

Incrementalisme: het nieuwe realisme!

Drs. Cor Hartogs
Stadsregio Arnhem Nijmegen
Chartogs@destadsregio.nl

Drs. ing. Erwin van Dijk
Royal HaskoningDHV
Erwin.van.dijk@rhdhv.com

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

Incrementalisme: het nieuwe realisme!

De onzekere toekomst is iets waar elke OV-autoriteit mee om moet gaan. Hoog gegrepen ambities gaan soms ten onder aan een opeenstapeling van onzekerheden, met als gevolg verloren energie, momentum en nog belangrijker geen verbetering voor de reiziger. Voorbeelden zijn de grootschalige regionale tramprojecten in Nederland die buiten de Randstad niet of nauwelijks van de grond komen.

Incrementalisme vormt een alternatief voor deze grootschalige projecten. Een aanpak die juist focust op een opeenstapeling van relatief kleine ingrepen die langzaam maar zeker toewerken naar een stip aan de horizon. Een aanpak die flexibel is in het omgaan met een onzekere toekomst en aansluit bij een behoefte om voortdurend een OV-systeem te verbeteren in een tijd van beperkte middelen.

In dit artikel worden voordelen en kanttekeningen van het incrementalisme tegen het licht gehouden. Vervolgens wordt aan de hand van twee uiteenlopende casussen, Nijmegen en Kaapstad, uitgelicht wat incrementalisme kan betekenen voor OV-projecten. Het artikel sluit af met conclusies voor de Nederlandse praktijk. Moeten we in Nederland doorgaan met 'lintjes knippen' of is het tijd voor iets anders?

1. Introductie

Grootschalige regionale OV-projecten hebben het zwaar in Nederland. In 2012 sneuvelde de plannen voor de regiotram van Groningen en Zwolle-Kampen. Eerder al werden na lange voorbereidingen de plannen voor de RijnGouwelijn afgeblazen.

In het MIRT is er tot 2028 weinig ruimte voor nieuwe grootschalige projecten. Tegelijkertijd nemen bij decentrale overheden de budgetten voor infrastructuur en exploitatie af door de bezuinigingen.

In deze dynamische context is de vraag hoe het hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) toch verder vorm kan krijgen. De lessen die de theorie van het incrementalisme aanreikt bieden goede aanknopingspunten voor de verdere verbetering van het HOV. Verbeteringen worden daarbij stap-voor-stap doorgevoerd, waarbij het uitgangspunt is dat processen veel meer een evolutionaire in plaats van een revolutionaire ontwikkeling kennen.

Het toepassen van het incrementalisme in het HOV staat centraal in dit artikel. Allereerst wordt kort uitgelegd wat wordt verstaan onder het incrementalisme, met de voordelen en kanttekeningen. Vervolgens worden twee zeer uiteenlopende casussen beschreven waarbij verschillende aanpakken zijn toegepast. De casussen zijn in verschillende planningsculturen ontwikkeld. De eerste casus is de implementatie van bus rapid transit (BRT) in Kaapstad, Zuid-Afrika, de tweede casus betreft de planontwikkeling rond het hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) in Nijmegen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken voor de Nederlandse praktijk.

2. Incrementalisme van theorie tot toepassing

2.1 Lindblom's Incrementalisme: een beknopt literatuuroverzicht

Als politieke wetenschapper introduceerde Lindblom in 1959 het concept incrementalisme als planningsaanpak en bouwde hierop voort in zijn werk in 1979 (Allison & Saint-Martin, 2011). Lindblom (1979; 517) definieerde incrementalisme als "...political change by small steps..." en benoemde daarmee een alternatief op het toen bekende "rational-comprehensive planning model" (eg blauwdruk planning). Zijn motivatie was dat er teveel mogelijkheden, consequenties en onzekerheden bestaan om alomvattend vooruit te plannen.

Een voordeel dat Lindblom (1979) benoemde was dat incrementalisme de politiek in staat stelt om steeds één kwestie aan te pakken en een nieuwe aanpak uit te proberen door middel van trial-and-error. Dit geeft de mogelijkheid om voortdurend de koers te evalueren en wanneer nodig bij te sturen. Het is dan ook een aanpak die flexibel is en om kan gaan met een onzekere toekomst.

