

Hoe kan de afweging van integrale plannen beter worden ondersteund door slim gebruik van afwegingsinstrumenten?

- *work in progress* -

Els Beukers
Universiteit van Amsterdam
e.beukers@uva.nl

Niels Heeres
Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
n.heeres@rug.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Hoe kan de afweging van integrale plannen beter worden ondersteund door slim gebruik van afwegingsinstrumenten?

Bij het opstarten van transportprojecten zijn economische motieven over het algemeen dominant. Andere elementen, als natuur, milieu en omgevingskwaliteit, komen vaak pas later naar voren en de aandacht voor deze zaken is in veel gevallen mitigerend. Duurzaamheid in de planning van transportinfrastructuur vraagt echter om een bredere afweging dan economische baten versus lasten voor de projectomgeving. Een verbeterde afstemming tussen bijvoorbeeld transport en ruimtelijke ontwikkelingen vraagt om een meer integrale afweging van positieve en negatieve effecten voor economische, ecologische en sociale aspecten in plan- en besluitvorming.

Tijdens een studiemiddag met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten, de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam is verkend op welke wijze het maken van integrale afwegingen beter ondersteund zou kunnen worden door middel van instrumenten. Hierbij is niet alleen naar de inhoudelijke functie van instrumenten gekeken, maar is ook expliciet aandacht besteed aan de rol die instrumenten op zich kunnen nemen om samenwerkingsprocessen tussen verschillende actoren te faciliteren. Als specifieke cases zijn de instrumenten MKBA en Omgevingswijzer nader verkend. De MKBA is een traditioneel kwantitatief instrument; de Omgevingswijzer is een nieuw, kwalitatief instrument.

In deze paper wordt aan de hand van de discussies en workshops tijdens de bijeenkomst voorstellen gedaan om de inzet van deze kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten te verbeteren. Hierbij wordt niet alleen naar de werking van de individuele instrumenten gekeken, maar wordt ook meer in het algemeen de rol van instrumenten bij het maken van integrale afwegingen en de samenhang tussen instrumenten in beschouwing genomen. Afgaande op de discussies tijdens de studiemiddag blijkt het inderdaad zo te zijn dat instrumenten naast een inhoudelijke functie ook een faciliterende rol in het proces kunnen vervullen door een brug te slaan tussen verschillende typen kennis. Om dit te versterken lijkt echter nog veel onderzoek nodig te zijn om de effecten van verschillende facetten van ruimtelijke ontwikkelingen op een gelijkwaardige manier tot uitdrukking te brengen.

Hoe kan de afweging van integrale plannen beter worden ondersteund door slim gebruik van instrumenten?

Bij het opstarten van transportprojecten zijn economische motieven over het algemeen dominant. Andere elementen, als natuur, milieu en omgevingskwaliteit, komen vaak pas later naar voren en de aandacht voor deze zaken is in veel gevallen mitigerend. Duurzaamheid in de planning van transportinfrastructuur vraagt echter om een bredere afweging dan economische baten versus lasten voor de projectomgeving. Een verbeterde afstemming tussen bijvoorbeeld transport en ruimtelijke ontwikkelingen vraagt om een meer integrale afweging van positieve en negatieve effecten voor economische, ecologische en sociale aspecten in plan- en besluitvorming. Het huidige instrumentarium ter ondersteuning van besluitvorming bij transport infrastructuur is in eerste instantie economisch georiënteerd, waarbij niet-economische aspecten vaak zelfs hinderend werken. Voor een meer duurzame aanpak is het nodig dat ook de niet-economische aspecten goed worden meegenomen.

In deze paper wordt deze problematiek nader verkend voor twee evaluatie-instrumenten die worden gebruikt in de Nederlandse planning: de omgevingswijzer en de maatschappelijke kosten- batenanalyse (MKBA). Voor beide instrumenten is de vraag relevant hoe deze de afweging van integrale plannen beter kunnen ondersteunen. Om na te gaan hoe praktijkprofessionals tegen deze vraag aankijken, is een studiemiddag georganiseerd in samenwerking met Rijkswaterstaat, de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam. Deze studiemiddag heeft als inspiratie voor dit paper gediend. Tijdens deze studiemiddag zijn twee workshops uitgevoerd waarbij theoretische verbeteringen zijn besproken om tot een betere ondersteuning van de afweging van integrale plannen te komen. Daarnaast is er over dit thema een plenaire discussie gevoerd door vertegenwoordigers van verschillende overheidsorganisaties (nationaal en regionaal en betrokken bij beleid en uitvoering) en academici.

In de eerste paragraaf wordt de MKBA besproken; waarom het beperkingen heeft om de afweging van integrale plannen te ondersteunen en hoe deze mogelijk op een andere manier benaderd kunnen worden. Vervolgens komt het instrument Omgevingswijzer aan de orde; wat dit instrument beoogd en hoe het aangescherpt kan worden. In de afsluitende paragraaf worden de bevindingen over beide instrumenten gesynthetiseerd en, waar mogelijk, geconcludeerd hoe het afwegen van integrale plannen beter kan worden ondersteund.

