

(Bijdragenr. 118)

Draagvlak voor multisectorale indicatoren

M. Olde Klieverik
(Universiteit Twente)

S.I.A. Tutert
(Witteveen+Bos en Universiteit Twente)

Samenvatting

In deze bijdrage worden de resultaten van een afstudeeronderzoek naar de inhoudelijke en procesmatige meerwaarde van de uitwisseling van sectoroverstijgende kennis en informatie gepresenteerd en bediscussieerd. Kennisdeling tussen beleidsafdelingen van een gemeente vindt op dit moment vaak op een impliciete manier plaats. Onderzoek geeft echter aan dat behoefte bestaat aan meer expliciete kennisdeling. Volgens beleidsmedewerkers kan verkeer- en vervoersbeleid met behulp van meer kennisdeling maatschappelijk relevanter worden gemaakt. Als instrument voor kennisdeling kunnen (GIS) kaarten met multisectorale indicatoren worden gebruikt. De vraag blijft vooralsnog echter wel bestaan of het gebruik van dergelijke multisectorale indicatoren zal leiden tot “beter” verkeer- en vervoersbeleid.

Trefwoorden

Multisectoraal, GIS, indicatoren, kennisdeling, verkeer- en vervoerbeleid, welzijnsbijdrage

1. Inleiding

Het huidige verkeer- en vervoersbeleid lijkt nog erg gefocust op het functioneren van de infrastructuur. Dit kan leiden tot een te sectorale benadering, waarbij verkeerskundige principes en normen belangrijker zijn dan de betekenis voor gebruikers en de samenleving in het algemeen. Verkeer- en vervoersbeleid kan echter voor een groot deel worden beschouwd als afgeleid beleid. De bijbehorende verkeerskundige beleidsdoelstellingen zouden bij moeten dragen aan beleidsdoelstellingen op andere beleidsterreinen. Een van de belangrijke hogere beleidsdoelen is de mogelijkheid te scheppen voor een ieder in de samenleving om volledig in deze samenleving te participeren en te voorkomen dat men sociaal uitgesloten raakt. Het verkeer- en vervoersbeleid kan hieraan een expliciete bijdrage leveren. De vraag is dan niet bijvoorbeeld hoe de doorstroming op het netwerk kan worden verbeterd, maar met welke beleidsinterventies de welzijnsbijdrage van verkeer en vervoer kan worden gemaximaliseerd. Om hier antwoord op te geven, moeten koppelingen met beleid van andere sectoren worden gelegd.

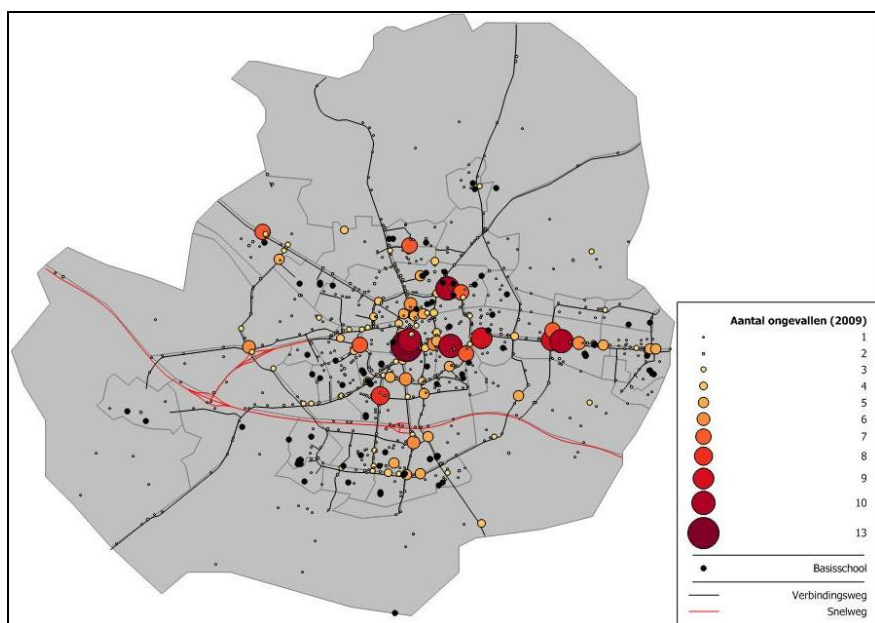
Een verbeterde samenwerking met andere relevante beleidsterreinen (economie, ruimte, sociaal, ecologie) zou het verkeer- en vervoersbeleid niet alleen betekenisvoller, maar ook duurzamer kunnen maken. In tabel 1 is aangegeven welke transitie het conventionele verkeer- en vervoersbeleid dan moet doorlopen.