Veel kritiek volgde op deze planningsaanpak. De kritiek die Weiss and Woodhouse (1992) aanhaalde is dat de aanpak niet doelgericht, ambitieus en proactief is en dat het zeer conservatief is. Manzer (1984) onderschrijft dit en stelt dat politiek vaak wacht op urgentie om daadwerkelijk iets te doen. Iets wat iedere burger herkent. Een ander kritiekpunt is dat de politiek niet altijd de tijd neemt om het succes van een incrementele aanpak af te wachten en kan dus een koers met veel potentie vroegtijdig wijzigen (Goodin and Waldner 1979).

In tegenstelling tot de kritiek van Weiss and Woodhouse stelt Lindblom in zijn eerdere werk dat de toepassing van kleine ingrepen niet gelijkstaat aan traagheid. Veel kleine stappen kunnen elkaar snel opvolgen, wat de aanpak weer proactief en voortvarend maakt. Weick (1984) stelt verder dat incrementalisme ook doelgericht kan zijn en dat kleine ingrepen in het teken kunnen staan van een stip aan de horizon.

2.2 Praktische toepassing

Deze uiteenzetting van punten laat zien dat het concept voordelen kan bieden die van toepassing kunnen zijn op het OV. Dit wordt ook onderstreept door Cervero (1998) die stelt dat alle kleine verbeteringen van OV helpen zolang deze in het teken staan van een visie. Met kleine stappen kan incrementalisme bijdragen aan een positieve spiraal van reizigersgroei door voortdurende verbetering van kwaliteit en het daaruit voortkomende vertrouwen in het systeem. Deze aanpak is dan ook een alternatief voor de grootschalige regionale OV-projecten in Nederland die door tal van onzekerheden stranden.

Curitiba is een bekend voorbeeld van een BRT-netwerk met corridors dat bestaat uit een uitgebreid stop- en snelbussysteem en hoge ruimtelijke dichtheden. Het huidige HOV-systeem geldt nu als een schoolvoorbeeld van een goed en betaalbaar HOV-systeem van hoge kwaliteit. Veel steden zijn dit eindbeeld nu aan het kopiëren. Vaak wordt niet beseft dat het succes van de BRT in Curitiba voorkomt uit een langdurige incrementele aanpak, waarbij kleine en goedkope maatregelen in stappen hebben geleid tot de kwaliteit van vandaag (Cervero 1998).

2.3 Incrementalisme in OV

Een schematisch voorbeeld van incrementalisme is opgenomen in figuur 1. In dit voorbeeld staan mogelijke stappen om een typische buscorridor incrementeel te verbeteren. De volgorde en de te kiezen invulling van elke stap is afhankelijk van de urgentie, de beschikbare verbetervoorstellen en het beschikbare budget. Elk van de te kiezen voorstellen staat echter in het teken van een stip aan de horizon. Deze stip kan bijvoorbeeld een bepaald kwaliteitsbeeld zijn (output) of een modal split (outcome).

De stappen voor verbeteringen kunnen beperkt zijn tot één corridor of juist gericht zijn op het gehele netwerk, waarbij de maatschappelijke voordelen voor een groot aantal gebruikers merkbaar is. Dit laatste is vooral iets waarmee een incrementele aanpak zich kan onderscheiden van een grootschalige aanpak.

5. Het vraagt beperkte investering;
6. Het bouwt verder op de sterkte van een bestaand OV-systeem;
7. Het biedt de flexibiliteit om aan te passen op een onzekere toekomst (e.g. technologieën en trends);
8. Het biedt een geleidelijke verandering aan waarop de ruimtelijke ordening kan aansluiten en op zijn beurt verder kan versterken.
9. Ondersteunt geleidelijke invoering van strikter mobiliteitsbeleid.

De incrementele strategie draagt bij aan het managen van verwachtingen van gebruikers. Geen grote beloftes van nieuwe systemen maar juist een positieve spiraal van kleine verbetering waaruit de toewijding van een vervoersautoriteit en vervoerder blijkt. Reizigers willen verbetering én bij voorkeur niet pas over 5 tot 10 jaar. Ook is het verbeteren van een heel systeem, in plaats van één of twee corridors van belang in Nederland, aangezien een reis niet eindigt bij het begin en einde van nieuw project. Het investeringsbedrag kan wellicht meer bijdragen wanneer een volledig systeem maar een beetje verbetert in plaats van één corridor veel. Incrementalisme is een realistische ambitie in de huidige tijd van beperkte middelen.