1. Een gezamenlijk proces voor een lerend gebruik van de MKBA

1.1. De MKBA schiet soms tekort

De maatschappelijk kosten- batenanalyse (MKBA) is een voorbeeld van een ex-ante evaluatie instrument dat niet zondermeer geschikt is om integrale plannen af te wegen. Een belangrijke reden daarvoor is dat de MKBA niet goed in staat is om een balans te vinden tussen te monetariseren en niet te monetariseren effecten (Beukers e.a., 2011; Beukers e.a., 2012; Mouter e.a. 2012). De nadruk ligt namelijk vooral op de economisch te waarderen effecten die ook nog in geld zijn uit te drukken.

Veel onderzoeksinspanning bij het maken van een MKBA gaat bijvoorbeeld naar effecten op reistijden, omdat de berekening daarvan voor een groot deel is

gestandaardiseerd in verkeersmodellen en kengetallen. Ook bij de presentatie van hoe een plan scoort in MKBA termen ligt de nadruk op de economisch te waarderen effecten. Een MKBA rapport geeft een overzicht van alle kosten en baten in een samenvattende tabel. Deze bevat echter alleen de informatie die gemonetariseerd kan worden. Alle effecten waarbij dat niet lukt, komen in de tabel terecht als PM (pro memorie) post. De informatiewaarde van een PM post is nihil aangezien pas in de onderliggende rapportage wordt toegelicht waar de PM voor staat en wat een geschatte omvang van het effect is. Ook worden de PM posten niet meegenomen in de eindscore van een plan; het getal onderaan de streep. Dit getal is eenvoudig te communiceren en doet een duidelijke uitspraak over of een plan positief dan wel negatief scoort en in welke mate. Echter, het geeft wel een eenzijdig beeld.

PM, maar wel belangrijk

Als de PM posten staan voor marginale effecten is het wellicht niet zo'n groot probleem dat deze in de ex-ante evaluatie wat onder belicht blijven. Als plannen juist veel effecten op typische PM posten verwachten, zoals effecten op de leefbaarheid, duurzaamheid of lokale synergie-effecten, is het wel problematisch dat de MKBA daar niet goed mee uit de voeten kan. Zeker als dergelijke plannen toch in een MKBA beoordeeld moeten worden om in aanmerking te komen voor rijksfinanciering, waarbij geconcurrereerd wordt met andere investeringsvraagstukken.

Dit laatste lijkt het geval nu de Nederlandse ruimtelijke ordening een ontwikkeling heeft doorgemaakt waarbij meer aandacht is voor de integraliteit van plannen. De uitdaging is daarbij om infrastructurele, ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen, zodat duurzaam, effectief en robuust kan worden geïnvesteerd. Om dat te faciliteren zijn onder meer budgetten samengevoegd in het MIRT (meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport) en is het ministerie voor infrastructuur en milieu ontstaan. Een consequentie van een integrale benadering is dat andere effecten belangrijk zijn geworden die voorheen in de PM post gevat werden, zoals de genoemde effecten op de leefbaarheid, duurzaamheid of internationale concurrentiepositie van een regio.

Het proces standaardiseren

Om integrale plannen te analyseren in een MKBA zou het nodig zijn deze PM effecten ook te monetariseren. Dat lijkt een goed idee: Doe onderzoek naar effecten op bijvoorbeeld duurzaamheid en leefbaarheid van een ruimtelijk infrastructurele investering en maak daar een overzicht met kengetallen van. Of te wel, creëer een standaardisatie. Dat is echter vaak niet mogelijk, omdat effecten van een ruimtelijke investering voor iedere locatie anders zullen zijn en voor iedere situatie opnieuw benaderd moeten worden.

Dit wordt duidelijker in een voorbeeld van een ruimtelijk infrastructureel vraagstuk. Wat is bijvoorbeeld de meerwaarde van een infrastructureel knooppunt voor een stad, waarbij meerdere modaliteiten aanhaken en een waaier aan functies (bestemmingen) aanwezig is? En maakt het dan uit waar een dergelijk knooppunt wordt gefaciliteerd en in welke stad? Het antwoord op de tweede vraag is ja. Ruimtelijke ontwikkelingen (dat wil zeggen economisch-ruimtelijk, sociaal-ruimtelijk, politiek-ruimtelijk, en dergelijke) zijn context en tijd specifiek (Allmendinger, 2002). Een beweging als 'bouwen voor de buurt' betekent anno 2012 iets anders als in de jaren zestig en krijgt in bijvoorbeeld Utrecht een andere invulling als in Enschede. Hierdoor is het niet mogelijk om een gestandaardiseerd antwoord te geven op de eerste vraag naar de meerwaarde van een knooppunt. Immers, het antwoord op die vraag zal voor iedere locatie en periode anders zijn.

