

*Railverbinding Groningen – Bremen, regionale grensoverschrijdende samenwerking een struikelblok?*



Rolf Melenberg  
S1461819

## Voorwoord

Klaar! Na een half jaar werken aan deze scriptie voor mijn master studie Environmental and Infrastructureplanning aan de universiteit van Groningen is hij af. Ik heb met veel plezier een half jaar stage gelopen bij advies en ingenieursbureau DHV in Groningen. Ik wil iedereen bij DHV bedanken voor de leuke tijd en heb er zin in om in januari te beginnen als adviseur. In het speciaal wil ik mijn stagebegeleider Jans Zwijs vanuit DHV bedanken. Ook bedank ik alle collega's die ervoor hebben gezorgd dat ik een leuke tijd heb gehad.

Vanuit DHV is het idee voor dit onderzoek gekomen waaraan ik dit afgelopen half jaar heb mogen werken. Tijdens mijn onderzoek heb ik gemerkt dat het thema steeds actueler werd en dat er ook daadwerkelijk wat te gebeuren staat voor regionaal grensoverschrijdende spoorverbindingen en het traject Groningen – Bremen in het speciaal. Dit was erg leuk en wil ook iedereen bedanken die heeft mee gewerkt aan mijn onderzoek. Door de vele verschillende interviews is een duidelijk beeld ontstaan hoe het project Groningen – Bremen leeft in de praktijk

Vanuit de universiteit wil ik mijn twee begeleiders, meneer Ike en mevrouw Niekerk bedanken. Door jullie begeleiding heeft mijn scriptie uiteindelijk vorm gekregen. Tot slot wens ik een ieder veel leesplezier en hopelijk draagt mijn onderzoek een steentje bij aan het verder brengen van grensoverschrijdende infrastructuurplanning.

Rolf Melenberg

Januari 2009

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Lijst met figuren & tabellen.....	5
Abstract.....	6
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1 Introductie.....	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Vervoer over spoor.....	11
1.3 Grensoverschrijdende infrastructuurplanning.....	13
1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	14
1.5 Opbouw van het onderzoek.....	15
1.6 Leeswijzer.....	16
<i>Hoofdstuk 2.....</i>	<i>17</i>
<i>Voorverkenning grensoverschrijdende verbindingen.....</i>	<i>17</i>
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Maastricht – Brussel (MBE ‘Le Plus Fast’).....	18
2.3 Case Perpignan – Figueres.....	20
2.4 Railverbinding Nijmegen – Duisburg/Dusseldorf.....	22
2.5 Case A31.....	24
2.5 Conclusie.....	27
<i>Hoofdstuk 3 Planningsbenadering voor grensoverschrijdende regionale railverbindingen.....</i>	<i>29</i>
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Toepassing op grensoverschrijdende spoorinfrastructuur.....	30
3.3 De positie van interactieve planvorming in de processen van planning.....	32
3.4 Lessen uit interactieve planvorming.....	33
3.4.1 Inspraak en participatie.....	33
3.4.2 Wilsvorming.....	41
3.4.2.1 Wilsvorming en grensoverschrijdende samenwerking.....	43
3.4.3 Machtsvorming en machtsuitoefening.....	44
3.4.3.1 Machtsvorming en machtsuitoefening met grensoverschrijdende samenwerking.....	46
3.5 Resumé.....	47
<i>Hoofdstuk 4 Samenwerkingsvormen.....</i>	<i>48</i>
4.1 Inleiding.....	48
4.2 Publiek private samenwerking; een introductie.....	49
4.2.1 Voorwaarden voor publiek private samenwerking.....	53
4.2.2 De rol van de overheid.....	54
4.3 Publiek private samenwerking en grensoverschrijdende samenwerking.....	55
4.4 Conclusie.....	56
Hoofdstuk 5 De synthese.....	57
5.1 Inleiding.....	57
5.2 Gecombineerde lessen.....	57
5.2.1 Hoe is de kansrijkheid van het probleem te beoordelen?.....	57
5.2.2 Is er meerwaarde te verwachten van grensoverschrijdende samenwerking?.....	58
5.2.3 Is er voldoende openheid en medewerking van alle actoren?.....	59
5.2.4 Is er duidelijkheid over de rol en inbreng van de deelnemende actoren?.....	60
5.2.5 Is er een voldoende constructieve relatie tussen beide landen?.....	61
5.2.6 Is er voldoende capaciteit, en zijn er voldoende hulpmiddelen beschikbaar?.....	61
5.3 Uitwerking Scorekaart.....	61
5.4 Conclusie.....	62
Hoofdstuk 6 Groningen - Bremen.....	63
Hoofdstuk 6 Groningen - Bremen.....	63
6.1 Inleiding.....	63

6.2 Situatie beschrijving.....	63
6.3 Visie van actoren op het project Groningen – Bremen .....	69
6.3.1 Visies van de verschillende geïnterviewde actoren.....	69
6.4 Toetsen Groningen – Bremen aan scorekaart.....	73
Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen.....	75
7.1 Conclusie.....	75
7.2 Slotoverwegingen en aanbevelingen.....	77
Literatuurlijst.....	78
<i>Bijlagen</i> .....	81
Bijlage 1 Kritische succesfactoren voor publiek private samenwerking .....	81
Bijlage 2 Geïnterviewde personen.....	83
Bijlage 3 Uitwerking interviews .....	84
Samenvatting interview Pieter Onderwater & Erwin van Dijk DHV, Adviseur mobiliteit en verkeer 16-09-2008.....	84
Samenvatting Interview Bas Krijgsheld Provincie Groningen 24-09-2008 .....	86
Samenvatting interview Kamer van koophandel noord Groningen, 25 september .....	87
Samenvatting interview Elmer Koole MSc, Project Manager Northeast Corridor.....	89
Samenvatting interview Rolf Koops, Regiomanager/beleidsmedewerker Bouwend Nederland, 08-10-08 .....	90
Samenvatting interview Eric Neef, algemeen secretaris EDR (Eems Dollard Regio) .....	91
Samenvatting interview Yvonne Dubben, manager klant en markt.....	93
Samenvatting interview Pieter Lautenbach, Regionaal capaciteitsmanager ProRail Noord Oost Nederland .....	94
Samenvatting 2 <sup>o</sup> interview Bas Krijgsheld 05-12-08 .....	96
Samenvatting Interview Nico Root Ministerie van Verkeer en Waterstaat 19-12-08.....	97

## Lijst met figuren & tabellen

### *Figuren*

#### HOOFDSTUK 1

- 1.1 Schematisch overzicht onderzoek
- 1.2 Gemiddelde externe kosten van vrachtvervoer per vervoersmodaliteit op Europese schaal in 2000
- 1.3 Externe kosten van wegtransport in Europa in miljard euro per jaar in verschillende categorieën
- 1.4 Fasering en contractvormen in het ontwikkelproces van infrastructuur
- 1.5 Opbouw van het onderzoek

#### HOOFDSTUK 2

- 2.1 Kaart positionering Maastricht - Brussel
- 2.2 Kaart spoorverbinding Perpignan – Figueres
- 2.3 Concessie en financieringsschema PPS project Perpignan – Figueres
- 2.4 Kaart locatie Nijmegen – Duisburg
- 2.5 Snelweg A31
- 2.6 Verdeling financiering snelweg A31
- 2.7 Voorgeschiedenis project A31

#### HOOFDSTUK 3

- 3.1 Het spectrum van besluitvorming
- 3.2 Wel of geen interactieve aanpak
- 3.3 Wel of geen grensoverschrijdende samenwerking
- 3.4 Schematisch overzicht macht en regels

#### HOOFDSTUK 4

- 4.1 Fases bij samenwerken
- 4.2 Verschillende partijen betrokken bij een publiek private samenwerking
- 4.3 Verschillende vormen van publiek private samenwerking
- 4.4 Wereldwijde publiek private investeringen in verschillende soorten infrastructuur
- 4.5 Voorwaarden voor een succesvolle publiek private samenwerking volgens Cuorato
- 4.6 Checklist ministerie van Financiën: publiek private samenwerking ja of nee?

#### HOOFDSTUK 6

- 6.1 Situering deelstaat Niedersachsen
- 6.2 Verschillende planningsculturen in Europa
- 6.3 Situering treinverbinding Groningen – Leer
- 6.4 Overzicht belangrijke economische zones in Europa en de ingetekende aansluiting van Nederland op Noord-Europa
- 6.5 Weergave van Europees TEN-netwerk in combinatie met bevolkingsdichtheid

### *Tabellen*

#### HOOFDSTUK 1

- 1.1 Belangrijkste categorieën externe kosten, en wie betaalt ze werkelijk

#### HOOFDSTUK 2

- 2.1 Vertrek- en aankomst tijden van maandag tot vrijdag
- 2.2 Reistijden vanaf Barcelona in oude en nieuwe situatie

#### HOOFDSTUK 4

- 4.1 Economische en sociologische kenmerken bij het totstandkomen en functioneren van publiek private samenwerking

## **Abstract**

In deze studie zijn de mogelijkheden en problemen geanalyseerd die kunnen ontstaan bij het tot stand komen van samenwerking in de initiatiefase van regionaal grensoverschrijdende infrastructuurplanning. Om dergelijke samenwerking bij regionaal grensoverschrijdende plannen te analyseren is gebruik gemaakt van een scorekaart. Deze scorekaart is opgesteld op basis van theorie uit planningsbenaderingen en samenwerkingsvormen. Deze theoretische basis vormt de kern van de scorekaart die inzichtelijk moet maken waar mogelijkheden en problemen zich voordoen bij regionaal grensoverschrijdende samenwerking in de initiatiefase.

Deze studie is vooral gericht om die samenwerking in de initiatiefase te beoordelen van het regionaal grensoverschrijdende spoorproject Groningen – Bremen. Op basis van theorie en praktijk is de eerste fase van dit project onderzocht en zijn er op basis van de score van de scorekaart een conclusie getrokken. Geconcludeerd wordt dat het regionaal grensoverschrijdende project Groningen - Bremen wel degelijk mogelijkheden voor verbeteringen kent. Op basis van de scorekaart is inzichtelijk gemaakt waar de mogelijkheden en problemen zich voordoen. Deze kunnen desgewenst in de praktijk opgepakt worden om het project een stap verder te brengen.

Duidelijk is dat de landsgrens zorgt voor een barrièrewerking waardoor het komen tot samenwerking in de initiatiefase bemoeilijkt wordt.

## Samenvatting

Uit het witboek dat de Europese Unie in 2001 heeft gepubliceerd komt naar voren dat het ontbreken van een harmonieuze ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid verklaart waarom het Europese vervoerssysteem momenteel kampt met een groot aantal problemen. Eén van de problemen is de geringe mate van afstemming tussen aangrenzende landen om te zorgen voor een goed grensoverschrijdend vervoersnetwerk. In dit onderzoek is aandacht voor dit probleem van afstemming in de initiatiefase van regionaal grensoverschrijdende spoorinfrastructuurplanning.

Om het thema van dit onderzoek in te leiden is er eerst aandacht voor vervoer over spoor en het anders zijn van grensoverschrijdend plannen. Uit de introductie komt naar voren waarom de Europese Unie pleit voor een bevordering van vervoer over spoor. Vervoer over spoor kent een groot aantal voordelen als naar negatieve externe effecten wordt gekeken. Uit die analyse komt naar voren dat vervoer per spoor veel minder negatieve externe effecten veroorzaakt dan andere modaliteiten. Dit vormt de basis waarom de Europese Unie pleit voor het bevorderen van vervoer over spoor.

Om het vervoer per spoor aantrekkelijker te maken is een goed netwerk nodig waardoor de trein kan concurreren met andere modaliteiten. In de huidige situatie is het zo dat deze afstemming tussen landen bij regionaal grensoverschrijdende spoorverbindingen niet optimaal is. Dit komt voort uit het feit dat grensoverschrijdende infrastructuurplanning anders is. Het ontbreken van één centrale leiding gevende actor en het daaruit voren komende hiërarchische manier van werken ontbreekt. Er moet op basis van gelijkwaardigheid samengewerkt worden. Dit geldt in het speciaal voor regionale grensoverschrijdende spoorprojecten omdat daarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de decentrale overheid en niet bij het Rijk.

Hierdoor is het lastig om te komen tot samenwerking in de initiatiefase van een dergelijk regionaal grensoverschrijdend project, wat juist zo'n belangrijke fase is. Om dit proces van samenwerking te beoordelen en te kijken waar de problemen en de mogelijkheden liggen is in deze studie onderzoek gedaan naar de samenwerking in de initiatiefase van het regionaal grensoverschrijdende project Groningen – Bremen.

Op basis van de keuze voor de juiste planningsbenadering worden voorwaarden geschetst die gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van samenwerkingsrelaties bij grensoverschrijdende samenwerking. De planningsbenadering die past bij dergelijke projecten is interactieve samenwerking. Op basis van een bottom-up benadering wordt gezocht naar een juiste oplossing. Om deze samenwerking goed vorm te geven zijn in de theorie een aantal voorwaarden gegeven waaraan de samenwerkingsrelatie moet voldoen. Deze voorwaarden worden in deze studie gebruikt voor het opstellen van een scorekaart die uiteindelijk opgesteld wordt om de samenwerking in de initiatiefase van het project Groningen – Bremen te beoordelen. Om zo de mogelijkheden en problemen voor dit project in kaart te brengen.

Om de scorekaart ook te voorzien van mogelijke meerwaarde van samenwerken is gekeken naar vormen van samenwerken. In de theoretische analyse is ingezoomd op samenwerken in de vorm van publiek private samenwerking. Deze vorm van samenwerken heeft tot doel het bereiken van meerwaarde; een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Deze meerwaarde kan verschillende verschijningsvormen hebben, deze zijn in de scorekaart opgenomen op te beoordelen of het aangaan van grensoverschrijdende samenwerking ook die meerwaarde kan geven.

De beoordeling van de centrale case in deze studie gebeurt aan de hand van de opgestelde scorekaart. Deze scorekaart heeft tot doel het inzichtelijk maken van de samenwerking in de initiatiefase van het regionale grensoverschrijdende spoorproject Groningen – Bremen. Op basis van een zestal categorieën komt naar voren hoe de uiteindelijke beoordeling is. Hierin komt duidelijk naar voren dat op het punt van meerwaarde een plus wordt gescoord. En dat op het punt van samenwerking het probleem ligt. Het komen van samenwerking bij regionaal grensoverschrijdende spoorinfrastructuurplanning is een probleem. De grens zorgt voor een duidelijke barrièrewerking die ervoor zorgt dat het komen tot samenwerking in de initiatiefase nog beperkt blijft.



# Hoofdstuk 1 Introductie

*Rail travel at high speed is not possible, because passengers, unable to breathe, would die of asphyxia (Dr. Dionysys Lardner (1793-1859) Professor of Natural Philosophy and Astronomy, University College London)*<sup>1</sup>

## 1.1 Inleiding

In 2001 heeft de Europese Unie een witboek gepubliceerd met de titel: “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010; tijd om te kiezen.”<sup>2</sup> In dit witboek komt naar voren dat het ontbreken van een harmonieuze ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid verklaart waarom het Europese vervoerssysteem momenteel kampt met een groot aantal problemen. Eén van de problemen is de geringe mate van afstemming tussen aangrenzende landen om te zorgen voor een goed grensoverschrijdend vervoersnetwerk. Het gaat dan om afstemming op zowel procesmatig niveau als inhoudelijk niveau. De inhoudelijke afstemming bij bestaande verbindingen is beperkt, hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan reistijdenafstemming en concessieverlening. Ook de procesmatige afstemming om te komen tot samenwerking voor de aanleg van nieuwe regionale spoorinfrastructuur is niet optimaal op een belangrijk moment in het planningsproces. In eerste instantie gaat het om het komen tot samenwerking in de eerste fasen van het planningsproces, dit wordt ook in het Witboek en recent ook door de commissie Elverding<sup>3</sup> en in de initiatiefnota “grenzeloos (ge)noegen”<sup>4</sup> genoemd als probleem. Hierdoor komen grensoverschrijdende regionale verbeteringen moeizaam tot stand. Terwijl een goed Europees infrastructuurnetwerk wordt gezien als één van de sleutelvoorwaarden voor lange termijn groei en werkgelegenheid zoals de Lissabon-strategie aangeeft.<sup>5</sup> In dit onderzoek staat het komen tot samenwerking in de initiatiefase bij regionale grensoverschrijdende spoorinfrastructuur centraal.

Als naar de Nederlandse situatie gekeken wordt, dan valt op dat de grensoverschrijdende railverbindingen er wel zijn, maar dat er van een goede verbindingen en afstemming alleen sprake is op het traject van de hogesnelheidslijnen.<sup>6</sup> Bij de planning van deze verbindingen gaat het om projecten van een nationaal belang en wordt in eerste instantie gewerkt volgens de top down benadering, in Nederland volgens de MIRT- en de Tracéwetprocedures. De regionale verbindingen die er zijn, zijn de volgende: Groningen-Leer, Enschede-Gronau, Venlo-Kaldenkirchen, Heerlen-Aachen, Maastricht-Luik en Roosendaal-Antwerpen. Deze regionale verbindingen lopen vaak tot de eerste plaats over de grens waardoor een afstemming op het netwerk van de buurlanden beperkt blijft. Ook de rolverdeling zoals dat in Nederland geregeld is voor de aanleg van spoorinfrastructuur is voor de regionale verbindingen van belang. De verantwoordelijkheid voor regionale grensoverschrijdende verbindingen ligt primair bij de decentrale vervoersautoriteiten, en niet zoals voor de hsl-verbindingen bij het Rijk.<sup>7</sup> Dit heeft gevolgen voor de manier van plannen en het niveau van samenwerken. Het initiatief moet in beginsel komen vanuit de decentrale overheid, als gevolg waarvan dan ook een gelijkwaardige partner moet worden gevonden aan de weerszijde van de grens.

---

<sup>1</sup> Banister et. Al., (2000) European Transport Policy and Sustainable Mobility, Spon press, London

<sup>2</sup> Europese Unie (2001) Witboek: Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

<sup>3</sup> Adviescommissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008) sneller en beter

<sup>4</sup> Cramer en Koopmans, (2008) Grenzeloos Genoeg(en)? Visie op grensoverschrijdend regionaal personenverkeer

<sup>5</sup> Cobouw 18 oktober 2008

<sup>6</sup> Cramer en Koopmans, (2008) Grenzeloos Genoeg(en)? Visie op grensoverschrijdend regionaal personenverkeer.

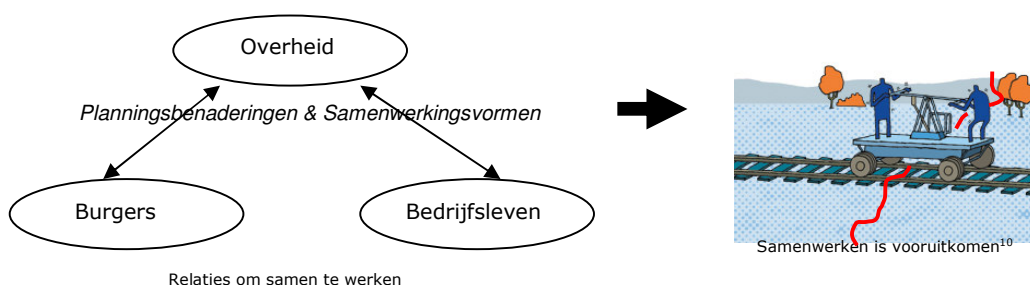
<sup>7</sup> Ministerie van verkeer en waterstaat (2008) beleidsbrief internationaal personenvervoer per spoor

De vraag die dan vervolgens naar voren komt is: hoe te komen tot samenwerking in de initiatiefase van regionale grensoverschrijdende railverbindingen, met als doel om het proces zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Dat regionale spoorverbindingen van belang zijn, blijkt uit het feit dat de vraag naar mobiliteit steeds groter wordt en internationale handel meer en meer toeneemt en het daarbij opvallend is dat het vervoer per spoor achterblijft. In de Europese Unie is de verdeling tussen modaliteiten in het personenvervoer erg scheef verdeeld, 89% van de reizigersvervoerkilometers gaat over de weg tegen 5% door de lucht en 6% over spoor.<sup>8</sup> Dat is een verdeling die de Europese Unie graag anders ziet. De Unie pleit voor een duurzaam herstel van evenwicht in de verdeling over vervoersmodaliteiten, ontwikkeling van het intermodaal vervoer, slagvaardige bestrijding van congestie en het treffen van fundamentele maatregelen die in het teken staan van veiligheid en kwaliteit van de dienstverlening, zij het met handhaving van het recht op mobiliteit.<sup>9</sup>

Om grensoverschrijdend vervoer per spoor aantrekkelijker te maken is er een analyse nodig van de huidige situatie. Waarom wordt er zo beperkt aandacht geschonken aan regionale grensoverschrijdende railverbindingen? Zijn er oplossingen mogelijk die er voor kunnen zorgen dat het vervoer per spoor aantrekkelijker wordt, met als doel de regionale grensoverschrijdende infrastructuurplanning te optimaliseren. Om dit inzichtelijk te maken wordt in deze studie onderzoek gedaan naar de achtergronden van grensoverschrijdende infrastructuurplanning. In deze studie zal met name de regionale grensoverschrijdende spoorverbinding Groningen – Bremen onder de loep worden genomen.

Om het centrale thema in dit onderzoek, grensoverschrijdende spoorinfrastructuurplanning, in te leiden volgt paragraaf 1.2 allereerst een introductie van vervoer per spoor. Hierbij is aandacht voor karaktereigenschappen van vervoer over spoor en de voordelen van vervoer per spoor. Tevens wordt aangegeven waarom de Europese Unie pleit voor een toename van vervoer over spoor. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 ingegaan op het tweede thema, grensoverschrijdende infrastructuurplanning. Wat maakt grensoverschrijdende samenwerking zo anders dan niet grensoverschrijdende plannen.

**Doel van het onderzoek** is inzicht krijgen in de problemen die samenhangen met de planning van regionale grensoverschrijdende spoorwegverbindingen. Hier wordt in paragraaf 1.4 op terug gekomen. In figuur 1.1. staat de theoretische inhoud van dit onderzoek in een schema weergegeven. In paragraaf 1.5 wordt de opbouw van het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1.1 Schematisch overzicht onderzoek

<sup>8</sup> Europese Unie (2001) Witboek: Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

<sup>9</sup> Europese Unie (2001) Witboek: Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

<sup>10</sup> [www.innovatieorganiseren.nl](http://www.innovatieorganiseren.nl) met eigen bewerking

## 1.2 Vervoer over spoor

De geschiedenis van de spoorwegen begint in het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw in Engeland. De oorsprong van de uitvinding ligt in de mijnbouw. Op 5 mei 1835 reed de eerste trein op het vaste Europese land en wel in België, op het traject Mechelen - Brussel. Voor Nederland was het een aantal jaren later, hier reed de eerste trein op 20 september 1839 op het traject Amsterdam – Haarlem. In deze tijd was de trein symbool van vernieuwing en vooruitgang. In de huidige samenleving is deze beleving van vervoer per trein veranderd. Een teken van deze achteruitgang is de jaarlijkse opheffing in Europa van gemiddeld 600 kilometer spoor in de afgelopen 30 jaar.<sup>11</sup> En ook het aandeel kilometers in de totale modal split laten een duidelijk beeld zien. Van alle afgelegde kilometers in Europa wordt slechts voor 6% gebruik gemaakt van de spoorwegen. Dit tegen een veel groter percentage voor het wegvervoer 89% en 5% van alle kilometers gaan door de lucht. Is de trein dan helemaal uit de gratie en heeft het model van vraag en aanbod er toe geleid dat het vervoer per spoor economisch niet meer interessant is?

Kijkend naar de nationale situatie dan is dat niet het geval. In Nederland zelf neemt het aantal kilometers per spoor juist toe en is de consument steeds positiever over de spoorwegen. Het vervoer per trein kent dan ook een groot aantal voordelen. Allereerst de gevolgen voor de omgeving van de als maar toenemende vraag naar mobiliteit. De transportsector is de enige sector waarbij de CO<sub>2</sub> uitstoot sinds 1990 is toegenomen. In totaal zorgt de transportsector voor een kwart van alle CO<sub>2</sub> emissies.<sup>12</sup> Dat dit vraagt om maatregelen is duidelijk, alleen zullen weinig mensen hun vrijheid en mobiliteit graag inleveren. Het vervoer per spoor is in vergelijking, voor het milieu gezien, een aantrekkelijk alternatief. Hoewel het marktaandeel 6% is, neemt de railsector 'slechts' 2% van de totale uitstoot voor haar rekening. Vervoer per spoor is gemiddeld 3 tot 10 keer minder CO<sub>2</sub> vervuilend in vergelijking tot weg- en luchttransport.<sup>13</sup> Ook het landgebruik dat nodig is voor de aanleg van infrastructuur spreekt in het voordeel van de spoorwegen. Voor de aanleg van railinfrastructuur is twee tot drie keer minder land per passagier nodig in vergelijking met de weginfrastructuur.

Om deze genoemde voordelen in het voordeel te laten gaan werken voor het vervoer per spoor, is gelijke belasting van negatieve gevolgen de volgende stap. Dit kan door rekening te gaan houden met de zo genoemde externe kosten, dit zijn de kosten van de negatieve effecten van transport die niet in de prijs zijn verwerkt en die de gebruiker nu uiteindelijk niet direct betaald (zie tabel 1.1). Het gaat dan om kosten als gevolg van vervuiling, files en ongelukken. Worden deze kosten eerlijk vertaald naar elke vorm van mobiliteit, dan ontstaat er een ander kostenplaatje voor verschillende modaliteiten. In vergelijking met het wegverkeer zijn de externe kosten van vervoer per spoor slechts 1%, of nog minder. In figuur 1.2 zijn gemiddelde externe kosten van verschillende modaliteiten weergegeven. Hier valt duidelijk op dat vervoer over spoor in vergelijking met andere modaliteiten in het voordeel is. Vervoer over de weg zorgt voor gemiddeld vijf keer meer externe kosten in vergelijking met vervoer over spoor, en vervoer door de lucht vijftien keer.

---

<sup>11</sup> Europese Unie (2001) Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010; tijd om te kiezen

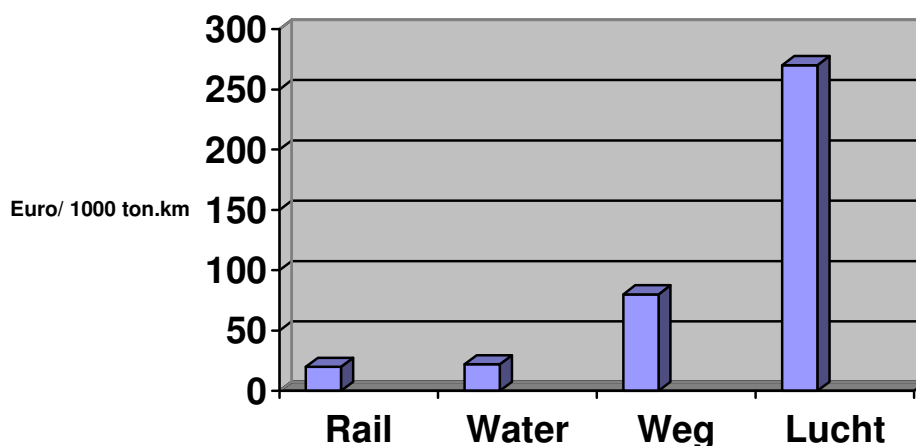
<sup>12</sup> Railtransport and environment; facts and figures

<sup>13</sup> Railtransport and environment; facts and figures

Categorieën van externe kosten	Transport gebruikers	Niet transport gebruikers
<i>Klimaatverandering</i>	Betalen niet	- Verzekeringskosten - Overheden - Individuen - Toekomstige generaties
Vermindering oogst		
Natuurrampen		
<i>Luchtvervuiling</i>	Betalen niet	- Ziektekosten - Overheden - Individuen
Menselijke gezondheid		
Dierlijke gezondheid		
<i>Ongelukken</i>	Gedeeltelijk door verzekering	- Verzekeraars - Individuen - Overheden
Menselijke schade		
Materiele schade		
<i>Files</i>	Deels door productiviteitsverlies	- Bedrijven - Individuen - Verzekeraars
Stress		
Productiviteitsverlies		
<i>Geluid</i>	Betalen niet	- Individuen - Verzekeraars
Stres		

Tabel 1.1 Belangrijkste categorieën externe kosten van vervoer over de weg, en wie betaald ze werkelijk<sup>14</sup>

### Gemiddelde externe kosten per vervoersmodaliteit in 2000

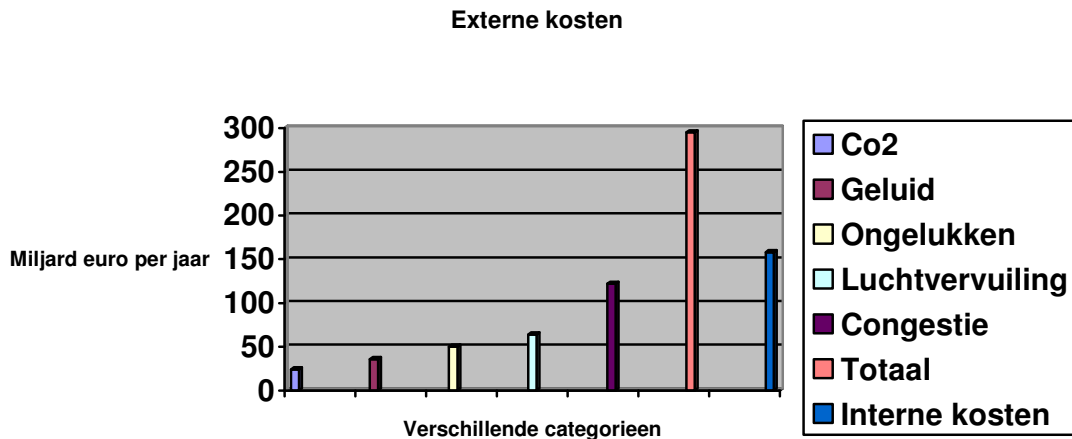


Figuur 1.2 Gemiddelde externe kosten van vrachtvervoer per vervoersmodaliteit op Europese schaal in 2000<sup>15</sup>

In Zwitserland worden de externe kosten al verwerkt in de prijs van vervoer van vracht over de weg. De tol die vrachtvervoerders moeten betalen wordt berekend aan de hand van de extra negatieve kosten die ze veroorzaken. Dit tolgeld wordt geïnvesteerd in railinfrastructuur en moet zo uiteindelijk leiden tot een meer duurzame verdeling van modaliteiten. En dat is ook de doelstelling van de Europese Unie, alleen is dat nog niet concreet vormgegeven in vergelijkbare maatregelen. Wel levert dit een interessante manier op voor de financiering van infrastructuur en spoorwegen in het bijzonder. Dat het om relevante bedragen gaat blijkt uit figuur 1.3 De totale externe kosten zijn 295 miljard, dit is gelijk aan het totale bruto nationale product van Zweden.

<sup>14</sup> CER (2008) external costs of transport and the Eurovignette revision

<sup>15</sup> CER (2008) external costs of transport and the Eurovignette revision



Figuur 1.3 Externe kosten van wegtransport in Europa in miljard euro per jaar in verschillende categorieën<sup>16</sup>

### 1.3 Grensoverschrijdende infrastructuurplanning

Uit voorgaande paragraaf is naar voren gekomen dat vervoer per spoor zijn voordelen kent. Daarom roept de vraag van de beperkte bestaande grensoverschrijdende railverbindingen alleen maar meer vraagtekens op. Waarom zijn juist deze verbindingen zo beperkt en wat zijn hiervan de oorzaken. Allereerst een verkenning naar de bestuurlijke context van grensoverschrijdend samenwerken en de planning(theorie) van infrastructuur.

