

Luca Bertolini

Overheid moet anders werken voor duurzame bereikbaarheid



Als het om duurzame bereikbaarheid gaat is niet alleen de inhoud van het beleid van belang, maar ook de sturingsaspecten bij de realisatie. Met andere woorden: hoe krijgt de overheid het voor elkaar? In dit artikel komen andere rollen en werkwijzen van de overheid aan de orde die de transitie naar duurzame bereikbaarheid kunnen bevorderen: meer afstemmen, meer faciliteren, meer betrekken en meer experimenteren.



De transitie naar duurzame bereikbaarheid vergt niet alleen dat de problemen en potentiële oplossingsrichtingen in kaart worden gebracht. Ook is het nodig de barrières bij en kansen voor de implementatie van de mogelijke oplossingen in kaart te brengen, om vervolgens te identificeren hoe barrières kunnen worden beslecht en kansen kunnen worden benut. Uit het onderzoeksprogramma Duurzame Bereikbaarheid Randstad bleek dat de overheid hieraan moet en kan bijdragen, maar dat andere rollen en werkwijzen vereist zijn. Dit artikel schetst deze andere rollen en werkwijzen aan de hand van de casus *Transit Oriented Development* (TOD). TOD is een kerncomponent van duurzame bereikbaarheid. Het staat voor het bundelen van ruimtelijke ontwikkelingen en openbaar vervoer op de schaal van de stedelijke regio, terwijl tegelijkertijd de voorwaarden worden gecreëerd om lopen en fietsen op lokaal niveau te bevorderen (zie het artikel van Geurs & Klinkenberg in dit nummer voor een uitgebreide discussie over de inhoudelijke kant van TOD).

Meer afstemmen

Een internationale vergelijking van TOD-ervaringen levert een aantal kritische succesfactoren voor een geslaagde implementatie van TOD op (Thomas & Bertolini, 2014a,b). Tabel 1 geeft de belangrijkste van deze kritische succesfactoren weer.

Daarnaast biedt het een overzicht van de relatieve sterktes en zwaktes van de drie onderzochte Nederlandse casussen: de Noordvleugel van de Randstad (Groot Amsterdam), de Zuidvleugel van de Randstad (Rotterdam-Den Haag) en de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Focus en continuïteit van het regionale overheidsbeleid blijken van essentieel belang. Op het schaalniveau van de regio is de vraag naar de coördinatie van de ruimtelijke en de vervoersmarkt niet alleen het grootst, maar schiet ook de noodzakelijke coördinatie momenteel tekort. De kwaliteit van de relaties tussen de verschillende overheden in de regio is dan ook cruciaal, evenals een gedeelde beleidsaandacht voor TOD. In de Nederlandse regio's die een ambitie hebben met betrekking tot TOD, verschilt de kwaliteit van dergelijke relaties en aandacht echter nogal, blijkt uit de in tabel 1 samengevatte analyse.

De aanwezigheid van een regionaal orgaan op het gebied van ruimte en mobiliteit is een welkome institutionele inbedding voor de nu vaak slechts informele relaties tussen overheden. In sommige regio's is een dergelijk orgaan aanwezig, in andere regio's niet of heeft het onvoldoende kwaliteit. Bovendien is niet duidelijk wat de toekomst voor dergelijke organen zal brengen: de afschaffing van de *Wijzigingswet Wgr-plus* lijkt in dit opzicht een stap achteruit,

Tabel 1 Relatieve sterktes en zwaktes stedelijke regio's met betrekking tot succesvolle TOD

Succesfactor	CASUS		
	Noordvleugel/Groot Amsterdam	Zuidvleugel/Rotterdam Den Haag	Stadsregio Arnhem Nijmegen
PLANNEN EN BELEID			
Visiestabiliteit in de regio	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld
Rijksoverheidssteun (bijv. investeringen, regelingen)	Sterk	Gemiddeld	Sterk
Politieke stabiliteit op nationaal niveau	Zwak	Zwak	Zwak
Politieke stabiliteit op lokaal niveau	Zwak	Gemiddeld	Gemiddeld
ACTOREN			
Kwaliteit van de relatie tussen actoren in de regio	Zwak	Sterk	Sterk
Aanwezigheid van een regionaal orgaan voor ruimte en mobiliteit	Zwak	Sterk	Sterk
Aanwezigheid van multidisciplinaire implementatieteams	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld
Publieke participatie	Zwak	Zwak	Gemiddeld
Publieke acceptatie (hogere dichtheden, openbaar vervoer)	Gemiddeld	Zwak	Sterk
IMPLEMENTATIE			
Planning van TOD op regionaal niveau	Zwak	Gemiddeld	Sterk
Zekerheid voor ontwikkelaars	Zwak	Gemiddeld	Gemiddeld
Bereidheid om te experimenteren	Zwak	Sterk	Sterk