Het incrementalisme is ook aantrekkelijk voor vervoerders in stedelijke gebieden. Realisatie van verbeteringen, bijvoorbeeld busbanen, leidt tot stijging van de reizigersaantallen, en dus de inkomsten van de vervoerder. Op deze manier kan de zittende vervoerder gedurende de looptijd van de concessie profiteren van de extra inkomsten.

In aanvulling op bovenstaande punten kan ook gesteld worden dat bij een incrementele aanpak kosten over een langere tijdshorizon worden verspreid. Tegelijkertijd behaal je met incrementalisme eerder maatschappelijke effecten, wat kan bijdragen aan een positievere MKBA uitkomst. Dit past in de huidige tijd waarin overheden minder budget ter beschikking hebben en een overtuigende, positieve MKBA-score nog belangrijker is.

Zoals eerder aangegeven zijn recent diverse tramplannen gesneuveld in Nederland. Nu wordt gezocht naar minder ambitieuze verbeteringen in het HOV. Er zijn wel hoge kosten voor de planontwikkelingen en aanbestedingsprocedures gemaakt, waarover ook in diverse media bericht is. Met de kennis van nu hadden veel maatschappelijke kosten bespaard kunnen worden door gelijk te kiezen voor een meer realistische, incrementele aanpak.

Kanttekenen van een incrementele aanpak zijn (Hitge & van Dijk, 2012):

1. Beperkte media-aandacht en dus minder politieke waardering.
2. Financiering is soms maar beschikbaar voor korte duur.
3. Minder schaalvoordelen met de implementatie.
4. Het niet direct volledig vervangen van inefficiënte systeemonderdelen kan leiden tot hogere onderhouds- en exploitatiekosten gedurende een lange tijd.
5. Het biedt niet altijd zichtbare verbetering voor de reizigers.

Voorstanders van grootschalige projecten wijzen veelal op de ruimtelijke-economische voordelen van dergelijke ingrepen. Bij de tramdiscussies in Nederland wordt gewezen op de kansen die de revival van de tram biedt om gebieden te herstructureren, waarbij verwezen wordt naar de gevel-tot-gevel aanpak die in Franse steden is toegepast. Verder levert het interessante vestigingsplaatsen op voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Deze ruimtelijke en economische baten zouden aanzienlijk lager zijn bij een incrementele aanpak die op de modaliteit bus is gericht. De indirecte maatschappelijke baten van grootschalige OV-projecten zijn echter moeilijk te kwantificeren, waardoor er veel discussie over is.

4. BRT Kaapstad van Niets naar Goud

BRT Kaapstad is een sterk voorbeeld van een grootschalig project waarbij vanaf (bijna) niets iets nieuws wordt opgebouwd. Het is daarmee een extreem voorbeeld van een grootschalige aanpak. Met onderstaande casus lichten we een aantal verschillen toe tussen een grootschalige verbetering en een incrementele aanpak.

Een wereldstad met 3,8 miljoen inwoners en veel verschillen.

Kaapstad heeft nu 3,8 miljoen inwoners en is de moederstad van Zuid-Afrika, de stad waar het allemaal begon. De stad ligt uitgespreid en kent alleen hoogbouw in het centrum. De Apartheid planning in de tweede helft van de twintigste eeuw heeft de stad blijvend veranderd. Er is sprake van sterke functiescheiding tussen wonen en werken, lage dichtheden en townships op grote afstand van de werkgelegenheid. De stad groeit nog steeds en daarmee ook de vraag naar mobiliteit.

Het OV-netwerk en de problematiek

Het OV netwerk van Kaapstad bestaat uit spoor, bus en taxi busjes. Het spoornetwerk vervoert zo'n 50% van alle OV reizigers in de stad. Doorgaans maken arme mensen gebruik van het openbaar vervoer, en de rijke mensen van de auto. Het openbaar vervoer geldt hier als 'poor man's transport'.

De snelle groei van de stad wordt niet bijgehouden door het OV-netwerk. Hierin is niet veel geïnvesteerd sinds het einde van de Apartheid. De focus lag tot voor kort sterk op het leveren van de basisbehoeften in de benadeelde gebieden: water, elektriciteit en huisvesting. Mobiliteit en bereikbaarheid kregen tot voor kort maar weinig aandacht. Door de gebrekkige aandacht reizen veel OV gebruikers onder erbarmelijke omstandigheden. Beelden van overvolle treinen, bussen en taxi's zijn de orde van de dag. Niet alleen de capaciteit is een probleem. Ook de kwaliteit is beperkt en de reistijden tussen gebieden zijn onnodig lang.

