TNO Vector

Beleidsnarratieven over mobiliteit in de zuidelijke Randstad

TNO Public ⟩ TNO-2026-16820
17 juni 2026

ICT, Strategy & Policy
tno.vector.nl
+31 88 866 00 00
info@tno.nl

TNO-2026-16820 – 17 juni 2026

Beleidsnarratieven over mobiliteit in de zuidelijke Randstad

Auteurs: Diana Vonk Noordegraaf, Isabel Wilmink, Veerle Zuurdeeg (TNO) en Mark van Twist (Erasmus Universiteit)

Rubricering rapport	TNO Public
Titel	TNO Public
Rapporttekst	TNO Public
Bijlagen	7
Aantal pagina's	72 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	7

Opdrachtgever: Christiaan Oud, Programmamanager MoVe (Mobiliteit en Verstedelijking)

Alle rechten voorbehouden
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2026 TNO

Managementsamenvatting

Van mobiliteitsvraagstuk naar fundamentele maatschappelijke opgave

In de Zuidelijke Randstad werken overheden al jaren aan een van de grootste bestuurlijke en maatschappelijke opgaven van deze tijd: het opnieuw doordenken van de relatie tussen mobiliteit, ruimte, economie en leefbaarheid. Wat ooit vooral een technisch vraagstuk leek – hoe zorgen we voor de efficiënte verplaatsing van mensen en goederen – is geleidelijk getransformeerd tot een veel fundamentelere zoektocht: hoe willen mensen leven, hoe richten we steden en regio's in en wat kunnen en willen overheden daarin sturen?

Het Mobiliteit en Verstedelijking (MoVe) programma is een regionaal samenwerkingsverband van overheden en vervoerorganisaties in de Zuidelijke Randstad en bevindt zich midden in die ontwikkeling. Niet als klassieke opdrachtgever of uitvoeringsorganisatie, maar als opmerkelijke tussenfiguur die bestuurslagen verbindt en belangen, verhalen en toekomstbeelden bij elkaar brengt. Juist in dat licht zou MoVe, als het bereid is de implicaties van de reflecties in dit rapport serieus te nemen, een verschil-makende rol kunnen vervullen in het mobiliteitsdossier van de komende decennia. Dat heldendom ligt overigens niet in grootse gebaren of spectaculaire infrastructuurprojecten, maar door zichtbaar te maken wat andere partijen impliciet laten en onbesproken houden.

Mobiliteitstransitie als breed gedeelde richting, maar met impliciete keuzes

Op vrijwel alle schaalniveaus zien we in de analyse van de mobiliteitsvisies van de MoVe-partners vergelijkbare beelden over de noodzaak van een mobiliteitstransitie. Begrippen als brede welvaart, leefbaarheid, rechtvaardigheid, gezonde steden en ruimte voor fiets en openbaar vervoer keren overal terug. De richting wordt breed gedeeld. De kern van het probleem ligt dan ook niet meer in fundamentele meningsverschillen over de stip op de horizon, maar in wat daaronder ligt: spanningen, offers en vragen over macht en invloed die zelden expliciet worden gemaakt. En juist daar begint het échte verhaal van en voor MoVe.

Het projectteam heeft voor het programma MoVe een analyse van beleidsnarratieven gemaakt. Deze narratievenanalyse maakt zichtbaar dat beleid niet alleen bestaat uit maatregelen en investeringen, maar ook uit verhalen. Elk schaalniveau vertelt een eigen versie van het mobiliteitsvraagstuk. Het Rijk positioneert zich als systeemregisseur en herdefinieert mobiliteit van doorstroming naar bereikbaarheid en toegang. In de regio benadrukt de MRDH de samenwerking en gezamenlijke ambitie. Aanvullend profileert de provincie Zuid-Holland zich als verleider en gedragsbeïnvloeder, terwijl gemeenten mobiliteit inzetten als middel voor een gezonde, leefbare en rechtvaardige stad.

De spanning achter de verschillende beleidsnarratieven

Achter al deze verhalen gaat echter een opmerkelijke spanning schuil. De ambities zijn groot, maar de politieke en maatschappelijke consequenties blijven vaak onderbelicht. Conflicten en tegenstellingen worden zelden expliciet benoemd. De auto wordt impliciet teruggedrongen, maar de vraag hoeveel sturing gericht op de inperking van de auto daarbij acceptabel is, blijft grotendeels buiten beeld. De noodzaak van gedragsverandering wordt erkend, maar de grenzen daarvan blijven vaag. Verhalen benadrukken samenwerking, maar zeggen weinig over verliezers, weerstand of machtsverschillen. Zo ontstaan technocratische narratieven waarin keuzes worden verpakt als logische vervolgstappen en fundamentele politieke dilemma's naar de achtergrond verdwijnen.

Dat leidt tot een paradox. Juist doordat er zoveel overeenstemming is, wordt minder zichtbaar waar de echte keuzes nog liggen. De grootste verschillen zitten niet in doelen, maar in tempo, scherpte en de mate waarin partijen bereid zijn sturing expliciet te maken. De toekomstige discussie zal daarom minder gaan over de vraag óf verandering nodig is, en meer over hoe ver partijen daarin willen gaan.

MoVe als aanjager van het echte gesprek waarin fricties expliciet worden gemaakt

In dat spanningsveld neemt MoVe een bijzondere positie in. Het programma kan impliciete spanningen expliciet maken – niet om (oppervlakkige) consensus te verstoren, maar om samenwerking geloofwaardiger te maken. Want zolang lastige vragen onbesproken blijven, ontstaat het risico op een ‘tactisch gat’ tussen strategie en uitvoering: ambities blijven overeind op papier, maar verwateren in de praktijk zodra zij botsen met bestaande belangen, routines of emoties.
En precies daar verschijnt ook een klassieke narratieve structuur of plotlijn: de centrale partij die voor een keuze staat. Overheden presenteren zich vaak als facilitator of verbinder en verzwijgen de moeilijke keuzes. MoVe kan juist waarde toevoegen door die ongemakkelijke ruimte wel op te zoeken – niet door zelf te beslissen, maar door het gesprek over keuzes expliciet te maken en te verdiepen.

Mobiliteit als politiek en cultureel vraagstuk: macht, blinde vlekken en echte keuzes

Dat vraagt moed, omdat de analyse óók laat zien dat achter veel beleidsverhalen een impliciete strijd om macht en invloed schuilgaat. Narratieven bepalen welke problemen zichtbaar worden én welke oplossingen denkbaar zijn. Daarbij spelen drie vormen van macht een rol: de macht van het verhaal (framing), de macht in het verhaal (rollen) en de macht over het verhaal (dominantie van narratieven).

Veel visies laten cruciale vragen liggen. Waarom wordt mobiliteitsgroei als gegeven gezien? Waarom zoeken we oplossingen vooral in infrastructuur en minder in nabijheid of het verminderen van mobiliteitsbehoefte? Waarom blijven fundamentele keuzes over automobiliteit impliciet?
Hier wordt duidelijk dat de mobiliteitstransitie niet alleen technisch of ruimtelijk is, maar ook cultureel en politiek. De auto staat symbool voor vrijheid en autonomie, terwijl diezelfde vrijheid voor anderen juist beperkingen veroorzaakt. Toch vermijden veel visies het expliciet benoemen van die spanning. Ze kiezen vooral voor verleiden en houden beperkende maatregelen impliciet, terwijl juist die nodig kunnen zijn om ambities waar te maken.

Kantelpunt in het proces van ambitie naar werkelijkheid

Daarmee komt de kernvraag scherp in beeld: durven betrokken partijen de consequenties van hun eigen verhalen werkelijk onder ogen te zien? Hier ligt de mogelijke betekenis van MoVe. Niet als partij die alle antwoorden heeft, maar als samenwerkingsverband dat het gesprek organiseert dat anderen vaak vermijden. Een actor die ruimte creëert voor twijfel, spanning en reflectie, en zichtbaar maakt dat mobiliteitsbeleid uiteindelijk niet alleen gaat over infrastructuur, maar over de inrichting van samenleving, ruimte, vrijheid en rechtvaardigheid.

In narratieve termen staat MoVe daarmee op een interessant kantelpunt. De noodzaak tot verandering is helder en de onderliggende spanningen zijn in dit rapport zichtbaar gemaakt. De echte beproeving ligt nu in de bereidheid om die spanningen daadwerkelijk bespreekbaar te maken – en voorbij de veilige logica van abstracte overeenstemming te gaan.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 1
1.1 Achtergrond 1
1.2 Opdracht 2
1.3 Doel en afbakening advies 2
1.4 Totstandkoming advies 3

2 Verdieping: brede welvaart en beleidsnarratieven 5
2.1 Het brede welvaartsperspectief op beleid 5
2.2 Beleidsnarratieven 6
2.3 Analyse beleidsnarratieven en brede welvaart 7

3 Resultaten 10
3.1 Hoofdlijnen mobiliteitsbeleid 10
3.2 Interpretatie beleidsnarratieven 11
3.3 De vorm van het narratief 14
3.4 Brede Welvaart 17
3.5 Waarden 19

4 Gespreksonderwerpen 21
4.1 Human-centric ontwerp: voor wie worden interventies ontworpen 22
4.2 De beleidsmix: wortel en de stok 22
4.3 Beleidscoherentie in beleid Rijk, regio en steden 23
4.4 Het tactische gat tussen strategie en uitvoering 23
4.5 Groei van de mobiliteit 24
4.6 Mobiliteitstransitie 24
4.7 De uitwerking van brede welvaart 25
4.8 Rechtvaardigheid: mobiliteit voor iedereen 25
4.9 De rol van automobiliteit in het mobiliteitssysteem 26
4.10 Ruimtebeslag mobiliteit 27

5 Conclusies en aanbevelingen 28
5.1 Conclusies 28
5.2 Aanbevelingen 29

Referenties 31

Bijlagen
Bijlage A: Overzicht beleidsvisies en workshopdeelnemers 38
Bijlage B: Beleidsnarratievenanalyse per organisatie 40
Bijlage C: Vergelijkingen tussen de organisaties 47
Bijlage D: Waarden 52
Bijlage E: Narratieven analyse 54
Bijlage F: Adviezen aan MoVe uit de workshop 71
Bijlage G: Adaptieve ontwikkelingsstrategie 72

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Mobiliteit en Verstedelijking (MoVe) programma is een regionaal samenwerkingsverband van overheden en vervoerorganisaties in de Zuidelijke Randstad. Het programma MoVe speelt een verbindende rol tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de provincie Zuid-Holland en de Metropoolregio Rotterdam - Den Haag (MRDH; samenwerking tussen 21 gemeenten), en de gemeenten Rotterdam en Den Haag (zie MoVe-website voor meer informatie). Daarnaast werkt het MoVe-programma nauw samen met de Stedelijke Alliantie van acht gemeenten in Zuid-Holland en de provincie. Het MoVe programma richt zich op de mobiliteit en verstedelijking in de Zuidelijke Randstad en verbindt hierbij samenwerkende partijen op meerdere bestuurslagen. De inhoudelijke scope van MoVe – mobiliteit en verstedelijking – raakt aan uiteenlopende vraagstukken rondom bereikbaarheid, woningbouw, leefomgeving, duurzaamheid en economische ontwikkeling.

Het MoVe-programma heeft recent een heroriëntatie ingezet op haar rol en positionering. Hierbij zijn vier kerndoelstellingen geformuleerd:

- Acteren als **onafhankelijke verbinder** in het mobiliteits- en verstedelijkingslandschap van de Zuidelijke Randstad.
- Opereren in de **vrije ruimte** tussen samenwerkingspartners en andere betrokken partijen, waar beleid, implementatie en belangen niet vanzelfsprekend samengaan.
- Benadrukken van **samenhang en schuring** tussen projecten en initiatieven vanuit samenwerkende partijen.
- Zorgdragen voor een **gezamenlijke richting** voor de lange termijn (2040 en verder) zodat projecten, initiatieven en investeringen bijdragen aan één gedeeld toekomstbeeld.

Daarnaast groeit binnen en buiten het programma de aandacht voor brede welvaart als richtinggevend perspectief: beleid wordt niet langer voornamelijk beoordeeld op economisch rendement, maar ook op effecten voor welzijn, leefomgeving, gezondheid, verdelingseffecten en toekomstige generaties. Steeds meer partijen zijn brede welvaart aan het vertalen naar de beleidspraktijk. Het is hierbij nog niet duidelijk of de beelden hierover en de invulling van het concept overeenkomen of verschillen.

Om te begrijpen waar de overeenkomsten en verschillen in de mobiliteitsvisies van de MoVe-partners vandaan komen, is het nodig om verder te kijken dan de zichtbare beleidskeuzes. Deze verschillen wortelen vaak in onderliggende aannames, overtuigingen en waarden – de aspecten ‘onder de waterspiegel’ waar samenwerking feitelijk vorm krijgt. De beleidsnarratievenanalyse in deze studie richt zich juist expliciet op dit minder zichtbare niveau. Door beleidsnarratieven systematisch te analyseren wordt inzicht verkregen in deze onderliggende lagen. Beleidsnarratieven zijn de gedeelde verhalen binnen een groep of organisatie die bepalen hoe een situatie wordt geïnterpreteerd, welke doelen worden nagestreefd en welke waarden en aannames het beleid sturen (TNO, 2025). In de samenwerking rond mobiliteit en verstedelijking spelen deze narratieven dan ook een cruciale rol: zij geven betekenis aan opgaven, sturen keuzes en legitimeren het handelen van betrokken partijen.

Tegen deze achtergrond heeft TNO de analysemethode *Beleidsnarratieven en brede welvaart* ontwikkeld (TNO, 2025). In subparagraaf 2.3 wordt de in deze studie toegepaste methode verder toegelicht. Deze methode maakt inzichtelijk hoe beleidsnarratieven zijn opgebouwd, welke overtuigingen en waarden eraan ten grondslag liggen en in hoeverre brede welvaart expliciet of impliciet een rol speelt. Door beleidsnarratieven systematisch te analyseren en gezamenlijk te reflecteren op overeenkomsten en verschillen, ontstaat ruimte voor leren, dialoog en het versterken van een gedeelde richting.

1.2 Opdracht

Het MoVe-programma heeft TNO gevraagd om een ‘quickscan narratievenanalyse’ op een selectie van de verschillende beleidsvisies van de primair samenwerkende partijen uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd op een beperkt aantal (delen van) beleidsdocumenten in een doorlooptijd van enkele maanden en had daarmee een quickscan karakter. Daarnaast is een workshop gefaciliteerd waarin de voorlopige bevindingen met de samenwerkende partijen zijn besproken. Het onderzoek richtte zich op beleidsdocumenten die richtinggevend zijn voor mobiliteit in de Zuidelijke Randstad. Met behulp van de analysemethode beleidsnarratieven en brede welvaart zijn deze documenten onderzocht op taalgebruik, beleidsovertuigingen en onderliggende waarden. Deze analyse beoogt het MoVe programma te ondersteunen in vervolgstappen gericht op het verbinden van visies en belangen en het formuleren van aanknopingspunten voor het maken van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie.

In deze rapportage staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke hoofdlijnen zijn te onderscheiden in de mobiliteitsvisies van de verschillende MoVe partners?
- Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de narratieven in de geanalyseerde mobiliteitsvisies op het vlak van mobiliteitsbeleid, brede welvaart, en hoe verschilt de vorm van de narratieven?
- Welke inzichten en reflecties kunnen geformuleerd worden op basis van de analyses en de workshop?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het versterken van de samenhang (beleidscoherentie) tussen de mobiliteitsvisies en welke aanknopingspunten kunnen we formuleren voor het maken van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie?

1.3 Doel en afbakening advies

Het doel van dit advies is om het MoVe-programma te ondersteunen bij het versterken van samenhang en verbinding tussen samenwerkende partijen, primair op het vlak van mobiliteit. Dit is gebeurd door inzicht te bieden in de inhoud van de beleidsvisies en de overeenkomsten en verschillen daartussen, en door aanknopingspunten te identificeren voor een gezamenlijke langetermijnrichting vanuit het perspectief van brede welvaart. Verder biedt dit rapport aanknopingspunten voor het maken van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie (op basis van de uitgangspunten van een regionaal Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP)), zoals het MoVe programma van plan is. Een adaptieve ontwikkelstrategie is de gezamenlijke aanpak van het MoVe-programma waarmee het toekomstbeeld voor het mobiliteitssysteem wordt vertaald naar flexibele ontwikkelpaden en beslismomenten waarmee MoVe partners gaandeweg kunnen bijsturen. Een beleidsnarratievenanalyse helpt daarbij omdat deze zichtbaar maakt welke aannames, uitgangspunten en keuzes onder de oppervlakte spelen,

waardoor partijen gerichter en explicieter kunnen sturen in een onzekere en veranderende context.

Deze studie kent twee hoofddoelstellingen. Ten eerste wordt inzicht verkregen in de overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsvisies van de geselecteerde partners binnen MoVe en wordt getoetst in hoeverre deze visies onderling samenhangend en afgestemd zijn. Ten tweede staat gezamenlijke reflectie centraal, waarbij op basis van de beleidsnarratievenanalyse mogelijkheden worden verkend om de samenhang en verbinding tussen partijen te versterken en bij te dragen aan een gedeelde richting voor het MoVe-programma, die tot uiting moet komen in de regionale adaptieve ontwikkelstrategie.

De afbakening van het advies sluit aan bij het quickscan, verkennende en reflectieve karakter van het onderzoek. De analyse richt zich op hoofdlijnen in beleidsnarratieven en heeft een verkennend en reflectief karakter. Het rapport is niet bedoeld als evaluatie van beleid, maar biedt een basis voor verdere dialoog, verdieping en strategische besluitvorming binnen het MoVe-programma.

1.4 Totstandkoming advies

Het advies dat dit rapport presenteert, is voortgekomen uit een combinatie van een narratievenanalyse en een workshop met vertegenwoordigers van een aantal van de samenwerkende partijen binnen het MoVe-programma (zie Figuur 1.1).

Voor de narratievenanalyse is gebruikt gemaakt van de methode analysemethode Beleidsnarratieven en brede welvaart (zie voor meer toelichting paragraaf 2.3) (TNO, 2025). Alle partijen hebben (openbare) beleidsdocumenten aangeleverd waarin mobiliteitsbeleid besproken wordt. In overleg met de programmamanager van MoVe hebben we per partij de meest actuele en voor mobiliteit meest relevante visie geselecteerd (zie voor een overzicht van geanalyseerde documenten Bijlage A en voor een samenvatting van de analyses per document Bijlage B).

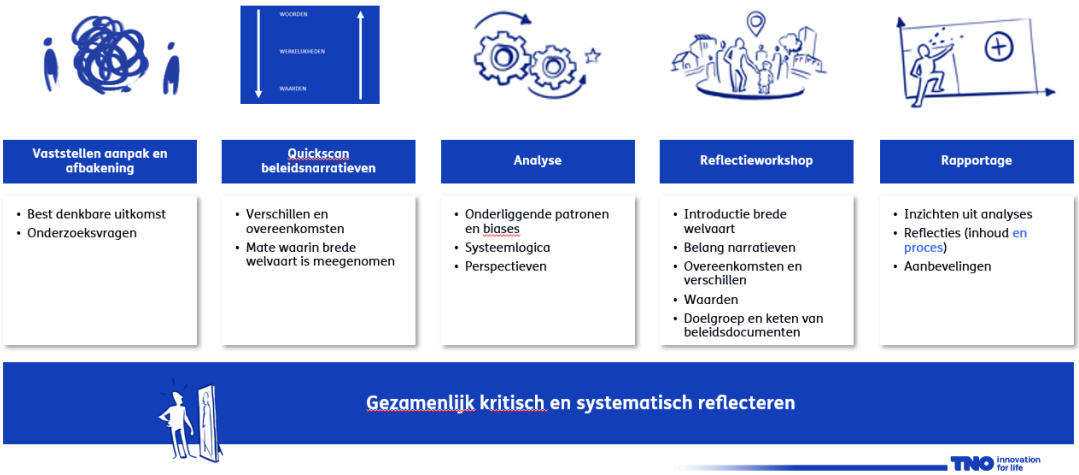
Vervolgens hebben we per organisatie één of twee visies geanalyseerd, door een aantal bladzijdes te coderen. Aangezien handmatig coderen arbeidsintensief is, is er binnen de beschikbare tijd voor gekozen om per document een beperkt aantal pagina's te analyseren, waarbij de nadruk lag op de samenvattingen en inleidingen. Coderen betekent hier het markeren van woorden en zinsneden die betrekking hebben op opvallende taal, kenmerkende beleidsovertuigingen en onderliggende waarden.

De codering is per document uitgevoerd door twee codeurs, die onafhankelijk van elkaar werkten, om de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van de analyse te vergroten. Daarna zijn de opgedane inzichten geduid binnen het projectteam. Aanvullend is het gehele document met het Large Language Model Copilot[1] geanalyseerd. De uitkomsten hiervan zijn beoordeeld en verfijnd aan de hand van kritische expert judgement door de auteurs, door in een interne workshop de uitkomsten te bespreken en die aspecten mee te nemen in de analyse waarover consensus was.

[1] In dit project is gebruik gemaakt van Microsoft Copilot voor TNO. De gebruikte documenten en de uitkomsten blijven binnen TNO en worden niet voor andere toepassingen gebruikt (zoals het trainen van Copilot). Overigens waren alle geanalyseerde documenten openbaar beschikbaar.

De visies verschillen in de fase van het beleidsproces, scope en insteek. Desalniettemin zijn het de richtinggevende beleidsdocumenten van de samenwerkende partijen en is de verwachting dat dit een beeld geeft van de mobiliteitsvisie van elke partij.

Tijdens het analyseproces is een workshop georganiseerd met negen deelnemers uit acht verschillende betrokken organisaties. Tijdens deze workshop hebben deelnemers feedback gegeven op de voorlopige analyse-uitkomsten. Vervolgens zijn de analyses onderling gedeeld en besproken. Verder is aan de deelnemers gevraagd welke adviezen zij hebben voor het MoVe programma (zie Bijlage F) en welke associaties zij hebben bij de term adaptieve ontwikkelstrategie (zie Bijlage G). Deze tussentijdse uitwisseling heeft waardevolle reflecties opgeleverd en bijgedragen aan gezamenlijk begrip.



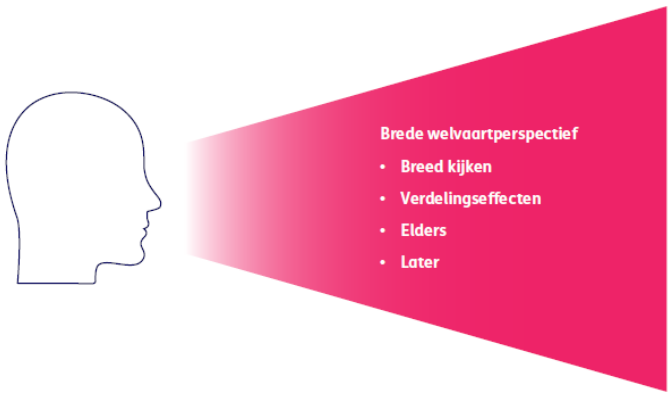
Figuur 1.1: Aanpak beleidsnarratievenanalyse

2 Verdieping: brede welvaart en beleidsnarratieven

Deze studie omvat een reflectie van beleidsnarratieven zoals opgenomen in de mobiliteitsvisies van de MoVe partners. Hierbij is gevraagd in het bijzonder aandacht te geven aan hoe brede welvaart toegepast is in de geanalyseerde mobiliteitsvisies en middels welke narratieven. In dit hoofdstuk staat een verdieping van deze onderwerpen, om zo toe te lichten vanuit welke achtergrond we deze reflecties hebben geformuleerd. Dit hoofdstuk bevat een beknopte verdieping van de begrippen brede welvaart en beleidsnarratieven en is een samenvatting van (delen van) het rapport 'Analysemethode beleidsnarratieven en brede welvaart' (TNO, 2025). Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de methode om beleidsnarratieven te analyseren.

2.1 Het brede welvaartsperspectief op beleid

Brede welvaart verwijst naar alles wat mensen van waarde vinden, nu en in de toekomst, en gaat daarmee verder dan financieel-economische welvaart. Het gaat om **breed kijken**. Naast inkomen en economie omvat brede welvaart ook sociale, ecologische en maatschappelijke aspecten zoals gezondheid, leefomgeving, veiligheid, sociale verbondenheid, onderwijs en gelijke kansen. Kenmerkend voor het brede-welvaartsperspectief is dat niet slechts wordt gekeken naar directe effecten op een enkele plaats, voor een enkele groep en op de korte termijn, maar expliciet aandacht wordt besteed aan effecten **elders** (op verschillende schaalniveaus, van lokaal tot mondiaal) en **later** (op middellange en lange termijn), en aan **verdelingseffecten** tussen en binnen groepen en regio's. Daarmee nodigt brede welvaart uit tot een integrale en toekomstgerichte benadering van beleidsvraagstukken.



Figuur 2.1: Brede welvaartsperspectief (Bron: TNO, 2024)

Brede welvaart is een perspectief (zie Figuur 2.1) of 'lens' waarmee beleid kan worden ontworpen, beoordeeld en bijgestuurd. In deze studie kijken we in welke mate brede welvaart een rol speelt in de mobiliteitsvisies en reflecteren we op waar perspectieven op brede welvaart overeenkomen dan wel verschillen. Dit is dus een ruimere interpretatie van het begrip brede welvaart dan slechts een set van indicatoren, een afweegkader of een meetinstrument.

