

**De ontwikkeling van lightrail in Nederland:
vier institutionele hindernissen**

Sophia Boertjes
Goudappel Coffeng BV
sboertjes@goudappel.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

De ontwikkeling van lightrail in Nederland: vier institutionele hindernissen

Bij de ontwikkeling van lightrailprojecten in Nederland wordt door de beleidsmakers met grote interesse naar best practice voorbeelden in het buitenland gekeken. Zowel wat betreft de ruimtelijke inpassing van lightrail, als het bestuurlijke organisatieproces en de wijze van financiering van deze projecten, zijn aspecten die hierbij op grote aandacht kunnen rekenen. Verschillende benaderingen van gelijksoortige problemen en projecten kunnen interessante inzichten bieden.

Ieder land heeft echter een eigen institutionele structuur, waarbinnen alle bestaande wetten, procedures en gedragsregels een ontwikkelingsklimaat scheppen dat bepalend is voor de ontwikkeling van lightrail in het desbetreffende land. Dit ontwikkelingsklimaat wordt in de literatuur aangeduid met de term institutionele capaciteit. Inzicht in de institutionele structuur van landen met succesvolle lightrailprojecten als Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, kan aanknopingspunten bieden voor het vergroten van de institutionele capaciteit ten behoeve van de ontwikkeling van lightrail in Nederland. In vergelijking met de institutionele structuur van deze Europese landen staat ons land op een viertal punten op flinke achterstand.

De ontwikkeling van lightrailprojecten wordt in Nederland vaak ingezet vanuit de mobiliteitssector. In bijvoorbeeld Frankrijk en Groot-Brittannië wordt lightrail echter gebruikt als een structurerend element in de ruimtelijke ordening om zodoende bepaalde delen van een regio te herstructureren en te revitaliseren. Deze regionaal-economische aanpak zorgt voor een grotere mate van integratie tussen de verschillende beleidsterreinen dan in Nederland en daarmee voor een grotere institutionele capaciteit. In Duitsland en Frankrijk wordt daarnaast het proces getrokken door een zelfstandige OV-autoriteit met wettelijk vastgelegde bevoegdheden en eigen financiële middelen. In Nederland mist een dergelijke officiële bestuurslaag, wat resulteert in een complex geheel aan partijen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden en onduidelijkheid over de beslissingsbevoegdheden. De inhoudelijke discussie wordt in Nederland vaak gevoed door onzekerheid over de financiering van projecten. Deze onzekerheid is het gevolg van het financiële centralisme wat Nederland kenmerkt. Hoewel de verantwoordelijkheden van stedelijk-regionaal openbaar vervoer zijn gedecentraliseerd naar de OV-autoriteiten, ligt de vaststelling van de twee financiële fundamentele ervan, de Brede Doeluitkering en het MIRT, stevig geïnstitutionaliseerd op nationaal niveau.

Een laatste hindernis is de participatie van marktpartijen en de civil society. In Nederland is de ontwikkeling van lightrail een publieke aangelegenheid en worden pas in een vergevorderd stadium marktpartijen, burgers of maatschappelijke organisaties geconsulteerd, in tegenstelling tot Groot-Brittannië en Frankrijk waar deze partijen aan het begin van het proces reeds een plaats hebben in de beleidsarena.

Het aanbrengen van aanpassingen in de institutionele structuur vergroot de institutionele capaciteit om lightrailprojecten en beleid in meer algemene zin, succesvol te implementeren en beïnvloedt daarmee de effectiviteit van beleid.

1. Lightrail als instrument voor stedelijke bereikbaarheid en ontwikkeling

In Nederland is een kentering waarneembaar in het mobiliteitsbeleid. In plaats van te denken in termen van wegvakken en kilometers file, wordt geprobeerd de mobiliteitsproblematiek naar een hoger ruimtelijk en strategisch niveau te tillen in termen van reistijden en stedelijke bereikbaarheid. Waar de toegang tot economische centra in stedelijke regio's dreigt dicht te slibben, wordt in veel stedelijke gebieden een oplossing gezocht in hoogwaardig openbaar vervoer in de vorm van lightrail.

Ter inspiratie kijkt Nederland bij de ontwikkeling van lightrail naar succesvolle projecten over de grens. Verschillende benaderingen van gelijksoortige problemen en projecten kunnen interessante inzichten bieden. Zo zijn in Europa tientallen voorbeeldprojecten te benoemen die Nederlandse beleidsmakers kunnen helpen bij de ontwikkeling van lightrail in eigen land¹. Ieder land heeft echter een eigen institutionele structuur en planningssysteem waarbinnen een soort ontwikkelingsklimaat wordt geschapen, dat bepalend is voor de wijze waarop lightrail in het desbetreffende land ontwikkeld wordt. Dit ontwikkelingsklimaat wordt in de literatuur aangeduid met institutionele capaciteit (Healey, 1997; De Magalhães, Healey en Madanipour, 2002; Healey et al., 2003).

