

## **Gebiedsgericht werken: sigarendoosmethode of modelinstrumentarium?**

Drs. B. Rakic en Ir. C.J.L. Cluitmans, ARCADIS Ruimte & Milieu, [b.rakic@arcadis.nl](mailto:b.rakic@arcadis.nl),  
[c.j.l.cluitmans@arcadis.nl](mailto:c.j.l.cluitmans@arcadis.nl)

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2006, Amsterdam

**Inhoudsopgave**

<b>1. Inleiding</b>	<b>p. 4</b>
<b>2. De gebiedsgerichte aanpak</b>	<b>p. 4</b>
<b>3. Overeenkomsten en verschillen</b>	<b>p. 7</b>
<b>4. Sigarenkistje of zwaar modelinstrumentarium</b>	<b>p. 9</b>

*Gebiedsgericht werken: sigarendoosmethode of modelinstrumentarium?*

Gebiedsgericht werken is een populair concept. In dit artikel vergelijken we de gebiedsgerichte aanpak van het verkeer en vervoer met twee aanpalende sectoren: plattelandsontwikkeling en waterbeheer.

Hoewel er nuanceverschillen zijn, blijken de overeenkomsten groter te zijn dan de verschillen. Opvallend is daarbij is dat binnen alle drie de werkvelden een sterke impuls is om te leunen op modelinstrumentarium. De vraag is echter of dit nodig is en zelfs ook of dit betere resultaten oplevert. Het model mag geen doel op zich worden. Het in te zetten gereedschap moet volgens ons altijd ondergeschikt zijn aan de projectdoeleinden. Soms zal een zwaar rekenmodel daarvoor noodzakelijk zijn, soms ook kan worden volstaan met de achterkant van het sigarenkistje.

Het is echter onze overtuiging dat die keus pas goed duidelijk wordt gedurende het proces en daarmee niet al op voorhand vaststaat. Wij pleiten daarom voor een aanpak waarin de keus voor het rekengereedschap onderdeel wordt gemaakt van het werkproces.

## **Summary**

*Sustainable traffic management: modelinstruments needed or not?*

Sustainable traffic management is a popular concept. In this paper we compare this approach in traffic with two related sectors: watermanagement and rural development.

Although there are differences, there seem to be more similarities. Most striking is the strong inclination to lean on modelinstruments. The question is whether this is necessary and also if this leads to better results. A model may never be an end in itself. The tools that are used play second fiddle to the project objectives. In some cases modelinstruments are needed in other case you can suffice with best guess or expert judgement

We believe that this choice only becomes clear during the process. Therefore we argue in favour of an approach in which the choice for the calculation tools becomes an integral part of the workingproces

## **1. Inleiding**

'Gebiedsgericht werken' is een populair concept. Wie de term op zoekmachine Google intikt, krijgt meer dan 10.000 hits. Het lijkt of tegenwoordig iedereen voor een gebiedsgerichte benadering kiest. Juristen werken gebiedsgericht, het onderwijs kent een gebiedsgerichte aanpak en zelfs onder medici is de gebiedsgerichte benadering in zwang.