Dit uitgangspunt maakt het lastig met instrumenten als MKBA effecten van integrale plannen af te wegen. Toch lijkt het mogelijk dat voor de MKBA op dit punt een passender aanpak wordt gekozen. Namelijk door niet de inhoud, maar het proces te standaardiseren voor de ruimtelijke niet te monetariseren effecten; de stappen waarmee dergelijke vraagstukken worden benaderd.

1.2 Procesbenadering MKBA

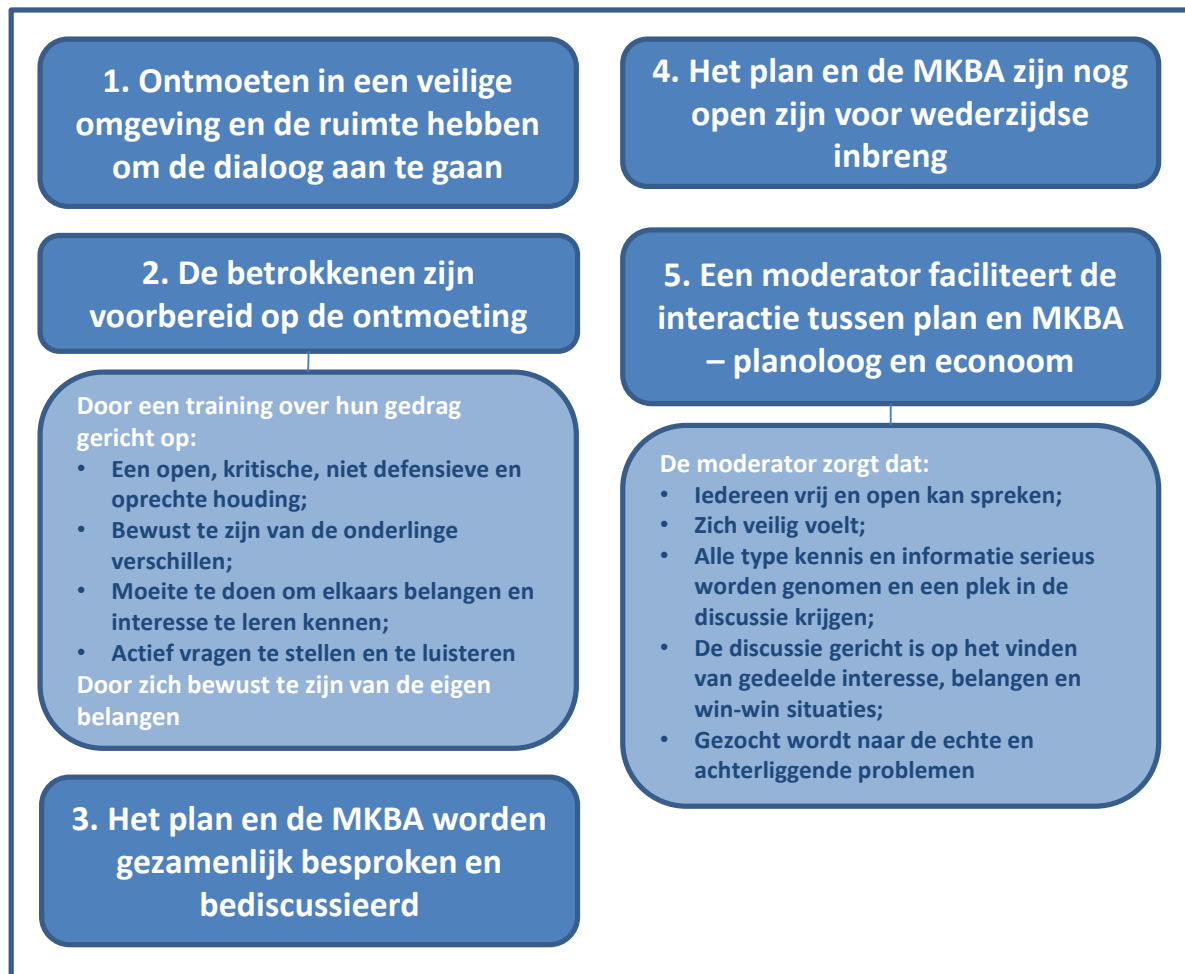
Om ruimtelijke niet te monetariseren effecten te benaderen in een MKBA is een proces nodig waarin verschillende type kennis (technische en niet-technische, impliciete en expliciete kennis) worden aangesproken en betrokken. Immers, een kenmerk van integrale ruimtelijke infrastructurele plannen is dat het verschillende type kennis omvat (Curtis, 2008). Een tweede relevante bevinding uit de evaluatie- en planningsliteratuur is dat moet worden gekozen voor een lerende benadering als complexe plannen worden geanalyseerd. Een evaluatie is dan niet instrumenteel waarbij de effecten (de performances) van een vast programma worden gemeten (Khakee, 2003). In plaats daarvan gaat het om het faciliteren van een cyclus waarbij een wisselwerking tussen de analyse en het plan kan ontstaan: een proces van gezamenlijk leren en verbeteren met ruimte voor grote en kleine aanpassingen.