Onder grensoverschrijdende samenwerking wordt door Spoormans et al.<sup>17</sup> verstaan dat het gericht is op samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van de staatsgrens liggen.<sup>18</sup> De problemen die zich hierbij voordoen zijn dat grensoverschrijdende regionale projecten aanzienlijk verschillen van nationale projecten. De afwezigheid van één leidinggevende actor, bij nationale projecten vaak de nationale overheid, en het moeten samenwerken tussen twee van deze vergelijkbare actoren aan beide zijden van de grens, zorgt ervoor dat hiërarchische samenwerking geen vanzelfsprekendheid is. De nadruk zal veel meer komen te liggen op onderhandelingen en afstemming. Probleem is hoe dit proces gestructureerd kan worden, omdat institutionele regelgeving op dit vlak erg zwak geregeld is.<sup>19</sup> De Europese wet- en regelgeving is op het gebied van infrastructuurontwikkeling zwak, en nu nog vaak een nationale aangelegenheid. Wat er weer ervoor kan zorgen dat er bij grensoverschrijdende samenwerking tussen landen een conflict kan ontstaan doordat de planningsculturen van beide landen verschillend zijn en afstemming en samenwerking lastig is. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de juiste planningsbenadering bij regionaal grensoverschrijdende projecten. In hoofdstuk 4 is vervolgens aandacht voor de juiste samenwerkingsvorm die geschikt is voor deze situatie.

<sup>16</sup> CER (2008) external costs of transport and the Eurovignette revision

<sup>17</sup> Spoormans, H.C.G. Reichenbach, E.A en Karsten A.F.A (1999) Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking. Bussum, Coutinho

<sup>18</sup> Spoormans et al (1999, p16 officieel) gevonden in Buuron, M.M.C. (2006) Punten uit grensoverschrijdende regionale samenwerking; een blik op de kanaalzone Gent - Terneuzen

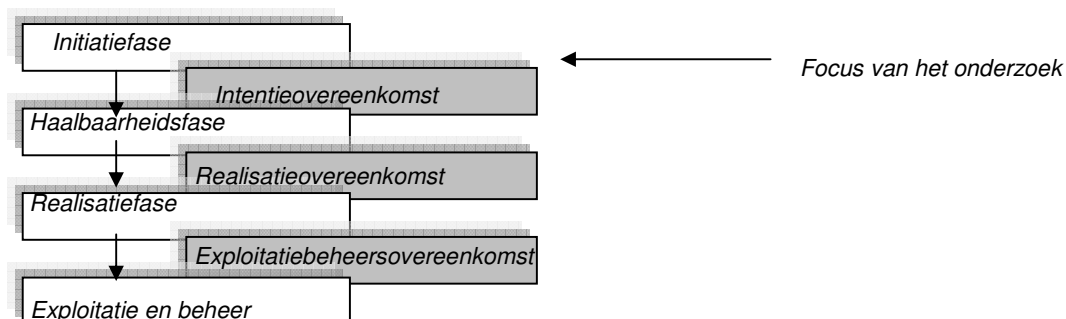
<sup>19</sup> Te Brommelstroet, Nowak Jensen Richardson.

## 1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

In paragraaf 1.1 is reeds aangegeven dat deze studie inzicht tracht te geven in de problemen die samenhangen met de planning van regionale grensoverschrijdende spoorwegverbindingen. Doel hierbij is o, inzicht te krijgen welke planningsbenadering en welke samenwerkingsvorm het meest geschikt zijn voor het ontwikkelen van regionale grensoverschrijdende verbindingen. Op basis van de geformuleerde doelstelling, kunnen de volgende *onderzoeksvragen* worden geformuleerd:

1. Wat kan er geleerd worden van bestaande regionale grensoverschrijdende verbindingen. Deze voorverkenning is nodig om zicht te krijgen op problemen aangaande regionale grensoverschrijdende infrastructuurprojecten. Hierbij zal worden ingegaan op de volgende cases:
  - a. Railverbinding Maastricht – Brussel
  - b. Railverbinding Perpignan – Figueras
  - c. Mogelijke railverbinding Nijmegen – Duisburg/Dusseldorf
  - d. Snelweg project A 31
2. Welke planningsbenadering is het meest geschikt voor het ontwikkelen van regionale grensoverschrijdende verbindingen, ten einde het proces van samenwerken in de initiatiefase te optimaliseren.
3. Welke samenwerkingsvorm is het meest geschikt voor het ontwikkelen van regionale grensoverschrijdende verbindingen, ten einde het proces van samenwerken in de initiatiefase te optimaliseren.
4. Wat zijn de toekomstperspectieven voor de railverbinding Groningen – Bremen, op basis van de bevindingen van de onderzoeksvragen 2 & 3.

Dit onderzoek richt zich zoals gezegd op grensoverschrijdende railinfrastructuur. Grensoverschrijdende railinfrastructuurplanning is een veelomvattend complex verschijnsel en kan derhalve ook in al zijn facetten behandeld worden in dit onderzoek. De kern van dit onderzoek vormt de eerste fases van het tot stand komen van dergelijk project, zie figuur 1.4 Het gaat dan met name om het probleem hoe grensoverschrijdende partners tot samenwerking kunnen komen, met als doel het realiseren van een bestuurlijke overeenkomst.



Figuur 1.4 Fasering en contractvormen in het ontwikkelproces van infrastructuur<sup>20</sup>

<sup>20</sup> VROM (2008) Reiswijzer marktpartijen en Gebiedsontwikkeling <http://www.neprom.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=308>

Om tot een uiteindelijke beoordeling van die samenwerkingsrelaties te komen zal de huidige situatie van grensoverschrijdende samenwerking in kaart worden gebracht, is gekozen voor de methodiek van de Scorekaart. Met behulp van een scorekaart en op basis van die beoordeling kunnen mogelijke oplossingsrichtlijnen worden geformuleerd. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

Deze scorekaart is opgebouwd op basis van samenwerkingsvormen en planningsbenaderingen. De voorwaarden en meerwaardes die voor deze methoden van samenwerking gebruikelijk zijn, worden indien toepasbaar gebruikt om op basis daarvan een scorekaart op te bouwen. Met als uiteindelijke doel deze scorekaart te kunnen toepassen voor de case Groningen – Bremen, waar tot op heden nog geen duidelijke sprake is van samenwerking, maar waar al wel de eerste ideeën voor zijn blijkend uit onderstaande recente krantenkoppen:

*“Grensboemels’ aansluiten op ‘grote jongens’<sup>21</sup>*

*Groningen en Noord-Duitsland ontwaken gelijktijdig; de slechting van een ‘erotische’ grens<sup>22</sup>*

*Spoor naar Duitsland beter voor het Noorden<sup>23</sup>*

*Tweede Kamerleden: “Schiet op met spoorlijn naar Bremen”<sup>24</sup>*

*Spoorlijn Groningen – Bremen uit het slop<sup>25</sup>*

In de volgende paragraaf zal de opbouw van het onderzoek nader worden toegelicht.

### **1.5 Opbouw van het onderzoek**

In deze paragraaf is in figuur 1.5 een schematisch overzicht van de opbouw van dit onderzoek weergegeven, om zo overzichtelijk te maken hoe het onderzoek gestructureerd is.

---

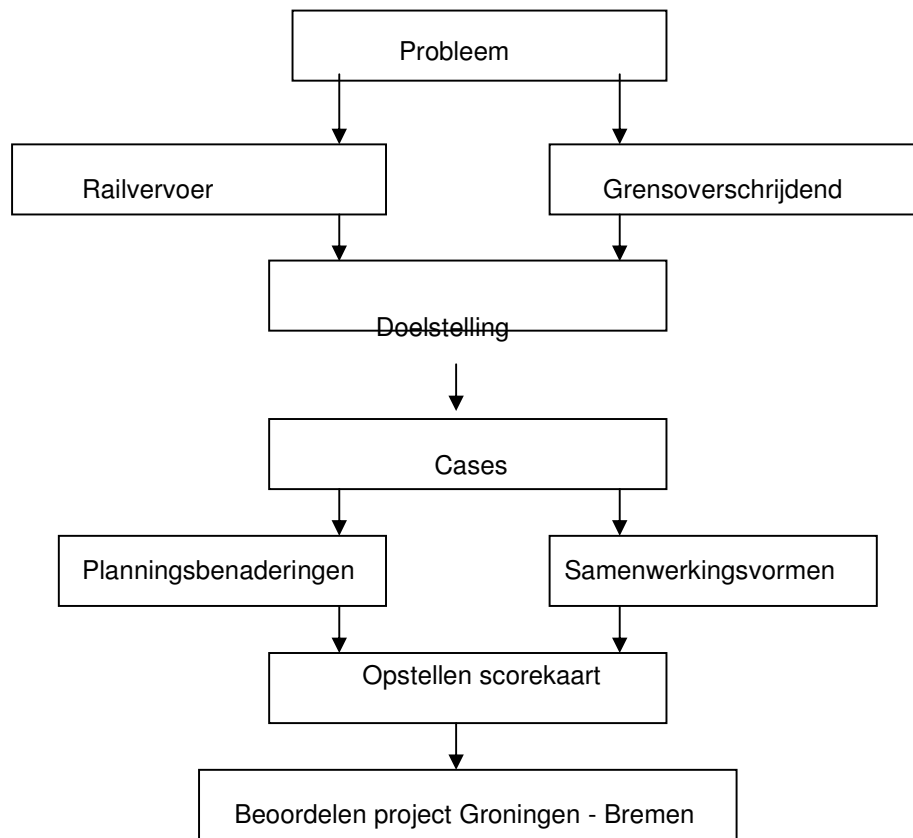
<sup>21</sup> Dagblad van het Noorden 11-08-2008

<sup>22</sup> Noorderbreedte jaargang 2008 nummer 3

<sup>23</sup> Leeuwardercourant 20-06-2008

<sup>24</sup> RTV Noord, 12-08-2008

<sup>25</sup> Dagblad van het Noorden 01-11-2008



*Figuur 1.5 opbouw van het onderzoek*

## **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk staan verschillende relevante grensoverschrijdende cases centraal. Dit met als doel naar een nadere verkenning van het probleem. Na de analyse van de cases wordt het probleem verder uitgewerkt aan de hand van het zoeken naar de juiste planningsbenadering, en de juiste manier van samenwerken bij het komen tot samenwerking in de initiatiefase van regionale grensoverschrijdende spoorinfrastructuurplanning.

In hoofdstuk 3 staat het vinden de juiste planningsbenadering voor regionaal grensoverschrijdende spoorverbindingen centraal. Doel van dit hoofdstuk ligt in het trekken van lessen uit de juiste planningbenadering, die uiteindelijk kunnen bijdragen aan het opstellen van de Scorekaart. Het volgende hoofdstuk heeft hetzelfde doel, alleen worden deze lessen dan getrokken uit de juiste samenwerkingsvorm. Dit moet uiteindelijk leiden tot een Scorekaart, deze wordt in hoofdstuk 5 opgesteld aan de hand van de in de literatuur (Hoofdstuk 3&4) en in praktijk (hoofdstuk 2) gevonden informatie.

Deze Scorekaart heeft tot doel het uiteindelijk kunnen toetsen van de mogelijke verbinding Groningen – Bremen. Dit gebeurt in hoofdstuk 6, waarmee duidelijk moet worden hoe de situatie er nu voor staat en hoe dit eventueel, indien gewenst, een stap verder gebracht kan worden. Dit onderzoek wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de conclusie, aanbevelingen en slotoverwegingen naar voren komen.



## Hoofdstuk 2

### Voorverkenning grensoverschrijdende verbindingen

*Motion is the driving force of progress*<sup>26</sup>

#### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan verschillende cases centraal, die van doen hebben met het centrale thema in dit onderzoek. Door allereerst de verschillende cases te beschrijven, kan het probleem beter ingekaderd worden. Door het kiezen van verschillende, maar toch met elkaar relatie hebbende cases ontstaat er een beeld van de huidige planningssituatie bij grensoverschrijdende projecten.

Gekozen is voor vier verschillende cases allemaal met een grensoverschrijdend karakter. In de eerste case staat de verbinding Maastricht – Brussel centraal. Deze verbinding is met behulp van publiek geld opgewaardeerd. Dit geld is zowel bijeengebracht door Nederlandse- en Belgische regionale en lokale overheden als de Europese Unie. Daarna volgt de case van de spoorverbinding tussen Frankrijk (Perpignan) en Spanje (Figueras) waar momenteel aan gewerkt wordt. Deze verbinding komt tot stand door een publiek private samenwerking. Daarna wordt de case van het snelwegproject A31 besproken. Dit snelwegproject is niet grensoverschrijdend in fysieke zin maar is wel geïnitieerd door zowel Nederlandse en Duitse instanties. Deze unieke samenwerking heeft ervoor gezorgd dat de ontbrekende schakel veel eerder is aangelegd. Laatste case is de mogelijke railverbinding Nijmegen – Duisburg/Dusseldorf, dit project bevindt zich nog in de initiatiefase en is daardoor een mooie vergelijking voor de case Groningen – Bremen die zich vrijwel in hetzelfde stadium bevindt.

Al deze cases hebben gemeen dat ze grensoverschrijdend karakter hebben en momenteel in aanleg zijn of net aangelegd zijn, alleen voor de case Nijmegen – Dusseldorf geldt dat er nog geen sprake is van realisatie, dit project bevindt zich nog in de initiatiefase. Onder grensoverschrijdende samenwerking wordt door Spoormans et al. (1999, p.16) verstaan: *"Het samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van de staatsgrens liggen."*<sup>27</sup> In dit hoofdstuk worden de verschillende bestaande grensoverschrijdende infrastructuurverbindingen beschreven en geanalyseerd om de lessen hiervan toe te kunnen passen op de nadere formulering van de probleemstelling en de uiteindelijke analyse voor de scorekaart. Op basis van de volgende punten worden de cases vergeleken.

- *Wie is de initiator*
- *Wie zijn de samenwerkende partners*
- *Welke vorm van samenwerken wordt gebruikt*
- *Wat ging er goed/fout in het proces van samenwerken*
- *Wat kan er van de case geleerd worden met betrekking tot de onderzoeksvraag van deze studie*

Deze vragen zullen voor de verschillende cases behandeld worden, nadat de case kort is ingeleid. In paragraaf 2.2 wordt allereerst de case Maastricht – Brussel behandeld, gevolgd door het grensoverschrijdende spoorproject tussen Spanje en Frankrijk, daarna staat de case Nijmegen – Dusseldorf centraal en de laatste case in paragraaf 2.4 is het snelwegproject A31. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de belangrijkste elementen uit dit hoofdstuk terug komen.

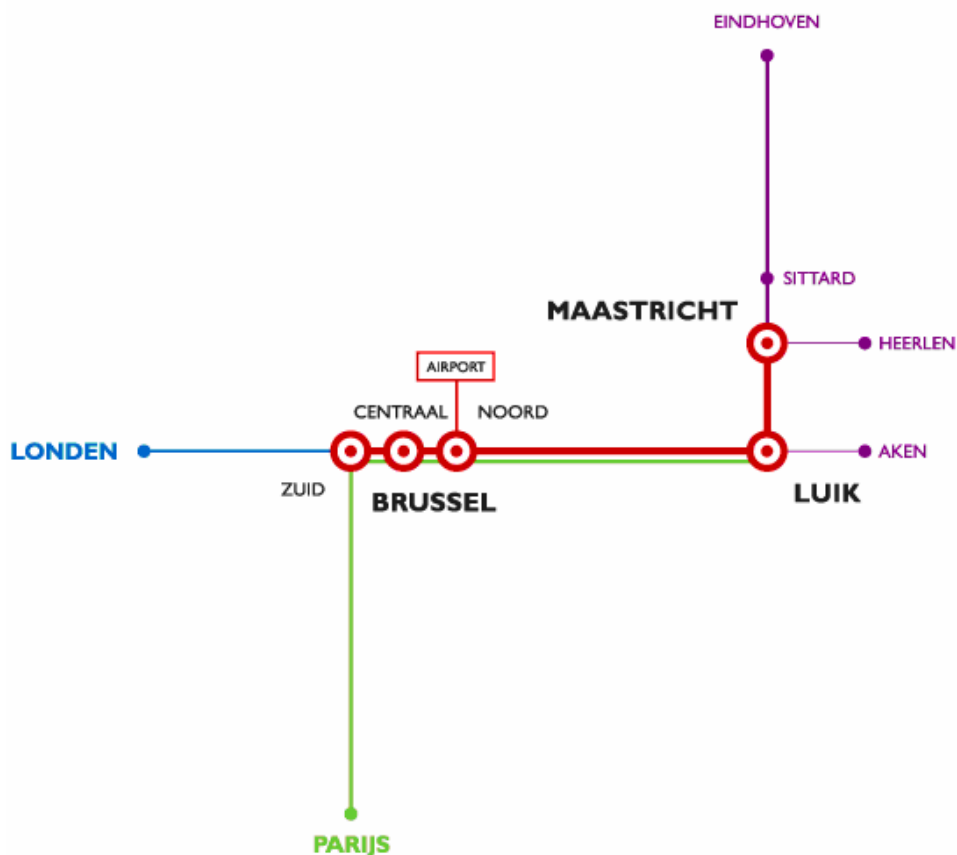
---

<sup>26</sup> Banister, D et al. (2000). *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, Spon Press, London

<sup>27</sup> Buuron, M.M.C. (2006) Punten uit grensoverschrijdende Regionale Samenwerking; een blik op de kanaalzonde Gent-Terneuzen <https://ep.eur.nl/scripties/bitstream/2105/3826/1/GrensoverschrijdendeRegionaleSamenwerking.pdf>

## 2.2 Maastricht – Brussel (MBE 'Le Plus Fast')

Sinds eind 2006 is de grensoverschrijdende spoorverbinding tussen Maastricht en Brussel sterk verbeterd in kwaliteit. De nieuwe verbinding moet Zuid-Nederland aansluiten op het Europese Hogesnelheidsnet. Deze trein, die met een topsnelheid van 200 kilometer per uur het midden houdt tussen een TGV en een traditionele intercity, zorgt ervoor dat de reistijd nu 1.17 minuten bedraagt voor het traject Maastricht – Brussel (was 83 minuten alleen voor traject Maastricht Luik 33 km), voor Maastricht - Parijs is dat 2.50 uur geworden en de treinreis Maastricht – Londen neemt 3.50 in beslag. Uit de cijfers blijkt dat de verbeterde verbinding een succes is, voor de verbetering van de lijn in 2006, waren er gemiddeld 660 reizigers per dag nu zijn dat er al het dubbele. Hierdoor draait de lijn al kosten neutraal en is exploitatie in de toekomst waarschijnlijk mogelijk zonder subsidies.



Figuur 2.1 Kaart positionering Maastricht - Brussel<sup>28</sup>

In het project is samengewerkt door de gemeente Brussel, de provincie en de gemeente Luik, de beide provincies Limburg, de gemeente Maastricht en de Belgische Spoorwegen als vervoerder, in prima samenwerking met de Nederlandse Spoorwegen. De proefperiode van twee jaar is financieel gesteund door de Europese Commissie. Na deze periode moet blijken of de verbinding op eigen voeten kan staan, of dat het verantwoord is er een publieke dienst van te maken. Dat houdt in dat publieke partijen zoals steden en de regio's er blijvend financiële steun aan moeten geven.<sup>29</sup> De totale investering voor de proefperiode is €1.800.000 euro en wordt gedaan door de Europese Unie (€907.000), de Provincie Limburg (€400.000) en de gemeente Maastricht (€400.000) en met strategische ondersteuning van de stad Luik (€30.000). De investering betreft

<sup>28</sup> <http://www.maastrichtbrusselexpress.nl/>

<sup>29</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) Toespraak minister Eurlings (06-03-2008)

niet alleen de exploitatie van de trein, maar ook technische aanpassingen, marktonderzoek en marketing.<sup>30</sup> Geld is geïnvesteerd in een loket en kaartautomaten die ook buitenlandse (Belgische) tickets verkopen. Ook is er geïnvesteerd in informatieborden en verbetering van het stationsgebied. Een belangrijk deel van het geld is bedoelt voor het draaien van een proefproject waaruit naar voren moet komen of de grensoverschrijdende verbinding een succes zal zijn.

Maastricht	6.00	7.07	8.07	9.07	10.07	11.07	12.07	13.07	14.07	15.07	16.07	17.07	18.07	19.07
Brussel	7.27	8.27	9.27	10.47	11.27	11.27	13.47	14.27	15.27	16.27	17.27	18.27	19.27	20.54
Parijs	9.05	10.05	11.05		13.05	14.05		16.05	17.05	18.05	19.05	20.05	21.05	22.05
Londen			11.26	14.28		16.23	17.26	18.27	19.28	20.18				

Tabel 2.1 vertrek en aankomsttijden van maandag tot vrijdag<sup>31</sup>

Aspecten waarvan geleerd kan worden om de grensoverschrijdende treindienst Maastricht – Brussel aantrekkelijker en beter te maken zijn: de betrouwbaarheid moet verhoogd worden, het moet makkelijker worden voor de reizigers op kaartjes te kopen en moeten de Nederlandse en Belgische tarieven op elkaar af zijn gestemd. In vergelijking met de oude situatie waarin het aantal reizigers beperkt was en de reistijd Maastricht – Luik/Brussel erg onaantrekkelijk was, in combinatie met het hoge grenstarief, bleek exploitatie van de treindienst erg onrendabel.

De spoorlijn Maastricht – Luik/Brussel is nu met relatief beperkte middelen een verbeterde verbinding geworden. Alle gelden die geïnvesteerd zijn, zijn door verschillende publieke partijen bijeen gebracht. Dit geld voor een proef van twee jaar is met name gefinancierd door de Europese Unie. Zoals de situatie nu is lijkt deze investering een succes te worden. Het aantal treinreizigers is verdubbeld en dit maakt een mogelijke private exploitatie in de toekomst mogelijk.

Grootste voordeel zit in de verkorting van de reistijd waardoor het voor reizigers aantrekkelijker is geworden om met de trein te reizen. Plus de aansluiting op het Hogesnelheidsnet wat andere steden in reistijd dichterbij heeft gebracht. Op basis van de genoemde criteria is de beoordeling van de case Maastricht- Brussel de volgende:

- *Wie is de initiator*
  - *Gemeente Maastricht.*
- *Wie zijn de samenwerkende partners*
  - *Gemeente Brussel*
  - *Provincie en gemeente Luik*
  - *Beide provincies Limburg*
  - *Gemeente Maastricht*
  - *Belgische spoorwegen als vervoerder in prima samenwerking met NS.*
- *Welke vorm van samenwerken wordt gebruikt*
  - *Samenwerking tussen grensoverschrijdende regionale publieke partijen en vervoerders. Waarbij een belangrijk deel van de financiën ook afkomstig waren van Europese subsidies, de helft is bijgedragen door samenwerkende gemeenten en provincies. Nationaal is er weinig samenwerking geweest. Ministerie van Verkeer en Waterstaat is even in beeld geweest om samenwerking vlot te trekken.*
- *Wat ging er goed/fout in het proces van samenwerken*
  - *Samenwerking tussen lokale overheden goed*
  - *Afstemming gevonden tussen verschillende grensoverschrijdende partners*
  - *Vervoerder betrokken bij plan, in goede samenwerking.*

<sup>30</sup> Maastrichtbrusselexpress (2006) Persbericht 'Maastricht – Brussel Express sluit Nederland aan op Europees Hogesnelheidsnet

<sup>31</sup> Maastrichtbrusselexpress (2006) Persbericht 'Maastricht – Brussel Express sluit Nederland aan op Europees Hogesnelheidsnet

- *Wat kan er van de case geleerd worden met betrekking tot de onderzoeksvraag van deze studie*
  - *Lokaal initiatief belangrijk (hier gemeente Maastricht)*
  - *Financiering vanuit Europa kan grote bijdrage leveren*
  - *Samenwerking tussen verschillende lokale publieke partners goed mogelijk.*

### **2.3 Case Perpignan – Figueres**

Tweede case is de nieuwe spoorverbinding tussen Spanje (Figueres) en Frankrijk (Perpignan), zie figuur 2.2. Deze wordt momenteel aangelegd in de vorm van een publiek private samenwerkingsconstructie. Deze nieuwe hogesnelheidsverbinding die in 2009 klaar moet zijn is zowel geschikt voor personenvervoer als goederenvervoer. Bij oplevering zorgt deze verbinding ervoor dat de reistijd tussen Toulouse en Barcelona afneemt met 2 uren.<sup>32</sup> Overige reistijden vanaf Barcelona zijn te vinden in tabel 2.2, waarin de huidige reistijd, de nieuwe reistijd en de tijdswinst staat aangegeven. Deze lijn zorgt ervoor dat de bottleneck in het hogesnelheidsnetwerk als gevolg van de Pyreneeën wordt overwonnen. Belangrijk element hierin is de nieuwe tunnel onder dit gebergte door met een lengte van 8.3 kilometer. De snelheid waarmee straks gereden kan worden bedraagt voor personenvervoer 300 kilometer per uur, en voor het goederenvervoer ligt dat tussen de 100- en 120 kilometer per uur.



*Figuur 2.2 Spoorverbinding Perpignan - Figueres*

Begin 2004 is de concessie getekend in de vorm van een publiek privaat samenwerkingscontract. Deze concessie betreft het hele traject van 44.4 km en is geldig voor een periode van 50 jaar en wordt uitgevoerd door TP Ferro, een consortium van de bedrijven Eiffage & ACS Dragados. De totale investering in het hele project bedraagt €1.048.300.00 en wordt gedaan door zowel publieke als private partijen.<sup>33</sup> In figuur 2.3 is weergegeven hoe de publiek private samenwerking bij dit project is vorm geven, en wie welke bijdrage levert. De totale publieke investering bedraagt €540.000.000 en wordt precies gedeeld door beide samenwerkende landen. De overige financiering wordt gefinancierd door banken (€ 400.000.000) en sponsors (€ 108.300.000). Om de gedane investering terug te verdienen mag het consortium de lijn 50 jaar exploiteren. Er wordt

<sup>32</sup> [http://www.scottwilson.com/projects/transportation/railways/perpignan-figueres\\_high\\_speed.aspx](http://www.scottwilson.com/projects/transportation/railways/perpignan-figueres_high_speed.aspx)

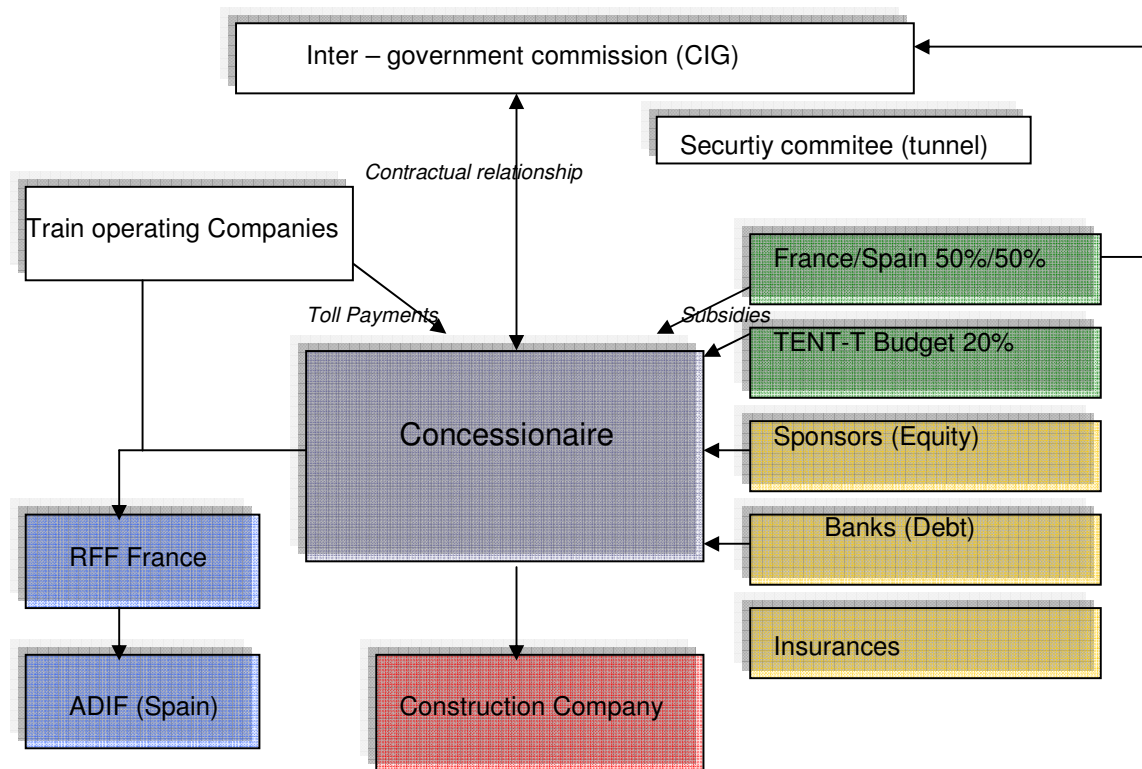
<sup>33</sup> Dinham, M. (2006) Rail sector PPPs, Two case studies, PPT presentatie ING

vanuit gegaan dat er jaarlijks 2.9 miljoen passagiers gebruik gaan maken van de spoorlijn en er per jaar 2.9 miljoen ton goederen vervoerd gaat worden. De 'tolheffing' die het consortium ontvangt voor elke passagierstrein is €1.350 en per gemiddelde vrachtrein €550.

Reistijden vanaf Barcelona

Bestemming	Reistijd in 2005	Nieuwe Reistijd	Tijdwinst
Perpignan	2h.55	0h.55	2h.05
Toulouse	5h.30	2h.45	2h.45
Montpellier	4h.30	2h.10	2h.20
Marseille	6h.30	3h.25	3h.50
Lyon	7h.30	3h.35	3h.55
Paris	8h.55	5h.25	3h.35
Milan	14h.15	9h.15	5h.00
Brussels	11h.40	7h.20	4h.20
Zurich	12h.40	9h.00	3h.40

Tabel 2.2 Reistijden vanaf Barcelona in oude en nieuwe situatie<sup>34</sup>



Figuur 2.3 Concessie en financieringsschema PPS project Perpignan - Figueras<sup>35</sup>

Op basis van de genoemde criteria is de beoordeling van de case Perpignan - Figueres de volgende:

- *Wie is de initiator*
  - *Frankrijk en Spanje.*
- *Wie zijn de samenwerkende partners*

<sup>34</sup> Molina, E. (2005) Eurailspeed, project and planning deputy general director of ministry fometo, Spain

<sup>35</sup> DIF PPP/Thomas Vieillescazes (2008) Ministry of Finance and World Bank PPP Seminar; PPPs and EU Funds, Cross-Border Projects, the case of the rail sector PPPs

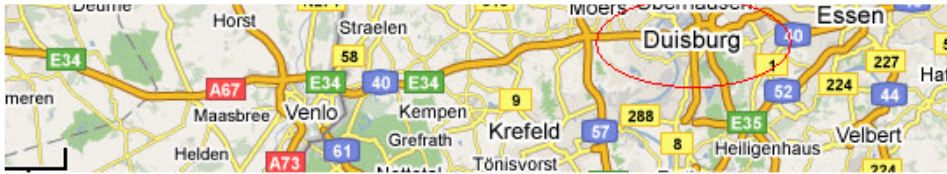
- *Frankrijk en Spanje en het consortium (TP Ferro) dat de publiek private samenwerking is aangegaan.*
- *Welke vorm van samenwerken wordt gebruikt*
  - *Bij dit project is gekozen voor een grensoverschrijdende publiek private samenwerking. Dit is een unieke samenwerkingsvorm tussen twee landen en een consortium van bedrijven.*
- *Wat ging er goed/fout in het proces van samenwerken*
  - *Goede samenwerking van beide aangrenzende landen, wel in begin moeilijke onderhandelingen.*
  - *Nieuwe werkwijze voor de railsector*
    - *Toepassen van snelweg concessiemodel op railinfrastructuurplanning*
    - *Nieuwe private speler in het spel*
    - *Interactie tussen twee verschillende spoorvervoerders(SNCF,RENFE).*
  - *Samenwerking met Europese Unie voor subsidie verliepen soepel*
    - *Coördinatie tussen twee lidstaten een must*
    - *grensoverschrijdend karakter en door het zijn van TEN –T project extra subsidie vanuit EU gelden.*
    - *PPS is een magneet voor EU subsidies.*
- *Wat kan er van de case geleerd worden met betrekking tot de onderzoeksvraag van deze studie*
  - *Grensoverschrijdende publiek private samenwerking voor spoorprojecten mogelijk*
  - *Proces van samenwerkingsrelaties belangrijk voor het hele proces van samenwerken*
  - *Duidelijk een project van nationaal belang waarbij topdown afstemming tussen landen voor goede samenwerking heeft gezorgd.*

## **2.4 Railverbinding Nijmegen – Duisburg/Dusseldorf**

De verbinding Nijmegen – Kleef moet de ontbrekende schakel zijn die Nijmegen en Dusseldorf per spoor met elkaar verbinden, zie figuur 2.4. Nijmegen is al aangesloten op het Nederlandse netwerk en hetzelfde geldt voor Kleef voor Duitsland. De verbinding zou een lightrail kunnen zijn; minder kostbaar, flexibel en efficiënt. Vroeger was dit al een bestaande verbinding.