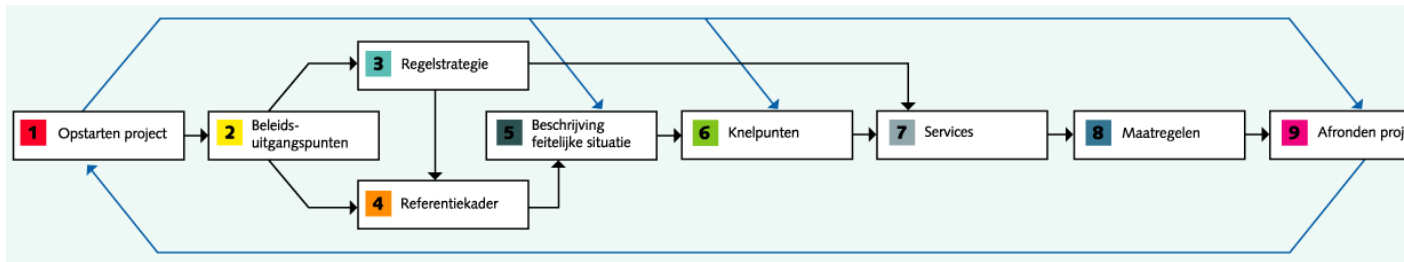
Het zou op zich best aardig zijn om de inzichten uit deze sectoren te spiegelen aan de ervaringen die in het verkeer en vervoer inmiddels zijn opgedaan met een gebiedsgerichte aanpak. Wij zoeken het echter wat dichterbij huis. In dit artikel willen we gebiedsgericht werken binnen het verkeer en vervoer vergelijken met twee aanpalende sectoren; water en landschapsontwikkeling. Zijn er parallellen te trekken tussen de afzonderlijke aanpakken? Waar zitten de verschillen? En, bovenal, welke lessen kunnen we hieruit trekken?

In paragraaf twee schetsen wij de gebiedsgerichte aanpak in respectievelijk het verkeer en vervoer, waterbeheer en plattelandontwikkeling. Vervolgens gaan we in op de verschillen en overeenkomsten tussen deze drie benaderingswijzen.

## **2. De gebiedsgerichte aanpak**

### **Verkeer en vervoer**

Op het gebied van verkeer en vervoer wordt meer en meer gebiedsgericht gewerkt. Kern van de aanpak is het besef dat het gros van de verkeersproblemen de traditionele beheersgrenzen overstijgt. Dit impliceert dat deze problemen ook alleen op netwerkniveau, gezamenlijk kunnen worden opgelost. Hiervoor zijn de afgelopen jaren verschillende methodieken ontwikkeld waarvan Gebiedsgericht Benutten met de Architectuur Verkeersbeheersing de meest bekende is. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen:



Eerste stap is een gezamenlijke probleemidentificatie. Vervolgens wordt op basis hiervan een ambitie vastgesteld die wordt vertaald in een aantal afspraken hoe de wegbeheerders het verkeer in de regio willen regelen, de regelstrategie. (Doel van de regelstrategie is dat men dreigende overbelasting op (een deel van) het wegennet kan beheersen of kanaliseren. De regelstrategie geeft namelijk aan welke netwerkdelen als eerste terug mogen vallen in kwaliteit en welke als laatste. Om het verkeer zo lang mogelijk rijdende te houden geven de lager geprioriteerde netwerkdelen daarbij voorrang aan de hoger geprioriteerde delen.)

Deze regelstrategie wordt in de vorm van een referentiekader concreet meetbaar gemaakt met streefwaarden en indicatoren. Hierdoor kan de feitelijke situatie aan de geformuleerde streefbeeld worden getoetst en kunnen knelpunten worden vastgesteld.

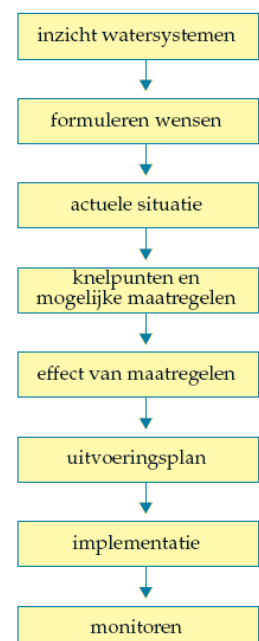
Voor deze knelpunten worden vervolgens oplossingsrichtingen – services – geformuleerd die uitgewerkt worden in concrete maatregelen. Met wederom het referentiekader als toetssteen worden tot slot de effecten van de maatregelen berekend. Hiervoor wordt doorgaans een verkeersmodel gebruikt.

De maatregelen worden voorgelegd aan de betrokken partijen waarna een gezamenlijke uitvoeringsplan kan worden vastgesteld.