Tabel 1: Duurzaam verplaatsingsbeleid (Halden, 2009)

| Conventioneel verkeer- en vervoersbeleid | Duurzaam verplaatsingsbeleid |
|---|---------------------------------------|
| Mobiliteit | Bereikbaarheid |
| Focus op verkeer | Focus op mensen |
| Weg- en spoorverbindingen | Verbinding mensen en locaties |
| Voorspelde vraag | Geplande vraag |
| Reistijdminimalisatie | Bereikbaarheidsmaximalisatie |
| Afzonderlijke vervoerswijzen | Integratie |
| Gescheiden | Gedeeld |
| Sectoraal | Cross-sectoraal |
| Verbeterde voertuigefficiëntie | Nieuwe vormen van voertuigefficiëntie |

Uit de analyse van meerdere gemeentelijke mobiliteitsplannen blijkt dat in veel gevallen al impliciet koppelingen worden gelegd met ander beleid. De relaties tussen het verkeer- en vervoersbeleid en de andere relevante beleidsterreinen komen echter vaak onvoldoende tot uiting in de verkeerskundige beleidsdoelstellingen. Dit kan ertoe leiden dat de samenhang tussen deze beleidsdoelen en uiteindelijk genomen maatregelen onduidelijk blijft. Dit lijkt met name het geval te zijn in relatie tot het sociale beleid. Verkeersmaatregelen laten zich lastig vertalen naar direct meetbare sociale effecten. De welzijnsbijdrage van het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid kan hierdoor onduidelijk blijven. Een gedeelte van dit beleid lijkt mede hierdoor niet rationeel te zijn.

Een meer integrale aanpak tijdens de vorming van het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid kan wellicht een gedeelte van deze problemen oplossen. Een verbetering van de integratie van verkeer- en vervoersbeleid met andere beleidsterreinen zou kunnen plaatsvinden tijdens de fase van verwerving van kennis en informatie. Het genereren en uitwisselen van kennis en informatie met andere beleidsterreinen kan een bijdrage leveren. Hierbij kan concreet worden gedacht aan het gebruik van multisectorale indicatoren om multisectorale kennis te genereren en expliciet te maken. Deze indicatoren zijn samengestelde indicatoren waarin informatie uit verschillende beleidsterreinen met elkaar wordt gecombineerd. In figuur 1 is bijvoorbeeld het aantal ongevallen in de buurt van basisscholen gevisualiseerd.



Figuur 1: Aantal ongevallen in omgeving basisscholen (Data: Gemeente Enschede, 2009)

Wanneer de kennis en informatie uit de verschillende beleidsterreinen aan elkaar gekoppeld wordt, kunnen heldere inzichten ontstaan in de integrale gevolgen van beleidsbeslissingen op meerdere beleidsterreinen. Dit werkt dus in twee richtingen: de inhoud van het verkeer- en vervoersbeleid kan worden verbeterd door gebruik te maken van kennis en informatie uit andere beleidsterreinen, maar de andere beleidsterreinen kunnen ook profiteren van kennis en informatie van het verkeer- en vervoersbeleid.