De verbinding is in 1986 aangelegd door de Nijmeegsche Spoorweg Maatschappij (NSM). Hierdoor was Nijmegen eerder aangesloten op het Duitse spoorwegnetwerk dan op het Nederlandse. Na de Tweede Wereldoorlog is er verval opgetreden in de spoorverbinding. Internationale treinen gingen vervolgens via Utrecht en Arnhem naar Keulen. Sinds 1999 is de spoorlijn tot Kleef helemaal niet meer in gebruik. Op enkele baanvakken na is de infrastructuur nog volledig aanwezig.

Tegenwoordig zijn er weer verschillende ideeën ontstaan die pleiten voor een herstel van de grensoverschrijdende spoorverbinding.



Figuur 2.4 Kaart locatie Nijmegen - Duisburg

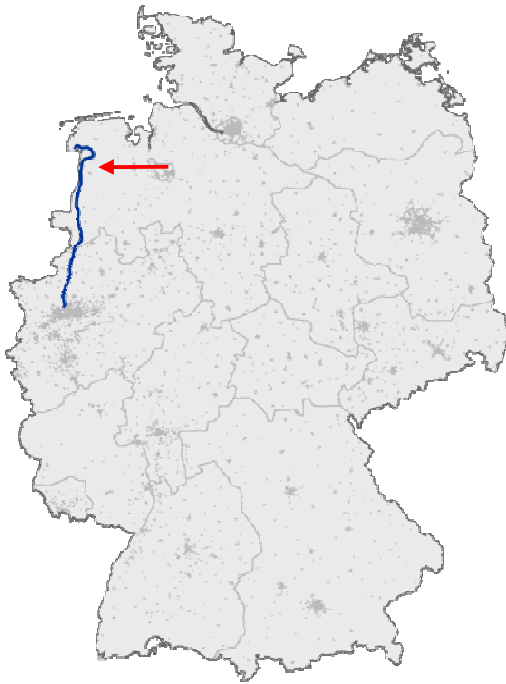
Op basis van de genoemde criteria is de beoordeling van de case Nijmegen – Duisburg de volgende:

- *Wie is de initiator*
  - *Knooppunt Arnhem – Nijmegen (KAN)*
- *Wie zijn de samenwerkende partners*
  - *Is tot nu toe initiatief vanuit de regio waarbij gekeken wordt wie de geschikte partners voor samenwerken in de regio zijn*
- *Welke vorm van samenwerken wordt gebruikt*
  - *Is nog in ontwikkeling zie onder laatste punt*
- *Wat ging er goed/fout in het proces van samenwerken*
  - *Niets te melden*
- *Wat kan er van de case geleerd worden met betrekking tot de onderzoeksvraag van deze studie*
  - *Onderken de argumenten en kom tot de overtuiging dat het waardevol is te gaan voor een railverbinding.*
  - *Een goed idee dat geformuleerd is, is het opstellen van een internationale taskforce , bestaande uit vertegenwoordigers van de direct betrokken politieke/bestuurlijke instanties. Deze taskforce moet een plan in hoofdlijnen voor een daadwerkelijke realisering van de railverbinding ontwikkelen.*
  - *Bij de ontwikkeling van deze case zijn de volgende principes opgesteld:*
    - *Inventariseer de randvoorwaarden van belanghebbende partijen*
    - *Zie de railverbinding in relatie met aansluitende busnetwerk en de positie van de aanliggende plaatsen*
    - *Maar gebruik van de ervaringen en inzichten opgedaan bij vergelijkbare, grensoverschrijdende verbindingen*
    - *Organiseer tussentijdse consultaties van o.a. bedrijfsleven. Identificeer en betrek in een vroeg stadium potentiële exploitant(en)*
  - *Voor de financiering bij deze case wordt gekeken naar:*

- Verken tegelijk met de raming van de investeringskosten (infrastructuur) de mogelijkheden voor financiering uit diverse regionale bronnen aan zowel Nederlandse als Duitse zijde. Verken ook de steun van de Europese Commissie
- De jaarlijkse exploitatietekorten blijven naar verwachting binnen grenzen die subsidiërende instantie in beide landen aanhouden
- Om deze case verder te brengen zijn de volgende punten opgesteld:
  - Presenteer het plan aan de relevante instanties binnen en buiten de regio en verwerf steun
  - De regio gaat in gezamenlijkheid voor realisering van het plan en voert regie
  - Ga over tot een uitvoerende projectorganisatie

## 2.5 Case A31

Hoewel de fysieke infrastructuur niet grensoverschrijdend is, is de aanleg van de snelweg A31 (zie figuur 2.5) wel een grensoverschrijdend samenwerkingsproject tussen Duitsland en Nederland. De Nederlanders behoorden zelfs tot de initiatiefnemers van het project, en hebben er mede voor gezorgd dat de weg eerder is aangelegd dan de planning was van het Duitse Ministerie van Verkeer (2015)<sup>36</sup> Het initiatief om de weg aan te leggen is dan ook uit de regio zelf gekomen. Dit is gedaan door gemeenten en bedrijven aan beide zijden van de grens die samen voor miljoenen euro's aan de financiering hebben bijgedragen.



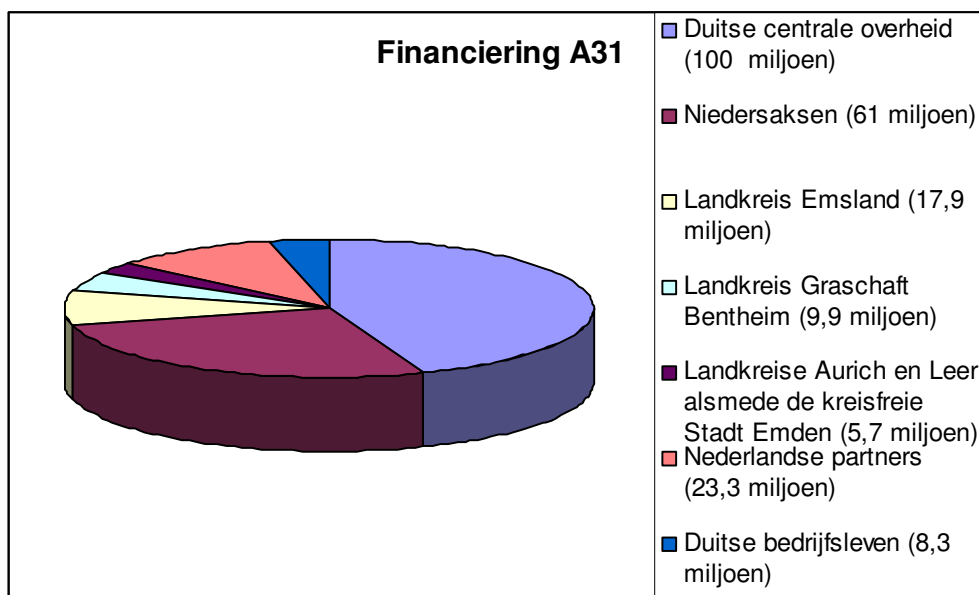
Figuur 2.5 Snelweg A31

Het gaat om een stuk ontbrekend snelweg van 42 kilometer tussen Geeste en Ochtrup. Dit ontbrekende stuk is in 2004 uiteindelijk aangelegd, 14 jaar eerder dan gepland. Belangrijke rol in de samenwerking tussen alle partijen was weggelegd voor de Eems Dollard Regio (EDR) Volgens de EDR, zorgde het feit dat de spelers elkaar kenden en de spelregels aan beide zijden bekend waren voor grote mate voor het succes. Grootste hindernis was de vroegere Bezirksregering van de deelstaat Weser-Ems, deze zag door een gebrek aan financiële middelen

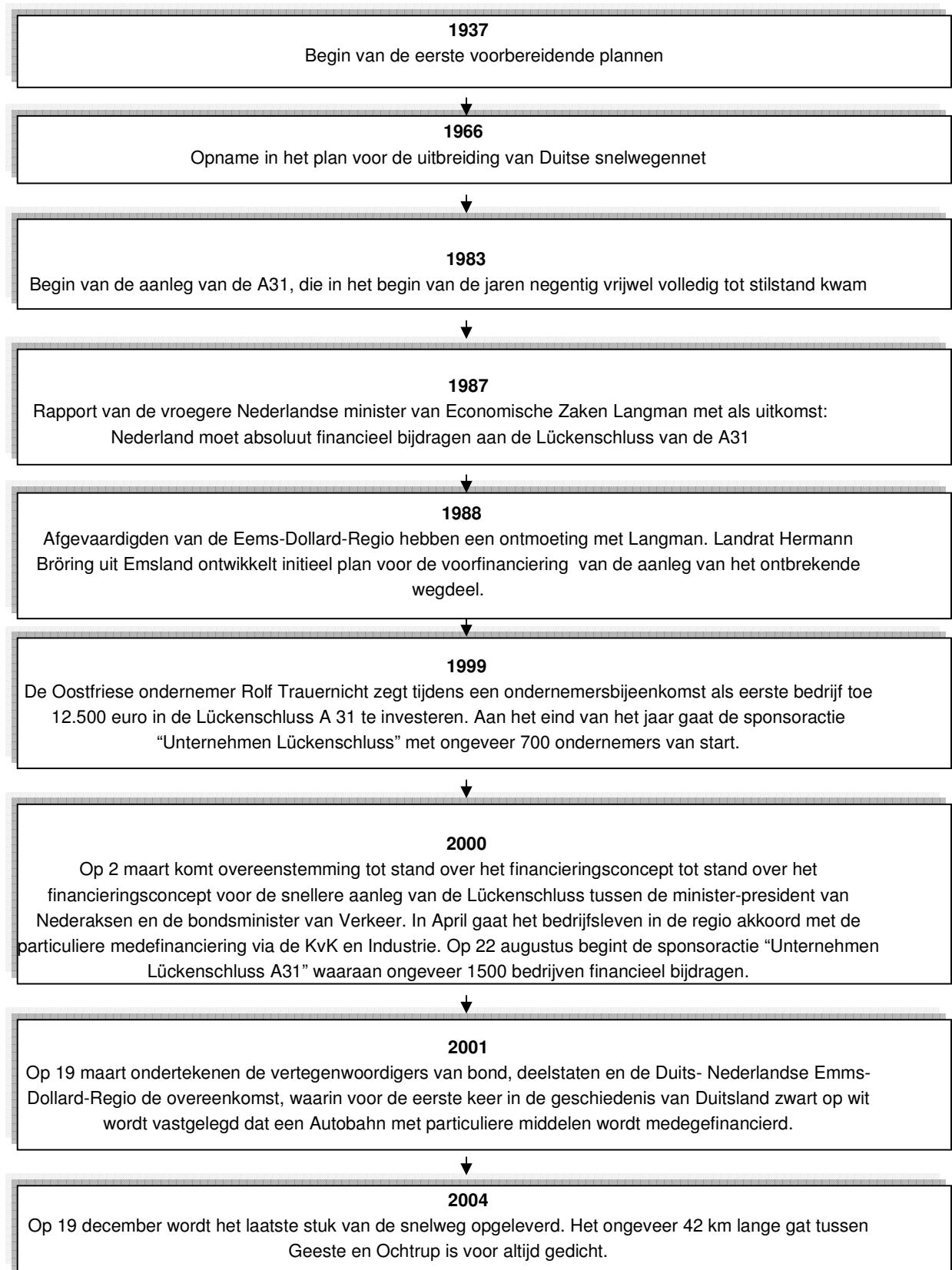
<sup>36</sup> EDR, Unternehmen Lückenschluss; eine regionale Erfolgsgeschichte, publicatie EDR over aanleg A31



van de Landkreise en de overige steden geen mogelijkheid voor een regionale participatie in de aanleg van de snelweg. Na onderhandelen tussen de verschillende partijen werd uiteindelijk op 19 maart 2001 een unieke overeenkomst getekend tussen de deelstaat Niedersaksen en vertegenwoordigers van gemeenten, Kamers van Koophandel, EDR en de Euregio. De ondertekening van de overeenkomst hield in dat de financiering van de 41.9 kilometer snelweg als volgt is verdeeld, zie figuur 2.7 . In onderstaand stroomschema is de geschiedenis van het planproces weergegeven, hieruit komt goed naar voren hoe bijzonder de samenwerking is geweest en dat die samenwerking daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een snellere realisatie.



Figuur 2.6 Verdeling financiering snelweg A31



Figuur 2.7 voorgeschiedenis project A31

Op basis van de genoemde criteria is de beoordeling van de case A31 de volgende:

- *Wie is de initiator*
  - Voor het ontbrekende stuk snelweg hebben afgevaardigden van de Eems-Dollard-Regio een ontmoeting met Langman. Landrat Hermann Bröring uit Emsland ontwikkelt initieel plan voor de voorfinanciering van de aanleg van het ontbrekende wegdeel.
- *Wie zijn de samenwerkende partners*
  - Deelstaat Niedersaksen en vertegenwoordigers van gemeenten, Kamers van Koophandel, EDR en de Euregio
- *Welke vorm van samenwerken wordt gebruikt*
  - *Ongebruikelijke samenwerking tussen zowel publieke als private samenwerking dat ook geldt voor de financiering*
- *Wat ging er goed/fout in het proces van samenwerken*
  - *Door grensoverschrijdende samenwerking is het project eerder tot stand gekomen*
  - *Unieke financieringsvorm*
- *Wat kan er van de case geleerd worden met betrekking tot de onderzoeksvraag van deze studie*
  - *Unieke grensoverschrijdende samenwerking voor binnenlands project*
  - *Bottum-up samenwerking tussen verschillende partijen kan bijdragen aan een snellere realisatie*
  - *Initiatief vanuit dragende sleutelfiguren belangrijk*
  - feit dat de spelers elkaar kenden en de spelregels aan beide zijden bekend waren voor grote mate voor het succes

## **2.5 Conclusie**

Uit de verschillende cases zijn verschillende zaken naar voren gekomen. Allereerst het feit dat grensoverschrijdende infrastructuurplanning goed mogelijk is en wel op veel verschillende manieren. Alleen belangrijke voorwaarde is wel dat die samenwerking tot stand komt. Betrokken partijen moeten samen tot inzicht komen dat er een probleem ligt of dat er kansen onbenut worden en dat deze door midden van infrastructuur kunnen worden opgelost. En daar ligt voor grensoverschrijdende projecten een degelijk verschil met nationale projecten, waarbij één centrale actor vaak de initiatiefase voor zijn rekening neemt zonder daarbij rekening te hoeven houden met gelijke belangen aan de andere kant van de grens.

Uit de cases zijn verschillende mogelijkheden tot samenwerken naar voren gekomen. Samenwerking kan plaats vinden tussen publieke partners (case Maastricht – Brussel) of tussen publiek en private partijen in de vorm van een publiek private samenwerking (Perpignan – Figueras & de aanleg van de A31). De case Nijmegen –Dusseldorf is nog niet in de realisatiefase en kan als goed vergelijkingsmodel voor de Groningse situatie gebruikt worden, waarbij het idee er al wel ligt maar waar men nog niet verder is gekomen dan de initiatiefase.

Uit deze verschillende vormen van samenwerking kunnen verschillende lessen geleerd worden. Hieronder staan de belangrijkste weergegeven:

- Initiatief dragende sleutelfiguren belangrijk
- Bottum-up samenwerking kan planproces versnellen
- Overtuiging om te komen tot samenwerking noodzakelijk
- Politieke en bestuurlijke wil belangrijk
- Grensoverschrijdende projecten krijgen eerder Europese subsidie
- Publiek private samenwerking ook succesvolle methode voor grensoverschrijdende projecten
- Barrières die specifiek gelden voor grensoverschrijdende gevallen wegnemen
- Kennen spelregels en partners aan beide kanten van de grens belangrijk

Concluderend kan gezegd worden dat grensoverschrijdende samenwerking staat of valt met goede samenwerking tussen de verschillende partijen. Deze partijen kunnen zeer divers zijn blijkt ook uit de verschillende cases die beschreven zijn in dit onderzoek. Om deze samenwerking in de initiatiefase van grensoverschrijdende regionale projecten te kunnen beoordelen wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan op het vinden van de juiste planningsbenadering (hoofdstuk 3) en samenwerkingsvorm (hoofdstuk 4). Met als doel het proces van samenwerken in de initiatiefase te optimaliseren

## **Hoofdstuk 3 Planningsbenadering voor grensoverschrijdende regionale railverbindingen**

### **3.1 Inleiding**

Over de infrastructuurplanning in het algemeen kan gesteld worden dat tot 1980 de planning van infrastructuur en planningssystemen voornamelijk gericht was op nationaal niveau.<sup>37</sup> Langzamerhand is het besef ontstaan dat mainports en grote infrastructuur projecten deel uitmaken van een groter, grensoverschrijdend geheel. Deze omslag in denken is ook waarneembaar in de planningstheorie. De omslag van government naar governance denken heeft er toe geleid dat de scope van beleidsmakers breder is geworden en dat er meer partijen betrokken zijn geraakt bij het proces van planning. Volgens Scott zijn er nu vier niveaus ontstaan waarop besluiten worden genomen; globaal, plurinationaal, nationaal en regionaal. Volgens Scott heeft de nationale overheid macht verloren aan zowel het hogere als het lagere niveau. Het lokale en regionale niveau is veel belangrijker geworden.

In de ontwikkeling van de planningstheorie valt ook deze verschuiving op. De traditionele benadering gaat uit van een top down benadering en heeft sturing van bovenaf de overhand. Een technisch-rationele denkwijze stond centraal, waarbij uit werd gegaan van een modernistische denkwijze. Volgens John Friedmann is het die rationaliteit die de link is tussen de modernistische manier van denken en de daarop volgende post-modernistische manier van denken.

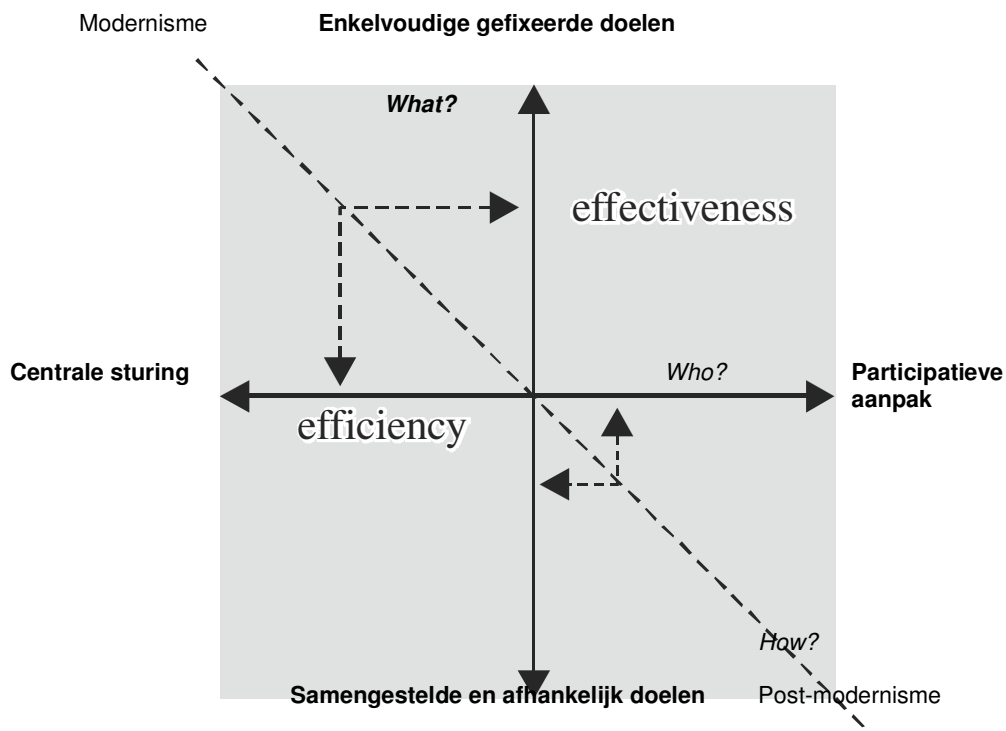
De twee tegengestelde manieren van denken verschillen in veel opzichten van elkaar. De Roo<sup>38</sup> noemt de volgende kenmerken voor de verschuiving van het modernistische denken naar een meer post-modernistische manier van denken. Het gaat om een verschuiving van een denkwijze waarin de manier van denken en handelen bij de modernistische manier vooral gericht was op een enkelvoudige, gefixeerde manier van denken met kwantitatieve doelen. Dat in tegenstelling tot de post-modernistische manier van denken en handelen, waar juist de veelzijdige samengestelde afhankelijke probleemanalyse gehanteerd wordt. Ook de verschuiving van kwantitatieve doelen naar kwalitatieve doelen geeft een grote omslag in de manier van denken en handelen.

In de praktijk is er een verschuiving zichtbaar van een traditionele topdown centraal gestuurde benadering naar een meer interactieve manier van samenwerking tussen alle stakeholders. In figuur 3.1 is het spectrum van de besluitvorming weergegeven waarin links boven de traditionele modernistische manier weer staat gegeven. Daar bevinden zich de eenvoudige problemen. Hoe verder de diagonale stippellijn gevolgd wordt hoe complexer de problemen worden. Om uiteindelijk rechts onderaan uit te komen waar de problemen zeer complex zijn. De manieren van planning die bij de verschillende situaties horen zijn ook weer terug te koppelen aan de mate van complexiteit. Voor eenvoudige problemen voldoet de blauwdruk planning, wordt het probleem complexer dan komt scenarioplanning naar voren, gevolgd door netwerk planning daar waar de problemen complex worden en om een participatieve aanpak vragen.

---

<sup>37</sup> The multi-scalar complexity of infrastructure planning: evidence from the Dutch – Flemish megacorridor

<sup>38</sup> De Roo planningstheorie



Figuur 3.1 Het spectrum van besluitvorming<sup>39</sup>

Als gevolg van verschil in complexiteit komt ook het doel van het planningsproces aan de orde. Afhankelijk van de situatie zal het planningsproces een verschillend doel nastreven. Staat bij de eenvoudigste problemen nog de doel maximalisatie voorop, bij complexere problemen wordt het uiteindelijk een proces van proces optimalisatie. Deze theoretische introductie wordt in paragraaf 3.2 toegepast op regionale grensoverschrijdende railinfrastructuurplanning. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 de positie van interactieve planvorming in de processen van planning beschreven. De drie kernelementen van interactieve planning worden achtereenvolgens in paragraaf 3.4 uitgewerkt. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.5 afgesloten met een conclusie.

### 3.2 Toepassing op grensoverschrijdende spoorinfrastructuur

De aanleg van spoorinfrastructuur zal snel vallen onder de categorie complex. Met als gevolg dat de focus meer zal liggen op proces optimalisatie dan op doel maximalisatie. In dit onderzoek zal daar de focus ook op liggen, hoe kan het proces van grensoverschrijdende railinfrastructuurplanning in de eerste fase zo goed mogelijk vorm worden gegeven. Allereerst aandacht voor de combinatie tussen het grensoverschrijdende aspect en het vervoer over spoor.

De aanleg van de spoorweginfrastructuur kende zijn hoogtepunt in de tweede helft van de negentiende eeuw. Een groot deel van de spoorwegen is in die tijd ontworpen en aangelegd vanuit een nationaal of zelfs regionaal perspectief.<sup>40</sup> Van een verbinding naar het buitenland was dan ook niet snel sprake. Dit is een mogelijke verklaring voor het achtergebleven netwerk in de grensoverschrijdende infrastructuur. Alleen dan blijft de vraag waarom de situatie nu nog steeds niet veranderd is. De Europese Unie is jaren geleden al opgericht en heeft ondermeer als doel om de intergratie van Europa te bevorderen en landgrenzen feitelijk weg te nemen. Hiervoor is onder andere het INTERREG fonds voor in het leven geroepen. Sinds 1991 subsidieert de

<sup>39</sup> Roo de (2008) college planningstheory 2

<sup>40</sup> Europese Unie (2001) Witboek: het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

Europese Commissie de grensoverschrijdende samenwerking tussen de EU-lidstaten en/of potentiële toetredingslanden, met als doel het verstrekken van de cohesie van door staatsgrenzen gedeelde grensgebieden. De huidige versie van dit fonds<sup>41</sup> is de vierde termijnplanning, deze is gericht op de periode 2007-2013. Een onderdeel van dit programma is speciaal gericht op het grensgebied van Nederland en Duitsland.

Uitgangspunt bij dit vierde INTERREG programma is het streven naar een duurzame, grensoverschrijdende regionale ontwikkeling, hoofdzakelijk gebaseerd op de Lissabon en Göthenburg doelstellingen. Deze doelstelling is gericht op het versterken van de kennismaatschappij en de innovatiekracht van de Europese regio's evenals een verantwoordelijke omgeving met natuurlijke hulpbronnen. De INTERREG gelden zijn opgedeeld in drie subcategorieën. Programma A voorziet in gelden voor grensoverschrijdende samenwerking tussen grensregio's, programma B is gericht op de transnationale samenwerking tussen regio's in Europa, en programma C is gebaseerd op de vorming van samenwerkingsverbanden en interregionale uitwerking van ervaringen. Voor dit onderzoek is voornamelijk programma A interessant, waarbij speciaal voor het grensgebied van Nederland en Duitsland een deelprogramma is opgesteld voor de periode 2007-2013. In totaal heeft Nederland voor deze periode een bedrag van 169.2 miljoen toegewezen gekregen. Hiervan is 86 miljoen beschikbaar voor de grensregio Nederland – Duitsland. Uitgangspunt bij de financiering met INTERREG gelden is dat de bijdrage maximaal 75% bedraagt van de totale kosten. In de praktijk is dit meestal minder dan 50%. De overige financiering komt van de deelnemende overheden en van andere private en publieke partners.

Het belang van de Gothenborg en Lissabon doelstellingen zijn voor infrastructuur terug te koppelen naar het feit dat goede infrastructuur een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle economische ontwikkeling van een regio vormt. Grensoverschrijdende railinfrastructuur wordt hier niet in genoemd als mogelijke oplossing maar is wel een mogelijkheid voor de toekomst. Want grensoverschrijdende samenwerking is van belang voor de ontwikkeling van een goede samenleving in de grensgebieden. Die ontwikkeling wordt op veel terreinen nog teveel gehinderd door uiteenlopende nationale wet- en regelgeving. Europese harmonisering van wet- en regelgeving kan daar iets aan doen, maar de interpretatie en implementatie van Europese regels blijven een nationale aangelegenheid.<sup>42</sup>

Wil grensoverschrijdende samenwerking succesvol zijn, dan zal aandacht op rijksniveau een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de knelpunten en kansen die decentrale overheden ontmoeten bij grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking te versoepelen. Want de decentrale overheden moeten uiteindelijk bestuurlijke samenwerking vorm geven. Dit komt voort uit het feit dat de centrale overheid van oudsher weinig aandacht heeft voor grensoverschrijdende infrastructuur en openbaarvervoer in perifere gebieden. Vaak is gekozen voor een beperkt aantal grote grensovergangen en is lokale infrastructuur verwaarloosd of afgesneden bij de grens.

Grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Duitse grensregio's kent een lange geschiedenis. Vooral decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bevlogen sleutelfiguren stonden aan de basis van de (huidige) decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Meestal was sprake van een gemeenschappelijke culturele en economische traditie en lotsverbondenheid, die in de vorige eeuw wreed versoord werd door beide Wereldoorlogen.<sup>43</sup> Het samenwerkingsverband Eems-Dollard Regio (EDR)<sup>44</sup> is een voorbeeld van een grensoverschrijdend openbaar lichaam dat de samenwerking bevordert tussen Noord-Nederland en het noordelijke deel van Duitsland. Doel van de EDR is om contacten in de regio te leggen tussen mensen, overheden, ondernemingen en organisaties en deze te intensiveren.

---

<sup>41</sup> Europese Commissie (2007) Operationeel programma IV A Deutschland – Nederland 2007-2013

<sup>42</sup> Raad van Openbaar Bestuur (2008) Besturen over grenzen; opgave voor alle bestuurslagen

<sup>43</sup> Raad van Openbaar Bestuur (2008) Besturen over grenzen; opgave voor alle bestuurslagen

<sup>44</sup> [www.edr-org.de](http://www.edr-org.de)

De oprichting van Euregio's zijn voorbeelden van dergelijke samenwerkingsverbanden tussen decentrale partijen. Deze dienen een balans te vinden tussen vaak concurrerende waarden van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratie en recht. Het vinden van een balans moet niet gericht zijn bewerkstelligen van culturele, sociale of economische uniformiteit, maar om het wegwerken van concrete bezwaren van nationale grenzen en om het repareren van de maatschappelijke en economische tekortkomingen in grensregio's die bestaan als gevolg van het bestaan van nationale grenzen.<sup>45</sup>

Duidelijk is dat grensoverschrijdende infrastructuurplanning een complexe aangelegenheid is. De aandacht voor grensgebieden is beperkt en hetzelfde geldt voor vervoer over spoor. Om toch vooruitgang te brengen in het grensoverschrijdende railinfrastructuur zijn verschillende maatregelen genomen, waarbij de Europese subsidies een duidelijke basis vormen. Alleen is er tot op heden nog geen sprake van soepele grensoverschrijdende planning. In dit hoofdstuk zijn verschillende redenen hiervoor genoemd en zijn ook de veranderingen in denken in de planningtheorie aan de orde gekomen. Hieruit komt naar voren dat afstemming tussen partners belangrijk is en dat bij complexe zaken procesoptimalisatie voorop staat. Hier richt dit onderzoek zich ook op, hoe kan er in de eerste fase van het planproces tot grensoverschrijdende samenwerking worden gekomen.

De planningsbenadering die past bij het zoeken naar proces optimalisatie is interactieve planvorming. Deze interactieve samenwerking heeft tot doel al in een vroeg stadium tot samenwerking te komen tussen overheid en burger, met als doel het creëren van een beter planproces en zo ook uiteindelijk een beter eindresultaat. In de theorie wordt dit behandeld aan de hand van drie processen, te weten; wilsvorming, machtsvorming en -uitoefening en inspraak en participatie. Al deze drie processen worden beschreven met het oog op samenwerking tussen partijen onderling. Deze samenwerking vindt natuurlijk ook plaats bij grensoverschrijdende infrastructuurplanning en is daarom relevant om te bekijken.

Omdat interactieve planvorming een deelproces in de planning wordt begonnen met de positionering van interactieve planvorming als proces in planning.

### ***3.3 De positie van interactieve planvorming in de processen van planning***

De processen die in planning kunnen plaatsvinden zijn divers en laten zich niet eenvoudig schematiseren.<sup>46</sup> Toch hebben De Roo & Voogd een schematisering gemaakt van de vijf processen in planning. Deze processen worden hier onder eerst kort besproken om zo inzicht en overzicht te krijgen in het planproces als geheel. Vervolgens wordt verder ingegaan op één van deze processen in het bijzonder, te weten het maatschappelijk proces, met als doel theoretische kader van interactie tussen actoren te bevatten.

Het eerste deelproces is de *planning als intellectueel proces*, hierbij gaat het vooral om het denken over planning en bij de andere vier processen gaat het over handelingen in planning. Het is belangrijk om beide manieren mee te nemen in een planproces. Wanneer alleen de handelingen worden toegepast zonder na te denken over planning is er al snel sprake van voorgeprogrammeerd en kritiekloos handelen. Met handelingen in planning wordt het accent gelegd op het waarom. Met het waarom krijgt het hoe zin. Met het hoe krijgt het waarom concrete betekenis.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Soeters J.M.L.M. (1999) Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief, Coutinho, Bussum

<sup>46</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Coutinho, Bussum.

