

9

**Guido Enthoven**

**Sturing in  
2030: Waar ligt  
de macht?**



**Op welke wijze** zal er in 2030 gestuurd worden op het gebied van ruimtelijke ordening? Wat zal de rol van burgers en civil society daarbij zijn? Zijn burgers en buitenlui in de toekomst vooral lijdend voorwerp van ontwikkelingsplanologie, of zitten ze actief aan de knoppen? In dit essay worden ontwikkelingen verkend op een aan ruimtelijke ordening verwant domein: de wereld van verkeer en infrastructuur. Dit gebeurt aan de hand van een drietal sturingsscenario's, waarin achtereenvolgens overheid, markt en civil society domineren.

**Vooraf** | Het is nauwelijks mogelijk om eenduidige uitspraken te doen over sturing anno 2005. Sturing is een diffuus proces dat plaatsvindt in verschillende rondes en arena's, waarbij allerlei actoren op onderdelen formele en informele invloed uitoefenen op het te nemen besluit. Wanneer het al lastig is om de huidige sturingsarrangementen te beschrijven, dan geldt dit in versterkte mate voor sturing in 2030. In dit artikel zal een verkenning worden gedaan naar een drietal extreme sturingsscenario's. In het eerste spoor versterkt de overheid haar invloed en slagkracht. Het tweede spoor gaat uit van een groeiende dominantie van de markt en het bedrijfsleven op het terrein van infrastructuur en mobiliteit. In het derde spoor ontwikkelen burgers en maatschappelijk middenveld (civil society), zich tot een expliciete vraagsturende macht. In alle drie de sporen kunnen reizigers op verschillende manieren hun invloed doen gelden. Het is aan de lezer en de volgende generatie beslissers om misschien het beste van deze werelden te combineren.

**SCENARIO I: STERKE OVERHEID | Voorafgaande situatie** | De eerste jaren van de 21ste eeuw kenmerkten zich door een terugtrekkende overheid. Er leefde een breed besef dat de overheid niet meer alles zelfstandig kon sturen en bepalen. In een multi-actor context, waarbij de overheid niet beschikte over effectieve bevelsrelaties met het veld, was samenwerking met andere partijen noodzakelijk, zo leerde de ervaringen rond de mislukte introductie van het rekeningrijden. Binnen Rijkswatersteet (RWS) werden verschillende sturingsarrangementen in de praktijk beproefd. Soms zette men in op een gebiedsgerichte benadering, waarbij afspraken werden gemaakt met de betrokken bestuurlijke en maatschappelijke partijen, zoals bij SWINGH in de regio Haaglanden. Soms maakte RWS gebruik van publiek-private samenwerking (PPS). Regelmatig werden betrokken burgers en organisaties gevraagd inbreng te leveren bij het ontwikkelen van plannen via allerlei vormen van interactieve planvorming. Er werd veel gepraat, veel overlegd, veel gebrainstormd, maar naarmate de tijd vorderde, groeide het besef dat de feitelijke uitvoering vaak achterbleef. Elk der betrokken partijen had eigen belangen, behoeften en wensen en het inzetten op win-win-win was weliswaar op papier een wonderschoon streven, maar bleek in de praktijk toch moeilijk te realiseren. Het gebeurde dan ook niet zelden dat dergelijke processen na een jarenlange verkenning en ontwikkeling uiteindelijk in de onderhandelings- en besluitvormingsfase alsnog vastliepen. Een belangrijke factor daarbij was de

versplintering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende departementen, provincies, gemeenten en vervoersregio's.

**Een nieuwe koers** | Uiteindelijk ging het roer om in 2012. Na roerige verkiezingen met de grote winst van de partij DADEN, werd het sturingsregime sterk veranderd. Besluitvorming vond vanaf dat moment plaats in 2 fasen. In de eerste fase werden reizigers, omwonenden, bedrijven, lagere overheden uitgenodigd om mee te denken, ideeën in te brengen en beleidsopties te ontwikkelen. In fase 2 werden knopen doorgehakt, bij voorkeur in een onderhandelingproces tussen alle betrokken partijen. Indien deze partijen er echter niet binnen een jaar in slaagden om overeenstemming te bereiken, dan nam de minister van V&W haar verantwoordelijkheid. Zij was in staat om beslissingen te nemen, niet alleen met betrekking tot haar eigen bevoegdheden, maar ook bij conflicterende opvattingen tussen gemeenten, provincie, regio's en de verschillende departementen. Deze stok achter de deur - de sterke arm van de minister - zorgde voor doorbraken in de verschillende onderhandelingsarena's. Er gebeurde weer wat in Nederland.