Daarnaast kunnen de technologische ontwikkelingen van het afgelopen decennium ook een grotere rol gaan spelen. Door de komst van het internet is informatie steeds beter beschikbaar gekomen. Om de uitwisseling van informatie te verbeteren, wordt al gebruik gemaakt van geografische informatiesystemen. De mogelijkheden die geografische informatiesystemen bieden, lijken echter nog onvoldoende te worden benut. Geografische informatiesystemen hebben het voordeel verschillende informatiebronnen te kunnen combineren, waardoor ook informatie uit andere relevante beleidsterreinen gevisualiseerd kan worden in relatie tot het verkeer- en vervoersbeleid. De indruk bestaat dat in de huidige situatie de relaties tussen de verschillende beleidsterreinen voornamelijk gelegd worden met behulp van impliciete kennis van de betrokken beleidsmedewerkers.

Een gedeelte van bovenstaande veronderstellingen is onderzocht in een afstudeeronderzoek bij Witteveen+Bos en de Universiteit Twente. Tijdens het onderzoek is inzichtelijk gemaakt of en op welke wijze intersectorale kennisdeling met behulp van multisectorale indicatoren kan bijdragen aan een potentiële verbetering van de inhoud van het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid tijdens de beleidsvorming.

Het onderzoek is verdeeld in verschillende thema's:

1. Huidige stand van zaken en “ autonome” ontwikkelingen
2. Meerwaarde van multisectorale indicatoren
3. Mobiliteitsplan 2.0

In de uitwerking van alle thema's wordt onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige aspecten van kennisdeling.

2. Huidige stand van zaken en “ autonome” ontwikkelingen

Met behulp van een literatuurstudie is onderzocht wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot het gebruik van kennis en informatie uit de relevante beleidsterreinen (incl. verkeer- en vervoersbeleid) tijdens de ontwikkeling van het verkeer- en vervoersbeleid. Daarnaast zijn “autonome” ontwikkelingen onderzocht die in de toekomst kunnen bijdragen aan een verbetering van kennisdeling. Vervolgens zijn interviews afgenomen met personen in sectoren die verschillende raakvlakken hebben met het verkeer- en vervoersbeleid om de bevindingen uit de literatuur te toetsen aan de praktijk en aan te vullen met hun eigen bevindingen.

Huidige stand van zaken

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat multisectorale kennis en informatie in verschillende mate wordt meegenomen tijdens de ontwikkeling van het verkeer- en vervoersbeleid. Naast de directe effecten gaat de meeste aandacht uit naar de effecten op ruimtelijk, ecologische en in mindere mate economisch terrein. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van resultaten uit verkeersmodellen om de effecten kwantitatief in te schatten. Verkeersmodellen lijken echter minder geschikt te zijn om problemen en toekomstige ontwikkelingen op lokaal niveau in te schatten. De modellen hebben een hoog detailniveau en zijn zeer sectoraal, waardoor de gevolgen op andere beleidsterreinen onvoldoende duidelijk worden. Daarnaast bleken gemeenten weinig gebruik te maken van expliciete monitoring en evaluatie van het verkeer- en vervoersbeleid, waardoor waardevolle kennis en informatie over de effectiviteit van het beleid verloren gaat.

Tijdens de interviews is gebleken dat het gebruik van kennis en informatie in de beleidspraktijk niet strookt met de theoretische beleidscyclus. Er wordt bijvoorbeeld erg veel gebruik gemaakt van impliciete kennis bij de vorming van het beleid en de rol van expliciete kennis is beperkt. Daarnaast spelen politieke belangen een grote rol bij de totstandkoming van beslissingen. Hierbij wordt vaak alleen gebruik gemaakt van kennis en informatie die de beleidsvoorstellen ondersteunen. Het verkeer- en vervoersbeleid wordt te sectoraal benaderd en de resultaten uit verkeersmodellen worden als norm aangenomen. De mening van burgers

wordt onvoldoende meegenomen. Daarnaast ontbreekt het bij ambitieuze mobiliteitsplannen aan een gedegen financiële onderbouwing.