<sup>47</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Coutinho, Bussum.



Planning is ook een *politiek bestuurlijk proces*, waarbij de meningsvorming, overleg en onderhandelen en besluitvorming centraal staan. In dit stadium zullen er keuzes gemaakt moeten worden, dit kan nooit op alleen rationele wijze. Bijna altijd spelen er meerdere belangen mee, en daarom is het vaak noodzakelijk om tot overleggen en samenwerken te komen om zo de juiste keuzes te maken. Keuzes zijn voor het verdere verloop van het planningsproces noodzakelijk.

Planning als *organisatorisch proces* is het volgende deelproces van planning in deze beschrijving. Hierbij centraal staan de woorden, taakverdeling, samenwerking en coördinatie. Om goed beleid te voeren is het noodzakelijk om in dit proces goed vorm te geven. Alleen dat is erg lastig, beleid is voortdurend in ontwikkeling en verandert daardoor steeds. Het heeft dan ook de voorkeur om een procesarchitectuur op te zetten. Waarin een schematisch overzicht wordt gegeven van de activiteiten en de taken van het planningsproces. Om het compleet te maken, moeten ook zo mogelijk alle betrokken hierin opgenomen worden.

Het laatste kort beschreven deelproces van planning, voordat ingegaan wordt op het maatschappelijk proces, zijn de *processen van methoden en technieken*. Eigenlijk is dit een niet op zich zelf staand proces, maar kan het meer als hulpmiddel beschouwd worden voor de andere vier deelprocessen van de planning.

Het *maatschappelijk proces* kan als volgt worden omschreven: het maatschappelijk proces stelt de planoloog voor vraagstukken over hoe hij dit proces het beste kan vormgeven, in het kader van vigerende wet- en regelgeving, om het beste resultaat te behalen. Planning van de fysieke leefomgeving dient immers een maatschappelijk doel.

Planning is altijd de resultante van maatschappelijke krachten, de drie componenten hierbij een rol spelen zijn wilsvorming, machtsvorming en –uitoefening en als laatste inspraak en participatie.<sup>48</sup> De uitdaging ligt in een proces dat zodanig is vormgegeven dat draagkracht ontstaat vanuit de inhoud. Aan de hand van de drie componenten die door De Roo & Voogd zijn genoemd wordt de achtergrond hiervan duidelijker, en wordt ook uitgelegd hoe dat ingevuld kan worden.

### **3.4 Lessen uit interactieve planvorming**

In deze paragraaf staat de analyse van interactieve planvorming centraal. In deze paragraaf zullen aan de hand van de drie centrale elementen bij interactieve planvorming lessen gehaald gaan worden die gebruikt kunnen worden voor de op te stellen Scorekaart. De drie elementen die centraal staan zijn, *inspraak en participatie* waarin naar voren zal komen aan welke voorwaarden samenwerking tussen partijen zal moeten voldoen. De daarop volgende subparagraaf gaat in op *wilsvorming*, met als doel inzicht te krijgen hoe een gemeenschappelijke instelling gevormd kan worden op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of besluiten voor een bepaalde handeling. Deze paragraaf wordt afgesloten met aandacht voor *machtsvorming en machtsuitoefening*. Hoe zijn in de samenwerking de macht en de regels bepaald. Al deze elementen moeten bijdragen aan de opbouw van de scorekaart waarin uiteindelijk de grensoverschrijdende samenwerking beoordeeld moet worden op basis van de hier gevonden theoretische basis.

#### **3.4.1 Inspraak en participatie**

Het gaat hier om de interactie tussen de verschillende actoren die deel uitmaken de planarena. Nu staat Nederland al decennia bekend als land waar de poldercultuur van overleg en samenwerking centraal staat. Het is bij planners dan ook duidelijk dat maatschappelijke

---

<sup>48</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Coutinho, Bussum.

actoren betrokken moeten worden bij het vormgeven van overheidsbeleid. Wel wordt deze interactieve aanpak steeds meer ervaren als last dan als lust bij steeds meer projecten. Toch wordt er nog vaak gekozen voor een interactieve aanpak. Ad de Rooij noemt in zijn boek 'Krachtenfusie in de inrichting van Nederland'<sup>49</sup> de volgende drie hoofdredenen hiervan.

1. Legitimiteit van beleid en doelen van emancipatie en verbetering van de democratie. Juist groepen die weinig invloed op het beleid, maar juist veel belang zouden hebben bij de uitkomsten worden expliciet bij het proces betrokken.
2. Het tweede motief is de effectiviteit en de efficiency van beleid, in de zin van doorwerking van vooraf vastgestelde beleidsdoelen (nog steeds meest voorkomende motief.<sup>50</sup>) Door interactieve planning hebben overheden de hoop dat zo de uitvoering van plannen sneller gaat. Door meer draagkracht te genereren ontstaat er minder hindermacht bij de uitvoering. Hier gaat het juist wel om de groepen die bij de gevestigde positie al hebben in de overlegarena. De processen worden gekenmerkt door een reactieve aanpak waarbij de probleemdefinitie en de oplossingsruimte veelal zijn ingekaderd door de politieke of ambtelijke voorbereiders om 'geen valse verwachtingen te wekken.' De uitkomst van een dergelijk proces heeft vaak een hoog compromisgehalte.
3. Het derde motief voor een interactieve aanpak is om de kwaliteit en innovativiteit van plannen te vergroten. Verrijking en verbetering van planinhoud staat centraal.

In het boek van Pröpper & Steenbeek 'De aanpak van interactief beleid: elke situatie anders'<sup>51</sup>, worden zelfs de volgende tien doelstellingen van interactief beleid opgesomd.

1. Inhoudelijke verrijking: het verbeteren van de inhoud van het beleid (doelen, middelen, tijdskeuzen) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer wordt.
2. Het realiseren van een hoger ambitieniveau: het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld.
3. Verbetering van het proces: het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen. Om zo een verbetering van begrip, communicatie en consensus mogelijk te maken.
4. Verbetering van de samenwerking met externe partijen: interactief beleid als een manier om samenwerking nieuw leven in te blazen of om de organisatie ervan te verbeteren.
5. Vergroting van draagvlak, gericht op een betere uitvoerbaarheid beleid.
6. Verkorting van het planproces, dan wel versnelling van het beleid.
7. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij; een grote verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om bij te dragen aan publieke zaken.
8. Uitbreiding van participatie en democratie: versterking van de directe democratie doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken of van de representatieve democratie doordat volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft.
9. Verbetering van de interne organisatie: in de interactie met burgers, maatschappelijke organisaties bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen, bijvoorbeeld verkokering of gebrekkige interne samenwerking.
10. Verbetering van het imago: het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht.

Natuurlijk leent niet elk proces zich voor dezelfde aanpak. Het ene planproces zal meer positieve gevolgen ervaren van een (ruime) interactieve aanpak dan andere. Om de eventuele

---

<sup>49</sup> Rooij de, A (2006), *Krachtenfusie in de inrichting van Nederland*, Veen Magazines, Diemen.

<sup>50</sup> Edelenbos, J., R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma bv, Utrecht.

<sup>51</sup> Pröpper, I., D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

geschiktheid te bepalen is het belangrijk om van te voren over de volgende punten na te denken, dit worden ook wel de voorwaarden voor interactief beleid genoemd<sup>52</sup>:

1. Openheid; de eerste voorwaarde van interactief beleid is de openheid van alle actoren die deelnemen aan het planproces. Om dit proces succesvol te laten verlopen is het noodzakelijk dat de beslissende actor in staat en bereid is invloed te delen met de overige actoren. Het plan moet niet al van te voren vast liggen, anders heeft het geen zin om verder te werken aan een interactieve aanpak. Verder wordt van de beslissende actor gevraagd om de overige actoren inzicht te geven in het beleidsproces en de afweging van besluiten die gemaakt worden. Naast de medewerking van de beslissende actor is ook medewerking van de overige actoren noodzakelijk. Als deze een onveranderlijke opstelling of opvatting hebben heeft een interactieve aanpak geen enkele zin. Daarvoor moeten de actoren ook openstaan en in staat zijn om invloed te delen met de beslissende actor, als laatste voorwaarde van openheid moeten de actoren bereid en in staat zijn inzicht te geven in zijn eigen afwegingen. Het is niet de bedoeling dat een partij zich afzijdig opstelt en zo alleen als toeschouwer optreedt.
2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van de beslissende actor en van de participanten; als gevolg van een interactieve aanpak ligt er geen blauwdruk vast over hoe het planproces doorlopen moet worden. Wel is het noodzakelijk om voor de beslissende actor te bepalen waaraan de uitkomsten van het interactieve traject getoetst worden, om zo niet een oneindig 'losbandig' proces te doorlopen en aan het eind andere voorwaarden stellen, wat kan leiden tot onbegrip bij de overige actoren. Daarbij is het ook belangrijk dat de beslissende actor zich bewust is welke rol het zelf wil spelen en welke rol de overige participanten krijgen toegedeeld. Alleen zo kunnen alle participanten hoogte krijgen van elkaars positie, en daaraan ook een te verwachten verwachting aan kan ophangen. Voor de beslissende actoren (politiek bestuurlijk & ambtelijk) valt het aan te bevelen om eenduidig naar buiten te treden. Om zo niet op twee benen tegelijk te lopen, wat later kan er voor zorgen dat er onbegrip kan ontstaan, wat weer negatieve gevolgen kan hebben voor het vervolg van het planproces. Ditzelfde geldt voor de overige actoren in het planproces; binnen elke actor is het belangrijk dat er consensus bestaat over het naar buiten gebrachte beeld wat er binnen de actor leeft. Als dit niet het geval is, komen er tal van opvattingen, ideeën etc. naar buiten waardoor het onmogelijk wordt om nog eenszins een goed interactief planproces te doorlopen.
3. Meerwaarde van participatie; het voeren van een interactieve aanpak van het planproces is alleen zinvol als de actoren die normaal niet mee participeren een meerwaarde toevoegen aan het planproces. Zo kan er een bijdrage geleverd worden door relevante en ontbrekende kennis toe te voegen die anders niet meegenomen zal zijn. Er kan gedacht worden aan probleemdefinities en oplossingen die aangedragen kunnen worden of over randvoorwaarden van beleid en over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid. Een mogelijk gevolg van de participatie kan ook zijn een versnelde doorlooptijd van het beleidsproces, door eerder met elkaar te overleggen en op de hoogte te zijn van elkaars ideeën kan gemakkelijker en in een eerder stadium consensus worden bereikt. Wat belangrijk is dat door de deelname van de actoren ook daadwerkelijk iets toegevoegd wordt. Niet alleen participatie omwille van de participatie, maar de actoren moeten ook zeker een daadwerkelijke invloed hebben op het beleid.
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participanten; als er gekozen is voor een interactieve aanpak van het planproces houdt dit automatisch in dat de actoren willen samenwerken en de invloed hierop willen delen. Een noodzakelijk onderdeel van die participatie is dan wel dat de actoren constructief tegenover elkaar staan. Natuurlijk

---

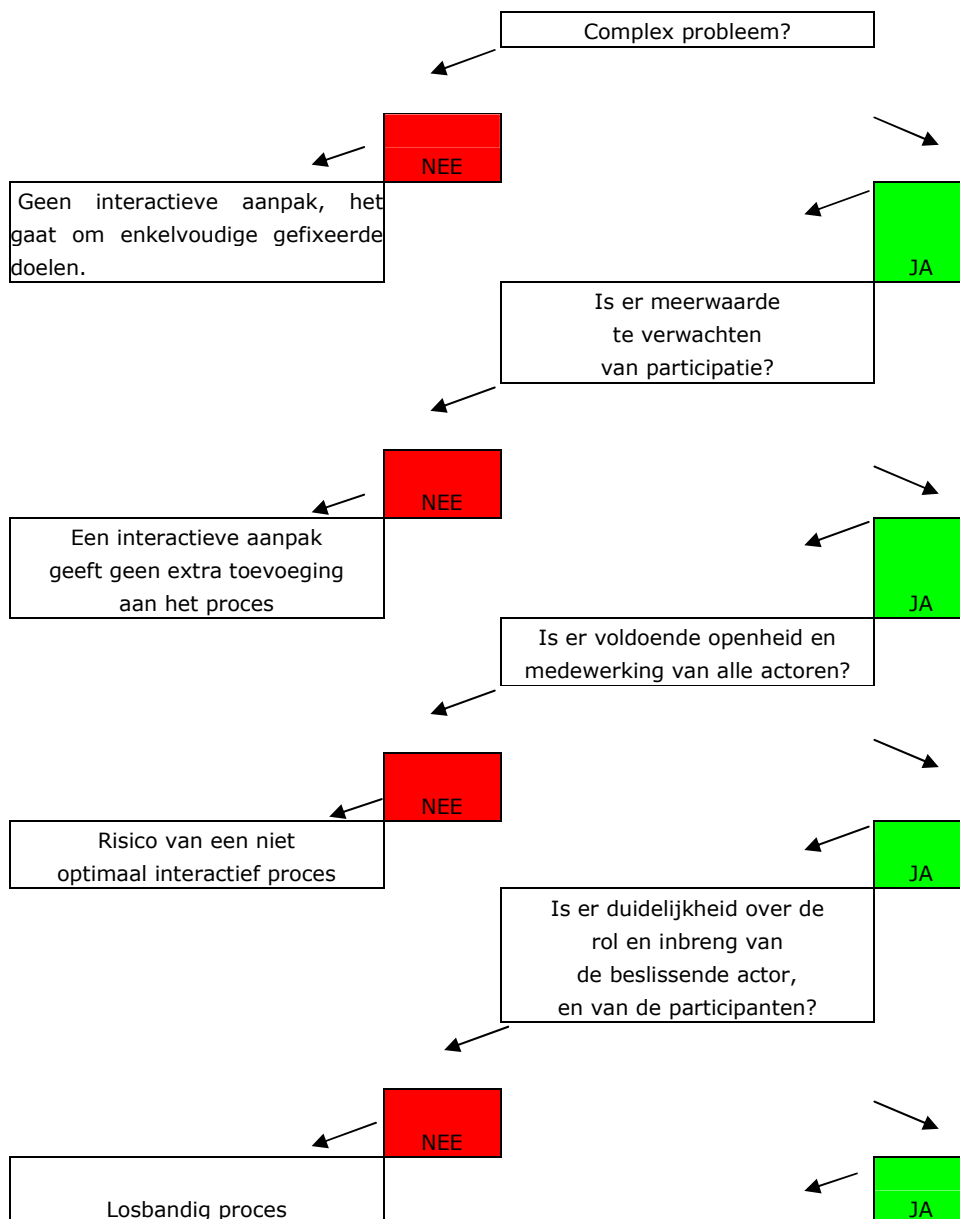
<sup>52</sup> Pröpper, I., D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

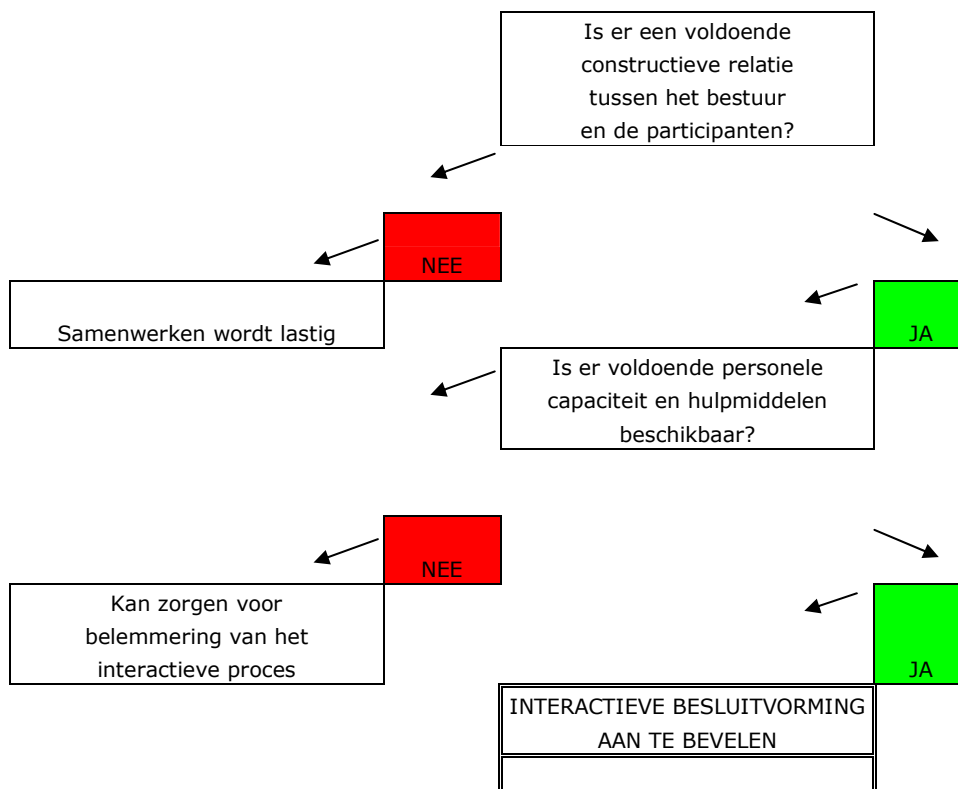
- zullen er belangentegenstellingen of verschillen van mening bestaan, en het sluit ook zeker niet uit dat er geen conflicten en spanningen zullen optreden. Alleen moet er wel een overheersende gedachte zijn om er samen uit te komen. De betekenis van zo'n (constructieve) relatie kan worden uitgewerkt in drie deelprocessen.
- Constructieve structurele relatie: een relatie werkt het beste als het van twee kanten komt. Daarom is het ook zinvol als actoren om het erover eens te zijn dat je samen er meer van kan maken dan alleen. Zo creëer je een bepaalde afhankelijkheid van elkaar om bepaalde doelstellingen te creëren. Vaak werkt het natuurlijk nog beter als de partijen van tevoren al eerder succesvol hebben samengewerkt, en er al een structuur van samenwerking aanwezig is.
  - Constructieve culturele relatie: om met elkaar samen te kunnen werken is het aan te bevelen om ook in cultureel opzicht elkaar te begrijpen. Er moet een gezamenlijke zin- of betekenisgeving zijn. Dit kan voortkomen uit gezamenlijke normen en waarden of een gezamenlijk idee over de problematiek of de beleidsinhoud. Er hoeft niet per se een gemeenschappelijke overeenstemming te zijn, maar wel een gemeenschappelijke basis om tot overeenstemming te komen in het proces. Het is belangrijk dat de partijen beschikken over kennis en ervaringen om ondanks eventuele verschillen toch samen tot een oplossing te komen, waarbij een positief resultaat voorop staat.
  - Constructieve persoonlijke relatie: om goed met de verschillende personen samen te kunnen werken is het noodzakelijk dat de relatie tussen deze personen 'werkbaar' is. Het kan niet zo zijn dat door negatieve persoonlijke ervaringen het proces niet succesvol kan verlopen. Dan is het verstandig om de samenwerking via een ander persoon te laten verlopen.
5. Geschikte problematiek; de belangrijkste keuze wanneer gekozen wordt voor een interactieve aanpak is of de problematiek geschikt is voor een dergelijke aanpak. Dit kan bepaald worden door te kijken of het probleem aan de volgende voorwaarden voldoet;
- De problematiek laat voldoende tijd om te praten alvorens te handelen: het moet duidelijk zijn dat het probleem niet urgent genoeg is om direct tot uitvoering over te gaan. Is dit wel het geval dan is het duidelijk dat uitvoering valt te preveren zonder participatie.
  - De problematiek is belangrijk en heeft voldoende belangstelling: het is wel duidelijk dat een interactieve aanpak meer tijd geld en inspanning vergt dat een rationele directe aanpak. Daarom moet het ook zo zijn dat de problematiek dermate is dat het probleem voldoende gewicht heeft om dit erin te investeren, om zo tot een beter eindresultaat te komen.
  - Ook moeten de overige actoren er brood inzien. Alleen als zij zich er ook tot aangetrokken voelen en er ook daadwerkelijk voor willen gaan, voegt dat wat extra's toe aan het planproces.
  - De problematiek is hanteerbaar: om te kiezen voor een interactieve aanpak moet het probleem voor alle betrokken actoren handelbaar zijn. Dit kan niet het geval zijn als de schaal waarop het zich speelt te groot is. De problematiek niet kan worden afgebakend van andere problemen, er niet voldoende tijd is om het probleem af te bakenen. Of de problematiek voor de participanten dermate technisch is dat het niet te begrijpen valt.
  - De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd: om een probleem interactief aan te gaan pakken is het natuurlijk vanzelfsprekend dat de problematiek zich nog niet in een vergevormd stadium van het besluitvormingsproces bevindt. Eigenlijk moet de (beste) beleidsaanpak nog niet bekend zijn en moet er nog geen overeenstemming zijn. Om zo de weg vrij te laten voor het interactieve proces wat dan vrij kan gaan spelen.
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen; als laatste criteria om te komen tot de keuze van de geschikte problematiek voor een interactie aanpak is de uitvoeringsgeschiktheid van de verschillende actoren. Is er voldoende geld, menskracht en andere hulpmiddelen beschikbaar om het proces op voldoende sterkte in te gaan.

Nu verschillende opsommingen gemaakt zijn over de keuze al dan niet voor een interactieve aanpak te kiezen. Is er een overzicht geschetst wanneer de problematiek geschikt is voor een dergelijke aanpak. Op basis van deze literatuur studie is een schematisch overzicht te geven

wanneer wel of juist niet te kiezen voor een interactieve aanpak, deze is weergegeven in figuur 3.2.

Als naar al deze criteria gekeken wordt, kan er op basis daarvan een keuze gemaakt worden dan niet een interactief planproces in te gaan. Dit kan verschillende redenen hebben die te maken zullen hebben met de knelpunten hierboven. Als er eenmaal een keuze is gemaakt hoe het planproces te doorlopen heeft dit natuurlijk onmiddellijk invloed op de participatie en inspraak van de verschillende actoren. En dat is ook een belangrijk onderdeel van deze beschrijving, om te laten zien wanneer een interactieve aanpak de voorkeur verdient, wat er dan verwacht wordt dan de actoren en wat de gevolgen daar van zijn.





Figuur 3.2 Wel of geen interactieve aanpak

### 3.4.1.1 Inspraak en participatie en grensoverschrijdende samenwerking

Nu duidelijk is geworden wat inspraak en participatie inhoudt kan er een vertaalslag worden gemaakt naar grensoverschrijdende samenwerking. Uit deze paragraaf kunnen de volgende elementen gehaald worden die toepasbaar zijn voor de op te stellen Scorekaart. Door samenwerking tussen twee landen, in plaats van de gebruikelijke relatie tussen overheid en burgers kunnen de volgende elementen meerwaarde opleveren die ook als voordeel bij een interactieve planvorming benoemd worden. Doordat beide partners hebben hun kijk op het traject hebben kan er door samen te werken een beter eindresultaat bereikt worden door:

- Kwaliteit en innovativiteit van plannen vergroten
- Inhoudelijke verrijking: verbeteren van de inhoud van het beleid (doelen, middelen, tijdskeuzen) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer wordt.
- Het realiseren van een hoger ambitieniveau, verbeteren van het beleidsproces door wisselwerking met andere partij. Zo creëren van begrip, communicatie en consensus
- Verbetering van de samenwerking met externe partijen
- Verkorting van het planproces, dan wel versnelling van het beleid
- Verbetering van de interne organisatie; door samenwerking met andere partijen kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen, bijvoorbeeld verkokering of gebrekkige interne samenwerking
- Verbeteren van het imago: grensoverschrijdende samenwerking kan positieve uitwerking hebben

Voorwaarden voor samenwerking die ook gelden voor grensoverschrijdende samenwerking

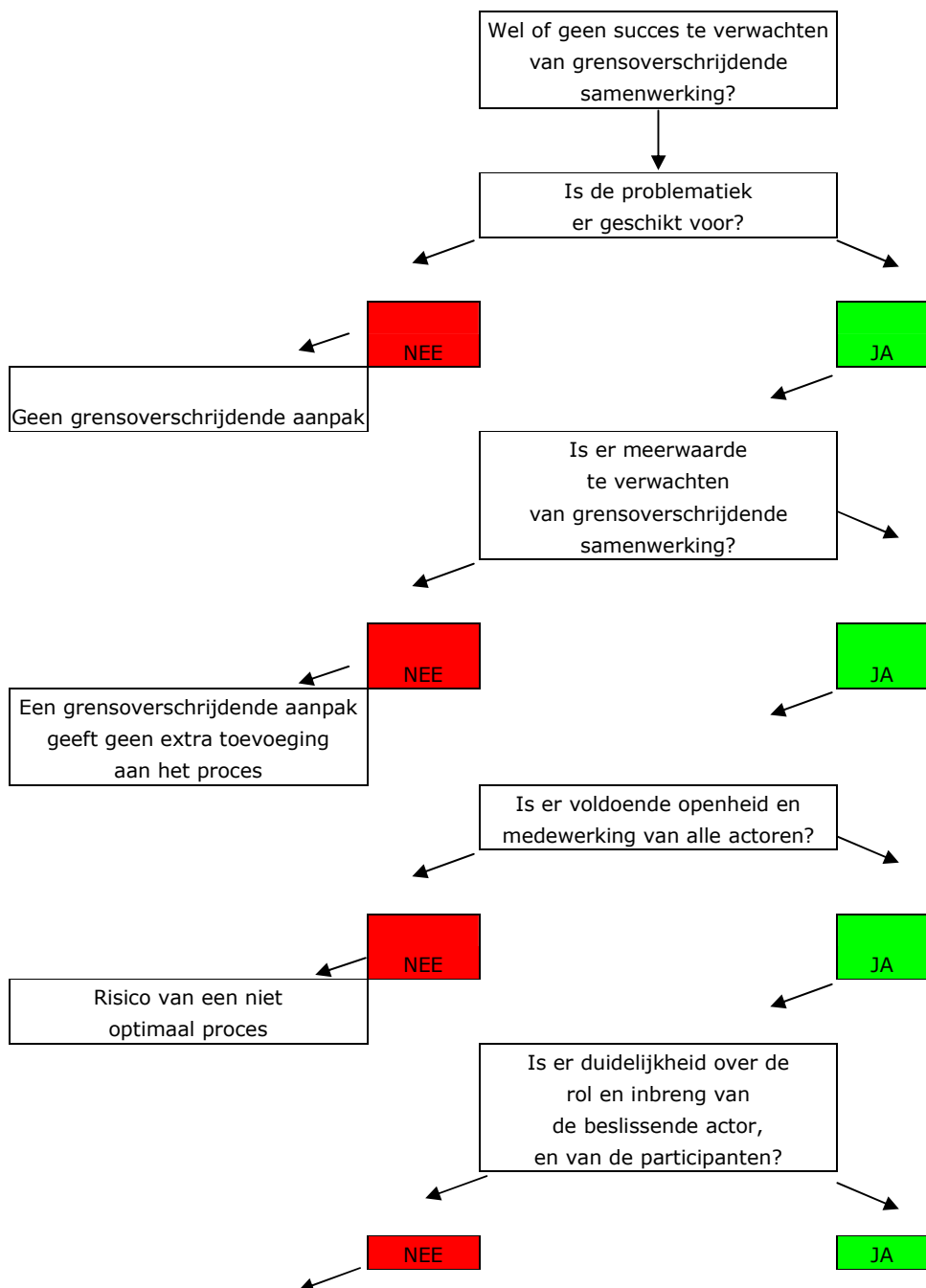
- Openheid, beslissende actoren moeten wel in staat en bereid zijn om invloed te delen met overige actoren. Bij grensoverschrijdende samenwerking helemaal relevant. Door

- twee gelijkwaardige partners aan beide zijden van de grens is openheid van zaken van groot belang om er voor te zorgen dat samenwerking daadwerkelijk zin heeft.
- Duidelijkheid over de rol en inbreng van de beslissende actor en van de participanten, doordat er sprake is van grensoverschrijdende samenwerking ligt er geen blauwdruk vast hoe deze samenwerking vorm te geven. Belangrijk is wel dat de beslissende actoren duidelijkheid hebben over hoe ze de samenwerking gaan vormgeven. Zowel intern als extern van belang, zodat alle actoren weten waar ze aan toe zijn.
  - Meerwaarde van grensoverschrijdend samenwerken, samenwerken heeft alleen zin als er meerwaarde valt te verwachten van samenwerken. Alleen dan kunnen de benoemde voordelen behaald worden.
  - Constructieve relatie tussen betrokkenen, grensoverschrijdende samenwerking houdt automatisch in dat actoren willen samenwerken voorwaarde hierbij is wel dat actoren constructief tegen over elkaar staan. Natuurlijk zullen er belangentegenstellingen of verschillen van mening bestaan, en het sluit ook zeker niet uit dat er geen conflicten en spanningen zullen optreden. Alleen moet er wel een overheersende gedachte zijn om er samen uit te komen. De betekenis van zo'n (constructieve relatie kan worden uitgewerkt in drie deelprocessen
    - Constructieve structurele relatie: een relatie werkt het beste als het van twee kanten komt. Daarom is het ook zinvol als actoren het erover eens zijn, dat je samen er meer van kan maken dan alleen. Zo creëer je een bepaalde afhankelijkheid van elkaar om bepaalde doelstellingen te creëren. Vaak werkt het natuurlijk nog beter als de partijen van tevoren al eerder succesvol hebben samengewerkt, en er al een structuur van samenwerking aanwezig is.
    - Constructieve culturele relatie, om met elkaar samen te kunnen werken is het aan te bevelen om ook in cultureel opzicht elkaar te begrijpen. Er moet een gezamenlijke zin- of betekenisgeving zijn. Dit kan voortkomen uit gezamenlijke normen en waarden of een gezamenlijk idee over de problematiek of de beleidsinhoud. Er hoeft niet per se een gemeenschappelijke overeenstemming te zijn, maar wel een gemeenschappelijke basis om tot overeenstemming te komen in het proces. Het is belangrijk dat de partijen beschikken over kennis en ervaringen om ondanks eventuele verschillen toch samen tot een oplossing te komen, waarbij een positief resultaat voorop staat.
    - Constructieve persoonlijke relatie, om goed met de verschillende personen samen te kunnen werken is het noodzakelijk dat de relatie tussen deze personen 'werkbaar' is. Het kan niet zo zijn dat door negatieve persoonlijke ervaringen het proces niet succesvol kan verlopen. Dan is het verstandig om de samenwerking via een ander persoon te laten verlopen.
  - Geschikte problematiek, is de geconstateerde problematiek wel geschikt voor grensoverschrijdende samenwerking. Aan de hand van de volgende punten kan dat bekeken worden.
    - De problematiek laat voldoende tijd om te praten alvorens te handelen, samenwerken kost tijd en die moet er wel zijn.
    - De problematiek heeft voldoende belangstelling, om de samenwerking zinvol te laten zijn is voldoende belangstelling belangrijk om de samenwerking tot stand te laten komen.
    - Overige actoren moeten er brood in zien, als beide partijen aan beide zijden van de grens er brood in zien zal dit het planproces versnellen en verbeteren
    - De problematiek is hanteerbaar: de schaal waarop het plan wordt uitgewerkt moet passen bij de schaal waarop de grensoverschrijdende samenwerking plaats vindt. Afhankelijk van de situatie kan dat op regionale/nationale of Europese schaal zijn

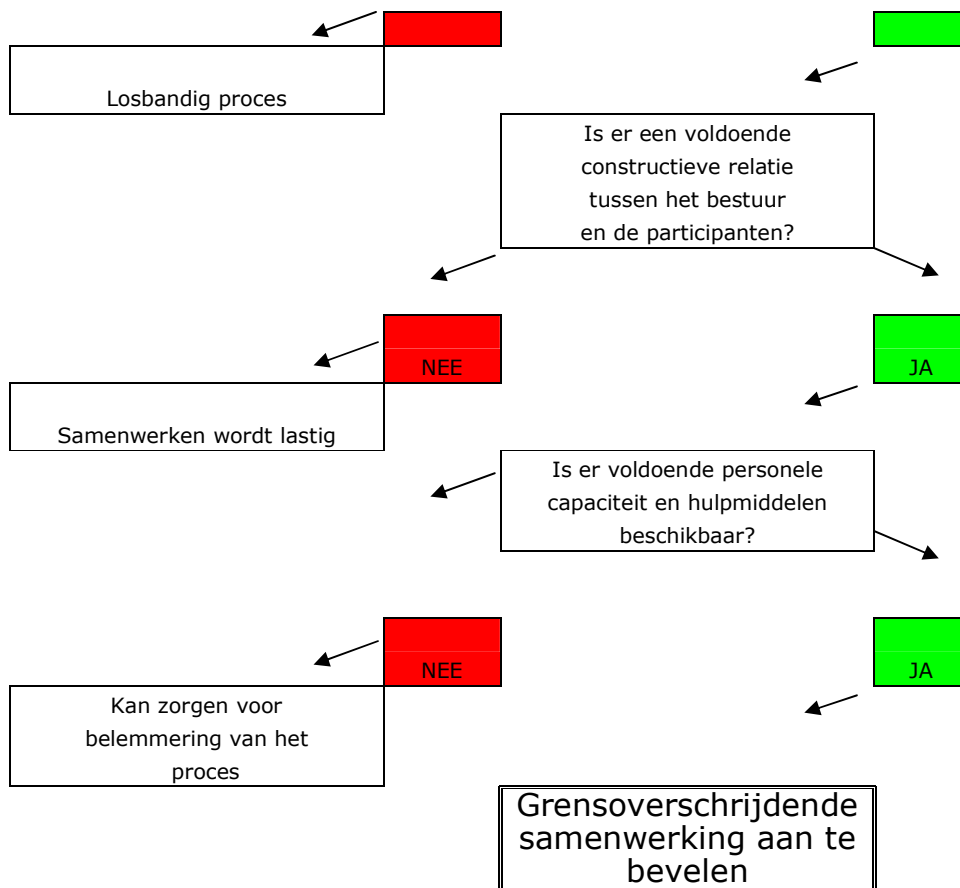
- De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd, omdat het gaat om het komen tot samenwerking is het van belang dat het project zich nog in de initiatiefase bevindt. In de initiatiefase is nog weinig bekend en veel mogelijk om te bepalen in welke richting het project vorm gegeven gaat worden en hoe de samenwerking gaat plaatsvinden.