**SCENARIO II: MARKT, TENZIJ | Voorafgaande ontwikkeling** | De eerste jaren van de 21-ste eeuw kenmerkten zich door een terugtrekkende overheid. In het Actieprogramma Andere Overheid van het tweede kabinet Balkenende stond een integrale herbezinning op de taken van de overheid centraal. De vraag was wat de overheid nog moest blijven doen en welke taken zij beter aan andere partijen zou kunnen overlaten. De overheid moest zich beperken tot haar kerntaken en meer publieksgericht gaan werken. In het RWS Ondernemingsplan 2004 werd deze filosofie verder uitgewerkt. Eén van de belangrijke uitgangspunten vormde hierbij het principe 'Markt, tenzij'. Aanleg, onderhoud en beheer moesten zoveel mogelijk bij de marktpartijen komen te liggen, waarbij RWS als professioneel opdrachtgever de regie voerde.

**Succes** | Deze ontwikkeling had enige tijd nodig, maar was uiteindelijk een doorslaand succes. Er ontstonden inderdaad rijkere oplossingen door de creativiteit van marktpartijen in een vroeg stadium te mobiliseren en ruimte te geven. De oplossingen waren op de lange termijn ook goedkoper omdat de bedrijven er belang bij hadden ontwikkeling, aanleg, onderhoud en beheer zo efficiënt mogelijk te organiseren en te integreren. Reizigers werden door de markt op grote schaal betrokken via klantenpanels, focusgroepen, surveys en belevingsonderzoeken. Immers, de mate waarin een bedrijf haar publieksgerichtheid en oriëntatie op de reiziger had geoperationaliseerd, vormde een belangrijk criterium bij de gunning door RWS.

**Outsourcing overheid** | Rond 2015 werd een nieuwe rijksbrede kerntakendiscussie ingezet, die nog veel ambitieuzer was dan de exercitie van 2004. De beoogde resultaten waren

ook vooraf helder geformuleerd: minimaal de helft van de taken en activiteiten van het rijk zouden in de toekomst door de markt en/of de civil society moeten worden uitgevoerd. Op basis van de goede ervaringen met 'Markt, tenzij' pakte RWS deze uitdaging snel op. In hoog tempo werden activiteiten rond personeel en organisatie, administratie, controle, juridische zaken, kennismanagement en communicatie bij andere partijen belegd. RWS ontwikkelde zich tot een buitengewoon lenig en flexibel inkoper van diensten op maat. De omvang van de staande organisatie werd zoveel mogelijk beperkt en zakte in 2021 voor het eerst onder de 1.000 fte. RWS ging met bedrijven, consortia en maatschappelijke organisaties kort- en langlopende contracten aan rond concrete projecten en knelpunten. Ook op het gebied van kwaliteitsbeoordeling en controle maakte de overheid intelligent gebruik van 'peer-constructies', waarbij professionals werden ingehuurd om de kwaliteit te beoordelen en borgen. In 2030 had RWS zich ontwikkeld tot een zeer compacte, maar invloedrijke regisseur, waaromheen tal van marktpartijen zich organiseerden met een breed scala aan producten en diensten. Deze constellatie vormde het uitgangspunt voor de reorganisatie van de gehele rijksdienst van 2032.

**SCENARIO III: BURGER BEPAALT | Voorafgaande ontwikkeling |** De eerste jaren van de 21-ste eeuw kenmerkten zich door een terugtrekkende overheid. De kiezersopstand van 2002 waarbij Pim Fortuyn een grote groep ontevreden burgers wist te mobiliseren, dreunde nog lang door. 'We moeten beter luisteren naar de burger' werd de nieuwe mantra, die alle partijen, van links tot rechts bijna tot vervelens toe herhaalden. Er werd periodiek een 'belevingsonderzoek' ingezet, waarbij de burgers hun meningen en beleving over tal van onderwerpen konden geven. De dialoogvormen die aan het eind van de vorige eeuw werden beproefd onder het motto van interactieve planvorming, coproductie en burgerconsultatie, ontwikkelden zich tot standaardinstrumenten in het openbaar bestuur. De ANWB werd ingeschakeld om de discussie over rekeningrijden opnieuw op de maatschappelijke agenda te zetten. Planvorming zonder uitgebreide consultatie van de omgeving was in die dagen 'not done'. Deze beweging richting interactiviteit was gebaseerd op een aantal motieven. Er waren mensen die voor consultatie pleitten vanuit het perspectief van democratische vernieuwing en die de burger als 'citoyen' wilden betrekken bij politieke besluitvorming. Anderen zagen vooral kansen vanuit het perspectief van kwaliteitsverbetering: de reiziger als ervaringsdeskundige die met zijn 'lay expertise' kon bijdragen aan de kwaliteit van planvorming. En tenslotte was er ook een groep die hier buitengewoon pragmatisch - soms zelfs opportunistisch - in opereerde. 'Het kan helemaal geen kwaad indien iedereen zijn plas erover kan doen; de marges zijn toch buitengewoon smal en door mensen vooraf te betrekken krijg je achteraf minder weerstand.' In 2004 formuleerde RWS de ambitie om zich te ontwikkelen tot een 'publieksgericht dienstverlener'. De burger werd hierbij deels gezien als 'citoyen', als hierboven beschreven, maar het accent werd toch vooral gelegd op de burger als klant of afnemer van publieke diensten.