1.1 Institutionele capaciteit bepalend voor ontwikkeling lightrail

Een nieuwe benadering van ruimtelijke ordening en mobiliteit vraagt om andere institutionele kaders. Traditionele opvattingen over hoe en waar ruimtelijke ordenings- en mobiliteitsbeleid tot stand dient te komen, lijken voor de complexe bereikbaarheidsproblematiek van onze samenleving niet meer effectief te zijn. Waar vroeger de overheid planmaker en uitvoerder was, is er nu sprake van een beleidsarena waarin overheid, markt en civil society met elkaar moeten samenwerken. Het is geen eenvoudige opgave nieuwe institutionele kaders ten behoeve van beleid en in het bijzonder de ontwikkeling van lightrail te creëren. De institutionele structuur bestaat uit een complex geheel van decennialang opeengestapelde vormen van bestuurlijke organisatie, wetten, procedures en financiële kaders en ligt ingebed in specifieke culturele condities en praktijken. Het aanbrengen van aanpassingen in de institutionele structuur van een land is een langdurig proces.

Maar de ontwikkeling van een lightrailproject heeft pas kans van slagen indien de institutionele kaders een bevorderend ontwikkelingsklimaat hiervoor scheppen. In meer algemene zin wordt de effectiviteit van ruimtelijke ordenings- en mobiliteitsbeleid beïnvloed door de institutionele capaciteit die ontstaat binnen de institutionele structuur en het planningssysteem. De institutionele kaders structureren namelijk de interactie tussen actoren en beleid is er op gericht gedragswijzigingen te bewerkstelligen ten behoeve van bepaalde doelstellingen.

¹ Voorbeelden zijn onder andere te vinden in Duitsland (Heilbronn, Kassel, Karlsruhe, Oberhausen, Saarbrücken, Stuttgart etc.), Frankrijk (Bordeaux, Grenoble, Lyon, Le Mans, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nantes, Nice, Orléans, Parijs, Rouen, Strasbourg, Valenciennes etc.), Groot-Brittannië (Croydon (Greater London), Manchester, Sheffield, West-Midlands, etc.), Spanje (Alicante, Bilbao, Barcelona, Valencia, etc.).

Inzicht in de institutionele structuur van landen met succesvolle lightrailprojecten zoals Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, kan aanknopingspunten bieden voor het vergroten van de institutionele capaciteit ten behoeve van de ontwikkeling van lightrail in Nederland. In vergelijking met de institutionele structuur in deze Europese landen staat ons land op een viertal punten op flinke achterstand.

In dit paper worden deze punten verder uiteengezet op basis van de resultaten van het afstudeeronderzoek 'Mind the gap: een onderzoek naar de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail' in het kader van de master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen². Hoofdstuk 2 gaat in op de conclusies van dit onderzoek, gevolgd door hoofdstuk 3 waarin dieper wordt ingegaan op het theoretische kader waarbinnen deze conclusies geplaatst kunnen worden. Het paper wordt afgesloten met een aantal eerste aanbevelingen om de institutionele capaciteit ten behoeve van de ontwikkeling van lightrail te bevorderen.

2. Vier hindernissen in de ontwikkeling van lightrail in Nederland

Nederland staat bekend als een land met een sterke planningstraditie. Populair gezegd heeft vrijwel iedere vierkante meter een bestemming en de overheid weegt in projecten zorgvuldig de belangen van alle betrokken partijen af. Met deze consensuscultuur oogsten we in het buitenland soms lof, maar in eigen land zorgt het regelmatig voor onvrede onder bestuurders, ambtenaren en de bevolking, daar besluitvorming wordt uitgesteld en geen knopen worden doorgehakt waar dat nodig is. Het Nederlandse planningssysteem bestaat uit een complex web van formele instituties als wetten, standaarden en procedures, en informele instituties als wijzen van besturen, culturele waarden en gedragsregels (Buitelaar, Lagendijk en Jacobs, 2007). De actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van lightrail moeten zich door dit complexe geheel een weg banen om hun doelstellingen te kunnen bereiken. De ontwikkeling van lightrail in Nederland is een langdurig en veelal moeizaam traject. In vergelijking met andere landen kunnen we vier aspecten in de institutionele structuur onderscheiden die cruciaal zijn voor de bevordering van de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrailprojecten.

2.1 Hindernis 1: strategisch vs. operationeel, sectoraal vs. integraal

Waar in Groot-Brittannië en in Frankrijk lightrail wordt ingezet als instrument voor stedelijke herstructurering en revitalisering van economisch zwakkere delen van een gebied, benadert Nederland de ontwikkeling van lightrail vrijwel altijd vanuit de invalshoek mobiliteit. Dit verschil tussen de Britse en Franse aanpak op strategisch niveau en de sectorale aanpak in Nederland is te verklaren vanuit de verschillende planningssystemen die voortkomen uit de institutionele structuur. Nederland heeft een meer ruimtelijk-comprehensieve traditie, waarbij naar ruimtelijke cohesie wordt gezocht. Ruimtelijke ordening in Frankrijk en Groot-Brittannië kent een meer regionaal-economische insteek (Europese Commissie, 1997). Zowel in Nederland als in de andere

² Boertjes, S. (2009). *Mind the gap: een onderzoek naar de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrailprojecten*. Master thesis planologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

landen is de mobiliteitsproblematiek een aanleiding voor de ontwikkeling van een lightrailproject, maar waar in Nederland het mobiliteitsbeleid altijd als een afgeleide van het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt ontwikkeld, zien we in Groot-Brittannië en Frankrijk een meer integrale aanpak waarbij mobiliteit, ruimtelijk ordening, economisch beleid en in een aantal gevallen ook sociaal beleid samenkomen.