## Water

Bij het gebiedsgericht beheren en inrichten van watersystemen wordt grosso modo het volgende stappenplan gebruikt:

Uitgangspunt is dat het watersysteem integraal wordt benaderd, zodat de relatie tussen alle componenten van het watersysteem inzichtelijk wordt,



maar nadrukkelijk zonder dat daarvoor op voorhand een complex model wordt gebouwd.

Eerst wordt in nauwe samenwerking met de (water)partners wensbeelden ten aanzien van het watersysteem vastgesteld; wat willen we bereiken?

Aan de hand van de actuele situatie en geconstateerde knelpunten worden daarna mogelijke maatregelen en beoordelingscriteria geformuleerd. Vervolgens worden de effecten van deze maatregelen berekend. Al naar gelang de behoeften en de specifieke omstandigheden wordt hiervoor 'zwaar' modelinstrumentarium ontwikkeld, dan wel volstaan met grove inschattingen.

Het resultaat van de berekeningen wordt gepresenteerd, waarna met alle waterpartners een gezamenlijke afweging kan worden gemaakt.

Dit resulteert in een uitvoeringsplan met een geoptimaliseerd watersysteem.

### **Plattelandontwikkeling**

Gebiedsgericht werken bij plattelandontwikkeling kent een lange geschiedenis. Kern van de aanpak is dat gegeven de (regionale) diversiteit van de sector een geografische verbijzondering en vertaling van het beleid onontbeerlijk én wenselijk is: problemen moeten daar worden opgelost waar ze zich voordoen, niet in Brussel of Den Haag, maar bij de bron. Daarenboven wordt het landelijk gebied steeds complexer. Voor wonen, werken en recreëren, maar ook voor natuur en water is ruimte nodig. Om rekening te kunnen houden met alle invalshoeken en alle belangen moeten overheden en maatschappelijke organisaties gebiedsgericht werken.

Hoe werkt dat nu in de praktijk?

Basis voor de aanpak is het vigerend beleid. Beleidsdoelen worden in de vorm van een doelenboom thematisch uitgewerkt in subdoelen, mogelijke maatregelen en indicatoren. Vervolgens wordt 'het beleid' geconfronteerd met de werkelijke situatie en wordt samen met alle partners gekeken waar zich lacunes en tekortkomingen voordoen en hoe deze het beste te verhelpen zijn. Een en ander wordt verwerkt in het beleid, waarna de cyclus weer opnieuw begint.

### 3. Overeenkomsten en verschillen

Als we het voorgaande overzien laat de gebiedsgerichte aanpak zich terugvertalen tot drie kernelementen:

- Geografische afbakening;
- Integraliteit;
- Samenwerking

Een gebiedsgerichte aanpak spitst zich logischerwijs toe op een bepaald gebied . Daarnaast is de aanpak integraal, er wordt bewust over de grenzen van vakgebieden en kennisvelden heen gekeken. Met een brede, integrale aanpak introduceer je vanzelf een meerpartijensituatie en daarmee, de noodzaak tot samenwerking. Maar samenwerking is meer dan simpelweg een verplichting; in een gebiedsgerichte aanpak is samenwerken een belangrijk middel om tot een goede belangenafweging te komen en draagvlak voor maatregelen te realiseren.

Zoomen we nu in op de afzonderlijke methodieken dan valt direct op dat de drie beschreven aanpakken sterk overeenkomen. Dit is uiteraard deels terug te voeren op de globale typering waarvoor we in voorgaande paragraaf gekozen hebben. Een nadere beschouwing van onderliggende rapporten en analyses uit alle drie de sectoren laat echter zien dat de overeenkomsten in de aanpak van het gebiedsgerichte werken veel groter zijn dan de verschillen. Dat neemt echter niet weg dat er wel degelijk verschillen zijn.