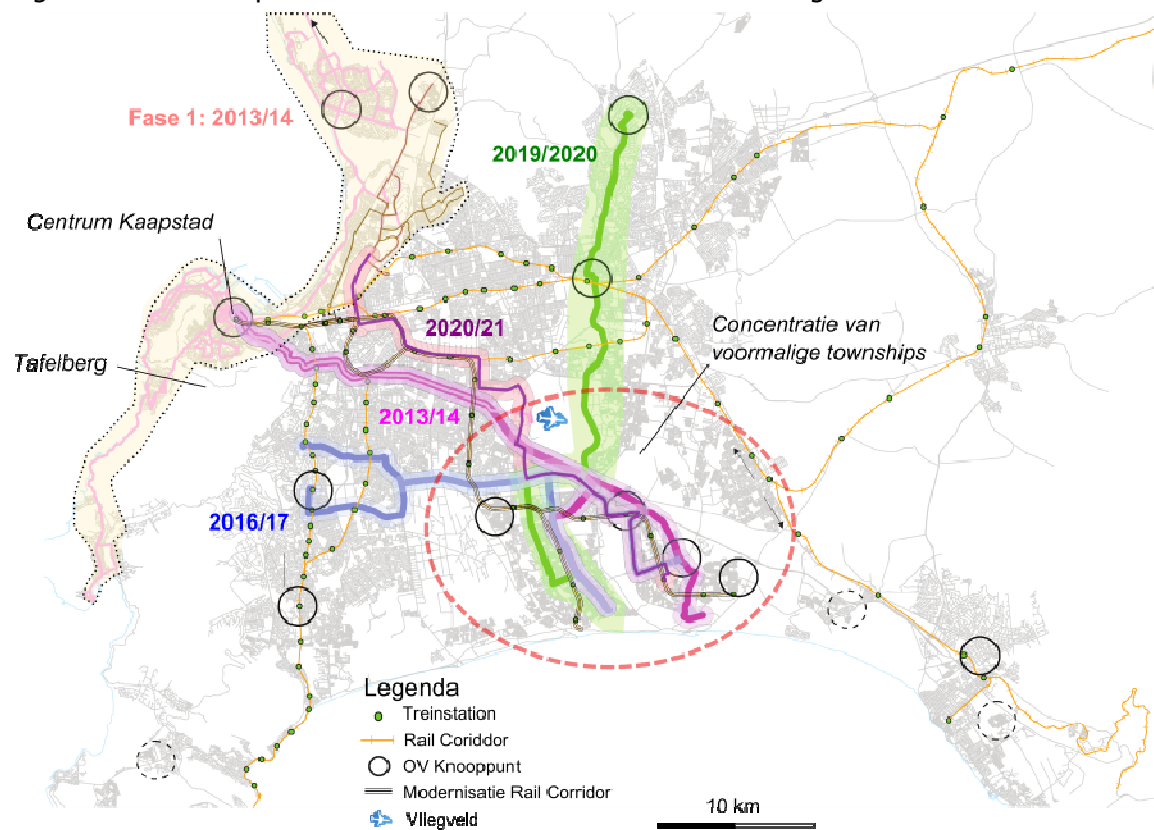
Van visie tot grootschalige verbetering

Plannen voor het verbeteren zijn veelvuldig gemaakt. Geld was echter nooit beschikbaar en dus eindigden alle rapporten op de plank. De aankondiging dat Zuid-Afrika het WK 2010 mocht organiseren bracht hier gelukkig verandering in. OV werd gezien als hoogste prioriteit en moest snel geleverd worden om het evenement mogelijk te maken.

In 2007 werd de OV-visie van het land goedgekeurd waarin de toekomstige netwerken op hoofdlijnen werden omschreven. In de steden moest versneld het OV-systeem verbeterd worden. Gekozen werd om het spoor te vernieuwen en een nieuw BRT-systeem te bouwen. De keuze werd gemaakt om grootschalige verbetering toe te passen en de oude bus en taxinetwerken volledig te vervangen. Verbetering kwam eindelijk in zicht voor de gebruikers.