Wanneer een integraal ruimtelijk infrastructureel plan in een MKBA wordt geanalyseerd, zijn de betrokken planologen en MKBA-experts belangrijke spelers in het proces, naast alle andere betrokkenen. Zij zullen een dialoog moeten aangaan, hun verschillende kennis moeten inbrengen en een leercyclus tussen plan en analyse moeten vormgeven. Dat is in de Nederlandse planpraktijk niet vanzelfsprekend. Juist deze twee groepen blijken anders tegen de MKBA aan te kijken (Mouter e.a. 2012) en hebben moeite met de onderlinge communicatie en vertrouwen (Beukers e.a. 2011; Beukers e.a., 2012). Ook blijkt dat de MKBA juist als een oordelend instrument wordt ervaren (ondanks dat het nadrukkelijk niet zo bedoeld is (Eijgenraam e.a., 2000)), terwijl er wel behoefte bestaat om de analyse te gebruiken om plannen te verbeteren.

Onderlinge communicatie en vertrouwen vergroten

Voor het afwegen van integrale (en andere complexe) plannen in een MKBA lijkt het zodoende van belang om een procesaanpak te kiezen waarin zowel de planologische als economische kennis tot hun recht komt en waarin een gezamenlijk leerproces wordt gefaciliteerd. Goede onderlinge communicatie en vertrouwen zijn cruciale aspecten om dit te bereiken. Vijf samenhangende interventies lijken relevant om deze aspecten tussen planeigenaar (planoloog) en MKBA-specialist (econoom) te verbeteren (Beukers e.a.: in druk). Deze zijn weergegeven in figuur 1.

Procesbenadering MKBA



Figuur 1. Vijf samenhangende interventies om de onderlinge communicatie en vertrouwen in het MKBA-proces te verbeteren

Workshop communicatie en vertrouwen in een MKBA proces

In een workshop is getest in hoeverre deze interventies inderdaad de communicatie en het vertrouwen tussen de deelnemende planologen en economen in een MKBA proces kunnen verbeteren. Deze workshop werd gefaciliteerd door een moderator en had 10 deelnemers; 4 economen en 6 planologen. Tijdens workshop stond een MKBA van OV knooppunten centraal die op dat moment voor de planologen actueel was. De deelnemende economen waren niet bij de werkelijke MKBA betrokken. Voordat de casus inhoudelijk werd besproken, is gezamenlijk een richtlijn doorgenomen over de persoonlijke houding en gedrag tijdens de dialoog.

Het niveau van de onderlinge communicatie en vertrouwen is gemeten door na afloop een enquête af te nemen door observatie van de deelnemers tijdens de workshop. Daarnaast is in een groepsgebesprek na afloop van de workshop nagegaan in hoeverre de deelnemers dachten dat de interventies relevant waren voor de onderlinge communicatie en vertrouwen.

Analyse van de workshop

De workshop is een eerste toepassing van een reeks om een dialoog tussen planologen en economen in een actueel MKBA proces te meten en te analyseren. Er moeten daarom de nodige slagen om de arm worden gehouden en conclusies trekken is nog niet mogelijk. Deze eerste uitvoering geeft al wel een interessant beeld.

1. Ontmoeten in een veilige omgeving en de ruimte hebben om de dialoog aan te gaan

De deelnemers hebben de workshop als een redelijk veilige omgeving ervaren en vonden van zichzelf dat ze een open houding hadden. Vooral de planologen waren redelijk positief over de ruimte die ze hadden om kritische vragen te stellen en informatie uit te wisselen. In de groepsdiscussie wordt echter duidelijk dat het MKBA vraagstuk erg complex is en dat er te weinig tijd was om deze goed te doorgronden. Kritische onderdelen zijn daardoor weinig aanbod gekomen.

Uit de observatie blijkt dat zorgvuldig wordt geluisterd en aandacht is voor achterliggende problemen, maar dat er niet zo goed wordt omgegaan met kritische vragen. De planologen lijken zich soms niet goed raad te weten met de vragen van de economen. De economen komen veel zelfverzekerder over.

2. De betrokkenen zijn voorbereid op de ontmoeting

De deelnemers geven in de enquête aan zich redelijk voorbereid te voelen op de discussie. De economen zijn daarbij positiever dan de planologen. In de groepsdiscussie wordt aangegeven dat het bespreken van een gedragsrichtlijn niet zo relevant wordt gevonden, omdat zij geen tegenstrijdige belangen ervaren. Als dat wel zo zou zijn, lijkt het hen wel zinvol om van te voren randvoorwaarden voor een dialoog af te spreken.