Een brede welvaartsperspectief helpt beleidsmakers om maatschappelijke opgaven breder te duiden, verschillende belangen en waarden expliciet te maken en afruilen zichtbaar te maken. Het toepassen van brede welvaart vraagt om **anders kijken, kiezen, werken en leren** in alle fasen van de beleidscyclus (Nagelkerke et al., 2019). Anders *kijken* betreft de agendering en beleidsvoorbereiding, waarbij problemen, oplossingen en argumenten niet eendimensionaal maar meerdimensionaal worden benaderd, met aandacht voor verschillende perspectieven zoals inwoners, regio's, de natuur, toekomstige generaties en effecten in andere gebieden. Anders *kiezen* heeft betrekking op het 'voorbereiden en vormen van beleid, waarbij brede welvaart kan helpen om politieke en beleidsmatige keuzes' te onderbouwen rondom 'uiteenlopende brede welvaartsthema's en daarmee verbonden waarden'. Anders *werken* raakt aan de beleidsuitvoering en aan de 'fundamenten van het openbaar bestuur, en vraagt om nieuwe werkwijzen en institutionele innovatie'. Anders *leren* richt zich op beleidsevaluatie, waarin 'leren door te doen' en 'reflectie' centraal staan, en waarin brede welvaart kan bijdragen aan het verbinden van lokale en regionale ambities en interventies. De belofte van brede welvaart is dat dit perspectief kan bijdragen aan een 'overheid die meer integraal, langetermijngericht en mensgericht opereert (Nagelkerke et al., 2019).'

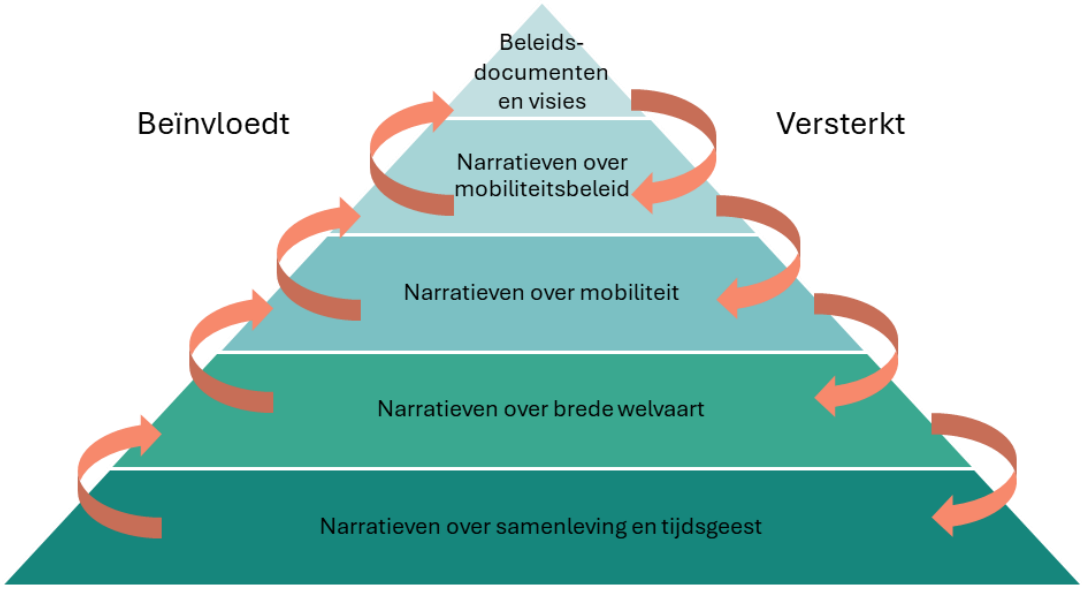
2.2 Beleidsnarratieven

Beleidsnarratieven spelen een centrale rol bij het vormgeven en uitdragen van het brede welvaartsperspectief. 'Beleidsnarratieven zijn de narratieven die ten grondslag liggen aan het beleid en het handelen van overheden, bedrijven, kennisinstellingen en andere actoren. Beleidsnarratieven zijn de gedeelde verhalen binnen een groep die bepalen hoe een situatie wordt geïnterpreteerd, welke doelen worden nagestreefd en welke waarden en aannames het beleid sturen. In de bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur is overtuigend betoogd dat beleid niet alleen bestaat uit feiten en overwegingen, doelstellingen en instrumenten, maar ook uit verhalen — narratieven die bepalen hoe problemen worden gezien, wie verantwoordelijk wordt geacht en welke oplossingen denkbaar zijn (o.a. Hajer, 1995; Roe, 1994; Stone, 2012)'[2].

Narratieven zijn daarmee niet slechts beschrijvend, maar structuren de werkelijkheid en zijn sturend: zij beïnvloeden hoe problemen worden gedefinieerd, welke oplossingen als logisch of wenselijk worden gezien en welke actoren en belangen centraal staan. Narratieven bevatten daarmee altijd een bepaald perspectief: zij weerspiegelen de 'lenzen' waardoor actoren naar de wereld kijken, die het denken beïnvloeden en het handelen sturen. Narratieven reduceren de werkelijkheid ook. Zij brengen orde aan in complexiteit door rollen toe te wijzen (slachtoffers, helden, daders), door gebeurtenissen in een bepaalde volgorde te plaatsen (oorzaak, crisis, oplossing), en door impliciet een moraal te formuleren. Juist in beleidsvelden die gekenmerkt worden door onzekerheid en conflicterende belangen – zoals mobiliteit – vervullen dergelijke verhalen een cruciale functie: zij maken handelen mogelijk waar eenduidige kennis ontbreekt (TNO, 2025).

Beleidsnarratieven zijn gelaagd opgebouwd. Figuur 2.2 laat zien hoe beleidsdocumenten (inclusief visies) niet losstaand tot stand komen, maar worden beïnvloed door beleidsnarratieven, bredere narratieven over (in het geval van dit project) mobiliteit en het onderliggende perspectief op brede welvaart, dat op zijn beurt is ingebed in bredere maatschappelijke narratieven en de tijdsgeest. Tegelijkertijd versterken beleidsdocumenten en visies deze onderliggende narratieven, waardoor dominante overtuigingen en waarden kunnen worden bestendigd.

[2] Deze tekst is overgenomen van de analyse van Mark van Twist zoals opgenomen in Bijlage F.



Figuur 2.2: Beleidsdocumenten en visies worden beïnvloed door en versterken onderliggende narratieven (Bron: TNO, 2025)

Vanuit een brede-welvaartsperspectief is het van belang om de onderliggende narratieven die de invulling van beleid kleuren expliciet te maken, om ruimte te creëren voor meerstemmigheid, reflectie en verbinding. De TNO-methode voor het analyseren van beleidsnarratieven beoogt hieraan bij te dragen. In de methode wordt onderscheidt gemaakt in drie samenhangende lagen: **taalgebruik en framing**, **beleidsovertuigingen** en **diepe waarden en mensbeelden** (TNO, 2025). Het gebruikte taalgebruik en de framing geven richting aan hoe een onderwerp gepresenteerd en begrepen wordt. Onderliggende beleidsovertuigingen betreffen aannames over hoe beleid werkt, welke interventies effectief zijn en wat als wenselijke ontwikkeling wordt gezien. Op een dieper niveau liggen de waarden en mensbeelden die bepalen wat als van wezenlijk belang wordt beschouwd, zoals opvattingen over rechtvaardigheid, vrijheid, verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Deze lagen beïnvloeden elkaar wederzijds: waarden kleuren overtuigingen, overtuigingen sturen taalgebruik en framing, en het narratief als geheel versterkt op zijn beurt deze onderliggende lagen.

2.3 Analyse beleidsnarratieven en brede welvaart

In deze studie is een beknopte analyse van bestaande beleidsdocumenten en visies uitgevoerd om zo op het spoor te komen van de onderliggende beleidsnarratieven. Hierbij stonden drie activiteiten centraal:

1. het expliciteren van (onderdelen van) beleidsnarratieven (zoals beleidsovertuigingen en waarden) die voorheen impliciet waren,
2. het beter doorgronden en begrijpen van hoe beleidsnarratieven in elkaar zitten (door de structuur en verhaallijn) en waar (onderdelen van) narratieven vandaan komen (de heersende overtuigingen en waarden),
3. het reflecteren op welke (onderdelen van) beleidsnarratieven over- of onderbelicht zijn vanuit een brede welvaartsperspectief.

Door beleidsnarratieven te analyseren in relatie tot brede welvaart wordt zichtbaar in hoeverre het beleid daadwerkelijk integraal kijkt, rekening houdt met effecten op lange termijn en oog heeft voor verdelingsvraagstukken. Tegelijkertijd maakt deze analyse spanningen en incoherenties zichtbaar, zowel binnen één narratief als tussen narratieven van verschillende actoren. Juist deze inzichten bieden aanknopingspunten voor gesprek, leren en doorontwikkeling.

In de onderstaande tabel wordt een toelichting gegeven op de doorlopen stappen. In deze studie is de analyse eerst handmatig uitgevoerd, gevolgd door een analyse met Copilot (zie ook paragraaf 1.3).

Tabel 2.3: Toelichting werkwijze per stap in de beleidsnarratievenanalyse

Stap	Toelichting
Stap 1: Voorbereiden	Het doel van de analyse (in deze studie reflecties) en de onderzoeksvragen zijn vastgesteld (zie paragraaf 1.1). Ook is bepaald welke beleidsdocumenten (zie bijlage A) en partijen zijn meegenomen en is de afbakening vastgesteld.
Stap 2: Referentiekader	Er is een kader opgesteld met aandachtspunten voor de reflectie: 1) denkpatronen en biases, 2) systeemlogica en 3) perspectieven (zie hieronder) en brede welvaart.
Stap 3: Coderen	De tekst wordt systematisch doorgelopen en gelabeld met codes die verwijzen naar terugkerende thema's, aannames en waarden. Zo worden relevante passages en patronen zichtbaar gemaakt.
Stap 4: Structureren	De gecodeerde elementen zijn geordend op de lagen woorden, overtuigingen en waarden.
Stap 5: Interpreteren	Het gestructureerde narratief is geduid: wat is het dominante verhaal en welk perspectief staat centraal? Daarbij is gekeken wat expliciet en impliciet wordt gezegd. Dit laat zien hoe welke denkpatronen en biases, systeemlogica en perspectieven in de verschillende beleidsnarratieven voorkomen.
Stap 6: Reflecteren	Er is kritisch gereflecteerd op de mobiliteitsvisies en hoe brede welvaart daarin een plek heeft gekregen.
Stap 7: Evalueren	Tot slot zijn conclusies getrokken en aanbeveling geformuleerd, om het MoVe-programma te ondersteunen bij het opstellen van een regionaal Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP).

Voor de reflecties over de beleidsnarratieven maken we een onderscheid tussen vier onderdelen:

1. Verhaallijn

De analyses starten met een interpretatieve lezing van beleidsdocumenten, geïnspireerd door narratieve beleidsanalyse (Roe, 1994) en discursieve benaderingen van beleid (Hajer, 1995). Daarbij ligt de focus op hoe die inhoud wordt geconstrueerd en gepresenteerd. De teksten worden gelezen als constructies van betekenis en niet uitsluitend als dragers van feitelijke informatie.

Drie analytische dimensies staan centraal:

- Rolstructuur: Welke actoren verschijnen als slachtoffer, schurk, held, helper of omstander?
- Verhaallijn (plotstructuur): Hoe wordt het probleem opgebouwd in termen van begin, crisis, strijd en oplossing?
- Moraal en plotlijn: Welke impliciete boodschap ligt ten grondslag aan het verhaal, en welk type narratief wordt gevolgd (bijvoorbeeld synergie, veerkracht, tragedie)?

Deze benadering maakt het mogelijk om voorbij de oppervlakte van beleidsdocumenten te kijken, en de onderliggende logica zichtbaar te maken.

2. Denkpatronen en biases
Woorden weerspiegelen dominante denkpatronen en cognitieve biases. Terugkerend taalgebruik, framing en metaforen laten zien wat als vanzelfsprekend, wenselijk of problematisch wordt gezien. Denkpatronen en biases bepalen daarmee waar de aandacht naartoe gaat en wat buiten beeld blijft, nog vóórdat expliciete beleidskeuzes worden gemaakt. Denkpatronen en cognitieve biases “kunnen omschreven worden als systematische denkneigingen (of valkuilen) die ons oordeel en onze beslissingen beïnvloeden. Ze zijn grotendeels onbewust en kunnen leiden tot irrationeel gedrag. Voorbeelden van biases zijn de status quo bias (de neiging om de huidige situatie te verkiezen boven verandering), confirmation bias (de neiging om informatie te zoeken die onze bestaande overtuigingen bevestigt), en beschikbaarheidsbias (de neiging om volledig te vertrouwen op informatie die gemakkelijk in je hoofd opkomt, in plaats van op een grondige analyse).” (TNO, 2025:9). Er zijn meer dan 250 biases, zie voor meer informatie het overzicht van biases.

2. Systeemlogica
Overtuigingen vormen de kern van de systeemlogica: zij geven uitdrukking aan de (beleids-) overtuigingen over hoe mobiliteits- en ruimtelijk systeem werkt. Deze overtuigingen bevatten aannames over causaliteit, maakbaarheid, schaalniveaus en samenhang tussen beleid, infrastructuur, gedrag en ruimte. De systeemlogica bepaalt daardoor welke interventies logisch en effectief worden geacht en welke keuzes niet of nauwelijks worden overwogen.

3. Perspectieven
Waarden bepalen het perspectief van waaruit beleid wordt benaderd. Zij geven richting aan wie of wat centraal staat (bijvoorbeeld gebruiker, samenleving, economie, toekomstige generaties) en hoe belangen worden gewogen. Perspectieven maken zichtbaar wiens belangen prioriteit krijgen, hoe rechtvaardigheid wordt geïnterpreteerd en welke normen leidend zijn in beleidsafwegingen.

3 Resultaten

De analyse van de visiedocumenten (zie bijlage B t/m E) vond plaats op een aantal aspecten:

- Welke hoofdlijnen zijn te onderscheiden qua mobiliteitsbeleid (par. 3.1);
- Wat er 'onder de waterspiegel' in de teksten te zien is (interpretatie van de onderliggende narratieven op de onderwerpen *denkpatronen en biases*, *systeemlogica* en *perspectieven*) (par. 3.2);
- De vorm van het narratief (par. 3.3)
- Hoe komt brede welvaart aan de orde komt (par. 3.4); en
- Welke onderliggende waarden waar te nemen zijn in de visies, en welke waarden in de workshop benoemd zijn (par. 3.5).

3.1 Hoofdlijnen mobiliteitsbeleid

De visies zijn geanalyseerd op gebruikte woorden (hoe wordt geschreven over de opgaven en wat er nodig is voor een mobiliteitstransitie) en overtuigingen die hieruit spreken. Op een aantal onderwerpen geven we hier voorbeelden van wat opvalt, waar overeenkomsten zijn en waar verschillen.

Urgentie

Uit alle visies spreekt een gevoel van urgentie: er moet actie ondernomen worden om te kunnen omgaan met grote uitdagingen die spelen. De regio heeft te maken met groei van de bevolking en de bedrijvigheid en er wordt algemeen uitgegaan van een daarmee ook groeiende mobiliteit die in goede banen moet worden geleid. Dat is lastig omdat ook breed een schaarste aan ruimte wordt benoemd als onderdeel van het probleem. Het gevoel van urgentie spreekt uit formulering als 'niets doen is geen optie' en 'economische groei mislopen' (MRDH), 'de druk op het wegennet neemt toe' (Leiden) en 'het huidige netwerk kan de groei niet faciliteren'. Naast vastlopende mobiliteit worden ook opgaven benoemd op het gebied van leefbaarheid, duurzaamheid en (in zeer beperkte mate) verkeersveiligheid.

Mobiliteitstransitie

Uit de visies spreekt een brede erkenning dat er een mobiliteitstransitie nodig is, waarbij STOMP[3] soms expliciet als uitgangspunt genoemd wordt (Den Haag, Dordrecht), en ook meerdere keren impliciet, door te focussen op een *modal shift* naar duurzamere vervoermiddelen: lopen, fiets en OV (Leiden, Zoetermeer, Rotterdam).

OV als backbone komt ook meerdere keren terug (Rotterdam, Provincie Zuid-Holland), evenals een geïntegreerd en naadloos mobiliteitssysteem ('publiek en actief', 'altijd en overal' - MRDH), waarbij ook aandacht is voor mobiliteitshubs (Den Haag) of goede overstappunten (Zoetermeer).

Ook interessant is dat alle visiedocumenten gezamenlijk verschuiven van 'mobiliteit = verplaatsen' naar 'mobiliteit = toegang tot een goed leven' of 'een voorwaarde voor brede welvaart en welzijn' (Den Haag). Bereikbaarheid wordt gezien als een 'kernwaarde', waar iedereen 'recht op heeft' en 'die op peil moet zijn' (Ministerie van Infrastructuur en

[3] STOMP staat voor Stappen-Trappen-OV-MaaS-Privéauto

Waterstaat, hierna MinIenW) en lijkt daarmee een gedeelde normatieve basis. Mobiliteit moet er zijn voor ‘iedereen, ongeacht behoeften of budget’ (MRDH).

‘Hoofdmodaliteit’
Als gekeken wordt naar hoe vaak verschillende modaliteiten genoemd worden, dan valt op dat de fiets het vaakst genoemd wordt in de visies. Soms worden lopen en fietsen samen genoemd, als ‘actieve mobiliteit’ (MRDH, IenW, Rotterdam, Dordrecht). Lopen wordt ook regelmatig genoemd, maar veel minder vaak dan de fiets.

Het ov en de auto worden in alle visies op veel plaatsen genoemd, en wisselen stuivertje als het gaat om wat het vaakst genoemd wordt per visie. Publieke mobiliteit, een term die de laatste jaren in opkomst is, wordt in de visies (nog) nauwelijks gebruikt.

Zo bekeken komt de STOMP-gedachte goed door in alle visies, hoewel je bij consequente toepassing van STOMP wellicht meer aandacht voor lopen zou verwachten en voor de auto vooral aandacht voor hoe de rol van de auto minder dominant zou kunnen worden. Hier zijn wel wat aanzetten voor (formuleringen als ‘niet-noodzakelijke autoritten van minder dan 5 km (Den Haag), ‘voorrang op de auto’ (Dordrecht)). Er zijn echter ook meer ambivalente formuleringen te vinden als ‘hoeft niet persé per auto te zijn als er goede alternatieven zijn’ (Zoetermeer), en ‘hoewel het tegenstrijdig lijkt, is het noodzakelijk om de komende jaren te investeren in autobereikbaarheid’ (Leiden). De sterke positie van de auto komt ook terug in formuleringen als ‘het maatschappelijk en economisch belang van de auto is en blijft groot’ (MinIenW) en ‘speelt de auto nog geruime tijd een rol’ (Leiden) – waar bij de laatste overigens ook wordt opgemerkt dat door autoverkeer af te wikkelen op geschikte routes meer ruimte ontstaat voor voetgangers, fietsers en het ov.

Verschillen tussen de visies
Verschillen tussen de visies zijn te vinden in het tempo, de scherpte en de mate waarin partijen bereid zijn sturing expliciet te maken. Grote steden en het Rijk zetten mobiliteit steeds nadrukkelijker in als instrument voor brede welvaart, terwijl middelgrote steden vaker kiezen voor geleidelijke aanpassing en balans. Dit heeft consequenties voor het tempo waarin de mobiliteitstransitie vorm krijgt.

Ook zijn er verschillen in de mate waarin er een beeld van concrete interventies gecreëerd wordt in de visies. Dit varieert van ‘de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd’ (MinIenW) tot ‘rondom OV-knopen, scholen en sportvoorzieningen is de inrichting primair gericht op de voetganger en daarna op de fietser’ (Rotterdam) – bij de laatste is een stuk eenvoudiger voor te stellen wat dat betekent dan bij de eerste. Zoetermeer koppelt de mobiliteitsvisie aan de verschillende leefmilieus in de stad (‘de voetganger staat centraal in de hoogstedelijke leefmilieus’, ‘in de wijkwinkelcentra zijn aantrekkelijke OV-haltes en fietsenstallingen’).

3.2 Interpretatie beleidsnarratieven

3.2.1 Aangetroffen denkpatronen en biases

In de mobiliteitsvisies valt op dat de fundamentele keuzes impliciet blijven door de toepassing van optimistisch, technisch-verkeerskundig en depolitiserend taalgebruik. Hoewel verandering wordt omarmd, blijven fundamentele spanningsvelden onbenoemd (zoals tussen bereikbaarheid en leefomgeving), worden moeilijke keuzes uit de weg gegaan.

In de teksten zijn drie opvallende aspecten qua taalgebruik te zien. Ten eerste is het dominante taalgebruik in veel visies (sterk) technisch-bestuurlijk en verkeerskundig, met denkpatronen die de nadruk leggen op systemen, instrumenten en sturingsrelaties. Er is soms sprake van abstract en systeemgericht jargon. Dit creëert afstand tot de dagelijkse realiteit en de belevingswereld van mensen. Impliciet wordt mobiliteit hierdoor geframed als een ontwerpprobleem in een hiërarchisch systeem, waardoor het politieke en normatieve karakter van keuzes naar de achtergrond verdwijnt. Anderzijds zijn er ook visies met een duidelijke gebruikersgerichte en inclusieve toon, die gelijkheid en toegankelijkheid benadrukt.

Tabel 3.2.1A: Voorbeelden van taalgebruik – stijl

Technisch-bestuurlijk en verkeerskundig	**Beeldend en menselijk**
Jargon: H-structuur, GOW50 Verkeerskundige logica: “Aansluiten bij de landelijke norm en meest recente richtlijnen” Hiërarchie van het mobiliteitssysteem: “Een logische, samenhangende en herkenbare infrastructuur” Bestuurlijke taal: “Op die manier houden we grip op de uitvoering en de effecten van de maatregelen en de mate waarin de gestelde doelstellingen behaald worden.”	Gebruik van metaforen: “Dit is bijna tweemaal de wereld rond.” Menselijk: “Alle Rotterdammers” “We maken een vuist tegen vervoersarmoede”, “het geluk van de Rotterdammer”; “Dit is een voorwaarde voor brede welvaart en welzijn voor alle Hagenaars.”

Ten tweede zien we denkpatronen en biases die verschillen in de toon en klank van de woordkeuzen. Enerzijds zijn er visies die heel positieve grondhouding hebben, activerend taalgebruik toepassen en expliciet gericht zijn op vooruitgang. Anderzijds zijn er visies die probleemgerichter en/of voorzichtiger zijn.

Tabel 3.2.1B: Voorbeelden van taalgebruik – toon

Positief, activeren en vooruitgang	**Probleemgericht en/of voorzichtig**
Positieve taal: “mobiliteit als levenskwaliteit” Trots: “Nederland heeft een van de beste infrastructuur-netwerken van de wereld.”, “We mogen in Nederland trots zijn op ons openbaar vervoer, veel is goed geregeld.”	Voorzichtig: “Langzaam verkeer ofwel actieve mobiliteit krijgt (voetgangers en fietsers), **waar mogelijk**, voorrang op de auto door het toepassen van het ontwerpprincipe STOMP.”

Ten derde zien we een verschil waarin de visies expliciet zijn dan wel omfloerst taalgebruik toepassen. Beperkingen worden gelegitimeerd zonder het woord ‘beperken’ te gebruiken, terwijl conflicten, emoties en weerstand vrijwel afwezig blijven in de taal.

Tabel 3.2.1C: Voorbeelden van taalgebruik – mate van expliciet

Expliciet	**Omfloerst**
Aandacht voor activiteiten die mobiliteit mogelijk maakt en specifieke locaties (zoals specifieke straten in steden): “Een goed mobiliteitssysteem maakt dat zij hun familie, vrienden, werk, school, zorginstelling en winkel kunnen bereiken.” “Een goed voorbeeld is de Vondelstraat waar kinderen inmiddels kunnen fietsen op de nieuwe vrijliggende fietspaden.”	“De juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd” “Duidelijk naar voren is gekomen dat door inwoners en bedrijven aandacht wordt gevraagd voor de duurzame vervoersmiddelen lopen, fiets en openbaar vervoer”

3.2.2 Systeemlogica

Overtuigingen over de werking van het mobiliteitssysteem geven uitdrukking aan de manier waarop verwacht wordt dat beleid tot impact leidt en welke interventies daarbij passen: de systeemlogica. In de geanalyseerde mobiliteitsvisies vielen ons qua systeemlogica drie onderwerpen op die in diverse visies een rol spelen: 1) maakbaarheid, 2) winst zonder verlies en 3) tactisch gat.

Ten eerste valt ons op dat veel visies uitgaan van een zekere maakbaarheid. Zo schetst de visie van Zoetermeer: ‘als de locatie van aanbod logisch is, gaan mensen het gebruiken’. In het algemeen ligt de nadruk in de visies op systemen, instrumenten en sturingsrelaties (zie ook paragraaf 3.2.1) en is er veel minder aandacht voor de complexe realiteit. Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland die in haar visie aangeeft dat de landelijke overheid steeds meer op openbaar vervoer bezuinigt. Hier verschijnt een zeldzame vorm van frictie in het verhaal: het beleid moet meer doen met minder middelen.

Ten tweede wekken de visies de illusie van winst zonder verlies (‘pain without gain-valkuil); er worden weinig expliciete keuzes gemaakt en de consequenties van impliciete richtingen worden vrijwel niet concreet gemaakt. Er lijkt een impliciete aanname achter te zitten dat voortuitgang geen offers vergt. Het is ook mogelijk dat er wel verwacht wordt dat er afruilen gemaakt moeten worden, maar dat deze niet expliciet worden gemaakt.

Tot slot zijn we bezorgd over het ‘tactische gat’ tussen strategie en uitvoering waarbij ambities uiteindelijk, om allerlei redenen, in (zeer) afgezwakte vorm uitgevoerd worden waardoor doelen niet bereikt worden. Eén van de redenen is dat ambities kunnen verwateren in de praktijk zodra zij botsen met bestaande belangen, routines of emoties. De geanalyseerde mobiliteitsvisies komen in veel opzichten zorgvuldig en doordacht over. Ze bevatten genuanceerde analyses van de opgaven en schetsen bredere perspectieven die recht doen aan maatschappelijke veranderingen. Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar de opvolgende beleidsdocumenten of de acties die deze partijen al in gang hebben gezet, zien we een risico op een tactisch gat. De redenen zijn dat de visies concreetheid missen en veel lastige vragen nog onbesproken laten.