De Zuid-Afrikaanse steden hebben zwaar uitgepakt. In Kaapstad is gekozen voor een zogenaamde volledige BRT met vrijliggende busbanen en stations met veel aandacht voor detail. In Kaapstad is het doel om 75% van de inwoners en activiteiten binnen 500 meter van het (ver)nieuwe OV systeem te krijgen.

Figuur 2: BRT Kaapstad: Overzicht van fase 1 en toekomstige corridors



Nu, in 2013, is de eerste fase bijna klaar. Op dit moment bestaat er al een 17 km lange hoofdroute en 50 km ontsluitend busnet. Binnenkort worden hier nog meer routes aan toegevoegd. Het wordt verwacht dat in de komende 20 jaar het systeem stapsgewijs wordt uitgerold in de stad. Hier is dus geen sprake van een incrementele benadering maar van een gefaseerde grootschalige aanpak waarbij het eindbeeld vaststaat.

Problemen met de aanpak

In de gebieden waar de BRT komt worden andere buslijnen en het taxinet opgeheven. Oude haltes en knooppunten worden relatief weinig geïntegreerd in het nieuwe systeem door het imago en ondergeschikte kwaliteit. Ook omdat het systeem "snel" uitgerold wordt, is er nu niet of nauwelijks aandacht voor integratie met de huidige bus diensten. Er wordt nu vanuit gegaan dat financiering beschikbaar blijft en dat het integratieprobleem zich vanzelf oplost. Indien de financiering dus opdroogt bestaat een systeem dat slecht geïntegreerd is en waarvan maar een beperkt deel van de stad profiteert.

Veel aandacht is gegaan naar de vormgeving en imago van het nieuwe systeem. Het systeem wordt sterk afgezet tegen de huidige treinen, bussen en taxi's om af te rekenen met het slechte imago van openbaar vervoer. Van bijna niets kreeg Kaapstad opeens goud. Dit is ook een probleem. Het is nu een kwaliteitsniveau wat in alle gebieden verwacht wordt en het liefst morgen al.

Gebieden buiten de BRT corridors profiteren niet. De status quo blijft in sommige gebieden behouden voor nog 10-15 jaar. De erbarmelijke omstandigheden in het OV blijven daardoor voorlopig nog bestaan. De vraag is dan ook of een aanpak waarbij alle beschikbare middelen van de stad worden geïnvesteerd in een grote sprong opweegt tegen kleinere verbeteringen in de gehele stad. Met de eerste fase van de BRT profiteert maximaal 5 procent van de gebruikers van de stad, en blijft de situatie grotendeels onveranderd voor de overige 95 procent. Bij een incrementele benadering zouden de baten verspreid zijn over een grotere groep OV gebruikers. Met het investeringsbedrag van de eerste fase zou bijvoorbeeld de volledige busvloot van 1.100 bussen vervangen kunnen worden door moderne lage vloerbussen met een 10-jarig onderhoudscontract. Een kwaliteitsimpuls waarvan bijna iedereen profiteert. Een volgende incrementele stap kan dan bestaan uit het bouwen van 10.000 luxe bushaltes en het aanleggen van 100 km simpele busbaan en zo verder.

Met de BRT is gekozen een systeem met hoge vloerbussen en verhoogde stations. Nu vijf jaar later is besloten hiervan afstand te nemen en voortaan te kiezen voor lage vloerbussen door de hogere flexibiliteit en lagere kosten van stations. Nu gebruikt Kaapstad dus al twee standaarden door elkaar doordat er te vroeg keuzes vastgelegd waren voor een systeem dat pas over 20 jaar volledig uitgerold is. Met een incrementele aanpak zou dit wellicht niet gebeurd zijn.

Reflectie

Het voorbeeld Kaapstad, hoewel niet vergelijkbaar met situaties in Nederland, laat zien dat een incrementele aanpak soms ook een logisch alternatief kan zijn voor een grootschalig project. Het managet verwachtingen van gebruikers en biedt verbetering voor iedereen. Het is ook een flexibele aanpak. Keuzes die bij grootschalige interventies gemaakt worden voor over 20 jaar hoeven niet altijd goed uit te pakken.

5. HOV Nijmegen: Brons, Zilver, Goud

Nijmegen heeft momenteel iets meer dan 160.000 inwoners. De stad zal de komende jaren groeien en cijfers geven aan dat er in 2040 190.000 inwoners te verwachten zijn. Belangrijk is de ontwikkeling aan de noordzijde van de Waal, de VINEX-locatie Waalsprong.