“Autonome” ontwikkelingen

De belangrijkste “autonome” ontwikkeling die uit de literatuurstudie naar voren kwam is de vergrote aandacht voor duurzame ontwikkeling. Bij duurzame ontwikkeling spelen naast ecologische en economische ontwikkeling, ook sociale (en institutionele) ontwikkelingen een rol. Zo stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) dat in het mobiliteitsbeleid meer aandacht zou moeten worden besteed aan differentiatie van doelgroepen en leefstijlen. Duurzaamheid wordt in veel beleidsstudies genoemd als het nieuwe uitgangspunt bij de ontwikkeling van verkeer- en vervoersbeleid. Dit vraagt om een herziening van zowel de inhoud als het ontwikkelingsproces van dit beleid. Met betrekking tot het gebruik van kennis en informatie in dit proces zijn veel voorbeelden te vinden van de toepassing van geografische informatiesystemen (GIS).

De geïnterviewden zagen de meerwaarde van kennisdeling met behulp van multisectorale indicatoren tijdens de beleidsvorming. Hierbij werden verschillende “autonome” ontwikkelingen genoemd die in de toekomst zouden kunnen bijdragen aan de verbetering van kennisdeling. Duurzame ontwikkeling kwam wederom als de belangrijkste ontwikkeling naar voren, ten gevolge van de huidige economische crisis welke zorgt voor meer aandacht voor duurzame initiatieven zoals de Green Deal. Ook technologische ontwikkelingen zoals het internet en geografische informatiesystemen kunnen een bijdrage leveren. Met behulp van zogenaamde “E-spraak” kan de kennis van burgers worden ingeschakeld en enkele geïnterviewden voorzien een visuele revolutie waarin beelden steeds belangrijker worden. Ten slotte is aangegeven dat de uitwisseling van kennis en informatie tussen de verschillende betrokken actoren in het beleidsproces reeds wordt verbeterd met behulp van planning- ondersteunende systemen.

3. Meerwaarde van multisectorale indicatoren

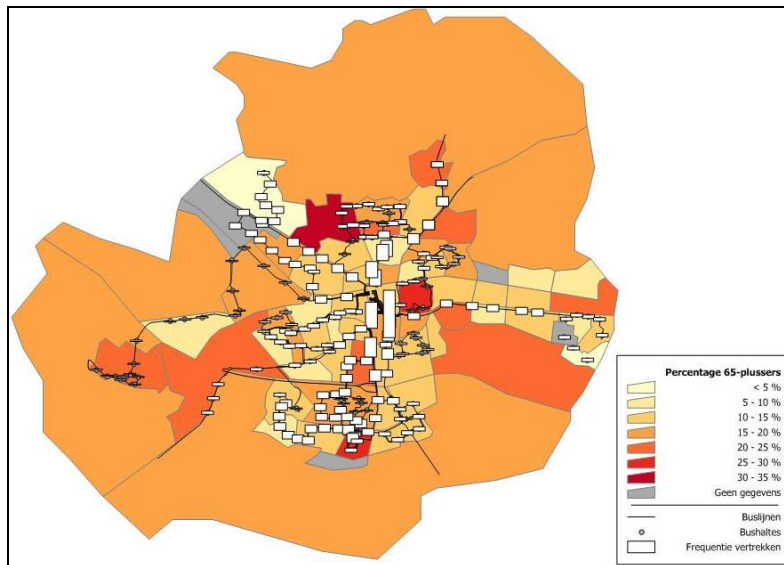
Vervolgens is onderzocht wat de inhoudelijke en procesmatige meerwaarde van multisectorale indicatoren is door de behoeften en beschikbaarheid van kennis en informatie bij gemeentelijke beleidsmedewerkers en institutionele barrières voor kennisdeling in beeld te brengen.