3.2.3 Perspectieven

Tot slot belichten we in deze subparagraaf een aantal voor ons opvallende perspectieven. Ten eerste, valt op dat er verschillen zijn in hoe in de visies wordt aangekeken tegen de burger en de wijze waarop mobiliteitsgedrag tot stand komt. Zo zijn er visies die de burger als rationele actor beschouwen (zoals in de visies van bijvoorbeeld Leiden en Zoetermeer). In veel visies worden ook voorwaarden geschetst voor het beïnvloeden van mobiliteitsgedrag. Voorbeelden zijn de ‘beïnvloedbare actor die – mits goed gefaciliteerd – andere keuzes maakt’, de burger die ‘kiest op prijs en reistijd’ en de burger die gedrag verandert door ruimtelijke prikkels. De Provincie Zuid-Holland brengt nog een ander perspectief in haar visie: zij ziet die de burger als *verleidbare diverse reiziger*. Daarnaast ziet de gemeente Den Haag de burger ook als mogelijk kwetsbaar door bijvoorbeeld een laag inkomen, lage digitale vaardigheden of andere beperkingen.

Daarnaast zien we de dat perspectieven verschillen in welke (type) maatregelen wenselijk en noodzakelijk zijn. De mate waarin de visies expliciet zijn over maatregelen verschilt. Daarbij valt op dat waar richtingen of maatregelen benoemd worden, deze vooral het karakter van

‘wortel’-maatregelen hebben. Zo zet de Provincie Zuid-Holland in op verleiden: door ‘onweerstaanbaar OV’ aan te bieden wordt OV ‘dé aantrekkelijke en logische eerste keuze’.

Er wordt in de visies wel gesteld dat niet overal alles kan, maar de ‘stok’-maatregelen worden lang niet overal expliciet benoemd. In de stedelijke visies zijn hier wel uitzonderingen op zoals (de uitbreiding van) betaald parkeren, verkeerscirculatie (lees: minder routes voor auto’s in hoog stedelijk gebied) en een herinrichting van de ruimte (lees: minder ruimte voor de auto en meer voor andere modaliteiten).

Het gebrek aan ‘stok-maatregelen’ valt het meest op als het om automobiliteit gaat. Naast maatregelen om andere modaliteiten aantrekkelijk(er) te maken, zijn in de meeste gevallen ook maatregelen nodig om automobiliteit minder aantrekkelijk te maken (bijvoorbeeld minder ruimte bieden aan autoverkeer, lagere snelheidslimieten, minder parkeergelegenheid, hogere parkeertarieven of andere prijsmaatregelen). Zonder dit soort maatregelen is een spontane gedragsverandering richting het beoogde gedrag (bijvoorbeeld modal shift) in veel gevallen niet te verwachten. Hieraan verbonden is de vraag of voor de genoemde maatregelen geen betere alternatieven zijn – binnen en buiten het mobiliteitssysteem – om hetzelfde te bereiken.

3.3 De vorm van het narratief

Beleid heeft verhalen nodig om richting te geven en legitimiteit te creëren. Beleid bestaat daarbij niet alleen uit maatregelen en investeringen, maar ook uit verhalen die bepalen hoe het mobiliteitsvraagstuk wordt begrepen en gepositioneerd. Die verhalen moeten niet alleen overtuigend zijn, zij moeten ook ruimte laten voor frictie en tegenspraak. Juist daar, in de spanning tussen verschillende perspectieven, wordt zichtbaar wat er werkelijk op het spel staat.

In deze subparagraaf geven we een samenvatting van de analyses van de vorm van de narratieven, zoals opgenomen in bijlage E. Deze analyse richt zich op de rol van de overheid, de presentatie van het probleem, de gekozen strategie om het probleem aan te pakken de het plot en de moraal van de verhalen. Tabel 3.3.A geeft voor elk onderdeel een typering.

Tabel 3.3.A: Typeringen rol overheden

	Rijk	**Regio**	**Steden**
Rol overheid	Systeemregisseur	Facilitator & promotor	Ontwerper en regisseur van de openbare ruimte
Probleem	Onvoldoende toegang tot voorzieningen	Mobiliteitssysteem werkt niet goed genoeg (MRDH) acceptatie en voorkeuren van reizigers (PHZ)	Ruimtelijk en maatschappelijk vraagstuk
Strategie	Kennis en coördinatie	Samenwerking & verbeelding (MRDH) Verleiding & facilitering (PZH)	Begrenzing, gedragsverandering en herverdeling
Plot	Stille heroriëntatie van efficiëntie naar rechtvaardigheid	Aspiratie en handelingsbereidheid (MRDH) Verleiding (PZH)	Herverdeling
Moraal	Samenhang en veerkracht	Verleiding en faciliteren	Mobiliteit als middel voor een gezonde, veilige en rechtvaardige stad

De vergelijking van de visies laat zien dat beleidsverandering zich niet alleen voltrekt in doelen en instrumenten, maar ook in verhalen – en dat juist in die verhalen zichtbaar wordt hoe overheden zichzelf en hun rol in de samenleving begrijpen. Opvallend is dat de richting in grote lijnen breed wordt gedeeld; het probleem zit minder in verschil van inzicht over doelen, en meer in wat impliciet blijft over de consequenties, spanningen en benodigde keuzes. Zolang de moeilijke vragen onuitgesproken blijven ontstaat het risico van een ‘tactisch gat’ tussen strategie en uitvoering: ambities blijven overtuigend op papier, maar verliezen scherpte zodra zij botsen met belangen, routines en weerstand in de praktijk.

Tot slot valt op dat overheden zich vaak positioneren als facilitator of verbinder (zie tabel A), terwijl de rol van actor die expliciet keuzes maakt minder nadrukkelijk wordt ingevuld. In hoofdstuk 4 staat een overzicht van gesprekonderwerpen die voortbouwen op de in dit hoofdstuk belichte reflecties.

Vertellen of weglaten?
Mobiliteitsnarratieven hebben op verschillende manieren invloed op mensen en hoe zij tegen mobiliteit aankijken. We onderscheiden drie vormen van macht: de macht *van* het verhaal, *in* het verhaal en *over* het verhaal. Ten eerste heeft een narratief de macht van het verhaal. Dit omvat de macht om met de gekozen taal accenten te leggen en te bepalen wat de problemen en oplossingen zijn en hoe deze moeten worden begrepen. Ook kan het narratief politiseren (door politieke keuzes expliciet op tafel te leggen) of depolitiseren. Politieke keuzes worden gepresenteerd als technische noodzaak of als vanzelfsprekende ontwikkeling. Daardoor krijgen veel narratieven een technocratisch karakter, waarin scherpe keuzes en dilemma’s worden verzacht of impliciet gehouden. Wat niet wordt benoemd, kan moeilijk onderwerp van expliciet debat worden. In die zin is ook stilte een vorm van macht. Ook kan een narratief de lezer bewust of onbewust overtuigen of verleiden.

Ten tweede is er macht in het verhaal. Dit gaat over wiens verhaal verteld wordt en wiens verhaal niet. Ook worden in het verhaal de rollen toegewezen zoals de held en het slachtoffer. Wie bepaalt uiteindelijk de koers? Hoe worden tegenstrijdige belangen gewogen? Deze toewijzing van rollen structureert de legitimiteit en draagt bij aan de selectie en accentuering van, bijvoorbeeld, oplossingsrichtingen. Ten derde is er de macht over het verhaal. Wie bepaalt welk verhaal er precies wordt verteld en wat zijn daarbij overwegingen? Immers, elk verhaal kan ook anders worden verteld. Dit vraagt om kritisch denken en het betrekken van verschillende perspectieven. Wat niet wordt benoemd, blijft buiten het debat en wordt daarmee feitelijk aan het zicht onttrokken.

In tabel 3.3.B staan vijf belangrijke *onderbelichte* thema’s, die onder de tabel verder worden toegelicht. Zie bijlage E voor een uitgebreidere toelichting op deze thema’s.

Tabel 3.3.B: Onderbelichte thema's in de geanalyseerde mobiliteitsvisies

	Rijk	Regio	Steden
Wat blijft grotendeels onbenoemd?			
Oorzaak van het probleem	x	x	Auto: disproportioneel beslag ruimte & negatieve externe effecten
Conflicten en spanningsvelden	x	x	(x)
Verdelingsvraagstukken	x	x	x
Ervaringen van burgers	Niet benoemd	Ter illustratie – '400 regiogenoten'	Burgers in termen van doelgroepen
Meer fundamentelere alternatieven	x	x	x

Ten eerste blijft in veel van de beleidsvisies de vraag wie of wat het probleem veroorzaakt – de 'schurk' – onbenoemd. De problemen worden gepresenteerd als het resultaat van systeemkenmerken, niet van keuzes. Hierdoor blijft onduidelijk welke keuzes of mechanismen aan de basis liggen van deze patronen. Dit maakt het moeilijk om lessen te trekken uit het verleden, en om te begrijpen waarom bepaalde patronen zijn ontstaan.

De steden framen het probleem scherper: er is te weinig ruimte om alle mobiliteitsvormen tegelijk te faciliteren. Dat leidt tot een noodzakelijke prioritering. Hoewel zelden expliciet als "schurk" benoemd, wordt de auto in alle visies systematisch geproblematiseerd. In Den Haag en Rotterdam wordt de auto "te gast" genoemd – een formulering die de normatieve herpositionering van de auto duidelijk maakt (Gemeente Den Haag, 2022; Gemeente Rotterdam, 2020). De auto fungeert hier structureel en impliciet als structurele antagonist, zonder expliciet als zodanig te worden benoemd. Niet vanwege intentie, maar vanwege zijn disproportionele beslag op ruimte en zijn negatieve externe effecten. De impliciete boodschap is helder: mobiliteit is niet langer een kwestie van faciliteren wat mensen willen, maar van sturen wat wenselijk is. Daarmee verschuift het probleem van een technisch naar een normatief domein. En wat de visies van gemeenten eveneens gemeen hebben, is dat het probleem steeds wordt gesitueerd in de directe leefomgeving: de straat, de wijk, de route naar school of werk. Daarmee krijgt het verhaal een concreetheid die in hogere schaalniveaus ontbreekt.

Ten tweede worden expliciete conflicten en spanningsvelden in de visies vrijwel niet benoemd. Dit terwijl juist in die spanningen zichtbaar wordt wat er werkelijk op het spel staat en waar keuzes onvermijdelijk worden. In vrijwel alle geanalyseerde narratieven vallen de relatieve afwezigheid van expliciete conflicten en de terughoudendheid in het benoemen van tegenstellingen op. Er ontbreekt een expliciete reflectie op politieke keuzes en conflicten. Zo komt onder andere in de visie van de provincie Zuid-Holland en een aantal steden het spanningsveld tussen keuzevrijheid en sturing naar voren, maar waar ligt de grens tussen keuzevrijheid en overheidssturing die deze keuzevrijheid beperken? Als autobezit wordt ontmoedigd en gedrag wordt gestuurd, raakt dat aan fundamentele vragen over autonomie. Het niet expliciet benoemen van tegenstellingen en conflicten is kenmerkend voor technocratisch beleid. De gebruikte taal dempt conflict. Risico's worden benoemd als "aandachtspunten", en keuzes worden gepresenteerd als logische vervolgstappen binnen een gedeeld doel. Het maakt het verhaal minder polariserend en vergemakkelijkt consensus, maar het heeft ook een prijs: het maakt onzichtbaar dat beleidskeuzes altijd verdelingsvragen impliceren.

Ten derde blijven de verdelingsvraagstukken onderbelicht. Het is niet helder hoe de schaarse middelen gaan worden verdeeld. Wie er precies profiteert van investeringen en wie niet, blijft impliciet. Uitzondering hierop zijn een aantal stedelijk visies waarin baathebbers wel benoemd worden in termen van doelgroepen (ouderen, kinderen, winkeliers). Maar wie bijvoorbeeld ruimte verliest wanneer de auto wordt teruggedrongen blijft ook in de stedelijke visies impliciet.

Ten vierde blijft de ervaring van burgers onderbelicht. Hoewel er in veel van de visies aandacht is voor de kwetsbaarheid van mensen, blijft dit nog vrij abstract. Zo richt het rijksbeleid zich expliciet op de toegang van inwoners tot voorzieningen, maar komen hun stemmen nauwelijks aan bod. Bij de MRDH wordt de inwoner mede-verteller van het verhaal. De tekst benadrukt expliciet participatie: *“We spraken met 400 regiogenoten […] hun ideeën en aanbevelingen lopen als een rode draad door deze mobiliteitsvisie heen”* . Toch blijft ook hier een zekere abstractie bestaan: de individuele ervaringen worden geciteerd, maar vooral als illustratie van een reeds vastgestelde koers. De participatie versterkt het verhaal, maar verandert het niet fundamenteel. Burgers verschijnen als doelgroep, als participant in consultaties, of als gebruiker van systemen, maar hun perspectieven worden doorgaans ingepast in het dominante verhaal. Er worden geen concrete verhalen verteld van individuen die moeite hebben om een ziekenhuis te bereiken of een baan te vinden. Het ‘slachtoffer’ in de verhalen blijft een statistische categorie, zichtbaar in indicatoren en kaarten, maar niet in ervaringen. Daarmee blijft de emotionele lading van het probleem beperkt, en worden de verhalen vooral gedragen door analytische overtuigingskracht. Dit versterkt het technocratische karakter van het verhaal, maar beperkt de verbinding met de dagelijkse werkelijkheid. Dit roept ook de vraag op in hoeverre de gebruikte verhalen van burgers werkelijk representatief zijn voor de veelheid aan ervaringen en belangen in de samenleving. Daardoor blijven burgers vooral zichtbaar als doelgroep of systeemgebruiker, en minder als concrete ervaringsdragers met uiteenlopende belangen en emoties.

Tot slot blijven meer fundamentele alternatieven buiten beeld. De nadruk ligt op het verbeteren en integreren van bestaande systemen, zonder de onderliggende aannames ter discussie te stellen. Zo blijven bijvoorbeeld fundamentele aannames over de noodzaak van voortdurende groei, het faciliteren van mobiliteitsbehoeften en de huidige ruimtelijke spreiding van voorzieningen – en daarmee de vraag waarom voorzieningen zo ver uit elkaar liggen – veelal impliciet. Daardoor wordt de mogelijkheid dat bereikbaarheid niet alleen kan worden verbeterd door betere infrastructuur en coördinatie, maar ook door ruimtelijke herstructurering of vermindering van mobiliteitsvraag, nauwelijks verkend. De visies blijven daarmee binnen de grenzen van optimalisatie, en transformatie wordt slechts impliciet aangeraakt.

3.4 Brede Welvaart

Bij het kijken naar hoe brede welvaart in de visies aan de orde komt is het belangrijk om op te merken dat brede welvaart een term is die pas recentelijk een opmars heeft doorgemaakt in de mobiliteitswereld. Hierdoor is het jaar waarin een mobiliteitsvisie is opgesteld mede bepalend voor de mate waarin brede welvaart expliciet dan wel impliciet in de visie is verankerd. Ook de mate waarin en de wijze waarop brede welvaart door organisaties wordt omarmd, verschilt.

Zo onderzoekt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat sinds 2022 hoe brede welvaart kan worden geïntegreerd in het beleid. Dit krijgt onder meer vorm in mobiliteitsvisies en in monitoring- en evaluatieprocessen, waarbij gegevens worden verzameld over een aanzienlijk breder palet aan thema’s en indicatoren dan voorheen. Brede welvaart staat dan ook centraal in de Mobiliteitsvisie en het kabinetsstandpunt ‘Bereikbaarheid op peil’. Brede welvaart wordt

dan ook het meest expliciet concreet gemaakt door het Ministerie. Zo richt zij zich op basisbereikbaarheid, hiermee wordt doorstroming ten behoeve van de economie impliciet ondergeschikt gemaakt aan de bereikbaarheid van voorzieningen – met normen voor vitale voorzieningen. Ook wordt er gesproken over:

- vermindering van vervoersarmoede, bereikbaarheidsachterstanden en verdelingseffecten,
- expliciete keuzes voor regio's en doelgroepen ("niet alle mobiliteit overal mogelijk"), en
- toekomstige generaties.

Aan de andere kant van het spectrum van de geanalyseerde mobiliteitsvisies bevinden zich de visies van de gemeenten Leiden en Rotterdam, waarin de term brede welvaart nog niet voor komt. Echter, dit wil niet zeggen dat het gedachtengoed niet voorkomt in deze visies. Daarom bespreken we hieronder de onderdelen van brede welvaart: breed kijken, elders en later en verdelingseffecten.

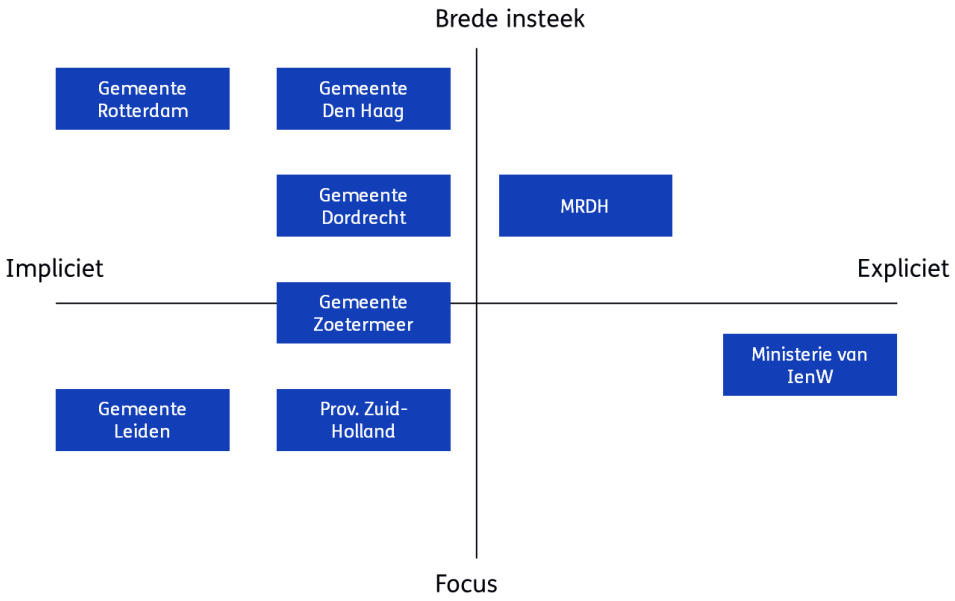
Breed kijken
Om te reflecteren op de breedte van de visies, hebben we onderzocht in hoeverre en op welke wijze de thema's bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en gezondheid daarin centraal staan. Over het algemeen zijn de onderwerpen bereikbaarheid en leefomgeving duidelijk aanwezig. Het valt op dat veiligheid in veel visies wordt genoemd, maar nauwelijks structureel en veelal zonder concrete uitwerking. Tot slot zien we dat gezondheid, met uitzondering van de Rotterdamse visie, nauwelijks een rol speelt.

Hierbij gaat het zowel om fysieke als mentale gezondheid. Een kanttekening hierbij is wel dat STOMP en specifiek fietsen en lopen wel degelijk aandacht krijgen, maar dit wordt maar in zeer beperkte mate gekoppeld aan gezondheid als achterliggende doelstelling. Passend bij een breder patroon waarbij keuzes onbenoemd of impliciet blijven (zie ook paragraaf 3.3), zien we dat trade-offs tussen impacts op deze onderwerpen niet worden benoemd. Zeker gezien de schaarste aan ruimte en middelen, zijn er belangrijke trade-offs tussen bijvoorbeeld bereikbaarheid enerzijds en leefomgeving, veiligheid en gezondheid anderzijds.

Elders en later
Belangrijk bij brede welvaart zijn de dimensies elders en later. In tegenstelling tot bredewelvaartsmonitors, zoals die van het CBS, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de dimensies 'elders' en 'later', blijft de focus in mobiliteitsvisies sterk gericht op het hier en nu. De beleidsinsteek lijkt daarbij vooral een voortzetting en doorontwikkeling van bestaand beleid, eerder dan een fundamentele koerswijziging. Het was dan ook niet verrassend dat elders en later nog weinig aandacht krijgen. Aangezien de visies voor de (redelijk nabije) toekomst zijn, vinden we dat 'later' meer aandacht verdient. Op een enkele plek wordt later expliciet benoemd (zoals 'toekomstige Rotterdammers'). De dimensie elders (buiten de Zuidelijke Randstand, buiten Nederland of Buiten de EU) komt niet aan de orde, voor zover we hebben kunnen vaststellen.

Verdelingseffecten
Zoals al benoemd in paragraaf 3.3 blijven de verdelingseffecten onderbelicht. Vervoersarmoede wordt wel benoemd als iets dat aangepakt moet worden, maar een systematische uitwerking van naar welke doelgroepen (bijvoorbeeld groepen mensen, regio's met verschillende verstedelijksgraden) gekeken zou moeten worden ontbreekt. Ook wordt er vrijwel geen invulling gegeven aan rechtvaardigheid en inclusie.

Figuur 3.4 laat zien hoe de visies te situeren zijn op een assenstelsel dat de mate laat zien waarin brede welvaart expliciet benoemd wordt als uitgangspunt, en de mate waarin een brede insteek gekozen is of juist een scherpe focus.



Figuur 3.4: De visies geplot op de assen van impliciete naar expliciete vermelding van brede welvaart en van een gefocusseerde tot brede insteek (gebaseerd op expert judgement).

3.5 Waarden

In de handmatige analyse van de geselecteerde delen van de visies hebben we per visie een aantal waarden geïdentificeerd (zie bijlage B en D). Uit de analyse met Copilot van de *complete* documenten wordt duidelijk dat er een veel bredere waardenset in alle visies een rol speelt. De waarden die door Copilot als kenmerkend voor de visies zijn geïdentificeerd staan ook in Bijlage D. Daarnaast hebben we in de workshop deelnemers gevraagd om aan te geven welke waarden zij van belang vinden door hen een waardenpiramide te laten invullen. Zij konden hiervoor kiezen uit vier waardensets, zoals opgenomen in bijlage D. Uit deze analyses ontstaat nog geen eenduidig beeld.

Allereerst zien we dat in vrijwel alle visies een breed palet aan waarden wordt benoemd die te koppelen zijn aan de inhoudelijke onderwerpen van brede welvaart: leefomgeving, bereikbaarheid, gezondheid en veiligheid. Deze worden in alle visies genoemd, al verschillen de accenten wel sterk. Zo ligt de nadruk bij het ministerie sterk op het uitwerken van bereikbaarheid en legt de gemeente Rotterdam het accent op de leefomgeving en specifiek luchtkwaliteit en geluid.

Toch is er één waarde die er uitspringt en dat is rechtvaardigheid. Naast de waarden gerelateerd aan leefomgeving, bereikbaarheid, gezondheid en veiligheid komt deze in alle visies voor als belangrijke waarde. Ook in de workshop werd deze waarde het vaakst als belangrijk(st) benoemd. De woorden die gebruikt worden om deze waarde te onderstrepen zijn inclusie, “voor iedereen”, welzijn en kwaliteit van leven. Belangrijke kanttekening hierbij is dat er geen uitwerking wordt gemaakt van wat dan precies rechtvaardig is (met uitzondering van het ministerie dat basisbereikbaarheid heeft uitwerkt). Ook inclusie en “voor iedereen” wordt doorgaans niet concreet gemaakt.

Tot slot is er in de visies veel aandacht voor comfort en keuzevrijheid. Dit wordt gezien als belangrijke randvoorwaarde om modaliteiten (zoals OV en fiets) aantrekkelijk te maken. Deze vorm van vrijheid is één van de kernideeën in het mobiliteitssysteem (Handy, 2023). Met rechtvaardigheid in het achterhoofd, roept dit wel de vraag op wie precies welke keuzevrijheid krijgt en wanneer de keuzevrijheid van de ene persoon de vrijheden (denk aan schone lucht, ruimte, veiligheid) van andere personen in het geding brengt.

4 Gespreksonderwerpen

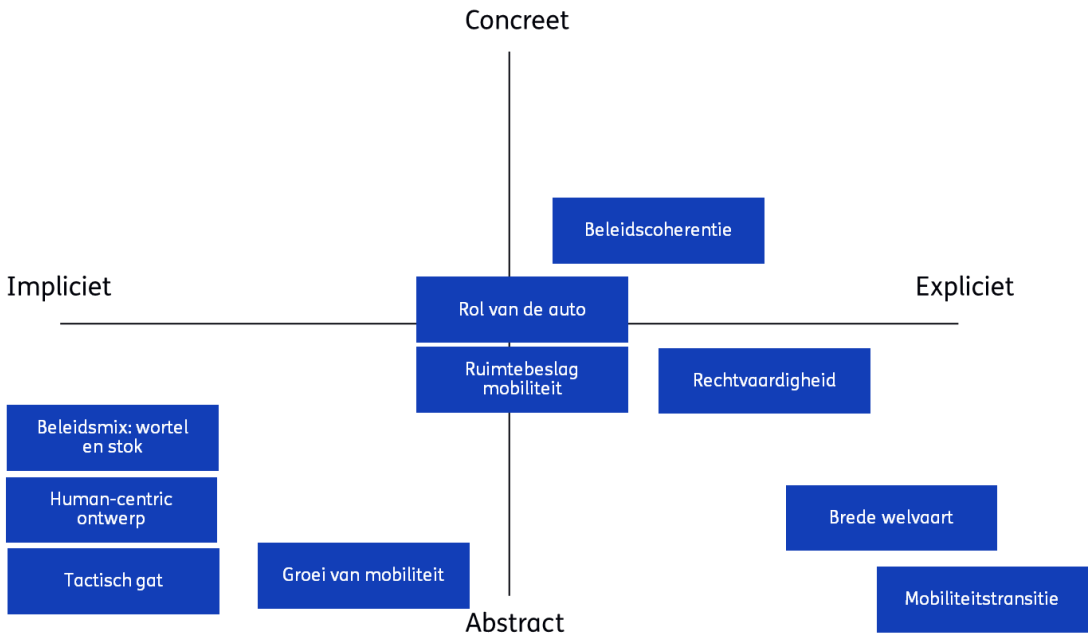
Uit de resultaten is een aantal gespreksonderwerpen afgeleid, die relevant zijn voor het verder ontwikkelen van een gezamenlijke koers van het Move-programma en het uitwerken van de regionale adaptieve ontwikkelstrategie. Hiervoor hebben we op basis van de uitgevoerde analyse, de tien voor ons meest in het oog springend onderwerpen gekozen die nu impliciet en/of abstract zijn en waar ons inziens kansen liggen voor explicitering en concretisering. De eerste vier onderwerpen zijn van belang bij de volgende stap voor het MoVe-samenwerkingsverband – het zijn inhoudelijke onderwerpen die bij het opstellen van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie aandacht behoeven. De volgende zes onderwerpen zijn van strategisch belang voor het MoVe-samenwerkingsverband als zij haar gezamenlijke visie en koers gericht op een mobiliteitstransitie richting brede welvaart verder wil aanscherpen.