terwijl de toenemende bevoegdheden en het verantwoordelijkheidsbesef van de provincies juist een stap vooruit kunnen zijn. Het is dan ook essentieel dat de huidige overgangsfase resulteert in een stevige institutionele verankering van het regionale beleid gericht op ruimte en mobiliteit. De regio's kunnen dit echter niet alleen. Zij vragen om een ondersteunende rol van het Rijk. Continuïteit en focus op TOD van het beleid op nationaal niveau zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden. Beide behoeven verbetering; in alle drie onderzochte Nederlandse casussen blijken ze zwakke punten te zijn. Een andere kritische succesfactor is de afstemming tussen de beleidssectoren. TOD is bij uitstek een interdisciplinaire zaak en vereist zorgvuldige afstemming van het mobiliteits- en ruimtelijk beleid, zowel op strategisch als op operationeel niveau. Op het punt van deze afstemming scoort Nederland relatief goed op het strategische niveau, maar veel

minder goed op het operationele niveau. Hoe dichter het komt bij de uitvoering van het beleid, des te groter de verschillen tussen het mobiliteits- en ruimtelijk beleid. Waar het ene beleid zich vooral richt op de realisatie van infrastructurele projecten, bevindt het andere zich juist in de greep van de perikelen op de vastgoedmarkt. Tussen projecten en markt ontbreekt vaak de verbinding.

Meer faciliteren

Ontwikkelaars vinden zekerheid een belangrijke voorwaarde voor investering in de stationsgebieden (Thomas & Bertolini, 2014a,b). Marktpartijen moeten zelf kunnen inschatten welk programma het meest kansrijk is voor een specifieke locatie. Het helpt als de overheid daarbij gericht schaarste creëert, opdat de marktpartijen de locaties die collectieve en langetermijnbelangen dienen – zoals bij de stationsgebieden – in hun interne afweging

een streepje voor geven. Dit staat in schril contrast tot de huidige vastgoedmarkt. Deze kent een overaanbod aan ontwikkelingsmogelijkheden en een gebrek aan aandacht voor de stationsgebieden. Bovendien geldt de wet van de minste weerstand (lees: ontwikkelen in de weilanden) er nog steeds te sterk.

Verder toont onderzoek aan dat de informatiebeschikbaarheid en de mogelijkheid tot persoonlijke communicatie tussen betrokken overheden en marktpartijen een grote invloed hebben op de onderhandelingen in het kader van gebieds- en knooppuntontwikkeling (Lenferink & Van der Stoep, 2013; Lenferink e.a., 2014a, b). Een grotere informatiebeschikbaarheid leidt niet zozeer tot meer als wel tot betere overeenkomsten, in de zin dat deze het algemeen belang beter dienen. Persoonlijke communicatie biedt de mogelijkheid om de intenties achter bepaalde keuzes duidelijk te maken en kan daarmee de kans vergroten op een overeenkomst tussen partijen. Bovendien blijkt dat partijen, ook in tijden van crisis, geïnteresseerd zijn in het verkennen van de toepassing van nieuwe financiële en juridische instrumenten van gebieds- en knooppuntontwikkeling (zie Geurs & Klinkenberg in dit nummer). De complexe organisatiestructuren in stationsgebieden maken het echter moeilijk om deze instrumenten daadwerkelijk toe te passen. Er is daarom behoefte aan een sterke voortrekker op dit gebied. Binnen de context van TOD kijken marktpartijen hierbij naar de overheid en vooral naar de regionale en provinciale overheden. Dit betekent ook dat er een oplossing moet komen voor de thans vaak ambivalente, zo niet conflicterende, relatie tussen gemeentes, regio's en provincies op dit gebied.

Ander onderzoek toont aan dat er vooral kansen zijn voor een overheid die meer ruimte laat aan marktpartijen. Geconcentreerde ruimtelijke ontwikkeling is een belangrijke voorwaarde voor een verschuiving naar duurzame vormen van bereikbaarheid (zie Geurs & Klinkenberg in dit nummer). Overheidsinterventies helpen daarbij. Maar *agent-based* simulaties van verschillende sturingsmodellen laten ook zien dat de potentiële rol van de markt niet moet worden onderschat (Levy e.a., 2013). Ze tonen aan dat marktgeleide sturingsvormen onder bepaalde omstandigheden tot hogere bebouwingsdichtheden leiden dan ruimtelijke ontwikkeling die door de overheid is gereguleerd. Voor de overheid gaat het erom te beoordelen op welke punten de marktdynamiek aansluit op de beleidsdoelstellingen en deze marktdynamiek zo veel mogelijk de vrije hand te laten. Waar de marktdynamiek niet aansluit op de beleidsdoelstellingen, volstaat gedoseerde regulering om de afstemming op de relevante punten te bereiken.

Meer betrekken

Andere kritische succesfactoren van TOD-implementatie die uit het onderzoek blijken zijn publieke participatie en acceptatie. In de Nederlandse casussen komen deze factoren echter als relatief zwak naar voren (Thomas & Bertolini, 2014a, b). Inspraak is in Nederland wettelijk geregeld, maar gebeurt meestal achteraf en slechts op planonderdelen. Hiermee verschilt Nederland van succesvolle buitenlandse voorbeelden van TOD-implementatie, zoals Vancouver, Portland of Perth, waar het brede publiek actief meedenkt. Dit actief meedenken gebeurt bovendien al vroeg in het proces en ook op het niveau van visies op en fundamentele politieke keuzes voor de koers



TOD in Vancouver, Cambie – City Hallstation. (foto: Ren Thomas)

van de stad en de regio. TOD ziet men daar eerder als een middel om deze hogere doelen te bereiken dan als een doel op zich.