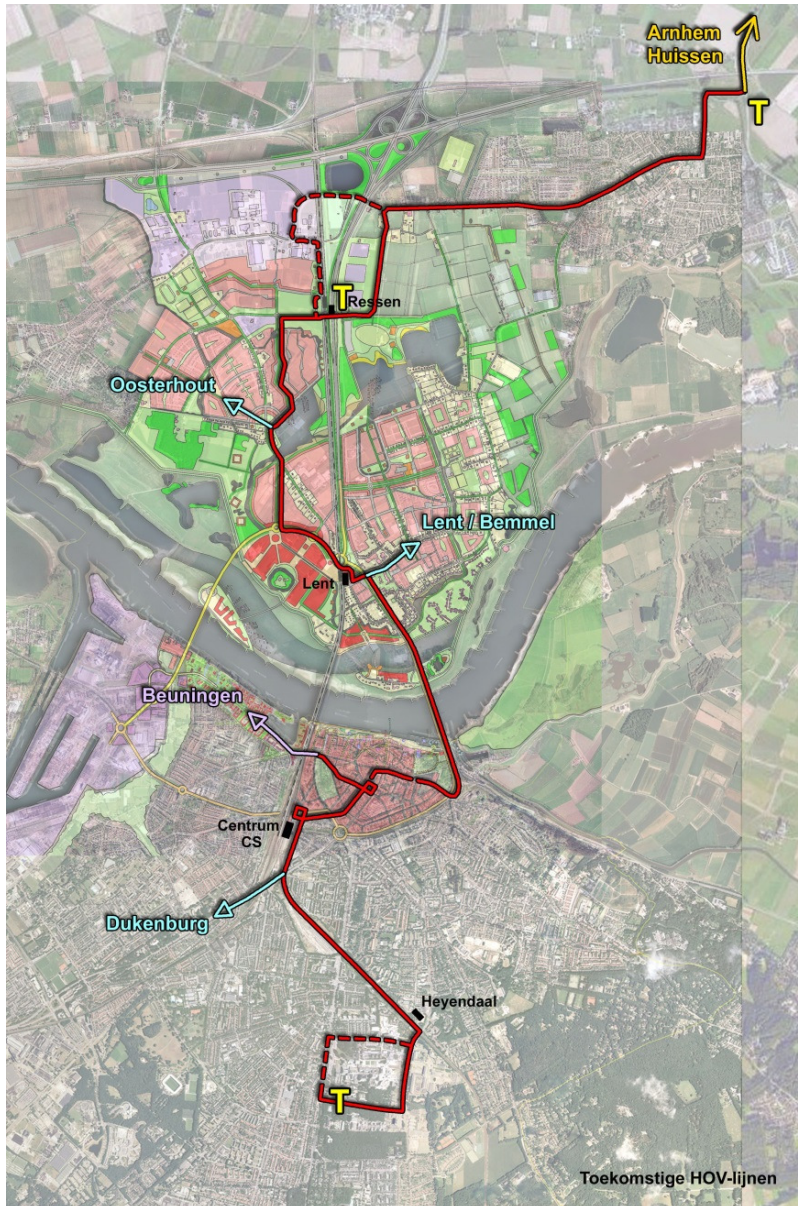
Nijmegen heeft een uitgebreid OV-net, waarvan lijn 10, de Heyendaal-shuttle, de meest in het oog springend is. Deze lijn verbindt Nijmegen CS met Campus Heyendaal waar de Hogeschool Arnhem-Nijmegen, de Radboud Universiteit en het Radboud ziekenhuis zijn gesitueerd. Campus Heyendaal is het grootste knooppunt van de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Op werkdagen rijdt er om de 3 minuten een gelede bus die grotendeels gebruik maakt van vrijliggende infrastructuur.

Het openbaar vervoer in de stadsregio wordt vanaf december 2012 uitgevoerd door Hermes die de productformule BRENG hanteert. Hermes is hierbij opbrengstverantwoordelijk.