#### **Downsizing versus opschaling**

Kijken we naar plattelandsontwikkeling dan is de achterliggende gedachte voornamelijk te typeren als ‘downsizing’, terug naar de menselijke maat, de problemen daar oplossen waar ze zich voordoen. Een kleinschalige aanpak met oplossingen op maat.

Op het gebied van verkeer en vervoer is echter geenszins sprake van downsizing, maar juist van opschaling. Het probleemveld wordt juist bewust breder gekozen dan de oplossing van specifieke, lokale knelpunten. Een benadering die lange tijd usance was binnen het verkeer en vervoer.

Hetzelfde geldt voor waterbeheer; waar tot voor kort werd gefocust op het systeem an sich, wordt de scope nu bewust breder getrokken.

### **Bestaande grenzen of probleemgestuurd?**

Daarmee komen we bij een tweede verschil: begin je met een vooraf gedefinieerd gebied of laat je de gebiedsgrenzen bepalen door het probleem dat je op wilt lossen? Bij plattelandsontwikkeling wordt uitgegaan van bestaande grenzen. Regionale samenwerkingsverbanden, die doorgaans ook al in het beleid zijn onderscheiden.

Belangrijk voordeel is dat het werkterrein snel en eenduidig kan worden afgebakend. Dit maakt het verzamelen van de benodigde informatie, maar vooral ook het procesmanagement veel makkelijker.

Er zijn echter problemen die zich niet zo een, twee, drie op een bepaald beheersniveau laten onderbrengen. De vraagstukken waarvoor onze maatschappij zich gesteld ziet, vallen vaak buiten bestaande kaders. De oplossing ligt voor de hand; definieer je (fysieke) werkterrein aan de hand van de omvang en intensiteit van het probleem dat je op wilt lossen. Laat de samenwerking bepalen door het probleem en niet andersom!

Deze pragmatische, probleemgestuurde aanpak heeft inmiddels in ruime mate zijn vruchten afgeworpen in het waterbeheer, maar ook binnen het verkeer en vervoer.

Aan een probleemgestuurde aanpak zijn echter ook nadelen verbonden.

Als de samenwerking buiten bestaande kaders treedt is het lastiger om het proces goed vorm te geven. De betrokken partijen moeten bijvoorbeeld domweg nog aan elkaar wennen. Ook is het vaak onvoldoende duidelijk wie wanneer beslist over wat. De dubbelrol van de provincies is daarbij een complicerende factor. Is de provincie regisseur of partij aan tafel of beide? De buitenwacht verwacht steeds meer een regisseursrol van de provincie, maar de provincie is en blijft ook weg- en waterbeheerder.

Zowel in het waterbeheer als binnen en het verkeer en vervoer zien we daarom naast een puur probleemgestuurde aanpak ook vaak mengvormen waar toch op enigerlei wijze wordt aangesloten bij bestaande samenwerkingsverbanden.

### **Brede participatie of kernteam?**

Kijken we naar de samenwerking an sich dan kunnen we concluderen dat deze in het waterbeheer en bij plattelandsontwikkeling ruimer wordt opzet dan in het verkeer. Gebiedsgerichte verkeersprojecten hebben primair een sectorale insteek waarbij op zijn



hoogst gebruik wordt gemaakt van de expertise van aanpalende kennisgebieden als ruimtelijke ordening en economie.

Bij waterbeheer en landschapontwikkeling is een brede, intersectorale aanpak een sine qua non voor succesvol gebiedsgericht beleid. Zo omvat het plattelandsbeleid meer dan het herstructuren van de agrarische sector. Het gaat vooral ook om het creëren van nieuwe impulsen op het gebied van natuur en landschap, leefbaarheid en economie.

Een ander verschil zijn de partijen die bij de samenwerking betrokken worden. In het verkeer lijkt men tamelijk conservatief. De gebiedsgerichte samenwerking beperkt zich doorgaans tot de betrokken wegbeheerders, eventueel aangevuld met belangengroepen die dan vooral een klankbordfunctie vervullen.