Terwijl in Nederland veel planners TOD zien als de meest efficiënte vorm van stedelijke ontwikkeling, staan ontwikkelaars en burgers er nogal onverschillig tegenover (Pojani & Stead, 2014a). De houding van de ontwikkelaars is deels te verklaren uit de huidige economische en financiële crisis en uit het vastlopen van de vastgoedmarkt, maar staat ook niet los van hardnekkige realiteiten aan de vraagkant. Huishoudens en individuen zien immers stationsgebieden weliswaar als functionele plekken om te werken of te reizen, maar niet als woonomgeving met een hoge status. Ook het slechte imago dat lang aan

de stationsgebieden is blijven kleven, en soms nog kleeft, draagt niet bij aan een positieve publieke opinie over TOD. De TOD-lobby en lokale bestuurders zijn tot nu toe niet effectief geweest bij het onderling afstemmen en integreren van ideeën, belangen en instituties en in het ontwikkelen en overbrengen van een gedeeld en overtuigend overkoepelend verhaal. De lobby handelde vooral in isolement van de brede planningsgemeenschap terwijl bestuurders zich richtten op resultaten voor de korte termijn, wat haaks staat op de lange termijn die nodig is voor TOD.

Meer experimenteren

Nederlandse overheden investeren veel in het vergaren van kennis over ervaringen elders, maar de toepassing

van de verworven inzichten blijft nogal fragmentarisch en beperkt tot individuele inspiratie zonder dat dit gezamenlijke acties of concrete uitkomsten oplevert (Pojani & Stead, 2014b). Uiteraard gaat het hierbij vaak om complexe concepten en sterk contextafhankelijke lessen, die niet zomaar overal toe te passen zijn. Door te reflecteren op wat elders gebeurt, wordt het echter mogelijk om zicht te krijgen op de centrale vragen, om te begrijpen wat wel en niet bijzonder is aan de eigen praktijk en om een kritisch en reflectief vermogen te ontwikkelen. Verscheidene workshops met stakeholders in het kader van de onderzoeken naar de implementatie van TOD en van onderzoek naar mobiliteit transitie strategieën (Switzer e.a., 2013), laten zien dat dit leerpotentieel in Nederland erg groot is. Laat het dus niet bij een paar workshops blijven en zoek mogelijkheden om te experimenteren met de verworven inzichten. De bereidheid om te experimenteren is immers ook een kritische succesfactor van implementatie en één die in Nederland nog niet genoeg aanwezig blijkt te zijn (Thomas & Bertolini, 2014a,b).

Luca Bertolini (l.bertolini@uva.nl) is hoogleraar Planologie aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Odette van de Riet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) voor haar commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Literatuur

Lenferink, S., & H. van der Stoep (2013) 'Innovative governance and finance strategies for implementing Dutch transit-oriented development', AESOP / ACSP 5th Joint Congress 2013, Dublin, Ierland (15-19 juli 2013)

Lenferink, S., A. Samsura, & E. van der Krabben (2014a) 'Tax Increment Financing as a tool for public infrastructure development: Findings from a simulation experiment', FIG congress 2014, Kuala Lumpur, Maleisië (16-21 juni 2014)

Lenferink, S., A. Samsura, R. van Melik, & E. van der Krabben (2014b) 'Private investments in public space: Negotiating for funding Dutch business improvement districts', RSA conference 2014, Fortaleza, Brazilië (27-30 april 2014)

Levy, S., K. Martens, & R. van der Heijden (2013) 'Hierarchies, markets and networks: An agent-based model of urban governance', 11th meeting of AESOP's thematic group on Complexity & Planning, Aveiro, Portugal (2-3 mei 2013)

Pojani, D. & D. Stead (2014a) 'Ideas, interests, and institutions: Explaining Dutch urban planning policy challenges', in voorbereiding

Pojani, D. & D. Stead (2014b) 'Going Dutch? The export of sustainable land-use and transport planning concepts from the Netherlands', in voorbereiding

Switzer, A., L. Bertolini, & J. Grin (2013) 'Transitions of mobility systems in urban regions: A heuristic framework', *Journal of Environmental Policy & Planning*, jg. 15, nr. 2, p. 141-160

Thomas, R., & L. Bertolini (2014a) 'Beyond the case study dilemma in Urban planning: Using a meta-matrix to distil critical success factors in Transit-Oriented Development', *Urban Policy and Research*

Thomas, R., & L. Bertolini (2014b) 'Defining critical success factors in TOD implementation using Rough Set Analysis', World Symposium for Transport and Land Use Research, Delft (24-27 juni 2014)