In de observatie blijkt dat het voor de planologen moeilijk is om de ideeën en redeneringen achter het plan duidelijk te maken. Verder blijven de economen lang bij dezelfde vraag hangen. Namelijk wat eigenlijk met het plan bereikt zou moeten worden, of te wel, wat het probleem precies is en hoe het plan daar een oplossing voor vormt. Deze situatie lijkt voor alle deelnemers niet prettig en de dialoog in de weg te staan.

3. Het plan en de MKBA worden gezamenlijk besproken en bediscussieerd

De planologen zijn het er deels mee eens dat hun standpunten werden begrepen, maar zagen weinig win-win situaties. Ook hadden zij niet het gevoel na de workshop meer over de MKBA te weten. De economen waren daar positiever over en hadden meer het gevoel dat het plan en de analyse werden gedeeld. Uit de groepsdiscussie blijkt dat de deelnemers het nog te vroeg vonden om betrokkenheid bij het plan en de analyse te ervaren. Ook in de observatie blijkt dat beperkt mogelijk was om standpunten of andere informatie te delen.

4. Het plan en de MKBA zijn nog open voor wederzijdse inbreng

Het plan en de analyse werden wel ervaren als 'werk in ontwikkeling', maar de deelnemers zijn daar in de enquête vrij neutraal over. Uit de groepsdiscussie blijkt wel dat een workshop als deze invloed kan hebben op de ontwikkeling van het plan. De MKBA lijkt minder open te staan aangezien deze pas in een later stadium concreet wordt. Dat blijkt ook in de observatie.

5. Een moderator faciliteert de interactie

Alle metingen zijn erg positief over de moderator. In de groepsdiscussie wordt deze onmisbaar genoemd bij discussies over complexe thema's met verschillende typen deelnemers. Wat minder goed aan bod kwam vanuit de moderator, is het stimuleren van de inbreng van verschillende typen kennis, het delen van kennis en het vinden van win-win situaties. Wel was de discussie gericht op het vinden van de achterliggende problemen wat erg positief werd ervaren.

Niveau onderlinge communicatie en vertrouwen

De indruk die deze workshop achterlaat, is dat de onderlinge communicatie en vertrouwen op onderdelen goed is. Men durft open te zijn, voelt zich veilig, kan luisteren en heeft aandacht voor de achterliggende problemen. Op andere onderdelen lijkt de communicatie echter niet soepel te lopen. De planologen lijken niet goed te weten waar hun plan eigenlijk voor staat en kunnen niet goed uitdrukken hoe het bepaalde problemen oplost dan wel kansen aangrijpt. Hierdoor lijken zij minder kritisch in de discussie te staan en niet veel informatie uit te wisselen. Dat de economen veel zelfverzekerder overkomen en een vast pallet aan vragen hebben lijkt ook typisch, aangezien zij vertrouwd zijn met de MKBA systematiek.

1.3 Afweging integrale plannen beter ondersteund in MKBA?

Gezamenlijk optrekken in het MKBA proces

De laatste twee stellingen in de groepsdiscussie tijdens de workshop maakten duidelijk dat de deelnemers veel verwachten van gezamenlijk optrekken in het MKBA proces met planologen en economen (en anderen). Zij benadrukten daarbij hoe belangrijk het is om verschillende typen kennis in een vroeg stadium te betrekken en een plek te geven. In de praktijk is daar al ervaring mee opgedaan. Daaruit bleek ook het belang van een open wederzijdse houding, waar het soms aan ontbreekt.

Interventies aangescherpt

Ondanks dat de deelnemers de voorbereiding niet zo relevant vonden, lijkt dit toch een cruciaal onderdeel waar, in vervolg workshops, meer aandacht aan besteed moet worden. Naast het bespreken van de gedragsrichtlijnen is het belangrijk dat alle deelnemers goed weten waar zij voor staan. Met name de planologen hadden waarschijnlijk een scherper en constructiever geluid kunnen laten horen in de discussie als het helder voor hen was welke ambities zij met het plan willen waar maken.

Hier zit wel een lastig dilemma over wanneer een plan moet worden geanalyseerd. Als deze al helemaal klaar is? Of als deze nog open staat voor inbreng vanuit de analyse en daardoor geoptimaliseerd kan worden? Onderzoek wijst op dat laatste, maar de MKBA is daarvoor nu te zwaar. Dan is het echter wel nodig om een juist tijdstip te vinden, want te vroeg lijkt ook niet goed. Naast dat het besproken plan in de workshop nog te onduidelijk was, vormde het korte tijdsbestek (drie kwartier) een andere barrière voor de dialoog. Meer tijd kan een ruimere gelegenheid geven om informatie te delen en elkaar scherp te houden door vragen te stellen; informerend, verduidelijkend en verrijkend.