Al deze 'lessen' uit inspraak en participatie kunnen ook worden weergegeven in een zelfde soort beslisschema als ook voor interactieve samenwerking is opgesteld.

Belisschema wel of geen grensoverschrijdende samenwerking op basis van interactieve samenwerking







Figuur 3.3 wel of geen grensoverschrijdende samenwerking

### 3.4.2 Wilsvorming

Wilsvorming kan omschreven worden als het vormen van een gemeenschappelijke mentale instelling op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of besluiten voor een bepaalde handeling.<sup>53</sup> Het is de bedoeling om de mensen te laten wennen aan de uit te voeren plannen. Het is een noodzakelijk onderdeel van het proces om zo tot maatschappelijke draagkracht voor te plannen te creëren. Aan ieder overheidsbesluit gaat wilsvorming vooraf.<sup>54</sup>

Een cruciaal onderdeel van de wilsvorming zijn de psychologische factoren die in sterke mate bepalen hoe de mensen reageren en te beïnvloeden zijn. En omdat er bij ruimtelijke planning ingegrepen wordt in de fysieke leefomgeving van de mensen, is het belangrijk om de mensen op de juiste manier te 'beïnvloeden', en te begrijpen hoe deze processen lopen.

Om draagkracht te creëren is het noodzakelijk in te spelen op de gevoelens die spelen bij de betrokkenen, deze kunnen zeer divers zijn. De veranderingen die het gevolg zijn van het ingrijpen in de fysieke leefomgeving worden vaak beoordeeld door de selectieve perceptie van mensen. Dit houdt in dat een waarnemer slechts die aspecten van een situatie waarneemt die overeen stemmen met criteria welke de waarnemer in het verleden heeft opgebouwd. Andere auteurs

<sup>53</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

<sup>54</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

noemen nog de theorie van cognitieve dissonantie, waarbij het dan vooral gaat om het verlangen naar consistentie, en worden veranderingen niet als plezierig ervaren.<sup>55</sup>

Concluderend kan wel gezegd worden dat sociaal-psychologisch gezien geldt: hoe vaker mensen aan een bepaald idee bloot worden gesteld, hoe groter de kans is dat zij dit idee als acceptabel aanvaarden. Hier ligt dus de sleutel om tot uitvoering te komen van wilsvorming, door het publiek er vaak bij te betrekken. Daar liggen de mogelijkheden om mensen te 'bewerken' door te kiezen voor een aanpak waarbij alle actoren serieus genomen worden, en ook geïnformeerd worden. En dat is mogelijk op verschillende manieren.

Een eerste globale onderverdeling tussen de verschillende wilsvormingmechanismen zijn, de twee verschillende wijzen waarop communicatie kan verlopen. Dit kan gebeuren vanuit één verzender en de ontvangers kunnen alleen die berichten interpreteren. Een meer gebruikelijke manier is tegenwoordig om de wilsvormende communicatie te laten plaatsvinden door alle actoren. Dan is het mogelijk om voor elke actoren deel te nemen aan het wilsvormings proces, en kan een ieder zijn wil tonen. Deze communicatie kan op verschillende schaalgrote plaatsen, van massale actoren tot enkele personen.

Wat is als de deelnemende actoren bekend zijn de juiste manier om een zo goed mogelijk wilsvorming te creëren. Het is verstandig om na te gaan hoe de actor die je wilt beïnvloeden al staat in het proces. Wat is zijn of haar perceptie op dit moment. Dit kan zijn van tot extreem negatief tot aan het andere uiterste, extreem positief. Hier moet je als zender op in spelen. Een actor die al een positieve kijk heeft op het geheel moet je stimuleren om dat beeld vast te houden of juist nog verder te versterken. Het andere uiterste van het spectrum kost vaak meer energie. Het is dan de bedoeling om de perceptie van die actor zodanig te beïnvloeden, dat de perceptie van die actor zodanig wijzigt dat er zo mogelijk een positief beeld ontstaat. Dit is natuurlijk makkelijker gezegd dan gedaan, om dit proces te beïnvloeden zijn tal van mogelijkheden bedacht die dit proces kunnen vergemakkelijken.

Wilsvorming kan op verschillende momenten plaatsvinden en heeft in elk stadium een bepaald beoogd doel om te bereiken. In het begin stadium kan er meteen al wilsvorming optreden bij het openbaar maken van de plannen. De initiator kan zijn plan zo presenteren dat het zo gepresenteerd wordt dat het geweldig voor iedereen is, om zo meteen al een voorsprong nemen in de wilsvorming. Een volgende stap die door alle actoren genomen kan worden is het proberen te creëren van aandacht. Dit kan op vele manieren al blijft de massa media daarvoor altijd een zeer interessante partner. Een volgende mogelijkheid is de verdere consultatie, en daarmee de acceptatie van de boodschap. Om zo de ontvanger te laten wennen aan actie en de handelswijze, om zo een beter begrip te creëren.

Wilsvorming is en blijft een proces dat belangrijk is en dat altijd aan verandering onderhevig is. Actoren en hun posities veranderen, plannen worden aangepast en op de langere termijn veranderen zelfs de normen en waarden waar de perceptie grotendeels op gebaseerd is. Om over verdraaiingen, vervormingen en misleidingen nog maar niet te spreken die in de politiek ook nog een invloed rijke rol kunnen spelen. Om toch te komen tot het doel van wat er beoogd wordt, gaat het er bij het maken van beleid bepaald niet altijd om aan te tonen wat gedaan moet worden, maar het gaat erom mensen te overreden datgene te doen waarvan zij al weten dat het gedaan moet worden.<sup>56</sup> Om zo ver te komen volstaan alleen rationele argumenten niet, overreding is alleen mogelijk door een combinatie van rationele argumenten en overreding. Pas als het publiek de nieuwe ideeën accepteert, is het mogelijk om het beleid verder uit te voeren.

---

<sup>55</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

<sup>56</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

De methoden voor wilsvorming zijn zoals gezegd divers, een aandachtspunt hierbij is wel dat wilsvorming lang niet altijd positief ontvangen wordt. Met als gevolg dat er juist een negatiever beeld ontstaat dan was beoogd. Als insteek moet de verzender altijd beginnen om de juiste informatie te verstrekken. Onjuiste of bewust incomplete informatie is erg gevaarlijk en onjuist om van gebruik te maken in een planproces.

Om het overzicht compleet te maken volgen nu nog een paar methoden, die De Roo & Voogd<sup>57</sup> noemen, die gebruikt kunnen worden om via wilsvorming de perceptie van de actoren te beïnvloeden.

- Aanhaken bij ongewenste of onaantrekkelijke feiten
- Achter de muziek aangaan
- Aperte beweringen
- Argumenteren
- Belachelijk maken
- Canvassing
- Cardstracking
- Citeren van deskundigen
- Compensatie
- Mythologisering
- Oppositie
- Orkestratie
- Overdrijving
- Overdracht
- Presentatie gemeenschappen
- Rationalisatie
- Simplificatie
- Stilzwijgen
- Suggestie

#### **3.4.2.1 Wilsvorming en grensoverschrijdende samenwerking**

Wilsvorming wordt beschreven als het vormen van een gemeenschappelijke mentale instelling op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of besluiten voor een bepaalde handeling. Het gaat met name om psychologische factoren die in sterke mate bepalen hoe de mensen reageren en te beïnvloeden zijn. Voor de totstandkoming van grensoverschrijdende samenwerking is deze afstemming vooral toe te passen op de initiërende actoren aan beide zijden van de grens. Hoe staan beide partijen tegenover de plannen, is het één partij die met het initiatief komt, dan is wilsvorming een manier waarop aan de andere partij de nut en noodzaak kenbaar gemaakt kan worden.

Hierdoor kan draagkracht voor het plan bewerkstelligd worden, want beide actoren moeten wel wat in het plan zien anders wordt samenwerking erg lastig, is in de vorige paragraaf naar voren gekomen. Om draagkracht te creëren is het noodzakelijk in te spelen op de gevoelens die spelen bij de betrokkenen, deze kunnen zeer divers zijn. Bij grensoverschrijdende samenwerking gaat het er dan om, om te weten hoe de partner in het andere land tegenover het plan staat en hoe dit eventueel te beïnvloeden is. Met als doel een mogelijke positieve houding te stimuleren of een negatieve houding te beïnvloeden, met als doel de perceptie van die partij te wijzigen zodat er een positief beeld ontstaat voor een gezamenlijk project en samenwerking. In het theoretische gedeelte van deze paragraaf zijn een aantal methoden gebruikt die voor wilsvorming gebruikt kunnen worden. Deze zijn ook toe te passen voor grensoverschrijdende wilsvorming.

---

<sup>57</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

### 3.4.3 Machtsvorming en machtsuitoefening

Als we uitgaan van een interactieve aanpak van het planningsproces, staan hier de woorden communicatie, macht en sanctie centraal. Deze drie woorden gebruikt Giddens<sup>58</sup> in zijn (sociale) structurateitstheorie op het interactieniveau om de relaties tussen mensen te verklaren.

Sancties zijn noodzakelijk indien er sprake is van een (machts)overheersing. De eventuele rechtvaardiging van de overheersing komt tot uitdrukking in de normen die heersen. Een overheersing dient namelijk altijd gerechtvaardigd te worden. Daardoor is machtsuitoefening ook mogelijk, omdat de bestaande overheersingstructuren toestaan dat een bepaalde actor zijn wil dwingend kan op leggen aan een andere actor. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het gemeentelijke bestemmingsplan dat bindend is voor de burgers.

Als gevolg van de machtsverhoudingen wordt ook de communicatie bepaald, wie praat met wie en wanneer. Het is belangrijk om achter deze sociale structuren van betrokken te komen, en om deze ook te begrijpen. Om zo te kunnen doorgronden hoe actoren ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd, en de rol die elk van de actoren daarbij wil of weigert te spelen: het sociale systeem of netwerk.<sup>59</sup> Een goed begrip van dit sociale netwerk is van belang om tot gemeenschappelijke afspraken te komen, en om deze afspraken tot succesvolle en samenhangende acties te laten komen.

Nu de begripsbepaling en de positie van het woord macht is geïntroduceerd, is het belangrijk om dieper in te gaan op het begrip macht. Macht is een belangrijke factor in alle processen van planning. Om de verschillende hoedanigheden van macht met betrekking tot het aantal regels te overzien, valt er in het boek van De Roo en Voogd<sup>60</sup> een schematisch overzicht te lezen wat hieronder in figuur 3.4 is weergegeven.

REGELS	MACHT		
	Geen	Weinig	Veel
Geen	horizontaal netwerk	onderhandelen	hiërarchie
Veel	procedures	Incentives (prikkels)	bureaucratie

Figuur 3.4 schematisch overzicht macht en regels

Uit dit schema vallen verschillende wegen van macht op te maken. Een duidelijk verschil bestaat er tussen een horizontaal netwerk en bureaucratie. Bij een horizontaal netwerk is het zo dat er tussen de verschillende actoren geen hiërarchie bestaat. Niemand staat boven een ander, iedereen bevindt zich op gelijke voet. In sommige gevallen kan dit goed werken, alleen als er geen volstrekte overeenstemming bestaat wordt het al snel lastig. Er zijn namelijk geen regels of vormen van macht die bepalen wat er dan gebeuren moet.

Het andere uiterste is de situatie waarover vaak negatief gepraat wordt, de bureaucratie. In deze situatie staan zowel veel regels als veel macht in het krachtenveld op elkaar in te werken. Dit kan gezien worden als lastig en moeilijk uitvoerbaar. Veel regels en veel macht geven al snel het idee van te veel. En kunnen dan ook snel beschouwd worden als te betuttelend, en het is de laatste tijd dan ook een trend geworden om dit te verminderen. Alleen welke verdeling tussen macht en regels gekozen moet worden hangt elke keer af van de specifieke omstandigheden van elk geval apart.

<sup>58</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

<sup>59</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

<sup>60</sup> Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum.

De Duitse filosoof Jürgen Habermas maakt in zijn handelingstheorie een combinatie tussen macht en argumenten. Hij maakt een onderscheid tussen strategisch en communicatief handelen, waarbij het bij strategisch handelen vooral de nadruk ligt op handelingen met behulp van de instrumenten. Er wordt met behulp van vaststaande patronen van macht en regels (instrumenten) een zo rechtstreeks mogelijke verwezenlijking van de doelen bewerkstelligd.<sup>61</sup>

De andere manier van handelen is de communicatieve handeling, die als grondslag heeft om tot een zo groot mogelijke waardenovereenstemming te komen. Communicatief handelen dient volgens Habermas te voldoen aan de volgende eisen: juistheid, waarheid en waardigheid.<sup>62</sup> En met deze communicatieve manier van handelen combineert Habermas in feite weer de drie begrippen die centraal staan in dit hoofdstuk; inspraak & participatie, wilsvorming en machtsvorming & machtsuitoefening.

Nu het wel duidelijk is dat communicatief handelen steeds meer als normaal beschouwd wordt, komt de vraag op in wiens handen ligt de macht en zeggenschap nu eigenlijk. Door toenemende liberalisatie geeft de centrale overheid steeds meer macht uit handen. Private bedrijven nemen taken over die eerst nog door de overheid als coördinator werden uitgevoerd. Daar komt nog bij dat centraal al lang niet meer in de mode is dat nu als motto geldt; decentraal wat kan, centraal wat moet. De betekenis van ruimte is in deze ontwikkeling geleidelijk veranderd. Was het eerst meer een bestaansvoorwaarde om het maatschappelijke handelen te conditioneren, tegenwoordig biedt ruimte ook een mogelijkheid om geld te verdienen.<sup>63</sup> Dit is ondermeer de invloed van de toenemende macht uit Brussel. Het Europese beleid stelt namelijk het subsidiariteitsbeginsel voorop, wat betekend dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burgers genomen moeten worden.

De keerzijde van decentralisatie is het ontstaan van ongelijkheid in behandeling.<sup>64</sup> Dit kan echter ook positief bekeken worden omdat de plannen nu beter passen bij de lokale omstandigheden. Iedereen zal niet meer gelijk behandeld worden, en er zullen wel degelijk verschillen optreden. Het gehele plaatje laat over het geheel wel een beter resultaat zien.

Een geschetst toekomstig scenario in het adviesrapport dat Aarts en During hebben geschreven in opdracht van het InnovatieNetwerk, is om de macht van onderuit te laten komen. En zij komen dan ook met de volgende aanbeveling: in plaats van theoretische constructies te bouwen die vervolgens in de samenleving worden geplaatst, moeten we organiseren en construeren vanuit de samenleving zelf. Deze constructies moeten vervolgens worden ingekaderd in nationale kaders van veiligheid en in regionale en nationale ruimtelijke hoofdstructuren. Op deze wijze moet de planvorming meer ruimte bieden aan en zich voegen naar wat mensen willen, wat mensen doen en waar mensen betekenis aan geven.

Dit geeft veel stof tot nadenken en levert veel vragen op. En in deze paragraaf dan vooral de eventuele machtsveranderingen die dan zullen moeten optreden. Want machtsverschil,

---

<sup>61</sup> Moolen, B. van der, H. Voogd (red.) (1995), *Nimby: niet in mijn achtertuin maar waar dan?*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

<sup>62</sup> Moolen, B. van der, H. Voogd (red.) (1995), *Nimby: niet in mijn achtertuin maar waar dan?*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

<sup>63</sup> Aarts, N., R. During (2006), *Zelforganisatie en ruimtegebruik; van open netwerken en gesloten gemeenschappen*, InnovatieNetwerk, Utrecht. <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

<sup>64</sup> Aarts, N., R. During (2006), *Zelforganisatie en ruimtegebruik; van open netwerken en gesloten gemeenschappen*, InnovatieNetwerk, Utrecht. <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

machtsuitoefening en machtsstrijd zullen overal aanwezig zijn waar mensen met elkaar samenwerken.<sup>65</sup>

Als slot toevoeging is het nog interessant om te kijken naar de middelen die ingezet kunnen worden in de machtsstrijd. Met welke middelen kunnen de verschillende deelnemers van het planproces de strijd aangaan? In een 'normaal' land als Nederland zijn de middelen die gebruikt kunnen worden deels ingeperkt door de rechtsbeschermingstelsel dat wij hier hebben. Alleen volgens Van der Moolen & Voogd, is de rechtsbescherming voor de burgers slecht beperkt. De rechtsbescherming is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hieruit vloeien de volgende vereisten voort; informatie over de voorgenomen besluitvorming; de mogelijkheid voor belanghebbenden om hun zienswijze naar voren te brengen; termijnstelling, publicatie en motivering en de mogelijkheid tot beroep. J. Spyksma schrijft in zijn artikel 'Macht versus argumenten: de planning van en het verzet tegen een internationaal bedrijvenpark in Friesland' dat dat allemaal nog niet automatisch tot gevolg heeft dat de burgers nu volledig beschermd zijn. Volgens Spyksma kunnen bestuurders al lang van te voren hun plannen vastleggen, en wat heeft het recht van de zienswijze van de burgers dan nog voor zin. Het valt immers bijna niet aan te tonen dat deze bestuurders dit daad werkelijk hebben bekokstoofd. Bovendien kunnen burgers volgens de Awb pas in beroep gaan, wanneer er door bestuurders besluiten met rechtsgevolgen zijn genomen.

Andere middelen die aangewend kunnen worden naast de rechtsmiddelen zijn o.a. middelen als geld, informatie, erkenning en gezag, deskundigheid, publieke steun, tijd, contacten en relaties.<sup>66</sup>

#### **3.4.3.1 Machtvorming en machtsuitoefening met grensoverschrijdende samenwerking**

Bij dit element van interactieve planvorming staan de woorden communicatie, macht en sanctie centraal. Deze zijn ook toe te passen op grensoverschrijdende samenwerking waarbij communicatie ook van groot belang is, wie praat met wie en wanneer. Om te zorgen voor goede samenwerking is communicatie tussen de partners van belang. Het is belangrijk in te zien hoe deze sociale structuren van actoren gepositioneerd zijn om samenhang tussen actoren te begrijpen. Voor grensoverschrijdende samenwerking is communicatie tussen partners nog extra complex, doordat contacten minder gebruikelijk zijn en verschillen bestaan in manieren van werken en denken.

Wel zal er tussen landen eerder sprake zijn van gelijke mate van macht. Dit is van belang voor hoe de samenwerking tussen partijen zal verlopen. Indien er sprake is van gelijke machtsverhoudingen zal er sprake zijn van een horizontaal netwerk. Probleem wat hieruit naar voren komt is hoe deze samenwerking vorm te geven en te stroomlijnen. Er bestaan geen bestuurlijke kaders voor grensoverschrijdende samenwerking en Europese regelgeving op dat vlak is ook nog erg zwak. Met als probleem dat het moeilijk te bepalen is wiens handen de macht en zeggenschap nu ligt.

Mogelijkheid is om macht van onderuit te laten komen, in plaats van sturing boven af. Als grensregio's zelf overgaan tot overleg en samenwerking tot elkaar zoeken. Afweging zit alleen in het feit hoe vrijblijvend dit blijft of dat het verder wordt ingekaderd in de besluitvorming.

---

<sup>65</sup> Peper, B. (2002), *Een dolend land*, De bezige bij, Amsterdam.

<sup>66</sup> Moolen, B. van der, H. Voogd (red.) (1995), *Nimby: niet in mijn achtertuin maar waar dan?*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

### 3.5 Resumé

In dit hoofdstuk is beschreven wat de ontwikkeling van de planningsbenadering is geweest. Dit heeft tot gevolg gehad dat voor complexe projecten een procesoptimalisatie voorop staat. De juiste planningsbenadering die daarbij past is interactieve planvorming. Daarom is vervolgens besproken wat interactieve planvorming inhoudt en wat dat voor betekenis kan hebben voor grensoverschrijdende samenwerking. Na de positionering van interactieve planning in het planvormingsproces is dit principe van samenwerken verder uitgewerkt in drie kernkarakteristieken van het begrip interactieve planvorming.

Eerste element is de *inspraak en participatie*, hierbij staat voorop het noemen van voordelen en doelstellingen van samenwerken en aan welke voorwaarden samen werken stelt aan de materie. Veel van deze aan de orde gekomen punten zijn weer toe te passen op grensoverschrijdende samenwerking. Het principe van het komen tot samenwerking is hetzelfde, alleen vindt het voor grensoverschrijdende projecten plaats op een andere schaal en tussen andere actoren. Op basis van de besproken theorie over interactieve samenwerken is in deze studie een model opgesteld dat vanuit de interactieve planning is toegepast op grensoverschrijdende samenwerking. Dit geeft een goede leidraad voor het beoordelen van grensoverschrijdende samenwerking en zal ook gebruikt worden bij het opstellen van de scorekaart.

Volgende besproken element van interactieve samenwerking is de *wilsvorming*. Ook de theorie hiervan is weer toegepast op grensoverschrijdende samenwerking. Van wie komt het initiatief en hoe wordt dit initiatief ontvangen door de andere beoogde partij voor samenwerking. Bij grensoverschrijdende samenwerking is dit interessant omdat de grens toch vaak zorgt voor barrièrewerking en samenwerking geen vanzelfsprekendheid is. Daarom is het van belang op de hoogte te zijn van de situatie van de partner, hoe staat deze hierin en hoe is die perceptie eventueel te beïnvloeden. Vanuit de theorie zijn ook instrumenten aan de orde gekomen die mogelijk gebruikt kunnen worden om de wil beter te vormen. Ook het aspect van wilsvorming wordt als mogelijkheid meegenomen bij het opstellen van de scorekaart.

Laatste besproken element is de *machtsvorming en machtsuitoefening*. Voor grensoverschrijdende samenwerking vooral van belang vanwege de bijzondere positie van samenwerking. Door samenwerking tussen landen is er snel sprake van een horizontale samenwerking waarbij hiërarchie ontbreekt en waarbij het vraag is wie de besluiten neemt. Vanuit Europa is hier geen regelgeving voor en daarom valt er meer te verwachten van lokale samenwerkingsinitiatieven.

Concluderend kan gezegd worden dat interactieve samenwerking veel gemeen heeft met grensoverschrijdende samenwerking. Voorwaarden en kenmerken van samenwerking zijn ook toe te passen op het grensoverschrijdende beoordeling van samenwerking. Uit dit hoofdstuk zijn drie kernelementen naar voren gekomen die elk een duidelijk punt vormen bij samenwerking.

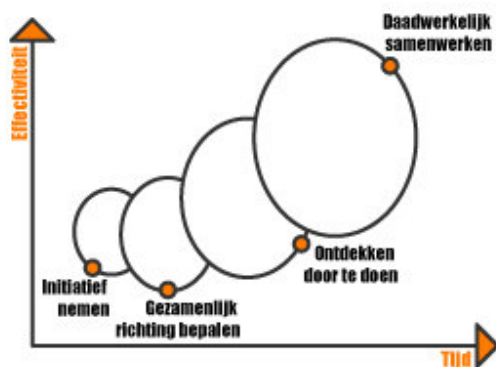
In het volgende hoofdstuk staan manieren van samenwerken centraal. Beschrijving van die manieren van samenwerken heeft weer hetzelfde doel, namelijk vanuit de beste vorm van samenwerken weer lessen trekken voor grensoverschrijdende samenwerking.

## Hoofdstuk 4 Samenwerkingsvormen

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk stond het komen tot samenwerking centraal. In dit hoofdstuk gaat het om de samenwerking zelf. Samenwerken tussen organisaties en mensen in organisaties is een middel om een bepaald doel of resultaat te behalen.<sup>67</sup> Samenwerken klinkt als een eenvoudig thema, alleen blijkt het in de praktijk vaak moeilijker tot stand te brengen. Waarom er voor samenwerken gekozen wordt is vaak terug te leiden naar het feit dat samen meer kan worden bereikt dan alleen. Voor grensoverschrijdende samenwerking is het juist die bijna noodzakelijke samenwerking tussen beide landen die het thema zo bijzonder en tegelijk ook ingewikkeld maakt.

Het komen tot samenwerking is geen vanzelfsprekendheid. In de probleemanalyse van dit onderzoek is al naar voren gekomen dat het komen tot samenwerking in de initiatiefase van een project juist het probleem is van regionaal grensoverschrijdende railinfrastructuurplanning. In figuur 4.1 zijn de verschillende fasen bij samenwerken weergegeven. Hieruit is op te maken in welke fase en met welke effectiviteit een bepaalde fase samenhangt. Eerste stap is het initiatief nemen en vervolgens samen richting bepalen. Om de samenwerking vorm te geven zijn er in de praktijk verschillende samenwerkingsvormen gebruikelijk.



Figuur 4.1 Fases bij samenwerken<sup>68</sup>

Een opkomende vorm van samenwerken die gebruikt wordt bij complexe projecten is publiek private samenwerking. In deze studie is gekozen de focus te leggen op deze publiek private samenwerking. Hiervoor is gekozen omdat de keuze voor een bepaald organisatie-model het resultaat is van een aantal strategische overwegingen. Het gaat hierbij om de invloed van de opdrachtgever, de taakverdeling tussen partijen en de relaties van het project met de omgeving en de marktsituatie.<sup>69</sup> Publiek private samenwerking als organisatie-model is hierbij gepositioneerd als samenwerkingsvorm die veel ruimte geeft voor het integreren van opbrengsten van het project in de uitbesteding. Dit is van belang voor een complex project waarbij de kaders nog niet zijn gesteld. Dit geldt ook voor het project Groningen – Hamburg, waarbij de taakverdeling taakverdeling tussen partijen en de relaties met de omgeving en de

<sup>67</sup> <http://www.samenwerkentussenorganisaties.nl/>

<sup>68</sup> <http://www.samenwerkentussenorganisaties.nl/>

<sup>69</sup> Koning de J.S.C.M, N.W.M.G. Sproncken (2001) Contracten bij bouwprojecten. Berenschot Osborne



marktsituatie nog onzeker zijn en daarom vragen om veel ruimte. Hiervoor is samenwerking in de vorm van publiek private samenwerking een samenwerkingsvorm die hier goed bij past.

Doel van publiek private samenwerking is het creëren van meerwaarde, door beide partijen datgene te laten doen waar ze het beste in zijn. Volgens Bult-Spiering (2003) heeft deze meerwaarde vier verschijningsvormen, deze worden verder op in dit hoofdstuk beschreven. Doel van dit hoofdstuk is het kunnen abstraheren van lessen uit publiek private samenwerking die ook toepasbaar zijn op grensoverschrijdende samenwerking. Wel gaat het om samenwerking op een ander niveau en tussen andere partijen, toch zijn er overeenkomsten te vinden en zijn bepaalde kenmerken op elkaar van toepassing.

Om het principe van publiek private samenwerking goed te begrijpen wordt in paragraaf 4.2 begonnen met een introductie van het principe van publiek private samenwerking, wat is het en welke vormen van samenwerking zijn mogelijk. Aan de orde komen onder meer de economische- en sociologische kenmerken die van toepassing bij de totstandkoming van de samenwerking. Dit is relevant voor dit onderzoek waarbij het ook gaat om de totstandkoming van grensoverschrijdende samenwerking.

In de volgende paragraaf, paragraaf 4.2 wordt verder ingegaan op de manier van samenwerken in de vorm van een publiek private samenwerking. Hierbij komt naar voren welke kenmerken van publiek private samenwerking van toepassing zijn en wat er van deze manier van samenwerken tussen de verschillende partijen geleerd kan worden voor het initiëren van grensoverschrijdende samenwerking. Met als uiteindelijke doel dit weer te gebruiken voor het opstellen van de scorekaart, die weer als doel heeft het beoordelen van de grensoverschrijdende samenwerkingsrelatie van het project Groningen – Bremen. De bevindingen van dit hoofdstuk worden in de conclusie samengevat zodat er een duidelijke antwoord ontstaat op de deelvraag waarop dit hoofdstuk gebaseerd is.

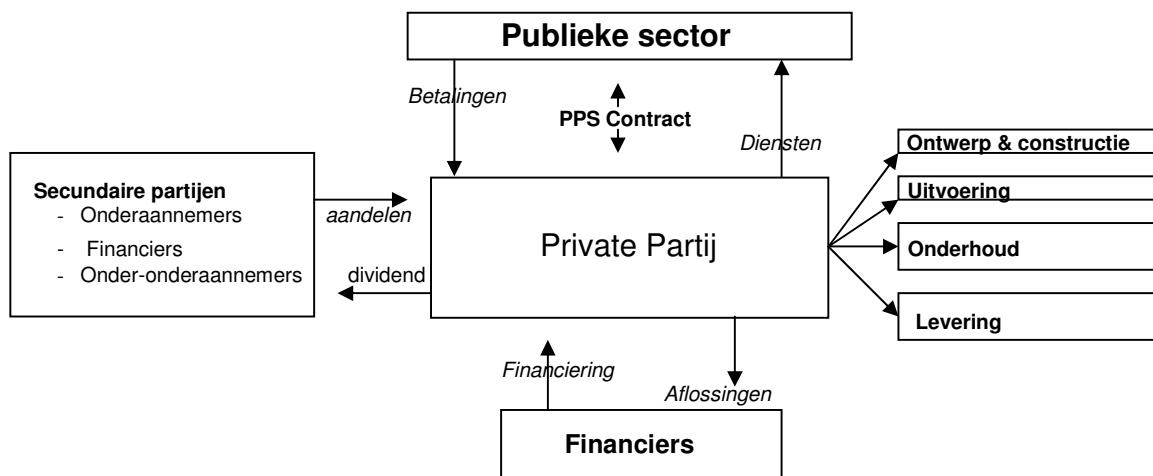
## **4.2 Publiek private samenwerking; een introductie**

Wat is Publiek private samenwerking? Publiek private samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.<sup>70</sup> Bult-Spiering gebruikt in haar proefschrift 'Publiek-private samenwerking: de interactie centraal de volgende werkdefinitie: *Eén of meer publieke en één of meer private actoren werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband met inbreng van middelen en aanvaarding van risico's en verdeling van opbrengsten.*<sup>71</sup> In figuur 4.2 is schematisch weergegeven hoe de verdeling zou kunnen zijn. Zo simpel als de term publiek private samenwerking klinkt, zijn er erg veel verschillende vormen van samenwerking. Deze samenwerkingsvormen bevatten elk een andere mate van samenwerking. Om eerst begrip te krijgen van het proces van publiek private samenwerking eerst een korte introductie.