Bij de ontwikkeling van lightrailprojecten in het buitenland, zien we steeds vaker dat lightrail ingezet wordt als het structurerende element in het ruimtelijkeordeningsbeleid. In het Britse Sheffield werd de ontwikkeling van de Supertram gekoppeld aan de herstructurering Don Valley en de ontwikkeling van het regionale winkelcentrum Meadowhall. In de Noord-Franse stad Valenciennes wordt de aanleg van de tram aangegrepen om de wijk La Briquette volledig te herstructureren (Hill, 1995; Hylén en Pharoah, 2002; Russel, 2004; SITURV, 2008).³ Ook in Bordeaux is lightrail ingezet als instrument ten behoeve van een grootschalige stedelijke herstructurering. Het tracé werd in de stad opzettelijk langs een aantal sociale woningbouwwijken en vacante industrieterreinen bij het stadscentrum geleid om deze te revitaliseren en een kwaliteitsimpuls te geven op zowel ruimtelijk, sociaal als economisch gebied (Guet, 2008). Het structurerende karakter van lightrail zien we ook in andere Franse steden als Strasbourg en Orléans terug, waar zich economische activiteiten rond het tracé ontwikkelden en waar tegelijkertijd de vastgoedwaarden stegen.

Het Franse planningssysteem wordt naast een meer regionaal-economische insteek ook gekenmerkt door een stedenbouwkundige invalshoek (Europese Commissie, 1997). Voor steden in Frankrijk met meer dan 100.000 inwoners is het in het kader van de Wet op de luchtkwaliteit en het rationele gebruik van energie⁴ wettelijk verplicht in hun mobiliteitsplan het *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) te streven naar het terugdringen van het autogebruik en het bevorderen van het OV-gebruik en fietsverkeer. Vanuit de stedenbouwkundige invalshoek, worden deze doelstellingen in combinatie met een lightrailproject vaak vertaald naar een gevel-tot-gevel-aanpak waarbij het volledige wegprofiel en de openbare ruimte opnieuw ingericht worden. In deze integrale aanpak komen stedenbouwkunde, ruimtelijke ordening en mobiliteit samen, in tegenstelling tot de meeste Nederlandse verkeer- en vervoersplannen, die veel meer sectoraal van aard zijn.

In Nederland wordt dit structurerende karakter nog onvoldoende benut. Dit is goed merkbaar bij grootschalige nieuwbouwlocaties, waar een OV-voorziening in vrijwel alle gevallen pas als laatste geïmplementeerd wordt en niet als instrument ingezet wordt om de desbetreffende locatie verder te ontwikkelen. Op nationaal beleidsniveau zien we dat er meer naar integraliteit wordt gezocht in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De recente toevoeging van de noemer Ruimte in het programma is een eerste stap in de richting van een meer integrale aanpak.

³ De Supertram maakte overigens zijn ambities niet waar. Een reden hiervoor is de open concurrentie met het geprivatiseerde bus- en treinnetwerk. De integratie van de beide netwerken is afhankelijk van een verzwakte regionale vervoersautoriteit zonder wettelijke instrumenten om de onafhankelijke exploitanten tot afstemming te dwingen.

⁴ Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), in werking sinds 30 december 1996.

2.2 Hindernis 2: bestuurlijke versplintering

Wat infrastructurele projecten zo lastig maakt, is de veelheid aan betrokken actoren en de onduidelijkheid over bestuurlijke verantwoordelijkheden. Nu geldt dit veelal voor alle ruimtelijkeordeningsprojecten, maar omdat infrastructurele projecten vaak administratieve grenzen overschrijden krijgen deze direct een geheel andere dimensie. Bij de ontwikkeling van lightrail in een stedelijke agglomeratie is in Nederland in veel gevallen een van de zeven stadsregio's de OV-autoriteit, die het openbaar vervoer aanbesteedt en exploiteert. Gaat het om een ruimtelijke ontwikkeling door middel van fysieke ingrepen, dan is het niet alleen meer een zaak van de stadsregio, maar ook van de gemeenten waar die fysieke ingreep plaats moet vinden. Het gaat immers om gemeentelijke grond en dus gemeentelijke verantwoordelijkheden. Gaat het om lightrail als een regionale verbinding in landelijk gebied of komt het project daarnaast ook in aanraking met provinciale wegen of andere verantwoordelijkheden van de provincie zoals het landelijk gebied, dan wordt deze partij ook bij het ontwikkelproces betrokken. Hetzelfde geldt voor rijkswegen en waterwegen, die onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat vallen en voor bestaande spoorwegen die worden beheerd door ProRail.

Op deze manier ontstaat er een bijzonder complex krachtenveld waarbij iedere partij de verantwoordelijkheid heeft over een klein deel van het project. Men probeert dit samen te brengen in projectgroepen en -bureaus, maar de bestuurlijke versplintering is het gevolg van de institutionele structuur en zal dus nog steeds overwonnen moeten worden. Al deze partijen hebben namelijk een eigen bestuurlijk traject dat wettelijk ligt vastgelegd en bovendien moet op ieder overheidsniveau ook intern zaken op elkaar afgestemd worden, zoals de economische ontwikkeling of het behoud van het landelijk gebied. Tel bij deze bestuurlijke versplintering de Nederlandse consensuscultuur op en er wordt duidelijk waarom besluitvorming rond infrastructurele projecten vaak een langzaam en stroperig proces is.

