcepten gecreëerd zou kunnen worden (2.3.4) aangezien een succesvolle transitie een sterke inbreng van de overheid en samenleving blijkt te vereisen (Geels, 2011). De *SUG*-discussie wordt afgerond met een resumé (2.3.5) waarin terug wordt gegrepen op de vier SCG-concepten van Meijer en Bolívar (2016) en gekeken hoe de governance omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk er momenteel voorstaat.

### 2.3.1 KENNISSTROMEN VOOR MOBILITEIT

In een recent onderzoek gaf Vigar (2017) aan dat in de literatuur over mobiliteit vooral op de technische kennisstroom wordt voortgebouwd, waarin een instrumentele, middel-doelgerichte rationaliteit centraal staat. Er zijn echter meerdere soorten kennis dan alleen objectieve data die ertoe doen in een besluitvormingsproces. Daarom moet niet alleen technische kennis, maar ook lokale, praktijkgerichte en politieke kennis serieus worden meegenomen in debatten (Innes, 1998). Hierom pleit Vigar (2017) er tevens voor dat er explicieter aandacht moet worden besteed aan de andere kennisstromen binnen de mobiliteitsdisciplines en beter met elkaar verbonden moeten worden in het planproces. Het betrekken van deze vier verschillende, maar nauw verbonden, kennisstromen (technisch, lokaal, praktijk, politiek) zorgt er eveneens voor dat een beter inzicht gecreëerd wordt ten aanzien van een specifieke context. Zodra lokale waarden, zoals een auto als statussymbool of een fietscultuur worden behandeld als een serieuze vorm van kennis, wordt een concreter beeld van het betreffende bereikbaarheidsvraagstuk gevormd. Een dialoog aangaan met belanghebbenden van een mobiliteitsopgave is dus van belang om vast te stellen wat de lusten en lasten voor personen of bedrijven zijn zodat beleid hierop adequaat kan inspelen.

Hieruit komt tevens naar voren dat kennis niet objectief is, maar juist geladen is met politieke en lokale waarden. Kennis wordt namelijk gegenereerd in zogenaamde *communities of practice* (Wenger, 1998), waardoor sociale processen een sterke invloed hebben op de gevormde kennis. De mobilisatie van deze kennis, afkomstig uit een bepaald kennisnetwerk, kan hierdoor flinke gevolgen hebben voor de keuzes in het besluitvormingsproces (Healey, 2008; Vigar, 2017). Hieruit kan worden opgemaakt dat de kennis meerdere doelen dient dan alleen als bewijs, omdat de informatie die hierachter schuilgaat vaak al is ingebed in opvattingen, procedures en instituties (Innes, 1998). Om deze reden is het van belang om de kennisclaims van de diverse kennisnetwerken en -stromen te testen. Rydin (2007) noemt dit het proces van *opening up* en *closing-down*. Het discussiëren, erkennen of afwijzen van een kennisclaim is hierbij gebonden aan diens kracht om de overige kennisnetwerken ervan te overtuigen. De kennisstromen dienen dus ook om elkaar te controleren of uit te dagen. Volgens Vigar (2017) is het bepalende punt hierbij dat veel onenigheden over de kennisvormen gepasseerd kunnen worden als transparant te werk wordt gegaan met de verschillende kennisvormen in het besluitvormingsproces.

Dit houdt in dat beleidsmakers bijvoorbeeld transparant zouden moeten zijn over het feit waarom een kennisvorm afgewezen of geprioriteerd wordt. Daarnaast kan de mondige burger door zijn/haar lokale kennis de dominerende technische kennis redelijk opschudden door inzicht te bieden in de waarden die in het desbetreffende gebied aan de orde zijn. Verder moet er altijd bij stil worden gestaan dat bepaalde *best practices* (praktijkgerichte kennis) opnieuw geduid en niet klakkeloos gekopieerd moet worden. Op deze manier dragen de kennisstromen bij aan een duidelijk beeld van de specifieke context, wat ervoor kan zorgen dat de kennis uiteindelijk ook gemobiliseerd wordt in de politiek. Al met al neemt zo de kans toe dat een communicatiever en transdisciplinair beleids- en besluitvormingsproces ontstaat.

### 2.3.2 VERANDERENDE ROLLEN OVERHEID, MARKT- EN KENNISPARTIJEN

In de introductie van de SUG-discussie kwam al aan bod dat als een onderdeel van het socio-technische systeem vooruitloopt op de andere onderdelen, de kans bestaat dat de transitie belemmerd wordt. In de mobiliteitswereld zijn ook al een aantal ontwikkelingen gaande die voor spanningen zorgen omtrent mobiliteitsopgaven en de bestaande governance-structuur. Er treedt namelijk 1) een verschuiving van eigendom naar “gebruiksdom” van mobiliteitsdiensten op, 2) verandert de definitie van mobiliteit op de markt en 3) wordt er gekeken naar geschikte(re) intermodaliteiten, oftewel meer gebruikersgerichte transportsystemen (Docherty, Marsden & Anable 2017). De auteurs geven aan dat deze ontwikkelingen het huidige regime al fundamenteel aan het uitdagen zijn, waardoor terecht de vraag gesteld dient te worden hoe de transitie omtrent deze *smart mobility* ontwikkelingen georganiseerd moet worden. Met name de vraag welke rol de overheid, markt- en kennispartijen in deze transitie innemen is hierbij van cruciaal belang.

Ten aanzien van transities is de overheid over het algemeen de volger in plaats van de aanjager van het veranderende regime. Dit komt doordat wet- en regelgeving op korte termijn redelijk moeilijk aangepast kan worden. Daarom is vooral de markt door zijn concurrentiekracht de leverancier van innovaties en vormt zo de aanjager van verandering. In de beginfasen is het echter moeilijk voor de markt om haar innovaties van grond te krijgen, omdat deze innovaties optreden naast de bestaande regelgeving en het voorzieningssysteem. Hierdoor worden ontwikkelingen van de markt in eerste instantie onverenigbaar met en toereikend voor de bestaande structuren. Als er echter sprake is van een maatschappelijk urgent vraagstuk, kan het ook voorkomen dat overheden, markt- en kennispartijen gaan samenwerken om actief op dit vraagstuk in te spelen. Zulke samenwerkingsverbanden staan bekend als Triple Helix (TH) samenstelling (Etzkowitz, 2003). Als de helices met elkaar verweven, neemt de kans dat 'de rol van de ander' wordt aangenomen toe waardoor meer begrip voor elkaar opgaven ontstaat wat kan leiden tot hybride (tijdelijke) organisaties. Gezien de generieke aard van bereikbaarheidsvraagstukken, vormen dergelijke samenwerkingsverbanden een sterke basis om dit aan te pakken.

Met betrekking tot dit vraagstuk hebben Docherty et al. (2017) vier governance-uitdagingen vastgesteld die de komende jaren voor kantelpunten in de mobiliteitswereld kunnen zorgen en daarom van belang zijn om in de toekomstige organisatie omtrent mobiliteitsopgaven mee te nemen. Allereerst is er sprake van spanning tussen innovaties die op de korte termijn voordelig (kunnen) zijn, maar op de lange termijn voor meer uitdagingen zullen zorgen. De huidige mobiliteitsstructuur en het bijbehorende regelkader zijn namelijk niet geschikt om innovaties daadwerkelijk grootschalig uit te kunnen rollen en te beheren. Ten tweede is hieraan ook de vraag verbonden wie deze omslag gaat betalen en wie de lusten krijgt en de lasten draagt. In de komende jaren zal de manier waarop het vervoersysteem betaald moet worden ook radicaal heroverwogen moeten worden.

Naast deze meer beleidsmatige uitdagingen treden er ook uitdagingen op binnen de kennis- en bedrijfswereld. Zo wordt als derde uitdaging de data en informatie asymmetrie aangehaald (Docherty et al., 2017). Door de decentralisatietrend en het feit dat overheden steeds meer samenwerken met de markt moet voorkomen worden dat concurrentie beperkende praktijken en andere neveneffecten van data – waarvan smart mobility afhankelijk is – optreden. Hierdoor komen vragen op over wie dit gaat beheren. Verder vormen de bedrijfsmodellen, gelijkheid en inclusie onderwerpen die ook georganiseerd dienen te worden. De economie moet gereguleerd worden in samenhang met de verdelingseffecten van de transitie in de mobiliteitswereld. Hierbij blijft het een feit dat mobiliteitsdiensten niet voor iedereen even toegankelijk zullen zijn, waardoor nagedacht dient te worden hoe een op termijn gebaseerde balans kan worden ontwikkeld die iedereen de kans geeft om bereikbaar te blijven of te worden.

### 2.3.3 HEROVERWEGING VAN HET MOBILITEITSBELEID

In de introductie van dit onderzoek (zie probleemstelling 1.1) werd al aangekaart dat in de literatuur over mobiliteit belangrijke governance vraagstukken genegeerd worden (Marsden & Reardon, 2017). Ondanks het feit dat veelal erkend wordt dat mobiliteitsbeleid een cruciaal onderdeel is van het bereikbaarheidsvraagstuk, komt uit het onderzoek van de auteurs naar voren dat 87% van de wetenschappelijke papers niet ingaat op de fasen uit een beleidsproces (zoals beleidscycli). Dit zou tevens samen kunnen hangen met de aanpassing van de besluitvormingsprocedure omtrent mobiliteitsopgaven rond 2008. Sinds het verschijnen van het 'Sneller en Beter' adviesrapport van de Commissie Elverding (2008) is de besluitvorming ten aanzien van infrastructurele projecten namelijk aanzienlijk versneld. De commissie onderbouwde hun advies door de vertragende factoren in beeld te brengen en hiervoor procesoplossingen vast te leggen (figuur 12). Deze aanpak bestaat uit meer harde beslismomenten.

In het advies wordt voorgesteld dat het startbesluit al een onderdeel van het realisatiebesluit is, doordat een reservering van mankracht, middelen en financiën wordt vastgelegd. De verkenningsfase wordt afgesloten door een voorkeursbesluit. Enerzijds biedt dit meer structuur en versnelt dit het proces; anderzijds gaat hierdoor een fors deel aan flexibiliteit verloren. Met betrekking tot de politiek is dit een opmerkelijk punt aangezien elke vier jaar de mogelijkheid bestaat dat de politieke koers verandert en hierdoor een bepaalde flexibiliteit een vereiste is. Ondanks deze inflexibiliteit is dit adviesrapport bijna volledig overgenomen om

**Figuur 12: Samenvattende weergave van de vertragende factoren voor infrastructurele projecten (Elverding, 2008)**

Vorbereiding en Bestuurscultuur	Het besluitvormingsproces	De juridische sferen
Bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijke consistentie.	Verkenningfase ontbreekt vaak of is van beperkte kwaliteit.	De huidige wetgeving is complex en sectoraal.
Te weinig kennis, ervaring en mankracht in de ambtelijke voorbereiding.	Het aantal vergunningen voor de uitvoeringsfase is hoog en wordt 'misbruikt' door decentrale overheden.	Juridische toetsing omvat in veel gevallen ook onderlinge rapporten, waardoor het besluit kwetsbaar wordt.
Onvoldoende budgettaire ruimte.	De planstudiefase is vaak instabiel (domino-effect).	

grootschalige infrastructurele projecten aan te pakken. Opvallend hieraan is dat Cantarelli, Flyvbjerg, Molin en Van Wee (2010) in hun onderzoek naar kostenoverschrijdingen van grootschalige projecten hebben geconcludeerd dat de politieke context voornamelijk verklaringen voor kostenoverschrijdingen biedt. Er is bijvoorbeeld sprake van opzettelijke onderwaardering van kosten of manipulatie van voorspellingen, waardoor het risico bestaat dat mankracht, middelen en financiën worden besteed aan projecten die beperktere resultaten opleveren dan objectief gekozen projecten.

Aan deze politieke context wordt echter maar gering aandacht besteed in het adviesrapport: het advies is alleen maar gericht op de infrastructurele opgave zelf (startbesluit, voorkeursbesluit, Tracébesluit, realisatie) en niet de beleidsmatige structuren die hieromheen zitten. Door de dominantie van deze aanpak voor mobiliteitsopgaven zou verondersteld kunnen worden dat de mobiliteitsdisciplines zich daarom vooral op infrastructuur hebben gefocust en niet op de context. Marsden en Reardon (2017) geven namelijk ook aan dat 90% van de onderzochte papers over mobiliteitsbeleid geen beleidsmakers hebben betrokken in hun onderzoek. Al met al ligt er een degelijke nadruk op het onderzoeken van mobiliteitsvraagstukken die eveneens tegen beleidsvraagstukken aanzitten, maar wordt het inherente beleidsonderdeel vaak als een gegeven beschouwd, of zoals de auteurs aangeven:

*'... [there is] a very strong emphasis on both the study of questions related to policy but not about policy and, where policy is a focus, for this to be predominantly about what-ifs and, where real-world policies are used, for the processes that brought them into being to be largely absent from the analytical approaches adopted.'*

*(Marsden & Reardon, 2017, p. 243)*

#### 2.3.4 DRAAGVLAK VOOR MOBILITEITSOPGAVEN

Naast het feit dat het betrekken van de omgeving bij mobiliteitsopgaven een bijdrage levert voor een communicatiever, transdisciplinair beleids- en besluitvormingsproces (Vigar, 2017), zorgt het ook voor meer draagvlak voor de desbetreffende mobiliteitsopgaven. Uit een onderzoek van Stewart (2017) blijkt namelijk dat een effectieve en gerichte betrokkenheid van belanghebbende partijen uit de omgeving tot meer draagvlak en het gebruik van bereikbaarheidsconcepten in de praktijk leidt. Hierbij werd verondersteld dat de meerwaarde van bereikbaarheidsinstrumenten erkend kan worden als de nadruk wordt gelegd op het verhelpen van de verwachtingskloof in plaats van de alom onderzochte implementatiekloof. Het uiteindelijk doel is wel dat de implementatiekloof verminderd wordt, maar de focus op de publieke betrokkenheid onderscheidt deze aanpak van de eerder benoemde onderzoeken die hebben getracht om de implementatiekloof te verkleinen (zie 2.2 over PSS).

Stewart (2017) heeft in zijn onderzoek gebruikgemaakt van CoAXs (*Collaborative ACCESSibility-based stakeholder engagement system*), waarmee de mechanismen werden onderzocht om *social learning* te promoten onder de participanten in de workshops. Hierbij werd onderstreept dat het van belang is dat

de expert in het proces openstaat en vertrouwen moet hebben in de *tacit* kennis (kennis die in het hoofd zit en moeilijk overdraagbaar is) en een gedeeld begrip moet genereren tussen alle betrokkenen door de belanghebbenden kansen te bieden om zich te uiten. Dit sluit tevens aan bij een proces-oriënteerde aanpak in de ruimtelijke ordening, waarbij de nadruk niet op het object (de mobiliteitsopgave) zelf ligt, maar op de manier waarop de activiteit uitgevoerd zou moeten worden (Hartmann & Geertman, 2016). In dit geval wijst dit op het betrekken van het publiek waarvoor de mobiliteitsopgave wordt gerealiseerd.

Met betrekking tot de mobiliteitsdisciplines vormt dit een cruciale en grote stap richting een inclusiever besluitvormingsproces, omdat over het algemeen sprake is van een *'decide-announce-defend'* aanpak omtrent mobiliteitsopgaven, waarbij participanten alleen feedback kunnen geven op reeds bestaande plannen (Vigar, 2017). Vergelijkbare aanpakken als die van Stewart (2017) staan in de mobiliteitswereld nog veelal in de kinderschoenen, maar worden steeds meer in verschillende contexten toegepast (Navas Duk, 2017). Met betrekking tot het testen van diverse kennisclaims en het creëren van een gemeenschappelijke visie vormt het meenemen van de maatschappij een essentiële ontwikkeling. Hierdoor ontstaat meer draagvlak en hanteert de mobiliteitswereld ook steeds meer een *'engage-liberate-decide'* aanpak (Bishop, 2015).

### 2.3.5 RESUMÉ

In de afgelopen paragrafen werd ingegaan op de manier waarop SUG in de verschillende onderdelen van het socio-technische systeem van het bereikbaarheidsvraagstuk vorm krijgt. Terugkerend naar de *smart*-concepten van Meijer en Bolívar (2016) kan het volgende gezegd worden ten aanzien van de vier besproken onderdelen. Als er wordt gekeken naar kennis in de mobiliteitswereld valt op dat de focus op het proces, bestaande uit kennisuitwisselingen, en de voortkomende keuzes voor de implementatie van bepaald beleid expliciet naar voren komen. De kwestie van de kennisstromen valt dus het meest onder het *smart decision-making* concept, omdat de nadruk ligt op het herstructureren van de kennis die voor besluitvorming wordt gebruikt. Uit de rollenverdeling tussen overheid, markt- en kennispartijen komt vervolgens naar voren dat door de *smart mobility* ontwikkelingen radicaal anders samengewerkt zou moeten worden (meer in TH-samenstellingen) om de mobiliteitstransitie in goede banen te leiden. Dit wijst vooral op de insteek van *smart collaboration*.

Met betrekking tot de manier waarop grootschalige infrastructurele projecten aangepast zijn, wijst dit vooral op een verandering in het proces waarbij de interne structuur en het beleid grotendeels behouden zijn gebleven, aangezien het politieke aspect maar vrij weinig aandacht heeft gekregen. De nadruk ligt vooral op het realiseren van de infrastructurele projecten waardoor ook valt te betwisten of deze aanpak überhaupt in het *'smart-straatje'* past. Hierin zit het mobiliteitsbeleid nog het dichtst bij het *governance of a smart city*-concept. Tot slot kan de manier waarop getracht wordt om draagvlak voor mobiliteitsopgaven te creëren gezien worden als het intern aanpakken van de partijen die in de organisatie van mobiliteitsopgaven een zetje hebben, wat tevens in lijn is met *smart administration*. Al met al wijst de diversiteit aan SUG-concepten waar de mobiliteits- (en ruimtelijke) discipline aan voldoen erop dat een politiek begrip van technologie vereist is, nagedacht moet worden over procesmatige aanpakken om smart-concepten – zoals *smart mobility* – te kunnen faciliteren en organiseren, en de SUG-houding altijd vastgesteld moet worden in samenhang met de economische groei als de bredere maatschappelijke waarden (Meijer & Bolívar, 2016).

Integreren vormt dus een kernbegrip om naar het gewenste beleid- en besluitvormingsproces toe te kunnen werken. Het zoeken van een integratiepunt geldt echter niet alleen voor de SUG-discipline, maar ook voor de andere theoretische stromen (LUTI & PSS). In de volgende paragraaf zal in worden gegaan op de bevindingen van de besproken discussies en de theoretische stromen die hierachter schuilgaan om zo een integratiepunt te kunnen bereiken en het bereikbaarheidsvraagstuk vooruit te helpen.

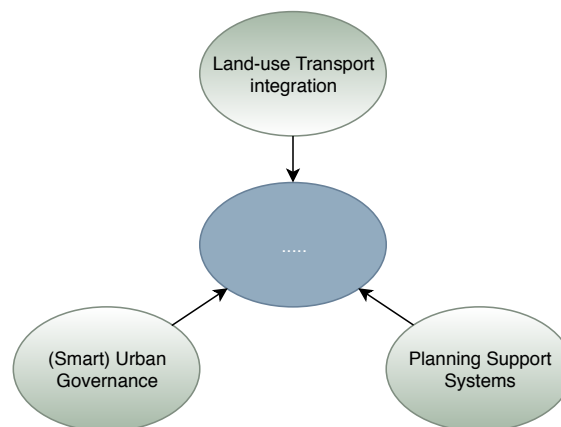


## 2.4 SYNTHESE EN VOORUITBLIK

Een van de doelen van dit onderzoek is om de drie afzonderlijke theoretische stromen met elkaar te verbinden, zodat een methodiek aangereikt kan worden die de algehele discussie van het bereikbaarheidsvraagstuk verknoopt. De resumés van de besproken (theoretische) discussies gaven al een kort overzicht van de onderdelen die met elkaar verbonden zouden kunnen worden. Ten aanzien van het bereiken van een integratiepunt, worden nogmaals de punten uit de resumés aangestipt waar dit onderzoek denkt via een empirisch onderzoek invulling aan te kunnen geven.

Vanuit de LUTI-discussie is het op wetenschappelijk gebied van belang dat een omslag in de benadering van het mobiliteitssysteem optreedt, waarbij niet alleen de infrastructurele benadering een kans krijgt, maar ook de geografische, economische en persoonlijke benadering. Dit vraagt echter om een bepaald niveau aan integraliteit waar momenteel geen prikkels voor zijn om wetenschap en praktijk aan elkaar te verbinden. Op de ontwikkeling van een dergelijke prikkel probeert dit onderzoek in te spelen. Met betrekking tot de PSS-discussie kwam naar voren dat de ontwikkeling van een PSS-infrastructuur bij zou kunnen dragen aan het inzichtelijker krijgen van de politieke en beleidsmatige context waar PPS zich in bevindt, omdat een dergelijke infrastructuur in samenhang met alle belanghebbende partijen opgetuigd dient te worden. De mate waarin het instrument hierbij een beleidsondersteunende rol kan vervullen, is sterk afhankelijk van het beleidsvraagstuk, de context en de specifieke kenmerken van de opgave zelf. Om optimaal bij te kunnen dragen aan besluitvorming moeten deze factoren op elkaar afgestemd zijn, zodat PSS adequaat hierop in kunnen spelen. Op deze afstemming probeert dit onderzoek in te haken. Tot slot kwam in de SUG-discussie aan bod dat de invalshoek waaruit het socio-technische systeem van bereikbaarheid wordt bekeken (kennis, rolverdeling, beleid, publieke betrokkenheid) bepalend is voor de bestuurlijke verhoudingen. Aangezien hieruit verschillende governance-strategieën (SCG-concepten) voortkwamen, is het van belang om te achterhalen welke institutionele omslag daadwerkelijk nodig is. Op het inzichtelijk krijgen van deze omslag probeert dit onderzoek eveneens een antwoord te vinden.

**Figuur 13: Schematische weergave van de drie (theoretische) discussies en het integratiepunt (Liedtke, 2018)**



Kortom worden met het integratiepunt dus getracht om drie aspecten met elkaar te verbinden: 1) het bieden van een prikkel om wetenschap en praktijk omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk te verbinden, 2) een mogelijkheid om beleid, context en specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgave op elkaar af te stemmen, en 3) de benodigde institutionele omslag handen en voeten te geven. Het integratiepunt bevindt zich hierbij op de puntjes (figuur 13), wiens invulling in deze fase van het onderzoek nog onduidelijk is. Het integratiepunt zou op dit moment een instrument, governance aanpak of overzicht van *best practices* kunnen zijn. Vast staat dat in lijn met de hoofdvraag (*“hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven”*) van dit onderzoek en binnen de kaders van een masterthesis wordt gekeken hoe dit empirisch invulling kan krijgen. Als het doel is om een andere *mindset* te bewerkstelligen met een bijbehorende beleidsaanpak vanuit een holistische (en/of integrale) blik, hoe komt dit er empirisch uit te zien? Dit zal in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.





# HOOFDSTUK 3

## METHODOLOGIE

Het theoretisch kader werd afgesloten met de noodzaak om binnen de kaders van dit onderzoek een integratiepunt te vinden zodat conceptuele bruggen geslagen kunnen worden tussen drie theoretische stromen: *land-use transport integration* (LUTI) afweging, de bruikbaarheid van *planning support systems* (PSS) en de bestuurlijke verhoudingen binnen *smart urban governance* (SUG). In dit hoofdstuk wordt verantwoord hoe empirisch invulling wordt gegeven aan het onderzoeken van de proceskant (aangegeven in hoofdstuk 1) en de zoektocht naar het integratiepunt (aangegeven in hoofdstuk 2) door toe te lichten hoe de methodologische keuzes van het dataverzamelingsproces tot stand zijn gekomen. In de volgende paragrafen worden de onderzoekopzet, -strategie en -methoden van dataverzameling besproken. Het hoofdstuk eindigt met een vooruitblik en toelichting op de inhoud van de volgende hoofdstukken.

### 3.1 ONDERZOEKSOPZET: SINGLE CASE STUDY

Uit het conceptuele model (zie paragraaf 1.1) kwam naar voren dat met name de proceskant vanuit het perspectief van de beleidsmakers nog een onderbelicht onderzoeksgebied is en dat het, met betrekking tot het bereiken van een holistische blik op het bereikbaarheidsvraagstuk, van belang is om de context en beleidsmatige structuren, waarin de beleidsmaker zich bevindt, te analyseren. Om de integratie van de drie theoretische discussies eveneens een zet te geven, wordt gefocust op de ontwikkeling van de eerder benoemde prikkel voor integraliteit, de afstemming van context, beleid en de specifieke opgave voor PSS-instrumenten, en de benodigde institutionele omslag. Om deze punten empirisch invulling te geven wordt gebruikgemaakt van een *case study design*, zodat de complexiteit en unieke aard van deze punten intensief kan worden onderzocht en de rol van de beleidsmakers duidelijk wordt (Stake, 1995). Gezien de focus op bereikbaarheid en de besproken theoretische stromen (zie hoofdstuk 2) ligt het ook voor de hand om een gebiedsgericht bereikbaarheidsprogramma als *case study* te onderzoeken.

Momenteel zijn in de MIRT vier bereikbaarheidsprogramma's vastgesteld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018): metropoolregio Amsterdam (MRA), metropoolregio Utrecht (U-Ned), metropoolregio Rotterdam- Den Haag (MRDH) en SmartwayZ.NL (het bereikbaarheidsprogramma van Zuid-Nederland). In dit onderzoek is gekozen om het programma SmartwayZ.NL te analyseren. Deze keuze zal kort toe worden gelicht. De voornaamste reden waarom voor SmartwayZ.NL gekozen is, heeft te maken met de doorlooptijd van dit programma ten opzichte van de andere programma's. Waar de andere programma's zich nog in de kwartiermakersfase bevinden, is SmartwayZ.NL al in 2016 gestart met het uitwerken van de individuele mobiliteitsopgaven en is de voortgang van het programma al een paar keer geëvalueerd. Daarnaast was het niet alleen een voordeel dat SmartwayZ.NL al een langere doorlooptijd heeft, maar ook dat het door de eerdere samenwerking tussen het programma en Studio Bereikbaar gemakkelijker was om toegang te krijgen tot deze organisatie (meer hierover in 3.3). Tot slot onderscheidt SmartwayZ.NL zich van de andere programma's door een van haar hoofddoelen. De drie hoofddoelstellingen van het programma zijn: het verbeteren van de doorstroming, het stimuleren van innovaties en de goede procesvoering teneinde de economie in Zuid-Nederland te versterken, de internationale connectiviteit te verbeteren en een slimmer mobiliteitssysteem te realiseren (SmartwayZ.NL, z.j.). Het onderscheidende hoofddoel 'goede procesvoering' geeft tevens aan dat het evalueren en monitoren van de mobiliteitsopgaven (de proceskant) als een volwaardig doel gehanteerd wordt, wat SmartwayZ.NL afzet tegenover de huidige hoofddoelstellingen van de MRA, MRDH en U-Ned: duurzame of gezonde bereikbaarheid met een sterke relatie tot verstedelijking of prioriteit voor economische toplocaties, waarbij geen procesdoelen worden gesteld (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018). Hierdoor kan SmartwayZ.NL ook worden bestempeld als een *reveatory case*, omdat de unieke insteek ervan de mogelijkheid biedt om de procesmatige kant van mobiliteitsopgaven nader te bekijken (Yin, 2009).

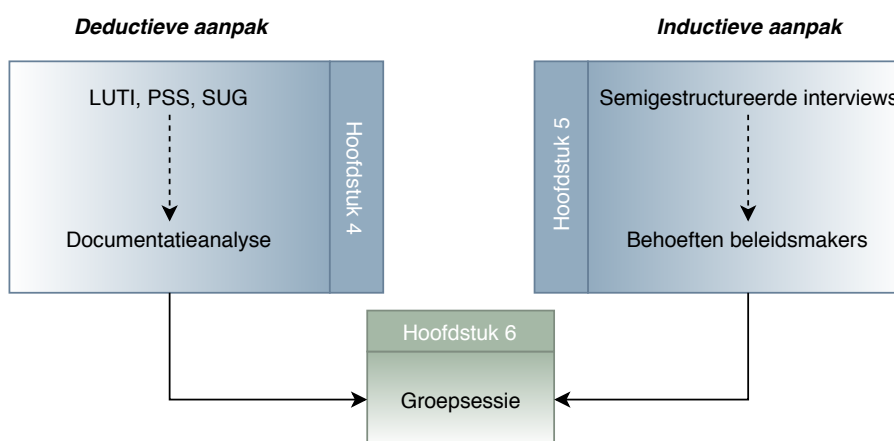
Na de toelichting voor de keuze van SmartwayZ.NL, die zal dienen als de algemene achtergrond waaruit het bereikbaarheidsvraagstuk wordt behandeld, ligt de nadruk, binnen het onderzoeken van deze casus, op de beleidsmakers. Met de beleidsmakers wordt het ambtelijke niveau bedoeld waarin de vertegenwoordigers van de diverse mobiliteitsopgaven van het programma zitten (het programmateam), die eveneens de terugkoppeling leggen naar de bestuurlijke laag van het programma (de Programmaraad). Die relatie tussen het programmateam en de programmaraad is hierbij kostbaar, omdat er op deze manier inzicht wordt verkregen in de beleidsmatige structuren en (politieke) context die gepaard gaan met het vaststellen van de mobiliteitsopgaven. De focus op het perspectief van de beleidsmaker sluit tevens aan bij het doel van het onderzoeken van de *case*. Dit is namelijk niet om de uitkomsten te generaliseren, maar juist om te benchmarken hoe de besproken theoretische discussies in SmartwayZ.NL vorm krijgen en tot een integratiepunt kunnen leiden. Er wordt namelijk getracht om aan te tonen hoe de theoretische discussies zich tot de praktijk verhouden in plaats van het schetsen van een generiek beeld van bereikbaarheidsprogramma's. Om deze reden is de focus op het perspectief van de beleidsmaker in dit proces van belang voor deze vormgeving. Hoe deze opzet tot zijn uiting komt, zal in de onderzoeksstrategie per verzamelingmethode nader worden toegelicht.