---

<sup>70</sup> Vermeend, W (2008). PPS kan miljarden opleveren [www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl)

<sup>71</sup> Bult-Spiering, M. (2003) Publiek-private samenwerking: de interactie centraal



Figuur 4.2 verschillende partijen betrokken bij een publiek private samenwerking<sup>72</sup>

Het doel van publiek private samenwerking is het realiseren van meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Dit ligt binnen bereik, als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het beste in zijn; er ontstaat een mogelijkheid voor het ontstaan van een win-win situatie.<sup>73</sup> Deze meerwaarde kent volgens Bult-Spiering vier verschijningsvormen.<sup>74</sup>

- *Inhoudelijke meerwaarde* op het niveau van het project door een integrale benadering van de problematiek en de realisatie van verschillende, elkaar verstorende functies.
- *Financiële meerwaarde* door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs/kwaliteit verhouding ontstaat.
- *Procesmatige meerwaarde* door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen: de samenleving vindt plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten.
- *Externe meerwaarde* door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven.

Om deze meerwaarde te realiseren zal een tijdelijk samenwerkingsverband aangegaan worden tussen de publieke- en private partijen. Deze interorganisationele relatie is onder te verdelen in een verkennende fase en een fase van daadwerkelijke samenwerking. Naast economische motieven kunnen ook sociologische overwegingen een rol spelen bij het tot stand komen en functioneren van een goede publiek private samenwerking. De economische en sociologische aspecten van totstandkomen en functioneren van publiek private samenwerking vanuit interactieperspectief zijn weergegeven in tabel 4.1.<sup>75</sup> Hoe dit van invloed is op grensoverschrijdende samenwerking wordt in paragraaf 4.3 nader op terug gekomen.

<sup>72</sup> BSL Management Consultants (2004) Public Private Partnerships; A realistic alternative for railway infrastructure investments?

<sup>73</sup> Ministerie van Financiën. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>

<sup>74</sup> Bult-Spiering, W.D., G.P.M.R. Dewulf, De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief

<sup>75</sup> Bult-Spiering, W.D., G.P.M.R. Dewulf, De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief

Kenmerken totstandkomen PPS		Kenmerken functioneren PPS	
<i>Economisch</i>	<i>Sociologisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Sociologisch</i>
Ruil	Samenwerkingsbereidheid	Oplossing specifiek probleem	Bewust aangegane relatie
Complementariteit	Ideologie	Hoge prioriteit	Commitment
Externe dwang	Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid	Inbreng publiek en privaat	Flexibiliteit
Concurrentie	Positieve verwachtingen en perceptie van elkaars en van eigen vermogen tot samenwerken	Selectie aan regels gebonden	Volharding
<b>Meerwaarde</b>	<b>Vergelijkbare actoren</b>	<b>Contracten en projectorganisatie per projectsoort en per projectfase</b>	<b>Acceptatie en respect</b>
Selectie o.b.v. criteria	Domeinconsensus		Dynamiek t.g.v. beperkte onderlinge afhankelijkheid
Bereiken eigen organisatiedoel			

Tabel 4.1 Economische en sociologische kenmerken bij het totstandkomen en functioneren van publiek private samenwerking<sup>76</sup>

Publiek private samenwerking is geen nieuw verschijnsel, in de periode na de Tweede Wereld oorlog heeft het al vorm gekregen in de vorm van wederopbouw. Wel is duidelijk dat publiek private samenwerking nu een tweede golf van enthousiasme doormaakt.<sup>77</sup> Voor de overheid is dat vooral interessant om de eigen begrensde mogelijkheden te ondervangen.

Bij de start van een publiek privaat samenwerkingsproject worden heldere afspraken gemaakt over wie wat doet en vooral: wie waarvoor (financieel) verantwoordelijk is en de daarbij behorende risico's draagt. Uitgangspunt bij publiek private samenwerking is altijd dat elke partij datgene doet waarin hij het beste is. De overheid zorgt voor het beleid en de regie, het bedrijfsleven zorgt voor een professionele en efficiënte uitvoering van projecten.<sup>78</sup> Belangrijk bij deze samenwerking en het realiseren van meerwaarde is het creëren van onderling vertrouwen. Vertrouwen is op te vatten als een, min of meer, stabiele verwachting van actor A over de intentie van actor B. Actor A heeft de verwachting dat actor B zich zal onthouden van opportunistisch gedrag. Cruciaal is dat actor A zich kwetsbaar opstelt vanuit de verwachting dat actor B met zijn belangen rekening zal houden.<sup>79</sup> Onderling vertrouwen kan op verschillende manieren bijdragen aan een succesvolle publiek private samenwerking. Het onderlinge vertrouwen kan zorgen voor een grotere voorspelbaarheid, wat er weer toe kan bijdragen dat er een besparing op de transactiekosten bereikt kan worden. Ten tweede bevordert het onderlinge vertrouwen het doen van nieuwe investeringen en kan dit vertrouwen tevens het innoverend vermogen stimuleren. Vertrouwen is er niet van zelfsprekend het zal moeten worden opgebouwd. Edelenbos et al.<sup>80</sup> noemen een viertal lessen uit de literatuur die vertrouwen kunnen bevorderen:

1. Creëer wederkerigheid in de samenwerkingsrelatie
2. Creëer herhaalde interacties tussen de partners
3. Stabiliseer de interacties tussen de partners
4. Ontwerp procesregels om risico's en opportunistisch gedrag in te kaderen

De verschillende soorten van publiek private samenwerkingsvormen die wereldwijd toegepast worden staan weergegeven in figuur 4.3 De samenwerkingsvormen zijn gerangschikt naar mate van verantwoordelijkheid dan wel bij de publieke partij (donker blauw), tot vervolgens steeds meer verantwoordelijkheid voor de private partijen (licht blauw). In Nederland wordt vooral veel

<sup>76</sup> Bult-Spiering, W.D., G.P.M.R. Dewulf, De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief

<sup>77</sup> [www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl) 'PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten'

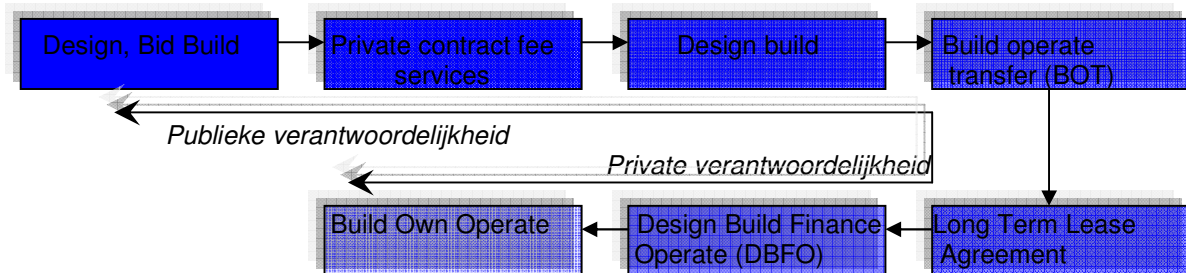
<sup>78</sup> Ministerie van Financiën, Brochure over publiek private samenwerking

<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/pps-interessant-voor-overheid-en-bedrijfsleven.pdf>

<sup>79</sup> Edelenbos J., E.H Klijn, G. Teisman, Vertrouwen als management opgave bij PPS

<sup>80</sup> Edelenbos J., E.H Klijn, G. Teisman, Vertrouwen als management opgave bij PPS

gebruik gemaakt van publiek private samenwerking in de vorm van een Design Build contract, al gaat men tegenwoordig ook verder dan alleen ontwerp en bouw, de financiering, onderhoud en exploitatie van het project in de vorm van een DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain en Operate) constructie.<sup>81</sup>



Figuur 4.3 verschillende vormen van publiek private samenwerking<sup>82</sup>

Uit figuur 4.4 blijkt dat publiek private samenwerking geen nieuw verschijnsel meer is. Wereldwijd is er al ervaring opgedaan in meer dan duizend afgeronde projecten. En daarbij komt nog het groot aantal projecten dat nog in de planning staat. Opvallend is dat de meeste publiek private projecten gesloten worden en de water- en wegensector. In Nederland is de ervaring met publiek private samenwerking nog veel kleinschaliger. In de wegenbouw wordt wel steeds vaker gebruik gemaakt van een publieke private samenwerking, maar in andere sectoren worden nog slechts de eerste pilot-projecten opgestart.

Project Type	Total Planned & Funded Since 1985				Total Funded & Completed by 10/04				% Funded & Completed by 10/04	
	#	%	\$Billion	%	#	%	\$Billion	%	% of #	% of \$
Road	656	31%	\$324.7	37%	359	32%	\$157.3	35%	55%	48%
Rail	247	12%	\$280.6	32%	107	10%	\$143.7	32%	43%	51%
Airport	182	9%	\$88.0	10%	67	6%	\$49.5	11%	37%	56%
Seaport	142	7%	\$39.5	4%	44	4%	\$10.6	2%	31%	27%
Water	616	29%	\$95.4	11%	391	35%	\$62.8	14%	63%	66%
Building	253	12%	\$59.2	7%	153	14%	\$27.0	6%	60%	46%
Total	2096	100%	\$887.4	100%	1121	100%	\$450.9	100%	53%	51%

Figuur 4.4 wereldwijde publiek private investeringen in verschillende soorten infrastructuur<sup>83</sup>

In de traditionele aanpak, de overheid als opdrachtgever en de private partijen als opdrachtnemer, knipt de overheid het project op in delen: planvorming, ontwerp, bouw, beheer en onderhoud en exploitatie. In iedere nieuwe fase sluit de overheid aparte overeenkomsten met ingenieursbureaus, aannemers, beheerders en vervoerbedrijven. De coördinatie regelt de overheid zelf. De bijbehorende risico's zijn dan ook voor de overheid, ook al is de overheid van huis uit niet altijd de partij die deze risico's het beste kan managen. De financieringsstructuur bij de overheid maakt het ook niet eenvoudiger. Al met al kan het dan lang duren voor een project van de grond komt. De gevolgen zijn bekend: versnippering, technische problemen en budgetoverschrijdingen en het uitlopen van de planning. Wat dat aan problemen en meerkosten oplevert, komt voor rekening van reiziger en belastingbetaler.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Bank Nederlandse Gemeenten [http://www.bng.nl/bng/pdf/200700Abswoude\\_10-13.pdf](http://www.bng.nl/bng/pdf/200700Abswoude_10-13.pdf)

<sup>82</sup> <http://www.fhwa.dot.gov/ppp/options.htm>

<sup>83</sup> ([http://www.fhwa.dot.gov/ppp/int\\_ppp\\_case\\_studies\\_final\\_report\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ppp/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf))

<sup>84</sup> Strukton, De kracht van PPS in lightrail

<http://www.struktonpps.com/SiteCollectionDocuments/080514%20Folder%20Strukton%20PPS%20in%20lightrail.pdf>

#### 4.2.1 Voorwaarden voor publiek private samenwerking

Een belangrijke voorwaarde voor succes bij publiek private samenwerkingsprojecten is een brede scope. Wanneer de overheid een gewenste voorziening (bijvoorbeeld een spoorlijn of een weg) koppelt aan andere ontwikkelingsmogelijkheden, kan het voor private partijen opeens veel aantrekkelijker worden om mee te doen aan het project.<sup>85</sup> In de literatuur zijn zeer verschillende opsommingen te vinden over voor- en nadelen van de publiek private samenwerking.

Het ministerie van Financiën heeft zelf een lijst kritische succesfactoren opgesteld waar bij publiek private samenwerking mee rekening gehouden moet worden, in bijlage 1 is dit overzicht weergegeven. Ook James Cuorato noemt zes voorwaarden voor publiek private samenwerking, deze zijn weergegeven in figuur 4.5.<sup>86</sup> Waaruit naar voren komt dat beide partijen daadwerkelijk belang moeten hebben wil de samenwerking slagen. Voorwaarden om dit te bereiken zijn; het creëren van een 'simpel' proces zonder al te veel bureaucratie; dit samen het erkennen van het project aan beide zijden, met respect voor elkaars waarden, en dat samenwerking meerwaarde oplevert.

1. It must be a real partnership, with shared burdens and shared rewards for both the public and private participants
2. There must be real incentives for the private sector or they will not participate
3. The public-sector must use its resources effectively and judiciously, focusing on projects where there can be success
4. Keep it simple for the private-sector by minimizing the bureaucratic procedures that can cripple a project
5. Remember that "Land is King"--it provides the public with the opportunity to control the projects
6. Public-private partnerships are a necessary and important part of the process

*Figuur 4.5 voorwaarden voor een succesvolle publiek private samenwerking volgens Cuorato*

Om te bepalen of een publiek private samenwerking ook daadwerkelijk zin heeft, heeft het ministerie van Financiën een checklist opgesteld waarin verschillende vragen beantwoord moeten worden. Komt hieruit naar voren dat publiek private samenwerking zinvol is, dan is het zaak de rollen zo te verdelen dat er meerwaarde ontstaat voor alle partijen.

#### **Publiek private samenwerking ja of nee?**

- Is er sprake van gemeenschappelijke doelstellingen bij overheden en private partijen?
- Is er politiek draagvlak, met andere woorden: is er bestuurlijk commitment voor het project?
- Heeft de overheid geld (publieke middelen) beschikbaar voor realisatie?
- Is er uitzicht op meerwaarde en efficiëntie winst als het project in samenwerking met private partijen wordt uitgevoerd?
- Is er sprake van overdraagbaarheid van risico's naar de private sector?
- Is er concrete interesse bij private partijen?- In welk stadium verkeert het project?

*Figuur 4.6 checklist ministerie van Financiën; publiek private samenwerking ja of nee?<sup>87</sup>*

<sup>85</sup>Ministerie van Financiën, Brochure over publiek private samenwerking

<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/pps-interessant-voor-overheid-en-bedrijfsleven.pdf>

<sup>86</sup> The National Council for Public-Private Partnerships, How partnerships Works.

<http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml>

<sup>87</sup>Ministerie van Financiën (2000) PPS interessant voor overheden en bedrijfsleven [www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)

#### 4.2.2 De rol van de overheid

De overheid geldt als de enige partij die democratisch gelegitimeerd is om namens de samenleving als geheel een normatieve afweging te maken en te bepalen welke publieke belangen moeten worden behartigd.<sup>88</sup> Enkele decennia geleden was het normaal geweest als de oplossing voor complexe projecten gepland en bepaald werden door de overheid. Deze top-down sturing was gebruikelijk bij de planvorming van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze manier van werken is niet meer van deze tijd en is nu vervangen door benadering van meer samenwerken tussen verschillende partijen en verschillende niveaus (zie hoofdstuk 3). Met deze verandering in denkwijze is er ook meer ruimte ontstaan voor een grotere rol voor marktpartijen in de vorm van publiek private samenwerking.

De Nederlandse overheid hecht veel belang aan publiek-private samenwerking omdat de praktijk heeft uitgewezen dat publiek private samenwerking een geschikte methode kan zijn om projecten efficiënt te realiseren.<sup>89</sup> Toch zal er nog veel werk moeten worden verzet om de neuzen dezelfde richting op te krijgen, volgens Vermeend is de cultuur bij de overheid terughoudend, ambtenaren staan niet te springen om vernieuwing. Ze denken: we doen het al vele jaren zo waarom zouden we dat veranderen. Overigens hebben private partijen het spel ook niet altijd slim gespeeld, aldus Vermeend.<sup>90</sup>

Anders dan de meeste bedrijfstakken, kan infrastructuur niet zonder actieve regisserende rol van overheidszijde. De hoeveelheid en soort goederen en diensten komen niet automatisch tot stand in de dynamiek van vraag en aanbod. Private ondernemingen zonder uitdrukkelijke inmenging van de overheid kunnen geen zinvolle afwegingen maken tussen geïnternaliseerde (dus gemonetariseerde) effecten en externaliteiten, zoals ruimtebeslag, milieu-effecten. Ook lijkt het moeilijk nieuwe infrastructurele projecten renderend te maken uit alleen tolheffing. En ten slotte is op het hoofdwegennet nauwelijks sprake van wezenlijke concurrentie, waardoor monopolistisch gedrag wordt uitgelokt.<sup>91</sup> De overheid wordt meer een regisseur, geen uitvoerder of detailcontroleur, hetgeen een bijpassende instelling en opstelling van de overheid verlangt. De centrale manager kan en moet uitbesteding overwegen van meer taken dan nu gebruikelijk. Dit vraagt om een andere benadering en ook om een andere manier van projectmanagement.

Bij publiek private samenwerking bepaalt de overheid op democratische wijze wat de te realiseren doelen zijn, wat de kwaliteitseisen zijn en binnen welke randvoorwaarden het project gerealiseerd moet worden. De overheid blijft verantwoordelijk voor de inrichting van openbare voorzieningen en het algemeen belang.<sup>92</sup> De overheid moet bij publiek private samenwerking projecten meer aandacht besteden aan het proces (de regie) en minder aan het product. De overheid zal zich kunnen richten op de volgende zaken om het succes van publiek private samenwerking te vergroten:

- Standaardisering, kennismanagement en kennisbehoud
- Structurele(re) inbedding in besluitvorming van organisaties en in sectoren
- Verbreding naar nieuwe sectoren

---

<sup>88</sup> Smit, M. Publiek-Private samenwerking: borgen van het publiek belang?

<sup>89</sup> Ministerie van Financiën (2004) Reactie op Groenboek Publiek Private Samenwerking  
<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/groenboek-met-aanbiedingsbrief.pdf>

<sup>90</sup> Vermeend, W (2008). PPS kan miljarden opleveren [www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl)

<sup>91</sup> 'Samen werken aan de weg' Raamwerk voor publiek-private samenwerking in wegeninfrastructuur. Den Haag 2002.  
[www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl)

<sup>92</sup> Ministerie van Financiën, Brochure over publiek private samenwerking  
<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/pps-interessant-voor-overheid-en-bedrijfsleven.pdf>

### **4.3 Publiek private samenwerking en grensoverschrijdende samenwerking**

Uit voorgaande paragrafen is naar voren gekomen wat publiek private samenwerking is en wat de achtergronden er van zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheid van publiek private samenwerking bij grensoverschrijdende samenwerking. Uitgangspunt bij publiek private samenwerking is het creëren van meerwaarde voor alle deelnemende partijen. Voor grensoverschrijdende samenwerking is die meerwaarde ook van belang. Kijkend naar de vier mogelijke verschijningsvormen die Bult-Spiering noemt, dan is een analyse te maken voor mogelijke meerwaarde bij grensoverschrijdende samenwerking. Allereerst de *inhoudelijke meerwaarde*, door het project/probleem op een integrale schaal te beschouwen kunnen verschillende, elkaar verstorende functies, geïntegreerd worden. Hier ligt voor grensoverschrijdende samenwerking een mogelijkheid, doordat railinfrastructuur met name landelijk gepland is in het verleden (zie hoofdstuk 3) is deze integratie tussen verschillende landen een probleem dat nu zichtbaar is. Door een integrale benadering kan meerwaarde ontstaan door het wegnemen van het obstakel van slechte afstemming tussen landen.

De tweede mogelijke vorm van meerwaarde kan *financiële meerwaarde* zijn, door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, kan een betere prijs/kwaliteit verhouding ontstaan. Dit kan een mogelijk voordeel zijn voor grensoverschrijdende infrastructuur, alleen is het niet als specifiek voordeelpunt te noemen voor grensoverschrijdende samenwerking.

Een derde mogelijke meerwaarde is *procesmatige meerwaarde*, door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen, vindt samenwerking plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten. Dit is voor grensoverschrijdende samenwerking een mogelijkheid voor het creëren van meerwaarde. De in het verleden gebruikelijke manier van nationale top-down planning liet weinig ruimte voor deze mogelijkheid, alleen de situatie is nu veranderd. Samenwerking tussen verschillende partijen en verschillende niveaus is gebruikelijk bij complexe projecten, zie hoofdstuk 3. Kenmerkend voor de huidige situatie van grensoverschrijdend samenwerken dan is opgemerkt in hoofdstuk 3, is het feit dat het komen tot afstemming tussen partijen een groot probleem is. Europese wet- en regelgeving voor infrastructuurplanning is nog zwak en vaak een nationale aangelegenheid waardoor de afstemming tussen landen beperkt blijft. Met het vroeg bij elkaar brengen van kennis en partijen kan dit probleem aangepakt worden en kan al snel meerwaarde ontstaan.

De laatste mogelijke vorm van meerwaarde is *externe meerwaarde*, dit kan bereikt worden door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven. Dit kan meerwaarde opleveren als projecten die nu nog alleen binnen de landsgrenzen bekeken worden ook grensoverschrijdend bekeken gaan worden. Dit is feitelijk hetzelfde als bij inhoudelijke meerwaarde beschreven is. Daarbij kunnen verschillende, nu nog, losse projecten samen gezien worden. Waardoor er voor een meer integrale benadering gekozen gaat worden en lijninfrastructuur niet meer los wordt gezien, maar de blik meer gericht is op gebiedsontwikkeling.

Naast deze vier vormen van economische meerwaarde die zichtbaar moeten zijn wil grensoverschrijdende infrastructuurplanning succesvol zijn, zijn ook de voorwaarden voor samenwerking belangrijk. Deze sociologische kenmerken voor de totstandkoming van publiek private samenwerking zijn voor grensoverschrijdend infrastructuurplannen interessant voor de mogelijkheden om publiek private samenwerking daar toe te passen. Deze door Bult-Spiering & Dewulf<sup>93</sup> genoemde sociologische factoren zijn de volgende: samenwerkingsbereidheid, ideologie, positieve verwachtingen en perceptie van elkaars en van eigen vermogen tot samenwerken, vergelijkbare actoren en domeinconsensus. Allemaal belangrijke randvoorwaarden die het succes kunnen bepalen van een grensoverschrijdende samenwerking. Of en hoe dit zich voordoet in de praktijk wordt in hoofdstuk 6 onderzocht aan de hand van de case Groningen – Bremen.

---

<sup>93</sup> Bult-Spiering, W.D., G.P.M.R. Dewulf, De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief

Een laatste punt dat aan de orde is geweest en toepasbaar is op grensoverschrijdend plannen is het punt van vertrouwen. Door het in hoofdstuk 3 al aangehaalde punt van problemen die ontstaan doordat op een andere schaal samengewerkt moet worden. De sturende actor is niet meer één nationale overheid zoals gebruikelijk was maar de macht wordt bij grensoverschrijdende projecten gedeeld. Ook voor bedrijven die nationaal georiënteerd zijn kan het probleem ontstaan van samenwerken met partners in een andere omgeving. Het aspect van gebrek aan vertrouwen kan een reden zijn waarom de mate van grensoverschrijdend samenwerken gering is. En dat kan weer tot gevolg hebben in de vorm van hogere transactiekosten voor publiek private samenwerking, minder nieuwe investeringen en een gebrek aan innovatie. Allemaal aspecten die samenwerking minder aantrekkelijk maken, en zo mogelijk vermeden moeten worden dan wel opgelost moeten worden. Edelenbos et al. noemen een aantal lessen uit de literatuur die vertrouwen kunnen bevorderen; creëer wederkerigheid in de samenwerkingsrelatie ; creëer herhaalde interacties tussen de partners; stabiliseer de interacties tussen de partners; ontwerp proces regels om risico's en opportunistisch gedrag in te kaderen. Deze punten worden meegenomen in hoofdstuk 6 en kunnen dan getoetst worden om de meerwaarde van publiek private samenwerking bij grensoverschrijdende infrastructuur projecten te bepalen.

#### **4.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk is de samenwerkingsrelatie in de vorm van een publiek private samenwerking beschreven. Aan de orde is gekomen wat publiek private samenwerking is en welke kenmerken van een publiek private samenwerkingsrelatie weer toegepast kunnen worden op grensoverschrijdende samenwerking. De belangrijkste elementen zijn in de vorige paragraaf naar voren gekomen, waaruit blijkt dat samenwerken in het algemeen al veel raakvlakken heeft. Daarom is het ook interessant om te kijken wat vanuit de publiek private samenwerking kan worden toegepast op grensoverschrijdende samenwerking.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat het zowel gaat om voorwaarden voor succesvol samenwerken als de resultaten die uit de samenwerking kunnen volgen. En dat moet ook het succes zijn van samenwerken, samen meer bereiken dan je alleen kunt doen. Dit geldt voor alle samenwerkingsrelaties en is ook voor grensoverschrijdende samenwerking het geval. Probleem is alleen dat de actoren wel die meerwaarde moeten zien. Om in kaart te brengen of dat het geval is en welke voorwaarden en voordelen er gelden wordt in het volgende hoofdstuk een scorekaart opgesteld aan de hand van de in hoofdstuk vier en vijf beschreven samenwerkingsvormen.



## Hoofdstuk 5 De synthese

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande twee hoofdstukken gecombineerd. Het gaat om de lessen uit de *interactieve planning* en *publiek private samenwerking*. Doel van dit hoofdstuk is op basis van die lessen een scorekaart op te stellen die gebruikt gaat worden bij de beoordeling van samenwerking bij grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, en voor dit onderzoek in het speciaal de case Groningen – Bremen.

Gekozen is voor een scorekaart omdat de beschikbare informatie van kwalitatieve aard is. Hierdoor kunnen er geen kwantitatieve uitspraken gedaan worden. Doel van deze studie is het in kaart brengen van de kwalitatieve situatie bij het komen tot samenwerking bij regionale grensoverschrijdende spoorinfrastructuurplanning. Met een scorekaart kan duidelijk worden gemaakt waar mogelijke problemen in de samenwerking zitten en hoe deze mogelijk opgelost kunnen worden. Door opgestelde vragen te beantwoorden met plussen en minnen, blijft een gewaagde kwantitatieve beoordeling uit. Wel worden plus- en minpunten inzichtelijk gemaakt en is snel te zien waar de pijnpunten liggen en waar mogelijke meerwaarde verwacht kan worden wat als support kan gelden voor het verder brengen van een project.

In dit hoofdstuk zullen zoals gezegd in paragraaf 5.2 eerst de belangrijkste lessen uit de twee voorgaande hoofdstukken worden samengevat en samengevoegd worden tot een bruikbaar geheel. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 de scorekaart vorm gegeven en is het eindresultaat de scorekaart, wat het doel is van dit hoofdstuk. De laatste paragraaf geeft een reflectie op dit hoofdstuk en geeft aan hoe de scorekaart in de praktijk gebruikt kan worden. Toetsing in de praktijk zal vervolgens gebeuren in hoofdstuk zes waar de case Groningen – Bremen beoordeeld zal worden aan de hand van de opgestelde scorekaart.

### 5.2 Gecombineerde lessen

In deze paragraaf worden de bevindingen gecombineerd aan de hand van het opgestelde schema voor al dan niet succesvol grensoverschrijdend samenwerken, zie paragraaf 3.3.1.1. In dat schema stonden zes vragen centraal die in dit hoofdstuk onderbouwd worden met de bevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken. De uitwerking is gebaseerd op de volgende zes vragen en de aan de orde gekomen theorie in hoofdstuk 3:

1. Hoe is de kansrijkheid van het probleem te beoordelen?
2. Is er meerwaarde te verwachten van grensoverschrijdende samenwerking?
3. Is er voldoende openheid en medewerking van alle actoren?
4. Is er duidelijkheid over de rol en inbreng van de beslissende actor en van de participanten?
5. Is er een voldoende constructieve relatie tussen het bestuur en de participanten?
6. Is er voldoende capaciteit, en zijn er voldoende hulpmiddelen beschikbaar?

#### 5.2.1 Hoe is de kansrijkheid van het probleem te beoordelen?

Bij de beantwoording van deze vraag gaat het erom om het voor ogen hebbende project goed te beoordelen op geschiktheid. In geval van grensoverschrijdende samenwerking gaat het er dan om of de samenwerking noodzakelijk is en op welk niveau er dan samengewerkt moet worden. Het gaat nog niet om de inhoud maar op de eerste beoordeling of grensoverschrijdend samenwerken in eerste instantie het meest voor de hand ligt.

Om de vraag van geschiktheid te kunnen beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen opgesteld die samen de geschiktheid van de problematiek in kaart moeten kunnen brengen. Eerste vraag in dit rijtje is de belangstelling vanuit beide landen voor het betreffende project. Om samen te werken zal er vanuit twee kanten de intentie moeten bestaan om er met elkaar aan te werken. Is dit niet het geval dan ligt gewone samenwerking niet voor de hand en zal er goed overwogen moeten worden hoe het project toch aan te pakken. En of eventuele (stimulerende) maatregelen genomen gaan worden, hierop wordt later op terug gekomen.

Volgende subvraag is de vraag van de *kanrijkheid van de problematiek*. Is het beoogde project hanteerbaar voor de samenwerkende partners. Door verschuiving van denken in de planningtheorie is het gebruikelijk geworden om de problematiek op een zo laag mogelijk schaalniveau aan te pakken. Voor grensoverschrijdende samenwerking is het de vraag wat het juiste niveau is. Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur gaat het vaak om grote bedragen en belangen en is afstemming op nationaal of Europees niveau al snel gebruikelijk. Alleen kan betere afstemming tussen grensoverschrijdende regio's ook goed resultaat opleveren, zonder dat er grote investeringen gedaan hoeven te worden. Te denken valt aan afstemming van dienstregeling en concessieverlening en het wegnemen van overige barrièrewerkingen die zijn ontstaan door de grens. Deze problemen zijn goed op te lossen als lokale partijen met elkaar in overleg gaan. Op regionaal niveau is de situatie goed bekend en kan er specifiek voor de regio naar een oplossing gezocht worden.

Laatste punt bij de beoordeling van de problematiek is de mogelijkheid om iets te bereiken. Is de problematiek al uitgekristalliseerd dan valt er weinig te verwachten van grensoverschrijdend samenwerken en is het aan te raden geen tijd te gaan steken in het opzetten van een nieuw project. Bij constatering dat grensoverschrijdende samenwerking juist ervoor zorgt dat de problematiek beter aangepakt kan worden is grensoverschrijdende samenwerking wel aan te raden.

### **5.2.2 Is er meerwaarde te verwachten van grensoverschrijdende samenwerking?**

Doel van samenwerken zoals dat in de literatuur over publiek private samenwerking naar voren komt is het door samenwerken bereiken van meerwaarde. Dit houdt in definitie in, dat een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld gerealiseerd kan worden. Bij deze vraag gaat het om de beoordeling of die meerwaarde ook bereikt kan worden door grensoverschrijdend te gaan samenwerken. Om een antwoord te vinden op deze vraag of dat mogelijk is, en zo ja op welk vlak worden in deze subparagraaf verschillende mogelijke vormen van meerwaarde aan de orde gesteld. Al deze vormen worden omschreven in de context van grensoverschrijdende samenwerking. Voor de beoordeling op de scorekaart worden al deze vormen apart als beoordelvraag aan de orde gesteld om zo per project te kunnen bepalen waar kansen zich voordoen om grensoverschrijdend te gaan samenwerken:

1. *Het realiseren van een hoger ambitieniveau*; door samen te gaan werken met (grensoverschrijdende) partners bestaat er een mogelijkheid dat je een meer ambitieus eindresultaat wilt of kan bereiken. Je blik is wijder en ziet meer mogelijkheden en kansen die je als je het project binnen normale kaders niet had gezien, of niet haalbaar waren geweest. Omgekeerde benadering is ook mogelijk dat je door aangaan van samenwerking juist in je mogelijkheden begrensd wordt.
2. *Het bereiken van inhoudelijke verrijking*; door samen te werken komt er meer kennis beschikbaar en kan het proces inhoudelijk verrijkt worden. Dit kan een bijdrage leveren aan de meerwaarde van het proces. Keerzijde die benoembaar is, is een overvloed aan kennis en daardoor de mogelijkheid van een stroperig proces.
3. *Vergroten draagvlak*; door succesvol grensoverschrijdend samenwerken is er vanuit de hele betreffende regio draagvlak voor het project vanuit de beslissende actoren. Hoe groter het draagvlak voor een project hoe groter de kans is op uiteindelijke realisatie.