Bij waterbeheer en landschapontwikkeling kiest men voor een bredere insteek waarbij in sommige instanties ook de burger als belangrijkste consument en gebruiker geraadpleegd wordt.

### **Uitwerkingsniveau**

Tot slot vallen de verschillen in niveau van uitwerking op. Grofweg gesteld wordt bij gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling volstaan met de vaststelling en/of bijstelling van het beleid. De uitwerking en implementatie wordt aan de betrokken partijen overgelaten.

In het verkeer en vervoer is de tendens dat op moment dat maatregelen die gebiedsgericht zijn ‘bedacht’ uitgevoerd moeten gaan worden ofwel een uitvoeringsorganisatie wordt opgericht ofwel weer ‘terug wordt gegaan’ naar de individuele wegbeheerders, die het programma op haar eigen wegen uitvoert. .

In het waterbeheer is het ambitieniveau het hoogst. Streefdoel is in principe een gezamenlijke implementatie van de gekozen maatregelen gekoppeld aan gezamenlijk monitoringsysteem.

## **4. Sigarenkistje of zwaar modelinstrumentarium**

Zoals eerder gesteld, zijn de overeenkomsten in aanpak echter groter dan de verschillen. Wat we in alle drie de sectoren in ieder geval terug zien, is een sterke behoefte aan zekerheid, aan kaders om het proces vorm te geven. Partijen beginnen niet simpelweg met samenwerken, maar zoeken houvast in stappenplannen en (beproeft) methoden en technieken. Zo is er

binnen het verkeer en vervoer inmiddels een rijk gevulde gereedschapskist met methodieken, handboeken en websites over gebiedsgericht werken.

Deze behoefte aan zekerheid beperkt zich evenwel niet alleen tot de procesvormgeving, maar richt zich vooral ook op de inhoud. Het gaat daarbij voornamelijk om de exactheid en betrouwbaarheid van de resultaten, waarbij de neiging groot is om sterk te leunen op modelinstrumenten.

We zien dit vooral terug in het waterbeheer. In de praktijk komt het nog regelmatig voor dat een watersysteem eerst gemodelleerd wordt. Dergelijke modellen zijn groot en complex.

Pas daarna wordt gekeken welke maatregelen of situaties met het model doorgerekend moeten worden. De kans is dan niet ondenkbeeldig dat blijkt dat het model niet alle vragen kan beantwoorden en eigenlijk niet het geschikte gereedschap is. Deze werkwijze resulteert dan ook niet zelden in omstreden resultaten.

Bij een gebiedsgerichte benadering van verkeers- en vervoerprojecten wordt vaak expliciet om modelgebruik gevraagd om ervaren problemen kwantitatief te onderbouwen en effecten van maatregelen te onderbouwen. Dit kan al snel ontaarden in eindeloze modelberekeningen. Om dit te voorkomen is enkele jaren terug de Regionale Benuttingsverkenner (RBV) ontwikkeld, een mesoscopisch model waarin een mix kan worden gevonden tussen kwantitatieve berekeningen en ervaringen van de wegbeheerders zelf.

Bij gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling worden modellen gebruikt om de gekozen indicatoren te kwantificeren. Het gaat dan in eerste instantie om objectief meetbare grootheden als de nitraatconcentratie, stikstofbelasting, fosfaatbelasting en ammoniakuitstoot. Maar om tot een brede, intersectorale vergelijking te kunnen komen worden ook zaken als landschapbeleving en cultuurhistorische waarden becijferd.

Bovenstaande opsomming is niet bedoeld om het gebruik van modellen in een gebiedsgerichte aanpak te ridiculiseren. Modellen hebben uiteraard een belangrijke meerwaarde in het proces. Wel moet worden bedacht dat de toepassing en met name de ontwikkeling van modellen een kostbare aangelegenheid is, die bovendien ook qua tijd en inspanningen een zware wissel op een gebiedsgericht project kan trekken.