Ambitie: Een grootschalig OV project

In het verleden zijn er verschillende HOV-plannen voor Nijmegen geweest, zoals de kabeltram en de Keizerlijnen, waarbij bij laatstgenoemde rekening werd gehouden met een lichte systeemsprong. In 2007 is de ambitie uitgesproken om een zware systeemsprong te realiseren en daarbij uit te gaan van de modaliteit tram. De gemeente Nijmegen en de stadsregio bundelden hun krachten in het Tempo Team Tram dat al snel enkele studies presenteerde over de tram in Nijmegen. Het werd snel duidelijk dat er een regionaal perspectief nodig is om het HOV in Nijmegen verder te brengen. Er is samen met omliggende gemeenten een netwerkperspectief ontwikkeld voor het HOV in de hele stadsregio tot 2030. De planontwikkeling voor het tramproject lag niet stil, en in het tramproject is onderzoek gedaan naar verlenging van de tram richting de kern Bommel. Er werden zelfs voorstellen gedaan voor doortrekking richting de kern Huissen en trolleystad Arnhem.

Figuur 3: Toekomstige HOV lijnen in Nijmegen



Nadat Tempo Team Tram klaar was, gaf de gemeente Nijmegen in 2011 een sterke impuls aan de HOV-onderzoeken door het inrichten van een projectbureau. In 2011 en 2012 zijn vele onderzoeken uitgevoerd naar HOV in Nijmegen en er verschenen rapportages over onder meer tracékeuzen, vervoerwaarden, exploitatie en inpassing. In de media verschenen regelmatig berichten waaruit bleek dat Nijmegen inzet op de terugkeer van de tram, waarbij ook de bevolking actief werd betrokken bij de planontwikkeling.

Een groot probleem was de organisatie van de financiering. Vanaf het begin was duidelijk dat er een flinke impuls vanuit het rijk nodig was via het MIRT. Er moest aan strenge voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor rijkssubsidie. Dan nog moest vanuit de regio de eerste € 112,5 miljoen worden opgebracht. Er was geen zicht op deze financiering.

Van grootschalig project tot incrementele verbetering

Uiteindelijk was de conclusie dat de realisatie van de tram op korte en middellange termijn niet mogelijk is. In Nijmegen-Noord is onvoldoende reizigerspotentie voor een tram, verder was er geen zicht op financiering van de infrastructuur en de exploitatie. Duidelijk is dat de terugkeer van de tram overeind blijft als ambitie, maar dat er ook verdere stappen in verbetering van het huidige product moeten worden gezet. Juist voor relatief kleine maar nuttige verbeteringen zijn bij de stadsregio jaarlijks enkele miljoenen beschikbaar. Uiteindelijk is er een fasering opgesteld waarin stapsgewijs het HOV-verbeterd wordt.

Fase 1: Minimum HOV-bus (2013-2017)

Het gaat hier om de verdere uitbreiding van vrijliggende businfrastructuur, het verbeteren van de doorstroming op knelpunten en het verleggen van de halte van lijn 10 bij het busstation.

Fase 2: Uitbouw tot maximaal HOV-bus (2017 – 2020)

Hierin wordt gewerkt aan de realisatie van volledige vrijliggende infrastructuur tussen Heyendaal en Ressen, met verbindingen naar Elst en Bommel. Hierin ligt dus een focus op de verdere regionalisering van het HOV.

Fase 3: Systeemsprong van HOV-bus naar tram (2020 – 2030)

De gemeente Nijmegen heeft daarbij de ambitie de tram verder uit te breiden richting Arnhem en Kleve. Nijmegen legt hierbij een link met de nieuwe concessie die in 2023 ingaat.

Het College van Nijmegen stelde in juni 2012 voor om voor de lange termijn toe te werken naar de tram. In de gemeenteraad was er echter een meerderheid die zich niet wilde vastpinnen op de modaliteit tram. De argumenten daarvoor waren dat er in de toekomst misschien 'mooiere en kosteneffectievere oplossingen' beschikbaar waren.

Reflectie

Aanvankelijk werd ingezet op de realisatie van een groot project, de tram. Het heeft tot veel discussie geleid. Voorstanders gaven aan dat er tussen Nijmegen CS en Nijmegen Heyendaal nu al voldoende reizigers voor een tram zijn, dat een tram meer reizigers genereert dan een bus (de trambonus) en wijzen verder op de positieve ruimtelijk-economische effecten die de tram kan geven aan stad en regio. Critici geven aan dat Nijmegen te klein is voor een tramsysteem, dat de drukste lijn naar Heyendaal een groot aantal weken niet rijdt door de vakanties en dat de kosten voor zowel infra als exploitatie te hoog zijn en dat dit leidt tot vershraling van het onderliggende OV-netwerk.