## 3.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE

De algemene oriëntatie van dit onderzoek is kwalitatief van aard. Uit de onderzoeksopzet kwam al naar voren dat binnen de *case* de nadruk ligt op het perspectief van de beleidsmaker, zodat inzicht kan worden verkregen in de beleidsmatige structuren en de (politieke) context. SmartwayZ.NL zelf draagt bij aan een algemeen begrip van het bereikbaarheidsvraagstuk in de praktijk. Om dit te onderzoeken is gebruikgemaakt van drie methodologische invalshoeken, die in 3.3 verder besproken zullen worden. In deze paragraaf ligt de focus op de verhouding tussen een deductieve en/of inductieve aanpak, die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Over het algemeen kan het onderzoek als deductief worden bestempeld, omdat een wetenschappelijke voorkennis van de drie theoretische stromen vereist was om erachter te komen waar de gaten zitten om hier vervolgens conceptuele bruggen tussen te slaan. Het onderzoek kan echter ook als inductief worden bestempeld, omdat wordt getracht om de gaten in de theoretische stromen te vullen en hierdoor een integratiepunt te vinden. Ten aanzien van de drie methodologische invalshoeken, kan de verhouding van deductief en/of inductief onderzoek verder worden uitgediept.

De komende drie hoofdstukken zullen allen ingaan op SmartwayZ.NL, maar bekijken de *case* vanuit een andere invalshoek, wat tevens betekent dat er per invalshoek een andere onderzoeksstrategie vereist is. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten gepresenteerd die afkomstig zijn uit een documentenanalyse. De documentenanalyse is een deductief gedreven onderdeel, omdat in de analyse ervan werd gekeken in hoeverre de discussies en theoretische stromen (hoofdstuk 2) terug te zien zijn in de documenten, die de totstandkoming, ontwikkeling en evaluatie van het programma beschrijven. Hierbij werd er ook aandacht besteed aan het analyseren van verschuivingen in de formulering van de doelen, subdoelen en de manier waarop het programma zichzelf profileert. Daarentegen kunnen de uitkomsten van de interviews (hoofdstuk 5) gezien worden als een inductief gedreven onderdeel van dit onderzoek. Bij de semigestructureerde interviews staat namelijk de beleidsmaker centraal. Hierbij werd er expliciet voor gekozen om de respondent de leiding te geven over de richting van het interview, waarbij alleen de desbetreffende mobiliteitsopgave en relatie tot het programma (samenwerking, communicatie en consensus) als topics gehanteerd werden. Hieruit werden codes en categorieën gedistilleerd, waarbij niet werd getracht om deze per definitie overeen te laten komen met de eerder benoemde discussies en theoretische stromen. Aangezien dit proces inductief is uitgevoerd, worden de uitkomsten ook benoemd als de behoeften van de beleidsmakers. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de uiteindelijke rapportage in hoofdstuk 5, wegens de grote hoeveelheid aan data, ervoor is gekozen om de uitkomsten van de interviews te relateren aan de (theoretische) relevantie voor dit onderzoek. Tot slot is getracht om de deductieve uitkomsten uit hoofdstuk 4 en de inductieve uitkomsten van hoofdstuk 5 bij elkaar te brengen in hoofdstuk 6. Dit gebeurde aan de hand van een groepsessie. In deze groepsessie werden de individuele behoeften van de beleidsmakers (hoofdstuk 5) teruggelagd in een groepssetting om te kijken welke discussies hierdoor tot stand komen. De gevormde discussies werden vervolgens gekoppeld aan de resultaten van de documentenanalyse uit hoofdstuk 4 (figuur 14).

Figuur 14: De verhoudingen tussen een deductieve en inductieve aanpak (Liedtke, 2018)



Ondanks het feit dat alle drie de hoofdstukken een onderzoeksmethode op zich zijn, is hoofdstuk 5 in verhouding tot de andere twee hoofdstukken aanzienlijk groter in omvang en resultaatendichtheid. Dit komt doordat het vaak gebruikelijk is om bij onderzoeksstrategieën met een kwalitatieve insteek vooral inductieve uitkomsten te hebben (Bryman, 2016). In de volgende paragraaf zullen de methodologische invalshoeken verder worden uitgediept.

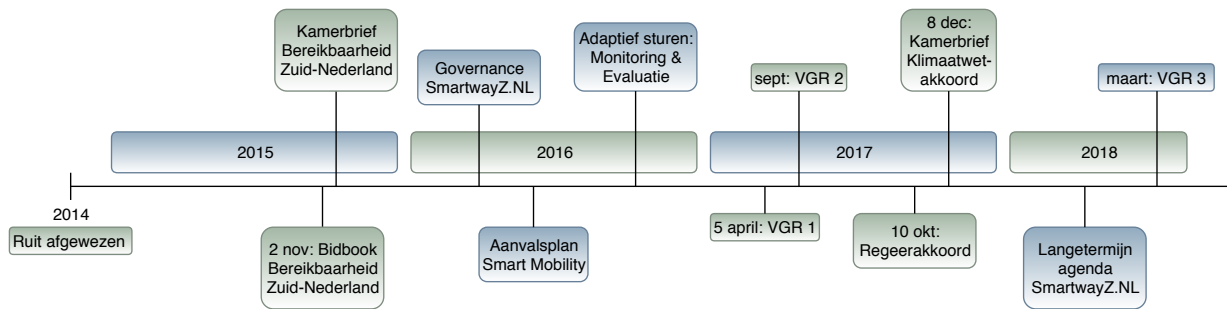
### 3.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Voordat dieper wordt ingegaan op de specifieke toepassing van elke methode, moet allereerst worden beschreven hoe toegang is verkregen tot het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL. Hierin speelde het verkeerskundige adviesbureau Studio Bereikbaar, waarbij de afstudeerstage plaatsvond, een grote rol. Zo diende Studio Bereikbaar als een *gatekeeper* om toegang te krijgen tot de benodigde contacten (Bryman, 2016). Gezien eerdere samenwerkingsverbanden en persoonlijke contacten met personen uit het mobiliteitsprogramma bestond er al een bepaald vertrouwen tussen beide partijen. Daarnaast was Studio Bereikbaar ook bezig met een opdracht vanuit SmartwayZ.NL, waardoor het mogelijk was om bij deze afspraken aan te sluiten en al kennis te maken met potentiële respondenten. Op deze manier werd de afstand tussen onderzoeker en respondent al kleiner en ontstond er ook een continuïteit in contact waardoor een bepaalde inzet van beide kanten in stand werd gehouden om dit onderzoek invulling te geven. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat bepaalde documenten en mondelinge informatie werden gedeeld die de empirische data van dit onderzoek nog meer diepgang gaf. Hoe de documentenanalyse, semigestructureerde interviews en de groepsessie vorm hebben gekregen, wordt nu verder toegelicht.

#### 3.3.1 DOCUMENTENANALYSE

In hoofdstuk 2 werd een literatuurstudie uitgevoerd om zicht te krijgen op de drie theoretische stromen (LUTI, PSS, SUG), die een onderdeel zijn van de wetenschappelijk discussie omtrent de besluitvorming van mobiliteitsopgaven ten aanzien van het bereikbaarheidsvraagstuk. In hoofdstuk 4 wordt nogmaals een literatuurstudie uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een documentenanalyse. Zoals eerder vermeld, is SmartwayZ.NL al het meest gevorderd ten opzichte van de andere programma's, waardoor verondersteld kan worden dat het programma eveneens de meest gevorderde documentatie heeft. Hierdoor leende een documentenanalyse zich als een handige onderzoeksmethode om een beter beeld te krijgen van het programma. Om een overzicht van de documentatie te krijgen, werd een tijdlijn gecreëerd waaruit duidelijk wordt hoe het programma zich sinds 2015 verder heeft ontwikkeld (figuur 15). De tijdlijn biedt niet alleen een duidelijk overzicht, maar vormde tevens ook een onderdeel van de manier waarop het analyseproces van de documenten vorm heeft gekregen. De gekozen documenten voor de analyse kunnen teruggevonden worden als apart onderdeel van de referentielijst (p. 92).

Figuur 15: De tijdlijn van de documenten ter ondersteuning voor het analyseproces (Liedtke, 2018)



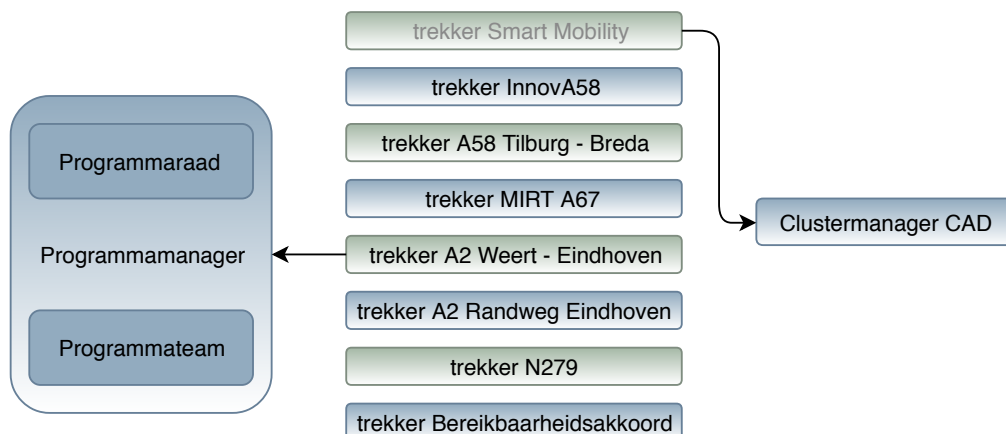
Uit het figuur komt naar voren dat de totstandkoming van SmartwayZ.NL volgde uit de afwijzing van de Ruit rond Eindhoven. Als reactie op deze afwijzing werd de regio door de politiek aangespoord om met een alternatief voor de Ruit te komen. Het jaar 2015 stond vervolgens in het teken van het invullen van dit alternatief. In de analyse van deze eerste documenten (Cortenbach & Thomassen, 2015; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015) lag de nadruk op de vraag hoe het alternatief, na de afwijzing van de Ruit, vorm was gegeven om inzicht te krijgen in de startsituatie van het programma. Er werd gekeken naar de beginnende doelen van dit programma om een overzicht te krijgen van hoe deze zich de afgelopen jaren verder hebben ontwikkeld. In deze documenten (2015) werd vermeld dat het programma het komende jaar (2016) verder uitgewerkt zou worden, wat tevens de aanleiding van de analysefocus voor de documenten van het jaar 2016 vormde. Zo werd de governance-structuur, het aanvalsplan voor *smart mobility* en het adaptief sturen binnen het programma nader uitgewerkt. In de analyse van deze documenten lag de nadruk op het achterhalen van de manier waarop het programma zichzelf verder profileerde, zowel op project- als programmatisch niveau. Hierop aansluitend werden in 2017 de eerste voortgangsrapportages (VGR 1 & 2) van het programma gepresenteerd. In het begin van 2018 is tevens het derde voortgangsrapport gepubliceerd. Het analysedoel van deze documenten was om te zien hoe het programma presteerde. Aangezien deze documenten evaluatiemomenten van het programma zelf vormden, was het ook relevant om te bekijken waarin het programma uiteindelijk aan het schuiven was (in de doelen, projecten of gelden). Dit was namelijk relevant, aangezien het weergaf hoe het programma zich verder had geëvolueerd. Ter illustratie van de tijdlijn werd ervoor gekozen om de presentatie van het regeerakkoord eveneens hierin op te nemen, omdat dit voor SmartwayZ.NL tevens een belangrijk punt markeerde (dit vormde geen onderdeel van de analyse). Verder werd de Kamerbrief over de komende Klimaatwet en -akkoord in de analyse meegenomen, omdat SmartwayZ.NL in haar documentatie vermeldt dat dit eveneens een essentieel onderdeel vormt van de ontwikkeling van het programma. Uit de analyse moest echter blijken in hoeverre deze urgentie daadwerkelijk een onderdeel geworden is van het programma. Tot slot werd de langetermijnagenda van SmartwayZ.NL geanalyseerd. Zoals de naam doet vermoeden illustreert dit document de plannen van het programma voor de lange termijn. Hieruit kan worden verondersteld dat het voor het programma na ongeveer twee jaar duidelijk is hoe het er in hoofdlijnen uit wil zien en wat het uiteindelijk wil bereiken. Hierdoor kan de langetermijnagenda als het slotstuk van de analyse worden gezien, waarbij de focus lag op de uiteindelijke profileringkeuze.

Het analyseproces is dus niet gebonden geweest aan een reeks van vastgestelde vragen waaraan elk document werd getoetst, maar aan de hand van gevolgtrekkingen uit de diverse fasen (de jaren) vormgegeven, waarin het programma zich op dat moment bevond. Hierbij moet echter vermeld worden dat bij de voortgangsrapportages wel gebruik werd gemaakt van een gestructureerder vragenkader, zodat verschillen tussen de benoemde doelen en kernwaarden, en de geboekte vooruitgang van de projecten, vastgesteld konden worden. Daarnaast werd geprobeerd om aan het doel, om SmartwayZ.NL te benchmarken ten opzichte van de LUTI, PSS en SUG stromen, bij te dragen door koppelingen met de theorie te leggen. Praktisch houdt dit in dat de bevindingen uit de documentenanalyse worden verbonden aan constatering uit hoofdstuk 2. De precieze indeling van hoofdstuk 4 zal in de introductie ervan worden aangekaart.

### 3.3.2 SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS MET SLEUTELPERSONEN

In dit onderzoek vormen de semigestructureerde interviews de voornaamste bron van empirische data. Hierbij ligt de nadruk op het achterhalen van de behoeften van de beleidsmakers voor de procesvoering van het mobiliteitsprogramma en mobiliteitsopgaven in het algemeen. Aangezien de behoeften van de beleidsmakers redelijk uiteen konden lopen, werd voor semigestructureerde interviews gekozen waarin de desbetreffende deelopgave (of het programma) werden behandeld en dieper werd ingegaan op de samenwerking, communicatie en het bereiken van consensus binnen de deelopgave of het programma (zie bijlage II). Met betrekking tot de governance-structuur van SmartwayZ.NL is ervoor gekozen om de sleutelpersonen te interviewen, zodat een beeld van de individuele en onderlinge uitdagingen van de deelopgaven en het programma verkregen werd. Deze sleutelpersonen waren de (ambtelijke) trekkers van de deelopgaven en een programmamanager (zie bijlage I). In totaal zijn zeven (ambtelijke) trekkers, de programmamanager en een aangewezen persoon (door de trekker van *smart mobility*) geïnterviewd. Met uitzondering van de aangewezen persoon (Clustermanager CAD) vormden de overige personen een onderdeel van het programmateam. Het programmateam is de ambtelijke ondersteuning van de Programmaraad, die politiek-bestuurlijke besluiten neemt over de voortgang van het programma. De programmamanager vormt hierbij de schakel tussen de Programmaraad en het programmateam. Op deze manier werd beoogd om de hele governance-structuur van SmartwayZ.NL te vertegenwoordigen (figuur 16).

Figuur 16: Overzicht van de geïnterviewde sleutelpersonen (Liedtke, 2018)

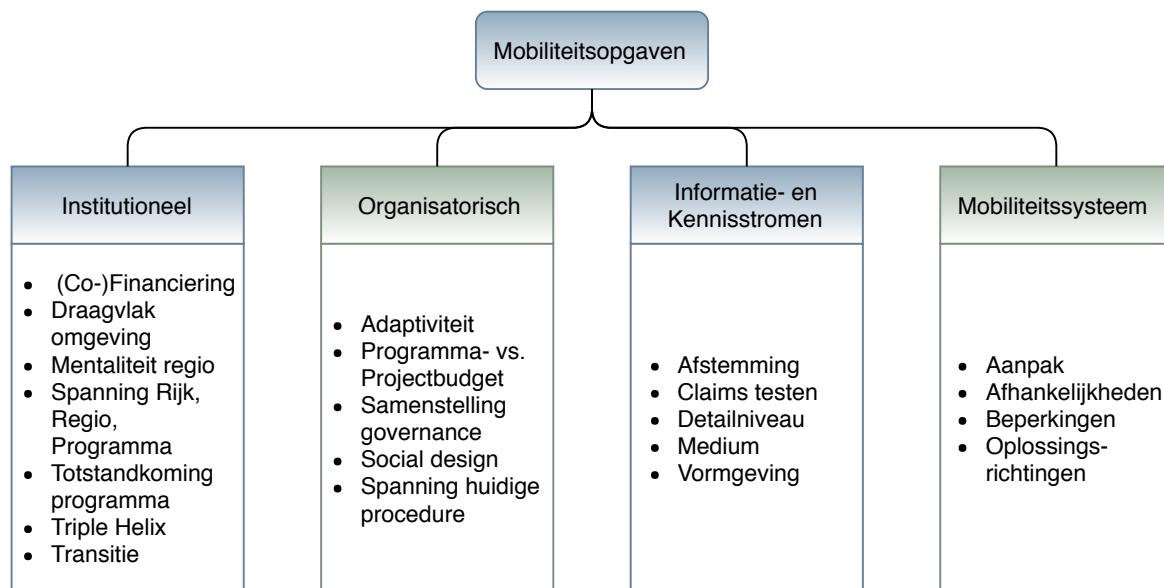


De interviews zelf varieerden van 40 min tot 1 uur en 15 min. Hierbij werd getracht om een informele conversatiesfeer te creëren waardoor makkelijker op de procesvoering in werd gegaan. Anonimiteit speelde een grote rol bij de interviews, omdat hierdoor informatie werd gedeeld, die van meerwaarde was voor dit onderzoek maar niet per se voor een breder publiek bestemd was. Daarom zijn de resultaten in hoofdstuk 5 ook grotendeels in eigen woorden weergegeven om aan de wensen van de respondenten te voldoen. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd met behulp van 'Otranscribe' en geanalyseerd in het programma Nvivo. Om de transcripten logisch te kunnen ordenen en categoriseren werd gebruikgemaakt van een aantal vuistregels (Bryman, 2016, p. 581):

- Of what general category is this item of data an instance?
- What does this item of data represent?
- What is this item of data about?
- Of what topic is this item of data an instance?
- What question about a topic does this item of data suggest?
- What sort of answer to a question about a topic does this item of data imply?
- What do people say they are doing?

Op deze manier werd geprobeerd om met een open blik naar de verkregen uitkomsten te kijken en te focussen op wat de beleidsmakers belangrijk vonden in plaats van wat in de literatuur (hoofdstuk 2) als belangrijk werd aangegeven. De codeboom die hieruit voort is gekomen is dus via een inductief proces verkregen. De uiteindelijke codeboom bestaat uit vier categorieën met een onbepaald aantal topics (figuur 17). In paragraaf 3.2 werd echter al aangegeven dat in de rapportage van de uitkomsten (hoofdstuk 5) ervoor is gekozen om alleen in te gaan op onderdelen uit de codeboom, die ook daadwerkelijk relevant zouden zijn voor de gevoerde discussie omtrent het bereikbaarheidsvraagstuk. Op deze manier werd nog een extra focusslag gecreëerd om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Ten aanzien van de groepsessie heeft de gecreëerde codeboom eveneens een functie gehad. Het heeft namelijk richting geboden voor de matrix, die werd ontwikkeld voor de groepsessie. Hoe deze matrix vorm heeft gekregen, wordt in de eerstvolgende paragraaf duidelijk.

**Figuur 17: inductief verkregen codeboom uit de gevoerde interviews (Liedtke, 2018)**



### 3.3.3 DE GROEPSSESSIE

Om de uitkomsten van de documentenanalyse en semigestructureerde interviews aan elkaar te koppelen, is ervoor gekozen om een groepsessie te organiseren om te bekijken hoe de beleidsmakers ‘in actie’ met elkaar in dialoog gaan over de besluitvorming van de mobiliteitsopgaven. Geïnspireerd door het idee van een focusgroep werd bestudeerd hoe de beleidsmakers tot een gezamenlijke invulling komen. De groepsessie had echter niet als doel om de letterlijke conservaties op te nemen en te transcriberen, wat tevens gewoonlijk is bij focusgroepen (Bryman, 2016, p. 503). De keuze, om de groepsessie niet volgens het boekje te doen, werd gemaakt om de nadruk op het analyseren van de groepsdynamiek en het vermogen, om tot een collectieve invulling te komen, te leggen. Daarnaast werd getracht om een gestructureerde dialoog in een informele sfeer te creëren, zodat een vergelijkbaar vertrouwen als bij de interviews gestimuleerd zou worden. Tot slot diende de sessie als een test. De beleidsmakers werden namelijk aan de hand van de matrix in aanraking gebracht met hun eigen behoeften op een hoger abstractieniveau. De matrix vormde namelijk een synthese, die van tevoren was voorbereid, waarin de informatie uit de interviews beknopt werd weergegeven. Aan de hand van de groepsessie werden de uitkomsten weer teruggelegd bij de beleidsmakers om hier vervolgens over te kunnen discussiëren in een groepssetting. De sessie zelf zag er als volgt uit:

Vanuit SmartwayZ.NL werd een uitnodiging verstuurd naar alle leden van het programmateam. Hierin bevinden zich de (ambtelijke) trekkers van de deelopgaven, de programmamanagers en een monitoring & evaluatie werkgroep. Voor de sessie op 12 juni 2018 hadden acht personen toegezegd, waarvan vijf

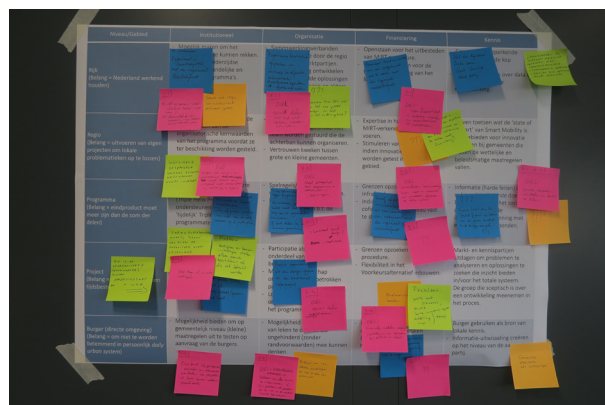


uiteindelijk hebben deelgenomen. Met betrekking tot het doel van de groepsessie had het gemis van de drie personen geen effect: er kon nog steeds een duidelijk beeld van de groepsdynamiek en het vermogen om tot een collectieve invulling te komen worden gecreëerd. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat door de aanwezigheid van de andere drie deelnemers de groepsdynamiek anders zou zijn geweest. Met betrekking tot de achtergrondkennis van de deelnemers vormde de groep van vijf echter eenzelfde beeld als de groep van acht, omdat de groep bestond uit de interviewrespondenten die enigszins bekend waren met de inhoud van dit onderzoek, en personen die geheel blanco aan de sessie deelnamen. Om deze reden werd een presentatie voorbereid die beknopt de aanleiding, onderzoeksvraag en het onderzoeksdoel weergaf.

Ondanks het feit dat de groepsdynamiek en de collectieve invulling van de sessie centraal stonden, werd een opdracht als 'doel van de dag' vastgesteld. Terugkomend op de vooraf gecreëerde matrix, werd aan de hand van de vier vastgestelde categorieën (gebaseerd op de codeboom, 3.3.2) en vijf verschillende niveaus een reeks van doelen geformuleerd, die uit de benoemde behoeften in de interviews afkomstig waren (zie hoofdstuk 6 voor de ingevulde matrix). Het 'doel van de dag' was om voor de geformuleerde doelen de 'hoe' te beantwoorden. Hierbij waren de doelen al van tevoren geformuleerd aan de hand van de uitkomsten van de interviews. Deze keuze werd gemaakt om de beleidsmakers hierdoor te dwingen om collectief te bedenken hoe de doelen, die gingen over de behoeften voor goede procesvoering, bereikt konden worden. De relatief kleine groeps grootte maakte het mogelijk om goed te volgen wie aan het woord was, waardoor aantekeningen van het groeps gesprek voldeden. Daarnaast schreven de respondenten zelf opmerkingen op post-its en plakten deze op de matrix waardoor de groep zelf ook geschreven inhoud voor de sessie creëerde (figuur 18 en 19).

De presentatie werd afgesloten met een uitleg hoe de rest van de sessie aangepakt zou worden. Hierbij werd expliciet benoemd dat elke beleidsmaker eerst voor zich moest kijken of het lukt om de hoe-vraag te beantwoorden en dat er pas later collectief zou worden gekeken naar elkaars invullingen hoe het doel bereikt moest worden. Voordat het actieve gedeelte van de sessie startte, konden nog vragen over het onderzoek gesteld worden. In totaal waren 1,5 uur voor de sessie gereserveerd. Voor het actieve gedeelte is 1 uur overgebleven. Gezien het hogere abstractieniveau van de geformuleerde doelen, moesten sommige punten verduidelijkt worden. Afgezien van de verduidelijkende rol werd met name geobserveerd hoe het gesprek tussen de respondenten verliep en aantekeningen gemaakt. In het geval dat de discussie bleef hangen werd een enkele keer bijgestuurd. Na afloop van de sessie werden de respondenten gevraagd om een kort evaluatieformulier in te vullen (zie bijlage III). De groepsessie vormde het afrondende gedeelte van het (empirische) dataverzamelingproces.

**Figuur 18 en 19: indrukken van de groepsessie (Liedtke, 2018)**



### 3.3.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT VAN DE ONDERZOEKSMETHODEN

In de afgelopen drie subparagrafen werden de drie methodologische invalshoeken van dit onderzoek gepresenteerd, waarbij de *single case study* focus duidelijk naar voren kwam. In relatie tot deze insteek is het vaak moeilijk om de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief onderzoek te onderbouwen. Er werd namelijk aangegeven dat dit onderzoek vanuit een methodologisch opzicht niet als doel heeft om de uitkomsten te generaliseren, maar om deze te benchmarken ten opzichte van de drie theoretische stromen. Om de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksmethoden alsnog aan te tonen, wordt gebruikgemaakt van de term *trustworthiness* (Lincoln & Guba, 1985). Letterlijk vertaald betekent dit ook betrouwbaarheid, maar wordt deze term anders uiteengezet. De auteurs hebben namelijk kwalitatieve parallellen ontwikkeld ten aanzien van de kwantitatieve tegenhangers. Op alle parallellen zal in het licht van dit onderzoek in worden gegaan.

Als tegenhanger van interne validiteit presenteren de auteurs *credibility*, wat de geloofwaardigheid van de verkregen uitkomsten inhoudt. De uitkomsten van dit onderzoek worden als geloofwaardig geacht, omdat de triangulatie van de drie methodologische invalshoeken ervoor zorgt dat de empirische data vergeleken en dus gecontroleerd kan worden door de verkregen resultaten naast elkaar te leggen. De geanalyseerde documenten helpen bijvoorbeeld op momenten waarop de respondent niet is staat is om alles een op een te vertellen. De groepsessie hielp daarnaast bij het controleren van de individuele behoeften van de beleidsmakers en met de verbinding tot het mobiliteitsprogramma.

Verder wordt *transferability* benoemd (in plaats van externe validiteit), waarbij wordt verwezen naar de mate waarop de uitkomsten toegepast kunnen worden op een andere context. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat de uitkomsten enigszins overdraagbaar zijn naar de andere bereikbaarheidsprogramma's. Momenteel bestaan er al redelijk wat overeenkomsten met de beoogde governance-structuur van de MRA en die van SmartwayZ.NL. Hierbij zal het interessant zijn in hoeverre de uitkomsten van toepassing zijn als bereikbaarheid anders wordt ingevuld. Ondanks mogelijke verschillen wordt verondersteld dat de uitkomsten van deze *case* op hoofdlijnen van toepassing kunnen zijn voor de andere programma's.

Daaropvolgend wordt met *dependability* bedoeld in hoeverre de uitkomsten toepasbaar zullen zijn op andere momenten. Aangezien dit onderzoek interviews heeft uitgevoerd met de trekkers van de diverse deelopgaven die zich allen in een andere fase bevinden, kan worden verondersteld dat de uitkomsten van dit onderzoek van toepassing zullen zijn op verschillende momenten waarop een mobiliteitsopgave vastgesteld wordt. Er kunnen echter kanttekeningen bij de 'houdbaarheid' van de uitkomsten geplaatst worden, omdat de beleidsmatige structuren en politieke context een aanzienlijke rol in dit onderzoek spelen. Daarom moet er rekening mee worden gehouden dat de toepasbaarheid van de uitkomsten kan afnemen als bijvoorbeeld de wet- en regelgeving of politieke sferen in de komende jaren veranderen.

Tot slot benoemen de auteurs de term *confirmability*, wat ingaat op de mate waarin de onderzoek(st)er in staat was om waarde vrij onderzoek uit te voeren. Aangezien de beleidsmatige structuren en politieke context een prominente rol in dit onderzoek spelen, kan niet worden uitgesloten dat het perspectief van de onderzoek(st)er wellicht gekleurd was. Met betrekking tot de insteek van dit onderzoek is het echter de vraag in hoeverre dit een probleem is of juist ten goede komt aan de beantwoording van de hoofdvraag. Ten aanzien van de groepsessie zou eventueel gesteld kunnen worden dat de indeling van de matrix voortkwam uit de beoordeling van de onderzoek(st)er en een ander persoon een andere indeling had kunnen maken. Gezien het doel van deze onderzoeksmethode om discussies teweeg te brengen, wordt het vooraf maken van deze 'matrix-synthese' echter niet als storend voor de uitkomsten gezien. Al met al kan worden gesteld dat de drie onderzoeksmethoden een objectieve leidraad hebben gevormd voor dit onderzoek, waardoor de subjectiviteit van de onderzoek(st)er in zekere mate beperkt is gebleven.



### 3.4 VOORUITBLIK

Het doel van dit onderzoek is om conceptuele bruggen tussen de drie theoretische stromen te slaan door het besluitvormingsproces als leidend onderdeel te nemen voor het bereikbaarheidsvraagstuk omtrent mobiliteitsopgaven. In deze methode werd weergegeven hoe een documentenanalyse, negen semigestructureerde interviews en een groepsessie bij hebben gedragen aan het inzichtelijk krijgen van de proceskant van het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL. Zoals eerder werd aangegeven, zal in hoofdstuk 4 in worden gegaan op de uitkomsten van de documentenanalyse, waarbij naar voren komt hoe SmartwayZ.NL zichzelf geprofileerd heeft en welke voortgangen geboekt zijn. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van de interviews worden toegelicht aan de hand van de drie theoretische stromen. Tot slot zal in hoofdstuk 6 worden ingegaan op de uitkomsten van de groepsessie. Uiteindelijk vormen deze drie onderzoeksmethoden de inhoud om te hoofdvraag van dit onderzoek 'hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven?' te kunnen beantwoorden.