De tien geselecteerde gespreksonderwerpen zijn:

Inhoudelijke aandachtpunten – het vormgeven dan de WHAT	Strategische aandachtpunten ten aanzien van een mobiliteitstransitie die bijdraagt aan brede welvaart - het vormgeven van de WHY
1. Human centric ontwerp 2. Beleidsmix – wortel én stok 3. Beleidscoherentie 4. Tactisch gat tussen strategie en implementatie	5. Groei van mobiliteit 6. Mobiliteitstransitie 7. De uitwerking van brede welvaart 8. Rechtvaardigheid 9. Herpositionering van modaliteiten: de rol van de auto 10. Ruimtebeslag mobiliteit

In Figuur 4 hebben we deze gespreksonderwerpen geplot op twee assen:
- Een as die van abstract naar concreet loopt; en
- Een as die van impliciet naar expliciet loopt.

De positie van de blokjes geeft aan hoe expliciet en concreet deze onderwerpen naar voren komen in de visies, naar de mening van de auteurs. Het streven moet zijn dat alle visies richting de rechterbovenhoek bewegen: dat ze dus expliciet en concreet zijn. Dit om de volgende redenen:
- Explicitering maakt zichtbaar waar echte keuzes nodig zijn om voorbij schijnconsensus te bewegen.
- Explicitering en concretisering maken rechtvaardigheid zichtbaar en geven inzicht in verdelingseffecten.
- Concreetheid reduceert het risico dat de visies zich niet vertalen naar uitvoering en/of verwateren in dat implementatieproces. Ook kunnen concrete visies inspireren tot beweging van partijen en het uitvoeren van acties.



Figuur 4: De gespreksonderwerpen geplot op 2 assen: mate van expliciteit en mate van abstractie (gebaseerd op expert judgement).

Op de onderstaande gespreksonderwerpen reflecteren we in het vervolg van dit hoofdstuk. Omdat we constateren dat de visies veelal impliciet en abstract blijven, hebben we in dit hoofdstuk onszelf uitgedaagd om onze reflecties expliciet en concreet te formuleren. Deze reflecties zijn nadrukkelijk geen evaluatie van de mobiliteitsvisies, omdat deze studie een quickscan betreft. We hebben per MoVe-partner slechts één document gescand. Het belangrijkste doel van deze quickscan is om samen te leren en het echte gesprek over de invulling van de mobiliteitstransitie aan te jagen.

4.1 Human-centric ontwerp: voor wie worden interventies ontworpen

Inclusieve mobiliteit komt in de visies als belangrijk doel naar voren. Maar dan is de vraag: inclusief voor wie? Voor welke (groepen) mensen worden doelen gesteld en maatregelen ontworpen? Belangrijk is te benoemen welke (groepen) mensen in het beschouwde gebied niet goed worden bediend door het huidige mobiliteitssysteem, zoals lage inkomensgroepen, ouderen, kinderen, mensen die niet de beschikking hebben over een auto (of een fiets!). Hierbij is het van belang trends in de samenleving mee te nemen, want veel maatregelen hebben niet van de ene op de andere dag effect en moeten lang meegaan. De bevolking van nu is niet die van morgen, trends op het gebied van bijvoorbeeld demografie, automatisering, AI en ruimtegebruik kunnen enorme impact hebben op de mobiliteit van (over)morgen. Hebben we over 10 tot 15 jaar nog dezelfde woon-werkverplaatsingen, voorkeuren voor vrijetijdsbesteding, dichtheden van bebouwing?

4.2 De beleidsmix: wortel en de stok

De beschouwde visies variëren in karakter maar hebben gemeen dat er een wenkend perspectief neergezet wordt. Er wordt wel gesteld dat niet overal alles kan, maar in mobiliteit is de neiging groot om vooral naar ‘wortel’-maatregelen te kijken, en ‘stok’-maatregelen minder expliciet te benoemen. Dit valt het meest op als het om automobiliteit gaat: naast

maatregelen om andere modaliteiten aantrekkelijk(er) te maken, zijn ook maatregelen nodig om automobiliteit minder aantrekkelijk te maken (door minder ruimte te bieden aan autoverkeer, lagere snelheidslimieten in te voeren, minder parkeergelegenheid aan te bieden, hogere parkeertarieven of andere prijsmaatregelen te hanteren). Zonder dit soort maatregelen is een spontane gedragsverandering richting het beoogde gedrag (bijvoorbeeld modal shift) niet te verwachten. Een transparante (expliciete, concrete) visie benoemt de totale set aan doelen en maatregelen.

Hieraan enigszins gerelateerd is de vraag of voor de genoemde maatregelen(pakketten) is gekeken of er niet betere alternatieven zijn (binnen en buiten het mobiliteitssysteem) om hetzelfde te bereiken. Dit is niet per se een wortel en stokverhaal, maar heeft wel te maken met het benoemen van een totale set aan doelen en maatregelen.

4.3 Beleidscoherentie in beleid Rijk, regio en steden

De visies zijn in grote mate coherent als het gaat om welke doelen nagestreefd worden. Er zijn echter wel verschillen in sturing tussen overheden: het tempo, de scherpte en de mate waarin partijen bereid zijn sturing expliciet te maken verschilt. Grote steden en het Rijk zetten mobiliteit steeds nadrukkelijker in als instrument voor brede welvaart, terwijl middelgrote steden vaker kiezen voor geleidelijke aanpassing en balans. Verschillen die te zien zijn betreffen bijvoorbeeld:

1. Het tempo van verandering dat nagestreefd wordt;
2. De concrete interventies die benoemd worden en hoe expliciet de visies zijn over rol van de auto
3. De mate waarin er ‘gedroomd’ mag worden een mobiliteitssysteem gebaseerd op een andere backbone dan automobiliteit (zoals OV en fiets).

Verschillen tussen overheden zijn op zich geen probleem. Maar bovenstaande maakt wel dat het bij het maken van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie belangrijk is om expliciet te zijn over het tempo, de verschillende interventies op verschillende plekken en de beoogde (verandering van de) rol van automobiliteit. Gesprekken over de onderliggende overtuigingen en waarden die leiden tot bepaalde (politieke) keuzes omtrent tempo, scherpte en de mate van expliciteit kan daarbij behulpzaam zijn.

4.4 Het tactische gat tussen strategie en uitvoering

De geanalyseerde visies zijn strategische documenten. Hoe de visies uitgevoerd gaan worden wordt niet behandeld. De analyses in dit project geven dus geen inzicht in of er uitvoeringsplannen liggen die aansluiten bij de ambities in de visies. In praktijk ontstaat hier regelmatig een ‘tactisch gat’: ambities die uiteindelijk, om allerlei redenen, in (zeer) afgezwakte vorm uitgevoerd worden waardoor doelen niet bereikt worden. Een gespreksonderwerp is dus: in hoeverre kan er sprake zijn van ‘practice what you preach’ of ‘put your money where your mouth is’? Kunnen ambities op realistische wijze aan maatregelen, budget en verantwoordelijkheden gekoppeld worden? Of worden er overal barrières ervaren die echte verandering moeilijk maken? Gezien bijvoorbeeld de emoties

rondom automobiliteit en parkeren is het bij vervolgstappen nuttig te verkennen of er gaten tussen strategie en implementatie verwacht worden.

Vanuit een ander perspectief gezien kan ook gesteld worden dat het expliciete keuzes missen in de visies, waardoor er ook ruimte geboden wordt om ambities af te zwakken. Waardoor het risico ontstaat dat doelen niet gehaald worden en de geloofwaardigheid van beleid minder wordt.

4.5 Groei van de mobiliteit

In het merendeel van de geanalyseerde visies wordt de uitdaging voor het mobiliteitssysteem neergezet aan de hand van de groei van de economie en de bevolking. De mobiliteitsgroei wordt (vrijwel overal) als gegeven beschouwd, en interventies zouden erop gericht moeten zijn om met dit gegeven om te gaan. Dit is een onderwerp om meer op in te zoomen: wat wordt precies bedoeld? Gaat het om:

- Het afvlakken van de mobiliteitsgroei, ongeacht welke modaliteit beschouwd wordt?
- Het faciliteren van de mobiliteitsgroei, maar met een wens tot modal shift, dus een verschuiving van het faciliteren van groei van alle vormen van mobiliteit naar het faciliteren van groei van alle modaliteiten met uitzondering van automobiliteit?
- Of is er een wens om automobiliteit te verminderen in termen van aantallen verplaatsingen en/of afgelegde kilometers, al dan niet op specifieke locaties (zoals hoogstedelijke gebieden of belangrijke logistieke corridors)?
- Of is er een wens om alle mobiliteit te verminderen? Door in te zetten op nabijheid, en activiteiten dichterbij huis, thuis of niet te doen?

Bovenstaande betekent ook dat er expliciete keuzes aankomen, om invulling aan de wensen te geven – welke modaliteiten krijgen meer ruimte en budget, welke minder? Het is hierbij behulpzaam om dit per gebiedstype te doen (van hoogstedelijk tot perifeer/landelijk). Welke keuzes worden gemaakt met betrekking tot nabijheid? Hoe wordt ingezet op afbouw van de dominante rol van de auto? Maar de startvraag zou eigenlijk moeten zijn: waarom is mobiliteitsgroei een gegeven? Dit is óók een beleidskeuze met ruimtelijke en maatschappelijke consequenties.

4.6 Mobiliteitstransitie

Er lijkt in de visies brede erkenning te zijn voor een mobiliteitstransitie, met uitgangspunten als STOMP en veel aandacht voor OV en actieve mobiliteit. Maar wat is een transitie precies? Gaat het de partners echt om een ‘revolutie’, of is het eerder een ‘evolutie’? Waar zitten de moeilijke keuzes? Transities zonder conflict zijn niet realistisch. Ruimte en middelen zijn schaars – als (bij gelijkblijvend ruimtebeslag) bepaalde modaliteiten er meer van krijgen toebedeeld, moeten andere modaliteiten inleveren. Meer in algemene zin geldt dat als je prioriteit aan het ene (doel, modaliteit, maatregel, groep mensen) geeft het ten koste gaat van ruimte en/of middelen van een andere prioriteit. De visies wekken de illusie van winst zonder verlies (‘pain without gain-valkuil); er worden weinig expliciete keuzes gemaakt en de consequenties van impliciete richtingen worden vrijwel niet concreet gemaakt. Uiteraard heeft elke keuzes consequenties en door de ‘status quo’-bias en ‘loss aversion’-bias zijn we geneigd om eerder te kiezen voor wat we kennen en hebben en vinden we verandering moeilijk. Vooral het weghalen of verminderen - zoals minder parkeerplaatsen, minder groen, minder rijstroken, OV-lijnen, leaseregelingen, etc. – roept vaak weerstand op. Het is dus van belang om echte keuzes te maken en de consequenties daarvan inzichtelijk te maken.

4.7 De uitwerking van brede welvaart

Het begrip brede welvaart wordt sinds een aantal jaar gebruikt in mobiliteit en is binnen sommige organisatie meer gangbaar dan in andere organisaties. De precieze term ‘brede welvaart’ komt dus nog niet in alle visies voor. Tegelijkertijd ademen de ideeën achter de visies wel brede welvaartsdoelen. In die zin is brede welvaart zeer aanwezig in de visies. Wat niet benoemd wordt in de tekst is dat het perspectief van brede welvaart moeilijke keuzes met zich mee brengt. Keuzes over welke dimensies van brede welvaart – zoals leefomgeving, veiligheid, bereikbaarheid en gezondheid – prioriteit krijgen, evenals keuzes tussen verschillende rechtvaardigheidsprincipes, doelgroepen en de belangen van het hier en nu versus die van elders en later, zijn complex maar onvermijdelijk. Denk aan vragen als:

- Is een wat lager niveau van bereikbaarheid voor sommige mensen of plaatsen acceptabel, als het minimum bereikbaarheidsniveau voor iedereen gewaarborgd is?
- Is er bereidheid om economische welvaart te investeren in sociale/ecologische welvaartsvergroting?
- Mogen verplaatsingen langzamer worden en/of minder comfortabel, als dat veel maatschappelijke winst oplevert?
- Houden we in onze keuzes van nu genoeg rekening met de mogelijkheden voor brede welvaart van latere generaties?

De boodschap is hier: door schaarsten is er geen win-win-winsituatie te bereiken. Er zullen altijd afwegingen gemaakt worden. Keuzes niet expliciet maken is ook een keuze.

Wat verder opvalt in de visies is dat een aspect als mentale gezondheid grotendeels afwezig is. Ook fysieke gezondheid is overigens onderbelicht. (Verkeers)veiligheid komt soms aan bod, soms maar heel beperkt of niet. De dimensies Bereikbaarheid en Leefomgeving zijn wel duidelijk aanwezig. Dat betekent dat de visies ook moeten kijken naar de rolopvatting: gaat het bij mobiliteit toch vooral over mobiliteit, met randvoorwaarden qua leefomgeving, of wordt er aandacht gegeven aan alle vier dimensies van brede welvaart, dus ook expliciete aandacht voor veiligheid en gezondheid? Hoe breed kan de rolopvatting zijn, waar eindigt het (veronderstelde) mandaat? Wat kan buiten het mandaat om nog gedaan worden?

4.8 Rechtvaardigheid: mobiliteit voor iedereen

Uit het merendeel van de visies spreekt duidelijk een wens om toe te werken naar meer mobiliteitsrechtvaardigheid. Bereikbaarheid wordt gezien als voorwaarde om mee te kunnen doen in de maatschappij (een gedeelde normatieve basis). Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat iedereen mee moet kunnen doen, en ook dat niet alle mobiliteit op alle plekken en momenten mogelijk en nodig is. Maar vaak is onduidelijk in hoeverre en op welke manier de mens centraal staat, als doelgroep of als individu met bepaalde ‘capabilities’ (vaardigheden/fysieke capaciteiten om van bepaalde vormen van mobiliteit op een bevredigende manier gebruik te maken). En ook is onduidelijk vanuit welke rechtvaardigheidsprincipes gedacht wordt: bijvoorbeeld sufficiëntarisme (iedereen minimaal genoeg/ ondergrens), utilitarisme (beste voor de grootste groep) of egalitarisme (iedereen zo gelijk mogelijk) (zie bijvoorbeeld (Vonk et al., 2023). Of misschien zelfs limitarisme (niet te veel voor enkelen/het hanteren van een bovengrens)? Het is belangrijk om na te denken over welke individuen of groepen nog niet goed bediend worden qua mobiliteitsopties, en hoe ervoor gezorgd kan worden dat er daadwerkelijk verbetering optreedt door de voorziene interventies (let daarbij ook op onbedoelde en indirecte effecten). Er zijn expliciete keuzes nodig tussen groepen aangezien er schaarste is (van ruimte en middelen). Wie heeft de lusten en wie de lasten? Wie draagt de kosten en bij wie vallen de baten? Hoe is dit verdeeld binnen en tussen groepen mensen? Beschouw daarbij ook hoe hier & nu worden uitgewerkt versus later & elders.

4.9 De rol van automobiliteit in het mobiliteitssysteem

De auto is dominant in ons huidige mobiliteitssysteem. Maar een belangrijk onderwerp in de visies is de wens om de rol van automobiliteit kleiner te maken door alternatieven te bieden (OV/publieke mobiliteit, actieve mobiliteit, maar ook het inzetten op nabijheid past hierbij). STOMP als leidend principe wordt hierbij vaak genoemd (Stappen-Trappen-OV-MaaS-Privéauto). Ondanks technologische ontwikkelingen zoals elektrisch en automatisch rijden heeft automobiliteit diverse nadelen. Het belangrijkste argument in de visies voor het verkleinen van de rol van automobiliteit is het ruimtebeslag van automobiliteit. Duidelijke doelstellingen ten aanzien van de rol van automobiliteit worden in de visies echter niet of nauwelijks genoemd. Dat roept de vraag op: Wordt mobiliteit gezien als een doel (we faciliteren verplaatsingen) of een middel (mobiliteit faciliteert ons leven en samenleving)? Een aantal visies geeft duidelijk het tweede aan, maar dit betekent nog niet dat de (toekomstige) rol van automobiliteit daarmee duidelijk is. Het is daarom relevant om een aantal aspecten te verkennen en optredende conflicten expliciet te benoemen:

1. De auto wordt vaak gezien als symbool van vrijheid. Wat is de waarde van die vrijheid en hoe wordt die ingekleurd? De vrijheid van de autogebruiker kan ook de onvrijheid van een ander betekenen, bijvoorbeeld niet-autobezitters, of iedereen die de negatieve gevolgen van autogebruik ervaart (zoals onveiligheid, gezondheidsschade, slechte leefbaarheid of milieuschade). Welke omvang van externe effecten is acceptabel? Waarom wordt die omvang acceptabel geacht?
2. Het bezit en gebruik van de auto raakt aan identiteit en status. Welke maatregelen zijn er om om te gaan met de weerstand die maatregelen die autogebruik minder aantrekkelijk maken oproepen?
3. Omdat de auto zo veel gebruikt wordt door een groot aantal mensen, is er ook aandacht nodig voor de status quo bias. Men is gewend aan het gemak van auto en het mobiliteitssysteem en de ruimte zijn er op ingericht. Hoe kunnen mensen ertoe bewogen worden hun (objectieve en subjectieve) autoafhankelijk te beschouwen als iets dat aangepast kan worden? Wat is nodig om het gevoel dat de auto de logische keuze is, om te buigen naar iets wat meer ‘de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd’ ondersteunt? Hierbij moet ook benoemd worden welke verliezen mensen ervaren: minder vrijheid voor de automobilist om te gaan en te parkeren waar men wil. En duidelijk gemaakt moet worden welke doelen niet haalbaar zijn als de dominante rol van de auto niet aangepakt wordt, en wat dit betekent voor (bepaalde groepen in) de samenleving.
4. De auto neemt relatief veel ruimte in (t.o.v. andere modaliteiten, en absoluut gezien). Wat kan er aan ruimte gewonnen worden voor bijvoorbeeld woningen en groen, of duurzamere modaliteiten, als ruimte nu gereserveerd voor autogebruik (rijden en parkeren/stallen) herverdeeld wordt naar andere doelen?

Een andere benadering zou kunnen zijn om te verkennen hoe het mobiliteitssysteem eruit zou zien als je vanuit de fiets begint met ontwerpen, of met de combinatie OV en fiets. Als de fiets de basis is, hoe zien steden en dorpen er dan uit? Hoe zou dat uitpakken voor ‘de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd’? Welke effecten heeft dit op ruimtegebruik, de vier dimensies van brede welvaart in mobiliteit, kosten, inclusiviteit? Waar is dan de auto nog het logische vervoermiddel, vanuit brede welvaart gezien?

4.10 Ruimtebeslag mobiliteit

Schaarste aan ruimte vormt bij vrijwel alle organisaties waarvan visies geanalyseerd zijn onderdeel van de probleemdefinitie. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van het mobiliteitssysteem en de ruimte die het inneemt. Er wordt onder andere gesproken (in de Mobiliteitsvisie 2050 - Hoofdlijnennotitie) van ‘het benutten van de krachten en kansen van alle vervoerwijzen: de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd’ – maar wat is dan de juiste plaats voor welke mobiliteit? Dit moet expliciet gemaakt worden: hoeveel ruimte beslaan de verschillende modaliteiten nu, welke modaliteiten moeten meer ruimte krijgen, welke minder? Bijvoorbeeld: naar hoeveel minder vierkante meters asfalt voor personenauto’s wordt gestreefd in hoogstedelijke gebieden? Of misschien moet mobiliteit in totaal minder ruimte krijgen, zodat andere functies meer ruimte kunnen krijgen – dan moet duidelijk gemaakt worden wat dat betekent voor de inrichting van het mobiliteitssysteem.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bouwt voort op de analyse van geselecteerde beleidsvisies en de daaruit afgeleide beleidsnarratieven van de samenwerkende partijen binnen het MoVe-programma. MoVe vervult een verbindende rol tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en betrokken gemeenten, met als doel om te komen tot meer samenhang en een gezamenlijke langetermijnrichting voor mobiliteit en verstedelijking in de Zuidelijke Randstad. Op basis van een analyse van de beleidsdocumenten en een gezamenlijke reflectie met betrokken partijen en de programma-manager van MoVe, zijn inzichten verkregen in overeenkomsten, verschillen en onderliggende aannames in het mobiliteitsbeleid. Op basis daarvan zijn inhoudelijke en strategische gespreksonderwerpen benoemd, die het MoVe-programma kan gebruiken in de vervolgstappen. Dit hoofdstuk brengt deze inzichten samen in een aantal conclusies en geeft aanbevelingen om bij te dragen aan het versterken van de samenhang, het expliciteren van keuzes en het verder ontwikkelen van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie vanuit het perspectief van brede welvaart.

5.1 Conclusies

Mobiliteitstransitie als breed gedeelde richting, maar met impliciete keuzes

De analyse van de beleidsnarratieven in de visies van de MoVe-partners laat allereerst zien dat er sprake is van een brede overeenstemming over de richting van het mobiliteitsbeleid. We zien vergelijkbare beelden over noodzaak van een mobiliteitstransitie. Begrippen als brede welvaart, rechtvaardigheid en het sterker positioneren van actieve mobiliteit en openbaar vervoer keren in de alle visies op de verschillende schaalniveaus terug. Daarmee is de vraag *óf* de mobiliteitstransitie nodig is in feite niet meer aan de orde.
De geanalyseerde visies laten zien dat er een rijk palet aan sterke elementen, inspirerende formuleringen en gedeelde uitgangspunten aanwezig is. Voorbeelden zijn heldere argumenten (zoals over schaarse ruimte als aanleiding voor de mobiliteitstransitie), mooie metaforen en beeldend taalgebruik (zie paragraaf 3.2.1), concrete gebiedsgerichte mobiliteitsinvullingen en verschillende invullingen van brede welvaart (zie paragraaf 3.4). Deze vormen een waardevolle basis om op voort te bouwen in de verdere uitwerking die het MoVe programma voornemens is.

Tegelijkertijd maakt de analyse zichtbaar dat juist onder deze gedeelde richting belangrijke keuzes impliciet blijven. Op punten waar de opgave politiek wordt – zoals de gewenste rol van de auto, de verdeling van schaarse ruimte, het tempo van verandering en de vraag wie profiteert en wie inlevert – blijven spanningen en afruilen vaak onbenoemd. Hierdoor ontstaat het risico dat ambities weliswaar overtuigend worden verwoord, maar niet worden doorvertaald naar expliciete en richtinggevende keuzes voor de praktijk. De kern van de opgave ligt daarmee niet in verschil van inzicht over doelen, maar in het expliciteren van de consequenties daarvan.

Verschillen zitten in tempo, scherpte en bereidheid tot expliciete sturing

De verschillen tussen partijen moeten dan ook niet primair worden gezocht in inhoudelijke tegenstellingen, maar in tempo, scherpte en de mate waarin partijen bereid zijn sturing expliciet te maken. Waar sommige partijen nadrukkelijker kiezen voor herverdeling van ruimte en gedragsbeïnvloeding, kiezen anderen voor een meer geleidelijke benadering waarin flexibiliteit en haalbaarheid centraal staan. Verder laat de analyse zien dat brede welvaart in vrijwel alle visies fungeert als richtinggevend perspectief, maar nog beperkt wordt toegepast en vertaald naar scherpe keuzes. Hoewel doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, leefomgeving, gezondheid en rechtvaardigheid breed worden onderschreven, ontbreekt vaak de expliciete vertaling naar maatregelen en consequenties. Afwegingen tussen dimensies van brede welvaart blijven impliciet, keuzes tussen doelgroepen en gebieden en rechtvaardigheidsprincipes worden zelden uitgewerkt en aandacht voor effecten op lange termijn of buiten de regio is beperkt aanwezig.

Mobiliteit als politiek en cultureel vraagstuk

De narratievenanalyse maakt bovendien duidelijk dat mobiliteitsbeleid in de praktijk vaak technocratisch wordt gepresenteerd, terwijl het in essentie een politiek en normatief vraagstuk betreft. Door gebruik van abstract, systeemgericht en depolitiserend taalgebruik worden conflicten, verdelingsvraagstukken en alternatieve handelingsperspectieven slechts beperkt zichtbaar gemaakt. Keuzes verschijnen hierdoor als vanzelfsprekende vervolgstappen, terwijl zij in werkelijkheid gepaard gaan met afruilen en maatschappelijke gevolgen. Dit vergroot het risico op een ‘tactisch gat’ tussen strategie en uitvoering: ambities die overtuigend geformuleerd zijn, maar onvoldoende richting geven aan concrete keuzes en handelen in de praktijk.

MoVe als aanjager van het echte gesprek waarin fricties expliciet worden gemaakt

In dit spanningsveld komt de bijzondere positie van het MoVe-programma naar voren. Als onafhankelijke verbinder, opererend in de vrije ruimte tussen partijen, ligt de kracht van MoVe in het expliciteren van wat impliciet blijft en het organiseren van het gesprek dat elders vaak wordt vermeden. Juist door fricties over aannames, overtuigingen en keuzes zichtbaar te maken en het gesprek hierover te verdiepen, kan MoVe bijdragen aan het versterken van samenhang, toekomstgerichtheid en uitvoerbaarheid van het mobiliteitsbeleid in de Zuidelijke Randstad.