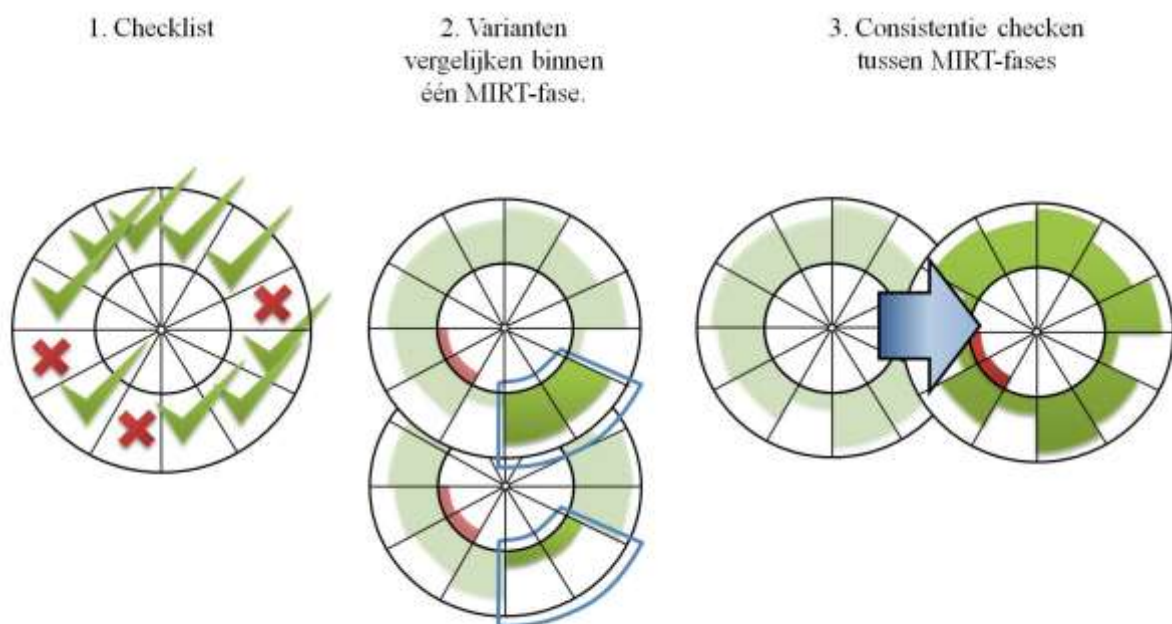
2. Omgevingswijzer

Een tweede focus van de studiemiddag over het beter ondersteunen van de afweging van integrale plannen was de Omgevingswijzer. De Omgevingswijzer biedt een methodiek om kwalitatieve informatie te betrekken in planprocessen. In deze paper illustreert de Omgevingswijzer welke rol kwalitatieve informatie kan spelen bij de afweging bij integrale ruimtelijke ontwikkelingsplannen en op welke manier dat kan.

2.1 De Omgevingswijzer: creëren van kwalitatief inzicht

Een voorbeeld van een instrument om te voorzien in de behoefte de effecten van integrale plannen (gebiedsgericht werken) op een integrale wijze inzichtelijk te maken is de Omgevingswijzer. De Omgevingswijzer – oorspronkelijk ontwikkeld door DG Mobiliteit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het kader van de MIRT gebiedsagenda's, doorontwikkeld door Rijkswaterstaat om de combinatie van rijkswegen en gebiedsontwikkeling in integrale projecten beter te ondersteunen – is een werkwijze waarmee duurzaamheid in het MIRT-proces in kaart wordt gebracht. Het instrument heeft een integraal karakter en is laagdrempelig toe te passen waardoor het voor een brede doelgroep interessant is. Met de Omgevingswijzer kunnen door RWS als opdrachtnemer voorafgaand aan een project(fase) (voor zowel aanleg als beheer en onderhoud) kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling worden afgewogen en besproken met de opdrachtgever en met omgevingspartijen (Heeres et al., 2012).

Toepassing van de Omgevingswijzer levert een beoordeling van projectvoornemens in kwalitatieve termen op. In essentie zijn er drie rollen te onderscheiden die het instrument in kan nemen. Deze rollen hebben vooral betrekking op de inhoudelijke functie van het instrument, waarop de nadruk in de ontwikkeling tot nu toe vooral heeft gelegen (zie figuur 2) (Hanekamp & Tromp, 2012).



Figuur 2. Drie rollen van de Omgevingswijzer.

1. Checklist – De Omgevingswijzer maakt inzichtelijk aan welke facetten van duurzame ontwikkeling aandacht wordt besteed en bij welke facetten er wellicht nog kansen gemist worden.
2. Vergelijk alternatieven – Het vergelijken van alternatieve oplossingsrichtingen op verschillende facetten van duurzame ontwikkeling.
3. Consistentie tussen MIRT-fasen – Het controleren van consistentie tussen geformuleerde ambities en uitwerking tussen opeenvolgende planfasen.