Kijken we naar Duitse of Franse voorbeelden zien we een duidelijke vervoersautoriteit die niet alleen bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, maar die ook heldere vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. De vervoersautoriteit neemt namens de gemeenten op haar grondgebied een besluit en neemt ook de uitwerking ervan voor haar rekening. Deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Duitse *Verkehrsverbünde* en de Franse *communautés* of *syndicats* hebben een wettelijke status van een officiële bestuurslaag.

In Frankrijk biedt de bestuurlijke indeling een solide basis voor het nemen van complexe besluiten en een geïnstitutionaliseerde arena om inhoudelijke verschillen te overkomen, wat vervolgens in het PDU vastgelegd kan worden. De *Loi Voynet*, die in Frankrijk een nieuwe stedelijk-regionale indeling van samenwerkingsverbanden mogelijk maakte en daar voldoende bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan toekende, mist in Nederland. De wijziging op de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2006 kent vergelijkbare verantwoordelijkheden toe aan de stadsregio's, maar in tegenstelling tot in Frankrijk zijn de stadsregio's slechts verlengd lokaal bestuur en geen officiële bestuurslaag (Castenmiller, 2009). De stadsregio's hebben onvoldoende macht in vergelijking met de Franse vervoersautoriteiten. Naast de officiële status van bestuurslaag komt een groot deel van die macht voort uit eigen financiële middelen en de daaruit voortvloeiende autonomie.

2.3 Hindernis 3: financieel centralisme

De financiering van lightrail is in Nederland nagenoeg het grootste struikelblok in het ontwikkelingsproces. De onzekerheid over de financiële kanten van het hele project en het bestuurlijke geharrewar dat uit deze onzekerheid en de bestuurlijke versnippering volgt, is het resultaat van een centralistische manier van financieren van grootschalige projecten. De verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer zijn conform de Wet personenvervoer naar de vervoersautoriteiten gedecentraliseerd en de middelen voor regionale infrastructuur en de exploitatie van openbaar vervoer zijn vastgelegd in de Brede Doeluitkering (BDU). Maar de vaststelling van de hoogte van de twee financiële fundamenteën van stedelijk-regionaal OV, de BDU en het MIRT, blijven stevig geïnstitutionaliseerd op nationaal niveau.

De BDU wordt telkens opnieuw vastgesteld en de hoogte kan per vaststelling verschillen, afhankelijk van de politieke verhoudingen op een bepaald moment in Den Haag. De BDU is daarnaast nooit voldoende gebleken om grootschalige projecten zelfstandig te financieren naast de structurele exploitatiekosten die ook uit de BDU betaald moeten worden. Bovendien is de exploitatie van lightrail vele malen duurder dan het exploiteren van een bus en ook daar is de BDU vaak ontoereikend (Van der Bijl, 2009).

Voor de aanleg van nieuwe infrastructuur kunnen de regionale overheden zich daarom wenden tot de rijksoverheid voor financiering uit het MIRT. Als het project aan de spelregels van het MIRT voldoet, komt € 112,5 miljoen voor de rekening van de regionale overheden en neemt de rijksoverheid het resterende bedrag voor haar rekening. In de loop van het ontwikkelingsproces staat niet van tevoren vast of men een bijdrage vanuit Den Haag mag verwachten. Bovendien weten de regionale actoren niet om hoeveel geld het dan uiteindelijk zou kunnen gaan. Voor de regionale bestuurders is het daarom lastig te investeren in projecten van een dergelijke orde van grootte. Dit financiële centralisme zorgt voor grote onzekerheid bij de regionale partijen en vormt een grote hindernis in het ontwikkelingsproces van een lightrailproject. Zo leidde in de Stadsregio Arnhem Nijmegen de financiële onzekerheid tot onrust onder de actoren en uitstel van besluitvorming over een lightrailverbinding tussen de twee grote steden in de regio. In Duitsland worden bij voorbaat deze financiële middelen voor infrastructuur naar de deelstaten gedecentraliseerd en in Frankrijk kunnen de OV-autoriteiten een extra belasting heffen op hun verzorgingsgebied ten behoeve van de ontwikkeling van lightrailprojecten.

Versement transport

Deze grote financiële factor voor de succesvolle ontwikkeling van lightrail in Frankrijk is de 'versement transport'. Op iedere onderneming met meer dan negen werknemers op het grondgebied van de vervoersautoriteit wordt deze specifieke vorm van belasting geheven. Deze doelbelasting is afhankelijk van het aantal inwoners in het verzorgingsgebied en kan oplopen tot maximaal 1,75% als er sprake is de ontwikkeling van openbaar vervoer op eigen infrastructuur. De versement transport komt dan direct ten goede van grote projecten als lightrail. In Montpellier werd hiermee de eigen middelen aangevuld tot 27,5% van de totale kosten en in Bordeaux zelfs tot 62%

(Varnaison Revolle, 1999). De vervoersautoriteiten beschikken hiermee direct over een behoorlijke bron van inkomsten, hetgeen in grote mate de bestuurlijke onzekerheden over financiering van het project als geheel reduceert.