De vraag dringt zich dan op wanneer wel degelijk gebruik gemaakt moet worden van modelinstrumentarium en wanneer volstaan kan worden met de spreekwoordelijke achterkant van het sigarenkistje.

Dit is geen eenvoudige vraag en de beantwoording is sterk afhankelijk van specifieke behoeften en omstandigheden. Onzes inziens zijn twee factoren van doorslaggevend belang - : kunnen en willen – oftewel: Kan het wel en willen we het wel?

## **Kunnen**

***In het spel Sim City is de speler burgemeester die door een listige inzet van maatregelen zijn stad moet behoeden voor rampen en op moet stuiten in de vaart der volkeren. Een slimme beleidsmaker heeft eens geprobeerd de programmatuur achter te ontsluiëren. Het spel werd zo een wiskundig optimalisatievraagstuk in plaats van een continu proces van trial and error.***

Op de mogelijkheden om tot dergelijke exacte effectbepalingen te komen, is de afgelopen decennia veel kritiek gekomen. In de wetenschapsfilosofie wordt in dit verband wel gesproken over 'physics envy'; de neiging om net als in de exacte wetenschappen tot wetmatigheden te herleiden. Gesteld wordt dat in de (sociale) werkelijkheid het aantal interveniërende en versturende variabelen dusdanig groot is, dat buitengewoon voorzichtig moet worden omgesprongen met effectiviteitsuitspraken.

Vertalen we dit naar een gebiedsgerichte aanpak dan is het bijvoorbeeld nog wel mogelijk een redelijke inschatting te geven van de gevolgen van groeiende mobiliteit voor een bepaalde weg. Het wordt al lastiger om de implicaties voor het netwerk waar deze weg deel van uitmaakt te voorspellen. Nog lastiger is het om betrouwbare uitspraken te doen over de gevolgen voor de file in Nederland.

Naarmate het onderzoeksgebied groter wordt, wordt het aantal correlerende variabelen en interdependenties eveneens groter en wordt het buitengewoon lastig om een bepaald effect onomstotelijk aan een bepaalde stimulus toe te wijzen.

Een dergelijke situatie vraagt in wezen om een aanpak waarin het mogelijk is interveniërende variabelen constant te houden. Een soort van laboratorium waarin de modelspecialist gecontroleerd aan de knoppen kan draaien.

Belangrijk is dan dat er goede indicatoren beschikbaar zijn. Belangrijk is ook de mate waarin valide, generaliseerbare kengetallen bestaan voor de deelrelaties die binnen het model onderscheiden worden. Van wezenlijk belang is bovendien het aantal exogene factoren.

Als we op die manier naar de drie sectoren kijken, biedt waterbeheer in principe de beste mogelijkheden tot modellering. Ook verkeer biedt in principe redelijke handvatten tot betrouwbare modellering.

Bij plattelandsontwikkeling leent het onderzoeksdomein zich het minst voor modellering. De breedte van de aanpak laat zich niet eenvoudig in exacte maat en getal vatten.

### **Willen**

Het feit dat iets kan, betekent niet dat het ook moet. Je moet het ook willen. Zo is de keus tussen een rekenmodel of de achterkant van een sigarenkistje ook afhankelijk van praktische omstandigheden als beschikbare tijd en middelen. Zoals eerder gesteld vraagt modeltoepassing doorgaans om een forse inspanning. (Voldoende) Tijd en geld zijn echter niet altijd voorhanden.