Behoeften en beschikbaarheid

Met behulp van een speciale interviewmethode, de Beleids Delphi methode, is de potentiële beschikbaarheid van en de behoefte aan multisectorale kennis en informatie onder beleidsmedewerkers van verschillende beleidsterreinen (incl. verkeer- en vervoersbeleid) van de gemeente Enschede onderzocht.

Tijdens het Beleids Delphi proces is gebleken dat alle beleidsmedewerkers van de gemeente Enschede zowel de inhoudelijke als de procesmatige meerwaarde van het gebruik van multisectorale indicatoren zagen. Dit is in lijn met de bevindingen uit de interviews in de voorgaande stap. De meeste beleidsmedewerkers waren overigens goed op de hoogte van de beschikbare kennis van collega's op andere beleidsterreinen. Van alle beleidsterreinen bleek

er vooral een wederzijdse behoefte te zijn aan meer inzicht in de relaties tussen het sociaal beleid en het verkeer- en vervoersbeleid.

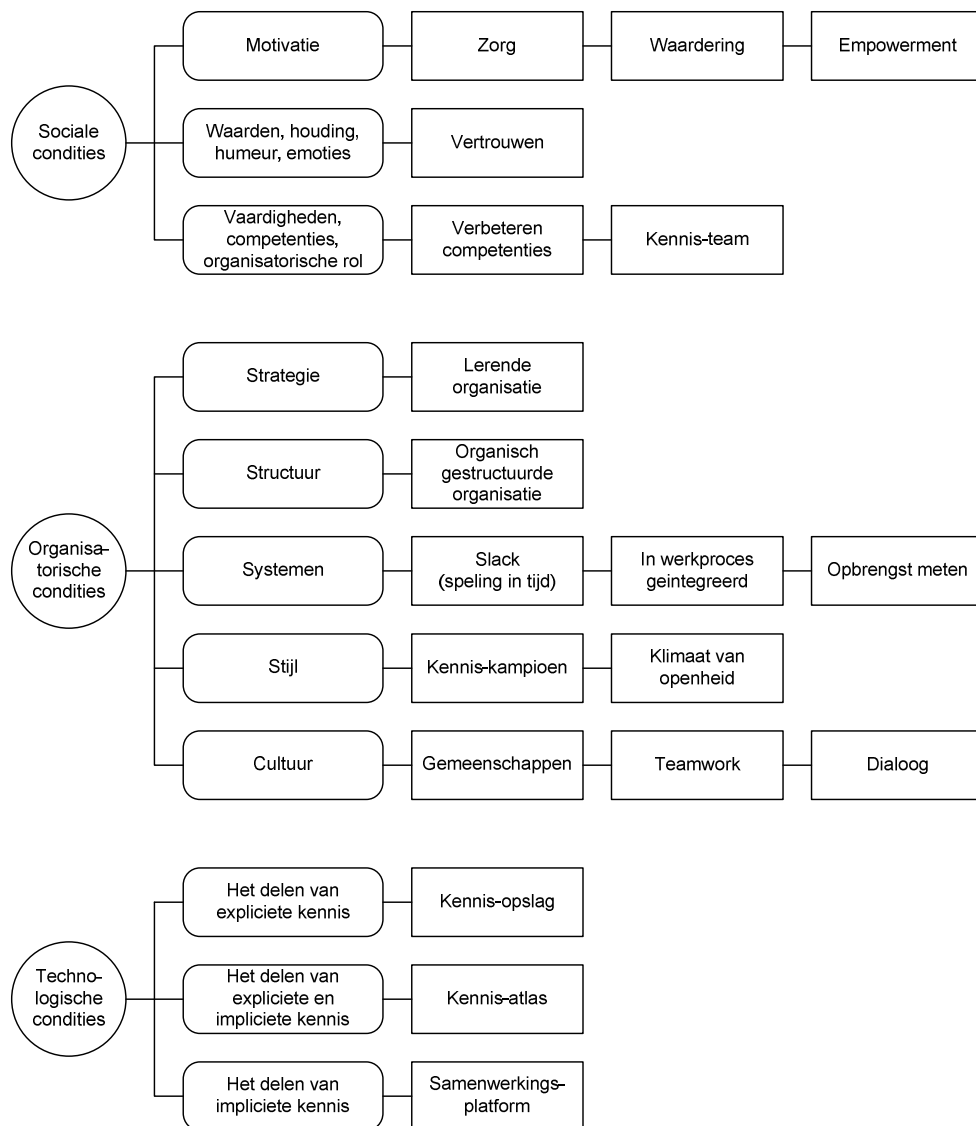


Figuur 2: Busfrequentie en percentage ouderen (Data: Gemeente Enschede, 2009)

Ondanks dat het accent op de inhoud van het beleid lag, bleek tijdens de interviews dat procesmatige factoren een grote rol spelen bij intersectorale kennisdeling. De beleidsmedewerkers constateerden dat de uitwisseling van multisectorale kennis en informatie binnen de gemeentelijke organisatie nog voor verbetering vatbaar is. Hierbij werd met name gedacht aan een betere toegankelijkheid.

Institutionele barrières

Naast de inhoudelijke aspecten zijn ook de procesmatige aspecten onderzocht die het delen van kennis en informatie kunnen belemmeren. Deze belemmeringen zijn institutionele barrières genoemd. Hierbij is gebruik gemaakt van het schema in figuur 3 waarin verschillende sociale, organisatorische en technologische condities zijn onderscheiden die kennisdeling kunnen stimuleren. Met behulp van dit schema zijn de bevindingen uit eerdere onderzoeksstappen op een kwantitatieve wijze getoetst door middel van een online enquête onder beleidsmedewerkers van grote Nederlandse gemeenten die onderdeel zijn van het VSO-netwerk. 