Bij toepassing van de Omgevingswijzer worden twaalf facetten van duurzame ruimtelijke ontwikkeling inzichtelijk gemaakt aan de hand van gestandaardiseerd pakket van testvragen. Deze twaalf facetten zijn zo ontwikkeld om een evenwichtig inzicht te bieden in sociale, ecologische en economische aspecten van duurzaamheid. Achter ieder facet staan een aantal principes van duurzame ontwikkeling met daaraan gekoppeld testvragen om een positieve of negatieve 'duurzaamheidsscore' te bepalen. Uiteindelijk wordt voor ieder facet een totaalscore weergegeven in een cirkelmodel met taartpunten. Een positieve score op een specifiek facet wordt met groen aangegeven boven de nullijn; een negatieve score kleurt rood onder de nullijn. Het is ook mogelijk dat op een bepaald facet zowel positieve als negatieve effecten zichtbaar worden. Op deze manier biedt de Omgevingswijzer een genuanceerd, kwalitatief inzicht in te verwachten effecten op verschillende facetten van duurzame ontwikkeling. Hiermee wordt het voeren van een gestructureerde discussie gefaciliteerd.

2.2 De Omgevingswijzer in een genererende rol

De Omgevingswijzer is een voorbeeld van een kwalitatief instrument dat gebruikt wordt om duurzaamheidseffecten van projectvoornemens in te schatten. Tot nu toe heeft de focus bij de ontwikkeling van het instrument vooral op de inhoud van thema's en de samenhang tussen de thema's gelegen met als doelstelling een zo compleet mogelijk beeld van duurzaamheid bij de combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling te scheppen. De omgevingswijzer is echter een instrument dat niet alleen een toetsend karakter heeft, en daarmee een beperkend karakter, maar ook een genererende rol kan vervullen en daarmee als een ontwerp ondersteunend instrument gezien zou kunnen worden. Een dergelijke rol past in een duurzaam procesontwerp om om te gaan met dynamiek van integrale gebiedsontwikkeling (Heeres et al., 2011). Hieronder zal worden verkend op welke manier een kwalitatief instrument van toegevoegde waarde kan zijn in dynamische processen waarin verschillende publieke actoren met elkaar een gedeelde ontwikkelingsrichting proberen te formuleren en hierover besluiten te nemen.

Tijdens een werksessie in de studiedag over integrale afweging van plannen is de toepassing van het instrument Omgevingswijzer is besproken met ervaringsdeskundigen en autoriteiten op het kennisgebied van toetsing en afweging van ruimtelijke initiatieven. Het beschikbaar en bereikbaar maken van deze kwalitatieve informatie kan verschillen functies hebben. Tijdens de werksessie zijn deze functies verkend door te kijken vanuit het perspectief van het instrument en door te kijken vanuit het perspectief van informatie (wat kan daarmee, hoe ga je daarmee om?). De focus was in deze werksessie op de vraag op welke manier een kwalitatief instrument van toegevoegde waarde kan zijn in de dynamische procesgang van gebiedsgerichte processen. Bij dergelijke gebiedsgerichte processen, waarbij de ontwikkeling van infrastructuur wordt gecombineerd met ruimtelijke verbeteringen, is het van belang een integrale afweging van te verwachten planeffecten te kunnen maken.

Het belang van een integraal perspectief: structuur in de opdracht

Aan de voorkant van een procesgang (of cyclus vanaf een genomen besluit toewerkend naar een volgende besluitstap) lijkt een kwalitatieve manier van werken vooral behulpzaam te zijn bij het voeren van het proces. Tijdens de studiemiddag opgemerkt dat de discussie vooral gevoerd werd vanuit een infrastructureel perspectief; plannen en projecten waarbij infrastructurele ontwikkeling het uitgangspunt vormt. Vanuit het oogpunt van duurzame ruimtelijke ontwikkeling wordt echter een benadering gevraagd waarbij infrastructuur en ruimte gezamenlijk het uitgangspunt voor ontwikkeling vormen. Praktijkervaring leert dat het hierom vaak van moeilijk is om uit te leggen waarom het belangrijk is de ontwikkeling van infrastructuur ook met een integrale blik te bezien, in plaats van met een te sterke focus op transportparameters zoals doorstroming en bereikbaarheid. Dit heeft echter ook te maken met de manier waarop projectteams worden aangestuurd en hoe doelen worden geformuleerd. Het is dus niet alleen van belang om projectteams hiervan te doordringen maar ook de aansturende laag daarboven. Het op kwalitatieve wijze inzichtelijk maken van effecten en verbanden kan hierbij een rol spelen doordat verschillende typen effecten (sociale, economische, ecologische) op gelijke manier inzichtelijk worden gemaakt. Met dit verhelderde inzicht krijgt een projectleider een gestructureerd houvast om de opdracht aan te pakken.