4. *Verkorten planproces*; succesvolle samenwerking kan er voor zorgen dat het totale planproces verkort kan worden. Wordt in de beginfase overeenstemming bereikt of de te nemen stappen dan kan dat in het verloop van het proces zorgen voor versnelling van de doorlooptijd. Voorwaarde is wel het bereiken van die overeenstemming met de betrokken actoren, hiervoor moet eventueel in de beginfase extra tijd worden gestoken.
5. *Verbeteren van de interne organisatie*; samenwerken met andere partijen kan een nieuwe blik opleveren over de normale gang van zaken binnen een organisatie. De mogelijkheid bestaat om al samenwerkende aan een project te leren van elkaars problemen en kansen. Hierdoor kan de interne werkwijze eventueel verbeterd worden.
6. *Verbeteren imago*; een groot succesvol (grensoverschrijdend) project kan bijdragen aan het verbeteren van het imago van de regio en van betreffende samenwerkende partners. Afhankelijk van het draagvlak en de positieve/negatieve gevolgen in alle opzichten kan het imago vernaderen. Dit betekent ook dat imago juist verslechterd als project niet succesvol is of het draagvlak beperkt is.
7. *Financiële meerwaarde door het verdelen van risico's*; bij samenwerken kunnen ook de risico's verdeeld worden onder de samenwerkende partners. In geval van grensoverschrijdende samenwerking is altijd sprake van minimaal twee partijen als gekozen wordt voor de traditionele aanpak waar overheden het project in eigen handen nemen. Andere vormen van samenwerken kunnen nog een verdere verdeling van het risico betekenen. Te denken valt aan publiek private samenwerking.

Samenvattend kan gezegd worden dat er op veel vlakken meerwaarde mogelijk is bij grensoverschrijdende samenwerking. Alleen moet ook altijd met de keerzijde rekening gehouden worden. Doel voor dit onderzoek is het in kaart brengen van kansen voor het grensoverschrijdende spoorproject Groningen – Bremen.

### **5.2.3 Is er voldoende openheid en medewerking van alle actoren?**

Basis voor goede samenwerking is de samenwerkingsbereidheid en openheid van alle betrokken partijen. Bij grensoverschrijdende samenwerking is de basis voor samenwerking minder bekend en zal er goed duidelijk moeten zijn of deze voorwaarden voor samenwerking behaald kunnen worden. Om te beoordelen of er voldoende openheid en medewerking te verwachten is van de deelnemende actoren worden een aantal kernelementen behandeld die bepalen of de voorwaarden al dan niet goed zijn. Na behandeling van de voorwaarden worden enkele middelen besproken die gebruikt kunnen worden om eventuele veranderingen in perceptie te bewerkstelligen.

1. *Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid*: probleem bij grensoverschrijdende samenwerking is de noodzaak tot samenwerken. Indien één van beide partners aan de andere kant van de grens het project niet ziet zitten, is uiteindelijke realisatie van het project al erg moeilijk. Om succesvol samen te kunnen werken is het daarom van belang dat beide partijen zien dat ze afhankelijk van elkaar zijn, wil het project slagen. Voorwaarde is dan wel dat beide partijen een positieve kijk hebben op het project. Alleen dan zal een partij zich ook bewust zijn de van onderlinge afhankelijkheid. Doel van het beantwoorden van deze vraag is te beoordelen of de interesse er is, en dat samenwerking de kans biedt om daadwerkelijk tot realisatie te komen.
2. *Vergelijkbare actoren*: om succesvol tot samenwerking te komen is het voor grensoverschrijdende samenwerking van belang met welke partners er samengewerkt gaat worden. Door het overschrijden van een grens, veranderen ook de gewoonten en gebruiken op het gebied van ruimtelijke ordening. Het gaat dan om een verschillende manier van planning en ander systeem van wet- en regelgeving, waardoor een gelijkwaardige partner vinden met dezelfde bevoegdheden voor problemen kan zorgen. Hiervan moeten beide partners zich goed van bewust zijn en bekijken met welke partner het beste samengewerkt kan worden.

3. *Samenwerkingsbereidheid*: samenwerking moet van twee kanten komen. Voor grensoverschrijdende samenwerking betekent dat samenwerking moet komen vanuit twee landen. De samenwerkingsbereidheid geldt als voorwaarde om die samenwerking vorm te geven. Doel van de beoordeling van deze vraag is het inzichtelijk maken van hoe de visie nu is voor het betreffende project.

Lessen die in de literatuur genoemd worden om het vertrouwen te vergroten zijn de volgende:

- Creëer wederkerigheid in de samenwerkingsrelatie.
- Creëer herhaalde interacties tussen actoren.
- Stabiliseer de interactie tussen partijen.

Naast deze drie beschreven kenmerken voor grensoverschrijdend samenwerken, komen uit de literatuur ook nog een aantal instrumenten naar voren die toegepast kunnen worden om eventuele perceptiewijziging te bewerkstelligen. Deze drie instrumenten zijn in voorgaande hoofdstukken al behandeld en zullen hier daarom alleen genoemd worden. Het gaat om:

- Wilsvorming
- Machtsvorming en machtsuitoefening
- Strategisch en communicatief handelen

#### **5.2.4 Is er duidelijkheid over de rol en inbreng van de deelnemende actoren?**

Wie doet wat in een samenwerkingsrelatie, is van belang voor het samenwerkingsverband dat wordt aangegaan door de verschillende actoren. Om inzichtelijk te maken hoe de rolverdeling zou kunnen zijn, kan gekeken worden naar mogelijkheden die geboden worden voor de afzonderlijke partner om deel te nemen in het samenwerkingsproces. Hiervoor zullen in deze subparagraaf verschillende mogelijkheden voor besproken worden.

1. *Bereiken van eigen organisatiedoel*: kan door samenwerken het eigen organisatiedoel van een organisatie bereikt worden, dan ligt het voor de hand dat er vanuit die actor belangstelling bestaat voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie.
2. *Complementariteit*: om samen te werken is het makkelijk als beide partijen verwant aan elkaar zijn, om de samenwerking op te zetten. Er hoeven geen grote verschillen overwonnen te worden en samenwerking zal eerder als normaal bevonden worden. Het tegenovergestelde geldt ook, compleet verschillende partijen zullen minder eenvoudig tot samenwerking komen. Voor grensoverschrijdende samenwerking geldt al snel de laatste situatie. De grens heeft toch een barrièrewerking en zorgt er ook vanuit de historie gezien voor dat samenwerking niet gebruikelijk is geweest. Hierdoor zijn nog geen of weinig gewoontes ontstaan, en is het ook institutioneel zo dat er op dat vlak weinig geregeld is.
3. *Concurrentie*: hoe zien mogelijk samenwerkende partners elkaar en het project waarin ze mogelijk samen gaan werken. Zien ze mogelijkheden om samen meer te kunnen bereiken of willen ze elkaar op zijn minst helpen, of bestaat er een gevoel van concurrentie. Is het laatste het geval, dan zal samenwerking niet zo maar van de grond komen en kan dat voor een belemmering van het samenwerkingsproces zorgen.
4. *Meerwaarde*: om samen te werken moet het voor de betrokken partijen duidelijk zijn wat voor hen als resultaat haalbaar is, wat niet haalbaar zal zijn zonder samenwerking. In subparagraaf 6.2.2 zijn al verschillende vormen van meerwaarde genoemd en zal ook naar voren komen of die meerwaarde voor het betreffende grensoverschrijdende project realistisch is. Hieruit volgt een beoordeling of het al dan niet aantrekkelijk is om een samenwerkingsrelatie aan te gaan.
5. *Ruil*: wie brengt wat in, in het samenwerkingsproces. Dit is een essentiële vraag die in dit geval niet ingaat op de daadwerkelijke inbreng, maar inzichtelijk te maken of er mogelijkheden zijn voor de betreffende actoren om iets in te brengen. Wil een partij meebetalen aan het project en wat wordt daarvoor terugverwacht, komen de samenwerkende partners samen tot volledige overeenkomst dan is een belangrijk struikelpunt overwonnen.

### **5.2.5 Is er een voldoende constructieve relatie tussen beide landen?**

Bij grensoverschrijdende samenwerking gaat het om de samenwerking tussen instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van de staatsgrens liggen. Omdat deze samenwerking vaak niet gebruikelijk is wordt in deze subparagraaf aangegeven welke elementen de relatie tussen samenwerkende partijen mede bepaald. Doel hiervan is het inzichtelijk maken van hoe betreffende partijen de constructieve relatie beoordelen, dit gebeurt aan de hand van de volgende punten:

1. *Openheid*: hoe stellen samenwerkende partijen zich op in de samenwerkingsrelatie. Staan ze open voor samenwerking en werken ze volledig mee. Of is de mate van openheid beperkt en is van volledige samenwerking geen sprake. Dit heeft gevolgen voor de samenwerkingsrelatie en bepaald mede de vormgeving en succesvolheid van de samenwerkingsrelatie
2. *Constructieve relatie tussen partijen*: hoe is de relatie tussen de betrokken partijen om een samenwerkingsrelatie aan te gaan. Om dit te beoordelen is er een driedeling gemaakt op basis waarvan deze relatie theoretisch beoordeeld kan worden.
  - a. Structureel, samenwerking moet van twee kanten komen
  - b. Cultureel, ook in cultureel opzicht moet er begrip zijn voor elkaars situatie
  - c. Persoonlijk, er moet een werkbare relatie zijn tussen de betrokken personen
3. *Meerwaarde van samenwerken*: ook in de beoordeling van de constructiviteit van de relatie staat de meerwaarde weer op het beoordelingsformulier. Het is belangrijk dat beide partijen die meerwaarde inzien om zo ook een constructieve relatie op te bouwen vanuit de inhoud
4. *Duidelijkheid over inbreng samenwerkende partijen*: om een samenwerkingsrelatie aan te gaan is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de inbreng van de samenwerkende partijen. Is er duidelijkheid over wie wat doet en kan er zo vertrouwen ontstaan in de samenwerking.

### **5.2.6 Is er voldoende capaciteit, en zijn er voldoende hulpmiddelen beschikbaar?**

Is het duidelijk dat samenwerking tussen de verschillende partijen inhoudelijk geen problemen oplevert, dan is de volgende vraag of er voldoende capaciteit en hulpmiddelen vrij gemaakt kunnen worden om het project te kunnen uitvoeren. Vooral het bijeenbrengen van voldoende financiële middelen zal nog een struikelblok kunnen vormen voor eventuele realisatie van het project. Deze vraag is niet verder opgedeeld in subvragen omdat het per project specifiek is wat er nodig is. Daarom moet mogelijk negatief antwoord gespecificeerd worden om het probleem in dit subthema duidelijk te krijgen

## **5.3 Uitwerking Scorekaart**

Voor de uitwerking van de scorekaart is met behulp van Excel een scorekaart opgesteld op basis van in de vorige paragraaf behandelde beoordelingscriteria. De zes subthema's moeten er samen voor zorgen dat mogelijke problemen en kansen voor grensoverschrijdende samenwerking in kaart worden gebracht. In deze zes subthema's staat steeds een ander onderwerp centraal. De verdeling is als volgt:

1. Hoe is de kansrijkheid van het probleem te beoordelen?
2. Is er meerwaarde te verwachten van grensoverschrijdende samenwerking?
3. Is er voldoende openheid en medewerking van alle actoren?
4. Is er duidelijkheid over de rol en inbreng van de beslissende actor en van de participanten?
5. Is er een voldoende constructieve relatie tussen het bestuur en de participanten?
6. Is er voldoende capaciteit, en zijn er voldoende hulpmiddelen beschikbaar?

Aan de hand van deze scorekaart kunnen dan grensoverschrijdende projecten beoordeeld worden. Elk subthema is gebaseerd op meerdere deelvragen die het subthema inzichtelijk moeten maken. Elke vraag moet beoordeeld worden aan de hand van plussen en minnen om zo sterke en zwakke punten inzichtelijk te maken. Om elke vraag goed te begrijpen, kan er op de vraag geklikt worden om meer achtergrond informatie op te vragen. Na elke vraag is er ruimte voor opmerkingen en het aandragen van eventuele oplossingen. Het is de bedoeling dat elke vraag beantwoord wordt, eventuele onmogelijkheid van antwoorden kan opgelost worden met het invullen van een niet van toepassing.

#### **5.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk is de scorekaart opgesteld aan de hand van de in de eerdere hoofdstukken behandelde theorie. Allereerst zijn de belangrijkste lessen gecombineerd en is op basis van zes subthema's een scorekaart opgesteld. Elk subthema is onderbouwd met tekst en bestaat uit in vijf van de zes subthema's uit meerdere vragen. Het is de bedoeling een mogelijke grensoverschrijdend project te beoordelen aan de hand van de opgestelde scorekaart. En dan naar voren te brengen waar mogelijke problemen en kansen liggen voor de grensoverschrijdende samenwerking in de initiatiefase van het project.

Op basis van de in dit hoofdstuk opgestelde scorekaart wordt in het volgende hoofdstuk de case Groningen – Bremen beoordeeld.

## Hoofdstuk 6 Groningen - Bremen

### 6.1 Inleiding

Samenwerking tussen twee landen is samenwerking tussen twee (plannings)culturen. Omdat infrastructuurplanning van oudsher gericht is op nationale schaal kunnen er grote verschillen zijn tussen landen en de manier plannen. Dit kan het proces van samenwerken bemoeilijken. In dit hoofdstuk staat de case Groningen – Bremen centraal. Het gaat hier om de verkenning van een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende spoorverbinding tussen Nederland en Duitsland. Welke kansen en beperkingen liggen er voor een grensoverschrijdende samenwerking in de *initiatiefase* bij dit project, met als doel inzicht te krijgen in mogelijke meerwaarde van een dergelijke samenwerking en het in kaart brengen van mogelijke obstakels en oplossingen daarvoor. Dit zal gebeuren door de opgestelde scorekaart uit hoofdstuk 5 toe te gaan passen op de praktijk. Om eerst de context duidelijk te hebben zal worden begonnen met een verkenning naar de verschillen tussen Nederland en Duitsland in planningstheoretische context. Is er verschil tussen de planning van infrastructuur tussen Nederland en Duitsland, en zo ja is dit van invloed op de grensoverschrijdende planning van infrastructuur.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt, na de inleiding volgt een situatiebeschrijving met specifiek aandacht voor de planningscultuur en beschrijving van de huidige situatie van de verbinding zoals die nu bestaat. Gevolgd door ambities en belangen zoals die nu bestaan, wie zijn de actoren en hoe staat het ervoor met de politiek-bestuurlijke wil. Welke problemen komen hieruit naar voren en hoe zijn deze eventueel op te lossen met gebruikmaking van de in eerder behandelde theorie.

### 6.2 Situatie beschrijving

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de beschrijving van de situatie. Dit betreft zowel een analyse van de planningsculturen, alsmede de beschrijving van de verbinding zoals deze nu is. Door middel van deze beschrijvingen wordt de huidige situatie in kaart gebracht, wat als uitgangspunt dient voor verdere analyse in het vervolg van deze casestudie.

#### **De Duitse manier van plannen**

Belangrijkste verschil tussen Nederland en Duitsland is de verdeling van de macht. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met als uitgangspunt dat de macht bij de centrale overheid ligt, maar wel met uitgangspunt dat de macht wordt gedelegeerd naar een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau, in Nederland de gemeenten. In Duitsland is de situatie anders, Duitsland is een federale staat met als uitgangspunt dat veel macht is overgedragen naar de zestien deelstaten (Länder). Op kaart 6.1 is de deelstaat Niedersachsen aangegeven, deze is relevant voor de verbinding Groningen - Bremen. Deze deelstaten zijn veel zelfstandiger in vergelijking met de Nederlandse provincies. Ze hebben een eigen regering en zijn bevoegd zelf besluiten te nemen over zaken als: onderwijs, natuurbescherming, waterhuishouding, gezondheidszorg, culturele zaken, de media en autowegen. Wel moeten de deelstaten werken in kaders die zijn vastgesteld door de overkoepelende bondregering.



Figuur 6.1 Situering deelstaat Niedersachsen

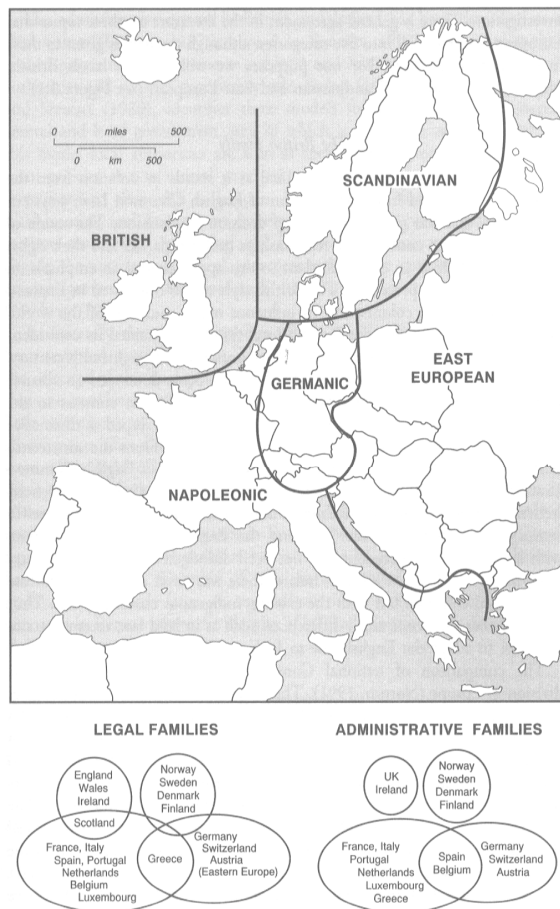
Op een aantal terreinen zijn de federale en centrale regering samen verantwoordelijk, dit is het geval op het gebied van strafrecht, vreemdelingenbeleid, woningbouw en milieuwetgeving. Op de volgende terreinen is de centrale regering de beleidsbepaler en hebben de federale staten geen invloed: buitenlandse politiek, defensie, spoorwegen en, een deel van de, belastingen.<sup>94</sup>

Op het gebied van de ruimtelijke ordening kunnen de deelstaten voor een groot deel zelf de plannen maken zolang het binnen het kader blijft dat de centrale regering heeft gecreëerd. De deelstaten bepalen de richtlijnen, in de zogenaamde Leitbilder. Deze komen gedeeltelijk in overleg met de ministers van ruimtelijke ordening van de verschillende deelstaten tot stand. Daarnaast kunnen de Länder hun eigen invulling geven aan de Leitbilder. De federale overheid in Duitsland is verantwoordelijk voor de planning en de financiering van het nationale spoorwegennet. Daarnaast stelt zij het Bundesverkehrswegeplan op, waarin een meerjarenprogramma wordt opgesteld voor het autowegen- en spoorwegenbeleid. In figuur 6.2 staan een verdeling weergegeven van verschillende 'planningsculturen' in Europa, waarbij het duidelijk is dat er een grens ligt tussen Nederland en Duitsland.

<sup>94</sup> Raad voor Verkeer en Waterstaat

<http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Publicaties/achtergrondeneurodelta/beleidduitsland.aspx>





figuur 6.2 verschillende planningsculturen in Europa<sup>95</sup>

In het Bundesverkehrswegeplan (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2003) wordt gesteld dat het absoluut essentieel is dat Duitsland een efficiënte transportinfrastructuur heeft, gezien de dynamische manier waarop de economische en handelsrelaties zich ontwikkelen binnen Europa.<sup>96</sup> Belangrijk hierbij is de ontwikkeling van een Europese transportinfrastructuur om een grensoverschrijdend netwerk te vormen. Europese richtlijnen met betrekking tot de ontwikkelingen van de Trans-Europese netwerken vormen een referentie raamwerk voor de ontwikkeling van transportinfrastructuur van internationaal belang binnen de Europese Unie. De voorstellen in het Bundesverkehrswegeplan zullen daarom overeenkomen met de richtlijnen. De internationale verbindingen die de federale regering in de toekomst wil verbeteren zijn:<sup>97</sup>

1. De verbindingen tussen Duitsland en Scandinavië
2. De spoorverbindingen voor het verkeer over de Alpen
3. De verbindingen met het oostelijke deel van de Europese Unie, om te zorgen voor een betere integratie van deze nieuwe lidstaten.

<sup>95</sup> Sanyal, B. (2005) Comparative Planning Cultures, Routledge, New York/London

<sup>96</sup> <http://www.bmv.de/Verkehr/Integrierte-Verkehrspolitik-,1408/Bundesverkehrswege-plan.htm>

<sup>97</sup> Raad voor verkeer en Waterstaat

<http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Publicaties/achtergrondeneurodelta/beleidduitsland.aspx>

Opvallend is dat het verbeteren van de verbindingen met het Westen (Nederland, België en Frankrijk) niet op de agenda staan. Het Duitse ontwikkelingsbeleid is voornamelijk gericht op het oosten, wat ook wordt veroorzaakt door de hereniging van Oost- en West-Duitsland. Een andere oorzaak voor het ontbreken van deze oost-west verbindingen is het feit dat aan Duitse zijde de wegen er voor een groot gedeelte al liggen, maar dat aan Nederlandse zijde een bottleneck is ontstaan (A73).

### **Karakteristieken mobiliteit in Duitsland**

Duitsland staat bekend om zijn goede infrastructuur. Zowel het snelwegennet als het treinverkeer is van hoge kwaliteit. Dit geldt met name voor het westen van Duitsland. Zowel in (voormalig) Oost- als in West-Duitsland is het spoorwegennet van oudsher uitgebreid en goed georganiseerd. Vooral in Oost-Duitsland had transport per spoor een groot aandeel in het totale goederen- en personenvervoer. Na de eenwording is dit aandeel sterk afgenomen, omdat het minder rendabel werd geacht dan transport over de weg. Vanuit milieuoogpunt valt er veel te zeggen voor vervoer per spoor. De West-Duitse Bundesbahn en de Oost-Duitse Reichsbahn zijn in 1994 geprivatiseerd en samengevoegd tot Deutsche Bahn AG. Dit ging gepaard met een ingrijpende reorganisatie van de spoorwegen, die alleen al in de nieuwe deelstaten twintig miljoen euro kostte.

De afgelopen jaren zijn de nodige verbeteringen doorgevoerd in het treinverkeer. Er is een begin gemaakt met de Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, die ten doel hebben de (spoor)wegennetwerken in Oost en West op elkaar aan te laten sluiten. Los daarvan zijn in het westen van Duitsland in 1991 de eerste hogesnelheidstrajecten in gebruik genomen. Over deze trajecten rijden Inter City Express-treinen (ICE), die vergelijkbaar zijn met de Franse TGV. Ze kunnen snelheden bereiken van rond de 280 kilometer per uur. De trajecten tussen grote Duitse plaatsen als Frankfurt, Hannover, Würzburg, Mannheim, Stuttgart, München en natuurlijk Berlijn maken reizen per spoor vooral voor zakenlieden aantrekkelijk. Het doel is om op afstanden tot 500 kilometer een alternatief voor het vliegtuig of de auto te bieden<sup>98</sup>.

### **Huidige grensoverschrijdende spoorverbinding (Groningen - Leer)**

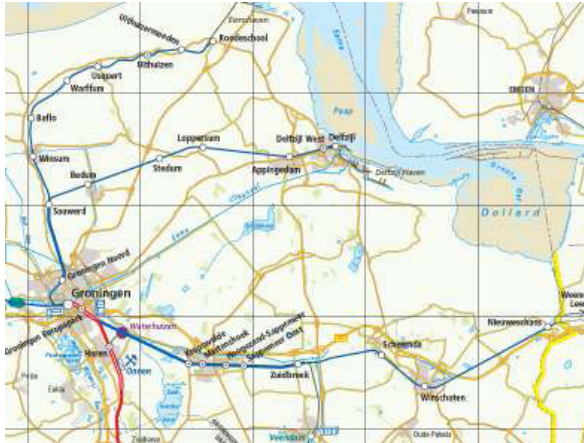
De huidige verbinding Groningen - Leer, zie kaart 6.3, wordt geëxploiteerd door vervoersbedrijf Arriva, deze lijn is als verplicht onderdeel in de OV-concessie<sup>99</sup> voor het noordelijke spoor meegenomen. Deze lijn kent de laatste jaren een reizigersgroei van enkele procenten. De verbinding is momenteel vooral interessant voor twee doelgroepen:<sup>100</sup>

- forensen en scholieren die over de grens in Duitsland wonen maar in Groningen werken of naar school gaan
- inwoners van Groningen die naar (vliegveld) Bremen reizen

<sup>98</sup> <http://www.duitslandweb.nl/naslagwerk/naslagwerk/Geografie/Infrastructuur.html#Treinverkeer>

<sup>99</sup> De bevoegde publieke instelling geeft voor een bepaalde termijn een vervoerder de mogelijkheid om het vervoer voor het betreffende gebied/verbinding te verzorgen. Dit gebeurt in de vorm van een aanbesteding waarop verschillende partijen zich kunnen inschrijven.

<sup>100</sup> Cramer en Koopmans, (2008) Grenzeloos Genoeg(en)? Visie op grensoverschrijdend regionaal personenverkeer.



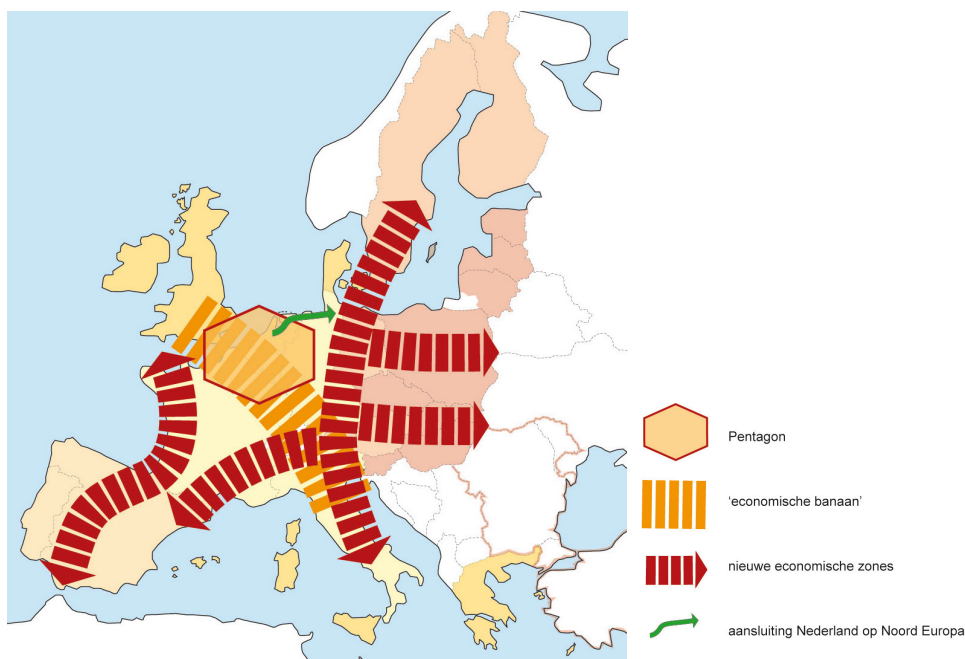
Figuur 6.3 situering treinverbinding Groningen –Leer

In de nota 'Grenzeloos Genoeg(en)'<sup>101</sup> wordt gesteld dat het grensoverschrijdende verkeer voornamelijk toeneemt op het gebied van het goederenvervoer. Een krachtige infrastructuur die het toenemende verkeer in Europa kan opvangen, is onontbeerlijk voor de deelstaatplanning en vormt tegelijkertijd de basis voor het benutten van de economische ontwikkelingsmogelijkheden in het kader van het naar elkaar toe groeiende Europa.

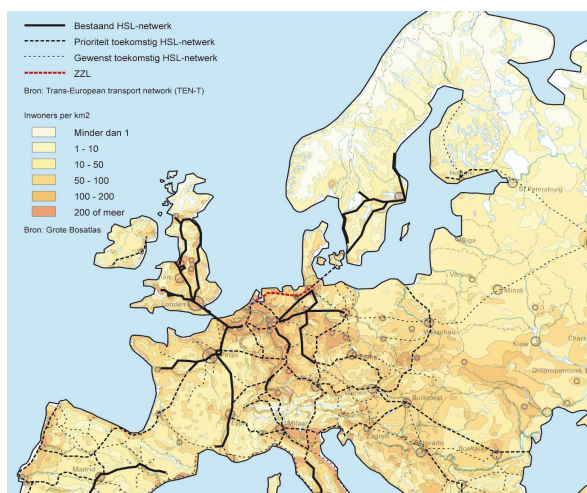
Tegen deze achtergrond worden de grootschalige ontwikkelingsassen van Europese betekenis ontwikkeld in de vorm van een trans europees netwerk (TEN), waarbij rekening gehouden moet worden met het feit dat het internationale verkeer in Europa slechts op enkele corridors is geconcentreerd waardoor in het gebied rondom de grootschalige verkeersinfrastructuur overbelasting en milieuproblemen ontstaan. Gevolg hiervan is dat de stedelijke concentratiegebieden in Noordrhein-Westfalen in grote mate belast worden door het lokale, regionale, nationale en internationale verkeer. Dit vormt niet alleen een bedreiging voor de kwaliteit van het milieu, ook de urbaniteit en de mobiliteit worden in gevaar gebracht. Samenwerking in grensregio's, waardoor een deel van het grensoverschrijdend verkeer kan worden afgewikkeld over net TEN-wegen, kan er voor zorgen dat er meer verlichting komt in de verkeershinder veroorzaakt door de hoofdcorridors.<sup>102</sup> In onderstaande kaart staan de belangrijkste economische zones in Europa aangegeven, met daarin ingetekend een verbinding van Nederland op Noord-Europa. Waarbij duidelijk te zien is dat die verbinding een schakel vormt tussen twee belangrijke economische zones. Gevolgd door een kaart met het transeuropees netwerk en de bevolkingsdichtheid, waaruit kan blijken dat Nederland moet oppassen om een perifere ligging te krijgen als kopstation, ondanks het feit van relatieve hoge bevolkingsdichtheid.

<sup>101</sup> Cramer en Koopmans, (2008) Grenzeloos Genoeg(en)? Visie op grensoverschrijdend regionaal personenverkeer

<sup>102</sup> <http://www.raadvnw.nl/extdomein/raadvnw/Publicaties/achtergrondeneurodelta/beleidduitsland.aspx>



Figuur 6.4 overzicht belangrijke economische zones in Europa en de ingetekende aansluiting van Nederland op Noord-Europa<sup>103</sup>



Figuur 6.5 weergave van Europees TEN-netwerk in combinatie met de bevolkingsdichtheid<sup>104</sup>

Nu de bestuurlijke problemen gesignaleerd zijn blijven er ook nog praktische problemen bestaan die soepele grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan, die in de literatuur genoemd worden. Probleem dat zich voordoet bij grensoverschrijdende railverbindingen is het verschil in aanbesteding dit kan in zijn geheel gebeuren voor een bepaald gebied of slechts voor een losstaande railverbinding. In Duitsland is het gebruikelijk om openbaarvervoer per verbinding aan te besteden, terwijl het in Nederland gebruikelijk is om aan te besteden per gebied. En doordat over deze verschillende procedures geen afstemming bestaat en aangrenzende gebieden verschillende termijnen van aanbesteding kennen is het voor vervoerders erg lastig om een grensoverschrijdende railverbinding te exploiteren.

<sup>103</sup> BVR (2006) Gebiedsontwikkeling Zuiderzeelijn uitwerking A6/A7

<sup>104</sup> BVR (2006) Gebiedsontwikkeling Zuiderzeelijn uitwerking A6/A7

Probleem dat zich voordoet bij provincies is de onduidelijkheid of de belangrijkste inkomstenbron voor het openbaarvervoer de brede doeluitkering, de jaarlijkse toelage die provincies en stadsregio's ontvangen van de staat waarvan het decentrale verkeer- en vervoersbeleid bekostigd kan worden, gebruikt mag worden voor grensoverschrijdende verbindingen.