In Nederland kennen we een dergelijke belastingvorm niet. De motorrijtuigenbelasting wordt geheven door de centrale overheid. Daarbovenop worden zogeheten provinciale opcenten betaald en de hoogte hiervan verschilt per provincie. De opbrengsten hiervan komen echter niet direct ten goede van mobiliteit en infrastructuur. Het is anders dan de versegment transport geen doelbelasting, maar het gaat naar de algemene middelen van het Rijk en de provincie. Dit terwijl er veel winst kan worden gehaald als de opbrengsten van dit totaal van de motorrijtuigenbelasting en de opcenten naar rato worden teruggeïnvesteed in de gebieden waar het meeste wordt opgehaald, namelijk in de stedelijke regio's.

Publiekprivate samenwerking

Een ander financieel knelpunt rond de ontwikkeling van lightrail in Nederland is de bijdrage van private partijen. In Frankrijk zien we dat in sommige gevallen private investeerders een plaats krijgen in het proces door deel uit te maken van de vervoersautoriteit. Montpellier is een voorbeeld van een dergelijk publiekprivaat samenwerkingsverband. Het mobiliteitsbeleid wordt daar opgesteld en uitgevoerd door een zelfstandig onderdeel van de stadsregio Montpellier, de 'Transports de l'Agglomération de Montpellier (TaM)'. Deze is voor 55% in handen van de publieke partijen, voor 20% van de vervoerder TransDev en voor 25% van partijen als de bank Crédit Agricole du Midi en de Kamer van Koophandel (Le Tourneur, 2007). In Groot-Brittannië spelen private partijen eveneens een grote rol omdat de exploitatie van OV volledig geprivatiseerd is. Private partijen als vervoerders kunnen in Nederland echter niet direct bij het ontwikkelingsproces van lightrail betrokken worden, want dat verstoort het *level playing field* voor de concessieverlening van het openbaar vervoer. Niet alleen loopt Nederland hier op financieel gebied kansen mis, ook op het gebied van participatie draagt dit niet bij aan de institutionele capaciteit, hetgeen onder de vierde hindernis wordt uiteengezet (zie paragraaf 2.4).

Maar als we in Nederland van bovenstaande geïnstitutionaliseerde wijze van financiering afwijken, zien we dat veel meer mogelijk is dan we in eerste instantie denken. Succesvolle ontwikkelingen van lightrailprojecten zoals de RandstadRail zijn buiten de gebaande institutionaliseerde paden gegaan. Zij bewijzen dat het Nederlandse financieringssysteem van grootschalige infrastructurele projecten niet bijdraagt aan de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrailprojecten. Deze projecten kenden namelijk een wijze van financiering, die afwijkend was van de institutionele standaardprocedures van de BDU en het MIRT. Stadsgewest Haaglanden sloot een package deal met de overheid die ten goede kwam aan de ontwikkeling van RandstadRail. Dit betekende dat het stadsgewest een bepaald bedrag naar eigen inzicht te besteden had, maar het daar dan ook mee moest doen. Het lukte Haaglanden om binnen de begroting te blijven (Ten Heuvelhof et al., 2008; Van der Bijl, 2009). Voor de RijnGouweLijn kwam men met een plan waarbij de opbrengsten van de ruimtelijke ontwikkelingen langs het tracé geïnvesteerd werden in de RijnGouweLijn. De RegioTram Groningen Assen profiteert van toegezegde middelen vanuit het Rijk die in eerste instantie bedoeld waren voor de aanleg van de Zuiderzeelijn (Van der Bijl, 2009).

Op dit moment zijn de succesvolle projecten de uitzonderingen die de regel bevestigen. Door de financiële regels in de institutionele structuur aan te passen zou ieder project meer kans van slagen kunnen hebben.

2.4 Hindernis 4: participatie markt en civil society

Hoewel in het Nederlandse planningssysteem inspraak en participatie belangrijk wordt gevonden en de markt en de civil society wel bij het proces betrokken worden, blijven hun rollen beperkt en zijn ontwikkelingsprocessen op het gebied van mobiliteit en ruimtelijke ordening altijd een aangelegenheid van de publieke partijen. Inspraak is immers op dusdanige wijze geïnstitutionaliseerd in ons planningssysteem dat de overheden altijd vergevorderde plannen voorleggen, waar weinig ruimte in is overgebleven voor daadwerkelijke inbreng. Wat we dan soms zien gebeuren is dat burgers de hakken in het zand zetten als er ineens grootse plannen worden gepresenteerd, waar zij niet of nauwelijks tussentijds van op de hoogte zijn gesteld. Dit gebeurde in Leiden, waar in 2006 uit een referendum bleek dat ruim tweederde van de inwoners tegen de aanleg van de RijnGouweLijn was. Met intensieve communicatie met en informatievoorziening aan de inwoners kan veel winst behaald worden om dergelijke situaties te voorkomen. In Frankrijk zien we dat in Bordeaux en Lyon in allerlei vormen actieve communicatie- en informatiestromen werden opgezet om zodoende meer draagvlak bij de inwoners te creëren en met succes.