# HOOFDSTUK 4

## RESULTATEN DOCUMENTENANALYSE

In hoofdstuk 3 werd de *case* SmartwayZ.NL al kort geïntroduceerd. Hierbij kwam naar voren dat het programma als doel heeft om de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te verbeteren. In dit hoofdstuk komt aan bod dat dit doel wat genuanceerder ligt gezien de ontwikkeling van het programma. Aan de hand van een documentenanalyse worden een aantal opvallende uitkomsten behandeld. Allereerst wordt de contextuele achtergrond van SmartwayZ.NL weergegeven, zodat de volgende constatering logisch aansluiten op de verkregen inhoud. De constatering is opgedeeld in zeven punten. Ondanks dat in de methodologie werd aangegeven dat elk jaar in het teken stond van een andere analysefocus, zijn de uiteindelijke constatering gebaseerd op de accumulatie van de uitkomsten uit de verschillende jaren. Deze keuze is gemaakt aangezien de constatering, die in dit hoofdstuk worden besproken, niet gebonden waren aan een bepaald jaar. Hoe het analyseproces eruitzag, is aan de hand van de tijdlijn (3.3.1) toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

### 4.1 CONTEXTUELE ACHTERGROND VAN SMARTWAYZ.NL

Na de regionale verkiezingen in 2014 was er geen politieke meerderheid meer voor de Ruit rond Eindhoven, omdat dit niet meer als de gewenste aanpak werd gezien om de bereikbaarheidsproblemen uit de regio Zuid-Nederland op te lossen. Naar aanleiding van de oproep van de Tweede Kamer om met gedragen plannen te komen voor het verbeteren van de bereikbaarheid, werd het maatregelenpakket 'Bidbook Bereikbaarheid Zuid-Nederland' ontwikkeld. Hierin zouden infrastructurele en *smart mobility* opgaven voorkomen. Het uiteindelijke doel was om met *smart mobility* en ITS (Intelligent Transport Systems) een compleet coöperatief netwerk te laten vormen, waarbij de (weg)gebruiker/bewoner centraal gesteld zou worden en het succes van *smart mobility* zou bepalen. De gebruiker zou hierbij via *social design* trajecten en *communities* betrokken worden bij het ontwikkelingsproces van de deelopgaven. Dit houdt in dat er bestuurlijk rekening mee wordt gehouden dat geen besluiten worden genomen, die impact hebben op de regio of een bepaald gebied, zonder dat deze betrokken waren. Daarnaast werd aangegeven dat, naast de grootschalige uitrol van ITS- en *smart mobility*, aanpassingen nodig zijn aan de infrastructuur om de doorstroming te verbeteren en de verkeersveiligheid te vergroten. Het programma startte hierbij met de bedoeling om de bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid van de regio te verbeteren. Hiervoor werden acht deelopgaven vastgesteld, die uit zes infrastructurele opgaven – nader te bepalen op de A58, A2, A67 en N279 – en twee afwijkende opgaven bestonden waarvan één de bereikbaarheid van de (stads) regio Eindhoven zou aanpakken en de andere zou ingaan op *smart mobility* (Cortenbach & Thomassen, 2015) (figuur 20). De gecreëerde inhoud werd door 141 partners uit de provincies Noord-Brabant en Limburg gedragen.

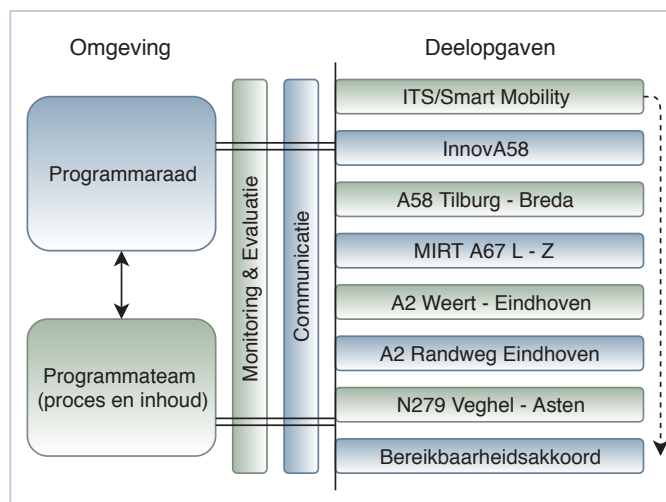
Verder verzocht de regio tijdens het Bestuurlijke Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO MIRT) om afspraken te maken over het toepassen van MIRT nieuwe stijl. Dit hield 1) een nieuwe manier van samenwerken, 2) de toepassing van een adaptieve agenda (met adaptieve financiering) en 3) een nieuwe governance-structuur in. Praktisch gezien hield dit een governance-structuur in van een Programmaraad (waarin overheden, markt- en kennispartijen vertegenwoordigd worden), een programmteam en de deelopgaven (figuur 21). De Programmaraad is verantwoordelijk voor de sturing op de doelstellingen van het programma. Het gaat hierbij met name om het afstemmen van de inhoud, planning en financiën tussen de deelopgaven. Het programmteam is de ambtelijke ondersteuning van de Programmaraad, die besluiten voorbereid en de samenhang tussen de deelopgaven coördineert. Daarnaast hebben de deelopgaven elk een eigen organisatie, waarbij een sturend orgaan besluit over zaken die de deelopgave niet overstijgen (SmartwayZ.NL, 2016a). Het doel was om het huidige proces van 'vast' programmeren los te laten en ruimte te bieden voor experimenten. Daarom werd tussen het Rijk en de regio afgesproken om te kijken naar innovaties op de korte termijn en op basis van de monitoring te besluiten om de genomen maatregelen anders te prioriteren, te wijzigen of te schrappen. Voor de

adaptieve agenda is het programmabudget leidend en moest voor aanvullende investeringsbeslissingen nieuwe besluitvorming plaatsvinden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Concluderend valt het op dat het programma twee paden beschrijft op de bereikbaarheid van de regio te verbeteren: de innovatieve, inclusieve aanpak van slimme oplossingen en de traditionele aanpak met infrastructurele projecten. Hierbij is het nog onduidelijk tot in hoeverre het mogelijk is om deze twee paden parallel vorm te geven.

**Figuur 20: weergave van het programmagebied van SmartwayZ.NL (Liedtke, 2018)**



**Figuur 21: versimpelde weergave van de governance-structuur van SmartwayZ.NL (SmartwayZ.NL, 2016a)**



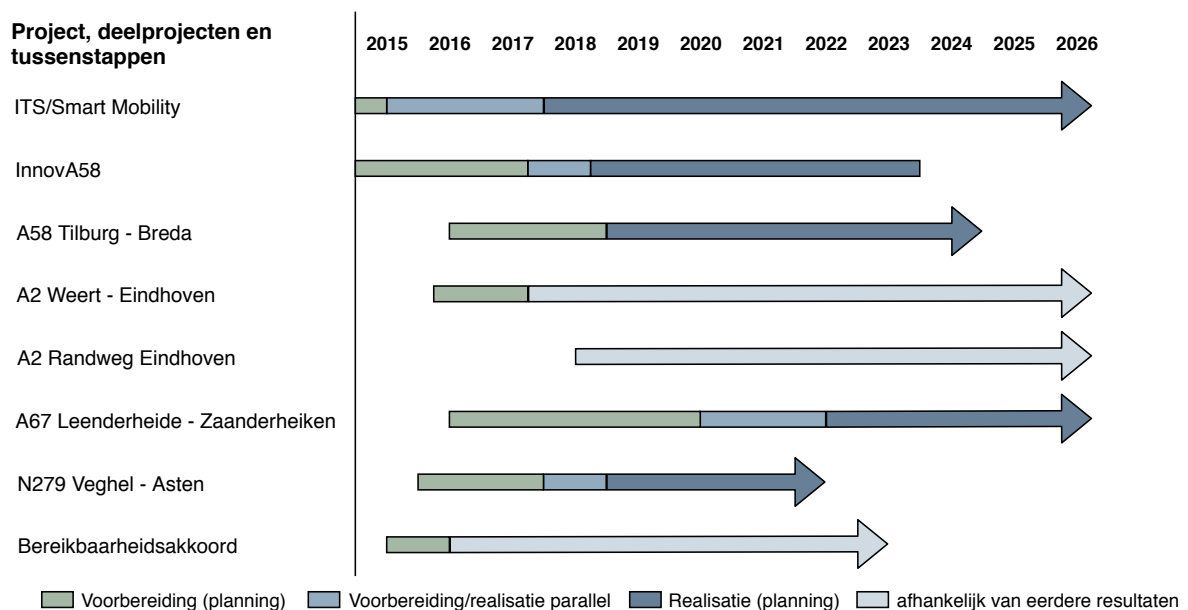
## 4.2 CONSTATERINGEN OVER HET PROGRAMMA

In de onderstaande punten worden zeven constatering besproken, die uit de documentenanalyse zijn voortgekomen. Per punt wordt er op een ander aspect van het programma ingegaan. De deelconclusie (4.3) vat de constatering vervolgens kort samen en legt de link naar het volgende hoofdstuk.

### 1. Spanningen tussen opgaven binnen en buiten het programma

In de vorige paragraaf (4.1) werd aangegeven dat SmartwayZ.NL bestaat uit acht deelopgaven, die zich tevens allen in een ander stadium bevinden. De InnovA58 is hierbij het meest gevorderd, terwijl de A2 Randweg Eindhoven nog in de startblokken staat (figuur 22). Afgezien van de verschillen in de opgaven, die een onderdeel vormen van SmartwayZ.NL, worden er ook opgaven in het gebied uitgevoerd die niet onder het programma vallen. Uit de Kamerbrief 'Bereikbaarheid Zuid-Nederland' blijkt namelijk dat er in 2013 tevens al een startbeslissing voor de A58 (later InnovA58) was genomen en in 2014 een MIRT-onderzoek 'Kennisas A2' was gestart (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Deze beslissingen hebben er echter voor gezorgd dat het programma (voor zover mogelijk) niet met een nul-situatie is begonnen. De vooruitgang van beide opgaven (InnovA58 en Kennisas A2) heeft namelijk direct invloed op de opgaven uit dit programma. De InnovA58 is uiteindelijk een onderdeel van SmartwayZ.NL geworden en bracht daardoor een bepaald kader met zich mee waaraan weinig kon worden veranderd. Hierdoor is het vermogen van het programma om bij te sturen vanaf het begin al redelijk beperkt en zette het een bepaalde toon: de opgave was namelijk niks anders dan een wegverbreding, wat moeilijk strookt met het innovatieve pad dat SmartwayZ.NL enerzijds van plan was om in te slaan.

Figuur 22: weergave van de globale planning van de opgaven anno 2016 (SmartwayZ.NL, 2016a)

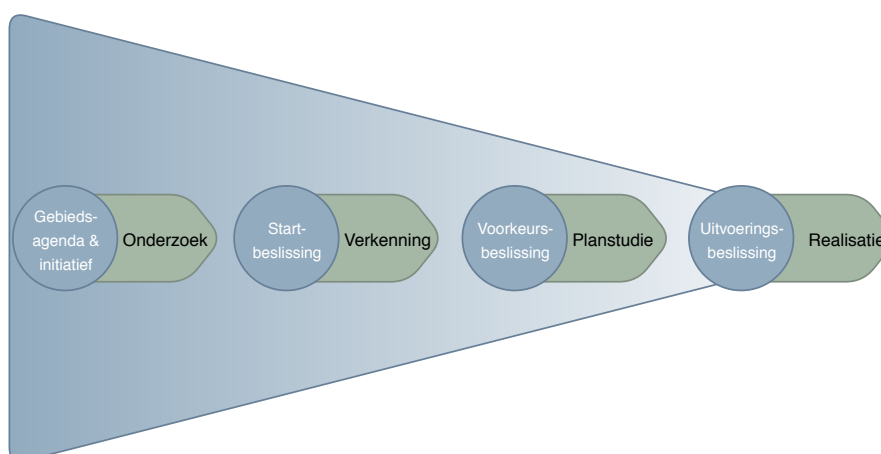


### 2. Problematiek van de afnemende invloed van de Programmaraad

Uit de contextuele achtergrond van SmartwayZ.NL kwam naar voren dat de governance-structuur van het programma bestaat uit een Programmaraad (politiek-bestuurlijke besluiten), een programmateam en de acht deelopgaven. Ten aanzien van de sturing werd aangegeven dat het programma functioneert met één totaal programmabudget, waarvoor de gehele organisatie verantwoordelijk is (SmartwayZ.NL, 2016c). Hierbij zijn de hoofdlijnen van de budgetten voor de (infrastructurele) opgaven vastgelegd. Het budget kan, na goedkeuring van de Programmaraad, verschuiven. Er wordt hierbij aangegeven dat over het algemeen geldt: hoe verder de deelopgave, hoe minder (bestuurlijke) interventies mogelijk zijn, wat ervoor zorgt dat de invloed van de Programmaraad in de deelopgaven eveneens afneemt (figuur 23). Met betrekking tot de twee paden (het innovatieve en traditionele) die SmartwayZ.NL probeert te verwerkelijken kan dit een

probleem vormen. Het figuur weerspiegelt namelijk duidelijk het Commissie Elverding proces (2008), dat in het theoretische kader (hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3) werd besproken. Dit houdt in dat de afnemende invloed van de Programmaraad vooral gebaseerd is op infrastructurele projecten. De meer generieke opgaven, zoals *smart mobility* en het bereikbaarheidsakkoord, vallen daarentegen niet binnen de kaders van dit proces (onderzoek, verkenning, planstudie, realisatie). Daarnaast wordt in de documentatie met name ook op de afnemende invloed van de Programmaraad ten aanzien van infrastructurele opgaven ingegaan. Voor de ontwikkeling van de afwijkende opgaven is geen verduidelijking gegeven, behalve de mogelijke invloed van *smart mobility* op de andere opgaven.

**Figuur 23: weergave van de afnemende invloed van de Programmaraad in de deelopgaven (SmartwayZ.NL, 2016a)**



Hieruit kan worden verondersteld dat de invloed van de Programmaraad voor de meer generieke opgaven niet is vastgelegd, terwijl het voor de ontwikkeling van deze opgaven wel van belang is om bestuurlijk even sterk vertegenwoordigd te worden. Anders loopt het programma tegen het probleem aan dat het traditionele pad zich beter ontwikkelt dan het innovatieve pad, terwijl deze vanuit een politiek opzicht meer gedragen wordt. Met betrekking tot de ontwikkeling van een governance-verhouding, die geschikt is voor de ontwikkelpaden van het programma, verkeert SmartwayZ.NL in dubio. Dit dubio houdt de keuze tussen een houding, die recht doet aan de innovatie en transformatie die het programma teweeg wil brengen, en de huidige houding, die vasthoudt aan besluitvorming die in het verleden heeft gewerkt om de bereikbaarheid te verbeteren, in. Door de externe houding van SmartwayZ.NL om samenwerking tussen overheid, markt- en kennispartijen te realiseren, bevindt het programma zich op een continuüm tussen *smart decision-making en smart collaboration* (Meijer & Bolivar, 2016). In hoeverre het mogelijk is om een governance-houding te vinden waaruit beide ontwikkelpaden floreren, vormt een toekomstige uitdaging voor het programma.

### **3. Het programmabudget raakt op aan traditionele oplossingen**

Een belangrijk onderdeel van het programma is dat geprobeerd wordt om de verdere aanleg van asfalt te voorkomen door de combinatie van *smart mobility* en gedragsveranderingen, zoals spits mijden of het stimuleren van het openbaar vervoer (SmartwayZ.NL, 2016b). Momenteel wordt vooral asfalt aangelegd, omdat beide alternatieven (nog) niet in staat zijn om tegen een extra rijstrook op te wegen. Daarnaast komt uit de documenten ook naar voren dat de deelopgaven op de traditionele insteek blijven voortbouwen (het no-regret pakket van de A2 Weert – Eindhoven is een uitzondering). Dergelijke infrastructurele opgaven zijn over het algemeen een dure aangelegenheid, waarbij een reservering van geld tevens vereist is. Dit houdt echter eveneens in dat een groot deel van het programmabudget al op gaat aan deze traditionele aanpak. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat de *smart mobility* ontwikkelingen en gedragsveranderingen ter zijner tijd hun intrede doen en, omdat de deelopgaven elkaar inhoudelijk beïnvloeden op het gebied van financiën en fasering, eraan bijdragen dat de kosten van de infrastructurele opgaven in de toekomst zullen afnemen. Anno 2018 blijkt echter al dat het programmabudget onvoldoende is om de kosten van de acht deelopgaven tezamen te dekken (SmartwayZ.NL, 2018a). Daarom valt het te betwisten dat de

meer generieke opgaven tot hun recht zullen komen als de infrastructurele opgaven al veel van het budget opslokken. Indien het programma wenst om beide ontwikkelpaden verder uit te voeren, zou deze aanpak heroverwogen kunnen worden.

#### **4. De operationalisering van de indicatoren ten aanzien van de programmadoelen**

Tijdens de verdere inhoudelijke uitwerking van het programma in 2016 werd tevens getracht om de programmadoelen te operationaliseren aan de hand van een reeks indicatoren. De programmadoelen hielden het verbeteren van de doorstroming, het stimuleren van innovaties en goede procesvoering in. Het verbeteren van de verkeersveiligheid en leefbaarheid wordt hierbij als indirect doel meegenomen. De uitwerking van deze doelen vond plaats aan de hand van perceptuele en feitelijke indicatoren. Dit houdt in dat een doel zowel door percepties als feitelijke berekeningen wordt gemeten. Denk hierbij enerzijds aan het 'meten' van de snelheid in het proces en transparant handelen en anderzijds aan het tellen van de verkeersvolumes en files (bijlage IV). Ondanks dat het maar de vraag is in welke mate het mogelijk is om percepties te meten, kan deze aanpak in lijn met de bevindingen van Curl et al. (2011) over het verschil tussen feitelijke bereikbaarheidsindicatoren en -perceptuele ondersteunend zijn voor het verkleinen van de kloof tussen wetenschap en praktijk. Ten aanzien van goede procesvoering kan een dergelijk operationalisering zich dus als bruikbaar uitwijzen. Daarentegen kan de operationalisatie van de programmadoelen met de feitelijke indicatoren voor verwarring zorgen. De manier waarop het verbeteren van de doorstroming wordt geoperationaliseerd wijst namelijk op een wisselend gebruik van mobiliteits- en bereikbaarheidsaspecten. Het meten van reistijden is bijvoorbeeld een traditioneel verkeerskundige aanpak (voor auto's), terwijl de bereikbaarheid van steden en economische toplocaties juist meer wijst op de aanwezigheid van een ruimtelijk en mobiliteitsaspect. Verder wijzen 'alternatieven voor wegverkeer' en 'mobiliteitsdiensten' ook op de aanwezigheid van een netwerk dat uit meer dan de mobiliteit op zich bestaat. Er wordt dus redelijk soepel omgegaan met termen die uit mobiliteits- en bereikbaarheidsonderzoek voortkomen. Dit zou een problematisch punt kunnen worden, aangezien er door Boisjoly en El-Geneidy (2017a; 2017b) werd aangegeven dat het met betrekking tot bereikbaarheid en mobiliteit juist van belang is om de verschillen in de documentatie goed op orde te hebben.

#### **5. Smart mobility wordt programmatisch niet eenduidig opgevat**

Naast de doelen van het programma om de doorstroming en goede procesvoering te verbeteren, vormt het stimuleren van innovaties eveneens een belangrijk doel, met name ten aanzien van *smart mobility*. In het 'Aanvalsplan *smart mobility*' wordt ook nadrukkelijk aangegeven dat *smart mobility* onlosmakelijk verbonden is met maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor worden de exponentiële technologische ontwikkelingen en de veranderende rol van de (weg)gebruiker (de reiziger/bewoner) ook als indicatoren van 'innovaties stimuleren' meegenomen. Er wordt hierbij erkend dat de consument steeds meer regie neemt over zijn eigen mobiliteit, waardoor alleen via een integrale benadering van mobiliteit hierop ingespeeld kan worden. In het kort houdt een integrale benadering van mobiliteit een systeem in waarin alle vervoersmodaliteiten met elkaar verbonden zijn en de consument maximaal gefaciliteerd wordt in zijn mobiliteitsbehoefte (SmartwayZ.NL, 2016b). Deze insteek komt tevens overeen met de zienswijzen over de Ruimte-Mobiliteit-Feedbackcyclus (hoofdstuk 2), omdat maatschappelijke ontwikkelingen en individuele behoeften invloed uitoefenen op ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid (Geurs et al., 2013). In lijn met deze instelling ten aanzien van *smart mobility* is het belangrijk dat het programma ervoor kiest om dit hoofddoel te combineren met het verbeteren van de doorstroming. Het laatste doel is namelijk vooral gericht op het wegennetwerk en focust niet op een integraal mobiliteitssysteem. Om deze reden werd in het tweede voortgangsrapport ook geëvalueerd dat de verkeerskundige analyse van de startsituatie van SmartwayZ.NL andere mogelijke mobiliteitsanalyses in het nauw drukt en een ander werkkader dan deze traditionele verkeersmodellen vereist is (SmartwayZ.NL, 2017b). In hoeverre het is gelukt om een integrale(re) benadering van het mobiliteitssysteem te onderbouwen is niet zeker.

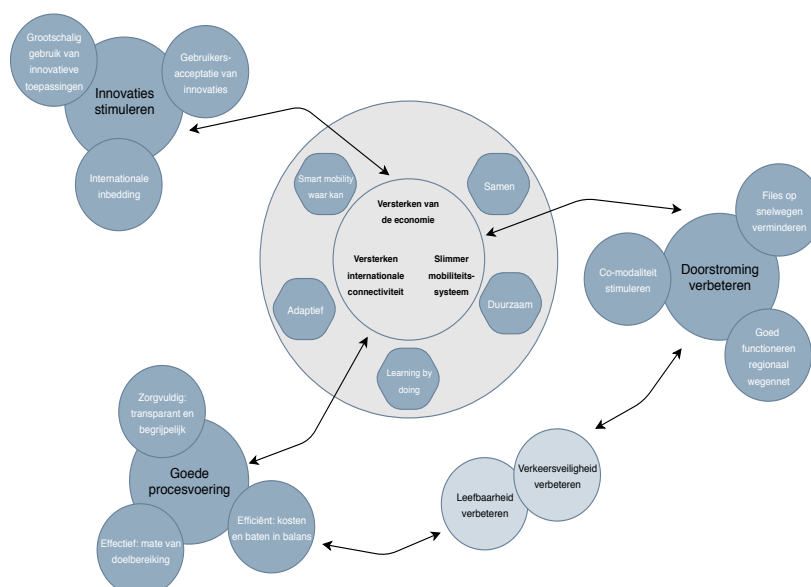
#### **6. Verschuivingen tussen de visie, kernwaarden en programmadoelen**

In het 'Bidboek Bereikbaarheid Zuid-Nederland' werd aangegeven dat de uitgangspunten van het programma zijn om 'samen, slim en robuust' de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te verbeteren. 'Samen' wees hierbij op het doel van de regio om met overheden, markt- en kennisinstellingen samen te werken. 'Slim' ging over het toepassen van innovatieve concepten op het gebied van *smart mobility* en

ITS. ‘Robuust’ betekent het nemen van weloverwogen keuzes om knelpunten in het wegennetwerk op te lossen (Cortenbach & Thomassen, 2015). Daarnaast werd eveneens vermeld dat het programma probeert om adaptief te sturen, conform de ontwikkelingen op een bepaald moment. Met betrekking tot dit procesdoel kon een verschuiving in de oorspronkelijke uitgangspunten van het programma terug worden gezien. De uitgangspunten werden vervangen en/of aangepast waardoor ‘samen, duurzaam, *learning by doing*, adaptief en *smart mobility*’ de nieuwe uitgangspunten vormden. In figuur 24 wordt de verhouding tussen deze uitgangspunten, de programmadoelen en de visie, om de internationale connectiviteit en economie te versterken en een slimmer mobiliteitssysteem te creëren, weergegeven. Hieruit kon worden verondersteld dat het programma op zoek was naar uitgangspunten, die voor meer flexibiliteit in het proces konden zorgen, zodat vanuit de programmadoelen kan worden voldaan aan de gestelde visie. Uit het eerste en tweede voortgangsrapport kan worden opgemaakt dat het programma aan het schuiven was met accenten om de gewenste flexibiliteit te verkrijgen voor het sturingsproces.

Kleine nuances, zoals een toevoeging in het eerste voortgangsrapport over ‘innovaties stimuleren’ op het gebied van mobiliteit en duurzame leefomgeving (SmartwayZ.NL, 2017a), geven onder andere aan dat duurzaamheid een belangrijke randvoorwaarde is geworden om via mobiliteit op in te spelen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2017). Hieruit kan eveneens worden opgemaakt dat het programma aan het uitzoeken is wat de scope van het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL in zou kunnen houden en wat voor verschuivingen dit in de primaire en secundaire doelen teweeg zou kunnen brengen. Anno 2018 kan aan de hand van het derde voortgangsrapport worden verondersteld dat de vijf kernwaarden van het programma vaststaan. Zonder hier te diep op in te gaan, komt bij *smart mobility* bijvoorbeeld naar voren dat de ontwikkeling van de ‘*Smartbox*’ een eerste stap is om in te zetten op het inzichtelijk krijgen van het oplossende vermogen van innovaties. Hierdoor wordt tevens de urgentie zichtbaar dat *smart mobility* pas als een oplossing gezien wordt zodra er bewezen effecten zijn. Met betrekking tot de twee ontwikkelpaden van het programma is dit dus een cruciale stap om het innovatieve pad meer vorm te geven. Daarnaast was ‘samen’ tot op heden altijd gericht op de samenwerking tussen overheid, markt- en kennispartijen. Het programma probeerde aan de hand van *social design* trajecten echter ook meer betrokkenheid en draagvlak voor de opgaven in de omgeving (regio) te creëren. Het samenwerken binnen en tussen het programma, en met de omgeving wordt in het laatste voortgangsrapport als een door elkaar lopend proces gezien, waardoor het nu tevens één kernwaarde vormt. Tot slot is de term duurzaamheid in het programma beter duiding gegeven door te bepalen wat het expliciet op het gebied van mobiliteit betekent. Het programma neemt hierbij de taak op zich om de activiteiten van de deelopgaven op deze thema’s te coördineren (SmartwayZ.NL, 2018b). Al met al zijn er dus redelijke verschuivingen in het programma opgetreden, waarbij ook naar voren komt dat het programma op zoek is naar flexibiliteit om de visie, kernwaarden (voorheen uitgangspunten) en programmadoelen op elkaar af te stemmen. Dit hangt eveneens samen met het feit dat de deelopgaven opmerken dat hun opgave een bredere scope vereisen dan waar de hoofdoelen van het programma momenteel op inzetten.

Figuur 24: weergave van de hoofd- en subdoelen van SmartwayZ.NL (SmartwayZ.NL, 2016c)





## 7. Realisatie van de programmadoelen wordt de visie van het programma

In het afgelopen punt werd de relatie tussen de visie, kernwaarden en programmadoelen al aangestipt. Hieruit kwam naar voren dat er verschuivingen optraden ten aanzien van de uiteindelijke kernwaarden, waardoor verondersteld kon worden dat dit ten grondslag lag aan het creëren van de grootst mogelijke flexibiliteit om de opgaven op te lossen en de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te verbeteren. Het verbeteren van de bereikbaarheid diende om de visie van een sterke internationale connectiviteit en economie met een slimmer mobiliteitssysteem te bewerkstelligen. Met betrekking tot deze visie treden er in de loop van de voortgangsrapportages echter opvallende punten op. Hierbij moet vermeld worden dat de voortgangsrapportages altijd worden ingeleid door de Programmaraad, maar de overige inhoud door het programmateam geschreven wordt. De benoemde visie werd bijvoorbeeld gepresenteerd door de Programmaraad en erop gewezen dat er anders gedacht moet worden over mobiliteit en een transitie van asfalt naar toekomstbestendige oplossingen dient op te treden met een centrale rol voor de eerder benoemde (weg)gebruiker (SmartwayZ.NL, 2017a). Opmerkelijk hieraan is dat in het voorwoord van het tweede voortgangsrapport geen sprake meer is van deze visie, maar van de doelen van het programma om de doorstroming te verbeteren, innovaties te stimuleren en een goede procesvoering te hebben (SmartwayZ.NL, 2017b). In plaats van het verbeteren van de bereikbaarheid van Zuid-Nederland om aan de geschetste visie te voldoen, zijn de hoofddoelen van het programma nu eveneens de visie geworden. Met betrekking tot de twee ontwikkelpaden vormt dit een heikel punt, omdat de realisatie van de meer traditionele infrastructurele projecten hierdoor de bovenhand in het proces krijgt als de visie hiernaar wordt bijgesteld. Weliswaar wordt het stimuleren van innovaties in deze ‘nieuwe’ visie tevens benoemd, maar dienen innovaties niet voor de innovatie zelf: innovatie gaat namelijk om het bereiken van slimme oplossingen voor een hoger doel, zoals een slimmer mobiliteitssysteem. Het inherente innovatiedoel wordt door het schrappen de visie op bestuurlijk-politiek niveau (Programmaraad) tevens ondermijnd.

In relatie tot de langetermijnagenda van SmartwayZ.NL (2018a) kan dit gemis in de toekomst een punt van spanning worden. De langetermijnagenda probeert namelijk om nog aan te haken op de benoemde visie van de Programmaraad (uit het eerste voortgangsrapport) om anders te denken over mobiliteit en de aanleg van asfalt. Daarnaast wordt de wisselwerking tussen de programmadoelen en ontwikkelingen buiten het programma erkend en bestuurlijk benadrukt. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat op het gebied van mobiliteit blijkt dat het openbaar vervoer steeds individueler wordt en begint te lijken op autovervoer, terwijl mobiliteitsconcepten met auto's steeds meer op openbare vervoersmogelijkheden gaan lijken (denk hierbij aan deelauto's). De maatschappelijke verschuivingen worden dus zeker door het programma opgemerkt. De vraag is hoe hier met elke insteek vervolgens mee wordt omgegaan. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de sturing moet aansluiten bij de benoemde kernwaarden en dat dit ook ruimte voor het ontwikkelen van persoonlijke netwerken, vertrouwen en politiek *commitment* vereist. Deze verschuiving vereist daardoor eveneens een andere *mindset* met betrekking tot de invulling van de organisatiestructuur en het idee om mobiliteit integraler te benaderen. Om deze redenen blijft het opvallend dat SmartwayZ.NL zich blijft profileren als een mobiliteitsprogramma terwijl de ambities erop wijzen dat sprake is van een bredere scope. Deze scope wordt echter voornamelijk op een traditionele manier ingevuld, waarbij sommige deelopgaven dus niet hun volledige potentie kunnen gebruiken.