Verder zijn goede grensoverschrijdende, infrastructurele voorzieningen een basisvoorwaarde voor het faciliteren en verder ontwikkelen van een geïntegreerde gemeenschappelijke regionale ontwikkeling. Hier moeten problemen opgelost en barrières geslecht worden.

### **6.3 Visie van actoren op het project Groningen – Bremen**

In deze paragraaf komt naar voren wat de visie van verschillende relevante betrokken actoren is op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding tussen Groningen en Bremen. Dit is gedaan door interviews te houden met zowel experts op het gebied van railinfrastructuurplanning als met actoren die al betrokken zijn, of rol kunnen spelen bij een mogelijke grensoverschrijdende verbinding. Door middel van dertien interviews is een beeld ontstaan van wat de visie is van de verschillende actoren in project. In deze paragraaf worden deze interviews uitgewerkt om zo in de volgende paragraaf de scorekaart mede op basis hiervan vorm te geven.

#### **6.3.1 Visies van de verschillende geïnterviewde actoren**

*Bouwend Nederland, Rolf Koops (regiomanager/beleidsmedewerker)*

Bouwend Nederland is met ongeveer 5000 aangesloten bouwbedrijven de grootste werkgeversorganisatie in de bouw. Bouwend Nederland is een slagvaardige, professionele organisatie die zich inzet voor een betere profilering van de branche en een passende maatschappelijk erkenning voor de sector, die economisch en sociaal belangrijk is. Bouwend Nederland wil bijdragen aan het oplossen van problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Met als uiteindelijk doel het scheppen van ruimte voor bouw- en infrabedrijven om economisch en maatschappelijk verantwoord te kunnen bijdragen aan een optimale ruimtelijke indeling van Nederland. Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Verbinding plaatsen in relatie tot de nog ontbrekende noord-oost corridor.
- Maatschappelijke kosten en baten moeten niet het uitgangspunt zijn, voor de aanleg van infrastructuur. Dan zullen in de praktijk weinig projecten meer van de grond komen.
- Huidige economische ontwikkelingen in Noord-Duitsland erg interessant voor Nederland
- Zorgen dat er een politiek beeld ontstaat dat de lijn daadwerkelijk nodig is.
- Betrekken van bedrijfsleven zeker mogelijk, maar pps staat nog in de kinderschoenen.
- Om stap verder te komen is erkenning op Europese schaal een belangrijk gegeven, ook steun van Rijk zal nodig zijn.
- Spoor kan alternatief bieden voor de steeds meer vastlopende snelweginfrastructuur, voor de stad Groningen is het dan wel belangrijk om duidelijk te maken waarom de lijn via Groningen moet lopen.

*Eems Dollard Regio, Eric Neef (algemeen secretaris)*

De Eems Dollard Regio werd in 1977 opgericht met het doel de samenwerking in de Duits-Nederlandse grensregio te stimuleren en de wederzijdse contacten te intensiveren. Het motto is "kansen benutten, nadelen verminderen". Het samenwerkingsverband heeft inmiddels 102 leden

uit de Nederlandse provincies Groningen en Drenthe en in Duitsland uit Ostfriesland, het Emsland, Friesland en de Landkreis Cloppenburg. De leden zijn publiekrechtelijke organen: gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten, Samtgemeinden, steden, Landkreise, de Kamer van Koophandel Noord-Nederland, Industrie und Handelskammern, Handwerkskammern en de Ostfriesische Landschaft. De EDR wil ertoe bijdragen dat negatieve aspecten, die voortvloeien uit de perifere ligging in het desbetreffende land en de situatie in een (voormalig) grensgebied, worden weggenomen en dat de voordelen van een aaneengegroeid Europa worden erkend en benut. Jeugd, sport, cultuur, onderwijs, economie en infrastructuur zijn de speerpunten in het beleid van de EDR. Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Uitwisseling in grensgebied is steeds meer vanzelfsprekend.
- Voor deze regio geldt dat steden op relatief grote afstand liggen van elkaar en van de grens, waardoor een verbinding meer geld kost en minder snel rendabel zal zijn.
- Grote infrastructuurprojecten vragen eerder om afstemming op nationaal niveau.
- Op gebied van ruimtelijke ordening is de grens nog een duidelijk opstakel.
- INTERREG- gelden zorgen voor een vliegwiel effect in de regio.
- Realistisch beeld voor het project Groningen – Bremen is het realiseren van een verbetering met beperkte middelen, dit is al goed te bereiken in de eerste fase door middel van afstemming en samenwerking tussen landen.

*Arriva, Yvonne Dubben (manager klant en markt)*

Arriva is een organisatie die vooral productiegericht is. Arriva heeft te maken met twee partners, dan zijn aan de ene kant de reizigers en aan de andere kant de opdrachtgevers; de provincies en voor het stukje Nieuweschans – Leer is dat Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen (LNVG). Met de opdrachtgever worden de ontwikkelingen en de kansen besproken. Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Huidige situatie rondom de verbinding Groningen – Oldenbrug nog pril, Arriva is wel ambitieus.
- Mee denken/werken van commerciële partij bij aanleg infrastructuur belangrijk.
- Groei in aantal reizigers naar Leer.
- Probleem in Nederland zit vooral bij nationale politiek, Den Haag vergeet de regionale situatie en ook de bijbehorende investeringen.
- Afstemming dienstregeling is nu gericht op Nederlandse spoorboekje.
- Samenwerking met concessiehouder op het traject Leer – Oldenburg is verre van optimaal.
- Europese wet- en regelgeving maakt het mogelijk dat doorsturen van treinen geen probleem is, is wel kostbaar en brengt wat organisatorische problemen met zich mee.
- Er zit wel degelijk potentie in de lijn en een snelle verbinding is zeker mogelijk.

*ProRail, Pieter Lautenbach (regionaal capaciteitsmanager noord-oost Nederland)*

Zorgen voor voldoende capaciteit, betrouwbaarheid en veiligheid op het spoor. Dat is waar ProRail in het kort voor staat. Als railinfrabeheerder strekt het werkterrein zich uit van Den Helder tot Eijsden en van Vlissingen tot Roodeschool: ruim 6.500 kilometer spoor.<sup>105</sup> Visie op een

---

<sup>105</sup> [www.prorail.nl](http://www.prorail.nl)

mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Groningen - Bremen geen project voor voor ProRail, ook is er geen contact tussen Arriva en ProRail met betrekking tot dit project.
- Op basis van quickscan wordt er groei verwacht in aantal reizigers en in tonnen vracht, voor Groningen – Bremen zal dit al snel zorgen voor een capaciteitsprobleem.
- Er is weinig tot geen samenwerking tussen beide landen, de grensoverschrijdende samenwerking is niet optimaal. Ondermeer door ander bestuurlijk systeem.
- De grens zorgt voor een duidelijke barrièrewerking, anders was verbeterde verbinding op basis van een zwaartekrachtmodel zeker realistisch.
- Realistisch beeld voor grensoverschrijdende verbindingen is een schakel te vormen tussen nationale netwerken.

*Provincie Groningen, Bas Krijgsheld (senior beleidsmedewerker OV)*

De provincie Groningen is verantwoordelijk voor het regionale treinverkeer. In 2005 heeft zij aan Arriva Openbaar Vervoer een concessie verleend voor de periode 2005-2020. Het betreft een concessie voor de volgende treinverbindingen: Groningen - Roodeschool, Groningen - Delfzijl, Groningen - Nieuweschans. Daarnaast heeft de provincie Groningen gezamenlijk met de provincie Friesland een concessie verleend voor de verbinding Groningen - Leeuwarden. In samenwerking met de provincie Groningen heeft de LNvG een concessie verleend voor het baanvak Nieuweschans - Leer. Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Huidige kwaliteit van verbinding is laag, de provincie wil deze graag verbeteren.
- Samenwerking met Duitsland met betrekking tot dit onderwerp is moeizaam.
- Provincie vooral geïnteresseerd in een verbeterde verbinding naar Bremen voor personenvervoer.
- Provincie is bereid te investeren in verbeteringen op de lijn Groningen – Bremen.
- Inmiddels zijn er binnen de Nieuwe Hanze Interregio (NHI) afspraken gemaakt met Duitsland over het uitvoeren van een verkenning naar de spoorlijn . In deze verkenning zal gekeken worden wat de mogelijkheden zijn om te komen tot kwaliteitsverbetering met betrekking tot reistijd, frequentie en reductie van het aantal overstappen.
- Er zijn nog geen middelen gereserveerd.
- Politiek gezien staat het onderwerp inmiddels hoog op de agenda.
- PPS is een mogelijkheid maar de provincie schat de kansrijkheid hiervoor niet erg hoog in.

*Nordconnect, Elmer Koole (projectmanager Northeast corridor)*

Nordconnect is een projectorganisatie, opgezet en gefinancierd door het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Nordconnect heeft als doel de samenwerking tussen Noord-Nederland en Noord-Europese regio's op de Noordelijke Ontwikkelings As (NOA) te verbeteren en te stimuleren. Dit gebeurt o.a. door het organiseren van gezamenlijke evenementen, het opzetten van gezamenlijk projecten en het stimuleren van kennisuitwisseling. Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Mogelijkheden zijn er om verbinding deel uit te laten maken van oost-west corridor en of van het TEN-netwerk.

- Focus van Bremen is niet gericht op westelijke Noordzee gebied, samenwerking met Oldenburg is een meer realistisch beeld.
- Samenwerking met Duitsland is over het algemeen goed.
- Probleem voor deze regio is het ontbreken van steden in het grensgebied.
- Voor steun moet er vanuit Den Haag weinig verwacht worden, lobbywerk wordt wel gedaan maar het blijft bij lippendiensten.
- Mogelijkheid is samen met Noord-Duitsland sterk te gaan staan voor een railverbinding, later is er dan misschien steun te verwachten.

*Kamer van Koophandel, Heike Rothkegel (adviseur regiostimulering/Referentin)& Bob van Zanten (beleidsadviseur regiostimulering)*

Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Vraag is of de spoorverbinding een schakel moet zijn tussen de Randstad en Bremen/Hamburg, of moet het gericht zijn op een versterking van de regio Groningen – Oldenburg. Duidelijk is dat de huidige verbinding geen concurrentie biedt aan de auto.
- Vanuit Duitsland is er alleen vanuit Oldenburg interesse, van Bremen en of Hamburg moet weinig verwacht worden.
- Verbeteren van huidige verbinding met beperkte middelen is realistische optie.
- Economische intensivering tussen regio's vraagt om een grote investering in infrastructuur.

*DHV, Pieter Onderwater & Erwin van Dijk (adviseur mobiliteit en verkeer)*

Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Partijen aan beide zijden van de grens moeten betrokken zijn.
- Grensoverschrijdend railvervoer Europees gewoon toegestaan, alleen is geld van overheid vaak noodzakelijk.
- Groei treinverkeer zeker te verwachten, congestie (speelt wel vaak minder bij grensoverschrijdende projecten) en de betrouwbaarheid van de trein en het milieu bieden grote voordelen ten opzichte van het vervoer over weg.
- Succesfactor vaak 1 persoon met voldoende uitstraling en kennis de kar trekt, en ervoor zorgt dat de betrokken partijen tot samenwerking komen.
- Voor de verbinding Groningen – Bremen is het een realistisch beeld om uit te gaan om de bestaande kwaliteit stapsgewijs te verbeteren.

*DHV, Camiel Verhoeve (marktmanager transfer en rail)*

Visie op een mogelijke verbetering van de grensoverschrijdende railverbinding Groningen – Bremen is de volgende:

- Technisch gezien vormt de afstemming bij grensoverschrijdende railinfrastructuurverbindingen een probleem.
- Toekomst rail positief als gekeken wordt naar de externe effecten ervan in vergelijking met andere modaliteiten, uitdaging ligt in het bieden van voldoende comfort.
- Trein afhankelijk van vervoersvraag om investeringen te rechtvaardigen.
- Voor de verbinding Groningen – Bremen ligt een geleidelijke verbetering van de lijn het meest voor de hand, om zo geleidelijk mee te groeien met de economische ontwikkeling.



#### **6.4 Toetsen Groningen – Bremen aan scorekaart**

In deze paragraaf wordt de centrale case beoordeeld conform de criteria zoals die zijn geformuleerd in de opgestelde scorekaart. Het project Groningen – Bremen wordt op basis van de afgenomen interviews met relevante actoren en de behandelde in de vorige hoofdstukken beoordeeld. Dit met als doel het in kaart brengen van problemen en kansen bij de grensoverschrijdende samenwerking in de beginfase van dit project.

Door middel van het geven van plussen en minnen op gestelde vragen ontstaat al snel inzicht in mogelijk problemen en ook kansen. In deze paragraaf wordt die uitwerking van de scorekaart getoond en in de volgende afsluitende hoofdstuk worden de resultaten besproken in de vorm van een conclusie van dit onderzoek.

## Scorekaart Grensoverschrijdende samenwerking in de initiatiefase

### Omschrijving

<p><b>Hoe is de kansrijkheid van het probleem?</b></p> <p><a href="#">Voldoende belangstelling vanuit beide landen</a></p> <p><a href="#">Problematiek is hanteerbaar</a></p> <p><a href="#">Problematiek is nog niet uitgekristaliseerd</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>--</td></tr> <tr><td>+</td></tr> <tr><td>++</td></tr> </table>	--	+	++				
--								
+								
++								
<p><b>Is er meerwaarde te verwachten van grensoverschrijdende samenwerking?</b> (score positief als benoemde element behaald kan worden door grensoverschrijdend samen te werken)</p> <p><a href="#">Het realiseren van een hoger ambitieniveau</a></p> <p><a href="#">Inhoudelijke verrijking</a></p> <p><a href="#">Vergroten draagvlak</a></p> <p><a href="#">Verkorten planproces</a></p> <p><a href="#">Verbeteren van de interne organisatie</a></p> <p><a href="#">Verbeteren van imago</a></p> <p><a href="#">Financiële meerwaarde door het verdelen van risico's</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>+</td></tr> <tr><td>++</td></tr> <tr><td>+/-</td></tr> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>+</td></tr> <tr><td>+/-</td></tr> <tr><td>+</td></tr> </table>	+	++	+/-	-	+	+/-	+
+								
++								
+/-								
-								
+								
+/-								
+								
<p><b>Is er voldoende openheid en medewerking van alle actoren?</b></p> <p><a href="#">Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid</a></p> <p><a href="#">Vergelijkbare actoren</a></p> <p><a href="#">Samenwerkingsbereidheid</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>--</td></tr> </table>	-	-	--				
-								
-								
--								
<p><b>Is er duidelijkheid over de rol en inbreng van de deelnemende actoren?</b></p> <p><a href="#">Bereiken van eigen organisatiedoel</a></p> <p><a href="#">Complementariteit</a></p> <p><a href="#">Concurrentie</a></p> <p><a href="#">Meerwaarde</a></p> <p><a href="#">Ruil</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>+</td></tr> <tr><td>+/-</td></tr> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>+</td></tr> <tr><td>+/-</td></tr> </table>	+	+/-	-	+	+/-		
+								
+/-								
-								
+								
+/-								
<p><b>Is er voldoende constructieve relatie tussen beide landen?</b></p> <p><a href="#">Openheid</a></p> <p><a href="#">Constructieve relatie tussen partijen</a></p> <p><a href="#">Meerwaarde van samenwerken</a></p> <p><a href="#">Duidelijkheid over inbreng samenwerkende partijen</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>-</td></tr> <tr><td>+/-</td></tr> <tr><td>-</td></tr> </table>	-	-	+/-	-			
-								
-								
+/-								
-								
<p><b>Is er voldoende capaciteit en zijn er voldoende hulpmiddelen beschikbaar?</b></p> <p><a href="#">Zijn er voldoende middelen beschikbaar</a></p>	<p><b>Score</b></p> <table border="1"> <tr><td>+/-</td></tr> </table>	+/-						
+/-								

Uitwerking scorekaart (op basis van interviews en theorie) voor project Groningen – Bremen)

## Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen

### 7.1 Conclusie

Uit de interviews en de theorie komt naar voren dat de grens zorgt voor een duidelijke barrièrewerking. Was de grens er niet geweest, dan was de samenwerking waarschijnlijk veel soepeler verlopen. Op basis van de theorie is naar voren gekomen wat belangrijke elementen zijn in een samenwerkingsrelatie. Deze elementen zijn gebaseerd op interactieve planvorming en publiek private samenwerking. Op basis van die lessen is een scorekaart opgesteld, die voor de case Groningen – Bremen is uitgewerkt.

In de scorekaart, die is ingevuld op basis van de gehouden interviews, komen een aantal duidelijke aspecten naar voren. Allereerst de *kansrijkheid* van de problematiek, positief punt hierin is dat de problematiek nog niet uitgekristalliseerd is en er dus mogelijkheden zijn om het project op te pakken. Om dit te doen, moet de problematiek hanteerbaar zijn en moet er voldoende belangstelling zijn. Dat eerste is wel het geval, al zal er voor de hanteerbaarheid in alle waarschijnlijkheid wel grensoverschrijdend samengewerkt moeten worden. En dat wordt als negatief beoordeeld bij het punt of er belangstelling bestaat vanuit beide landen, dit blijkt vooralsnog niet het geval. Vanuit Nederland en dan met name de provincie Groningen is er een positieve kijk op het project en zal men graag iets willen doen met de treinverbinding richting Oldenburg, Bremen en Hamburg. Wel duidelijk is dat de belangstelling vanuit Duitsland toeneemt. Er is vanuit Duitsland aangegeven dat een verkenning naar de mogelijkheden om de kwaliteit van de spoorlijn te verbeteren gesteund zal worden.

Reden om de samenwerking aan te gaan kan de verwachting zijn dat er samen meer bereikt kan worden dan alleen. Deze zogenaamde *meerwaarde* kan diverse vormen hebben en kan voor een project of organisatie in verschillende vormen toonbaar worden. In de scorekaart, die in het kader van dit onderzoek is opgesteld, zijn verschillende mogelijke vormen van meerwaarde aan bod gekomen, waarbij de meeste elementen een positieve score hebben. Alleen is het de vraag of een verkorting van het planproces erin zit als er met meerdere partijen, met andere normen en waarden samengewerkt moet worden. Andere punten scoren over het algemeen positief waarbij vooral de inhoudelijk verrijking een belangrijk positief punt voor samenwerking kan zijn. Door kennis van beide partijen in te zetten kan dit zorgen voor een inhoudelijke verrijking van de totale organisatie en dus ook het project.

Een volgend negatief punt is de *openheid en medewerking van alle actoren*, en dan met name die tussen grensoverschrijdende actoren. Tot dusverre is er van goede samenwerking tussen grensoverschrijdende actoren nog geen sprake en is de mate van contact beperkt. Grootste negatieve aspect hierin is de samenwerkingsbereidheid. Vanuit Duitsland wordt er nog weinig gehoor gegeven om als gelijkwaardige partner op te treden in dit project. Achterliggende oorzaak kan zijn het ontbreken van gelijkwaardige partners, omdat Duitsland en Nederland op planningsgebied toch enige verschillen vertonen, zie paragraaf 6.2. Ander kritiek punt is het bewust zijn van elkaars afhankelijkheid, om samen te werken moeten beide partijen brood in het project zien, en op die basis beseffen dat ze van elkaar afhankelijk zijn om het project tot een goed eindresultaat te brengen. Dit bewustzijn is er nog niet, en vooral vanaf Duitse zijde is er ook nog niet het besef, of het gevoel tot noodzaak om die afhankelijkheid in te zien en te komen tot samenwerking. Hierbij komt de vraag op welk niveau het project aangepakt moet worden, en op welk niveau er samen gewerkt moet worden. Nu worden er nog geen tot weinig verantwoordelijkheden genomen en wordt het veelal doorgeschoven.

Om de samenwerking wel aan te gaan kan naast de al besproken meerwaarde ook de interne rol van de betrokken organisaties een betekenis hebben voor het succes van samenwerken. In de scorekaart zijn een aantal interne organisatieaspecten aan bod gekomen, waarop het oordeel over het algemeen als positief te bestempelen is. Alleen het punt van concurrentie kan een belemmering vormen voor de samenwerking, Als één van beide partijen het project als concurrentie ziet van haar eigen belang, dan zal samenwerking niet snel succesvol zijn. Voor het project Groningen - Bremen is dit ook het geval, waarbij Duitsland het project eerder ziet als een verslechtering van haar eigen positie, dan dat er voordeel behaalt kan worden met het realiseren van het project. De punten waar verwacht wordt dat er een positief resultaat behaald kan worden voor de interne organisatie zijn, meerwaarde door samen te werken is er meer te bereiken dan alleen of kan hetzelfde bereikt worden met een lagere inzet van middelen. Ook het bereiken van het eigen organisatiedoel kan als positief beoordeeld worden als een organisatie door samen te werken wel haar doelen kan realiseren wat anders alleen niet mogelijk was geweest.

Omdat het bij grensoverschrijdende samenwerking gaat tussen samenwerken met minimaal twee landen, moet er een constructieve relatie zijn tussen de deelnemende landen wil de samenwerking soepel verlopen. Om dit in kaart te brengen zijn in de scorekaart vier aspecten aan bod gekomen die de openheid in kaart brengen. Opvallend is de negatieve score op deze punten, waaruit geconcludeerd kan worden dat de constructieve relatie voor dit betreffende project nog zeker niet voldoende is. Dit is een belangrijk punt voor het verder brengen en het komen tot samenwerken voor het project Groningen – Bremen. Wil dit project verder geholpen worden dan zal er aandacht moeten zijn voor dit punt.

Laatste beoordelingpunt in de scorekaart is de vraag of er voldoende *capaciteit en hulpmiddelen* beschikbaar zijn om het project uit te gaan voeren. Deze vraag is nog niet goed te beantwoorden omdat het allereerst belangrijk is om tot samenwerking te komen. Dan kan er bekeken worden wat er mogelijk is en wat dan de alternatieven zijn. Mogelijkheden om in aanmerking te komen voor Europese subsidies of het aangaan van publiek private samenwerking moeten dan zeker in overweging worden genomen.

Samenvattend kan gesteld worden dat het probleem vooral veroorzaakt wordt door de barrièrewerking van de grens. Die zorgt er voor dat de partijen moeizaam tot samenwerking komen en er tot dusverre nog weinig sprake is van voortgang. Realistische blik op de toekomst zal zijn dat op de korte termijn naar alle waarschijnlijkheid niet sprake zal zijn van een grote nieuwe infrastructuurverbinding tussen Groningen en Bremen. Realistisch is om de verbinding stapsgewijs te verbeteren, in het begin met beperkte middelen door middel van betere afstemming en samenwerking tussen landen. Deze verbeteringen zijn relatief makkelijk te realiseren en hebben al snel een resultaat. Afhankelijk van de positieve gevolgen hiervan kan bekeken worden wat de mogelijkheden zijn om verdere verbeteringen door te voeren, Dit is afhankelijk van de knelpunten en de mogelijkheden die er zijn.

Belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de grens voor een barrièrewerking zorgt en dat daardoor ook de samenwerking beperkt is. De bereidheid tot samenwerking komt tot dusverre niet van twee kanten, terwijl er wel degelijk positieve mogelijkheden van meerwaarde zijn om een samenwerkingsrelatie aan te gaan. Op basis van de theorie kan geconcludeerd worden dat er verschillende vormen van meerwaarde bereikt kunnen worden en ook de problematiek lijkt geschikt om deze verder uit te werken. In de theoretische hoofdstukken van dit onderzoek zijn ook mogelijkheden aan bod gekomen om de samenwerkingsbereidheid te stimuleren.

Conclusie: eerst moet het doel voor iedereen duidelijk zijn. En dat is nu nog niet het geval, wat ook meteen al een antwoord geeft op de hoofdvraag. Het komen tot een eerste overeenstemming van de doelen in de initiatiefase is het eerste grote probleem waar tegen aan wordt gelopen. En

dat wordt (mede) veroorzaakt door het grensoverschrijdende karakter van dit project. Als de doelen gezamenlijk vastgesteld zijn, kunnen vervolgens de opties bekeken worden. Tenslotte is het zaak om te luisteren naar wat de cijfers zeggen<sup>106</sup>. Waarbij het meest realistisch is dat verbinding met geleidelijke middelen stapsgewijs te verbeteren om zo relatief snel en met beperkte middelen een concreet resultaat te bewerkstelligen. Hierbij kan gedacht worden aan beperken van overstappen en het eventueel uitvoeren van kleine infrastructurele aanpassingen. In eerste instantie zal de aandacht vooral gericht zal zijn op het komen tot grensoverschrijdende samenwerking en het vormen van gemeenschappelijke doelen in de initiatiefase van het planproces. Om dat te bereiken worden er in het volgende hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan die aan dat proces kunnen bijdragen, voor deze specifieke case.

## **7.2 Slotoverwegingen en aanbevelingen**

In deze laatste paragraaf komen de slotoverwegingen en aanbevelingen als slotakkoord aan bod. Uit deze studie is naar voren gekomen dat samenwerking in de initiatiefase bij regionaal grensoverschrijdende verbindingen nogal eens een probleem kan zijn. Om hierop in te spelen is voor dit onderzoek een scorekaart opgesteld op basis waarvan regionaal grensoverschrijdende projecten beoordeeld kunnen worden op samenwerking in de initiatiefase. Hieruit zijn een aantal positieve en een aantal negatieve dingen naar voren gekomen. Om een stap verder te komen zal er een vervolg moeten worden gegeven aan deze bevindingen. Dit kan gebeuren door verder onderzoek te doen naar problemen en oplossingen bij samenwerken. Als er al vanuit beide landen draagvlak is of kan ontstaan, kan het hier beschreven project zeker een stap verder komen.

Een aantal mogelijke aanbevelingen denkbaar die het project verder kunnen brengen zijn:

- Stimuleren van samenwerkingsbereidheid.
- Organiseren van een samenwerkingsbijeenkomst.
- Duidelijkheid krijgen over het belang project van het project en stappenplan maken hoe verder.
- Haalbaarheidsstudie doen naar mogelijkheden en op basis daarvan beslissing nemen.
- Afstemming verbeteren bij grensoverschrijdende samenwerking.
- Uitvoeren van (kleine) infrastructurele aanpassingen.

---

<sup>106</sup> RWS kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (2008) symposium kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, leren van de burens

## Literatuurlijst

### Boeken en artikelen

- Aarts, N., R. During (2006), Zelforganisatie en ruimtegebruik; van open netwerken en gesloten gemeenschappen, InnovatieNetwerk, Utrecht
- Adviescommissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008) sneller en beter
- Banister, D et al. (2000). European Transport Policy and Sustainable Mobility, Spon Press, London
- BSL Management Consultants (2004) Public Private Partnerships; A realistic alternative for railway infrastructure investments?
- Bult-Spiering, M. (2003) Publiek-private samenwerking: de interactie centraal
- Bult-Spiering, W.D., G.P.M.R. Dewulf, De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief
- Buuron, M.M.C. (2006) Punten uit grensoverschrijdende Regionale Samenwerking; een blik op de kanaalzonde Gent-Terneuzen
- BVR (2006) Gebiedsontwikkeling Zuiderzeelijn uitwerking A6/A7
- CER (2008) external costs of transport and the Eurovignette revision
- CER (2008) Railtransport and environment; facts and figures
- Cramer en Koopmans, (2008) Grenzeloos Genoeg(en)? Visie op grensoverschrijdend regionaal personenverkeer
- DIF PPP/Thomas Vieillescazes (2008) Ministry of Finance and World Bank PPP Seminar; PPPs and EU Funds, Cross-Border Projects, the case of the rail sector PPPs
- Dinham, M. (2006) Rail sector PPPs, Two case studies, PPT presentatie ING
- Edelenbos, J., R. Monnikhof (2001), Lokale interactieve beleidsvorming, Lemma bv, Utrecht.
- Edelenbos J., E.H Klijn, G. Teisman, Vertrouwen als management opgave bij PPS
- EDR, Unternehmen Lückenschluss; eine regionale Erfolgsgeschichte
- Europese Commissie (2007) Operationeel programma IV A Deutschland – Nederland 2007-2013
- Europese Unie (2001) Witboek: Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen
- Koning de J.S.C.M, N.W.M.G. Sproncken (2001) Contracten bij bouwprojecten. Berenschot Osborne
- Maastrichtbrusselexpress (2006) Persbericht 'Maastricht – Brussel Express sluit Nederland aan op Europees Hogesnelheidsnet
- Ministerie van verkeer en waterstaat (2008) beleidsbrief internationaal personenvervoer per spoor

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) Toespraak minister Eurlings (06-03-2008)
- Molina, E. (2005) Eurailspeed, project and planning deputy general director of ministry fometo, Spain
- Moolen, B. van der, H. Voogd (red.) (1995), Nimby: niet in mijn achtertuin maar waar dan?, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Noorderbreedte jaargang 2008 nummer 3
- Peper, B. (2002), Een dolend land, De bezige bij, Amsterdam.
- Pröpfer, I., D. Steenbeek (1999), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum.
- Raad van Openbaar Bestuur (2008) Besturen over grenzen; opgave voor alle bestuurslagen
- Roo, G. de, H. Voogd (2004), Methodologie van planning, Coutinho, Bussum.
- Roo de (2008) college planningstheory 2
- Rooij de, A (2006), Krachtenfusie in de inrichting van Nederland, Veen Magazines, Diemen
- RWS kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (2008) symposium kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, leren van de burens
- Sanyal, B. (2005) Comparative Planning Cultures, Routledge, New York/London
- Smit, M. Publiek-Private samenwerking: borgen van het publiek belang?
- Soeters J.M.L.M. (1999) Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurkundig perspectief, Coutinho, Bussum
- Spoormans, H.C.G. Reichenbach, E.A en Karsten A.F.A (1999) Grenzen over: aspecten van grensoverschrijdende samenwerking. Bussum, Coutinho
- Vermeend, W (2008). PPS kan miljarden opleveren
- Vries, de et al. (2003) The multi-scalar complexity of infrastructure planning: evidence from the Dutch – Flemish megacorridor
- VROM (2008) Reiswijzer marktpartijen en Gebiedsontwikkeling

#### Websites

- [www.bng.nl/bng/pdf/200700Abswoude\\_10-13.pdf](http://www.bng.nl/bng/pdf/200700Abswoude_10-13.pdf)
- [www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl) 18 oktober 2008
- [www.dvhn.nl](http://www.dvhn.nl) 11-08-2008
- [www.edr-org.de](http://www.edr-org.de)
- <http://www.fhwa.dot.gov/ppp/options.html>
- [www.innovatieorganiseren.nl](http://www.innovatieorganiseren.nl)
- [www.leeuwardercouranr.nl](http://www.leeuwardercouranr.nl) 20-06-2008

- [www.maastrichtbrusselexpress.nl/](http://www.maastrichtbrusselexpress.nl/)
- [www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)
- [www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking)
- [www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/pps-interessant-voor-overheid-en-bedrijfsleven.pdf](http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/pps-interessant-voor-overheid-en-bedrijfsleven.pdf)
- <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/groenboek-met-aanbiedingsbrief.pdf>
- <http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml>
- [www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl)
- [www.prorail.nl](http://www.prorail.nl)
- <http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Publicaties/achtergrondeneurodelta/beleidduitsland.aspx>
- [www.rtvnoord.nl](http://www.rtvnoord.nl) 12-08-2008
- [www.samenwerkentussenorganisaties.nl/](http://www.samenwerkentussenorganisaties.nl/)
- [www.scottwilson.com/projects/transportation/railways/perpignan-figueras\\_high\\_speed.aspx](http://www.scottwilson.com/projects/transportation/railways/perpignan-figueras_high_speed.aspx)
- [www.struktonpps.com/SiteCollectionDocuments/080514%20Folder%20Strukton%20PPS%20in%20Oligtrail.pdf](http://www.struktonpps.com/SiteCollectionDocuments/080514%20Folder%20Strukton%20PPS%20in%20Oligtrail.pdf)