5.2 Aanbevelingen

De reflecties uit deze analyse kunnen worden gebruikt als bouwstenen voor het ontwikkelen van een regionale adaptieve ontwikkelstrategie voor het mobiliteitssysteem in de Zuidelijke Randstad. Een dergelijke strategie vraagt om een benadering waarin keuzes expliciet worden gemaakt en verschillen tussen partijen niet worden gladgestreken, maar productief worden benut. Een strategie waar bovendien ruimte blijft voor leren, bijstellen en aanpassen in een context die per definitie onzeker en in beweging is. De aanbevelingen hieronder geven richting aan hoe deze bouwstenen in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Concretiseer en expliciteer de gedeelde richting

Een eerste centrale stap is het verder concretiseren en expliciteren van de gedeelde richting. Dit start met het vertalen van de gedeelde ambitie naar een beperkt aantal expliciete strategische keuzes. Dit betreft met name keuzes over de omgang met mobiliteitsgroei, de gewenste rol en omvang van automobiliteit in het toekomstige systeem, de prioritering van mobiliteitsoplossingen per gebiedstype (zoals hoogstedelijke, stedelijke en regionale contexten) en het gewenste tempo en de fasering van de transitie. Door deze keuzes

expliciet te maken, wordt niet alleen duidelijk waar partijen gezamenlijk naartoe werken, maar ook wat dit betekent voor verschillende gebieden en betrokken organisaties.

Een tweede stap is om spanningen en afruilen expliciet onderdeel te maken van het gesprek. In de huidige beleidsvisies blijven veel van deze spanningen impliciet, terwijl juist daarin zichtbaar wordt wat er werkelijk op het spel staat. Het gaat bijvoorbeeld om spanningen tussen bereikbaarheid en leefomgeving, tussen keuzevrijheid en overheidssturing, en tussen individuele baten en collectieve lasten. In plaats van deze spanningen te vermijden, ligt hier een kans om ze bewust te benutten als startpunt voor samenwerking. Door deze dilemma's expliciet te maken en gezamenlijk te verkennen, ontstaat ruimte voor een realistischer en gedragen afweging van keuzes.

Een derde belangrijke stap is het versterken van de rol van brede welvaart als kompas in de besluitvorming. Hoewel brede welvaart breed wordt onderschreven als richtinggevend perspectief, vraagt dit om verdere operationalisering om daadwerkelijk sturend te worden in keuzes. Dit betekent dat expliciet wordt gemaakt hoe verschillende dimensies van brede welvaart – zoals bereikbaarheid, leefomgeving, gezondheid en veiligheid – tegen elkaar worden afgewogen, dat verdelingseffecten tussen groepen en gebieden inzichtelijk worden gemaakt, en dat aandacht wordt besteed aan effecten op lange termijn en buiten de regio. Op deze manier kan brede welvaart niet alleen verbinden, maar ook richting geven aan concrete besluitvorming.

Kies welke beleidsovertuigingen en onderliggende waarden een centrale rol krijgen

Daarnaast is het van belang om te kiezen welke beleidsovertuigingen en onderliggende waarden de centrale spil in de gezamenlijke strategie vormen, en om deze vervolgens te benutten voor het versterken van het gezamenlijke narratief. In dit proces is het van belang om spanningen bespreekbaar te houden, impliciete aannames tijdig te signaleren en redeneerlijnen expliciet te maken. Door bijvoorbeeld systematisch door te vragen naar het 'waarom' achter keuzes, en te werken met expliciete redeneerlijnen of een gezamenlijke 'Theory of Change', ontstaat meer inzicht in de wijze waarop beleidsmaatregelen bijdragen aan gewenste maatschappelijke effecten.

Maak ook de rol van MoVe expliciet en concreet

Tenslotte vraagt dit alles om een heldere positionering van het MoVe-programma als facilitator van explicitering en gezamenlijke reflectie, en om een iteratieve aanpak richting een gedeelde adaptieve strategie. De kracht van MoVe ligt in het ondersteunen van partners bij het expliciteren van aannames, waarden en keuzes, het agenderen van spanningen en dilemma's, en het verbinden van strategische ambities met de uitvoeringspraktijk. Dit kan onder andere vorm krijgen via gezamenlijke werksessies rond concrete dilemmasituaties, het toepassen van analyses van beleidsnarratieven als reflectie-instrument en het organiseren van periodieke reflectiemomenten op de gezamenlijke koers.

Zo kan stap voor stap worden toegewerkt naar een regionale adaptieve ontwikkelstrategie waarin expliciete keuzes worden gemaakt, verschillen tussen partijen productief worden benut en er ruimte blijft voor leren en bijsturen. Daarmee ontstaat een strategie die niet alleen richting geeft, maar ook voldoende adaptief is om in te spelen op een veranderende en onzekere toekomst.

Referenties

ECER. (2023, maart). Aanbeveling van de Europese Commissie over duurzame stedelijke mobiliteitsplanning. (2023, maart). ECER. https://ecer.minbuza.nl/-/aanbeveling-van-de-europese-commissie-over-duurzame-stedelijke-mobiliteitsplanning

Gemeente Den Haag. (2022). Een nieuwe visie op mobiliteit Samen werken aan een bereikbare, leefbare en verkeersveilige stad. Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022 – 2040.

Gemeente Den Haag. (2025). Netwerkstrategie 2040. Voor een leefbaar en bereikbaar Den Haag. denhaag.raadsinformatie.nl/document/15697234/1

Gemeente Dordrecht. (2024). Mobiliteitsplan 2040. Mobiliteitsplan 2040.

Gemeente Leiden. (2019). Leiden Duurzaam Bereikbaar. Mobiliteitsnota Leiden 2020-2030.

Gemeente Rotterdam. (2020). Rotterdamse Mobiliteitsaanpak – MRA. Rotterdamse Mobiliteitsaanpak.

Gemeente Zoetermeer. (2019). Ruimtelijke Strategie Zoetermeer 2040, Stad in de Buurt.

Gemeente Zoetermeer. (2025). Mobiliteitsvisie Zoetermeer 2030, Zoetermeer: de best bereikbare stad.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press. The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process - Utrecht University

Handy, S. (2023). Shifting Gears: Towards a new way of thinking about transportation. The MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262546966/shifting-gears/

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2025, 18 maart). Kamerbrief over Kabinetsstandpunt “Bereikbaarheid op Peil”. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/14/kabinetsstandpunt-bereikbaarheid-op-peil

Move. (zonder datum A). Over MoVe. Move-RDH. https://www.move-rdh.nl/over+ons/default.aspx

Move. (zonder datum B). Multimodale adaptieve ontwikkelstrategie. Move-RDH. https://www.move-rdh.nl/programmalijnen/multimodale+adaptieve+ontwikkelstrategie/default.aspx

MRDH. (2026). Mobiliteitsvisie: Dromen, durven, doen.

Nagelkerke, K., Janssen, J., & C. van Koppen (red). (2025). Van meer waarde: brede welvaart in de beleidspraktijk. Nationaal Netwerk Brede Welvaart. Gedownload via: Van-meer-waarde-Nationaal-Netwerk-Brede-Welvaart-2025.pdf

Provincie Zuid-Holland. (2025). Bereikbaarheidsaanpak in Zuid-Holland. Naar onweerstaanbaar openbaar vervoer voor iedereen. Naar onweerstaanbaar openbaar vervoer voor iedereen. Een transitie naar 2050.

Roe, E. (1994). Narrative policy analysis: Theory and practice. Duke University Press. Narrative Policy Analysis: Theory and Practice | Books Gateway | Duke University Press

Stone, D. (2012). Policy paradox: The art of political decision making (3rd ed.). W. W. Norton & Company. Policy Paradox | Deborah Stone | W. W. Norton & Company

The Decision Lab (2025) Biases. Biases - The Decision Lab Laatst bekeken op 18 juli 2025.

TNO. (2022). Grip op welzijn Een praktische gids voor het ontwikkelen van beleid gericht op welzijn. Auteurs: Kees van Dongen Guido Veldhuis Tanja Vonk Charlotte Smit-Rietveld. TNO in samenwerking met Waai Strategy Consulting TNO-2022-grip.pdf

TNO. (2024). Stappenplan brede welvaart. Het toepassen van een brede welvaartsperspectief in de beleidspraktijk van de Provincie Noord-Brabant, TNO-rapport: TNO 2024 R11259 2 juli 2024, Publieksversie 2025.

TNO. (2025, september 26). *Analysemethode beleidsnarratieven en brede welvaart*. Analysemethode beleidsnarratieven en brede welvaart

Van Twist, M., Hendrikx, W., Dusseljee, J. en Schulz, M. (2025). Waarden w(o)orden werkelijkheden. Hoe taal de sociale zekerheid vormt. Thema: Politiek en bestuur, NSOB, Den Haag.

Waai. (2025). Serious game brede welvaart. Workshopmaterialen. Waai Strategy Consulting | Beleidsinnovatie nu - Ontdek meer

Bijlage A

Overzicht beleidsvisies en workshopdeelnemers

Deze rapportage is gebaseerd op beleidsdocumenten van elk van de betrokken organisaties (gemeenten Den Haag, Leiden, Rotterdam Zoetermeer en Dordrecht, Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Provincie Zuid-Holland). De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- Gemeente Den Haag: Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022 – 2040.
- Gemeente Den Haag: Netwerkstrategie 2040. Voor een leefbaar en bereikbaar Den Haag.
- Gemeente Leiden: Leiden Duurzaam Bereikbaar. Mobiliteitsnota Leiden 2020-2030.
- Gemeente Rotterdam: Rotterdamse Mobiliteitsaanpak.
- Gemeente Zoetermeer: Ruimtelijke Strategie Zoetermeer 2040, Stad in de Buurt.
- Gemeente Zoetermeer: Mobiliteitsvisie Zoetermeer 2030, Zoetermeer: de best bereikbare stad.
- Gemeente Dordrecht: Mobiliteitsplan 2040.
- MRDH: Mobiliteitsvisie: Dromen, durven, doen.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Bereikbaarheid op peil. Kabinetsstandpunt over bereikbaarheid behouden en verbeteren.
- Provincie Zuid-Holland: Naar onweerstaanbaar openbaar vervoer voor iedereen. Een transitie naar 2050.

Deze rapportage maakt ook gebruik van input van verschillende deelnemers die deelnamen aan de workshop ‘Beleidsnarratieven Zuidelijk Randstad’ op 7 april 2026. De betrokken organisaties zijn het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Provincie Zuid-Holland, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Rotterdam en Leiden, en MoVe (een samenwerkingsprogramma omtrent Mobiliteit en Verstedelijking in Rotterdam en Den Haag). Tabel A.1 geeft inzicht in de deelnemers en hun bijbehorende organisatie.

Tabel A.1: Overzicht van de deelnemers aan de workshop ‘Beleidsnarratieven Zuidelijk Randstad’

Organisatie	Naam deelnemer
Gemeente Den Haag	Bregtje Bax
Gemeente Leiden	Camille de Luca Schwartz
Gemeente Rotterdam	Gijs de Haan
Gemeente Zoetermeer	Peter Tilro
Metropoolregio Rotterdam Den Haag	Maarten Batenburg
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Johan Weggeman
Provincie Zuid-Holland	Sigurd Hauwert
Provincie Zuid-Holland	Raymond Linssen

Organisatie	Naam deelnemer
Provincie Zuid-Holland	Marcel Bus
Programma MoVe	Christiaan Oud

Bijlage B

Beleidsnarratievenanalyse per organisatie

In deze bijlage wordt de beleidsnarratievenanalyse gepresenteerd voor de 8 geselecteerde partijen (Gemeente Den Haag, Gemeente Dordrecht, Gemeente Leiden, Gemeente Rotterdam, Gemeente Zoetermeer, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Provincie Zuid-Holland). Voor elk van deze organisaties worden eerst de woorden, overtuigingen en waarden uiteengezet, waarna dit geïnterpreteerd wordt in de rijen denkpatronen & bias, systeemlogica en perspectieven. Het grootste deel van de waarden, overtuigingen en waarden zijn quotes uit de documenten. Hier en daar is de tekst geparafraseerd of ingekort.

B.1 Gemeente Den Haag

Tabel B.1: Beleidsnarratievenanalyse voor de gemeente Den Haag

Categorie	Analyse
Woorden	• Prioriteit (modaliteiten), noodzaak van de mobiliteitstransitie, als we nu niet inzetten op een mobiliteitstransitie • Overzichtelijke, nette en geschikte plekken (openbare ruimte) • Niet-noodzakelijke autoritten van minder dan 5 kilometer, zonder een toename van autoverkeer • Integraal meengenomen in de ontwerpen van de kavels en anders in de nabije openbare ruimte • Mobiliteit zorgt ervoor dat iedereen zich in Den Haag kan (blijven) verplaatsten. Dit is een voorwaarde voor brede welvaart en welzijn voor alle Hagenaars • Schaalsprong van het OV • Ouderen, mantelzorgers, ondernemers, kinderen etc. en verschillende vervoersbehoeften
Overtuigingen	• Het ‘STOMP-principe’ toegepast voor prioritering • Nabijheid van bestemmingen/ van bezit naar gebruik / doelgroep- en gebiedsgerichte aanpak • “Mobiliteit waarbij iedereen zich kan er plaatsen.” Dit is een voorwaarde voor brede welvaart en welzijn voor alle Hagenaars. • De integratie van mobiliteitshubs in het mobiliteitssysteem speelt een sleutelrol binnen de mobiliteitstransitie • Verkeersveiligheid is een topprioriteit en wordt daarom leidend in situaties waar keuzes moeten worden gemaakt • Door te zorgen dat mobiliteit niet meer ruimte inneemt in de openbare ruimte. Inzet op verdichting en functiemenging
Waarden	• Schoon, veilig, comfort • Inclusieve mobiliteit
Denkpatronen & bias	• Noodzakelijke mobiliteitstransitie met de nadruk op handelen • Positief taalgebruik

Categorie	Analyse
Systeemlogica	• Mobiliteit wordt gezien als maakbaar systeem, met voorspelbaar gedrag • Ruimte is een schaars goed wat goed benut moet worden. • Gedrag is te sturen via ontwerp, prijs, aanbod, normen en infrastructuur • Bereikbaarheid wordt anders ingevuld: nabijheid (15-minutenstad), ketenreizen, betrouwbaarheid, comfort
Perspectieven	• De Haagse inwoner in verschillende verschijningsvormen: bewoner, voetganger, fietser, ov-gebruiker, automobilist. De inwoner is soms ook kwetsbaar (laag inkomen, lage digitale vaardigheden, beperkingen) • Mobiliteit moet inclusief zijn vrijheid door systemen, niet door eigendom

B.2 Gemeente Dordrecht

Tabel B.2: Beleidsnarratievenanalyse voor de gemeente Dordrecht

Categorie	Analyse
Woorden	• De stad groeit, de groei ombuigen • Dit is bijna tweemaal de wereld rond • STOMP: wandelen (S), fietsen (T) en openbaar vervoer (O) • Dordrecht een aantrekkelijke bestemming, belangrijke trekpleisters in de regio • Op die manier houden we grip op de uitvoering en de effecten van de maatregelen en de mate waarin de gestelde doelstellingen behaald worden
Overtuigingen	• Het huidige netwerk kan deze groei niet faciliteren. Het verkeerssysteem kan vast gaan lopen. We brengen het autoverkeer terug op plekken waar dat noodzakelijk en wenselijk is • Waarbij wandelen, fietsen en het openbaar vervoer de belangrijkste vervoerswijzen binnen de stad worden. Langzaam verkeer ofwel actieve mobiliteit krijgt (voetgangers en fietsers), waar mogelijk, voorrang op de auto door het toepassen van het ontwerpprincipe STOMP • Daarnaast vermindert verdichting de ruimte voor groen
Waarden	• Bereikbare, gezonde en (verkeers)veilige stad • Keuzevrijheid in mobiliteit
Denkpatronen & bias	• Gebruik van metaforen en beelden • Technisch en beleidsmatige taalgebruik • Aandacht voor activiteiten en plaatsen (concrete straten)
Systeemlogica	• Groei is onvermijdelijk en veroorzaakt mobiliteitsdruk; niets doen leidt tot vastlopen • De auto blijft noodzakelijk voor bepaalde groepen en afstanden, maar is niet langer leidend • Mobiliteit is stuurbaar • Concrete voorbeelden van straten en doelgroepen • MaaS/ Mobiliteitsdiensten lijkt onderbelicht
Perspectieven	• De burger als rationele, beïnvloedbare actor die – mits goed gefaciliteerd – andere keuzes maakt • Maakbaarheid en technocratisch optimisme

B.3 Gemeente Leiden

Tabel B.3: Beleidsnarratievenanalyse voor de gemeente Leiden

Categorie	Analyse
Woorden	• Leiden groeit. In aantal inwoners, bezoekers, studenten en werknemers • We staan aan de vooravond van transities zoals die voor energie, klimaat en daarmee ook voor mobiliteit • En, hoewel het tegenstrijdig lijkt, is het noodzakelijk om de komende jaren te investeren in autobereikbaarheid; in de huidige situatie is het druk op het wegennetwerk in de ochtend- en avondspits • Er zijn opgaven om klimaatdoelen te halen, een groenere stad te worden en een inclusieve stad te zijn. Het college heeft de ambitie dat het mobiliteitssysteem schoner wordt • Alle maatregelen samen vormen een gebalanceerd pakket waarin verschillende belangen en aspecten, van bereikbaarheid tot leefbaarheid, aan bod komen • Voor het opstellen van deze geactualiseerde nota is gebruik gemaakt van de mening en ervaring van inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden
Overtuigingen	• Door zowel autonome groei als toename van bevolking en werkgelegenheid neemt de druk op het wegennet toe. • De doelstellingen voor de voetganger, fietser en het openbaar vervoer zijn duidelijk (→ modal shift nodig) • Door het realiseren van een hoogfrequente dienstregeling op spoor en met de bus en voorzieningen zoals fietspaden en loopruimte creëren we alternatieven • Niet alleen speelt de auto nog geruime tijd een rol bij verplaatsen van Leidenaren en bezoekers aan Leiden, maar door autoverkeer af te wikkelen op geschikte routes ontstaat ruimte voor voetgangers, fietsers en het openbaar vervoer • We willen een hoger gebruik van de duurzame mobiliteitsvormen lopen, fiets en openbaar vervoer. Die verschuiving naar duurzame modaliteiten gaat niet vanzelf en kan ook niet ineens • Maatregelen die in het verleden al zijn bepaald, en nog steeds passen bij de ambities zijn behouden (parkeergarages onder de Lammermarkt en Garenmarkt en de herinrichting van de Hooigracht en Langegracht, de Leidse Ring Noord • Duidelijk naar voren is gekomen dat door inwoners en bedrijven aandacht wordt gevraagd voor de duurzame vervoersmiddelen lopen, fiets en openbaar vervoer
Waarden	• Duurzaam, leefbaar en bereikbaar Leiden • Inclusief/stakeholdergericht: Gebruik gemaakt van de mening en ervaring van inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden
Denkpatronen & bias	• Mobiliteitstransitie is gaande, maar we moeten de auto toch blijven faciliteren • De modal shift vindt niet vanzelf plaats (selffulfilling prophecy) • Verduurzaming is iets wat anderen willen (bijv. het College): onthechting
Systeemlogica	• Autoverkeer wordt afgewikkeld op geschikte locaties, daarmee wordt ruimte gecreëerd voor voetgangers, fietsers en OV • Strategy-implementation gap: hoe gaan de doelstellingen bereikt worden? (Tekst is relatief weinig concreet) • Redeneerlijnen worden niet afgemaakt. Bijvoorbeeld: Leiden is een unieke stad om allerlei redenen, maar wat betekent dat voor het mobiliteitsbeleid? Het voelt als de ‘gain without pain’- val
Perspectieven	• Er zitten elementen van brede welvaart in, maar BW staat niet centraal

B.4 Gemeente Zoetermeer

Tabel B.4: Beleidsnarratievenanalyse voor de gemeente Zoetermeer

Categorie	Analyse
Woorden	• H-structuur, GOW50 • Een logische, samenhangende en herkenbare infrastructuur • Hoeft niet persé per auto te zijn • Het OV moet concurrerend worden met de auto op prijs en reistijd (2x)
Overtuigingen	• Aansluiten bij de landelijke norm, meest recente richtlijnen voor weginrichting en verkeersveiligheid • Logische locaties om het gebruik ervan te stimuleren; door goede locaties bij haltes en stations kan het gebruik hiervan toenemen • Dat hoeft niet persé per auto te zijn als er goede alternatieven zijn
Waarden	• Bereikbaarheid: voorzieningen eenvoudig bereikbaar en werkgelegenheid goed ontsloten. Ook met de auto blijft Zoetermeer alzijdig bereikbaar. • Andere waarden: toegankelijk, verkeersveiligheid, sociale veiligheid en leefbaarheid • Het gevoel van sociale veiligheid verbeteren is een belangrijk nieuw aandachtspunt.
Denkpatronen & bias	• Verkeerskundig, technisch jargon • Technisch systeemdenken in hiërarchie van netwerken; framing als een ontwerpprobleem (depolitiseert) • Omfloerst taalgebruik: in balans brengen, verandering in voertuigkeuze, ruimte anders verdelen
Systeemlogica	• Mobiliteit wordt ingericht volgt normen, richtlijnen en handboeken: beheersing van conflict i.p.v. confrontatie • Als de locatie van aanbod logisch is, gaan mensen het gebruiken • Succes to the successful: alternatieve vervoerswijzen zullen zonder expliciet beleid niet snel kunnen concurreren met de auto
Perspectieven	• Bereikbaarheid staat centraal en de andere waarden zijn ondergeschikt (in het mobiliteitshoofdstuk) • Frictie tussen perspectief van het mobiliteitshoofdstuk en de andere hoofdstukken van de ruimtelijke strategie • Rationale burgers die kiezen op prijs en reistijd

B.5 Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Tabel B.5: Beleidsnarratievenanalyse voor de metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Categorie	Analyse
Woorden	• Urgente uitdagingen: niets doen is geen optie. • Economische groei mislopen • Iedereen, ongeacht behoeften of budget
Overtuigingen	• Kracht zit in samenwerking en het maken van de juiste keuzes • Geïntegreerd mobiliteitssysteem (publiek en actief) • Gedeelde verantwoordelijkheid tussen publiek en privaat • Naadloos (altijd en overal)
Waarden	• Mobiliteit betekent bewegingsvrijheid voor iedereen • Gelijkheid • Een brede visie op waarden

Categorie	Analyse
Denkpatronen & bias	• Actie bias • Gebruikersgericht (gelijkheids- en inclusiebias) • Optimisme-bias • Technologie-bias
Systeemlogica	• Impliciet: er moet economische groei zijn • Gat tussen strategie en implementatie wordt opgelost door samenwerking • De 'Gain without pain'- val
Perspectieven	• Balans mensen, economie, klimaat (welzijn en welvaart) • Eerlijke verdeling van welvaart

B.6 Gemeente Rotterdam

Tabel B.6: Beleidsnarratievenanalyse voor de gemeente Rotterdam

Categorie	Analyse
Woorden	• Alle Rotterdammers, stad waarin iedereen mee kan doen, vuist tegen vervoersarmoede, geluk van de Rotterdammer • Veel beelden gaan over OV, belangrijke en relatief weinig ruimte vragende 'backbones' • De toekomstige generatie Rotterdammers • Slogan: Volume, Veranderen, Verschonen
Overtuigingen	• Nieuwe voertuigen en technologie, maar ook gedragsverandering, economische verschuivingen, en aanpassingen in de publieke ruimte • Ruimte als schaars en betwist goed (ruimte maken, herverdelen, knelt strijd om de ruimte) • Voetganger centraal als middel om gezonde actieve mobiliteit en het sociaal-maatschappelijk deelnemen te versterken
Waarden	• Aandacht voor inclusie, gezondheid, duurzaamheid, leefomgeving, keuzevrijheid, veiligheid • Rechtvaardigheid met aandacht voor kwetsbare groepen
Denkpatronen & bias	• Positieve taal: mobiliteit als levenskwaliteit • Inclusieve mobiliteit wordt benadrukt • Nadruk op OV en actieve mobiliteit • Aandacht voor later
Systeemlogica	• Brede oplossingsruimte; vertrouwen in maakbaarheid en gedragssturing • Auto wordt actief aangepakt ten bate van andere vervoerwijzen • Gelijkheid via keuzevrijheid (opties vervoersoptiesbieden)
Perspectieven	• Mensgericht, duurzaam en solidair wereldbeeld • Rationale burgers die reageren op ruimtelijke prikkels • De 'goede burger' is een actieve en verantwoordelijke stedeling die minder de auto gebruikt • Mobiliteit is een middel om de gevolgen van groei acceptabel te houden

B.7 Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

Tabel B.7: Beleidsnarratievenanalyse voor het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

Categorie	Analyse
Woorden	• Op veel vlakken mogen we trots zijn op wat er de afgelopen decennia is gepresteerd. Niet zelden ligt de score ten opzichte van andere landen hoog. Nederland heeft een van de beste infrastructuur-netwerken van de wereld • Mobiliteit is een kernactiviteit • De juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd • Iedereen in Nederland heeft het recht om zich – binnen de geldende publieke kaders – te kunnen verplaatsen. Recht op bereikbaarheid • Bereikbaarheid op peil: op orde houden en waar nodig verbeteren • Brede welvaart' geldt daarbij als vertrekpunt • Kaders: Publieke kaders, wettelijke kaders en nationale kaders • Een nieuw instrument ontwikkeld om de bereikbaarheid van belangrijke voorzieningen en banen in heel Nederland te peilen: het Nationaal Bereikbaarheidspeil. Uniek hieraan is dat dit instrument gebaseerd is op wat burgers belangrijk vinden: zij gaven aan hoe belangrijk zij bepaalde voorzieningen vinden en welke reistijd acceptabel is
Overtuigingen	• Mobiliteit is een kernactiviteit van ons maatschappelijk en economisch leven; het ondersteunt maatschappelijk-economische vitale functies • Mobiliteit is een recht; er kan niet in alle vraag onverkort worden voorzien • Het wordt een grotere een grotere uitdaging om de publieke belangen in balans te houden • De kracht van alle modaliteiten en innovaties optimal benutten • Er is aandacht voor gebieden; Met name daar waar de bereikbaarheid nu al duidelijk minder goed is en voor gebieden met grote opgaven ten aanzien van woningbouw
Waarden	• Recht op bereikbaarheid (voor iedereen en overall, binnen grenzen) • Recht op een gezonde en veilige leefomgeving, nu en in de toekomst • Leveringszekerheid van goederen
Denkpatronen & bias	• Veel technisch-bestuurlijke taal (sturingsrelaties en instrumenten; doeltreffend en doelmatig; adaptief; gebiedsgerichte benadering), dit creëert afstand • Trots op ons mobiliteitssysteem; de uitgangspositie van Nederland is goed • Het legitimeert toekomstige beperkingen zonder het woord 'beperken' expliciet te gebruiken • Emoties, conflicten of weerstand komen nauwelijks voor
Systeemlogica	• De economie wordt op hetzelfde niveau geplaatst als de maatschappij (i.p.v. economie als onderdeel van maatschappij) • Overtuigt van beheerste maakbaarheid, Mobiliteitsvraag is stuurbaar. Niet elke wens is maatschappelijk wenselijk. Overheid mag en moet prioriteren • Van meer capaciteit naar beter afwegen • Het probleem is niet hoeveel we reizen, maar wat we kunnen bereiken • Mobiliteit is noodzakelijk maar niet onbeperkt. Het wordt expliciet ingekaderd: het mag, maar alleen binnen collectief vastgestelde grenzen. Keuzes zijn nodig maar welke dan? • Gain without pain – val
Perspectieven	• Mobiliteit wordt consequent verbonden aan: participatie, verdienvermogen, vitale functies brede welvaart • Iedereen heeft het recht zich te verplaatsen • Mobiliteit als basisvoorziening en publiek goed • De burger als rationele gebruiker