### 4.3 DEELCONCLUSIE

In lijn met de gemaakte constatering kan met betrekking tot de documentenanalyse al het volgende over SmartwayZ.NL geconcludeerd worden. Het vermogen van het programma om bij te kunnen sturen werd vanaf het begin al beperkt door de invloed van opgaven buiten het programma, waardoor tevens de toon voor een traditioneler pad werd gezet. Met betrekking tot de twee ontwikkelpaden blijkt uit de documenten dat bestuurlijk vooral op de infrastructurele opgaven wordt voortgebouwd. Hierdoor zit SmartwayZ.NL in dubio, omdat beide ontwikkelpaden een andere governance-houding vereisen en de meer behouden institutionele insteek de bovenhand heeft. Daarom komen de meer generieke opgaven ook niet zo zeer tot hun recht, omdat het grootste gedeelte van het budget al gereserveerd is voor de traditionele(re) aanpak van de opgaven (asfalt aanleggen). Dergelijke bestuurlijke verhoudingen worden eveneens doorvertaald in de operationalisering van de programmadoelen. Zo wijst de perceptuele en feitelijke indicatoren aanpak zich uit als bruikbaar, maar zorgt het soepele gebruik van bereikbaarheid

en mobiliteit ervoor dat verwarring ontstaat. Dergelijke verwarringen hebben tevens weer invloed op de vraag of wordt ingezet op het wegennetwerk of een integraal mobiliteitssysteem. Ten aanzien van het innovatieve ontwikkelpad blijken de programmatische keuzes diens vooruitgang echter tegen te werken. Mede hierdoor kan worden verondersteld dat het programma onder andere om deze redenen tracht om meer flexibiliteit in te bouwen (door de kernwaarden), zodat aan de visie kan worden voldaan. De ambities van het programma wijzen namelijk ook op een bredere scope dan de manier waarop het programma zich momenteel blijft profileren. Als het programma, ondanks beide ontwikkelpaden, blijft inzetten op de traditionele insteek, neemt de kans verder toe dat SmartwayZ.NL in een sectorale infra-bubbel terecht komt. In hoeverre deze punten weerspiegeld worden door de behoeften van de diverse beleidsmakers, zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

# HOOFDSTUK 5

## RESULTATEN INTERVIEWS

In hoofdstuk 4 werd de contextuele achtergrond van SmartwayZ.NL toegelicht en werden aan de hand van zeven punten een aantal constateringingen uit de documentenanalyse gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden de resultaten, die zijn voortgekomen uit de semigestructureerde interviews, nader toegelicht. Hierbij werd in de methodologie benoemd dat alleen de resultaten uit de interviews worden behandeld, die in relatie tot de theoretische stromen (hoofdstuk 2) en de hoofdvraag van toegevoegde waarde zijn. De thema's die hierdoor aan bod komen, zijn dus zelf inductief gedreven, maar worden door het volume aan interviewmateriaal middels de theoretische stromen deductief gepresenteerd. De thema's, die in de volgende paragrafen gepresenteerd zullen worden, zijn dus de manifestaties van de toegevoegde waarde met betrekking tot de theorie en hoofdvraag van dit onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie waarin wordt teruggegrepen op de belangrijkste uitkomsten uit de thema's.

### 5.1 BEREIKBAARHEID IS MEER DAN RUIMTE EN MOBILITEIT

In de theorie van dit onderzoek werd aangegeven dat de afstemming tussen ruimte en mobiliteit moeilijk tot stand komt en bereikbaarheid wordt gezien als een sleutelfactor om de wisselwerking tussen beide domeinen te begrijpen en de beleidseffecten van mobiliteit en ruimte te begrijpen (Geurs, 2014). Hierbij kwam ook aan bod dat bereikbaarheid gaat over de toegang tot iets, waaruit complexe interacties tussen ruimte en mobiliteit ontstaan en het sociale aspect van de interacties tot uiting komt (Boisjoly & El-Geneidy, 2017a). Vanuit de wetenschap werd bereikbaarheid benaderd vanuit vier diverse vakdisciplines, waarbij de focus op beleid- en besluitvorming geen onderdeel vormde. Ten aanzien van deze theoretische bevindingen hebben de interviews met de beleidsmakers uiteindelijk tot de volgende drie thema's geleid. Het blijkt namelijk dat, als het besluitvormingsproces leidend is in het denken over bereikbaarheid, de vormgeving van de ontwikkelpaden richting bereikbaarheid (5.1.1), het bereiken van een integraal mobiliteitssysteem (5.1.2) en de financieringsproblematiek van de mobiliteitsopgaven (5.1.3) centraal staan. In de volgende subparagrafen wordt op de drie thema's ingegaan.

#### 5.1.1 VORMGEVING VAN DE ONTWIKKELPADEN

Uit de documentenanalyse kwam al naar voren dat SmartwayZ.NL een programma is wat niet met een nul-situatie is begonnen, omdat verder gevorderde opgaven een onderdeel werden van het programma (InnovA58) of directe invloed hadden op het programma (Kennisas A2). De discussie om de Ruit had er echter eveneens voor gezorgd dat het inventariseren van de knelpunten in de directe omgeving (van Eindhoven) bleef hangen, terwijl mobiliteitsopgaven en projecten uit de omliggende regio doorgingen. Hierdoor werden er in die periode qua onderzoek ook geen stappen gezet om de verkeersproblematiek voor de langere termijn op te lossen en nam de druk op het wegennet nog sterker toe. Hierdoor blijken sommige opgaven uit het programma nu een achterstand te hebben ten opzichte van andere projecten uit de regio, waardoor de noodzaak om snel aan de slag te gaan alleen maar groter werd. Dit probleem weerspiegeld zich in de manier waarop de het programma SmartwayZ.NL zijn invulling heeft gekregen. Tijdens de ontwikkeldagen van het Bidbook werd gekeken naar opgaven die aan de orde konden worden gesteld in de regio. In dit proces kwamen diverse mobiliteitsopgaven boven water die vanuit regionaal opzicht als noodzakelijk werden gezien, zoals de A58, A67, N279 en A2. Er werd dus niet gekeken wat vanuit een integraal mobiliteitssysteem daadwerkelijk nodig was voor de regio om hieruit de projecten te ontwikkelen, maar het programma werd gevormd uit individuele opgaven die uit regionale belangen naar voren kwamen. Het bleek namelijk dat de nadruk meer lag op het behoud van de financiën in de regio dan het analyseren van de daadwerkelijke integrale problemen om de bereikbaarheid te verbeteren. De snelheid waarmee het Bidbook ontwikkeld moest worden heeft dus al invloed gehad op het inslaan van een traditioneel of een innovatiever pad. Hoe deze ontwikkelpaden vorm hebben gekregen, wordt nu nader toegelicht.

Zoals eerder vermeldt hield het traditionele pad de zes infrastructurele projecten in, die erg gericht zijn op het (hoofd)wegennetwerk, en het innovatieve pad de generiekere opgaven, zoals *smart mobility* en het Bereikbaarheidsakkoord (BBA). De ontwikkelfase van het programma heeft hierbij al meer de toon gezet voor de traditionele(re) insteek aangezien de probleemanalyse fase grotendeels werd vervangen door het samen krijgen van de regionale opgaven. Met betrekking tot *smart mobility* werd in hoofdstuk 4 echter aangegeven dat een integrale blik vereist is om de innovatieve oplossingen een kans van slagen te geven in het mobiliteitssysteem. De start heeft het ontwikkelen van het innovatieve pad ten opzichte van het traditionele pad dus al redelijk belemmerd. Deze belemmering bleef eveneens voortzetten doordat de onvolwassenheid van *smart mobility* niet eerlijk tegenover de effectiviteit van een extra rijstrook afgezet kon worden. Ten aanzien van de ontwikkelpaden ondervindt het programma hierdoor enerzijds de drang om te wachten op de innovatieve oplossingen, maar heeft de geschiedenis vóór het programma ertoe geleid dat de problemen van sommige opgaven zo hoog oplopen dat niet langer op de innovaties gewacht kan worden. Bij de A58 Tilburg – Breda was bijvoorbeeld het punt bereikt dat niet langer gewacht kon worden op slimme oplossingen door het tempo van de InnovA58, waardoor de deelopgave gedwongen was om ook op een traditionele(re) manier aan te sluiten. De onvolwassenheid van *smart mobility* zorgt er dus voor dat het innovatieve pad niet op gang komt, waardoor de balans tussen beide paden tevens verstoord wordt. Deze problematiek vat een respondent ook als volgt samen:

*“Je hebt in elke organisatie altijd mensen die wat meer in smart mobility geloven en mensen die daar wat sceptischer over zijn. Dus [...] het is niet van ‘oude schoenen weggooien voordat je nieuwe hebt’ dus iedereen blijft toch wel een beetje op die oude traditionele manier denken totdat het nieuwe ook heel erg concreet wordt.”*

*(Projectleider MIRT-verkenning A67)*

Daarnaast zorgen de huidige (formele) procedures voor meer spanning ten aanzien van de twee paden. De deelopgaven van het programma bevinden zich namelijk gedeeltelijk in MIRT-procedures (het proces van een startbeslissing, voorkeursbeslissing, planstudie en realisatiefase) en gedeeltelijk niet, omdat de urgentie voor een MIRT-procedure te laag was of niet paste bij de deelopgave. Hierdoor werd het een uitdaging om de opgaven in de programmatische aanpak te verenigen. De MIRT-procedure is volgens een aantal respondenten (vanuit het perspectief van het innovatieve pad) als te lang en inflexibel gezien, waardoor de uitkomsten van de desbetreffende opgave uiteindelijk achterhaalt zouden zijn. Daarnaast levert de aanleg van infrastructuur zelf (het traditionele pad) eveneens al meer spanning op, omdat het niet mogelijk is om een stuk weg aan te leggen en dit proces bij te sturen. Daarom geven een paar van de respondenten aan dat een brede ‘pre-verkenning’ vereist zou moeten zijn om beide ontwikkelpaden tot hun recht te laten komen. Indien een zodanige verkenning niet alomvattend genoeg uitgevoerd wordt, kunnen de volgende problemen optreden:

*“Mijn opdracht was om de voorkeursbeslissing door te vertalen naar een planbesluit en de realisatie ervan voor te bereiden. Toen ik hieraan begon, zaten er een aantal vervelende punten in het genomen besluit. Ten eerste bestond innovatie uit meer dan honderd ideeën en dat vormde dan innovatie. Ten tweede waren zes thema’s ontwikkeld, waar ze in de verkenning niet goed waren uitgekomen, en die werden doorgeschoven naar de planstudiefase. [...] Dit betekende uiteindelijk dat we een stuk van de verkenning over moesten doen, wat een enorme spanning heeft opgeleverd.*

*Het budget was al gezet en tijdens onze uitwerking kwamen we op andere oplossingen uit, die gewoon meer geld gingen kosten. [...] In dat voorkeursbesluit zaten dus al vooringenomen oplossingen, die waren gekozen zonder dat het probleem erachter voldoende was doorgrond [in de verkenning]. Vervolgens krijg je een planstudie, die uitkomst op andere oplossingen en andere invloed heeft op de omgeving.”*

*(Projectleider InnovA58)*

Uit dit voorbeeld komt duidelijk naar voren dat de combinatie van de MIRT-procedure (traditionele pad) en het innovatieve vermogen van de ideeën (innovatief pad) niet voldoende op elkaar aansloten, omdat de verkenning van het probleem niet breed genoeg was ingestoken om beide paden te accommoderen. Desondanks geven andere respondenten aan dat beseft moet worden dat een brede verkenning een hevige tijdsinvestering in de beginfase inhoudt, waarvan onduidelijk is tot welke resultaten dit kan leiden. Met betrekking tot de balans tussen beide ontwikkelpaden vormt dit ook het voornaamste dilemma voor de beleidsmakers, omdat niet de conclusie moet worden getrokken dat een 'verkeerde' beslissing genomen is. In relatie tot dit dilemma valt het ook op dat het programma er bij de deelopgaven, die zich nog in de (pre-) verkenningsfase bevinden, meer gradueel te werk wordt gegaan. Dit houdt in dat de tendens toeneemt om eerst te kijken naar tijdelijke oplossingen voordat aan harde infrastructuur wordt gedacht. Op deze manier krijgt het innovatieve pad een eerlijke(re) kans om zich naast het traditionele pad te ontwikkelen en wordt de verder vormgeving van beide ontwikkelpaden in de hand gewerkt.

### 5.1.2 HET BEREIKEN VAN EEN INTEGRAAL MOBILITEITSSYSTEEM

Uit de afgelopen paragraaf kwam naar voren dat in de ontwikkelfase van het programma niet vanuit een integrale blik naar de problemen uit de regio werd gekeken, waardoor de geformuleerde opgaven de regionale belangen weliswaar vertegenwoordigden maar geen bijdrage leverden aan het inzichtelijk krijgen van het totaalbeeld. De urgentie om naar een integraal mobiliteitssysteem toe te werken wordt binnen SmartwayZ.NL echter erkend. Dit heeft met name te maken met de inter-afhankelijkheid van de diverse deelopgaven. Er ligt bijvoorbeeld een forse druk op de A2 Randweg Eindhoven, terwijl de opgave het jongst is en zodoende het minst gevorderd is. Gezien de snelheid waarmee een deel van de andere opgaven wordt uitgevoerd, ontstaat er echter een aanzienlijke kans dat de huidige problematiek op de A2 Randweg Eindhoven wordt versterkt, waardoor Eindhoven onbereikbaar kan worden. Hierbij wordt verondersteld door meerdere respondenten dat, als de hele bereikbaarheidsopgave integraler zou zijn aangepakt, een dergelijke keuze in de fasering en de aanpak van het wegennet niet overeen zou komen met de huidige werkwijze. De manier waarop het programma het proces tot nu toe heeft vormgegeven, wordt met betrekking tot integraliteit door een respondent als volgt toegelicht:

*“Je bent eigenlijk een gebouw aan het maken zonder kennis te hebben van het uiterlijk van het gebouw, waardoor je bij de ene opgave zulke bouwblokken gaat maken en bij de ander weer zulke bouwblokken. Je weet dus helemaal niet hoe deze bouwblokken uiteindelijk op elkaar passen. Je moet ten eerste dus weten hoe dat gebouw er in zijn geheel uit moet komen te zien, ofwel: hoe ziet dat mobiliteitssysteem eruit? Vervolgens moet je kijken uit welke elementen dit gebouw bestaat en die elementen moet je tot slot gaan organiseren in het programma. [Vergeleken met de huidige aanpak] is het dus net andersom.”*

*(Clustermanager CAD – smart mobility)*

Om deze reden speelt het adaptief programmeren binnen het programma ook zo een belangrijke rol, omdat de problemen, die voort kunnen komen uit de huidige aanpak, bijgestuurd kunnen worden om de druk op deelopgaven, zoals de A2 Randweg Eindhoven, nog binnen bepaalde kaders te houden. Het is echter niet alleen een uitdaging om het aanvankelijke gemis van een integrale blik op de opgaven uit de regio te compenseren met de adaptieve aanpak, maar ook om de regio er zelf toe te zetten om integraler te denken en causaliteiten te onderstrepen. Er wordt namelijk ook door enkele respondenten aangegeven dat gemeenten vaak geen behoefte hebben om integraler naar opgaven te kijken, maar dat wordt verwacht dat hun problematiek wordt opgelost. Dit verwijst tevens naar de startsituatie van het programma waarin de regionale belangen werden vertegenwoordigd door de geformuleerde opgaven. Ten aanzien van deze instelling geeft een respondent het volgende aan:

*“Nadat we weer een gezamenlijke sessie hebben gehad, hoop je toch dat iedereen weer naar zijn eigen werkplek gaat en in het achterhoofd een besef zit dat – ook al bevindt een project zich niet in de opgave van de bereikbaarheidsagenda – een project effect zou kunnen hebben op de bereikbaarheidsagenda, waardoor deze effecten eerst onderzocht worden voordat gehandeld wordt.”*

*(Programmacoördinator Bereikbaarheidsagenda)*

Het besef bij alle betrokken partijen creëren om integraler te kijken naar de projecten, die aan de orde worden gesteld, is dus van essentieel belang voor het bereiken van een integraal mobiliteitssysteem. De vraag is echter hoe dit besef wordt gecreëerd. Het creëren van een zodanig besef begint al bij de manier waarop naar bereikbaarheid wordt gekeken. Zo geven een aantal respondenten aan dat het bij een integraal mobiliteitssysteem niet alleen erom gaat om bereikbaarheid vanuit mobiliteit te bekijken, maar ook om ruimtelijke ontwikkelingen mee te nemen. In de praktijk betekent dit dat op een bepaalde locatie niet gebouwd zou mogen worden als blijkt dat deze bouwontwikkelingen voor files zorgen. Op dit moment worden er namelijk alsmaar woongebieden ontwikkeld, waardoor een probleem vanuit de woningbouwsector verholpen wordt maar doorgroeit als een probleem in de mobiliteitssector. Zulke verbintenissen worden binnen SmartwayZ.NL echter niet urgent genoeg richting het bestuurlijke orgaan gepresenteerd, omdat het programma blijft opereren in zijn infrabubbel en zich verder profileert als mobiliteitsprogramma. Daarom heerst er vanuit de respondenten ook de behoefte om te erkennen dat mobiliteit meer is dan van A naar B reizen. Er is binnen SmartwayZ.NL namelijk een tendens aanwezig om bereikbaarheid door te vertalen naar klassieke operationaliseringen uit de mobiliteitssector, zoals doorstroming en het filebeeld. Over het algemeen zijn echter meer effecten verbonden aan mobiliteit, zoals duurzaamheid en leefbaarheid, waardoor het belangrijk is dat de kijk binnen SmartwayZ.NL breder getrokken moet worden dan nu het geval is. Het is namelijk eveneens van belang om te weten hoe dit wegennetwerk vasthangt in en tussen de steden, waarbij het operationaliseren van bereikbaarheid als doorstroming en files op de autosnelweg volgens de respondenten niet voldoet. Er wordt binnen het programma dus zeker nagedacht op welke manier de huidige infrabubbel uitgebreid kan worden naar een bereikbaarheidsbubbel om een integraal mobiliteitssysteem te bereiken.

Het is dus cruciaal om in te zien dat een integraal mobiliteitssysteem wordt gevormd door verschillende sectoren te verbinden in de analyse en te erkennen dat bereikbaarheid de nodige veranderingen ten aanzien van de reiziger (burger), de markt en de overheid teweegbrengt. Om deze reden is het ook des te belangrijker dat bereikbaarheid zowel vanuit een instrumentele (meetbare) aanpak bekeken wordt als vanuit een beleidsmatige aanpak waarin de rollen van de reiziger, de markt en de overheid zichtbaar worden. Een respondent geeft bijvoorbeeld het volgende aan:

*“Met betrekking tot bereikbaarheid is het allang niet meer zo dat alleen de overheid bepaalt hoe het verkeer rijdt. [Als reiziger] word je bijvoorbeeld geïnformeerd door apps welke route je het beste kunt nemen en om welk tijdstip. Zulke diensten zijn vaak aangejaagd door de overheid, maar moeten door de markt worden aangeboden. Er zit dus een samenhang tussen de reiziger, de markt en de overheid.”*

*(Clustermanager CAD – smart mobility)*

Met betrekking tot deze constatering kunnen twee trajecten binnen SmartwayZ.NL worden vastgesteld, die kunnen bijdragen om het totale mobiliteitssysteem inzichtelijker te krijgen: de marktverkenningen en de *social design* trajecten. De marktverkenningen helpen om een beter beeld van de desbetreffende opgave te krijgen, omdat de markt de problemen vanuit een breder perspectief analyseert en hierdoor diverse oplossingsrichtingen biedt. Op deze manier wordt het desbetreffende vraagstuk niet alleen in al zijn facetten belicht, maar zorgen de verschillende benaderingen ervoor dat het functioneren van het



totale mobiliteitssysteem kan worden aangevlogen. Bij de A58 Tilburg – Breda heeft de marktverkenning bijvoorbeeld tot een slimme capaciteitsuitbreiding geleid. Ondanks dat een capaciteitsuitbreiding wijst op een klassieke verbreding, werd het probleem niet in het nauw van een verbreding werd gedreven, waardoor het uiteindelijk verholpen kon worden door uit te breiden op bestaand asfalt. Hierdoor werd ook gehoor gegeven aan vraagstukken die een rol speelden ten aanzien van duurzaamheid en leefbaarheid. Dit voorbeeld geeft tevens aan dat het verbreden van de probleemanalyse, door marktpartijen mee te nemen, een bijdrage levert in het vinden van de oplossingen die een integraler mobiliteitssysteem ten goede komt.

Naast de markt speelt de burger eveneens een steeds grotere rol ten aanzien van het bereiken van een integraal mobiliteitssysteem. Het is namelijk essentieel om de verplaatsingspatronen van weggebruikers te begrijpen om daadwerkelijk iets voor de weggebruiker te kunnen betekenen. Daarom vullen de *social design* trajecten de marktverkenning ook handig aan. Uit de diverse *social design* trajecten (A2 Weert – Eindhoven, A67 Leenderheide – Zaarderheiken, InnovA58) kwam naar voren dat de trajecten maatwerk zijn en per opgave zullen verschillen. Hieruit kan worden verondersteld dat deze diversiteit meer recht doet aan een integraal mobiliteitssysteem, omdat niet wordt getracht om een bepaalde blauwdruk voor deze aanpak te ontwikkelen en juist gedetailleerd inzicht te krijgen in een bepaald traject en hoe dit het totale systeem zou kunnen versterken. De versterking die door dit maatwerk teweeggebracht wordt, kan echter ondermijnd worden omdat overheden de neiging hebben om voor te sorteren op bepaalde probleemverkenningmogelijkheden. Het komt namelijk vaker voor dat van tevoren al wordt besloten dat alleen wordt verkend hoe een wegverbreding (op diverse manieren) ingepast kan worden. Hierdoor worden andere (alternatieve) oplossingsmogelijkheden al vóór de verkenningfase verworpen. Met betrekking tot het integraler bekijken van mobiliteitsopgaven en het toewerken naar een totaal systeem zijn dit zorgwekkende gewoonten.

### 5.1.3 FINANCIERINGSSYSTEMATIEK VAN MOBILITEITSOPGAVEN

In hoofdstuk 4 kwam bij diverse punten al naar voren dat de financiering van de deelopgaven bemoeilijkt wordt om verschillende redenen. Het voornaamste punt hierbij was dat de infrastructurele deelopgaven een reservering van financiën vereist, waardoor een groot deel van het programmabudget al is vastgelegd. Met betrekking tot de programmatische aanpak van SmartwayZ.NL levert dit een aanzienlijke hinder op voor de procesvoering. Op het programmaniveau is er namelijk de behoefte om vrij te kunnen sturen in de besteding van de financiën, afhankelijk van de manier waarop de (infrastructurele) deelopgaven zich verder ontwikkelen. In de praktijk is het echter vaak niet mogelijk om vrij te sturen in het budget, omdat de financiën vaak verbonden zijn aan een bepaald gebied en aan bepaalde verwachtingen van de partijen uit het desbetreffende gebied. Een voorbeeld hiervan is het Bereikbaarheidsakkoord, waarbij in totaal 23 gemeenten een steentje hebben bijgedragen aan de financiën van de mobiliteitsopgave, waardoor elke gemeente logischerwijs ook resultaten voor de eigen gemeente terug wil zien. Hierdoor kan echter worden betwist in hoeverre het programma daadwerkelijk flexibel is in haar budget en of er wel sprake kan zijn van één programmabudget. Dit werd al onderstreept door de constatering in hoofdstuk 4 dat de infrastructurele opgaven al het merendeel van het programmabudget opgeslokt hebben, maar dit wordt door een respondent nog als volgt toegelicht:

*“De reservering maakt het soms lastiger met betrekking tot de flexibiliteit die je op programmaniveau wenst. Hoe verder je in een fase [van de deelopgave] komt, des te concreter worden de budgetten en worden [de deelopgaven] minder flexibel. Op programmaniveau heerst hierdoor altijd de discussie of we wel kunnen zeggen dat we één programmabudget hebben. Op papier klopt dat wel, maar praktisch gezien is 400 miljoen al gereserveerd voor de InnovA58. Daar wordt gewoon de weg uitgebreid en dat is niet meer flexibel. Als je dus in de fase na de verkenning komt, dan staat dat budget al vrij hard vast en is het eigenlijk al taakstellend en komt niemand er meer aan. In de verkenningfase heb je ook een gereserveerd budget, maar dat is nog wel iets flexibeler.”*

*(Projectleider MIRT-verkenning A67)*

Hieruit kan worden opgemaakt dat de financieringsproblematiek van mobiliteitsopgaven voor een groot deel te maken heeft met de traditionele financieringsprocedure om een bedrag te reserveren voor een (eventuele) wegverbreding. Voor een programmatische aanpak is deze (financiële) werkwijze dus zeer beperkend. Dit hangt tevens samen met het fonds waaruit de deelopgaven voor een groot deel worden gefinancierd. Het infrastructuurfonds vormt momenteel de voornaamste financiële bron waaruit geput wordt voor mobiliteitsopgaven. Dit fonds is echter erg aan asfalt en traditionele modaliteiten gebonden, waardoor alternatieve (lees: innovatieve) maatregelen anders gefinancierd moeten worden. In relatie tot de beperkte reikwijdte waarvoor de financiën gebruikt kunnen worden, treedt er momenteel ook een verschuiving op om de financiering flexibeler in te richten door middel van het Mobiliteitsfonds. Hierbij staat niet meer de modaliteit, maar de mobiliteit centraal. De respondenten vragen zich echter af of dit er daadwerkelijk toe bijdraagt dat de mobiliteitsopgaven minder gebonden raken aan asfalt. Met betrekking tot de discussies die op dit moment bij de deelopgaven van SmartwayZ.NL aan bod komen, wordt wel erkend dat de fondsen breder getrokken moeten worden zodat de deelopgaven daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een verbeterde bereikbaarheid. Zo geeft een respondent aan:

*“Wij hebben vaak discussies over het feit of het geld uit het Infrastructuurfonds – straks Mobiliteitsfonds – gebruikt mag worden voor het oplossen van de verkeersdruk op het hoofdwegennet door de aanleg van een ov-verbinding of snelfietspad op het onderliggende wegennet te financieren. Volgens mij mag dat nu namelijk niet en daardoor ontstaan hele moeilijke discussies. Hele goede oplossingen in de vorm van een functiecombinatie, zoals mensen uit de auto krijgen door busverbindingen te intensiveren of een snelfietspad naar Eindhoven aan te leggen, kunnen momenteel niet goed gesponsord worden.”*

*(Projectleider InnovA58)*

De nauwe toepassingsmogelijkheden van de financiële middelen voor mobiliteitsopgaven zorgen er dus voor dat de bereikbaarheidsproblematiek maar binnen bepaalde kaders benaderd kan worden. Daarom geven meerdere respondenten ook aan dat de probleemanalyse in principe los zou moeten staan van de hieraan verbonden kosten. Er wordt dus ingezien dat de huidige financieringsystematiek niet meer past bij de oplossingen die gefinancierd zouden moeten worden om de bereikbaarheidsproblemen op te lossen. De respondenten geven echter aan dat de geldreservering voor de infrastructurele opgaven de uiteindelijke voorkeursbeslissing sterk dicteren en dat de procedurele tijdsdruk, waarin de opgaven zich bevinden, er eveneens voor zorgt dat financiële arrangementen in de (pre-)verkenningfase tevens niet voldoende verkend worden. Daarom ontstaan er ook steeds meer geluiden vanuit het Ministerie om nu al de grenzen van het Infrastructuurfonds op te zoeken, of zoals een respondent vertelde:

*“Ik vind het erg sterk van [de vertegenwoordiger van I&W in SmartwayZ.NL] dat steeds wordt benadrukt dat de grenzen van het Infrastructuurfonds nu al opgezocht moeten worden door de randen ervan op te zoeken en de beperkingen, waar we tegenaan lopen, expliciet te maken. Hierdoor kun je alvast leren wat straks mee moet worden genomen bij de inrichting van het Mobiliteitsfonds om hier voordelen uit te kunnen halen.”*

*(Programmamanager SmartwayZ.NL)*

Het programma probeert momenteel al om op deze verschuiving in te spelen, zodat er meer flexibiliteit gecreëerd wordt voor de diverse mobiliteitsopgaven. In het verlengde hiervan wijst een respondent er eveneens op dat een onderzoeksteam, bestaande uit een combinatie van markt- en Rijkspartijen, ervoor zorgt dat het gesprek over financiën makkelijker gevoerd kan worden (A58 Tilburg – Breda). Hieruit kan worden opgemaakt dat het financieringsvraagstuk voor mobiliteitsopgaven eveneens sterk samenhangt met diens governance-structuur. Hierop zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan.



## 5.2 AAN MOBILITEIT VOORBIJ MET EEN TRANSFORMERENDE GOVERNANCE HOUDING

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat *smart urban governance* de afgelopen jaren steeds meer aandacht heeft gekregen, waarbij de technische structuren en politiek-bestuurlijke verhoudingen nauw verweven zijn. Hierbij kunnen verschillende governance houdingen worden ingenomen, waarbij ten aanzien van mobiliteit duidelijk werd dat de kennis over bereikbaarheid, de rollenverdeling die aan bereikbaarheid verbonden is, de invloed van mobiliteitsbeleid en de betrokkenheid van de omgeving allen een andere governance houding vereisen: intern of extern, conservatief of transformerend (figuur 11, hoofdstuk 2). In het verlengde van deze (theoretische) uitkomsten, worden in de onderstaande paragrafen de thema's gepresenteerd die aan de orde komen als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven. Hierdoor blijkt de nadruk meer te komen liggen op Rijks- en regiobelangen, hoe de governance structuur ingericht dient te worden, of social design trajecten meer zijn dan participatie, de invloed van financiering op het samenwerkende vermogen en het belang van kennis voor (genomen) beslissingen. Deze thema's zullen nu een voor een worden behandeld.