151 gemeentelijke beleidsmedewerkers uit het VSO-netwerk zijn direct benaderd per e-mail en daarnaast is de enquête onder de aandacht gebracht op de VSO-website. Dit heeft uiteindelijk 59 volledig ingevulde enquêtes opgeleverd. Het antwoordpercentage komt hiermee op 39%. De antwoorden zijn afkomstig van beleidsmedewerkers van tenminste 33 verschillende gemeenten. Van 12 respondenten is de herkomstgemeente onbekend en van enkele gemeenten hebben meerdere respondenten de enquête ingevuld. 37 respondenten werken op een onderzoeksgerelateerde afdeling (63%). 32 van de 59 respondenten (54%) geven aan betrokken te zijn bij het verkeer- en vervoersbeleid.



Figuur 3: Conditie voor kennisdeling (Van den Brink, 2003)

Uit de enquête over institutionele barrières van kennisdeling is gebleken dat er bij gemeentelijke beleidsmedewerkers behoefte is aan meer multisectorale kennis en informatie. De uitwisseling hiervan is echter niet vanzelfsprekend. Ondanks het enthousiasme over de meerwaarde van intersectorale kennisdeling en de open houding bij beleidsmedewerkers, is niemand verantwoordelijk voor intersectorale kennisdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast hebben beleidsmedewerkers onvoldoende kennis van de mogelijkheden van geografische informatiesystemen. De aanwezige kennis en informatie is onvoldoende vastgelegd en ontsloten en deze wordt niet vertaald naar relevante kennis op andere beleidsterreinen. Uit de enquête komt naar voren dat de meerwaarde van intersectorale kennisdeling nog onvoldoende duidelijk is bij politici en bestuurders. Meerdere respondenten gaven aan dat zij nog teveel worden geregeerd door de “waan van de dag”.