De inzet was om de behoeften van de klant van RWS beter te bedienen.

**Veel vrijblijvendheid** | Mooie ambities, maar de praktijk bleek weerbarstig. Dat had nog niet eens zozeer te maken met de bestaande organisatiecultuur van RWS. Natuurlijk, het feit dat RWS een sterke ingenieurscultuur had, waarbij gedurende 200 lange jaren de natte en droge infrastructuur achter tekentafels werd ontworpen door internationaal gerespecteerde, buitengewoon deskundige professionals, maakte een focus op het publiek als alfa en omega van planvorming op zijn minst lastig. En ook het feit dat een grote organisatie per definitie sterke mechanismen kent die leiden tot een interne oriëntatie, een permanente afstemming via overlegstructuren van betrokken afdelingen en diensten en de omvangrijke papieren werkelijkheid die in dergelijke processen pleegt te worden geschapen, was niet de belangrijkste factor. Nee, de belangrijkste reden waarom deze opzet niet slaagde lag in de vrijblijvendheid van burgerconsultatie. Deze vrijblijvendheid had twee kanten. Burgers realiseerden zich meer en meer dat ze van alles konden inbrengen en overall over konden meepraten, maar dat dit nauwelijks enige relatie leek te hebben met de plannen die via politieke besluitvorming geaccordeerd werden. Hun inbreng kwam terecht in een soort tombola en het 'lootje dat getrokken werd' leek verdacht veel op hetgeen RWS toch al van plan was te doen. Aan de andere kant groeide ook bij bestuurders en ambtenaren de irritatie over de vrijblijvendheid van de burgerbetrokkenheid, maar dan vanuit een ander perspectief. Burgers gedroegen zich niet zelden als verwende diva's zoals voormalig minister Dijkstal het placht uit te drukken. Tijdens bijeenkomsten was er veel geweeklaag over de prestaties van RWS. De wensenlijstjes waren lang en deels onverenigbaar. Alles moest sneller en betrouwbaarder en schoner en stiller. Maar als burgers werden gevraagd om zelf een inspanning te leveren dan bleef het ijzingwekkend stil. Automobilisten waren met geen stok uit de auto te krijgen, openbaar vervoer was geen optie, het delen van de auto met anderen in de vorm van carpoolen of autodate was niet aan de orde en meer gaan betalen voor mobiliteit, dan wel gerichtere heffingen waren helemaal onbespreekbaar. En wel met zijn allen om 18.00 uur achter de aardappels met jus willen zitten.

**Een nieuwe koers** | Na de roerige verkiezingen van 2012 ging het roer om. Bestuurders en burgers waren beide ontevreden over de gegroeide situatie. Er werd ingezet op een wederzijdse deal: reizigers kregen meer daadwerkelijke invloed, maar kregen daarbij ook een eigen verantwoordelijkheid voor het slagen van het beleid. Kort en goed werd een oud idee van Hans Smits uit de kast gehaald en opgepoetst. Hij pleitte in 2004 voor een regionale vervoersautoriteit, in de vorm van een publiek-private Verkeersonderneming. Deze gebiedsgerichte aanpak was deels geïnspireerd door de commissie Luteijn. Een Vereniging van Automobilisten werd mede-aandeelhouder in deze Verkeersonderneming, naast de betrokken overheden en bedrijven.