### 5.2.1 HET VERSCHIL TUSSEN RIJKS- EN REGIOBELANGEN

In paragraaf 5.1.1 werd aangegeven dat SmartwayZ.NL tracht om zich langs twee paden te ontwikkelen, waarbij enerzijds een traditioneel pad (infrastructurele deelopgaven) en anderzijds een innovatief pad (*smart mobility* en gedragsveranderingen) aan bod kwamen. Hierbij kwam eveneens naar voren dat het tot nu toe redelijk moeilijk bleek te zijn om programmatisch een balans tussen beide paden te creëren. Deze hinder hangt tevens samen met de aanwezige verschillen tussen de belangen van het Rijk en de regio om de bereikbaarheid te verbeteren. Bij het Rijk neemt de tendens toe om te zoeken naar innovatieve en slimme oplossingen, die de aanleg van meer asfalt overbodig maken. Het Rijk staat hierbij echter meer achter innovatieve ontwikkelingen, zoals *smart mobility*, dan de regionale gemeenten. De regio is namelijk sceptischer over dergelijke ontwikkelingen, waardoor de spanningen tussen Rijksbelangen en regionale belangen oplopen. De regio heeft in eerste instantie bij het merendeel van de opgaven (A2 Weert – Eindhoven, InnovA58, A58 Tilburg – Breda, A67 Leenderheide – Zaarderheiken) gepleit voor een capaciteitsuitbreiding, terwijl deze opgaven vanuit de optiek van het Rijk geen nationaal belang vormden. Dergelijke spanningen licht een respondent als volgt toe:

*“Volgens [de bewoners uit de omgeving van Weert] is het onlogisch dat er op de A2 geen derde rijstrook wordt gerealiseerd, waardoor de bestuurders en wethouders uit Weert ook heel erg hameren op deze oplossing. We proberen nu om die derde rijstrook wel op de agenda te houden, maar door middel van de no-regret pakket maatregelen ervoor te zorgen dat de derde rijstrook wellicht helemaal niet meer hoeft. Dat is precies hoe het programma in elkaar zit: proberen om de opgave op een slimme manier op te lossen in plaats van asfalt aanleggen. Hier kunnen we proberen om dat in de praktijk voor elkaar te krijgen.”*

*(Omgevingsmanager & Projectcoördinator A2 Weert – Eindhoven)*

De spanningen tussen Rijk en regio kunnen dus als een weerspiegeling van het innovatief (Rijk) of het traditioneel (regio) aanpakken van de mobiliteitsopgaven gezien worden. Respectievelijk het hebben van grote onzekerheden of de effecten van slimme oplossingen negatief of positief zullen uitpakken én het hebben van een effectiviteit, die al te voorspellen is. SmartwayZ.NL bevindt zich hierbij in een redelijk ongemakkelijke positie, omdat het enerzijds tracht om mee te gaan met de optiek van het Rijk, maar de opgaven anderzijds invulling moeten worden gegeven in de regio. Volgens de respondenten zijn de gemeenten met name bang dat hun individuele belangen ondergesneeuwd raken als alleen op de generieke opgaven wordt ingezet. Daarnaast neemt de spanning eveneens toe doordat de samenstelling

van het programma voor zowel het Rijk als de regio nieuw is, waardoor volgens een respondent soms felle discussies ontstaan over de verantwoordelijkheid van de overheid of de regio. Hierbij gaat het vooral om de aansprakelijkheid en impact van de ene partij op de ontwikkelingen, die in het verlengde liggen van de belangen van de andere partij. In plaats van de aanjager-volger dynamiek tussen Rijk en regio (Docherty et al., 2017), moet dus een dynamiek gevonden worden waarin beide ‘belangenroutes’ verder ontwikkeld worden via de paden, die door SmartwayZ.NL zijn vastgelegd.

## 5.2.2 INRICHTING VAN DE GOVERNANCE-STRUCTUUR

De governance-structuur van SmartwayZ.NL wordt door de respondenten over het algemeen als een succes gezien, omdat als de Programmaraad tot overeenstemming komt dit betekent dat er een breed gedragen beslissing wordt genomen waardoor weinig tot geen politieke discussies ontstaan. Dat tevens zo sterk in deze constellatie gewerkt wordt, wordt door de respondenten ook als de kracht van de regio gezien. Dit komt met name doordat de Triple Helix samenstelling hierbij sterk naar voren komt. Echter, de Triple Helix samenstelling wordt alleen expliciet in de Programmaraad vertegenwoordigd. Hierdoor wordt cruciale inbreng uit bedrijven of kennisinstellingen regelmatig misgelopen, omdat de ambtelijke ondersteuning van de Programmaraad (het programmateam) alleen uit overheidsvertegenwoordigers bestaat. Dit leidt volgens een respondent tot onnodige discussies tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau, die met de inbreng van de juiste partijen voorkomen hadden kunnen worden. Daarnaast gaf een andere respondent aan dat het voor zijn deelopgave een gemis is dat de directeuren-managementlaag nog niet georganiseerd is in het programma. Er was behoefte aan deze laag, omdat de directeuren het geëigende orgaan vormden om de diverse betrokken partijen aan te spreken over de energie, die zij wel of niet erin staken om de opgave voor elkaar te krijgen. Ondanks dat door het programma wordt erkend dat deze directeuren-managementlaag verankerd moet worden in het programma, wordt onderstreept dat dit niet in de programmasturing (Programmaraad – programmateam) zal plaatsvinden. Daarom is het vooralsnog onduidelijk hoe deze laag precies ingericht moet worden om ervoor te zorgen dat de doelen in de organisaties, wiens betrokkenheid van belang is voor de werking van het programma, landen. Desondanks wordt de slagkracht van SmartwayZ.NL door de respondenten erg gewaardeerd en wordt door een respondent als volgt toegelicht:

*“Ik denk dat [de A58 Tilburg – Breda pre-startbeslissing] heeft kunnen slagen, omdat er veel bereidheid was en de projectleiders elkaar door het programma vooruitgeholpen hebben. Ik denk dat ik zonder de projectleider van de InnovA58 niet tot dit resultaat zou zijn gekomen. Het helpt dus heel erg om in een netwerksetting dingen met elkaar te ontdekken en te verbinden. De korte lijntjes met het Rijk zijn ook kostbaar, omdat het best ingewikkeld is om dit allemaal afzonderlijk te regelen en te organiseren. Als ik terugkijk op het proces, dan zie ik waarom het zo heeft gewerkt en meerwaarde heeft gehad.”*

*(Strateeg Mobiliteit (afdeling Ruimte) – Projectleider A58 Tilburg – Breda)*

De netwerksetting is dus kostbaar geweest, doordat Rijk en regio onder de vlag van SmartwayZ.NL nauw samen hebben gewerkt. Deze samenwerking heeft er eveneens voor gezorgd dat wordt nagedacht over het flexibeler inrichten van institutionele arrangementen. Er worden bijvoorbeeld formele procedures van het Rijk in handen van de regio gelegd, omdat erkend wordt dat de regio sterker is ingebed in de specifieke context van de mobiliteitsopgave. Dit houdt echter ook in dat de interne ontwikkeling van de organisatie van groot belang is voor de functionering van de samenwerkingsverbanden. Het programma probeert daarom ook om meer zicht te hebben op de manier waarop de organisatie en de werknemers met elkaar mee ontwikkelen. Volgens een respondent zitten hier echter grenzen aan verbonden door de reikwijdte van het programma, waardoor het daadwerkelijk kunnen sturen op de betrokkenen in het programma bemoeilijkt wordt. Dit illustreert de respondent als volgt:

*“Als bijvoorbeeld Gemeente Den Bosch een bijdrage wil leveren aan een bepaalde opgave en man of vrouw X, Y en Z sturen, dan heb je daar niet zo veel invloed op binnen het programma, terwijl je dat wel zou willen. [...] Al die mensen, die [voor een opgave] straks geleverd worden, zouden eigenlijk langs de lat gelegd moeten worden of de samenwerking met hun gaat lukken. Zodra dit mensen zijn, die gestuurd zijn vanuit Gemeente Den Bosch, wordt het lastiger, omdat je niet zomaar kunt zeggen dat iemand niet in ons profiel past en iemand anders gestuurd moet worden.”*

*(Clustermanager CAD – smart mobility)*

Ondanks de erkenning dat de sturingsreikwijdte van het programma dus beperkt is, wordt getracht om zicht te hebben op de competenties en het samenwerkende vermogen van de sleutelfunctionarissen. In de *smart mobility* deelopgave wordt momenteel geprobeerd om deze werkwijze toe te passen, maar wordt door een respondent onderstreept dat dit eigenlijk programmabreed zou moeten plaatsvinden. Al met al is de inrichting van de governance-structuur doorslaggevend genoeg dat de uitwerking van de deelopgaven politiek breed gedragen wordt. Desondanks wordt zichtbaar dat de deelopgaven af en toe andere organisatorische of institutionele behoeften hebben dan het programmaniveau. Hierdoor zou verondersteld kunnen worden dat, omdat de ambtelijke lagen van SmartwayZ.NL uiteindelijk uitwerken wat de Programmaraad op een bepaald moment wil, de terugkoppeling van het programmateam niet altijd sterk genoeg weergeeft wat de inhoudelijke behoeften van het programma zijn om op bestuurlijk-politiek niveau door te vertalen richting een integrale(re) aanpak voor het bereikbaarheidsvraagstuk.

### 5.2.3 SOCIAL DESIGN: MEER DAN PARTICIPATIE?

Uit de vorige paragraaf kwam naar voren dat SmartwayZ.NL politiek breed gedragen wordt, maar werd hierbij vooral aandacht besteed aan de wisselwerking tussen overheden, markt- en kennispartijen. In relatie tot de totstandkoming van het programma komt echter duidelijk naar voren dat de positie van de omgeving invloed uitoefent op de instelling van politici en de gemeenten. De stekker werd immers uit de Ruit rond Eindhoven getrokken, omdat dit door de regio niet meer als de gewenste aanpak voor het verbeteren van de bereikbaarheid werd gezien. Met betrekking tot deze positie is het creëren van draagvlak in de omgeving van de mobiliteitsopgaven cruciaal voor de voortgang van SmartwayZ.NL. In het verlengde van deze constatering vormen de *social design* trajecten dus een belangrijk onderdeel om de activiteiten van het programma te legitimeren. Het ondersteunen van gemeentelijke initiatieven (A2 Weert – Eindhoven) en het nemen van initiatief door innovatieve oplossingen toe te passen in een omgeving, waar wettelijk en beleidsmatig niks hoeft te gebeuren (N279 Veghel – Asten), vormen twee voorbeelden om aan te geven hoe draagvlak voor de mobiliteitsopgaven gecreëerd wordt. Hierbij is het essentiële punt volgens een respondent dat tijdens het verkennen van de problemen een omweg wordt gemaakt door meer belangen mee te nemen om bij een oplossing te komen. De oplossing, die hieruit voortkomt, wordt over het algemeen breder gedragen. Om deze reden zijn de *social design* trajecten ook zo kostbaar voor het programma, omdat de mobiliteitsopgaven aanzienlijk uit elkaar lopen en voor alles ondersteuning is vereist om het totale systeem vooruit te helpen.

Ondanks dat er al succesvolle *social design* trajecten hebben plaatsgevonden, wordt het tevens steeds duidelijker volgens meerdere respondenten dat het niet mogelijk is om een ‘blauwdruk’ te ontwikkelen, omdat een effectief *social design* traject maatwerk is. Daarentegen geeft een andere respondent aan dat hij *social design* niet zozeer als een blauwdruk of methode ziet, maar als een manier van werken:

*“Tijdens je plannen en ontwikkelingsmogelijkheden probeer je je te verplaatsen in de gebruiker van de weg en hoe die gebruiker dit ervaart. [Bij de N279 Veghel – Asten] zijn we aan de hand van werkteams aan de slag gegaan om te bekijken hoe die weg er precies uit moet zien en wat daar wel of niet gedaan moet worden. We hebben dus heel veel [belangen] opgehaald en gekeken waar we ons werk dan op moeten aanpassen. Als we dan een keuze hebben gemaakt, geven we de aannemer vervolgens veel ruimte om binnen die kaders te optimaliseren en ook dan gaan we weer met werkateliers werken.”*

*(Projectmanager N279 Veghel – Asten)*

In relatie tot de kijk van de respondent op *social design*, kan bevraagd worden in hoeverre deze aanpak een op zichzelf staande werkwijze is of dat het gewoon een participatieproces weerspiegelt in een iets ander jasje. Gezien de *social design* trajecten, die al hebben plaatsgevonden (de A2 Weert – Eindhoven, A67 Leenderheide – Zaarderheiken, InnovA58 en N279 Veghel – Asten), kunnen beide beredeningen ondersteund worden. Om dit punt te verduidelijken worden ter illustratie twee *social design* trajecten tegen elkaar afgezet. Uit de bovengenoemde quote over de N279 Veghel – Asten kan bijvoorbeeld op worden gemaakt dat er in hoofdlijnen sprake was van een *decide-announce-defend* aanpak, die over het algemeen meer blijkt te heersen bij infrastructurele opgaven (Vigar, 2017). Hierbij moet wel worden vermeld dat het *defend*-gedeelte niet extreem naar voren komt. Immers worden de opmerkingen van de omgeving in de plannen meegenomen. Desondanks werd er al van tevoren vastgesteld wat het probleem was en dat dit opgelost zou worden door de aanpak van weggedeelten uit de N279. Door het *social design* tintje sluit deze aanpak dus niet helemaal aan bij de *decide-announce-defend* aanpak, maar kan worden betwist in hoeverre er dus niet gewoon sprake is van participatiemomenten. Hierbij gaven diverse respondenten aan dat het wenselijk zou zijn om participatie door het gehele proces te creëren: vanaf de voorbereidingsfase tot de beheerfase van de mobiliteitsopgaven. Aangezien het in de praktijk moeilijk is om een dergelijk compleet proces te creëren, kan de roep om *social design* worden begrepen. Deze aanpak heeft namelijk nog niet hetzelfde stigma ontvangen als de meeste participatieprocessen.

In het verlengde van deze constatering en de behoefte om participatie door het hele proces te creëren, valt bij het traject van de A67 Leenderheide – Zaarderheiken ook op dat getracht werd om een formele MIRT-procedure (MIRT-verkenning) te combineren met het gedachtegoed van *social design*. Er werden namelijk zowel weggebruikers als omwonenden (in een straal van 1 km) van de A67 benaderd om hun wensen en zorgen over de opgave te achterhalen. Naast deze burger-gerichte *community* werd ook een expertteam *community* ingericht uit organisaties als de ANWB en dergelijken om de resultaten van de onderzoeken voor te leggen en te laten controleren. De voorkeursalternatieven die nu worden gemaakt voor de A67 sluiten hierbij al grotendeels aan bij de feedback die verkregen is uit beide *communities*. Hierdoor zou dit *social design* traject eerder geschaard kunnen worden onder de *engage-liberate-decide* aanpak (Bishop, 2015). Hieruit kan worden opgemaakt dat geprobeerd wordt om door middel van *social design* aan de alom heersende participatieaanpak van de meeste (infrastructurele) mobiliteitsopgaven te ontkomen. Met betrekking tot de reikwijdte en het volume dat *social design* trajecten aannemen, is het volgens een paar respondenten van belang om geen (onrealistische) verwachtingen bij de betrokken partijen te scheppen. Daarom moet de nadruk voor *social design* ook meer liggen op het afspreken van procesregels, zodat er tijdens het daadwerkelijk proces geen of geringe teleurstellingen optreden. Een respondent geeft hierbij aan dat deze procesregels vorm moeten krijgen op een manier dat elke partij zich op zijn gemak voelt,

*“De eerste sessie zou dus eigenlijk alleen maar over procesregels of spelregels moeten gaan. Er moet dan besproken worden hoe met elkaar om wordt gegaan en wanneer men tot een besluit komt en welke randvoorwaarden hieraan verbonden zijn en wat de rol van ieder precies is. Nu gebeurt het vaak dat zulke regels tijdens het proces ontstaan en dat leidt tot enorme teleurstellingen, waardoor het kan gebeuren dat een partij opeens aangeeft: het was een leuk proces, maar ik ga alsnog dit doen.”*

*(Projectleider InnovA58)*

aangezien het samenwerkende vermogen anders afneemt. Dit legt hij als volgt uit:

Uiteindelijk komt het erop neer dat *social design* voor de deelopgaven een nieuwe impuls ontwikkeld om een zo lang en uitgebreid mogelijk participatieproces te creëren. Of *social design* trajecten inherent heel anders zijn dan participatie trajecten kan dus betwist worden, maar de resultaten ervan wijzen erop dat de besluiten eveneens door de omgeving breder gedragen worden. Daarbovenop komt door deze aanpak de nadruk veel meer te liggen op vragen en doelstellingen, die gaan over de manier van samenwerken,

#### 5.2.4 DE INVLOED VAN FINANCIERING OP SAMENWERKING

waardoor het programma door deze procesmatige aanpak toeneemt in zijn slagkracht.

In paragraaf 5.1.3 werd al ingegaan op de financieringsproblematiek in samenhang met de uitvoering van de mobiliteitsopgaven. In deze paragraaf ligt de nadruk op de manier waarop financiële middelen bijdragen aan het samenwerkende vermogen van de diverse belanghebbende partijen. Met name bij het Bereikbaarheidsakkoord spelen financiën een grote rol ten aanzien van de betrokkenheid en drijfveer van diverse gemeenten om samen te werken. Momenteel bestaat de opgave namelijk uit een reeks van lokale wensen, omdat in de ontwikkelfase nog geen duidelijke visie voor het gebied geformuleerd was. Dit heeft er eveneens voor gezorgd dat het moeilijk was om een concrete prioritering van de lokale opgaven vast te stellen, waardoor uiteindelijk alle lokale belangen zijn meegenomen om de financiën van de opgave te dekken. Hierbij werd al eerder benoemd dat deze financiën vaak verbonden zijn aan een bepaald gebied en daardoor ook aan bepaalde verwachtingen van de partijen uit dit gebied. Verder dicteert de cofinanciering tevens de samenwerkingsovereenkomst tussen verschillende partijen, wat wederom weer invloed heeft op de mate van betrokkenheid van deze partijen. Volgens een respondent is er hierbij wel sprake van samenwerking met betrekking tot de inhoud, maar wordt de samenwerking sterker als financiën te verdelen zijn. Daarom kwam het Bereikbaarheidsakkoord ook voor het dilemma te staan tussen het genereren van een bepaalde geldsom en de hoeveelheid aan belangen die meegenomen worden. Er werd voor gekozen om iedereen binnen boord te houden, waardoor het financiële bedrag enorm uitgesmeerd werd over de hele opgave. Hierdoor loopt de opgave het risico dat projecten niet van grond komen, doordat de belangen te erg uiteenlopen, niks concreets gebeurt en de financiën blijven liggen op de plank. Het houden van dezelfde focus en zodoende een nauwe samenwerking is hierbij van belang. Zodra dit mist wordt het proces van cofinanciering zeer stroperig, wat een respondent als volgt toelicht:

*“[Doordat de financiën bij de provincie terecht zijn gekomen] liggen de financiële middelen nu wat meer op afstand, waarvan elke gemeente gebruik kan maken. Wij proberen [de individuele aanvragen] zo te sturen dat de aanvraag van de Gemeente Deurne aansluit bij projecten uit de Bereikbaarheidsagenda, zodat we snel werk kunnen maken van de opgave [...] en de begroting sluitend krijgen. Andersom wordt geprobeerd om de aanvraag voor projecten, die voor de regionale bereikbaarheid van weinig betekenis zijn, zo veel mogelijk te voorkomen. Samenwerking is op dit punt heel belangrijk, omdat we alleen met een gezamenlijke focus deze opgave voor elkaar krijgen.”*

*(Programmacoördinator Bereikbaarheidsagenda)*

Deze complicaties hoeven niet altijd op te treden. Ondanks dat de opgaven niet vergeleken kunnen worden, valt bij de A2 Weert – Eindhoven bijvoorbeeld op dat de mobiliteitsopgave dicht op de burgers zit. Volgens de respondent heeft dit te maken met de handige manier waarop de achterbannen georganiseerd zijn. Hierdoor worden besluiten sneller genomen en zijn de gemeenten vaak bereid om oplossingen mee te financieren als deze maatregelen door de omgeving als bruikbaar worden gezien. Daarnaast kan een nauwe relatie met de omgeving er eveneens voor zorgen dat nieuwe vormen van cofinanciering verkend worden. Bij de InnovA58 werd namelijk een financieel arrangement gerealiseerd dat als ‘betalen in natura’ kan worden bestempeld. De lokale natuurorganisaties nemen het onderhoud van (een deel van) de A58 over van Rijkswaterstaat om zo een steentje bij te dragen aan het dekken van latere kostenposten van de weg. Dit illustreert een respondent als volgt:

*“Wij spreken de provincies aan op cofinanciering om te achterhalen in hoeverre wij [als Rijkswaterstaat] wettelijk zijn toegestaan om cofinancieringsmogelijkheden op te zetten. [...] Je ziet bijvoorbeeld dat de natuurorganisaties ook mee willen denken. [In de InnovA58 opgave] bevindt zich een brede ecologische zone, die voor 70% wordt gefinancierd door de Provincie en door 5% door de regio. [Die 5% uit de regio] worden gefinancierd door plaatselijke natuurorganisaties en dat doen zij in natura. Na de realisatie gaan zij het onderhoud van de weg doen en pakken ze mee wat bij normaalgesproken in ons areaal zouden doen. Zo financieren zij ook een stukje mee en wordt de rest van het Rijk gefinancierd.”*

*(Projectleider InnovA58)*

Deze voorbeelden wijzen erop dat cofinanciering over het algemeen een heikel punt is en van cruciaal belang is voor de mate waarin samengewerkt wordt. Hierbij moet er altijd een afweging worden gemaakt tussen de financiën en de bijbehorende belangen. Het dicht op de burger zitten of het accepteren van alternatieve financieringsmogelijkheden kunnen de ruimte van cofinanciering vergroten en leiden tot een toename van het samenwerkende vermogen van de diverse partijen.

### 5.2.5 HET BELANG VAN KENNIS VOOR BESLUITVORMING

Aangezien SmartwayZ.NL een van de eerste bereikbaarheids-/mobiliteitsprogramma's van Nederland is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018), is het voor de legitimatie van het programma van groot belang dat de verkregen informatie geduid kan worden ten aanzien van de achterliggende doelen van het programma. Hierbij is het echter vaak het geval dat de verkregen (waardevrije) kennis botst met de politieke waarden, die in een bepaald gebied spelen, waardoor de kennis terzijde kan worden gesteld (Tennøy et al., 2016). De kennis moet er daarom voor zorgen dat de diverse belanghebbende partijen niet voor hinder zorgen (A2 Weert – Eindhoven), de pijn voor bepaalde groepen kan worden verzacht (N279 Veghel – Asten) of dat de verschillende voorkeursvarianten eerlijk met elkaar vergeleken kunnen worden (A67 Leenderheide – Zaarderheiken). Met betrekking tot deze voorwaarden kan worden gesteld dat kennis volgens diverse respondenten drie doelen dient. Op deze doelen zal in de komende alinea's in worden gegaan.

Allereerst komt naar voren dat kennis tot afstemming moet leiden. In het geval van SmartwayZ.NL vindt de afstemming tussen de deelopgaven plaats in het programmateam, omdat alle trekkers van de acht deelopgaven hierin vertegenwoordigd zijn (inclusief monitoring & evaluatie en communicatie). Het voornaamste doel op dit ambtelijke niveau is om te kijken hoe elke deelopgave ervoor staat en of er nog nieuwe behoefte zijn opgetreden. Er wordt hierbij aangegeven dat nieuwe kennis in samenhang met alle deelopgaven besproken moet worden om te kijken welke invloed dit heeft op het geheel. Op deze manier wordt getracht om zicht te houden op het totale probleem en de totale oplossing en zo te ontdekken waar de gezamenlijke opgaven liggen. Hierdoor wordt ook geprobeerd om ervoor te zorgen dat niet elke opgave het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. In relatie tot deze interne afstemming wordt ook erkend dat de



problemen en oplossingen, die in het programmateam worden besproken, niet per se alomvattend genoeg zijn voor de discussies op het bestuurlijke niveau. Volgens een respondent moet het programmateam hierbij inzien dat bepaalde informatie alleen door een bepaald kennisnetwerk kan worden verkregen, waardoor het van belang is om af en toe een samenstelling in het programmateam te organiseren waarbij de blik van het andere kennisnetwerk aan tafel zit. Toevoegingen uit de branches (bijvoorbeeld ANWB) of kennisinstituten kunnen ervoor zorgen dat discussies op het bestuurlijke niveau voorkomen kunnen worden. Zo geeft een respondent aan:

*“Vorige week hadden we [in het programmateam] een presentatie over veiligheid. Daaruit kwam naar voren dat 40% van de gestrande vrachtwagens het gevolg was van een lekke band. [...] Ik twijfel op zo een moment niet aan de cijfers, maar ik wil wel begrijpen hoe het precies in elkaar zit. Gisteren spraken we met de vertegenwoordiger Topsector Logistiek en die maakt gelijk het onderscheid tussen grotere bedrijven, die de bandenspanning kunnen checken, en veel eenmansbedrijven, die niet alle faciliteiten in huis hebben om die check permanent uit te voeren. Dat is een kleine toevoeging geweest, die de discussie op bestuurlijk niveau enorm had kunnen verrijken.”*

*(Programmamanager SmartwayZ.NL)*

Afstemming dient dus zowel intern als extern op te treden om het bestuurlijk-politieke niveau te kunnen voeden met alomvattende(re) kennis. In het verlengde van het bieden van deze kennis is het van belang om te testen of de kennis legitiem is. Meerdere respondenten geven hierbij aan dat het testen van de kennisclaims vooral cruciaal is om (genomen) besluiten kracht te geven. Bij de A2 Weert – Eindhoven wordt via een *no-regret* maatregelenpakket getracht om het sluipverkeer in de omliggende gemeenten van de A2 te verminderen. De gemeenten waren er niet van overtuigd dat het maatregelenpakket zou bijdragen aan het oplossen van het sluipverkeer. Vervolgens werd een studie gestart, waarbij gekeken werd of de maatregelen om het sluipverkeer te verminderen ervoor zorgen dat de doorstroming op het hoofdwegennet verslechterd. Deze studie is nog in uitvoering, maar de resultaten lijken erop te wijzen dat het terugdringen van het sluipverkeer (door de maatregelen) er juist voor heeft gezorgd dat de doorstroming op het hoofdwegennet toeneemt, omdat het volume van de op- en afritstromen wordt verminderd. Deze onderbouwing is essentieel om het *no-regret* maatregelenpakket besluit meer kracht te geven.

Daarnaast is het testen van kennisclaims tevens van belang om vermoedens, die voortkomen uit lokale kennis, een kans te geven. In het Bereikbaarheidsakkoord-gebied heerste ook sluipverkeer, waarbij op basis van lokale ervaringen het idee werd voorgesteld om het verkeer te bundelen op twee routes. Om de legitimiteit van dit idee te kunnen testen, wordt op dit moment een onderzoek gestart om te bekijken of de bundelrouters daadwerkelijk het sluipverkeer kunnen concentreren en het probleem op kunnen lossen. De uitslag van dit onderzoek is voornamelijk van belang om de samenwerking tussen de diverse gemeentes verder te versterken. Tot slot werd bij de N279 Veghel – Asten getracht om door middel van de directe omgeving de huidige kennis te verrijken, zodat uiteindelijk een plan aangeleverd zou worden dat uit ‘betere’ kennis bestaat. Met ‘beter’ bedoelde de respondent dat de plannen breder gedragen worden, doordat de eigen ervaringen en lokale kennis zo veel mogelijk zijn verwerkt in het plan. In het kort dient het testen van kennisclaims, ten aanzien van besluitvorming, voor het aanreiken van kennis, die de diverse partijen op bestuurlijk-politiek en regionaal niveau onder een hoedje krijgt.

Als derde punt blijkt het detailniveau, waarop de kennis wordt gepresenteerd, van belang te zijn om de verschillende groepen (bedrijf, burger en/of organisatie), die verbonden zijn aan de mobiliteitsopgave, te kunnen spreken. Meerdere respondenten gaven hierbij aan dat zij merken dat het aanleveren van bepaalde informatie een andere vorm van detaillering vereist, afhankelijk van het niveau waarop hun opgave probeert te opereren. Om te kunnen achterhalen welke detaillering op welk niveau vereist is, blijkt het te helpen om hetzelfde probleem vanuit de bril te bekijken van de persoon waarvoor de informatie geleverd wordt. Dit kan de bril van de wethouder, de politicus of de burger zijn. Indien de afstand tussen de partijen die

uiteindelijk grip moeten hebben op dezelfde kennis te groot is, helpt het om een onafhankelijke partij of facilitator in te schakelen. Deze partijen bevinden zich vaak namelijk op een snijvlak waardoor makkelijk geschoven kan worden in het detailleringsniveau:

*“Het is belangrijk dat de informatie-uitwisseling op het niveau is van de partijen, waarmee je probeert te communiceren. [...] Dat zijn hele verschillende mensen en types, waardoor het belangrijk is dat ieder persoon het gevoel heeft dat zij de informatie begrijpen en op basis daarvan mee kunnen praten. [...] Op zo een moment helpt het om een onafhankelijke partij te betrekken, die niet per se deskundig is in jouw gebied. Wat je bijvoorbeeld merkt, is dat [deze partijen] veel meer in staat zijn om te werken met globale informatie. Van onze detailtekeningen snapt niemand iets, maar werken met vlekkenkaarten of schetstekeningen zorgt er al voor dat je een heel eind komt.”*

*(Projectleider InnovA58)*

Het komt in relatie tot de drie doelen, die kennis volgens de respondenten dient, er in principe op neer dat het afstemmen, testen en bepalen van de detaillering van de kennis ervoor zorgt dat het ambtelijke niveau niet direct in het politieke spel op het bestuurlijke niveau terechtkomt. Volgens de respondenten is dit een belangrijk punt om objectief te kunnen (blijven) handelen in een politiek geladen programma. In de volgende paragraaf wordt nogmaals teruggegrepen op de meest opvallende resultaten, waarbij wordt getracht om verbindingen te leggen met de theorie uit hoofdstuk 2.

### 5.3 DEELCONCLUSIE

In de afgelopen paragrafen werden de thema's getoond, die een manifestatie waren van het deductief bekijken van inductief verkregen resultaten en het toetsen van deze resultaten in relatie tot de bijdrage voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Hierbij moet eerst in worden gegaan op *the elephant in the room*: aangezien de interviews semigestructureerd waren en gestuurd werden door de respondenten, zijn planning support systems niet echt aan bod gekomen. Hieruit kan dus worden opgemaakt dat PSS geen prominente rol innemen als het besluitvormingsproces leidend is in het 'bereikbaarheidsdenken'. Dit vormt een interessant punt, omdat de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek (hoofdstuk 1), voor een groot deel rust op de PSS-focus omtrent bereikbaarheidsinstrumenten. Hierdoor kan de vraag worden gesteld of de nadruk van de wetenschap ten aanzien van de bereikbaarheidsproblematiek niet gedeeltelijk misplaatst is. Dit werd gedeeltelijk ook al zelf door de PSS-discipline aangegeven, omdat de context, organisatorische barrières en institutionele beperkingen veel bepalender blijken te zijn voor bereikbaarheid (Silva et al., 2017). Uit de resultaten van dit hoofdstuk blijkt namelijk ook dat andere thema's van belang zijn als het besluitvormingsproces leidend is. Hierop wordt nog kort teruggegrepen.