B.8 Provincie Zuid-Holland

Tabel B.8: Beleidsnarratievenanalyse voor de provincie Zuid-Holland

Categorie	Analyse
Woorden	• We mogen in Nederland trots zijn op ons openbaar vervoer, veel is goed geregeld • Onweerstaanbaar OV, OV is dé aantrekkelijke en logische eerste keuze • Van A naar overal: flexibel en innovatief vervoer voor iedereen • De bus wordt sneller en betrouwbaarder, door hem op busbanen of vluchtstroken te laten rijden zodat hij de file voorbij rijdt • Bovendien bezuinigt de landelijke overheid steeds meer op openbaar vervoer
Overtuigingen	• We gaan vaak niet uit onszelf met de fiets en het openbaar vervoer reizen • Investeren in hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) blijft noodzakelijk om de provincie Zuid-Holland in beweging te houden • Door zo veel mogelijk reizen uit ons beschikbare budget te halen. • Met aansprekende campagnes gericht op jeugd, forensen, ouderen en gezinnen laten we zien dat het openbaar vervoer dé betaalbare, snelle, comfortabele en duurzame keuze is • Hier zijn efficiënte, innovatieve en flexibele manieren van vervoer noodzakelijk • Daarom is een andere manier van reizen noodzakelijk: een structurele mobiliteitstransitie • STOMP en publieke mobiliteit als leidende principes
Waarden	• Betaalbaar, snel, comfortabel, duurzaam • Maximale keuzevrijheid • Bereikbaarheid als collectieve verantwoordelijkheid • Rechtvaardigheid: iedereen kan blijven meedoen
Denkpatronen & bias	• Trots op het OV • Positieve framing – onweerstaanbaar ☺ • Personificatie van de bus
Systeemlogica	• Vertrouwen in sturing via kwaliteit en innovatie • Lopen& fiets i.c.m. OV en betaalbaarheid zijn aandachtspunten • Frictie tussen hoge ambitie (goed is voor ons niet goed genoeg; Als provincie zijn we ambitieus. We vragen ons af: hoe kan het beter?) en gelijkblijvend of dalend budget (Door zo veel mogelijk reizen uit ons beschikbare budget te halen. & De landelijke overheid steeds meer op openbaar vervoer) – wishful thinking? • Qua oplossingsruimte valt de nadruk op campagnes om OV-gebruik te vergroten op
Perspectieven	• De verleidbare diverse reiziger • Solidariteit en inclusie. Sterke aandacht voor: - ouderen - mensen met een beperking - inwoners zonder auto of rijbewijs - kleine kernen

Bijlage C

Vergelijkingen tussen de organisaties

In deze bijlage worden de 8 geselecteerde organisaties vergeleken met elkaar. Dit wordt gedaan op de onderwerpen genoemde modaliteiten, de urgentie voor de mobiliteitstransitie, de aannames over economische groei.

C.1 Genoemde modaliteiten

Tabel B.1 geeft inzicht in de verdeling van de genoemde modaliteiten in de geanalyseerde beleidsstukken. Met behulp van ctrl-F is er eerst op deze zoektermen gezocht (zie Tabel B.1), waarna deze aantallen genormaliseerd zijn voor het aantal bladzijdes dat elk document besloeg. Hierdoor kunnen de aantallen tussen de verschillende organisaties vergeleken worden. Tabel B.3 laat zien welke hoofdmodaliteit wordt genoemd voor elke organisatie.

Het valt in Tabel B.1 op dat de auto en de fiets in vrijwel alle documenten het vaakst worden genoemd. Daarnaast is zichtbaar dat lopen en openbaar vervoer (OV) ook regelmatig terugkomen, maar in mindere mate. Meer specifieke modaliteiten, zoals tram en trein, worden relatief weinig genoemd. Ook overkoepelende termen zoals ‘publieke mobiliteit’ en ‘actieve mobiliteit’ komen nauwelijks voor.

Tegelijkertijd zijn er duidelijke verschillen tussen organisaties in de mate waarin zij bepaalde modaliteiten benadrukken. Zo leggen gemeenten als Leiden en Dordrecht relatief sterk de nadruk op de fiets, die daar vaker wordt genoemd dan de auto. Ook in de documenten van Den Haag en Rotterdam neemt de fiets een prominente positie in, al is daar de aandacht voor de auto en het openbaar vervoer eveneens groot.

Tabel C.1: Aantal keer dat elke modaliteit wordt genoemd in de geanalyseerde documenten van de organisaties – genormaliseerd voor het aantal bladzijdes van het document

Document	Auto	OV	Bus	Trein	Tram	Fiets	Lopen	Deel…	Publieke mobiliteit	Actieve mobiliteit
Dordrecht	1,8	0,6	0,4	0,1	0	3,3	0,3	0,7	0	0
Den Haag (mobiliteitsvisie)	2,5	1,8	0,2	0,2	0,4	2,9	0,6	1,7	0	0
Den Haag (netwerkstrategie)	1,6	1,3	0,4	0,1	0,4	3,2	0,6	0,3	0	0
Zuid-Holland (ov-visie)	0,8	1,1	2,6	0,8	0,2	1,1	0,4	1,5	0,2	0
Zuid-Holland (bereikbaarheids-aanpak)	0,3	0,7	0	0	0	0	0,3	0	0	0
Leiden	2,0	1,3	0,9	0,2	0	3,8	0,6	0,3	0	0

Document	Auto	OV	Bus	Trein	Tram	Fiets	Lopen	Deel…	Publieke mobiliteit	Actieve mobiliteit
Rotterdam	2,2	2,5	0	0	0,1	2,9	0,6	0,2	0	0,1
Ministerie I&W (hoofdlijnennotitie)	0,6	0,4	0,3	0,3	0,1	0,6	0,2	0,2	0	0
Ministerie I&W (kabinetsstandpunt)	0,6	0,7	0,1	0,1	0	0,8	0,6	0	0	0
Zoetermeer	0,3	0,3	0	0	0	0,6	0,1	0,1	0	0
MRDH	0,8	0,6	0,3	0,1	0,2	0,7	0,3	0,2	0,4	0,6

Tabel C.2: Aantal keer dat elke modaliteit wordt genoemd in de geanalyseerde documenten van de organisaties

Document	Auto	OV	Bus	Trein	Tram	Fiets	Lopen	Deel…	Publieke mobiliteit	Actieve mobiliteit
Dordrecht	225	69	51	12	0	405	39	81	5	2
Den Haag (mobiliteitsvisie)	117	85	11	7	17	134	27	77	0	0
Den Haag (netwerkstrategie)	119	99	27	8	30	240	44	21	0	0
Zuid-Holland (ov-visie)	14	18	44	14	4	18	6	26	3	0
Zuid-Holland (bereikbaarheids-aanpak)	3	7	0	0	0	0	3	0	0	0
Leiden	117	78	56	13	0	227	33	17	0	0
Rotterdam	82	94	1	1	2	108	23	8	0	3
Ministerie I&W (hoofdlijnennotitie)	35	23	14	17	5	31	11	12	0	2
Ministerie I&W (kabinetsstandpunt)	54	62	10	7	0	72	53	2	0	0
Zoetermeer	31	32	4	2	2	55	11	12	0	0
MRDH	56	43	25	6	14	49	22	11	30	40

Tabel C.3: Welke hoofdmodaliteit wordt gebruikt in de beleidsstukken?

Organisatie	Hoofdmodaliteit
Dordrecht	STOMP
Den Haag	STOMP
Zuid-Holland	OV
Leiden	Duurzamere mobiliteitsvormen (lopen, fietsen, OV)
Rotterdam	OV
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat	Bereikbaarheid in het algemeen
Zoetermeer	Lopen, fietsen, OV, deelvervoer (maar STOMP niet expliciet zo benoemd)
MRDH	OV/publieke en actieve mobiliteit

C.2 Urgentie voor mobiliteitstransitie

Tabel C.4: Hoe wordt de urgentie benoemd in de beleidsstukken?

Organisatie	Tekst (quotes) uit document waar de urgentie uit blijkt
Dordrecht	Het verkeerssysteem kan gaan vastlopen door de geplande groei, openbare ruimte wordt nog schaarser door (geparkeerd) verkeer, verdichting vermindert de ruimte voor groen, waardoor de stad vatbaarder wordt voor hittestress en wateroverlast.
Den Haag	De komende jaren staat de gemeente Den Haag voor meer grote opgaven. Het gaat niet alleen om bouwen en mobiliteit, maar ook om de leefbaarheid en het economisch vestigingsklimaat. Dit moet allemaal een plek krijgen in de schaarse openbare ruimte. Dat kan alleen als we keuzes maken.
Zuid-Holland	De toekomst stelt ons voor grote uitdagingen. De ruimte in Zuid-Holland blijft beperkt, terwijl het aantal inwoners en banen blijft groeien.
Leiden	We staan aan de vooravond van transities zoals die voor energie, klimaat en daarmee ook voor mobiliteit.
Rotterdam	Verdichtingsopgave. De groei van de stad gaat om meer dan alleen extra woningen. Het vraagt ook om voldoende voorzieningen.
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat	Actie nodig vanwege bevolkingsgroei, onveiligheid en verduurzaming (stikstof, Oekraïne, etc.)
Zoetermeer	-
MRDH	Niets doen is geen optie : de groei, energietransitie, digitalisering en demografische veranderingen vragen om actie.

C.3 Aannames over economische groei

Tabel C.5: Welke aannames over economische groei worden benoemd in de beleidsstukken?

Organisatie	Mate van economische groei (quotes uit teksten)	Balans tussen economie, ecologie en sociaal (quotes uit documenten)
Dordrecht	Dordrecht streeft naar groei in inwoners en werkgelegenheid. Wel kan het verkeerssysteem vast gaan lopen door de groei.	Dordrecht staat ook voor de opgave verkeersveiligheid te waarborgen, klimaatneutraal te zijn, aandacht houden voor sociale uitdagingen en inclusiviteit.
Den Haag	Meer mensen betekent meer huizen, scholen, kantoren, winkels en ziekenhuizen én meer ruimte om elkaar te ontmoeten en te bewegen. We moeten deze ruimte niet alleen gebruiken voor verkeer, maar ook voor groen, recreatie en sociale interactie. Het vinden van de juiste balans tussen alle verkeersdeelnemers en het multifunctioneel gebruik van onze openbare ruimte is belangrijk en een grote uitdaging.	Hoe zorgen we dat meer mensen zich kunnen verplaatsen zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid van onze stad?
Zuid-Holland	Als we niets doen, loopt de provincie letterlijk vast. We kunnen door de drukte op de wegen niet meer reizen wanneer we willen, of we doen er veel langer over. Dat leidt tot schade voor de economie, tot minder vrije tijd.	We kunnen door de drukte op de wegen niet meer reizen wanneer we willen, of we doen er veel langer over. Dat leidt tot schade voor de economie, tot minder vrije tijd en minder contact met familie en vrienden.
Leiden	Groei wordt verwacht in woningen en werkgelegenheid.	Er zijn opgaven om klimaatdoelen te halen, een groenere stad te worden en een inclusieve stad te zijn. Ambitie dat het mobiliteitssysteem schoner wordt.
Rotterdam	Goede groei van de stad.	Veel moet gebeuren om de CO2-uitstoot, mobiliteitsgroei op het hoofdwegennet op te vangen.
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat	Mensen maken intensief gebruik van het recht op mobiliteit om te kunnen voorzien in behoeften als zorg, onderwijs, banen en dagelijkse boodschappen en de daarvoor noodzakelijke bevoorrading. Door een toename van de bevolking en met een economische groei zal dat gebruik de komende jaren toenemen. Het borgen van bereikbaarheid voor de toekomstige generaties vraagt om aandacht, alleen al vanwege de bevolkings- en economische groei en verscherpte eisen.	De Hoofdlijnennotitie behandelt bereikbaarheid als belangrijk doel, verbonden met maatschappelijk-economisch vitale functies, en gaat in op de bijdrage van mobiliteit. Centraal daarin staat dat het Rijk stuurt op infrastructuur en mobiliteit in samenhang met het sturen op nabijheid (ruimtelijke ordening/ vestigingsbeleid) en het sturen op het beleid voor voorzieningen (zorg, onderwijs, wonen, werken, etc.). ‘Brede welvaart’ geldt daarbij als vertrekpunt.
Zoetermeer	Een sterk groeiende regio.	Verwachte groei van autoverkeer te stabiliseren. Uitdaging om het toenemende aantal verplaatsingen op te vangen met duurzame, stille en ruimte-efficiënte mobiliteit.

Organisatie	Mate van economische groei (quotes uit teksten)	Balans tussen economie, ecologie en sociaal (quotes uit documenten)
MRDH	Een stad in omvang als Utrecht komt er in de regio bij. Deze groei stelt de regio voor grote ruimtelijke uitdagingen: er is meer vraag naar woningen, voorzieningen, energie-infrastructuur, werklocaties en een leefbare omgeving.	Met 15% van het nationale bbp heeft de metropoolregio Rotterdam Den Haag een krachtige economische positie.

Bijlage D
Waarden

In de workshop zijn 4 verschillende waardensets naar voren gebracht: de dimensies van welzijn (TNO, 2022), de waarden van Brede Welvaart (Waai, 2025), de kernideeën in het mobiliteitssysteem (Handy, 2023) en de kernwaarde overheidsbeleid (Van Twist et. al., 2025).

De deelnemers is gevraagd om in tweetallen te bepalen welke waarden zij centraal willen stellen in het mobiliteitsbeleid. De meest genoemde waarden zijn in het onderstaande overzicht geel gemarkeerd. Vervolgens zijn de beleidsdocumenten van de deelnemende organisaties met behulp van Copilot geanalyseerd om te achterhalen welke waarden daarin centraal staan. Daarbij is bewust gekozen om hetzelfde aantal waarden te selecteren als uit de workshop naar voren kwam, om een evenwichtige vergelijking mogelijk te maken. De waarden uit de documenten zijn blauw gemarkeerd.

De analyse richtte zich met name op de overlap tussen de waarden die deelnemers belangrijk vinden en de waarden die uit de documenten naar voren komen. Om dit inzichtelijk te maken, zijn de waarden die in beide gevallen als belangrijk zijn aangemerkt, zowel door de deelnemers (geel) als in de documenten (blauw), groen gemarkeerd.

Dimensies van welzijn (diepe drijfveren) (TNO, 2022):
- Levensstandaard
- Leefomgeving
- Fysieke gezondheid
- Mentale gezondheid
- Sociale verbondenheid
- Competenties
- Participatie (o.a. de samenleving en werk)
- Veiligheid
- Vrije tijd
- Creëren
- Identiteit
- Autonomie

Waarden Brede Welvaart (Waai, 2025):
- Rentmeesterschap
- Evenwicht
- Verbondenheid
- Veiligheid
- Zorgzaamheid
- Rechtvaardigheid
- Betrouwbaarheid
- Integraliteit
- Participatie
- Vertrouwen
- Transparantie

- Vrijheid
- Verantwoordelijkheid
- Ondernemingszin
- Rechtszekerheid
- Gemeenschapszin
- Solidariteit
- Toekomstgerichtheid
- Autonomie

Kernideeën in het mobiliteitssysteem (Handy, 2023):

- Vrijheid (auto als enige goede keuze vs mobiliteitsrechtvaardigheid)
- Snelheid (snelheid boven alles vs langzaam is soms beter)
- Mobiliteit (mobiliteitsfocus vs bereikbaarheidsfocus)
- Voertuigen (voertuigenfocus vs focus op ruimte voor mensen)
- Capaciteit (faciliteren van de vraag vs capaciteit verminderen)
- Hiërarchie (prioriteit doorgaand verkeer vs beteugelen overmatig autorijden)
- Scheiding (gescheiden modaliteiten vs shared space)
- Controle (strikte regels en handhaving vs logisch wegontwerp en zelfregulering)
- Technologie (technologie die autoafhankelijkheid bestendigd vs technologie die mensen naar Andere modaliteiten beweegt)

Kernwaarden overheidsbeleid (NSOB, 2025):

- Werken vanuit vertrouwen
  1. Open 2. Inclusief 3. Integer
- Werken vanuit dienstbaarheid
  4. Behoorlijk 5. Toegankelijk 6. Dienstverlenend
- Werken vanuit legitimiteit
  7. Rechtmatig 8. Rechtvaardig
- Werken vanuit de opgave
  9. Grenzeloos samenwerken 10. Mensgericht
- Werken vanuit verantwoordelijkheid
  11. Doelgericht 12. Doelmatig 13. Aanspreekbaar
- Werken vanuit verantwoording
  14. Navolgbaar 15. Transparant
- Werken vanuit professionaliteit
  16. Vakkundig 17. Kritisch 18. Verbeteringsgericht

Bijlage E

Narratieven analyse

De analyse in deze bijlage is volledig uitgevoerd en geschreven voor Prof. dr. Mark van Twist (Erasmus Universiteit). De andere auteurs van deze studie hebben deze analyse gereviewd en de belangrijkste inzichten geïntegreerd in de rapportage.

E.1 Inleiding

Mobiliteitsbeleid presenteert zich doorgaans als een technisch en rationeel domein, waarin problemen worden vastgesteld op basis van data en vervolgens worden opgelost via doelgerichte interventies. Indicatoren, prognoses en modellen suggereren een zekere objectiviteit: als de analyse klopt, volgt de oplossing bijna logisch vanzelf.
Toch is deze ogenschijnlijke neutraliteit misleidend. Achter iedere beleidsredenering schuilt een verhaal — een narratief waarin rollen worden verdeeld, oorzaken worden geduid en toekomsten worden voorgesteld. Wie dat verhaal leest, ziet niet alleen wat er wordt gezegd, maar ook wat er impliciet wordt verondersteld, verzwegen of buiten beeld gehouden.
In de bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur is overtuigend betoogd dat beleid niet alleen bestaat uit feiten en overwegingen, doelstellingen en instrumenten, maar ook uit verhalen — narratieven die bepalen hoe problemen worden gezien, wie verantwoordelijk wordt geacht en welke oplossingen denkbaar zijn (o.a. Hajer, 1995; Roe, 1994; Stone, 2012).

Deze narratieven structureren de werkelijkheid niet alleen, zij reduceren haar ook. Zij brengen orde aan in complexiteit door rollen toe te wijzen (slachtoffers, helden, daders), door gebeurtenissen in een bepaalde volgorde te plaatsen (oorzaak, crisis, oplossing), en door impliciet een moraal te formuleren. Juist in beleidsvelden die gekenmerkt worden door onzekerheid en conflicterende belangen — zoals mobiliteit — vervullen dergelijke verhalen een cruciale functie: zij maken handelen mogelijk waar eenduidige kennis ontbreekt.
In dit werkdocument wordt het mobiliteitsbeleid in ons land gelezen als een gelaagd narratief, dat zich ontvouwt op verschillende schaalniveaus: nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal. Elk van deze niveaus vertelt een eigen versie van het verhaal, met eigen accenten, maar zij zijn ook onderling verbonden. Door deze verhalen naast en door elkaar te lezen, ontstaat inzicht in de manier waarop beleid zichzelf legitimeert en richting geeft aan verandering.

E.2 Methodologische benadering: narratieve beleidsanalyse

De analyse in deze tekst is gebaseerd op een interpretatieve lezing van beleidsdocumenten, geïnspireerd door narratieve beleidsanalyse (Roe, 1994) en discursieve benaderingen van beleid (Hajer, 1995). Daarbij wordt niet primair gevraagd of de inhoud van beleid “juist” is, maar hoe die inhoud wordt geconstrueerd en gepresenteerd.

Drie analytische dimensies staan centraal:

- Rolstructuur: Welke actoren verschijnen als slachtoffer, schurk, held, helper of omstander?
- Verhaallijn (plotstructuur): Hoe wordt het probleem opgebouwd in termen van begin, crisis, strijd en oplossing?
- Moraal en plotlijn: Welke impliciete boodschap ligt ten grondslag aan het verhaal, en welk type narratief wordt gevolgd (bijvoorbeeld synergie, veerkracht, tragedie)?

Deze benadering maakt het mogelijk om voorbij de oppervlakte van beleidsdocumenten te kijken, en de onderliggende logica zichtbaar te maken.

E.3 Rijksniveau: Ministerie van I&W

Een schuivende probleemduiding: van reistijd naar toegang
Een van de meest opvallende elementen in “Bereikbaarheid op peil” is de herdefinitie van het probleem zelf. Waar eerder mobiliteitsbeleid sterk was gericht op reistijdverlies en filedruk, verschuift de focus nu naar de vraag in hoeverre mensen en bedrijven toegang hebben tot essentiële voorzieningen. In het achtergrondrapport wordt dit expliciet gemaakt: bereikbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin activiteiten — werk, onderwijs, zorg, winkels — binnen redelijke tijd en met passende vervoersopties bereikbaar zijn.

Deze verschuiving lijkt op het eerste gezicht technisch, maar heeft een duidelijke narratieve functie. Zij verandert wie als slachtoffer wordt gezien. In eerdere beleidsstukken, zoals de SVIR, was de impliciete protagonist vaak de forens die tijd verliest in de file, en daarmee ook de economie die hinder ondervindt. In de NMCA worden knelpunten vooral zichtbaar gemaakt in termen van vertraging en capaciteitsproblemen op infrastructuur.

In “Bereikbaarheid op peil” daarentegen verschijnt een ander type kwetsbaarheid. Het slachtoffer is niet langer de vertraagde reiziger, maar de burger die onvoldoende toegang heeft tot voorzieningen. In de tekst wordt gesproken over “groepen voor wie essentiële voorzieningen minder goed bereikbaar zijn” en over “verschillen tussen regio’s in toegang tot werk, zorg en onderwijs”. Deze formuleringen zijn voorzichtig, maar ze verschuiven de morele lading van het beleid: het gaat niet langer primair om efficiëntie, maar om rechtvaardigheid.

Tegelijkertijd blijft deze kwetsbaarheid abstract. Er worden geen concrete verhalen verteld van individuen die moeite hebben om een ziekenhuis te bereiken of een baan te vinden. Het slachtoffer blijft een statistische categorie, zichtbaar in indicatoren en kaarten, maar niet in ervaringen. Daarmee blijft de emotionele lading van het probleem beperkt, en wordt het verhaal vooral gedragen door analytische overtuigingskracht.

De afwezige schurk: systeemfouten zonder schuldigen
Opmerkelijk is dat de documenten nauwelijks expliciete schuldigen aanwijzen. Waar in sommige beleidsverhalen duidelijke tegenstanders optreden — bijvoorbeeld vervuilende industrieën of inefficiënte markten — blijft in “Bereikbaarheid op peil” de schurk diffuus en impliciet. De problemen worden toegeschreven aan “beperkingen van het huidige systeem”, “sectorale benaderingen” en “traditionele indicatoren zoals reistijdverlies”.

Deze formuleringen wijzen weliswaar op tekortkomingen, maar vermijden het benoemen van verantwoordelijke actoren. Er wordt niet gesproken over beleidskeuzes uit het verleden die hebben geleid tot ruimtelijke ongelijkheid, noch over institutionele belangen die verandering

bemoeilijken. De kritiek richt zich op het denkkader, niet op de besluitvorming die dat denkkader heeft voortgebracht.

In de beslisnota wordt deze voorzichtigheid nog duidelijker. Daar worden verschillende beleidsopties en afwegingen gepresenteerd, maar steeds in een taal die conflict dempt. Risico's worden benoemd als "aandachtspunten", en keuzes worden gepresenteerd als logische vervolgstappen binnen een gedeeld doel. De mogelijkheid dat verschillende belangen botsen — bijvoorbeeld tussen stedelijke en regionale investeringen, of tussen economische groei en milieubeperkingen — blijft op de achtergrond.

Deze afwezigheid van een duidelijke schurk is kenmerkend voor technocratisch beleid. Het maakt het verhaal minder polariserend en vergemakkelijkt consensus, maar het heeft ook een prijs: het maakt onzichtbaar dat beleidskeuzes altijd verdelingsvragen impliceren.

De held als systeemdenker: kennis en coördinatie
Waar geen duidelijke schurk is, verschijnt ook geen klassieke held. In plaats daarvan wordt de rol van held vervuld door een combinatie van actoren en ideeën. De Rijksoverheid treedt op als systeemregisseur, die "samen met regionale partners werkt aan een integrale benadering van bereikbaarheid". Tegelijkertijd wordt de nieuwe beleidslogica zelf — het denken in termen van bereikbaarheid en brede welvaart — gepresenteerd als een vorm van inzicht die de weg wijst.

In het achtergrondrapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat "een bredere benadering van bereikbaarheid nodig is om recht te doen aan maatschappelijke opgaven". Deze formulering suggereert dat de oplossing niet zozeer ligt in meer middelen of andere prioriteiten, maar in een beter begrip van het probleem. De held is daarmee niet degene die strijdt, maar degene die begrijpt.