De reiziger kreeg daarmee mede beslissingsbevoegdheid over parkeerbeleid, openbaar vervoer, prijsmaatregelen en aanleg van nieuwe infrastructuur. Het lidmaatschap van de Vereniging werd ook fiscaal aantrekkelijk gemaakt. De automobilisten bleken bereid om in ruil voor hun feitelijke invloed hun auto één dag in de week te laten staan. Door de gezamenlijke inspanningen van overheden, bedrijven én reizigers bleken de files inderdaad af te nemen. Deze aanpak kreeg al snel buitenlandse bekendheid - 'Citizen Commitment Poldering' - en kreeg internationale navolging in dichtbevolkte gebieden.

**Sturing rond ruimtelijke opgaven** | Hierboven zijn een drietal scenario's geschetst, waarin het primaat van de sturing op het gebied van mobiliteit en infrastructuur afwisselend bij een van de drie belangrijkste partijen ligt: overheid, markt en burger. Deze scenario's zijn te vertalen naar het domein van ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie. Juist ook op het gebied van inrichting van de ruimte wordt volop nagedacht over verandering van sturingsarrangementen. Ook bij vraagstukken van ruimtelijke ordening is sprake van een problematische rol van de overheid; waarbij enerzijds sprake is van het ontbreken van effectieve bevelsrelaties met andere partijen en anderzijds het regisserend vermogen van de (provinciale) overheid vaak te wensen over laat. De rol van marktpartijen is zich ook in dit domein verder aan het uitkristalliseren, waarbij er soms te weinig gebruik wordt gemaakt van de energie en slagkracht van projectontwikkelaars en andere private organisaties, terwijl in andere gevallen juist teveel vertrouwd wordt op werking van de markt. Op het gebied van ruimtelijke ordening leidt de 'Invisible Hand' van de vrije markt niet altijd tot de beste van alle mogelijke uitkomsten. En vooral is de rol van burgers en maatschappelijke organisaties - de civil society - bij ruimtelijke vraagstukken nog nauwelijks uitgekristalliseerd. Het denken over effectieve vormen van het consulteren, betrekken en committeren van burgers en maatschappelijke organisaties bij ruimtelijke ordening is nog maar net op gang gekomen en het ontbreekt vrijwel aan op de praktijk geschoeide empirische inzichten. Er lijkt met name nog veel creatieve ruimte te liggen op het gebied van grootschalige regionale consultaties - bijvoorbeeld via een Preferendum - en op het terrein van het mobiliseren van publiek commitment, waaronder vormen van 'maatschappelijk aandeelhouderschap' van blauw-groene bestemmingen. Het zou interessant zijn om expliciet te experimenteren met de verschillende sturingsconstellaties. Daarbij kan gedacht worden aan een open inschrijving voor provincies in 2007. Limburg meldt zich dan bijvoorbeeld aan voor 'Sterke overheid', Zuid-Holland voor 'Markt, tenzij' en Overijssel voor 'Burger bepaalt'. Deze aanvragen worden gehonoreerd en via de figuur van beleidsexperimenten ook in wet- en regelgeving mogelijk gemaakt. In 2010 wordt de balans opgemaakt en wordt het beste van de verschillende constellaties vertaald in een nieuw sturingsarrangement voor ruimtelijke inrichting. Tenslotte In de drie bovengaande scenario's worden lijnen vanuit het heden doorgetrokken naar de toekomst. Het opmerkelijke is, dat alle drie de scenario's vanuit de huidige situatie een zeke-

re mate van geloofwaardigheid hebben. We hebben op dit moment in de tijd blijkbaar nog echt iets te kiezen. Het is ook nodig om een keuze te maken, want in het slechtste geval ontstaat een situatie waarin alleen de nadelen van een van bovenstaande scenario's realiteit worden: ontevreden burgers, een markt die zijn verantwoordelijkheid niet neemt, een overheid die aarzelt tussen een regierol en een klassieke technocratie. Als we de ruimtelijke inrichting op haar beloop laten dan is het niet ondenkbaar dat er óf niets gebeurt omdat partijen elkaar vasthouden in een houdgreep, óf dat het leidt tot maatschappelijk sub-optimale uitkomsten als gevolg van de vigerende mechanismen. Het is ook mogelijk om een vorm van sturing te creëren die recht doet aan de kracht van alle drie de partijen. Het organiseren van een grotere betrokkenheid en actief commitment van boeren, burgers en buitenlui en van hun maatschappelijke organisaties - de civil society - zou daarbij wel eens als een hefboom kunnen werken, zo leert ons bovengaannde beknopde scenario-exercitie. (Dit essay is deels gebaseerd op het artikel 'Reiziger aan de knoppen?' in 'Reiziger in de Toekomst', Rijkswaterstaat, WnT, juni 2005)