Uit de paragrafen die zijn voortgekomen uit de *land-use transport integration* stroom, kwam naar voren dat de balans tussen het traditionele en innovatieve pad van het programma verstoord werd door diens startsituatie, de onvolwassenheid van *smart mobility* en de hinder voor mobiliteitsopgaven, die voortkomt uit de huidige (formele) procedures. Daarom werd gepleit voor een brede 'pre-verkenning', waarbij echter werd aangegeven dat de beleidsmakers hierbij dilemma's zullen ondervinden door hun keuze voor een dergelijke tijdsinvestering of niet. Met betrekking tot de benoemde behoeften om toe te werken naar een integraal mobiliteitssysteem, zou een brede pre-verkenning voor de hand liggen. Er is echter een besef aanwezig zijn dat de huidige segmentering ervoor zorgt dat de deelopgaven in een sectorale bubbel terechtkomen, waardoor de integraliteit beperkt wordt. Een zodanige bubbel kwam ook al naar voren uit de documentenanalyse (hoofdstuk 4). Adaptief programmeren wordt hierbij gezien als de manier om nog buiten de kaders van de sectorale bubbel te kunnen fungeren. Het moet echter erkend worden dat adaptief programmeren in relatie tot de aanwezige infrabubbel maar een beperkte reikwijdte heeft. Daarom zou de gehele kijk van SmartwayZ.NL ook breder getrokken moeten worden, waarbij bereikbaarheid zowel



vanuit een instrumentele als een beleidsmatige aanpak wordt benaderd. Ouderwets gedrag, zoals het voorsorteren op bepaalde verkenningmogelijkheden, moet hierbij echter komen te vervallen, omdat een dergelijk voorsorteergedrag gevaarlijk is ten aanzien van integraliteit. De huidige financieringsystematiek blijkt eveneens niet aan te sluiten bij het integraal kunnen oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek. Al met al ligt de nadruk over de vraag 'hoe' het mobiliteitssysteem inzichtelijker kan worden gemaakt niet op een bereikbaarheidsinstrument, maar meer op de partijen en (financiële) procedures die het inzicht moeten ontwikkelen. Hieruit kan worden verondersteld dat de economische- en persoon-gerichte aanpak van bereikbaarheid een prominenter rol in zou moeten nemen als het besluitvormingsproces leidend is. Ten aanzien van de LUTI-discussie is het dus juist erg opvallend dat de twee andere benaderingen van bereikbaarheid belangrijk(er) blijken te zijn (Geurs & Van Wee, 2004).

Hierop aansluitend kwam uit de paragrafen die voortkwamen uit de *smart urban governance* stroom, naar voren dat het programma zich in een ongemakkelijke positie bevindt tussen de belangen van het Rijk en de regio, waaruit de mobiliteitsopgaven invulling moeten krijgen. In relatie tot de kracht van de regio – de Triple Helix samenstelling – blijkt het vermogen ervan om hybride organisaties te ontwikkelen (Etzkowitz, 2003) beperkt te zijn. Dit werd onder andere zichtbaar aan de directeuren-managementlaag discussie en het onvermogen van het programma om deze laag te laten landen in de organisatie. Mede hierdoor komt soms naar voren dat de deelopgaven af ten toe andere organisatorische of institutionele behoeften hebben dan het programma. Gekoppeld aan de literatuur kan hieruit worden opgemaakt dat de mobiliteitsopgaven zowel intern als extern meer op zouden willen schuiven richting een governance houding, die institutioneel transformerend is ingesteld (Meijer & Bolívar, 2016). Verder kwam aan bod dat de *social design* trajecten nog niet hetzelfde stigma als participatieprocessen hebben, waardoor de nadruk meer is komen te liggen op procesregels om een impuls te bieden door een lang en uitgebreid participatieproces. In relatie tot het betrekken van de burger kunnen alternatieve financieringskansen eveneens ruimte bieden om samenwerkingsverbanden te versterken. De governance uitdaging om de financiering van mobiliteitsopgaven te heroverwegen komt hierbij sterk naar voren (Docherty et al., 2017). De inbreng van de overheid en de samenleving omtrent deze mobiliteitsopgaven kan als redelijk sterk worden bestempeld, waardoor het programma zijn succes verhoogd om mobiliteitsopgaven te transformeren (Geels, 2011). Ten slotte wordt er ook erkend dat de problemen en oplossingen, die in het programmateam worden besproken, niet per se alomvattend genoeg zijn voor de discussies op het bestuurlijk-politieke niveau. De inbreng van diverse kennisnetwerken (Healey, 2009) en het accepteren van steeds meer (lokale) vormen van kennis (Vigar, 2017), wijst er eveneens op dat het programma zich op een andere manier wil openen richting de verschillende kennisnetwerken en instituties (Innes, 1998; Rydin, 2007). Het komt echter wel nog naar voren dat – als de kennis getest wordt (*closing down*) – de infrabubbel van het programma tot een bepaalde mate het kennisvermogen beperkt. Al met al tracht SmartwayZ. NL een alomvattend programma te zijn met (mensgerichte) samenwerkingsvormen, waarbij een opener governance proces bewerkstelligd wordt (Meijer & Bolívar, 2016). Uit de resultaten van de SUG-discussie kan worden gesteld dat het programma hier deels in slaagt maar de laatste slag niet voor elkaar krijgt door de infrabubbel en focus op de mobiliteitssector, terwijl andere sectoren ook cruciaal blijken te zijn (gebaseerd op de deelopgaven).

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt gepresenteerd welke discussies de individuele behoeften van de beleidsmakers, zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk, teweegbrengen. Hierdoor wordt getracht om te achterhalen of het behandelen van de behoeften in groepsverband nog tot een andere focus leidt met betrekking tot het bereikbaarheidsvraagstuk.

# HOOFDSTUK 6

## RESULTATEN GROEPSSESSIE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten die uit de groepssessie met diverse beleidsmakers van SmartwayZ.NL naar voren kwamen. Zoals werd vermeld in hoofdstuk 3, vormt de groepssessie het einde van het (empirische) dataverzamelingsproces en het punt waarop de behoeften van de beleidsmakers (hoofdstuk 5) in groepsverband worden besproken en worden teruggekoppeld aan de bevindingen uit de documentenanalyse (hoofdstuk 4). Om dit te kunnen bewerkstelligen lag tijdens de groepssessie de nadruk op de matrix, die voortkwam uit de behoeften van de interviews en vooraf ontwikkeld werd met behulp van de inductief verkregen codeboom. De behoeften werden ingedeeld naar het niveau waarop deze behoefte zich afspeelde en het gebied waarin deze behoefte naar voren kwam (figuur 25). Hierbij moet worden vermeld dat deze indeling door de onderzoek(st)er vooraf was vastgesteld, waardoor een andere opvatting van de indeling tevens mogelijk is. In verband met het doel van de groepssessie (3.3.3) wordt dit echter niet als een belemmering gezien. De toelichting van de groepssessie zal aan de hand van vier paragrafen plaatsvinden. Allereerst wordt op het verloop van de sessie ingegaan. Daarna wordt gekeken naar de individuele punten die (vaker) als een antwoord op de hoe-vraag geformuleerd zijn. Vervolgens zal worden ingegaan op de discussie(s) die de matrix teweeg heeft gebracht. Tot slot wordt nog kort weergegeven hoe de respondenten de groepssessie evalueerden. Indien van toepassing, werd in de deelconclusie teruggekoppeld naar de bevindingen uit de documentenanalyse (hoofdstuk 4).

**Figuur 25: Weergave van de ontwikkelde matrix (Liedtke, 2018)**

Niveau/Gebied	Institutioneel	Organisatie	Financiering	Kennis
<b>Rijk</b> (Belang = Nederland werkend houden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijk maken om het Infracfonds op te kunnen rekken.</li> <li>- Inzetten op wederzijdse invulling van landelijke en regionale programma's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingsverbanden aangaan met de door de regio aanbevolen marktpartijen.</li> <li>- Verantwoording ontwikkelen waarom bepaalde oplossingen in dit gebied mogen en elders niet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openstaan voor het uitbesteden van MIRT-procedure.</li> <li>- Richtlijnen creëren voor de financiële inrichting van het Mobiliteitsfonds.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concurrentiebeperkende ontwikkelingen de kop indrukken.</li> <li>- Regulering voeren over data die bepalend is voor de marktwerking.</li> </ul>
<b>Regio</b> (Belang = uitvoeren van eigen projecten om lokale problematieken op te lossen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambtelijke werknemers uit de regio toetsen aan de organisatorische kernwaarden van het programma voordat ze ter beschikking worden gesteld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervoor zorgen dat er vertegenwoordigers naar het team worden gestuurd die de achterban kunnen organiseren.</li> <li>- Vertrouwen kweken tussen grote en kleine gemeenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertise in huis halen om een MIRT-verkenning uit te kunnen voeren.</li> <li>- Stimuleren van cofinanciering indien innovatieve oplossingen worden getest in een bepaald gebied.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Blijven toetsen wat de 'state of the art' van Smart Mobility is.</li> <li>- Testgebieden voor innovatie inrichten bij gemeenten die buiten de wettelijke en beleidsmatige maatregelen vallen.</li> </ul>
<b>Programma</b> (Belang = eindproduct moet meer zijn dan de som der delen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervoor zorgen dat de 'andere blik' (af en toe) aan tafel zit. (Triple Helix Programmaraad ondersteunen door een 'tijdelijk' Triple Helix programmateam).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spelregels/procesregels vaststellen voor Social Design.</li> <li>- Randvoorwaarden voor de markt opstellen m.b.t. de gestelde doelen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grenzen opzoeken van het Infracfonds.</li> <li>- Indicator ontwikkelen om cofinanciering per niveau vast te stellen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie (harde feiten) duiden m.b.t. achterliggende doelen.</li> <li>- Ervoor waken dat het social design traject en de inhoudelijke verkenning met elkaar worden verbonden.</li> </ul>
<b>Project</b> (Belang = binnen aangegeven tijdsbestek afronden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervoor zorgen dat de 'andere blik' bekend is door expertteam met brancheorganisaties in te richten.</li> <li>- Nut en Noodzaak project door vertalen naar elk niveau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie als een vast onderdeel van probleem- tot beheerfase.</li> <li>- Mentaal eigenaarschap ontwikkelen bij de betrokken partijen.</li> <li>- Losstaande relaties organisatorisch verankeren in het programma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grenzen opzoeken van de MIRT-procedure.</li> <li>- Flexibiliteit in het Voorkeursalternatief inbouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Markt- en kennispartijen uitdagen om problemen te analyseren en oplossingen te zoeken die inzicht bieden in/voor het totale systeem.</li> <li>- De groep die sceptisch is over een ontwikkeling meenemen in het proces.</li> </ul>
<b>Burger (directe omgeving)</b> (Belang = om niet te worden belemmerd in persoonlijk <i>daily urban system</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid bieden om op gemeentelijk niveau (kleine) maatregelen uit te testen op aanvraag van de burgers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid bieden om team van leken te creëren die ongehinderd (zonder randvoorwaarden) mee kunnen denken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kijken naar de mogelijkheden om in 'natura' te betalen (bijvoorbeeld lokale milieuorganisaties).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burger gebruiken als bron van lokale kennis.</li> <li>- Informatie-uitwisseling creëren op het niveau van de aanwezige partij.</li> </ul>

## 6.1 VERLOOP VAN DE GROEPSSESSIE

De aanleiding, onderzoeksvraag en het -doel waren duidelijk voor alle respondenten en werden ook grotendeels gedeeld. Na deze korte introductie van het onderzoek werd vervolgens het doel van de dag uitgelegd, wat tevens voor iedereen duidelijk was. Het doel van de dag werd weergegeven als *'De sessie uitgaan met richtlijnen over de manier waarop de doelen bereikt kunnen worden die je morgen al zouden kunnen helpen om de eerste stappen te zetten in je mobiliteitsopgave'*. Hieruit werd voor iedereen duidelijk dat het de bedoeling was om al redelijk concreet te vormen in de 'hoe' beantwoording. De 'doelen' verwijzen hierbij naar de in de matrix weergegeven individuele behoeften. Om de matrix nog redelijk overzichtelijk te houden werden de doelen abstracter getoond dan uit de interviews naar voren kwam. Dit werd gedaan zodat bepaalde behoeften niet direct terug getraceerd konden worden tot een bepaalde respondent. Het beantwoorden van de hoe-vraag was gepland om aan de hand van een zelfstandig gedeelte en een groeps gedeelte aan te pakken, zodat eerst individueel over oplossingen nagedacht zou worden en daarna collectief. Het werd echter snel duidelijk dat de matrix voor een eerste kennismaking te abstract was om geheel individueel aan te pakken. Naast het feit dat er een op een vragen gesteld konden worden over de achtergrond van een beschreven doel, werd ervoor gekozen om een doel in groepsverband aan te pakken om erin te komen.

Het bleef echter moeilijk om de doelen geheel individueel aan te pakken. Dit had er met name mee te maken dat de respondenten vaak vonden dat in bepaalde hokjes het al ging om de 'hoe' en het doel juist niet duidelijk was. Dit wees op een verschil in perceptie over het doel en middel volgens de respondenten en de maker van het matrix overzicht. Om deze reden ontstond ook niet zo veel diepgang in de hoe-antwoorden. Met betrekking tot deze constatering is het dus van belang om goed in beeld te hebben wat de percepties van een groep zijn over de doeleinden en de middelen om ergens te komen, omdat er anders een kans bestaat dat de bereikbaarheidsmaatregelen niet stroken met de context waarin de opgaven en de beleidsmakers zich bevinden (Curl et al., 2011). Geleidelijk nam de focus op de individuele doelen echter af en ging de sessie over in discussies over fundamentele onderwerpen van procesvoering en besluitvorming. De matrix vormde op deze manier een soort springplank om deze discussies te starten en er werden interessante meningen gedeeld over de overkoepelende behoeften voor goede procesvoering. Al met al had de sessie een ongedwongen en informele sfeer. In de volgende paragrafen zal verder worden ingegaan op de invullingen van de hoe-vraag en de gevoerde discussie(s).

## 6.2 INVULLING VAN DE HOE-VRAAG

Tijdens de invulling van de hoe-vraag vielen een aantal interessante dingen op. Allereerst bleven de oplossingen voor de doelen voor een groot deel binnen de infrastructurele sferen, terwijl in de interviews meerdere malen naar voren kwam dat er behoefte is aan meer integraliteit en *'out-of-the-box'* denken. Deze punten werden maar gering in de 'hoe' vormgegeven. Er werden met betrekking tot financieringsmogelijkheden regionale mobiliteits- of pilotfondsen als mogelijke oplossingen aangeboden en bleven de meer institutionele of organisatorische oplossingen ook hangen op een niveau waaruit niet op kon worden gemaakt dat hier een overstap naar andere beleidsterreinen aan de orde was. Dit kan samenhangen met het feit dat mobiliteitsbeleid vaak als effectiever wordt gezien om de bereikbaarheid te verbeteren (Wegener & Fürst, 2004), waardoor vooral in deze beleidssferen naar oplossingen wordt gezocht. Hierbij moet worden vermeld dat de doelen geformuleerd waren vanuit de individuele behoeften van de respondenten en dat deze – gezien hun opgave – waren toegespitst op mobiliteit en infrastructuur. Uit de documentenanalyse kwam echter naar voren dat het programma zich vooral verder ontwikkelde op het meer traditionele pad om de mobiliteitsopgaven invulling te geven, wat tevens weergeeft dat het programma er in het bedenken van oplossingen om meer integraliteit te bereiken ook blijft hangen in de infrastructurele sferen.

Desondanks werden ook oplossingen als *'sollicitatiegesprekken voor werknemers die uit de regio naar het programma uitgezonden worden'* of *'dwarsdenkers betrekken om probleem van alle kanten te onderzoeken'* benoemd. Echter werd er niet gedefinieerd hoe deze sollicitatiegesprekken veel breder getrokken kunnen

worden en uit een andere sector (zoals duurzaamheid) afkomstig kunnen zijn of dat dwarsdenkers niet expliciet werden benoemd (qua oorsprong), zodat duidelijk werd waarom ze het project dwars zouden kunnen zitten of juist een nieuwe kant voor het probleem bieden. Dat deze diepgang op detaillering bij de invulling van de hoe-vraag niet aan de orde kwam, kan echter ook liggen aan de opzet van de groepssessie. Enkele keren werd de infrabubbel aanpak echter ook doorbroken. Zo werden oplossingen als themabijeenkomsten organiseren om de andere blik aan tafel te krijgen, het organiseren van expeditiedagen en het benaderen van een project als een designopgave in plaats van een traditioneel infrastructuurproject eveneens benoemd. Hieruit kwam naar voren dat het mogelijk was om buiten de kaders van het huidige kennisnetwerk te denken, maar dat het door de inbedding van het programma binnen de infrastructurele instituties moeilijk is om uit die infrabubbel te komen (Innes, 1998). Deze oplossingen vormen tevens een weerspiegeling van de discussie(s) die de matrix teweeg heeft gebracht. Hierop zal nu dieper worden ingegaan.

### 6.3 DE GEVOERDE DISCUSSIE(S)

Naar aanleiding van de matrix ontstonden in de laatste helft van de sessie een aantal discussies. Er werd allereerst teruggesproken op de implementatiekloof, die door de wetenschap werd beschreven. Hierbij kwam naar voren dat de respondenten, de beleidsmakers, deze 'lacune' helemaal niet op deze manier ondervinden. Er werd aangegeven dat met name terug wordt gegrepen op semiwetenschappelijke instrumenten en dat deze in principe aan de wensen van de beleidsmakers voldeden. Hierbij werd echter wel vermeldt dat de ontwikkeling van de instrumenten een technocratisch raamwerk blijft. Deze redentatie geeft juist de kloof tussen wetenschap en praktijk aan: de beleidsmakers werken met instrumenten die passen binnen hun kaders en de wetenschap blijft instrumenten ontwikkelen die niet voldoende blijken te voldoen aan de behoeften van de beleidsmakers, omdat ze te ingewikkeld zijn, te veel in de wetenschap blijven hangen en niet effectief genoeg zijn voor besluitvorming. Dit komt tevens overeen met de conclusie van Vigar (2017) dat met name technische kennis in de mobiliteitswereld blijft domineren, terwijl lokale-, praktijk- en politieke kennis even belangrijk blijken te zijn. Zeker ten aanzien van de opmerking dat semiwetenschappelijke instrumenten voldeden, kan worden verondersteld dat een politiek begrip van technologie voor mobiliteit en bereikbaarheid nog niet sterk aanwezig is (Meijer & Bolívar, 2016).

Het tweede discussiepunt was dat het instrument zelf vanuit de wetenschap als een belangrijk middelpunt wordt weergegeven, terwijl het in de praktijk een veel kleiner onderdeel van het besluitvormingsproces vormt. Hierbij speelt niet alleen de instrumentele bruikbaarheid een rol, maar ook tot in hoeverre het instrument ertoe bijdraagt om een bepaalde inhoud te creëren die inzicht biedt in hoe de maatschappij georganiseerd kan worden, wat weer invloed heeft op hoe het verkeers- en vervoerssysteem ingericht wordt. Deze opmerking valt tevens samen met het gedachtegoed van de Ruimte-Mobiliteit-Feedbackcyclus dat bereikbaarheid verbonden is aan individuen en maatschappelijke ontwikkelingen (Geurs et al., 2013). Hierbij werd erkend dat in de besluitvorming van infrastructurele projecten vooral de instrumentele aanpak prominent aanwezig is en de bredere proceskant – het organiseren van de maatschappij – veelal achterwege werd gelaten. Deze maatschappelijke kant wordt gerepresenteerd door de politicus, waaruit op kan worden gemaakt dat de link tussen beleidsmakers en politicus ofwel even ofwel zwaarder weegt dan de link richting het instrument. Via de politicus en maatschappij worden namelijk waardes verbonden aan ontwikkelingen en aanpakken, die niet altijd op ratio gebaseerd zijn. Gezien het feit dat de wetenschap beoogd om waarde vrij te zijn, vormt dit een behoorlijke *clash* (meer hierover in hoofdstuk 7). Om deze reden geven de respondenten aan dat de toepassing van *social design* trajecten ervoor zorgt dat meer inzicht wordt verkregen in de waarde-gebonden maatschappelijke kant, waardoor de verhoudingen in de besluitvorming van infrastructurele projecten meer in balans raken.

Tot slot werd nog aangegeven dat het van belang is om de causaliteiten tussen infrastructuur en de omgeving te toetsen en dat dit in het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL gering tot niet plaatsvindt. Er wordt erkend dat met name naar infrastructuur wordt gekeken om de mobiliteitsopgaven op te lossen, terwijl elke respondent ervan overtuigd was dat de oplossingen voor hun mobiliteitsopgaven grotendeels in andere sectoren gezocht en gevonden zullen worden. Al met al leidde dit laatste punt ook weer tot de matrix en de overkoepelende behoefte die uit deze matrix naar voren komt, namelijk dat de oplossingsruimte voor

mobilitoitsopgaven vergroot moet worden. De respondenten gaven hierbij aan dat ze vonden dat de vier geïllustreerde kolommen uit de matrix hiervoor konden dienen. Op institutioneel gebied werd aangegeven dat niet alleen naar de eigen opgave gekeken moest worden en dit bewerkstelligd moest worden door de traditionele organisatiestructuren van infra-projecten voorbij te gaan. De respondenten gaven dus aan dat een verschuiving van institutioneel behoud naar institutionele transformering nodig is (Meijer & Bolívar, 2016) om een governance-houding te creëren, die het bereiken van meer oplossingsruimte teweegbrengt. Hierbij werd het van belang gezien om met betrekking tot de nauwere Triple Helix op bestuurlijk niveau ook meer tijd te steken in ambtelijke acties en hiervoor spelregels op te stellen die ervoor zorgen dat buiten de huidige organisatiestructuren wordt gedacht.

Op financieel gebied werd aangegeven dat de gelden gekoppeld moesten worden aan de bandbreedte van de opgave. Er werd bijvoorbeeld aangegeven dat als het verbeteren of behouden van de concurrentiekracht van de regio een belangrijk doel is, de bedrijven die bereikbaar willen blijven ook een steentje bij zouden moeten dragen om dit te bewerkstelligen. Hierbij valt op dat de visie, die in de documentenanalyse eerst werd benoemd door de Programmaraad maar tijdens de vooruitgang werden vervangen door de programmadoelen en de traditionele infrastructurale insteek, vanuit de optiek van de beleidsmakers nog als een urgent onderdeel van het verbeteren van de bereikbaarheid worden gezien. Verder werd er ook over nagedacht om financiering te vervangen door afspraken over wederkerigheid. Gezien de instelling in de regio om de opgaven zonder samenwerkingsovereenkomst voor elkaar te krijgen, past deze opmerking ook in de *attitude* van de regio. Afspraken over wederkerigheid tussen partijen bieden hierdoor meer breedte in de partijen en sectoren die aangesproken kunnen worden. Hieruit komt ook naar voren dat bepaalde mogelijkheden, zoals samenwerken zonder overeenkomst, sterk verbonden is aan de context en houding van een regio. Dit benadrukt het belang van de context voor de ontwikkeling van bereikbaarheidsvraagstukken enorm. Op kennisgebied is het met name een doel om onzekerheden inzichtelijk en tastbaar te krijgen om de regio mee te kunnen nemen in bepaalde innovaties. Ten slotte moet getracht worden om het institutionele-, financiële- en kennisgebied- invulling te geven binnen één organisatie. Dit is vooral toegespitst op de werking van een programma (zoals SmartwayZ.NL) waarbij het van belang is om alle drie de gebieden onder de hoed van een organisatie te krijgen.

## 6.4 EVALUATIE VAN DE SESSIE

Na afloop van de sessie werden de respondenten gevraagd om nog een beknopt evaluatieformulier van de groepsessie in te vullen. Hieruit kwamen een aantal interessante punten naar voren, ten aanzien van de aanpak van de groepsessie. De presentatie over de inhoud van het onderzoek bood voor iedereen een goed beeld van de problematiek. Tijdens de groepsessie zelf had iedereen het gevoel dat goed naar diens punten werd geluisterd. Interessant hierbij was dat de aanpak van de groepsessie met de matrix door twee respondenten als handig, door twee als neutraal en een als onhandig werd gezien. Dit kan te maken hebben met persoonlijke voorkeuren. Ondanks deze gemixte antwoorden was iedereen het er wel (zeer) mee eens dat deze aanpak ervoor had gezorgd dat conversaties werden gestart die normaalgesproken maar gering gevoerd zouden worden. Een keerpunt hieraan was dat de matrix zelf wel als de complex en abstract werd gezien om puur op inhoud een gesprek te voeren. Dat de matrix recht deed aan de complexiteit van de mobiliteitsopgaven in de programma aanpak werd hierbij onderstreept. Al met al had de sessie volgens de respondenten (nog) sterker kunnen worden indien de matrix niet in zijn geheel was ingevuld en deze gezamenlijk zouden zijn uitgewerkt, maar werd de discussie naar aanleiding van de matrix als kostbaar gezien. Hieruit komt tevens naar voren dat de discussie over integraliteit als belangrijk wordt gezien, maar in de normale setting van het programmateam binnen SmartwayZ.NL niet zo aan de orde komt als bij deze groepsessie is gebeurd.

## 6.5 DEELCONCLUSIE

Uit de afgelopen paragrafen kan worden opgemaakt dat het van belang is om te achterhalen met wat voor personen en percepties er aan de mobiliteitsopgaven gewerkt dient te worden. Dit geldt niet alleen voor de opbouw van deze groepsessie, maar ook voor de gesprekken tussen de beleidsmakers, het Rijk en de belanghebbenden uit de regio over het algemeen. Het bepalen van de context begint namelijk al bij het inzichtelijk krijgen van de percepties over bereikbaarheid voor de mobiliteitsopgaven om samen aan de slag te kunnen. Daarnaast blijkt dat het bieden van een overzicht van behoeften (de matrix) ten aanzien van de mobiliteitsopgaven kan bijdragen aan het bedenken van *out-of-the-box* oplossingen, die niet per se gekoppeld zijn aan infrastructuur. Zo werd met de beantwoording van de hoe-vraag enigszins uit de infrabubbel gestapt. Desondanks bleef het een uitdaging om helemaal buiten de kaders van de mobiliteitssector te denken. Hierbij werd niet getracht om mobiliteit in lijn met het bereiken van meer integraliteit buiten spel te zetten, maar überhaupt het besef te creëren dat niet alleen mobiliteitsbeleid effectief kan zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid.

Verder blijkt dat de implementatiekloof, zoals deze in de introductie (hoofdstuk 1.1) werd geïllustreerd, niet zo extreem wordt gevoeld en dat de invloed van het bereikbaarheidsinstrument in verhouding tot de politiek helemaal niet zo zwaar weegt als vanuit de wetenschap wordt aangegeven. Dit kan eveneens een reden vormen voor het feit dat het daadwerkelijk instrumentarium (de PSS) helemaal niet tot gering aan bod kwamen in de interviews en groepsessie, omdat allereerst vastgesteld dient te worden met welke scope van bereikbaarheid de mobiliteitsopgaven te maken hebben. In lijn met deze constatering vormt de voornaamste uitkomst van de groepsessie dat de behoeften van de beleidsmakers inherent verbonden zijn aan de discussie van het vergroten van de oplossingsruimte. Dit zien de respondenten namelijk ook als de manier om mobiliteitsopgaven integraler aan te kunnen pakken. In verband met de deelconclusie uit hoofdstuk 4, blijkt de infrabubbel dus toch te knellen en een verdere roep voor meer flexibiliteit nog steeds aan de orde te zijn. De vraag hierbij is in hoeverre het programma in staat is om de benodigde oplossingsruimte voor de deelopgaven te creëren. De deelopgaven merkten namelijk ook dat een bredere scope vereist is voor hun opgave dan waarop de programmadoelen inzetten.

Dit kan eveneens ook verklaren waarom de respondenten in de evaluatie aangaven dat ze de discussies, die uit de groepsessie voortkwamen, kostbaar vonden. De normale setting van het programma bood namelijk niet de mogelijkheid om de discussie over integraliteit en oplossingsruimte zo aan de orde te laten komen. Al met al heeft de groepsessie nog aanvullende informatie geboden en de interviews en documentenanalyse nog in een iets ander daglicht kunnen plaatsen. Met deze bevindingen wordt het (empirische) dataverzamelingsproces afgerond en zal in het volgende hoofdstuk de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden.



# HOOFDSTUK 7

## CONCLUSIE

In de vorige drie hoofdstukken werden de resultaten van het mobiliteitsprogramma SmartwayZ.NL aan de hand van drie methodologische invalshoeken belicht. Het doel van dit hoofdstuk is om met deze uitkomsten de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden (7.1). Hierna wordt gereflecteerd op de verkregen uitkomsten door een terugkoppeling te leggen naar de theorie en een aantal theoretische discussies te bespreken (7.2). Verder worden, naar aanleiding van dit onderzoek, praktijkaanbevelingen gepresenteerd (7.3) en wordt dit hoofdstuk vervolgens afgesloten met een reflectie op de gehanteerde methoden (7.4) en het bieden van richtingen voor vervolgonderzoek (7.5).

### 7.1 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG

In de introductie (hoofdstuk 1) werd aangegeven dat de bereikbaarheid door de (voorspelde) drukte op de weg onder druk komt te staan en dat een slim, duurzaam en meer geïntegreerd vervoerssysteem ontwikkeld moet worden om dit op te lossen. Momenteel wordt in de analyse van mobiliteitsopgaven echter geen rekening gehouden met de ruimtelijke component en diens gebruik in mobiliteitsonderzoek eveneens overschat. Hieruit werd geconstateerd dat de ontwikkelingen in de wetenschap en praktijk erop wijzen dat een andere *mindset* nodig is. Deze verandering zou hierbij niet alleen betrekking hebben op de integratie tussen ruimte en mobiliteit, maar ook op het versterken van de relatie tussen wetenschap en praktijk. Hierin speelt de beleidsmaker een belangrijke rol, omdat deze vaak als de *linking pin* tussen wetenschap en praktijk wordt gezien (Bertolini et al., 2005). Hierbij werd eveneens vastgesteld dat deze relatie met behulp van een holistische blik en een focus op beleidsprocessen bewerkstelligd moet worden om de bereikbaarheidsproblematiek op te lossen (Marsden & Reardon, 2017) en een eenzijdige focus te voorkomen. Om een bijdrage te kunnen leveren aan dit vraagstuk, werd ervoor gekozen om de beleidsmaker centraal te stellen, aangezien de proceskant van het bereikbaarheidsvraagstuk redelijk onderbelicht is gebleven. In lijn met deze punten werd de volgende hoofdvraag gehanteerd:

#### **Hoe verandert het denken over bereikbaarheid als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven?**

In de theorie kwam aan bod dat bereikbaarheid vanuit verschillende disciplines benaderd kan worden, waardoor het moeilijk is om bereikbaarheid in eenduidige en concrete indicatoren uit te drukken (LUTI). Daarnaast spelen de beleidsmatige sferen een veel belangrijkere rol voor de werking van het totale mobiliteitssysteem dan momenteel in mobiliteits- en bereikbaarheidsonderzoek wordt onderstreept. Verder blijkt het verkrijgen van inzicht in de context, de politieke en beleidsmatige naïviteit van PSS te verminderen. Hieraan zou een zogenaamde PSS-infrastructuur bij kunnen dragen als de institutionele verhoudingen van de planningsopgaven dit bewerkstelligen. Tot slot kwam uit de SUG-discussie naar voren dat de invalshoek van het bereikbaarheidsvraagstuk bepalend is voor de governance verhouding, waardoor het van belang is om te achterhalen wat voor een institutionele omslag hiervoor vereist is. In de synthese werd aangegeven dat er wordt getracht om de theoretische stromen te verknopen door 1) een prikkel te bieden, die wetenschap en praktijk omtrent dit bereikbaarheidsvraagstuk verbindt, 2) de mogelijkheid te creëren om beleid, context en specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgave op elkaar af te stemmen, en 3) de benodigde institutionele omslag een vaste vorm te geven.