Tijdens de ontwikkeling van het lightrailproject werd in Bordeaux speciale aandacht geschonken aan het betrekken van de bevolking. In de jaren tachtig was in Bordeaux de ontwikkeling van een VAL-systeem stilgezet na zware kritiek van de inwoners en de ondernemers in de stad. Na het stuklopen van de onderhandelingen over de VAL was men er bij het huidige tramproject op gebrand de bevolking goed te informeren over het project en te betrekken bij de ontwikkelingen, om zoveel mogelijk draagvlak te creëren. Dit uitte zich in de vorm van inloopavonden, publieke debatten, periodieke publicaties over de voortgang van de projecten en interactieve communicatiemogelijkheden in de vorm van een internetforum (Guet, 2008).

In Lyon werd een virtuele weergave van het toekomstige straatbeeld ontwikkeld om burgers en ondernemers te overtuigen van de positieve invloed op het straatbeeld van het lightrailproject. Ook werden vertegenwoordigers van belangengroeperingen meegenomen op studiereis naar steden als Nantes en Strasbourg zodat ze met eigen ogen konden zien welk effect lightrail op een stad kon hebben. De inwoners hebben tijd gehad om aan de ontwikkelingen te wennen en door een positieve berichtgeving wordt het project niet alleen een plan van de overheden, maar één van en voor de inwoners (Hylén en Pharoah, 2002).

Deze actieve houding ten aanzien van burgerparticipatie kan verklaard worden uit de institutionele structuur van het Franse planningssysteem. Voor de aanleg van grootschalige infrastructurele projecten is er net als in Nederland sprake van een wettelijk vastgelegd traject dat doorlopen moet worden. Hiervoor is vereist dat al in de beginfase van een grootschalig project eerst op grootscheepse wijze de bevolking en de ondernemers in een gebied worden geconsulteerd. Aan de hand van deze publieke enquête wordt al dan niet een verklaring van openbaar nut door de Franse staat

uitgegeven. Deze verklaring betekent vervolgens het officiële startschot voor verdere ontwikkeling van het project.

In Nederland is er in de meeste gevallen echter geen sprake van een dergelijke wijze van burgerparticipatie. Er wordt in ons land niet voldoende geïnvesteerd in het betrekken van de burgers aan het begin van het proces uit angst voor vertraging. Maar door juist in het begin van het proces gevoeligheden bij inwoners en ondernemers weg te nemen, kan later in het proces tijd worden gewonnen. De inspraakprocedures zijn in Nederland op dusdanige institutionele wijze georganiseerd, dat burgers bijzonder veel macht hebben aan het einde van het proces als er weinig tot geen wijzigingen van de plannen meer mogelijk zijn en vertraging het resultaat is van het zoeken naar een compromis.

3. Mind the gap: discrepantie tussen bestaande en benodigde institutionele capaciteit voor de ontwikkeling van lightrail in Nederland

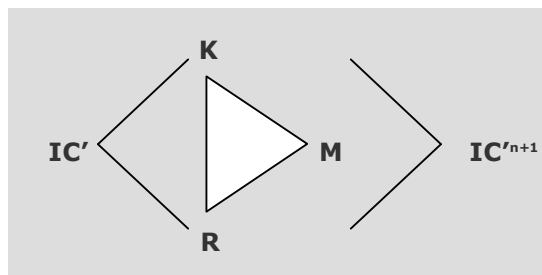
Bovenstaande hindernissen zijn het resultaat van de institutionele structuur in Nederland. De structuur die bepalend is voor het planningssysteem van Nederland en de handelswijze op het gebied van de ruimtelijke ordening en mobiliteit. Ieder land heeft een eigen institutionele structuur waarbinnen formele en informele instituties de interactie tussen actoren structureren. Het ruimtelijke ordenings- en mobiliteitsbeleid zijn het resultaat van deze interactie. We hebben kunnen zien dat de institutionele capaciteit binnen deze structuur ten behoeve van de ontwikkeling van lightrail in Nederland, in vergelijking met landen als Duitsland en Frankrijk ver achter blijft. Er is sprake van een discrepantie tussen de bestaande en de benodigde institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail.

Om beter te begrijpen in hoeverre institutionele capaciteit een omgeving creëert waarbinnen lightrail ontwikkeld kan worden, wordt gebruikt gemaakt van het concept institutioneel kapitaal. Healey heeft in verschillende publicaties het begrip institutioneel kapitaal uitgewerkt aan de hand van een aantal dimensies (Healey, 1997; De Magalhães, Healey en Madanipour, 2002; Healey et al., 2003; Healey, 2006). Zij noemt deze dimensies respectievelijk *knowledge resources* (kennis); de uitwisseling van kennis en het daarmee gepaard gaande leerproces, *relational resources* (relaties); de aard, het bereik en de kwaliteit van de relationele netwerken en *mobilisation capacity* (mobilisatiecapaciteit); het vermogen van stakeholders om kennis en relaties te mobiliseren en zich collectief in te zetten voor de ontwikkeling van in dit geval lightrail (Healey, 1997; De Magalhães, Healey en Madanipour, 2002; Healey et al., 2003; Healey, 2006; Breukers, 2006).