Ook de instrumenten krijgen een heldenrol. Het "nationaal bereikbaarheidspeil" wordt geïntroduceerd als een manier om verschillen inzichtelijk te maken en beleid beter te richten. Data en indicatoren fungeren als helpers die de werkelijkheid ordenen en daarmee bestuurbaar maken. Dit past in een bredere trend waarin kennis en meting een centrale rol spelen in de legitimatie van beleid.

De plot: een stille heroriëntatie
De verhaallijn van "Bereikbaarheid op peil" volgt een herkenbare structuur, maar zonder dramatische wendingen. De opening schetst een wereld waarin de druk op het mobiliteitssysteem toeneemt, terwijl ruimte, milieu en middelen beperkt zijn. Er is geen plotselinge crisis, maar een geleidelijke verslechtering: "de bereikbaarheid staat onder druk", "verschillen nemen toe".

De beproevingen die volgen zijn systemisch van aard. Het gaat om de complexiteit van opgaven, de verwevenheid van beleidsterreinen en de beperkingen van bestaande instrumenten. In plaats van externe vijanden zijn het de eigenschappen van het systeem zelf die als uitdaging worden gepresenteerd.

De "strijd" bestaat vervolgens uit een poging om anders te denken en te sturen. Dit wordt zichtbaar in passages waarin wordt gepleit voor "een integrale benadering" en "het verbinden van mobiliteit met ruimtelijke ordening en andere domeinen". De strijd is daarmee niet fysiek of politiek, maar cognitief en institutioneel.

De verlossing die wordt geschetst is gematigd. Er wordt geen utopisch toekomstbeeld gepresenteerd, maar een belofte van verbetering: een systeem waarin voorzieningen beter bereikbaar zijn, verschillen worden verkleind en keuzes explicieter worden gemaakt in termen van brede welvaart. Deze terughoudendheid versterkt de geloofwaardigheid van het verhaal, maar beperkt ook de mobiliserende kracht.

Opvallend is dat er geen duidelijke terugkeer naar een verloren verleden wordt gesuggereerd. Anders dan in sommige beleidsverhalen, waarin een ideaalbeeld uit het verleden wordt opgeroepen, richt dit narratief zich vooral op vooruitgang. Het verleden verschijnt hooguit als een impliciete referentie: een tijd waarin bereikbaarheid misschien vanzelfsprekender leek, maar zonder dat dit expliciet wordt gemaakt.

Moraal en plotlijn: samenhang en veerkracht
De moraal van het verhaal is impliciet maar duidelijk: goed beleid begint met de juiste probleemdefinitie, en vereist samenwerking over grenzen van sectoren en bestuurslagen heen. Deze moraal sluit aan bij wat kan worden aangeduid als een combinatie van een “synergy plot” en een “resilience plot”.

In het eerste geval ligt de nadruk op samenwerking: betere uitkomsten ontstaan door het verbinden van perspectieven, modaliteiten en schaalniveaus. In het tweede geval staat aanpassingsvermogen centraal: het systeem moet omgaan met beperkingen en onzekerheden, en zich daarop inrichten.

Wat ontbreekt zijn meer conflictgerichte of tragische plotlijnen. Er is geen sprake van een “hero’s journey” met een duidelijke tegenstander, noch van een “system collapse” waarin het bestaande systeem onhoudbaar blijkt. Evenmin wordt een “bureaucratic hydra” zichtbaar gemaakt waarin instituties zichzelf in stand houden ondanks hun tekortkomingen. Door deze plotlijnen te vermijden, blijft het verhaal beheerst en rationeel, maar ook enigszins vlak.

Vergelijking met het verleden: continuïteit en breuk
In vergelijking met het verleden (denk met name aan de SVIR en de NMCA) wordt duidelijk hoe het narratief is verschoven. De SVIR, vastgesteld in 2012, presenteert infrastructuur vooral als motor van economische groei en concurrentiekracht. Bereikbaarheid wordt daar sterk gekoppeld aan reistijd en verbindingen tussen economische kerngebieden. De toon is optimistisch en gericht op ontwikkeling: investeren in infrastructuur betekent investeren in welvaart.

De NMCA bouwt hierop voort door knelpunten systematisch in kaart te brengen. Zij gebruikt modellen om toekomstige vraag en capaciteit te analyseren, en identificeert locaties waar ingrijpen nodig is. Het narratief is hier sterk technisch: problemen worden zichtbaar als discrepanties tussen vraag en aanbod, en oplossingen liggen in uitbreiding of optimalisatie van infrastructuur.

“Bereikbaarheid op peil” neemt afstand van deze benadering, maar breekt er niet volledig mee. De nadruk op data en analyse blijft, maar de interpretatie verandert. Waar de NMCA bijvoorbeeld reistijdverliezen als centraal probleem presenteert, stelt het nieuwe kader dat dit slechts een deel van het verhaal is, en dat toegang tot voorzieningen een bredere en relevantere maatstaf vormt.

Tegelijkertijd blijft de institutionele logica grotendeels intact. De rol van de Rijksoverheid als coördinator, de nadruk op samenwerking met regio’s en het gebruik van indicatoren als

sturingsinstrumenten sluiten aan bij bestaande praktijken. De vernieuwing zit vooral in de manier waarop deze elementen worden samengebracht en gelegitimeerd.

Het niet-vertelde verhaal: conflict en ervaring
Juist door deze continuïteit wordt zichtbaar wat het verhaal niet vertelt. Ten eerste ontbreekt een expliciete reflectie op politieke keuzes en conflicten. De vraag wie profiteert van investeringen en wie niet, blijft impliciet. In een context van schaarse middelen en grote ruimtelijke verschillen is dit opvallend. Een alternatief narratief zou deze verdelingsvragen centraal kunnen stellen en daarmee een meer conflictueuze, maar ook eerlijkere weergave bieden.

Ten tweede ontbreekt een verhaal over verantwoordelijkheid. De problemen worden gepresenteerd als het resultaat van systeemkenmerken, niet van keuzes. Dit maakt het moeilijk om lessen te trekken uit het verleden, en om te begrijpen waarom bepaalde patronen zijn ontstaan.

Ten derde blijft de ervaring van burgers onderbelicht. Hoewel het beleid zich expliciet richt op hun toegang tot voorzieningen, komen hun stemmen nauwelijks aan bod. Dit versterkt het technocratische karakter van het verhaal, maar beperkt de verbinding met de dagelijkse werkelijkheid.

Ten slotte wordt een radicaler alternatief niet verkend. De mogelijkheid dat bereikbaarheid niet alleen kan worden verbeterd door betere infrastructuur en coördinatie, maar ook door ruimtelijke herstructurering of vermindering van mobiliteitsvraag, blijft buiten beeld. Daarmee blijft het verhaal binnen de grenzen van optimalisatie, en wordt transformatie slechts impliciet aangeraakt.

Slot: de kracht en de keerzijde van een rustig verhaal
“Bereikbaarheid op peil” is in veel opzichten een zorgvuldig en doordacht beleidsdocument. Het biedt een genuanceerde analyse van problemen en introduceert een breder perspectief op bereikbaarheid dat recht doet aan maatschappelijke veranderingen. Als narratief is het echter opvallend beheerst. Het vermijdt conflict, abstraheert ervaringen en presenteert verandering als een kwestie van beter begrijpen en beter samenwerken.

Deze keuze heeft duidelijke voordelen. Zij maakt het verhaal toegankelijk voor verschillende partijen, vermindert weerstand en sluit aan bij de traditie van consensusgericht bestuur. Tegelijkertijd schuilt hierin ook een beperking. Door het ontbreken van scherpte — in termen van conflict, verantwoordelijkheid en ervaring — blijft het verhaal enigszins op afstand van de werkelijkheid die het beschrijft.

E.4 Van nationaal naar regionaal niveau: de MRDH

Wanneer mobiliteitsbeleid zich ontwikkelt, verandert niet alleen de inhoud, maar ook de manier waarop die inhoud wordt verteld. Dat wordt bijzonder zichtbaar wanneer nationale en regionale visies naast elkaar worden gelegd. Waar het Rijk in *“Bereikbaarheid op peil”* een herijking van het beleidsdenken presenteert, ontvouwt de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) in haar mobiliteitsvisie een verhaal dat nadrukkelijker is geworteld in plaats, samenwerking en ambitie. Beide documenten spreken over vergelijkbare opgaven — groei, ongelijkheid, duurzaamheid — maar doen dat in verschillende toonaarden en met verschillende narratieve strategieën.

De MRDH-visie opent niet met een diagnose, maar met een belofte: *“Dromen, durven, doen”*. Daarmee positioneert zij zichzelf niet alleen als beleidsdocument, maar als een collectieve verbeelding van de toekomst. Waar het rijksverhaal begint bij systeemdruk en herdefinitie, begint het regionale verhaal bij aspiratie en handelingsbereidheid. Deze verschillende ingangen blijken bepalend voor de rolverdeling, de verhaallijn en de moraal die beide documenten dragen.

In wat volgt worden deze twee visies gelezen als verhalen: wie zijn de hoofdrolspelers, hoe ontwikkelt het plot zich, welke morele boodschap ligt erin besloten, en — minstens zo belangrijk — welke verhalen blijven onverteld?

Rollen en posities: van systeemslachtoffer naar collectieve protagonist
In de rijksvisie is het slachtoffer, zoals eerder vastgesteld, de burger met beperkte toegang tot voorzieningen — een abstracte figuur die zichtbaar wordt via indicatoren. In de MRDH-visie krijgt deze figuur meer contouren, maar verandert ook van positie. In plaats van uitsluitend slachtoffer, wordt de inwoner mede-verteller van het verhaal. De tekst benadrukt expliciet participatie: *“We spraken met 400 regiogenoten […] hun ideeën en aanbevelingen lopen als een rode draad door deze mobiliteitsvisie heen”* .

Hier verschuift iets wezenlijks. De burger is niet alleen object van beleid, maar ook bron van legitimiteit. Toch blijft ook hier een zekere abstractie bestaan: de individuele ervaringen worden geciteerd, maar vooral als illustratie van een reeds vastgestelde koers. De participatie versterkt het verhaal, maar verandert het niet fundamenteel.

De schurk is in beide documenten opvallend afwezig, maar krijgt in de MRDH-visie een iets concretere vorm. Waar het Rijk spreekt over verouderde denkkaders, benoemt de MRDH explicieter structurele spanningen: ruimtegebrek, ongelijkheid, arbeidsmarktkrapte, een “ecologisch onhoudbare economische structuur” . Toch worden ook hier geen actoren verantwoordelijk gehouden. De problemen zijn systemisch, niet intentioneel.

De held verschilt daarentegen duidelijk. In de rijksvisie is de held een epistemische figuur: de overheid die beter begrijpt en daardoor beter kan sturen. In de MRDH-visie is de held expliciet collectief: *“wij”* — de 21 gemeenten en hun partners. Dit “wij” is geen abstract systeem, maar een samenwerkingsverband dat zichzelf positioneert als handelende gemeenschap. De formulering *“alleen gaat dat niet. We doen het samen”* onderstreept dit. Helpers krijgen in de MRDH-visie een bredere invulling dan in de rijksvisie. Naast data en technologie spelen hier ook:

- inwoners (via participatie),
- bedrijven en instellingen (bijvoorbeeld ziekenhuizen, onderwijs),
- en zelfs verhalen en beelden (zoals het opgenomen spoken word-gedicht).

De aanwezigheid van een gedicht — waarin wordt gesproken over het loslaten van controle en het omarmen van onzekerheid — is narratief gezien veelzeggend. Het introduceert een reflexieve laag die in de rijksdocumenten ontbreekt.

Omstanders zijn in beide visies vergelijkbaar: marktpartijen en politieke conflicten blijven grotendeels buiten beeld. Ook hier wordt beleid gepresenteerd als een gezamenlijk project zonder expliciete tegenstellingen.

Het verloop van het verhaal: van herdefinitie naar verbeelding

De plotstructuur van beide visies vertoont overeenkomsten, maar verschilt in nadruk en tempo. De rijksvisie volgt een analytische lijn: probleem – beperking – herdefinitie – oplossing. Het verhaal ontwikkelt zich als een geleidelijke verschuiving in denken. De MRDH-visie daarentegen is expliciet dramaturgisch opgebouwd in drie bedrijven: *dromen*, *durven* en *doen*. Deze driedeling fungeert als narratieve motor.

Het begin van het MRDH-verhaal is minder een oproep tot actie dan een oproep tot verbeelding. De tekst spreekt over een “stip op de horizon” en een “droombeeld” . Tegelijkertijd wordt deze droom direct verbonden met urgentie: *“Niets doen is geen optie”* . Deze combinatie van idealisme en noodzaak creëert een spanningsveld dat het verhaal voortstuwt.

De beproevingen worden concreter benoemd dan in de rijksvisie. Groei van de bevolking, druk op de ruimte, ongelijkheid en economische achterstand worden in detail uitgewerkt, inclusief cijfers en regionale verschillen. Waar het Rijk spreekt over systeemdruk, laat de MRDH zien hoe die druk zich manifesteert in specifieke wijken en sectoren.
De strijd in de MRDH-visie is explicieter normatief. Er wordt gesproken over het maken van “keuzen”, over het “durven” afwijken van bestaande patronen. Tegelijkertijd blijft ook hier de strijd grotendeels intern: het gaat om het organiseren van samenwerking, het integreren van systemen en het veranderen van perspectieven.

De verlossing wordt in de MRDH-visie veel levendiger verbeeld dan in de rijksvisie. Het droombeeld beschrijft een regio waarin mobiliteit “naadloos”, “inclusief” en “voor iedereen” is, en waarin economische en sociale doelen samenkomen in een “bloeiende” metropool . Deze beschrijving heeft een bijna utopisch karakter, al wordt zij steeds gekoppeld aan concrete maatregelen.

De terugkeer — het laatste element in klassieke narratieven — krijgt ook hier geen duidelijke vorm. Er is geen verlangen naar een verloren verleden, maar wel een impliciete verwijzing naar een evenwicht dat opnieuw moet worden gevonden: tussen economie en leefbaarheid, tussen groei en kwaliteit.

Moraal en plottype: van technocratische rationaliteit naar collectieve ambitie
De moraal van beide visies vertoont overeenkomsten, maar verschilt in toon en reikwijdte. In de rijksvisie luidt de impliciete moraal: wie het probleem anders definieert, kan het beter oplossen. Het is een moraal van kennis en rationaliteit. In de MRDH-visie wordt deze aangevuld met een moraal van collectieve actie: alleen door samenwerking en gedeelde ambitie kunnen opgaven worden aangepakt.

Narratief gezien kan de rijksvisie worden gelezen als een combinatie van een *synergy plot* en een *resilience plot*: samenwerking en aanpassingsvermogen staan centraal. De MRDH-visie voegt daar elementen van een *hero’s journey* aan toe, zij het in collectieve vorm. De regio als geheel onderneemt een reis van droom naar realisatie, waarbij zij obstakels moet overwinnen en keuzes moet maken.

Tegelijkertijd blijft ook hier de tragische dimensie afwezig. Er is geen erkenning van mogelijke mislukking, geen scenario waarin de doelen niet worden bereikt. Dit maakt het verhaal hoopvol, maar ook enigszins kwetsbaar: het laat weinig ruimte voor twijfel of conflict.

Wat niet wordt verteld: de grenzen van het verhaal
Juist in de vergelijking wordt zichtbaar wat beide visies gemeen hebben in hun stiltes. Ten eerste ontbreekt een expliciet politiek verhaal. Beide documenten spreken over samenwerking en gedeelde doelen, maar vermijden de vraag hoe schaarse middelen worden verdeeld. In een regio waar verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn, is dat een opvallende omissie.

Ten tweede blijft de rol van macht onderbelicht. Wie bepaalt uiteindelijk de koers? Hoe worden tegenstrijdige belangen gewogen? Deze vragen worden impliciet beantwoord — vaak in het voordeel van bestaande instituties — maar niet expliciet gemaakt.

Ten derde blijft de mogelijkheid van fundamentele verandering beperkt. Beide visies richten zich op het verbeteren en integreren van bestaande systemen, niet op het heroverwegen van de onderliggende aannames, zoals de noodzaak van voortdurende groei of de ruimtelijke ordening van voorzieningen.

Uiteenlopende verhalen, zelfde spanningsveld
De mobiliteitsvisies van het Rijk en de MRDH vertellen in wezen hetzelfde verhaal: dat mobiliteit opnieuw moet worden gedacht in termen van brede welvaart en toegang tot voorzieningen. Maar zij doen dat op verschillende manieren.

Het Rijk vertelt een verhaal van herdefinitie en rationalisering, waarin kennis en systeemdenken centraal staan. De MRDH vertelt een verhaal van verbeelding en samenwerking, waarin de regio zichzelf positioneert als handelende gemeenschap. Beide verhalen zijn overtuigend binnen hun eigen logica, maar delen ook dezelfde beperkingen: een neiging tot depolitisering, abstractie en beheersing.

Juist in die combinatie schuilt hun kracht én hun zwakte. Zij bieden richting en samenhang, maar laten ook ruimte voor andere verhalen — verhalen waarin conflict, ervaring en onzekerheid een grotere rol spelen. Vergelijking tussen beide documenten laat zien dat beleidsverandering zich niet alleen voltrekt in doelen en instrumenten, maar ook in verhalen — en dat juist in die verhalen zichtbaar wordt hoe overheden zichzelf en hun rol in de samenleving begrijpen. Beleid heeft verhalen nodig om richting te geven en legitimiteit te creëren. Maar die verhalen moeten niet alleen overtuigend zijn, zij moeten ook ruimte laten voor frictie en tegenspraak. Juist daar, in de spanning tussen verschillende perspectieven, wordt zichtbaar wat er werkelijk op het spel staat.

E.5 Provincie Zuid-Holland: een volgende stem in het verhalenveld

Wanneer de mobiliteitsvisies van het Rijk en de MRDH worden aangevuld met de OV-visie van de provincie Zuid-Holland, ontstaat een nog meer gelaagd beeld van beleid als verhaal. Waar het Rijk een technocratisch narratief ontwikkelt en de MRDH een collectief-ambitieus verhaal vertelt, positioneert de provincie zich op een subtiel andere manier: minder systemisch dan het Rijk, minder visionair dan de MRDH, maar nadrukkelijker gericht op gedrag, keuze en verleiding.

De provinciale tekst spreekt de lezer directer aan, en doet dat met een opvallende combinatie van trots en onrust. Enerzijds wordt benadrukt dat “we in Nederland trots mogen zijn op ons openbaar vervoer” en dat er “al veel goed geregeld” is . Anderzijds volgt onmiddellijk de

correctie: “goed is voor ons niet goed genoeg” . Deze spanning — tussen tevredenheid en ambitie — vormt het narratieve vertrekpunt van de visie.

Waar het Rijk begint met systeemdruk en de MRDH met een droom, begint Zuid-Holland met een kritische herwaardering van het bestaande, op zoek naar ruimte voor verleiding. Dat maakt het verhaal minder abstract dan het rijksnarratief en minder utopisch dan het regionale, maar ook directer verbonden met het dagelijks gebruik van mobiliteit.

Probleemdefinitie: een systeem dat werkt — maar niet goed genoeg
Het probleem wordt in de provinciale visie op meerdere lagen tegelijk geschetst, en juist in die gelaagdheid ontstaat een rijk narratief.

Allereerst is er de klassieke druk: groei van bevolking en economie leidt tot meer verplaatsingen, meer files, meer uitstoot en meer onveiligheid . Zonder ingrijpen “loopt de provincie letterlijk vast” . Dit sluit aan bij het bekende mobiliteitsverhaal van schaarste en congestie.

Maar daarbovenop komt een tweede laag: financiële en institutionele spanning. De provincie wijst expliciet op landelijke bezuinigingen op het openbaar vervoer, terwijl tegelijkertijd het gebruik in sommige gebieden afneemt en juist meer subsidie nodig is. Hier verschijnt een zeldzame vorm van frictie in het verhaal: het beleid moet meer doen met minder middelen.
De derde laag is misschien de meest interessante: gedrag. Anders dan in de rijks- en MRDH-visies wordt hier expliciet gesteld dat mensen niet vanzelf de “juiste” keuze maken. Het openbaar vervoer moet “de logische eerste keuze worden” , maar dat gebeurt niet automatisch. Mensen moeten worden geholpen, verleid, gestuurd.

Hier verschuift het probleem van systeem naar mens. Niet alleen de infrastructuur is tekortschietend, ook het keuzegedrag van reizigers vormt een uitdaging. Daarmee introduceert de provincie impliciet een nieuw type probleem: niet alleen bereikbaarheid, maar ook acceptatie en voorkeur.

Rollen in het verhaal: de reiziger als aarzelende protagonist
De rolverdeling in de provinciale visie wijkt subtiel maar betekenisvol af van die in de andere documenten.

Het slachtoffer is hier dubbelzinnig. Enerzijds is het de reiziger die hinder ondervindt van drukte, files en beperkte bereikbaarheid. Anderzijds is het ook de reiziger die — impliciet — verkeerde keuzes maakt en daardoor bijdraagt aan het probleem. Dit maakt het slachtofferschap minder eenduidig en introduceert een zekere morele ambiguïteit.
De schurk is niet expliciet benoemd, maar krijgt contouren in drie vormen: structurele groei (bevolking, economie), financiële beperkingen (bezuinigingen), en impliciet: het dominante gebruik van de auto.

Toch wordt geen van deze elementen als vijand gepositioneerd. De auto wordt bijvoorbeeld niet veroordeeld, maar wel indirect gemarginaliseerd door het streven naar STOMP-principes en publieke mobiliteit.

De held is in deze visie duidelijker dan in de andere documenten: de provincie als regisseur én verleider. Zij wil niet alleen infrastructuur verbeteren, maar ook gedrag beïnvloeden. De provincie “stimuleert”, “maakt aantrekkelijk”, en overweegt zelfs een marketingbureau om het OV “als dé aantrekkelijke keuze beter onder de aandacht te brengen”.

Dit is een opvallende verschuiving: de overheid als campagnevoerder, niet alleen als planner. Helpers zijn hier zowel technisch als sociaal: infrastructuur (snellere lijnen, betere haltes), technologie (data, AI), maar ook communicatie en prijsprikkels (bijv. variabele tarieven) . De inzet van marketing en gedragssturing maakt de categorie “helper” breder en meer psychologisch dan in de andere visies.

Net als in de andere documenten blijven politieke conflicten en marktverhoudingen grotendeels buiten beeld. De reiziger wordt aangesproken, maar niet als politieke actor.

Het verloop van het verhaal: van trots via dreiging naar verleiding
De narratieve structuur van de provinciale visie is bijzonder coherent en kent een duidelijke spanningsopbouw.

- Het verleden en heden: een goed systeem. Het verhaal begint met erkenning: het openbaar vervoer is goed geregeld, fijnmazig en betrouwbaar . Dit creëert vertrouwen en legitimiteit.
- De verstoring: groei en schaarste. Vervolgens wordt dit evenwicht verstoord door groei, drukte en financiële beperkingen. De formulering dat de provincie “vastloopt” zonder ingrijpen geeft het verhaal urgentie .
- De noodzakelijke transitie. Daarna volgt een duidelijke breuk: “een andere manier van reizen is noodzakelijk: een structurele mobiliteitstransitie” . Hier wordt het verhaal expliciet normatief.
- De strategie: verleiden en faciliteren. De oplossing ligt niet alleen in verbeteren, maar in aantrekkelijk maken. Het OV moet “onweerstaanbaar” worden . Dit wordt uitgewerkt in: betere kwaliteit (sneller, frequenter), betere integratie (knooppunten, deelmobiliteit), en gedragsbeïnvloeding (marketing, prijsprikkels).
- De toekomst: een vanzelfsprekende keuze. Het eindbeeld is een situatie waarin OV de “logische eerste keuze” is — niet omdat het moet, maar omdat het aantrekkelijker is dan alternatieven.

Plot en moraal: de verleidingsplot
Narratief gezien onderscheidt de provinciale visie zich door een specifiek plottype dat in de andere documenten minder expliciet aanwezig is: een “behavioral change plot”, of meer verhalend: een verleidingsplot.

De kern van dit plot is: Mensen veranderen niet vanzelf, maar kunnen worden geholpen om betere keuzes te maken — mits het systeem aantrekkelijk genoeg wordt ingericht.
Dit plot combineert elementen van: synergy (samenwerking tussen overheden en systemen), resilience (aanpassing aan schaarste), maar voegt daar een gedragsdimensie aan toe die in de andere visies onderbelicht blijft. De moraal is daarmee dubbel: infrastructuur moet beter, maar vooral: keuzes moeten gestuurd worden.

Wat ontbreekt: de spanning tussen sturen en kiezen
De provinciale visie introduceert weliswaar gedrag als thema, maar blijft voorzichtig in het expliciteren van de implicaties daarvan. Als mensen moeten worden “verleid” tot ander gedrag, rijst de vraag:

- hoe ver mag de overheid daarin gaan?
- waar ligt de grens tussen keuzevrijheid en sturing?

Deze vragen blijven impliciet. Ook hier wordt conflict vermeden, en wordt gedragsverandering gepresenteerd als iets dat vanzelf volgt uit betere omstandigheden.

Daarnaast blijft de structurele vraag naar ruimtelijke ordening — waarom voorzieningen zo ver uit elkaar liggen — onderbelicht. Net als in de andere visies blijft de nadruk liggen op mobiliteit, niet op het verminderen van mobiliteitsbehoefte.

Slot: het verhaal van de verleidende overheid
Wanneer de drie visies naast elkaar worden gelegd, ontstaat een interessant patroon:
- Het Rijk vertelt een verhaal van herdefinitie (kennis en systeemdenken).
- De MRDH vertelt een verhaal van collectieve ambitie (samenwerking en verbeelding).
- De provincie vertelt een verhaal van gedragsverandering (verleiding en sturing).

Deze drie narratieven vullen elkaar aan, maar leggen ook verschillende accenten in hoe mobiliteitsproblemen worden begrepen en aangepakt.

De OV-visie van Zuid-Holland markeert een interessante verschuiving in het mobiliteitsdenken. Waar beleid traditioneel gericht was op infrastructuur en capaciteit, verschuift de aandacht hier naar ervaring, keuze en gedrag. De overheid presenteert zich niet alleen als planner of coördinator, maar ook als verleider.