Het (mobiliteits)programma SmartwayZ.NL werd vervolgens intensief onderzocht aan de hand van drie onderzoeksmethoden (documentenanalyse, semigestructureerde interviews en een groepsessie), waaruit de volgende uitkomsten het belangrijkste worden geacht. Uit de documentenanalyse kwam naar voren dat SmartwayZ.NL in dubio zit, omdat de traditionele en innovatieve paden behoefte hebben aan een andere governance-houding, waarbij de meer behouden institutionele insteek momenteel de bovenhand heeft. De keuzes, die het programma maakt, blijven de voortgang van het innovatieve pad tegenwerken. Om deze reden tracht het programma ook om meer flexibiliteit in het proces in te bouwen, zodat de bereikbaarheid

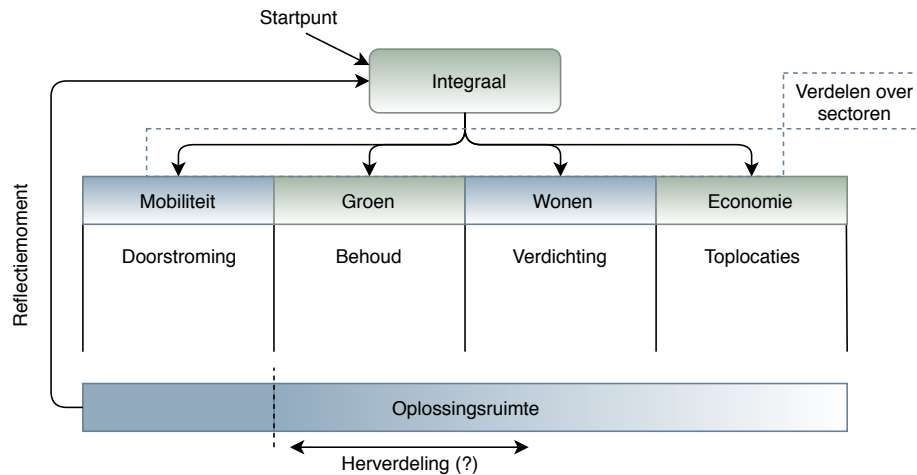
alsnog verbeterd kan worden. Als het programma echter blijft inzetten op de traditionele insteek, neemt de kans voor SmartwayZ.NL toe om in een sectorale infrabubbel terecht te komen. Ten aanzien van de behoeften van de beleidsmakers om een bredere 'pre-verkenning' uit te kunnen voeren, kan worden verondersteld dat de ambities uit de documenten, om toe te werken naar een integraal mobiliteitssysteem, nog steeds gewenst zijn. Hierbij is het besef aanwezig dat de huidige segmentering van de deelopgaven de integraliteit beperkt. Adaptief programmeren wordt hierbij gezien als de manier om nog buiten de kaders van de sectorale infrabubbel te fungeren, maar er moet erkend worden dat deze reikwijdte ook beperkt is. De beleidsmakers geven daarom aan dat hun mobiliteitsopgave soms andere organisatorische of institutionele behoeften heeft dan het programma, waardoor een institutionele transformerende instelling gewenst is. De discussies in de groepsessie haakten hierop aan, doordat de respondenten aangaven dat hun behoeften inherent verbonden zijn aan het vergroten van de oplossingsruimte voor de mobiliteitsopgaven. Dit werd gezien als de manier om mobiliteitsopgaven integraler aan te pakken.

In lijn met deze uitkomsten kan worden geconcludeerd dat in de drie resultatenhoofdstukken gewezen wordt op de roep naar integraliteit, maar tegelijkertijd zichtbaar wordt dat deze integraliteit moeilijk te bereiken is. Met betrekking tot de veranderende *mindset* over bereikbaarheid, stelt dit onderzoek dat deze hang naar integraliteit kritisch moet worden bekeken. Het vergroten van de oplossingsruimte wordt namelijk op diverse manieren geïnterpreteerd. Hoe de beleidsmakers deze integraliteit willen bewerkstelligen, is zoals eerder gezegd door zijn eigen oplossingsruimte te vergroten. Hierbij wordt de oplossingsruimte echter benaderd als het uitoefenen van invloed op andere sectoren. Tegelijkertijd wordt getracht om in de eigen sector te blijven, zodat geen rekening gehouden hoeft te worden met de opgave uit de andere sector, waarop geprobeerd wordt om invloed op uit te oefenen. Hierdoor botsen de behoeften van de beleidsmakers, die allen binnen hun eigen sector willen blijven, maar wel meer invloed willen uitoefenen op de andere sectoren zonder daarover compromissen te sluiten. In dit onderzoek wordt echter verondersteld dat anders om moet worden gegaan met de oplossingsruimte. De oplossingsruimte houdt in dit geval namelijk de hoeveelheid hulpmiddelen binnen een sector, zoals financiën, mankracht en politiek-bestuurlijke steun, voor het oplossen van (sectorale) problemen binnen een integrale opgave in. Deze hulpmiddelen worden vanuit de optiek van de beleidsmakers nu als een soort machtsvoordeel gebruikt, terwijl de nadruk meer zou moeten liggen op het verdelen van de hulpmiddelen op basis van de behoeften van het integrale probleem. Het is dus van belang om in te zien dat de mobiliteitsopgave niet per se integraler moet worden aangepakt, maar het besef gecreëerd moet worden dat een andere sector soms beter in staat is om het probleem op te lossen en daardoor een deel van de eigen oplossingsruimte door een andere sector beter benut kan worden. Op deze manier wordt de integrale opgave vooruitgeholpen in plaats van de individuele sectoren.

De onderstaande weergave visualiseert de bovengenoemde conclusie (figuur 26). Beginnend bij het startpunt, die wijst naar de toestand 'integraal', wordt verwezen het politiek-bestuurlijke niveau, waarin de opgave voor een bepaalde regio (zoals regio Zuid-Nederland voor SmartwayZ.NL) integraal wordt bekeken. Op dit niveau worden vervolgens besluiten genomen om de integrale opgave te verdelen over de verschillende sectoren, waardoor sectorale opgaven worden geformuleerd die de integrale opgave moeten ondersteunen. Hieruit kan worden opgemaakt dat dit besluit eveneens de oplossingsruimte per sector verdeelt. Nadat de oplossingsruimte is verdeeld, proberen de verschillende sectoren hun opgave op te lossen. Hierbij blijkt echter vaak dat het probleem, dat door de sectorale opgave opgelost dient te worden, behoefte heeft aan een grotere oplossingsruimte dan de betreffende sector heeft. Momenteel proberen de beleidsmakers om invloed uit te oefenen op de andere sectoren en zo de ruimte om hun probleem op te lossen te vergroten. In het geval van SmartwayZ.NL houdt dit in dat wordt getracht om inspraak te hebben om de manier waarop verstedelijkt wordt (sector wonen) of mee te praten over de vestigingslocaties van bedrijven (sector economie), zodat bepaalde knelpunten op het wegennetwerk afnemen (sector mobiliteit). Door middel van figuur 26 wil dit onderzoek op dit punt echter een nieuwe kijk tonen door een reflectiemoment te introduceren. Hierin wordt vanuit de sector gereflecteerd of hun probleem een groter deel van de oplossingsruimte moet verkrijgen om bij de toestand 'integraal' op politiek-bestuurlijk niveau te toetsen of deze vergroting gerechtvaardigd is ten opzichte van de integrale opgave.



Figuur 26: Schematische uitleg van het vergroten van de oplossingsruimte (Liedtke, 2018)



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

Het voornaamste resultaat van dit onderzoek blijkt dus geen instrument, governance aanpak of een set van *best practices* te zijn (zoals werd gesteld in de synthese 2.4), maar een constatering dat kritisch naar integraliteit moet worden gekeken. Het verbeteren van de bereikbaarheid is namelijk een integraal doel dat sectoraal opgelost moet worden. Dus als het besluitvormingsproces leidend is in het vaststellen van mobiliteitsopgaven, valt op dat de nadruk ten aanzien van het denken over bereikbaarheid meer over de bestuurlijke en ambtelijke verdeling van het bereikbaarheidsvraagstuk gaat en zodoende het begrip bereikbaarheid ook breder getrokken moet worden om aan deze integrale blik te kunnen voldoen. Wat deze constatering in theoretische en praktische zin betekent, zal in de volgende twee paragrafen verder aan bod komen.

## 7.2 THEORETISCHE REFLECTIES

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de manier waarop de gemaakte constatering een bijdrage levert aan het theoretische doel om een integratiepunt te vinden, waaruit conceptuele bruggen tussen de drie theoretische stromen geslagen kunnen worden. In de volgende drie subparagrafen wordt per stroom gereflecteerd op de conclusie van dit onderzoek. Daarnaast zullen er twee overkoepelende theoretische discussies worden behandeld, die het slotstuk van de theoretische reflectie vormen.

### 7.2.1 LUTI: BALANS IN DE BENADERING VAN BEREIKBAARHEID

Vanuit de *land-use transport integration* stroom kwam met name naar voren dat de discussie omtrent bereikbaarheid breder getrokken moet worden in de wetenschappelijke wereld dan op dit moment het

geval is. Vooral context speelt in de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit en overheidshandelen een grote rol in de manier waarop bereikbaarheid uiteindelijk vormt krijgt (Geurs et al., 2013; Geurs, 2014). Uiteindelijk kwam hieruit naar voren dat het gemis aan prikkels om integraal aan oplossingen te werken tussen verschillende sectoren en vakdisciplines het punt was dat dit onderzoek voor deze stroom wilde verrijken (Hull et al., 2012; te Brömmelstroet et al., 2014; te Brömmelstroet et al., 2016). Met betrekking tot dit punt vormt de constatering een cruciaal bewustwordingsmoment om te onderzoeken wat de mogelijke scope van mobiliteitsopgaven is. Hieraan kunnen de wetenschappelijke disciplines omtrent bereikbaarheid tevens bijdragen. Er bleek namelijk dat de infrastructurele benadering van bereikbaarheid het meest wordt gehanteerd in Nederland, terwijl de drie andere benaderingen van bereikbaarheid ten aanzien van het totale mobiliteitssysteem even belangrijk zijn om een balans tussen de wetenschappelijke disciplines te creëren (Geurs & Van Wee, 2004). Het reflectiemoment naar het integrale niveau kan ervoor zorgen dat de locatie-, persoons- en op nut gerichte benadering een eerlijke(re) kans krijgen, omdat de nadruk bij de reflectie ligt op de verbintenis met de andere sectoren, waarvoor een andere benadering soms meer van toepassing is. Hierdoor draagt het reflectiemoment bij aan het creëren van de prikkel tussen de wetenschappelijke disciplines en verbindt deze eveneens sterker met de praktijk.

### 7.2.2 PSS: INZICHT IN BELEID EN CONTEXT VOOR BEREIKBAARHEIDSINSTRUMENTEN

Uit de *planning support system* stroom kwam vooral naar voren dat de instrumentele focus het gebruik van bereikbaarheidsinstrumenten aanzienlijk heeft belemmerd (Silva, 2017). Daarnaast was uit een onderzoek naar de creatie van een PSS-infrastructuur gebleken dat een PSS-instrument alleen ingebed raakt in beleid en context als deze in samenhang met belanghebbende partijen gecreëerd wordt en dit proces institutioneel ondersteund wordt (Goodspeed & Hackel, 2017). Hieruit kan worden opgemaakt dat een institutionele focus voor PSS-instrumenten essentieel is en de discipline vooruithelpt. In relatie tot deze institutionele focus, om een beleidsondersteunend PSS-systeem te creëren, werd benoemd dat het van belang is om inzicht te krijgen in het beleidsvraagstuk, de context en specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgaven. De afstemming van deze factoren bleek namelijk bij te dragen aan de creatie van proces-ondersteunende bereikbaarheidsinstrumenten (Geertman, 2006). De constatering over het reflectiemoment (7.1) kan de bereikbaarheidsinstrumenten vooruithelpen, omdat de terugkoppeling naar het integrale niveau door de beleidsmakers inzicht biedt in het beleidsvraagstuk, de context en de specifieke kenmerken van de mobiliteitsopgaven. Hierdoor worden de PSS-instrumenten meegenomen in een continu en iteratief proces en kan geleerd worden hoe de interacties tussen de diverse partijen gefaciliteerd kunnen worden (Klosterman, 1997). Op deze manier wordt eveneens een soort *living lab* gecreëerd, waarin de PSS-instrumenten een experimenteel veld voor communicatieve hulpmiddelen tot hun beschikking hebben. Hierdoor kan de dominantie van analytische hulpmiddelen in de Nederlandse context tevens doorbroken worden en het bereikbaarheidsvraagstuk vooruitgeholpen worden.

### 7.2.3 SUG: OP WEG NAAR EEN INSTITUTIONELE OMSLAG

In de *smart urban governance* stroom kon terug worden gezien dat het bereikbaarheidsvraagstuk veelal samenhangt met de manier waarop het socio-technische systeem ervan werd bekeken (Docherty et al., 2017; Geels, 2011; Marsden & Reardon, 2017; Stewart, 2017; Vigar, 2017). Hierbij kwam aan bod dat de invalshoek bepalend is voor de bestuurlijke verhoudingen en de uiteindelijke governance-strategie. Daarom is het van belang om een institutionele omslag te creëren die alle invalshoeken kan bedienen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2018). In principe levert de gemaakte constatering hier een duidelijk antwoord op, namelijk dat het reflectiemoment aantoont of de gekozen governance-strategie voor de betreffende mobiliteitsopgave nog werkt en dus valide is. Als de opgave namelijk niet meer aan de gestelde beleidsdoelstellingen kan voldoen, moet de terugkoppeling naar het integrale niveau ervoor zorgen dat er wordt geïnventariseerd of de opgave nog oplost wat het tracht op te lossen. Op deze manier biedt het reflectiemoment inzicht in het feit of de juiste governance-strategie gehanteerd wordt om de gewenste integrale blik omtrent bereikbaarheid te kunnen bewerkstelligen. De keuze of de huidige institutionele aanpak behouden of getransformeerd wordt en of dit vooral intern of extern plaatsvindt (Meijer & Bolívar, 2015), heeft dus te maken met de manier waarop de mobiliteitsopgaven zich verder ontwikkelen. Hierbij is het van groot belang dat het politiek-bestuurlijke niveau alert is op de invloeden van de diverse invalshoeken voor de mobiliteitsopgaven.

Naar aanleiding van de bovengenoemde punten kan worden gesteld dat dit onderzoek er enigszins in is geslaagd om inzicht te bieden in een integratiepunt tussen de theoretische stromen. Echter, in de introductie van dit onderzoek werd ook vermeld dat getracht zou worden om een aanzet te geven voor een methode die het besluitvormingsproces omtrent mobiliteitsopgaven zou ondersteunen. Een dergelijke methode is niet (meer) gecreëerd in dit onderzoek om twee redenen. De eerste reden is dat een zodanige 'methode', om integrale gebiedsopgaven inzichtelijk te krijgen, al bestaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018), waarop in 7.3 wordt ingegaan. Hierop aansluitend was het in verband met de uitkomsten van dit onderzoek belangrijker om kritisch te zijn op de hang naar integraliteit dan dit verder te proberen in de hand te werken. Hieruit is de gemaakte constatering naar voren gekomen, waarbij een terugkoppeling vanuit het sectorale niveau naar het beleidsniveau werd gemaakt. Daarom kan geconcludeerd worden dat het beoogde integratiepunt, om de theoretische stromen bij elkaar te brengen, voortkomt uit de praktijk en niet, zoals de literatuur doet vermoeden, uit de wetenschap. Hieruit kan worden opgemaakt dat de theorie en praktijk niet zo ver uit elkaar liggen als wordt verondersteld en de nadruk moet liggen op het versterken van de wisselwerking tussen het sectorale en integrale niveau.

In relatie tot deze theoretische reflecties, zijn in de loop van dit onderzoek een tweetal overkoepelende discussies ontstaan. Deze zullen nu worden behandeld.

#### 7.2.4 BEREIKBAARHEID: WETENSCHAPPELIJKE PUURHEID EN CONTEXT-GEORIËNTEERDE AANPAK

In het begin van dit hoofdstuk werd kort weergegeven waarom bereikbaarheid voor de integratie tussen ruimte en mobiliteit cruciaal is en is de kloof tussen de wetenschap en praktijk omtrent bereikbaarheid benoemd. Het bereikbaarheidsprobleem werd enerzijds door de wetenschapper technisch doorgrond en anderzijds procesmatig door de beleidsmaker benaderd voor de politieke en beleidsmatige inhoud (figuur 1). Ten aanzien van het ruimtelijke- en mobiliteitscomponent bleek de context een essentiële rol te spelen. Beide componenten bleken echter een andere oriëntatie te hebben wat (onder andere) de afstemming tussen beide belemmerd heeft. In deze paragraaf wordt bediscussieerd waarom deze kloof zo aanwezig is en wordt ingegaan op het verschil in oriëntatie tussen ruimte en mobiliteit.

Het punt dat allereerst ter discussie wordt gesteld is de verhouding tussen waarde vrij onderzoek en het nemen van politiek geladen besluiten. Er werd daarnet al benoemd dat de wetenschap ten aanzien van de bereikbaarheidsproblematiek vooral focust op technisch robuuste bereikbaarheidsinstrumenten om een bijdrage te leveren aan het vraagstuk. Deze bleken echter niet bij te dragen aan de manier waarop politiek werd verantwoord waarom een besluit is genomen (Vigar, 2017). Vanuit de wetenschap is het namelijk de bedoeling om waarde vrij onderzoek uit te voeren, waardoor alles wat niet waarde vrij is getracht wordt om uit te filteren. In de praktijk is het zo dat waarde wordt toegekend aan de inhoud aan de hand van politieke overwegingen. Beleidsmakers vormen hierin zowel een schakel voor de wetenschappelijke- als politieke kant. Daarom is het van belang om te accepteren dat de implementatiekloof niet puur wetenschappelijk opgelost kan worden, omdat de beleidsmakers zich ook in het politieke spel bevinden. Hierdoor zullen de instrumenten die beleidsmakers voor het vraagstuk hanteren politiek geladen zijn. Dit betekent echter niet dat – om de implementatiekloof te verminderen – afgestapt dient te worden van waarde vrij onderzoek. Het betekent echter wel dat de politiek in de wetenschap als een gegeven gezien moet worden. Hierdoor moet het bewustzijn gecreëerd worden dat er verschillende oordelen over de ontwikkelde instrumenten zullen zijn, vanwege deze politieke sferen. Met betrekking tot de bereikbaarheidsinstrumenten is het dus van belang om in te zien dat technologie maar een deel van het probleem oplost en dat er altijd een mate van *fuzzyness* is. Uiteindelijk blijft het bereikbaarheidsvraagstuk namelijk een *wicked problem* (Goodspeed, 2014), wat inhoudt dat er altijd een inherent politieke opgave aan verbonden is.

Daarnaast werd in het begin van dit onderzoek ingegaan op de manier waarop de ruimtelijke ordening en de mobiliteitswereld zich hebben ontwikkeld, waarbij bleek dat de mobiliteitswereld vooral is blijven hangen in de object-oriëntatie (focus op het instrument of modaliteit) en de ruimtelijke ordening zich al heeft ontwikkeld richting een proces- en zelfs context-oriëntatie wat in de governance aanpak terug te zien is (Hartmann & Geertman, 2016). Hieruit werd al geconcludeerd dat ruimte en mobiliteit lastig op elkaar afgestemd kunnen worden. Als de ruimtelijke ordening zich daadwerkelijk in een context-

oriëntatie bevindt, zou de verbinding met de PSS-discipline sterker geweest zijn. Uit het theoretische kader (2.2) kwam namelijk naar voren dat een duidelijke context de PSS-discipline helpt om toegespitste beleidsondersteunende instrumenten te creëren. In relatie tot bereikbaarheidsinstrumenten treedt dus een groot dilemma op: het mobiliteitsaspect bevindt zich nog in de objectfase, terwijl de ruimtelijke ordening zich (in ieder geval) in de procesfase bevindt, terwijl de instrumenten zelf een contextfase nodig hebben om effectief te zijn (Geertman, 2006). De mobiliteitswereld, ruimtelijke ordening en de manier waarop bereikbaarheidsinstrumenten vorm krijgen, lopen dus langs elkaar heen. Inhoudelijk heeft de PSS-discipline hier het meeste last van, omdat de andere twee richtingen aanzienlijk invloed hebben op de effectiviteit van de PSS-instrumenten. Dit zou eveneens ook een verklaring kunnen zijn voor het gemis van de PSS-discussie in de interviews met de beleidsmakers. Bereikbaarheid is er op dit moment beleidsmatig namelijk nog niet aan toe om aan te geven waar PSS-instrumenten een handje kunnen helpen. Allereerst moet überhaupt duidelijk worden wat de scope van bereikbaarheid is voor diverse mobiliteitsopgaven. In het verlengde hiervan, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de aanbevelingen voor de praktijk om het bereikbaarheidsvraagstuk vooruit te kunnen helpen.

### 7.3 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK

Eerder in dit hoofdstuk werd benoemd dat er momenteel al middelen bestaan om een integraal beeld te vormen van de opgaven die in een bepaald gebied spelen. Dit zijn de zogenaamde gebiedsagenda's, die voort zijn gekomen uit de MIRT (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018). In principe is dit een feitenweergave waarin alle problematiek uit de regio staat weergegeven, die eveneens inzicht biedt in de projecten en programma's van het gebied en de (gezamenlijke) visie die overheden en andere partijen op het MIRT-gebied hebben. De koppeling tussen de gekozen projecten en de beleidsdoel(en) wordt hierbij expliciet gelegd. Hierdoor werd al geconcludeerd dat het probleem van het vergroten van de oplossingsruimte niet in het gebrek van een totaaloverzicht zit, maar in de manier waarop sectoraal wordt getracht om toegang te krijgen tot de extra oplossingsruimte. Zo kwam naar voren dat het zwaar is om buiten de eigen kaders te treden en sectoren hiertoe ook niet bereid zijn als dit betekent dat er met meer opgaven rekening moet worden gehouden. In relatie tot de constatering heeft dit onderzoek een aantal praktijkaanbevelingen geformuleerd. Wellicht kunnen de onderstaande aanbevelingen van toepassing zijn op andere bereikbaarheidsprogramma's, maar moet dit met de nodige voorzichtigheid gedaan worden. In totaal zijn zeven aanbevelingen geformuleerd.

#### ***Aanbeveling 1: Accepteer dat een integraal mobiliteitssysteem ook een andere of bredere reikwijdte dan mobiliteit en infrastructuur vereist.***

De eerste aanbeveling heeft te maken met de manier waarop bereikbaarheidsprogramma's, die uit de mobiliteitssector worden aangevlogen, zichzelf profileren. SmartwayZ.NL heeft zich hierbij geprofileerd als een mobiliteitsprogramma, terwijl de uitkomsten uit hoofdstuk 5 erop wijzen dat het bereiken van een integraal mobiliteitssysteem het eigenlijke doel vormt. Hierdoor treedt er momenteel verwarring op of in het programma sprake is van zes realisatieprojecten en twee experimentele(re) paden of een programma dat in zijn totaliteit tracht de bereikbaarheid van Zuid-Nederland te bevorderen. Door deze sterke profilering is SmartwayZ.NL echter redelijk snel in de infrabubbel terechtgekomen, waardoor het integraal benaderen van de opgaven tevens tegengewerkt wordt. Er moet dus overwogen worden in hoeverre het creëren van een integraal mobiliteitssysteem over mobiliteit en infrastructuur gaat. In lijn met dit punt zou de 'bril van de politicus of burger' in zijn totaliteit en niet alleen vanuit mobiliteit en infrastructuur moeten worden bekeken. Zodra de verkregen feedback uitwijst dat de drempel te hoog wordt om binnen de infrabubbel te blijven, zal SmartwayZ.NL haar hoofddoelen moeten heroverwegen of ervoor moeten kiezen om bepaalde ontwikkelingen, die aan het mobiliteitsprogramma verbonden zijn, ofwel binnen of buiten het programma opgelost te krijgen. Er moet dus geaccepteerd worden dat een andere of bredere reikwijdte dan mobiliteit en infrastructuur vereist zou kunnen zijn.

#### ***Aanbeveling 2: Zie de koppeling tussen het programma en de omgeving als een zegen om mobiliteitsopgaven integraler te bekijken.***

De tweede aanbeveling gaat over de sectorale spanningen, die de transitie van mobiliteit op dit moment tegenhouden. Het integraler aanpakken van de mobiliteitsopgaven zou namelijk per definitie al moeten

bijdragen aan het doorbreken van de sectorale spanningen. Binnen SmartwayZ.NL wordt echter vooral de nadruk op spanningen gelegd die zich in het mobiliteitsveld (sectoraal) afspelen, terwijl het ten aanzien van het aanpakken van integrale spanning meer voor de hand zou liggen om de spanningen vanuit een bereikbaarheidsoptiek te benaderen. Daarom kan het expliciet benoemen van deze spanningen, die bij de mobiliteitsopgaven ondervonden worden, dienen om te kijken of de opgave beter sectoraal of integraal kan worden benaderd. Qua organisatie houdt dit niet in dat per se getracht moet worden om de Triple Helix samenstelling door te ontwikkelen in het programmateam. Het programmateam zou echter moeten proberen om de constellaties uit de deelopgaven (die integraal zijn benaderd met de omgeving) te weerspiegelen op programmaniveau, zodat de kloof tussen het ambtelijke niveau en bestuurlijke niveau verminderd wordt. Ten aanzien van de constellaties uit de deelopgaven blijkt dat draagvlak in de omgeving in principe werd gecreëerd door 'meer' te doen dan vereist is. Er zijn dus verschillende arrangementen tussen omgeving en deelopgave ontstaan waardoor zowel het gebied als de opgave zelf op vooruit zijn gegaan. Het betrekken van de omgeving moet dus niet als een hinder of last gezien worden, maar als een mogelijkheid om de opgave integraler in te bedden.

***Aanbeveling 3: Geef gezamenlijke beleidsterreinen van de mobiliteitsopgaven een kans, ook als deze zich buiten de mobiliteitssector bevinden.***

De derde aanbeveling slaat eveneens op de infrabubbel en de procesvoering die hieruit voortkomt. Een capaciteitsuitbreiding wordt momenteel in het programma vaak als de enige optie voor discussie gezien, wat op veel manieren verwrongen in de deelopgaven zichtbaar wordt. Zo ondervinden de deelopgaven problemen als andere sectoren dan mobiliteit een centrale(re) rol blijken in te nemen in de oplossing ervan, omdat het moeilijk is om dit door te vertalen in het 'mobiliteits'-programma. Over het algemeen begint het bereikbaarheidsvraagstuk bij een mobiliteitsopgave, maar blijkt snel dat de opgave uitkomt op gezamenlijke beleidsterreinen. Dit zou juist als een kans moeten worden gezien om de infrabubbel op te rekken. De huidige procedures in het programma maken het echter lastiger om bereikbaarheid in zijn totaliteit te bekijken, omdat deze eveneens aan de infrabubbel verbonden zijn. Hierdoor wordt een opgave ook direct in de infrastructurele procedures geplaatst, terwijl vanuit een bereikbaarheidsoptiek een ruimtelijke procedure beter zou zijn geweest. De stempel als mobiliteitsprogramma bemoeilijkt dus een goede procesvoering, omdat de deelopgaven inhoudelijk te veel uiteenlopen om alleen onder de sector mobiliteit te worden geschaard. Hierdoor doet het programma te kort aan zijn eigen effectiviteit, wat tevens kan leiden tot spanningen in de procesvoering. De inhoudelijke diversiteit van de diverse opgaven zou dus een signaal af moeten geven om de mobiliteitsstempel te heroverwegen.

***Aanbeveling 4: Duid de diverse benaderingen van bereikbaarheid ten aanzien van het totale systeem aan om te ontdekken waar institutioneel en organisatorisch het focuspunt zou moeten liggen.***

De vierde aanbeveling heeft te maken met het feit dat de grenzen van het mobiliteitsprogramma nu al worden opgerekt door de markt, burger en *smart mobility* te gebruiken. Hierdoor wordt het programma automatisch in een integrale richting gedrukt, omdat deze aanpakken dwingen om mobiliteitsopgaven anders te bekijken. De afhankelijkheden tussen de deelopgaven en (in) het programma wijzen ook op het belang van integraliteit en dat dit niet alleen in de opgaven, maar ook in de institutionele en organisatorische sferen gezocht moet worden. Er zijn al diverse oplossingsrichtingen gevonden om de huidige aanpak in de opgaven te rekken, maar er wordt daarna niet geduid hoe dit het totale systeem verder zou helpen. Die laatste slag kan echter dienen om verdere bewustwording van de infrabubbel te creëren. Daarom is het van belang om – in termen van een totaal systeem – ook een totaalbeeld van bereikbaarheid te ontwikkelen en zowel de infrastructurele- als de ruimtelijke-, persoonsgerichte- en op nut gerichte benadering een eerlijke kans te geven. Op deze manier wordt het denkproces over de mobiliteitsvraag tevens uitgebreid.

***Aanbeveling 5: Sta ervoor open dat een andere sector oplossingen voor de mobiliteitsopgave biedt en wees bereid om hieraan bij te dragen – en vice versa.***

De vijfde aanbeveling heeft betrekking op het oprekken van de financieringssystematiek voor de diverse deelopgaven. Momenteel worden de oplossingen vooral in de mobiliteitssector opgezocht, waardoor de financiën voor de oplossingen met name ook uit deze sector afkomstig zijn. Er zijn uitzonderingen, maar de financiën zijn over het algemeen afkomstig uit fondsen die aan asfalt verbonden zijn. Gezien de (harde) reserveringen, die hieraan verbonden zijn, ligt het voor de hand dat SmartwayZ.NL in traditionele(re)

aanpakken blijft hangen. Als er echter in termen van bereikbaarheid en een integraal mobiliteitssysteem wordt gedacht, worden er meestal meerdere beleidsterreinen geraakt. Het zou als een kans moeten worden gezien om bij deze beleidsterreinen, die niet vastzitten aan infrastructurele reserveringen, aan te schuiven en te kijken wat mogelijk is qua verdeling van financiën. Dit houdt wel in dat SmartwayZ.NL ervoor moeten openstaan dat financiën uit hun mobiliteitssector ook een oplossing zouden kunnen zijn voor een andere sector waardoor geld niet zo hard te verbinden is aan een mobiliteitsopgave.