Terugkijkend is vanaf het begin sterk ingezet op een grote systeemspog door middel van de tram. Het resultaat van het planningsproces levert een ander beeld op: stap-voor-stap verbeteringen doorvoeren zonder het geambieerde eindbeeld uit het oog te verliezen. In dit proces zijn de kenmerken van het incrementalisme te herkennen. De ontwikkeling van het HOV wordt beschouwd als een evolutionair proces, waarbij vele stappen genomen moeten worden. Er wordt ruimte voor flexibiliteit in de realisatiefase geboden. Eerst wordt het brons behaald (fase 1), daarna gaat men voor zilver (fase 2), om daarna voor goud te gaan met als resultaat een systeemspog op de drukste as (fase 3). Deze stapsgewijze aanpak past uiteraard ook prima binnen het overkoepelde netwerkperspectief voor de stadsregio. Inmiddels wordt onder regie van de stadsregio al gewerkt aan het uitrollen van toegankelijke haltes en dynamische reisinformatie in het hele OV-netwerk.

6. Conclusie

Incrementalisme is een strategie die uitgaat van relatief kleine verbeteringen in plaats van het vastpinnen op een eindbeeld. Voordelen zijn dat op snelle wijze verbeteringen worden aangeboden voor de reiziger. De ingrepen zijn ook vanuit commercieel standpunt interessant voor de concessiehouder.

Incrementalisme in het OV kan fasering zijn, maar ook de overweging om in plaats van een grootschalig project het hele netwerk te verbeteren, met per saldo meer baten voor de hele maatschappij.

De casus Kaapstad laat zien dat het grootschalige BRT-project leidt tot een enorme verbetering van het product in een klein deel van de stad. In eerste instantie profiteert een klein deel van de reizigers hiervan en het gaat ten kosten van investeringen in de rest van het OV-netwerk. Ook in Nederland heeft deze discussie gewoed in de tramsteden. In Nijmegen was er bij critici de angst dat deze sterke focus op de drukste corridor ten kosten zou gaan van de investeringen in en exploitatie van het overige busnetwerk.

Incrementalisme hoeft niet grootschalige projecten te vervangen of andersom. Soms kunnen ze elkaar juist aanvullen, waarbij eerste kleine ingrepen gedaan worden terwijl een grootschalige interventie wordt bedacht. In Nijmegen betekent dit dat de tram als stip aan de horizon wordt gezien, maar dat het huidige product gefaseerd wordt verbeterd in de stad en verder de regio in. Ook als de tram er nooit komt, ligt er een verbeterd HOV-netwerk. De casus Nijmegen laat het belang zien van de inbedding van een faseringsaanpak binnen een regionaal netwerkperspectief, een perspectief dat gedragen worden in andere gemeenten.

Een kritiekpunt op het incrementalisme is dat het onvoldoende ambitie uitstraalt. Echter, juist in deze tijd waarin sterk bezuinigd wordt, zouden overheden meer aandacht moeten geven aan realistische plannen met stapsgewijze verbeteringen. Een goed doordachte en realistische gefaseerde aanpak getuigt juist van visie.

Bronnen

1. Allison CR, and Saint-Martin D, 2011, Half a century of "muddling": are we there yet? *Policy and Society*, 30, 1 - 8.
2. Cervero R , 1998, *The Transit Metropolis.: A Global Enquiry.*, Island Press, Washington
3. Goodin R and Waldner I, 1979, "Thinking Big, thinking small, and not thinking at all", *Public Policy*, 27,: 1 - 24.
4. Hitge G and Van Dijk ENR, 2012, Incremental Approach to Public Transport System Improvements. Proceedings of the 31st Southern African Transport Conference (SATC). 9-12 July Pretoria, South Africa.
5. Lindblom CE, 1979, Still Mudling, Not yet Through,. *Public Administration Review*, 39, 6, P 517 – 526., Blackwell Publishing on behalf of American Society for Public Administration.
6. Manzer R, 1984, 583 "Public policy-making as practical reasoning," *Canadian Journal of Political Sciences*, 17 : 577 - 594.
7. Weick KE, 1984, "Small wins: Redefining the scale of social problems", *American Psychologist*, 39 : 40 – 49.
8. Weiss A and Woodhouse E, 1992, Reframing incrementalism: A constructive response to the critics, *Policy Sciences*, 25,: 255 - 273, 1992, Kluwer Academic Publisher Printed in the Netherlands.