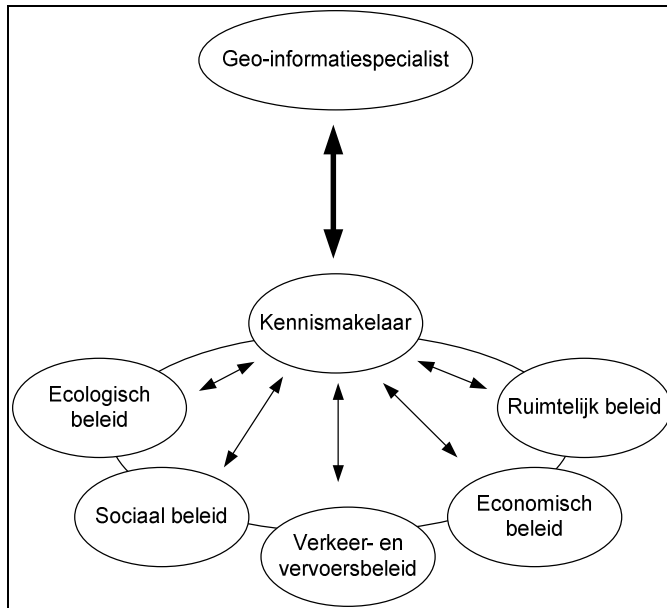
4. Mobiliteitsplan 2.0

De bevindingen uit de voorgaande deelonderzoeken hebben geleid tot een eigen visie op de inhoud en het proces van het toekomstig gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid: het Mobiliteitsplan 2.0. In het toekomstige gemeentelijke verkeer- en vervoersbeleid zouden de verplaatsingswensen van gebruikers centraal moeten worden gesteld. Als belangrijkste gebruiker moet de burger economische en sociale ontplooiingsmogelijkheden worden geboden, naast een aangenaam, schoon en veilig woonmilieu. Dit impliceert een volledige integratie van de duurzaamheidsdimensies (economie, ecologie en de sociale dimensie). Ten slotte is het onwenselijk om in het Mobiliteitsplan 2.0 generieke doelstellingen te vermelden, zoals een verbetering van de modal share van het openbaar vervoer van 5%. In plaats daarvan kunnen doelstellingen beter gedifferentieerd worden naar specifieke doelgroepen, zodat ze betekenisvoller zijn.

In het Mobiliteitsplan 2.0 spelen multisectorale indicatoren een grote rol bij de uitwisseling van kennis en informatie. Dat komt niet alleen tot uitdrukking in de beleidsinhoud, maar ook in het beleidsproces. Het gebruik van de indicatoren kan niet alleen de kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers verbeteren, maar ook die met burgers. Het gebruik kan zorgen voor verbeterde inzichten in de relaties met de verschillende beleidsterreinen en de samenhang tussen beleidsdoelen en -maatregelen. Deze meerwaarde is waarschijnlijk het grootst als de indicatoren ruimtelijk worden gevisualiseerd in de vorm van kaartbeelden.

De ontwikkeling van multisectorale indicatoren kan de uitwisseling van sectoroverstijgende kennis bij de vorming van het beleid stimuleren. Het gebruik van de kaarten kan zorgen voor een betere bewustwording van kennisdeling onder beleidsmedewerkers, maar ook onder bestuurders en politici. Multisectorale indicatoren kunnen het beste ingezet worden in een proefproject bij de vorming van gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid. Hiervoor is een soort kennismakelaar nodig die meerdere competenties moet bezitten. De kennismakelaar moet weten over welke kennis en informatie beleidsmedewerkers van verschillende beleidsterreinen beschikken, affiniteit met hun beleidsterrein hebben en de informatie kunnen samenbrengen in multisectorale indicatoren die aansluiten bij de kennisbehoefte. Tijdens het beleidsproces vraagt de kennismakelaar de beleidsmedewerkers kennis in te brengen die een relevante bijdrage kan leveren en deze kennis kan vervolgens gecombineerd worden in multisectorale indicatoren. Door bespreking van de informatie gevisualiseerd op kaarten kan vervolgens weer nieuwe kennis ontstaan. De kaarten dienen dan als een soort “praatplaat”.