Dit maakt het narratief menselijker en concreter, maar introduceert ook nieuwe spanningen. Want wie gedrag wil sturen, begeeft zich onvermijdelijk op het terrein van waarden en voorkeuren — en daarmee van politiek.

E.6 Narratief van de stad: vergelijkende analyse van vijf gemeentelijke mobiliteitsvisies

Methodologische notitie
Mobiliteitsbeleid wordt in de praktijk vaak gepresenteerd als een technisch-instrumenteel domein, waarin problemen worden geanalyseerd en opgelost via rationele interventies.
In dit deel van de tekst worden in dat licht tenslotte nog vijf gemeentelijke mobiliteitsvisies — van Den Haag (2022; 2025), Rotterdam (2020), Leiden (2020–2030), Zoetermeer (2025) en Dordrecht (2024) — geanalyseerd vanuit een narratief perspectief. De centrale vraag luidt: welk verhaal wordt op lokaal niveau verteld over mobiliteit, en hoe verhoudt dat verhaal zich tot bredere patronen in beleidsdenken?

Opnieuw richt de analyse richt zich op drie dimensies:
- de rolverdeling (slachtoffer, schurk, held, helper),
- het verloop van het verhaal (van verleden via heden naar toekomst),
- de onderliggende moraal en plottype.

De bevindingen worden in beknopte vorm zowel synthetisch (overeenkomsten) als differentieel (verschillen tussen steden) gepresenteerd.

De analyse is gebaseerd op een interpretatieve lezing van de volgende documenten:
- Gemeente Den Haag (2022), Een nieuwe visie op mobiliteit
- Gemeente Den Haag (2025), Netwerkstrategie 2040
- Gemeente Rotterdam (2020), Rotterdamse Mobiliteitsaanpak (RMA)
- Gemeente Leiden (2020), Mobiliteitsnota 2020–2030
- Gemeente Zoetermeer (2025), Ruimtelijke Strategie 2040: Stad in de Buurt
- Gemeente Dordrecht (2024), Mobiliteitsplan 2040

De analyse sluit aan bij benaderingen uit de narratieve beleidsanalyse (Roe, 1994) en interpretatieve beleidsstudies (Hajer, 1995), waarin teksten worden gelezen als constructies van betekenis en niet uitsluitend als dragers van feitelijke informatie. Citaten worden waar mogelijk parafraserend weergegeven om de leesbaarheid te behouden, maar blijven inhoudelijk trouw aan de bron.

Probleemdefinitie: van mobiliteit naar stedelijke ruimte
Een eerste belangrijke bevinding is dat alle vijf de gemeenten mobiliteit niet langer primair definiëren als een vraagstuk van verplaatsing, maar als een ruimtelijk en maatschappelijk vraagstuk. Dit sluit aan bij bredere verschuivingen in mobiliteitsdenken.
In alle vijf de gemeenten keert een vergelijkbare formulering terug: er is te weinig ruimte om alle mobiliteitsvormen tegelijk te faciliteren. Dat leidt tot een noodzakelijke prioritering. De impliciete boodschap is helder: mobiliteit is niet langer een kwestie van faciliteren wat mensen willen, maar van sturen wat wenselijk is.

Tegelijk krijgt deze spanning in elke stad een eigen kleur:
- Den Haag benadrukt de combinatie van groei en internationale functie, waardoor bereikbaarheid en leefbaarheid onder druk staan.
- Rotterdam koppelt mobiliteit expliciet aan gezondheid en luchtkwaliteit, met een sterk gevoel van urgentie rond uitstoot en leefomgeving.
- Leiden legt de nadruk op historische compactheid: de stad is simpelweg niet gebouwd voor grootschalig autoverkeer.
- Zoetermeer positioneert zich als groeistad die moet transformeren naar een meer stedelijk, verbonden geheel.
- Dordrecht benadrukt bereikbaarheid binnen een relatief kleinschalige, maar sterk verbonden stad, met aandacht voor regionale inbedding.

Wat deze probleemdefinities gemeen hebben, is dat zij mobiliteit inbedden in bredere stedelijke opgaven: gezondheid, klimaat, economie en sociale rechtvaardigheid. Daarmee verschuift het probleem van een technisch naar een normatief domein.

En wat ze met alle variatie eveneens gemeen hebben, is dat het probleem steeds wordt gesitueerd in de directe leefomgeving: de straat, de wijk, de route naar school of werk. Daarmee krijgt het verhaal een concreetheid die in hogere schaalniveaus ontbreekt.
Op lokaal niveau wordt het probleem niet primair beschreven als systeemdruk, maar als ruimtelijke spanning. De stad is vol, en die volheid wordt voelbaar in het dagelijks gebruik van de ruimte.

Rollen in het verhaal
In tegenstelling tot nationale beleidsdocumenten, waarin het slachtoffer vaak abstract blijft, krijgen slachtoffers in gemeentelijke visies een concreter karakter. Het gaat om:
- bewoners die hinder ondervinden van verkeer (geluid, luchtkwaliteit),
- fietsers en voetgangers die zich onveilig voelen,
- kinderen en ouderen die beperkt zelfstandig kunnen bewegen.

In de Rotterdamse mobiliteitsaanpak wordt bijvoorbeeld expliciet verwezen naar de negatieve gezondheidseffecten van verkeer, terwijl Den Haag en Leiden sterk inzetten op verkeersveiligheid en ruimte voor langzaam verkeer.

Hoewel zelden expliciet als “schurk” benoemd, wordt de auto in alle visies systematisch geproblematiseerd. In Den Haag en Rotterdam wordt de auto “te gast” genoemd — een formulering die de normatieve herpositionering van de auto duidelijk maakt (Gemeente Den Haag, 2022; Gemeente Rotterdam, 2020). De auto fungeert hier als structurele antagonist:

niet vanwege intentie, maar vanwege zijn disproportionele beslag op ruimte en zijn negatieve externe effecten.

De heldenrol wordt gedeeld tussen:
- de gemeente als ontwerper en regisseur van de openbare ruimte,
- de burger die wordt aangesproken om andere mobiliteitskeuzes te maken.

In meerdere documenten wordt expliciet gesproken over gedragsverandering en het stimuleren van duurzame keuzes. Dit wijst op een verschuiving van overheid als facilitator naar overheid als sturende actor.

Helpers zijn concreet en zichtbaar: fietsinfrastructuur, openbaar vervoer, verkeersmaatregelen (zoals 30 km/u-zones), mobiliteitshubs en deelmobiliteit. Daarnaast worden ook zachte instrumenten genoemd, zoals communicatie en prijsprikkels.

Verhaallijn: van groei naar begrenzing naar herverdeling
De narratieve structuur van de gemeentelijke plannen vertoont een sterk gedeeld patroon, dat kan worden samengevat als een beweging van overvloed naar schaarste naar herverdeling.

- Het verleden: impliciete overvloed. Hoewel zelden expliciet benoemd, is er een impliciet verleden waarin mobiliteit vooral werd gefaciliteerd. De auto had ruimte, en groei werd niet begrensd door leefbaarheid.
- Het heden: confrontatie met grenzen. De huidige situatie wordt gekenmerkt door drukte, onveiligheid en milieuproblemen. Hier wordt de noodzaak van verandering gelegitimeerd.
- De breuk: niet alles kan. Een cruciaal moment in het verhaal is de erkenning dat “niet alles kan”. Dit is de kern van de prioriteitenbias die jij benoemt. Gemeenten maken expliciet dat keuzes nodig zijn — en dat die keuzes gevolgen hebben.
- De transitie: herverdeling van ruimte. De oplossing ligt in het anders inrichten van de stad: minder ruimte voor de auto, meer voor fiets, voetganger en OV, integratie met doelen rond gezondheid, klimaat en economie.
- De toekomst: de leefbare stad. Het eindbeeld is een stad waarin mobiliteit bijdraagt aan een “goed leven”: schoon, veilig, toegankelijk en sociaal verbonden.

Plot en moraal: naar een herverdelingsplot
Op basis van deze structuur kan het dominante plottype worden gekarakteriseerd als een herverdelingsplot. De kern daarvan is dat schaarse ruimte opnieuw moet worden verdeeld om collectieve waarden te realiseren.

Dit plot vertoont kenmerken van: een resilience plot (aanpassing aan grenzen), een synergy plot (integratie van beleidsdomeinen), en in beperkte mate een conflictplot (auto versus andere modaliteiten).

De moraal is expliciet normatief: Mobiliteit is geen doel op zich, maar een middel om een gezonde, veilige en rechtvaardige stad te realiseren.

Verschillen tussen steden: verschillen in toon en accent
Hoewel het gedeelde narratief sterk is, zijn er relevante verschillen in accent:
- Rotterdam: sterke nadruk op gezondheid en urgentie; mobiliteit als milieuprobleem.
- Den Haag: balans tussen internationale bereikbaarheid en leefbaarheid; nadruk op netwerken.
- Leiden: ruimtelijke beperkingen als uitgangspunt; vanzelfsprekendheid van fietsgebruik.
- Zoetermeer: transitie van functionele naar meer stedelijke structuur.

- Dordrecht: pragmatische benadering, met nadruk op bereikbaarheid en regionale verbinding.

Deze verschillen weerspiegelen lokale contexten en beleidsprioriteiten.

Wat ontbreekt: depolitisering en impliciete keuzes
Net als op hogere schaalniveaus blijft ook op het lokale schaalniveau van de gemeenten een belangrijk deel van het verhaal impliciet.

Ten eerste wordt de politieke dimensie van keuzes beperkt uitgewerkt. Wie verliest ruimte wanneer de auto wordt teruggedrongen? Welke groepen profiteren van investeringen? Deze vragen worden zelden expliciet gemaakt.

Ten tweede blijft de spanning tussen vrijheid en sturing onderbelicht. Als autobezit wordt ontmoedigd en gedrag wordt gestuurd, raakt dat aan fundamentele vragen over autonomie. Ten derde wordt de relatie met ruimtelijke ordening slechts gedeeltelijk uitgewerkt. Hoewel mobiliteit wordt verbonden met wonen en werken, blijft de vraag waarom functies ruimtelijk gescheiden zijn grotendeels buiten beeld.

Dit sluit aan bij observaties in de literatuur dat beleidsnarratieven vaak conflicten depolitiseren om consensus te bevorderen (Stone, 2012).

Slot: de stad als plek waar verhalen zich materialiseren
De gemeentelijke mobiliteitsvisies laten zien dat beleid op lokaal niveau onvermijdelijk concreet wordt — en daarmee ook normatief. Waar hogere schaalniveaus kunnen spreken in termen van systemen en samenwerking, moeten steden keuzes maken die direct zichtbaar en voelbaar zijn.

Dat maakt het narratief krachtiger, maar ook kwetsbaarder. Want waar keuzes worden gemaakt, ontstaan ook tegenstellingen. Juist die tegenstellingen blijven in de verhalen vaak op de achtergrond.

Toch is er ook iets overtuigends aan dit lokale verhaal. Het verbindt mobiliteit met het dagelijks leven, en maakt zichtbaar dat bereikbaarheid uiteindelijk gaat over hoe we samenleven in de stad.

De gemeentelijke mobiliteitsvisies in Zuid-Holland vertellen een coherent en herkenbaar verhaal. Zij verschuiven de focus van mobiliteit als verplaatsing naar mobiliteit als onderdeel van een bredere stedelijke opgave. In narratieve termen betekent dit:

- een herdefinitie van het probleem (van capaciteit naar ruimte en leefbaarheid),
- een herverdeling van rollen (met de auto als impliciete antagonist),
- en een moraal waarin actieve sturing centraal staat.

Tegelijkertijd blijven belangrijke spanningen impliciet, met name rond verdeling, macht en keuzevrijheid. Dit maakt het verhaal overtuigend als beleidsnarratief, maar ook vatbaar voor kritiek vanuit een politiek-analytisch perspectief.

E.7 Nabeschouwing: over de macht van het verhaal, in het verhaal, over het verhaal

Wanneer de verschillende narratieven over mobiliteit — van Rijk, regio, provincie en gemeenten — in samenhang worden beschouwd, ontstaat een rijk en gelaagd beeld van hoe beleid betekenis geeft aan ruimte, beweging en samenleving. Tegelijkertijd wordt in deze analyse ook zichtbaar wat in eerste instantie op de achtergrond blijft: dat deze verhalen niet alleen beschrijvingen zijn van de werkelijkheid, maar ook onvermijdelijk een uitdrukking vormen van de verdeling van macht. Niet macht in de enge, hiërarchische zin van besluitvorming alleen, maar in de bredere betekenis van het vermogen om de werkelijkheid te definiëren, te ordenen en daarmee handelingsruimte te structureren. Wat zich in de voorgaande analyse ontvouwt, is daarmee niet slechts een verzameling beleidsverhalen, maar een veld van narratieve macht, waarin verschillende actoren — soms zichtbaar, vaak impliciet — strijden om de betekenis van mobiliteit, de legitimiteit van interventies en de verdeling van ruimte.

Daarbij is het van belang te erkennen dat de eerder gehanteerde aanduidingen — het Rijk, de regio, de provincie, de gemeente — analytische vereenvoudigingen zijn. Achter elk van deze entiteiten gaat een veelheid aan stemmen schuil. Het verhaal van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geen eenduidig narratief dat uit één bron voortkomt, maar het resultaat van interacties tussen politieke bestuurders, ambtelijke professionals, uitvoeringsorganisaties en externe adviseurs. Binnen het ministerie worden perspectieven gewogen, formuleringen aangepast, accenten verschoven. Wat uiteindelijk als beleidsdocument verschijnt, is een gestolde vorm van onderhandeling: een verhaal dat voldoende coherent is om richting te geven, maar ook voldoende open om uiteenlopende belangen te accommoderen. Hetzelfde geldt voor de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, voor de provincie Zuid-Holland en voor de betrokken gemeenten. In al deze contexten wordt het verhaal niet eenvoudigweg verteld, maar tot stand gebracht in een proces van selectie, afstemming en soms ook strategische ambiguïteit.

Een eerste, fundamentele vorm van macht die in deze verhalen zichtbaar wordt, is het vermogen om te framen: om te bepalen wat het probleem is en hoe het moet worden begrepen. Het rijksnarratief laat dit scherp zien. Door mobiliteit te herdefiniëren als bereikbaarheid verschuift het probleem van reistijd en doorstroming naar toegang tot voorzieningen. Deze verschuiving lijkt op het eerste gezicht analytisch of zelfs technisch, maar heeft diepgaande implicaties. Zij bepaalt welke indicatoren worden gebruikt, welke ongelijkheden zichtbaar worden gemaakt en welke interventies als legitiem gelden. In de woorden van Deborah Stone is probleemdefinitie nooit neutraal: zij is altijd normatief geladen en daarmee een vorm van macht. Wie het probleem definieert, bepaalt in belangrijke mate ook de oplossingsrichting.

Op regionaal en provinciaal niveau zien we vergelijkbare processen van framing, zij het in andere gedaanten. De Metropoolregio Rotterdam Den Haag presenteert mobiliteit als onderdeel van een bredere maatschappelijke opgave, waarin economische vitaliteit, sociale inclusie en ecologische duurzaamheid met elkaar verweven zijn. De provincie Zuid-Holland voegt daar een nadruk op gedrag aan toe, en definieert het probleem mede als een kwestie van keuzes en voorkeuren van reizigers. Op lokaal niveau verschuift het frame verder naar mobiliteit als ruimtelijk vraagstuk, waarin de verdeling van schaarse ruimte centraal staat. Elk van deze frames opent bepaalde handelingsmogelijkheden en sluit andere af. In die zin zijn zij niet alleen beschrijvingen van de werkelijkheid, maar ook interventies daarin.

Naast wat wordt benoemd, is ook van belang wat onbenoemd blijft. In vrijwel alle geanalyseerde narratieven vallen de relatieve afwezigheid van expliciete conflicten en de terughoudendheid in het benoemen van tegenstellingen op. De auto wordt zelden expliciet als tegenstander geproblematiseerd, maar eerder impliciet herpositioneerd. Economische belangen, sociale ongelijkheden en politieke spanningen worden wel aangestipt, maar zelden scherp uitgewerkt. Deze stiltes zijn niet louter toevallig of het gevolg van omissies; zij vervullen een functie. Door conflicten te verzachten of te vermijden, worden verhalen toegankelijker, inclusiever en bestuurlijk werkbaar. Tegelijkertijd vindt hier een proces plaats dat in de literatuur wordt aangeduid als depolitisering: politieke keuzes worden gepresenteerd als technische noodzaak of als vanzelfsprekende ontwikkeling. Wat niet wordt benoemd, kan moeilijk onderwerp van expliciet debat worden. In die zin is ook stilte een vorm van macht. Met name in de provinciale en gemeentelijke narratieven verschijnt daarnaast een subtielere, maar niet minder relevante vorm van macht: die van de verleiding. Waar het rijksniveau zich richt op het herdefiniëren van het probleem en het regionale niveau op het mobiliseren van samenwerking, richten provincie en gemeenten zich nadrukkelijk op het beïnvloeden van gedrag. Het openbaar vervoer moet “de logische keuze” worden, de auto “te gast”, de fiets vanzelfsprekend. Deze formuleringen suggereren een verschuiving van directe sturing naar indirecte beïnvloeding. Macht manifesteert zich hier niet als dwang, maar als het vormgeven van keuzearchitecturen: het inrichten van de fysieke en sociale omgeving zodanig dat bepaalde keuzes waarschijnlijker worden dan andere. In Foucaultiaanse termen gaat het hier om een vorm van governmentality, waarin de overheid niet alleen regels stelt, maar ook de voorwaarden creëert waarbinnen individuen hun keuzes maken. Deze vorm van macht is moeilijker zichtbaar, juist omdat zij zich presenteert als faciliterend en uitnodigend.

De rol van taal in dit geheel kan moeilijk worden overschat. Beleidsverhalen bestaan bij gratie van woorden, en die woorden zijn nooit neutraal. Termen als “bereikbaarheid”, “leefbaarheid”, “de logische keuze” of “de auto te gast” dragen impliciete normen en waarden in zich. De keuze om te spreken over “bereikbaarheid” in plaats van “mobiliteit”, of over “verleiden” in plaats van “sturen”, is op zichzelf al een vorm van positionering.

Een andere belangrijke dimensie van macht ligt in de toewijzing van rollen binnen het narratief. Wie wordt gepresenteerd als slachtoffer, wie als held, wie als probleemdrager? In de gemeentelijke visies verschijnt de voetganger als kwetsbaar, de fietser als te beschermen en de auto als impliciet probleem. In de provinciale visie wordt de reiziger tegelijkertijd aangesproken als slachtoffer van een systeem onder druk en als actor die zijn gedrag moet aanpassen. Deze rolverdelingen zijn niet slechts retorisch; zij structureren de legitimiteit van beleid. Maatregelen die ingrijpen in gedrag worden gemakkelijker te rechtvaardigen wanneer dat gedrag als problematisch wordt geframed. Tegelijkertijd blijven andere rollen — bijvoorbeeld die van bedrijven of specifieke groepen gebruikers — relatief onderbelicht. Ook hier werkt macht door selectie en accentuering.

Misschien nog wel het meest intrigerend is de vraag wie het verhaal níet vertelt. In de beleidsdocumenten komen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties wel voor, maar zelden als volwaardige vertellers met een eigen narratief. Zij verschijnen als doelgroep, als participant in consultaties, of als gebruiker van systemen, maar hun perspectieven worden doorgaans ingepast in het dominante verhaal. Dit roept de vraag op in hoeverre deze verhalen werkelijk representatief zijn voor de veelheid aan ervaringen en belangen in de samenleving. Naast dominante beleidsnarratieven bestaan altijd ook tegenverhalen, die alternatieve interpretaties en oplossingsrichtingen aandragen. In het mobiliteitsdomein kunnen dat verhalen zijn van automobilisten die zich gemarginaliseerd voelen, van ondernemers die afhankelijk zijn van bereikbaarheid, of van bewoners die andere prioriteiten stellen dan in beleid wordt verondersteld. Deze verhalen blijven in beleidsdocumenten vaak

impliciet, maar zij zijn wel degelijk aanwezig en kunnen in de praktijk van beleid een belangrijke rol spelen.

Wat uit dit alles naar voren komt, is dat mobiliteitsbeleid niet alleen een technische of ruimtelijke opgave is, maar ook een discursieve en politieke. De strijd om ruimte is tegelijkertijd een strijd om betekenis. Wie bepaalt wat bereikbaarheid is, wat leefbaarheid inhoudt, wat wenselijk gedrag is, bepaalt in belangrijke mate ook hoe de stad en de regio zich ontwikkelen. Macht manifesteert zich daarbij niet alleen in zichtbare beslissingen, maar juist ook in de manier waarop verhalen worden geconstrueerd, verspreid en genormaliseerd.
Het erkennen van deze narratieve dimensie van macht betekent niet dat beleid daarmee willekeurig of arbitrair wordt. Integendeel, het maakt zichtbaar dat beleid altijd een combinatie is van kennis, waarden en verbeelding. Tegelijk vraagt dit besef wel weer om een zekere reflexiviteit van zowel beleidsmakers als onderzoekers. Het besef dat elk verhaal ook anders verteld had kunnen worden — dat andere frames, andere rollen, andere plotlijnen mogelijk zijn — opent ruimte voor kritisch denken en voor het (altijd ook) betrekken van alternatieve perspectieven.

Bijlage F

Adviezen aan MoVe uit de workshop

Eén van de vragen op het reflectieformulier dat aan het einde van de workshop door de deelnemers is ingevuld was '*Wat zijn volgens jou de eerste acties die het MoVe Programma zou moeten nemen om de visies en belangen te verbinden tot één gezamenlijke richting voor de regio?*'. De antwoorden die hierop zijn gegeven, zijn hieronder gebundeld tot een lijst aan adviezen.

1. Niet streven naar één gezamenlijke richting, maar diversificatie o.b.v. kenmerken doelgroepen en ruimtelijke content.
2. Dit was de eerste goede sessie om het bij elkaar te brengen.
3. Aanvullen met ruimte (verstedelijkingskant is onderbelicht).
4. Gedachte achter het rapport 'mobiliteitsbehoefte van de gebruiker' moet er ook in landen.
5. Korte inventarisatie van evt. tegenstrijdigheden en deze agenderen.
6. Doornemen coalitieakkoorden en kijken waar knelpunten/kansen liggen.
7. Economie en mobiliteit samen brengen.
8. Analyse stukken publiceren.
9. Vertalen naar schaalsprong.
10. Kijk naar de rol van de regio in Europa.
11. Maak het concreet door regionale projecten te benoemen.
12. Kijk naar de samenhang tussen mobiliteit, wonen, klimaat en energietransitie.
13. Opstellen regionale AOS/SUMP, inclusief wederkerige keuzes.
14. Naar aanleiding daarvan op de juiste momenten het juiste gesprek voeren.
15. Satéprikker door diverse visies + meer inzicht/koppeling met EU-ambities & doelen.
16. Neem ruimte om dit traject 'ambtelijk/bestuurlijk-luw' verder uit te werken.
17. Deel je 'ontdekkingstocht' met anderen (EU-regio's, kennisontwikkeling).
18. Gezamenlijke SUMP.
19. Zoeken naar gemeenschappelijke belangen.
20. In beeld brengen waar de conflicten tussen de verschillende beleidsstukken liggen en benoemen tot welke (pijnlijke) keuzes dit mogelijk kan leiden.
21. Verkennen wat de stukken zeggen over het regionale schaalniveau en samenwerking. Op basis daarvan gezamenlijk bepalen wat de gezamenlijk ambitie is en hoe daaraan te werken.

Bijlage G
Adaptieve ontwikkelingsstrategie

Aan het begin van de workshop kregen de deelnemers één minuut de tijd om alle woorden op te schrijven die bij hun opkwamen rondom het woord '*adaptieve ontwikkelingsstrategie*'. Deze associaties zijn geclusterd en worden gepresenteerd in Figuur G.1.

Multimodaal	Zuid-Holland	Meebewegen
Modal shift	Regionaal	Flexibel
Multimodaal	Regionaal	Flexibel
Multimodaal	Multilevel	Flexibiliteit
Multimodaal	Meerschalig	Flexibel
Meerdere vervoerswijzen	Meerschalig	Verandering
Meerdere vervoerswijzen	Multilevel	Verandering
Korte en lange termijn	Raad	Iteratief
Tijdsgebonden	Samen	Iteratief
Tijdsontwikkeling	Integraal	Toekomst
Dynamisch	Integraal	Toekomst
Dynamisch	Integraal	Groeien
Trend en ontwikkelingen	Integraal	Gedrag
Transitie	Samen bouwen	Altijd klaar, nooit af
Trendbreuk	Gezamenlijk	Brede welvaart
Contextafhankelijk	Strategie	Bereikbaarheid
Infrastructuur	Investeringen	MoVe
Woningbouw	Geld	MoVe
Oude Lijn	Uitvoering	
Spoor	Trechteren	
Ruimtelijke ontwikkeling	Keuzes	
Ruimtelijk-economisch	Propositie	
Ruimtelijk-economisch	Jeuk	

Figuur G.1: Clustering van de woordassociaties bij '*Adaptieve ontwikkelstrategie*'

Wanneer alle woorden samengevat worden in één zin, komt er het volgende uit:
'Een adaptieve ontwikkelstrategie is een integrale, toekomstgerichte en meerschalige aanpak waarin overheid en partners samen, via iteratieve en flexibele keuzes, blijven meebewegen met maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen om bereikbaarheid, brede welvaart en ruimtelijk-economische groei duurzaam te realiseren.'

De clustering geeft daarnaast inspiratie over wat deelnemers belangrijk vinden voor het opzetten van de SUMP, en kan vertaald worden naar criteria. Daarvoor worden er eerst zeven categorieën gemaakt waar de woorden in ingedeeld kunnen worden: adaptiviteit en dynamiek, strategische keuzes en richting, schaalniveaus en governance, samenwerken en collectiviteit, mobiliteit en bereikbaarheid, ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling, toekomstgericht en lerend. Per categorie worden een aantal criteria voorgesteld, die gebruikt kunnen worden bij het opzetten van de SUMP.

ICT, Strategy & Policy¶
¶
Anna van Buerenplein 1↵
2595 DA Den Haag¶
tno.vector.nl¤