In dit verband mag ook de bestuurlijke setting niet onbenoemd blijven. De resultaten van de gebiedgerichte aanpak vormen input voor politieke besluitvorming. In de praktijk zien we dat besluitvormers soms behoefte hebben aan discretionaire ruimte. De gebiedsgerichte analyse moet dan vooral resulteren in ‘gevoel voor de bal’; in een eerste, grove rangschikking van mogelijkheden waarbinnen de bestuurders vervolgens zelf verder hun weg kunnen bepalen. Veel vaker is er echter een directe vraag om exactheid, om resultaten met ‘drie cijfers achter de komma’. Op analyses die niet op veronderstellingen zijn gebaseerd, maar die objectief zijn te herleiden met een beproefd model.

Opvallend is dan dat de behoefte aan nauwkeurigheid sterk samen lijkt te hangen met de mogelijke consequenties van niet- of verkeerde becijfering. We zien dit het meest duidelijk terug in het waterbeheer. Weliswaar is de kans dat er bijvoorbeeld daadwerkelijk een overstroming optreedt relatief klein, maar de consequenties zijn enorm. Zeker in een tijd waarin wateroverlast in het brandpunt van de belangstelling staat, kunnen bestuurders het zich niet veroorloven hun keuzes op dit punt deugdelijk te verantwoorden. ‘Deugdelijk verantwoorden’ wordt daarbij dan al snel opgevat als ‘exact becijferen’.

Bij plattelandsontwikkeling speelt een vergelijkbaar mechanisme: bepaalde onderdelen van het beleid zijn expliciet gebonden aan internationale en nationale normen. Normen bovendien, waarvan de overschrijding direct financiële consequenties heeft. Logischerwijs zien we bij die onderdelen van het beleid een sterke behoefte aan exacte verantwoordingsinformatie, terwijl die behoefte op andere onderdelen – bedreiging cultuurhistorische waarde – beduidend minder is.

In het verkeer en vervoer tenslotte zien we dat kort de frequentie van optreden van verstoringen dusdanig groot is, dat de consequentie – file – welhaast als een gegeven moet worden beschouwd. Curieus genoeg is dat laatste niet het geval. Files worden gezien als een groot maatschappelijk probleem. Een serieuze aanpak is daarom gewenst en ook hier zien we dat ‘serieus’ dan op voorhand wordt opgevat als een noodzaak tot exacte en, dus, modelmatige onderbouwing.

Samenvattend kunnen we stellen dat er zowel bestuurlijk als maatschappelijk gezien bij gebiedsgericht werken een sterke impuls is om te leunen op modelinstrumentarium. De vraag is echter of dit nodig is en zelfs ook of dit betere resultaten oplevert. Het model mag geen doel op zich worden. Het in te zetten gereedschap moet volgens ons altijd ondergeschikt zijn aan de projectdoeleinden. Soms zal een zwaar rekenmodel daarvoor noodzakelijk zijn, soms ook kan worden volstaan met de achterkant van het sigarenkistje.

Het is echter onze overtuiging dat die keus pas goed duidelijk wordt gedurende het proces en daarmee niet al op voorhand vaststaat. Wij pleiten daarom voor een aanpak waarin de keus voor het rekengereedschap onderdeel wordt gemaakt van het werkproces.

**Referenties:**

Blind, M.W., R.H. van Waveren, A. Bresser, P. Gijsbers, T. vander Wal, H. Scholten en J. Noort, *Application of models in watermanagement in the Netherlands, past, present and future*. In: Proceedings Scientific and Technical Review EurAqua, Madrid 2000.

ECORYS, *Rurale Zaken, Regionale en stedelijke ontwikkeling*, Rotterdam, 2002

Groot N.J.P.M., Rakic B, *De Watertoets: praktijk en toepassing*. ARCADIS, Rotterdam, 2004

Kerngroep Ondersteuning AVOP, *De praktijk van gebiedsgericht werken*, Den Haag, 2006

IPO, *Interprovinciale rapportage plattelandontwikkeling*, Den Haag, 2002.

Provincie Gelderland, *De nulsituatie voor plattelandontwikkeling*, Arnhem, 2003.

Schwartz, M.J.C. *Water en ruimtelijke besluitvorming*, Groningen, 2004