De kennismakelaar vormt de spin in het web tussen de beleidsmedewerkers en de geoinformatiespecialist. Dit is weergegeven in figuur 4. De kennismakelaar is niet alleen de schakel tussen de beleidsmedewerkers van de verschillende beleidsterreinen en de geoinformatiespecialist, maar hij zorgt er ook voor dat de beleidsmedewerkers elkaars taal gaan spreken en hun beschikbare kennis en informatie met elkaar delen. Vervolgens kan de kennismakelaar deze kennis en informatie vertalen naar multisectorale indicatoren. In een volgende slag kan een gefabriceerde kaart zelfs nog aanleiding zijn voor nog meer kennisuitwisseling.



Figuur 4: De kennismakelaar, de “spin in het web”

5. Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeentelijke beleidsmedewerkers van verschillende beleidsterreinen behoefte hebben aan meer intersectorale kennisdeling en de meerwaarde van het gebruik van multisectorale indicatoren tijdens het kennisdelingsproces wordt ook gezien. De relaties tussen het verkeer- en vervoersbeleid en het sociaal beleid kunnen met behulp van multisectorale indicatoren inzichtelijk worden gemaakt. De informatie die opgeslagen wordt in geografische informatiesystemen (GIS) biedt hier uitstekende mogelijkheden voor. Omdat met name grote gemeenten beschikken over GIS, zal de meerwaarde bij deze gemeenten waarschijnlijk het grootst zijn.

Het blijft echter de vraag of het gebruik van multisectorale indicatoren tijdens de beleidsvorming ook zal leiden tot een verbetering van de inhoud van het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid. De invloed van kennis en informatie op beleidsbeslissingen kan beperkt zijn en bepaald worden door politieke belangen. De kans dat het gebruik van multisectorale indicatoren ook leidt tot een verbetering van de inhoud kan wellicht wel worden vergroot door aan enkele randvoorwaarden te voldoen die beschreven staan in het Mobiliteitsplan 2.0.

Allereerst is in deze eigen visie een andere benadering van het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid aanbevolen. In het mobiliteitsbeleid staat dan niet langer het functioneren van de infrastructuur centraal, maar het nut voor de gebruiker en de samenleving. Hierbij kan zowel gebruik worden gemaakt van objectieve als subjectieve kennis en informatie. Op deze wijze wordt het belang van de burger ook beter meegenomen tijdens de beleidsvorming. Vervolgens verdient het aanbeveling dat gemeenten een persoon in de organisatie verantwoordelijk maken voor kennisdeling tussen beleidsterreinen. Deze persoon zal over de competenties van een kennismakelaar moeten beschikken. Tenslotte wordt geadviseerd om kennisdeling met behulp van multisectorale indicatoren te stimuleren door te beginnen met een pilot tijdens de beleidsvorming, zodat de meerwaarde ook zichtbaar kan worden gemaakt voor bestuurders en politici. Wanneer deze pilot succesvol blijkt te zijn, kan een proces

worden gestart om de kennis-infrastructuur te verbeteren door kennis en informatie beter vast te leggen en beschikbaar te maken. Hierdoor kan het samenstellen van multisectorale indicatoren gemakkelijker worden gemaakt en de intersectorale kennisdeling worden verbeterd.

Referenties

Halden, D. (2009). Shaping Efficient Travel Patterns through Cross Sectoral Policy and Service Planning. *Annual Polis Conference 10th & 11th December 2009 - Brussels*.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2010). Wie ik ben en waar ik ga - Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit.

Van den Brink, P. (2003). Social, Organizational and Technological Conditions that enable Knowledge Sharing. Technische Universiteit Utrecht.

Contact

De auteurs komen graag in contact met geïnteresseerden in het afstudeeronderzoek. Mocht u het afstudeerverslag en/of de resultaten van de online VSO-enquete willen ontvangen, dan kunt u een e-mail sturen naar: m.oldeklieverik@alumnus.utwente.nl