***Aanbeveling 6: Zorg ervoor dat adaptief programmeren blijft doorgroeien op diverse beleidsterreinen.***

De zesde aanbeveling gaat over de manier waarop adaptief geprogrammeerd wordt in het programma. Momenteel is de (adaptieve) bijsturing van de deelopgaven voornamelijk gericht op de impact van tijd en middelen tot het realisatiemoment, waarbij wel of niet een bepaalde mate van innovatie is gebruikt. Daarnaast werd erkend dat adaptiviteit tevens een andere manier van samenwerken binnen en tussen organisaties vereist. Het bijsturen en aanpassen van organisatiestructuren hangen echter eveneens in de infrabubbel: bijsturen binnen een integrale aanpak gaat namelijk niet alleen over de tijd en middelen om een opgave te realiseren, maar ook over de gebieden (lees: beleidsterreinen) die hierbij betrokken worden. Op deze manier krijgt het aanpassen van de organisatiestructuren, om adaptief te worden, ook een hele andere lading. Het mee ontwikkelen met andere beleidsterreinen zorgt programmabreed voor een andere insteek, waardoor gezorgd moet worden dat deze op politiek-bestuurlijk niveau en op het uitvoeringsniveau tot gelding komen. Adaptief programmeren is dus iets dat zou moeten blijven groeien op diverse terreinen waarbij wordt gekeken wat binnen de sector bijdraagt aan een integrale aanpak.

***Aanbeveling 7: Creër een procesaanpak waaruit de breedte van de mobiliteitsopgave naar voren komt.***

De zevende en laatste aanbeveling slaat op de manier waarop belanghebbende partijen – de omgeving (burgers) en lokale organisaties – betrokken worden bij de opgaven. Er zijn al meerdere successen in de diverse fasen van de opgaven met *social design* trajecten behaald, maar hierin werd grotendeels door de opgave bepaald wie hieraan deel kon nemen. Denk hierbij aan het zenden van brieven naar bewoners in een straal van een kilometer van het project. Andere groepen kunnen echter ook baat hebben bij dit project, waaruit naar voren komt dat de opgaven of het programma niet honderd procent zicht kunnen hebben op de groepen die een belang hebben bij een bepaalde opgave. Daarom zou het programma bij het starten van een *social design* traject ervoor moeten zorgen dat een procesaanpak gecreëerd wordt die zicht moet hebben op het soort groepen die zich aangetrokken voelen tot de opgave (bijvoorbeeld milieuorganisaties). Hierbij zou gelijk stil moeten worden gestaan bij het feit dat het soort groepen, die een belang hebben bij de opgave, ook iets zegt over de breedte van de opgave en de integraliteit die hieraan verbonden zou moeten worden.

Deze aanbevelingen wijzen uit dat SmartwayZ.NL een aantal punten zou kunnen heroverwegen, zoals diens profilering als mobiliteitsprogramma, de heersende infrabubbel, de manier waarop geprobeerd wordt om een integraal mobiliteitssysteem te creëren, de financiering hiervan en de mate van integraal werken over het algemeen. Dit heeft voor een groot deel te maken met de *mindset* die het programma ontwikkeld ten aanzien van de discussie tussen bereikbaar en mobiel zijn, en de individuele behoeften van de beleidsmakers en de functionering van het programma zelf. Bereikbaarheid is en blijft namelijk een begrip waarbij het moeilijk is om zowel wetenschappelijk als praktisch (lees: beleidsmatig) gezien de vinger op te krijgen. Op deze complexiteit wordt in de volgende paragraaf gereflecteerd door na te gaan hoe dit onderzoek recht heeft gedaan aan het verder helpen van de bereikbaarheidsproblematiek.

## 7.4 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK: METHODOLOGISCHE KANTTEKENINGEN

In de methodologie van dit onderzoek (hoofdstuk 3) werd aangegeven dat de aard vooral kwalitatief is en dat het methodologische doel was om te benchmarken op welke manier de theoretische stromen vorm krijgen binnen één *case*: SmartwayZ.NL. Hiervoor werd gebruikgemaakt van drie methodologische invalshoeken, namelijk een documentenanalyse, semigestructureerde interviews met sleutelpersonen en een groepsessie om de individuele behoeften van de beleidsmakers in de groep terug te leggen. Op elk onderdeel wordt nu nog kort ingegaan.



Aangezien SmartwayZ.NL momenteel het meest gevorderde bereikbaarheidsprogramma is, wordt de keuze voor een *case study design* nog steeds als de meest geschikte gezien. Hierbij moet echter in het achterhoofd worden gehouden dat de uitkomsten van dit onderzoek maar een geringe reikwijdte hebben, omdat het methodologische doel van deze *case* niet was om te generaliseren. De uitkomsten van dit onderzoek zouden echter sterker kunnen zijn geweest als het programma zou zijn vergeleken met andere bereikbaarheidsprogramma's.

Zoals aangegeven in de introductie van dit onderzoek, lag de nadruk vooral op het onderzoeken van het bereikbaarheidsvraagstuk vanuit de procesmatige kant: de bril van de beleidsmaker. Ten aanzien van de geschetste tweesplitsing van de bereikbaarheidsproblematiek, zou het onderzoek echter versterkt kunnen worden als de blik van de wetenschap en politiek ook nauwkeuriger naar voren waren gekomen.

Dit had deels verholpen kunnen worden door meer aandacht te besteden aan het maken van krachtige statements met betrekking tot wet- en regelgeving. Het gevaar is namelijk dat de conclusies te veel op basis van één *case* getrokken worden.

Verder werden in dit onderzoek alleen maar interviews gehouden met personen uit de ambtelijke laag van het programma. De personen, die zijn geïnterviewd, worden nog steeds gezien als zeer relevante personen voor de insteek van dit onderzoek, maar vormen slechts een gedeelte van het programma. Aangezien het politiek-bestuurlijke niveau eveneens een grote rol speelde, zou dit onderzoek verbeterd kunnen worden als direct de visie van personen uit de Programmaraad was meegenomen. Dit had tot een (nog) vollediger beeld kunnen leiden over hoe het bereikbaarheidsvraagstuk werkelijk vorm krijgt.

Verder wordt kwantitatief onderzoek in dit geval niet als een geschikte onderzoeksstrategie gezien, omdat het lastig is om de politiek meetbaar te maken en deze speelt toch een grote rol ten aanzien van het bereikbaarheidsvraagstuk. De rijkdom aan informatie uit de interviews vormde soms echter ook een dilemma, omdat het moeilijk was om de resultaten enerzijds kernachtig weer te geven en anderzijds de behoefte van de beleidsmakers tot zijn recht te laten komen. Daardoor was de informatie, ondanks de semigestructureerde insteek, tevens niet altijd vergelijkbaar. Het onderzoek had meer kunnen focussen op het terugleggen van de behoeften uit eerdere interviews bij andere respondenten. Hierdoor had duidelijker kunnen blijken of de beleidsmakers een gemeenschappelijk probleem deelden (zoals bleek uit de groepsessie), ondanks verschillen in de mobiliteitsopgaven.

In lijn met deze reflecties, kunnen een aantal richtingen voor vervolgonderzoek worden gepresenteerd.

## 7.5 RICHTINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

In relatie tot de benoemde verbeterpunten uit de vorige paragraaf, worden in deze paragraaf richtingen voor vervolgonderzoek uiteengezet. Startend bij het theoretische doel om conceptuele bruggen tussen de drie theoretische stromen (7.2) te slaan, waren de uitkomsten van dit onderzoek vooral praktijk- in plaats van theoriegericht. Met betrekking tot het verbeterpunt om het bestuurlijk-politieke niveau beter in beeld te brengen, zou het vanuit een theoretisch oogpunt interessant zijn om de spanningen en afwegingen omtrent bereikbaarheid, die optreden tijdens het vaststellen van de integrale opgave en de mobiliteitsopgaven, te analyseren. Denk hierbij aan het onderbouwen van de driehoek van Campbell (1996), waarbij de drie conflicten ten aanzien van het bereikbaarheidsvraagstuk nieuw leven in kunnen worden geblazen. Een dergelijke aanpak wordt als een eerste zet gezien om de conceptuele kant meer vorm te geven.

Daarnaast zou het vanuit een meer praktijkgerichte insteek interessant zijn om gebruik te maken van een meer *experimental case study design*, waarbij wordt geobserveerd hoe de beleidsmakers proberen om de koppelingen tussen het sectorale en het integrale niveau te leggen als ze hiertoe gedwongen worden. Op deze manier zou inzicht kunnen worden verkregen in de knelpunten die in het daadwerkelijke besluitvormingsgesprek optreden en kan de gemaakte constatering meer empirische invulling worden gegeven. Hieraan gekoppeld zou het ook interessant zijn om een uitgebreide(re) documentenanalyse, in



de vorm van een beleidsanalyse, uit te voeren die ook buiten de kaders van de huidige *case* kijkt. Beide punten leveren hierdoor een bijdrage aan het concretiseren van de sectoraal-integraal verhouding van het ambtelijke en bestuurlijk niveau, en bieden meer feitelijke inzichten in de wetten en regels die omtrent bereikbaarheidsprogramma's en bijbehorende mobiliteitsopgaven spelen.

In het verlengde hiervan is het eveneens van meerwaarde als de andere bereikbaarheidsprogramma's in de toekomst worden onderzocht, zodat in een vervolgstudie gebenchmarkt kan worden hoe deze programma's zich tot elkaar verhouden. Dit vergelijkende punt leidt tevens tot het laatste punt van vervolgonderzoek: de stap naar het buitenland. In de introductie van dit onderzoek (hoofdstuk 1) kwam namelijk naar voren dat de bereikbaarheidsproblematiek niet alleen een Nederlands vraagstuk is. Voor zover bekend, heeft geen enkel buitenlands onderzoek het gehad over oplossingsruimte omtrent bereikbaarheid. Vervolgstudies, om te achterhalen of meer oplossingsruimte ook gewenst is in het buitenland of dat dit in andere landen beter geregeld is, zou kostbaar kunnen zijn. Zowel een uitkomst die erop wijst dat dezelfde problematiek in het buitenland speelt als de uitkomst dat dit niet speelt zijn hierbij van waarde voor theorie en praktijk. Enerzijds kan het namelijk de urgentie van het onderzoeken van deze insteek aangeven, anderzijds kunnen waardevolle uitkomsten geleverd worden voor de Nederlandse context.

Duidelijk is dat het onderzoeken van een zodanig integraal onderwerp als bereikbaarheid vanuit een procesmatig opzicht nog redelijk nieuw is, terwijl er zowel in de wetenschap als in de praktijk en tevens tussen beide werelden nog voldoende onderzoek valt te verrichten. Met dit onderzoek werd een eerste aanzet gegeven om bereikbaarheid op een holistische(re) manier te benaderen en theorie en praktijk meer bij elkaar te brengen.

# REFERENTIES

- Arciniegas, G., Janssen, R., & Rietveld, P. (2013). Effectiveness of collaborative map-based decision support tools: Results of an experiment. *Environmental modelling & software*, 39, 159-175. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2012.02.021>
- Bertolini, L., Le Clercq, F., & Kapoen, L. (2005). Sustainable accessibility: a conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. *Transport policy*, 12(3), 207-220. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.01.006>
- Bishop, J. (2015). *The craft of collaborative planning: people working together to shape creative and sustainable places*. Routledge.
- Boisjoly, G., & El-Geneidy, A.M. (2017a). How to get there? A critical assessment of accessibility objectives and indicators in metropolitan transportation plans. *Transport Policy*, 55, 38-50. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.12.011>
- Boisjoly, G., & El-Geneidy, A.M. (2017b). The insider: A planners' perspective on accessibility. *Journal of Transport Geography*, 64, 33-43. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.08.006>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296-312. DOI: 10.1080/01944369608975696
- Cantarelli, C.C., Flybjerg, B., Molin, E.J., & Van Wee, B. (2010). Cost overruns in large-scale transportation infrastructure projects: Explanations and their theoretical embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(1), 5-18, arXiv:1307.2176
- Commissie Elverding (2008). Sneller en beter. *Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.
- CPB/PBL (2015). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving: Cahier Mobiliteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Curl, A., Nelson, J. D., & Anable, J. (2011). Does accessibility planning address what matters? A review of current practice and practitioner perspectives. *Research in Transportation Business & Management*, 2, 3-11. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2011.07.001>
- Curtis, C., & Scheurer, J. (2010). Planning for sustainable accessibility: Developing tools to aid discussion and decision-making. *Progress in Planning*, 74(2), 53-106. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2010.05.001>
- Docherty, I., Marsden, G., & Anable, J. (2017). The governance of smart mobility. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.09.012>
- Etzkowitz, H. (2003). Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. *Social science information*, 42(3), 293-337. DOI: 10.1177/05390184030423002
- Geels, F.W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental innovation and societal transitions*, 1(1), 24-40. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>
- Geels, F.W. (2012). A socio-technical analysis of low-carbon transitions: introducing the multi-level perspective into transport studies. *Journal of transport Geography*, 24, 471-482. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.01.021>
- Geertman, S. (2006). Potentials for planning support: a planning-conceptual approach. *Environment and planning B: Planning and Design*, 33(6), 863-880. DOI: 10.1068/b31129
- Geertman, S. (2017). PSS: Beyond the implementation gap. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 70-76. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.10.016>
- Geertman, S., & Stillwell, J. (2004). Planning support systems: an inventory of current practice. *Computers, environment and urban systems*, 28(4), 291-310. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0198-9715\(03\)00024-3](https://doi.org/10.1016/S0198-9715(03)00024-3)
- Geurs, K. T. (2014). *Dynamiek in mobiliteit en bereikbaarheid*. University of Twente.

- Geurs, K.T., van de Coevering, P., Snellen, D., Bos, R., Straatemeier, T., Groenendijk, J., ... Stelling, C. (2013). *Mobiliteit en ruimte. De wisselwerking tussen mobiliteit en ruimte in de stedelijke regio*. (CROW publicaties; No. 326). Ede: C.R.O.W.
- Geurs, K.T., & Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127-140. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2003.10.005>
- Goodspeed, R., & Hackel, C. (2017). Lessons for developing a planning support system infrastructure: The case of Southern California's Scenario Planning Model. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 0(0), 1-20. DOI: 10.1177/2399808317727004
- Gudmundsson, H., & Sørensen, C. H. (2013). Some use—Little influence? On the roles of indicators in European sustainable transport policy. *Ecological Indicators*, 35, 43-51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2012.08.015>
- Hansen, W.G. (1959). How accessibility shapes land use. *Journal of American Institute of Planners*, 25, 73-76. DOI: 10.1080/01944365908978307
- Hartmann, T. & Geertman, S. (2016). Planning Theory. In J. Torfing & C. Anll (Eds.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Healey, P. (2008). Knowledge flows, spatial strategy making, and the roles of academics. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(5), 861-881. DOI: 10.1068/c0668
- Hull, A., Silva, C., & Bertolini, L. (Eds.). (2012). *Accessibility instruments for planning practice*. Porto: COST Office.
- Innes, J. E. (1998). Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52-63. DOI: 10.1080/01944369808975956
- Klosterman, R.E. (1997). Planning support systems: a new perspective on computer-aided planning. *Journal of Planning education and research*, 17(1), 45-54. DOI: 10.1177/0739456X9701700105
- Klosterman, R.E. (1999). The what if? Collaborative planning support system. *Environment and planning B: Planning and design*, 26(3), 393-408. DOI: 10.1068/b260393
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (Vol. 75). Beverly Hills: Sage.
- Marsden, G., & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.05.008>
- Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408. DOI: 10.1177/0020852314564308
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2018). MIRT-overzicht 2018. Verkregen via de site van Rijksoverheid: [www.mirtoverzicht.nl](http://www.mirtoverzicht.nl)
- Navas Duk, C. (2017). *Testing collaborative accessibility-based engagement tools: Santiago de Chile case* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology). URI: <http://hdl.handle.net/1721.1/113736>
- Neutens, T. (2015). Accessibility, equity and health care: review and research directions for transport geographers. *Journal of Transport Geography*, 43, 14-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2014.12.006>
- Neutens, T., Schwanen, T., Witlox, F., & De Maeyer, P. (2010). Equity of urban service delivery: a comparison of different accessibility measures. *Environment and Planning A*, 42(7), 1613-1635. DOI: 10.1068/a4230
- Nielsen, J., 1993. *Usability Engineering*. Academic Press, San Diego, CA.
- Páez, A., Scott, D. M., & Morency, C. (2012). Measuring accessibility: positive and normative implementations of various accessibility indicators. *Journal of Transport Geography*, 25, 141-153. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.03.016>

- Papa, E., Coppola, P., Angiello, G., & Carpentieri, G. (2017). The learning process of accessibility instrument developers: Testing the tools in planning practice. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 108-120. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.03.010>
- Pelzer, P. (2015). *Usefulness of Planning Support Systems: Conceptual perspectives and practitioners' experiences* (Doctoral dissertation, InPlanning).
- Pelzer, P. (2017). Usefulness of planning support systems: A conceptual framework and an empirical illustration. *Transportation research part A: Policy and practice*, 104, 84-95. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.06.019>
- Pelzer, P., Arciniegas, G., Geertman, S., & Lenferink, S. (2015). Planning support systems and task-technology fit: A comparative case study. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 8(2), 155-175. DOI: 10.1007/s12061-015-9135-5
- Pelzer, P., Geertman, S., van der Heijden, R., & Rouwette, E. (2014). The added value of planning support systems: A practitioner's perspective. *Computers, Environment and Urban Systems*, 48, 16-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2014.05.002>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur [Rli] (2018). *Van B naar Anders: investeren in de mobiliteit van de toekomst*. Verkregen van de website van de Rli via: <https://rli.nl/publicaties/2018/advies/van-b-naar-anders>
- Rijksoverheid (2017). Regeerakkoord 2017 – 2021: Vertrouwen in de Toekomst. Verkregen van de website van Rijksoverheid via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning theory*, 6(1), 52-68. DOI: 10.1177/1473095207075161
- Silva, C. (2017). Bridging the implementation gap of accessibility instruments and planning support systems. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 67-69. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.07.002>
- Silva, C., Bertolini, L., te Brömmelstroet, M., Milakis, D., & Papa, E. (2017). Accessibility instruments in planning practice: Bridging the implementation gap. *Transport Policy*, 53, 135-145. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.09.006>
- Silva, C., Patatas, T., & Amante, A. (2017). Evaluating the usefulness of the structural accessibility layer for planning practice—Planning practitioners' perception. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 137-149. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.05.014>
- Smith, A., Stirling, A., & Berkhout, F. (2005). The governance of sustainable socio-technical transitions. *Research policy*, 34(10), 1491-1510. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.07.005>
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38. DOI: 10.1080/02665433.2013.874299
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Stewart, A. F. (2017). Mapping transit accessibility: Possibilities for public participation. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 150-166. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.03.015>
- Straatemeier, T., & Bertolini, L. (2008). Joint accessibility design: Framework developed with practitioners to integrate land use and transport planning in the Netherlands. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2077, 1-8. DOI: <https://doi.org/10.3141/2077-01>
- Straatemeier, T., Bertolini, L., te Brömmelstroet, M., & Hoetjes, P. (2010). An experiential approach to research in planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(4), 578-591. DOI: 10.1068/b35122

- Te Brömmelstroet, M. (2013). Performance of planning support systems: what is it, and how do we report on it? *Computers, Environment and Urban Systems*, 41, 299-308. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2012.07.004>
- Te Brömmelstroet, M. (2017). PSS are more user-friendly, but are they also increasingly useful? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 96-107. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.08.009>
- Te Brömmelstroet, M., & Bertolini, L. (2008). Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners. *Transport Policy*, 15(4), 251-259. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2008.06.001>
- Te Brömmelstroet, M., Silva, C., & Bertolini, L. (2014). *COST Action TU1002-Assessing usability of accessibility instruments*. BrusselsCOST9789090282121.
- Te Brömmelstroet, M., Curtis, C., Larsson, A., & Milakis, D. (2016). Strengths and weaknesses of accessibility instruments in planning practice: technological rules based on experiential workshops. *European Planning Studies*, 24(6), 1175-1196. DOI: [10.1080/09654313.2015.1135231](https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1135231)
- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E., & Næss, P. (2016). How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic landuse and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*, 109, 1-32. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2015.05.002>
- Tillema, T., Verhoef, E., Van Wee, B., & van Amelsfort, D. (2011). Evaluating the effects of urban congestion pricing: geographical accessibility versus social surplus. *Transportation Planning and Technology*, 34(7), 669-689. DOI: [10.1080/03081060.2011.602848](https://doi.org/10.1080/03081060.2011.602848)
- Van Wee, B. (2016). Accessible accessibility research challenges. *Journal of Transport Geography*, 51, 9-16. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.10.018>
- Vigar, G. (2017). The four knowledges of transport planning: Enacting a more communicative, trans-disciplinary policy and decision-making. *Transport Policy*, 58, 39-45. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.04.013>
- Wachs, M., & Kumagai, T.G. (1973). Physical accessibility as a social indicator. *Socioeconomic Planning Science*, 7, 327-456. DOI: [https://doi.org/10.1016/0038-0121\(73\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0038-0121(73)90041-4)
- Wegener, M., & Fürst, F. (2004). *Land-use transport interaction: state of the art*. Verkregen van SSRN via: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1434678>
- Wenger, E. (1998). Communities of practice: Learning as a social system. *Systems thinker*, 9(5), 2-3.
- Wulfhorst, G., Büttner, B., & Ji, C. (2017). The TUM Accessibility Atlas as a tool for supporting policies of sustainable mobility in metropolitan regions. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 121-136. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.04.012>
- Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and Methods, Essential guide to qualitative methods in organizational research. *Applied Social Research Methods Series*, 219.

#### Referenties van de documentenanalyse

- Cortenbach, I. & Thomassen, C. (2015). Bidboek Bereikbaarheid Zuid-Nederland. Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Bereikbaarheid Zuid-Nederland (kamerbrief). Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017). Aanpak Klimaatwet en Klimaat- en Energieakkoord (kamerbrief). Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- SmartwayZ.NL (2016a). Governance Bereikbaarheid Zuid-Nederland: samen, slim, robuust. Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- SmartwayZ.NL (2016b). Aanvalsplan Smart Mobility. Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>

- SmartwayZ.NL (2016c). Adaptief sturen in het programma SmartwayZ.NL (Monitoring en Evaluatie). Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- SmartwayZ.NL (2017a). 1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage. Verkregen van de website van SartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- SmartwayZ.NL (2017b). 2<sup>e</sup> Voortgangsrapportage. Verkregen van de website van SartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>
- SmartwayZ.NL (2018a). Strategische Langetermijnagenda SmartwayZ.NL. Verkregen van de website van SmartwayZ.NL: <https://www.smartwayz.nl/nl/programma/documenten/>

# APPENDIX ONDERZOEK

## BIJLAGE I: INTERVIEWSHEMA

In het onderstaande schema staan de respondenten van de semigestructureerde interviews vermeldt. De transcripten zijn in een apart bijlagenboek opgenomen, wat op verzoek verstrekt kan worden.

Wie	Werkplaats	Afspraak	Locatie
1. Ron Nohlmans	Gemeente Eindhoven	19 april, 10.00u	Gemeente Eindhoven, Nachtegaallaan 15, Eindhoven
2. Stephan Suiker	Gemeente Eindhoven	20 april, 13.30u	Gemeente Eindhoven, Nachtegaallaan 15, Eindhoven
3. Wim Leendertse	Rijkswaterstaat	24 april, 15.00u	Rijkswaterstaat Westraven, Griffioenlaan 2, Utrecht
4. Marc Smit	Provincie Limburg	1 mei, 10.00u	Provinciehuis, Brabantlaan 1, 's-Hertogenbosch
5. Mark van den Hoven	Zzp'er (in opdracht van Provincie Noord-Brabant)	3 mei, 13.00u	Provinciehuis, Brabantlaan 1, 's-Hertogenbosch
6. Tom van Tilborg	DGMobiliteit	9 mei, 11.00u	Rijkskantoor, Rijnstraat 8, Den Haag
7. Pieter van Ginneken	Rijkswaterstaat	16 mei, 12.00u	Groothandelsgebouwen, Stationsplein 45, Rotterdam
8. Paul Bevers	Provincie Noord-Brabant	17 mei, 09.00	Provinciehuis, Brabantlaan 1, 's-Hertogenbosch
9. Marco van der Meer	Gemeente Tilburg	31 mei, 09.30	Stadskantoor 6, Spoorlaan 181, Tilburg



## BIJLAGE II: TOPIC-LIJST EN CHECKLIST

De onderstaande topic-list werd gehanteerd om de semigestructureerde interviews structuur te geven, maar er werd van afgeweken indien andere onderwerpen belangrijker bleken te zijn.

- Introductie (kennismaking, achtergrond onderzoek, wijzen op anonimiteit)
- Achtergrond respondent (opleiding, huidige functie)
- Toelichting [deelopgave]
  - Checklist:
    - Wat was/is het vraagstuk/probleem dat de [deelopgave] heeft gestart?
    - Wat was/is het doel van de [deelopgave]?
    - In hoeverre sluit het doel aan bij de hoofdoelen van SmartwayZ.NL?
    - Wat was/is uw rol binnen de [deelopgave]?
    - Wat was/is de achtergrond van de betrokken partijen?
    - Hoe wordt bereikbaarheid hierin opgevat?
- Het besluitvormingsproces
  - Checklist, fases:
    - Wat waren de kantelpunten in het proces? Waarom?
    - Hoe waren de sessies ingericht?
    - Wat was het doel van de sessies?
  - Checklist, samenwerking (=interactie en coöperatie tussen betrokken partijen):
    - Wie zaten/zitten er allemaal aan tafel?
    - Verandert wie er aan tafel zit? Waarom?
    - Hoe verliep de samenwerking tussen de betrokken partijen?
    - Hoe verliep de samenwerking met de politiek?
    - In hoeverre zijn communities betrokken in de [deelopgave]?
  - Checklist, communicatie (=de wijze waarop informatie wordt):
    - Wat voor informatie wordt in de sessies aangedragen?
    - Hoe wordt kennis in de sessies gedeeld?
    - Wie levert de informatie/kennis aan?
    - Met welk doel wordt deze informatie/kennis gedeeld?
    - In hoeverre leveren de communities kennis op? Wat wordt hiermee gedaan?
  - Checklist, consensus (=de mate van overeenstemming over bepaalde onderdelen):
    - Hoe is de overeenstemming over het probleem ontstaan?
    - Hoe werd/wordt omgegaan met onzekerheden?
    - Hoe wordt overeenstemming over de oplossing bereikt?
    - Heeft het proces geleid tot indicatoren/uitvoering van studies?
- Algemeen
  - Checklist:
    - Zou u een onderdeel van het proces anders hebben aangepakt?
    - Zou u een vervolggave op dezelfde manier aanpakken?
    - Aanvullingen op besproken topics?
    - Waar zou een ondersteunende aanpak inzicht in moeten bieden?
- Afsluiten interview
  - Checklist:
    - Verzoek eventueel vervolginterview?
    - Animo voor 'testen' van uitkomsten middels groepsessie?

## BIJLAGE III: EVALUATIEFORMULIER GROEPSSESSIE

Het onderstaande formulier werd gebruikt na afsluiting van de groepsessie. De ingevulde formulieren staan in het bijlagenboek.

Dit formulier dient ter evaluatie van de sessie 'Hoe bereikbaar is bereikbaarheid: een onderzoek naar de besluitvorming omtrent mobiliteitsopgaven'. De onderstaande tabel is ingedeeld in een drie onderdelen van de sessie: de presentatie, de (collectieve) opdracht, de matrix 'methode'. Graag aangeven bij de volgende stellingen in hoeverre je het eens bent met de stellingen. Eventuele aanvullingen kunnen onderaan worden omschreven.

\*Let op! Enkele vragen zijn alleen van toepassing op respondenten van de interviews.

<b>De presentatie</b>	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens	n.v.t.
Ik kreeg een goed beeld van het vraagstuk en het doel						
Er kwam duidelijk naar voren wat van mij verwacht werd						
De inhoud van de presentatie was volledig en goed te volgen						
<b>De opdracht</b>	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens	n.v.t.
Ik heb het gevoel dat goed naar mijn punten werd geluisterd						
Ik zie deze aanpak als een handig middel om het gesprek te voeren over de 'hoe-vraag'						
De aanpak hielp mij om conservaties te starten die normaal maar gering gevoerd worden						
<b>De matrix</b>	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens	n.v.t.
Ik heb het gevoel dat mijn wensen/behoefte goed waren vertegenwoordigd						
De matrix was ondanks beknopte achtergrondinformatie goed te begrijpen						
De matrix deed recht aan de complexiteit van de mobiliteitsopgaven						

Wat had je graag anders gezien tijdens de sessie? (Optioneel)

---



---



---

Wat vond je sterk aan de sessie? (Optioneel)

---



---



---

Andere op-/aanmerking (Optioneel):

---



---

## BIJLAGE IV: DE OPERATIONALISATIE VAN HOOFD- EN SUBDOELEN VAN SMARTWAYZ.NL

De onderstaande tabel is afkomstig uit het governance-structuur document van SmartwayZ.NL (SamrtwayZ.NL, 2016c) en geeft de operationalisering van de hoofd- en subdoelen van het programma weer.

<b>Hoofddoel</b>	<b>Doorstroming verbeteren</b>	<b>Innovaties stimuleren</b>	<b>Goede procesvoering</b>	<b>Verkeersveiligheid en Leefbaarheid verbeteren</b>
<b>Subdoel</b>	<b>Files op snelwegen verminderen</b>	<b>Grootschalig gebruik van innovatieve toepassingen</b>	<b>Efficiënt</b>	<b>Verkeersveiligheid verbeteren</b>
Indicatoren	Verkeersvolumes en files	Aandeel innovaties	Kosten	Ongevallen
	Reistijden en betrouwbaarheid	Ontwikkeling van de innovaties		
	Bereikbaarheid van steden en economische toplocaties	Impact van innovatieve toepassingen		
<b>Subdoel</b>	<b>Een goed functionerend regionaal wegennet</b>	<b>Gebruikersacceptatie van innovaties</b>	<b>Effectief</b>	<b>Leefbaarheid verbeteren</b>
Indicatoren	Verkeersvolumes en files	Gebruik van innovaties per gebruikersprofiel	Snelheid in proces	Leefomgevingskwaliteit
	Reistijden en betrouwbaarheid (deur tot deur)	Gedragsverandering	Juiste informatie	Luchtqualiteit
	Bereikbaarheid van steden en economische toplocaties		Voldoende informatie	Geluid
			Correcte rolinvulling	
			Samenwerking	
<b>Subdoel</b>	<b>Comodaliteit stimuleren</b>	<b>Internationale inbedding</b>	<b>Zorgvuldig</b>	
Indicatoren	Alternatieven voor wegverkeer	Internationale samenwerking	Transparant handelen en besluiten	
	Mobiliteitsdiensten (apps e.d.)	Kennisuitwisseling	Democratische legitimatie (Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden)	
		Communicatie		