De hindernissen uit hoofdstuk 2 corresponderen met een aantal indicatoren van deze dimensies. In de dimensie kennis is een van de indicatoren de integratie van de verschillende beleidsterreinen. We hebben in Frankrijk en Groot-Brittannië kunnen zien dat deze integratie bevordert wordt door het benutten van lightrail als een structurerend element in de ruimtelijke ordening. In Nederland wordt naar meer integraliteit toegewerkt en wordt langzaam de sectorale aanpak losgelaten. Op deze wijze wordt geleidelijk meer kenniskapitaal opgebouwd die ten goede komt aan de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrailprojecten.

De morfologie van relationele netwerken, het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheden en het zwaartepunt van de financiële middelen zijn in Nederland aspecten die in grote mate de ontwikkeling van lightrail beïnvloeden. Deze aspecten zijn indicatoren van Healey's dimensie relaties. De laatste twee duidt zij aan met 'machtsrelaties'. Het gaat hierbij dus om de machtsverhoudingen tussen actoren, wie beslist en wie betaalt, die in grote mate de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail beïnvloeden. Bij succesvolle projecten in het buitenland zien we zelfstandig opererende vervoersautoriteiten met verantwoordelijkheden en financiële middelen. Dit in tegenstelling tot Nederland waar bestuurlijke versnippering en financieel centralisme leiden tot een complex geheel van actoren waar niemand een duidelijke beslissingsbevoegdheid heeft, noch de middelen om eventuele beslissingen te financieren. Een andere indicator van de dimensies relaties is in hoeverre er sprake is van participatie van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. We hebben gezien dat in Frankrijk participatie wordt aangegrepen als middel om al vroeg in het proces meer draagvlak te creëren, maar in Nederland komt dit vaak pas aan het einde van het proces aan de orde. In de praktijk blijken deze indicatoren grote hindernissen in de ontwikkeling van lightrail en de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail in Nederland valt of staat met het relationele kapitaal.

Aan de hand van het model van Healey blijkt op basis van het vergelijken van binnen- en buitenlandse projecten dat uit de Nederlandse institutionele structuur en planningssysteem een institutionele capaciteit volgt, die minder bevorderlijk is voor de ontwikkeling van lightrailprojecten dan de capaciteit in landen als Frankrijk en Duitsland.



Figuur 1: Opbouwen institutionele capaciteit
(Bron: Healey, 1997)

Op basis van de drie dimensies kennis, relaties en mobilisatiecapaciteit kan een analyse worden uitgevoerd van de institutionele capaciteit op tijdstip_n. Door middel van deze analyse worden inzichten verworven die aanknopingspunten bieden voor een vergroting van de institutionele capaciteit en daarmee een omgeving te creëren die de actoren in staat stelt een lightrailproject te ontwikkelen. Het ontwikkelen en verdiepen van de drie verschillende dimensies vergroot dus de institutionele capaciteit op tijdstip_{n+1}. Dit principe is gevisualiseerd in figuur 7. Om in een beter ontwikkelingsklimaat voor lightrail in Nederland te voorzien, zal op de bovenstaande punten uit hoofdstuk 2 gewerkt moeten worden.

4. Conclusie en discussie

De institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail staat in Nederland door het gebrek aan relationeel kapitaal op losse schroeven. De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn diffuus en niet goed afgestemd op de ruimtelijke opgaven. De financiële machtspositie die het Rijk inneemt trekt de verhoudingen in het beleidsnetwerk scheef, waardoor de discussie op regionaal niveau in het merendeel van de gevallen niet zozeer inhoudelijk is, maar vooral financieel van aard.

Om het gat tussen de bestaande en de gewenste institutionele capaciteit te dichten zijn veranderingen nodig in de institutionele structuur. Een aantal veranderingen in het juridische kader kunnen een grote rol spelen om de hindernissen in het ontwikkelingsproces van lightrail (deels) weg te nemen.

Nieuwe of aangepaste wettelijke kaders rond de inhoudelijke vraagstukken kunnen andere randvoorwaarden creëren voor het formuleren van beleid. Zoals in Frankrijk de Wet op de luchtkwaliteit en het rationele gebruik van energie (middel)grote steden verplicht in te zetten op het verminderen van het autogebruik en het bevorderen van het gebruik van onder andere het OV en de fiets, kunnen soortgelijke juridische instrumenten ook inzetten op alternatieve vervoerswijzen ten opzichte van de auto en bijdragen aan de institutionele capaciteit rond de ontwikkeling van lightrail in Nederland.

Er kan daarnaast meer relationeel kapitaal opgebouwd worden door bijvoorbeeld de wettelijke status van regio's en gemeenten aan te passen. Door de bevoegdheden van beide overheidslagen voor regionale mobiliteit- en bereikbaarheidskwesties wettelijk anders vast te leggen dan op dit moment het geval is en daardoor de bestuurlijke organisatie aan te passen op de ruimtelijke vraagstukken, wordt de bestuurlijke diffusie verminderd. Lokale vraagstukken kunnen op lokaal niveau worden aangepakt, maar regionale vraagstukken als bereikbaarheid en de ontwikkeling van lightrail zouden de verantwoordelijkheid moeten zijn van een vervoersautoriteit met eenduidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of het Huis van Thorbecke in deze context nog wel voldoet om de vraagstukken op regionale schaal te kunnen oplossen.

Het financiële centralisme in Nederland strookt niet met gedachte van gedecentraliseerde macht bij de regio's. De nationale overheid zou meer financiële middelen naar de OV-autoriteiten moeten decentraliseren, al naar gelang de ruimtelijke opgaven waar de desbetreffende regio voor staat. Dit betekent ook dat de BDU hierop moet worden aangepast. Het invoeren van een regionale vorm van belasting, of om te beginnen het rechtstreeks investeren van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting in het mobiliteitsbeleid, zou een eerste stap kunnen zijn in financiële hervormingen. Met het oog op private investeringen is het herzien van de concessiesystematiek in het OV daarnaast onontbeerlijk. Het besef dat juist het in een vroeger stadium de vervoerders bij de ontwikkelingen te betrekken en gebruik te maken van hun expertise en financiële steun, met als gevolg een breder gedragen draagvlak, is noodzakelijk om de mogelijkheden te onderzoeken voor private investeringen in lightrail.

Verder is een herziening van de wettelijke kaders rond inspraakprocedures noodzakelijk om op andere wijze de burger bij het ontwikkelingsproces te betrekken en zijn blokkademacht aan het einde van het proces weg te nemen. Bijvoorbeeld door

belangenvertegenwoordigers vroeg in het proces een geïstitutionaliseerde plaats te geven en de inspraak aan het einde van het proces wettelijk in te perken. Het zwaartepunt van de deelname van burgers verschuift daarmee naar voren en kan zoals in Bordeaux en Lyon is gebeurd, aanzienlijk bijdragen aan het draagvlak voor lightrail bij de inwoners.

Bovengenoemde institutionele aspecten zijn cruciaal gebleken voor de ontwikkeling van lightrail. Aanpassingen van deze aspecten zijn dermate ingrijpend in de institutionele structuur en het planningssysteem, dat deze niet op zeer korte termijn ingevoerd kunnen worden. Voor deze ontwikkeling is tijd nodig. Voor de effectiviteit van beleid kan het veranderen van de institutionele kaders op lange termijn echter van fundamenteel belang zijn. Institutionele kaders structureren het gedrag van actoren en de interactie tussen hun, en scheppen de randvoorwaarden voor de implementatie van beleid. Met beleid wordt geprobeerd door middel van gedragsverandering bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het aanbrengen van aanpassingen in de institutionele kaders kan de gewenste uitwerking hebben op het gedrag van actoren en daarmee de effectiviteit van beleid vergroten.

Referenties

Bijl, R. van der (2009). Persoonlijke communicatie, interview, d.d. 25 maart 2009.

Breukers, S. (2006). *Changing institutional landscapes for implementing wind power*. Amsterdam: University Press.

Buitelaar, E., A. Lagendijk en W. Jacobs (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning* (39), 891-908.

Cars, G., P. Healey, A. Madanipour en C. de Magalhães (Eds.). (2002). *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate.

Castenmiller, A. (2009). *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Den Haag: Verenigde Nederlandse Gemeenten.

Europese Commissie (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Brussel: Europese Commissie.

Groneck, C. (2007). *Fransösischer Planungsleitbilder für Straßenbahnsysteme im vergleich zu Deutschland*. Wuppertal: Bergischen Universität Wuppertal.

Guét, J. (2008). *Le tramway, axe central du projet urbain de Bordeaux*. Lyon: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

Healey, P. (1992). An institutional approach of the development process. *Journal of Property Research*, 9 (1), 33-44.

- Healey, P. (1997). Building institutional capacity through collaborative approaches tot planning. *Environment and Planning*, 30, 1531-1545.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European planning studies*, 14 (3), 299-320.
- Healey, P. C. de Magalhães, A. Madanipour en J. Pendlebury (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. In: M. Hajer en H. Wagenaar (Eds.). *Deliberative policy analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heuvelhof, E. ten, J. Koppenjan, B. Broekhans, M. Leijten, W. Veeneman en H. van der Voort (2008). *Het RandstadRail-project: Lightrail, zware opgave*. Delft: Technische Universiteit.
- Hill, R. (1995). The Toulouse Metro and the South-Yorkshire Supertram: a cross-cultural comparison of light rapid transit developments in France and England. *Transport Policy*, 2 (3), 203-216.
- Hylén, B. en T. Pharoah (2002). *Making Tracks: Lightrail in England and France*. Linköping: Swedish National Road and Transport Research Institute.
- Magalhães, C. de, P. Healey en A. Madanipour (2002). Assessing institutional capacity for city centre regeneration: Newcastle's Grainger Town. In G. Cars, P. Healey, A. Madanipour en C. de Magalhães. *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate.
- Le Tourneur, M. (2005). *Le système léger sur rail de Montpellier* (powerpointpresentatie in het kader van het vijfjarig jubileum van de lightrail in Montpellier). Ontleend aan http://www.aqtr.qc.ca/documents/05_AllocutionsConferences/29_sept_MarcLeTourneur.pdf.
- Russel, B. (2004, 23 april). Politics: lightrail is too costly and unpopular, say auditors. *The Independent*. Ontleend aan <http://www.independent.co.uk>.
- SITURV (2008). *Présentation general du SITURV*. Presentatie in het kader van studiereis Gemeente Maastricht.
- Varnaison Revolle, P. (1999). *Maîtrise d'ouvrage et financement des TCSP*. Lyon : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).