Verschillende typen kennis en groepsvorming

Naast het inzichtelijk maken van het belang van een meer integraal perspectief vraagt een meer integrale aanpak ook om nadenken over het werken met actorcoalities waarbinnen betrokkenen ieder een eigen taal (netwerkontwikkeling vs. ruimtelijke kwaliteit) spreken. Het toepassen van een kwalitatief instrument kan een belangrijke samenbindende rol spelen binnen het groepsproces. Er zijn verschillende aspecten te benoemen die hieraan een bijdrage leveren. Ten eerste biedt kwalitatieve informatie en het visualiseren van deze informatie in initiële fasen een helder en open eerste inzicht. Kwalitatieve instrumenten kunnen hiermee de gemeenschappelijke kennisopbouw binnen een groep betrokkenen, die ieder een 'eigen taal' spreken bevorderen. Verder kunnen kwalitatieve instrumenten en het visualiseren van informatie structurend werken voor discussie. Op deze manier zijn dergelijke werkwijzen behulpzaam om slimmer en ontwerperwijs om te gaan met de belangen die spelen binnen een bepaald plangebied. Het visualiseren van beschikbare informatie – in wezen bevat een ingevulde Omgevingswijzer een visualisatie van beschikbare informatie – lijkt van belang te zijn om kennis en capaciteit voor beoordeling van de beschikbare informatie te benutten.

Complementaire informatie voor besluitvorming

Aan de achterkant van een proces, bij de besluitvorming, kan het toepassen van kwalitatieve instrumenten of het op een kwalitatieve manier omgaan met informatie ook zijn waarde hebben. Cijfers uit kwantitatieve instrumenten zijn maar tot op zekere hoogte in staat om een totaalbeeld van de betekenis van een ingreep te geven. Kwalitatieve instrumenten kunnen dan dienen om het gehele verhaal van een ingreep inzichtelijk te maken voor bestuurders en vormen daarmee een aanvullend perspectief: het schetsen van een wereldbeeld naast een absoluut perspectief. Hiermee worden bestuurders geholpen een inzicht te vormen in het geheel van te verwachten effecten op basis van een combinatie van feiten en argumenten.

De positie en toepassing van de Omgevingswijzer in relatie tot andere instrumenten

Om de efficiency van een instrument als de Omgevingswijzer te bepalen moet niet alleen gekeken worden naar de 'interne' werking van het instrument, ook de verbanden met

andere instrumenten die kunnen worden toegepast is van groot belang. Met betrekking tot de interne werking is het instrument in de eerdere pilotfase uitgebreid getest met als gevolg dat de Omgevingswijzer momenteel in staat is een afgewogen inzicht te geven in de potentie voor duurzame ontwikkeling van een infrastructureel project. Voor goed gebruik, waarbij het instrument ondersteuning biedt aan de interactie tussen betrokken partijen, zal echter ook gekeken moeten worden naar de verbanden met andere instrumenten die de Omgevingswijzer heeft. Hiertoe wordt vanuit het 'Meerwaardeketenmanagement' bezien welke instrumenten er zijn, wat deze instrumenten beogen en hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden. Het Meerwaardeketenmanagement is een recent initiatief waarmee beoogd wordt het geheel aan instrumenten die zich bezig houden met het waarderen van projecten kritisch tegen het licht te houden. Dit om wildgroei van instrumenten te voorkomen en structuur aan te brengen in de toepassing van meerwaardeinstrumenten.

De kracht van de Omgevingswijzer is de mogelijkheid voor visuele communicatie en het integraal zichtbaar maken van effecten van een project. Een visueel instrument als de Omgevingswijzer zou geschikt kunnen zijn om zich te laten voeden door andere (kwantitatieve) sectorale instrumenten. Hiermee wordt de informatie die gepresenteerd wordt harder en scherper en wordt tegelijkertijd de communicatieve kracht van de Omgevingswijzer benut om actoren met verschillende achtergronden met elkaar een gefundeerde en geïnformeerde discussie te laten voeren. Tegelijkertijd wordt er op deze wijze structuur aangebracht in de 'wildgroei' aan sectorale instrumenten.

3. Synthese & conclusie

De vraag die centraal stond in deze paper was: hoe kan de afweging van integrale plannen beter worden ondersteund? Deze vraag is verder gespecificeerd door in te zoomen op twee veel gebruikte afweeginstrumenten in de Nederlandse planning: de MKBA en de Omgevingswijzer. Wat uit deze paper en de studiemiddag met Rijkswaterstaat, vertegenwoordigers van provincies en gemeenten, de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam volgt, is dat deze vraag uiterst relevant is. Het afwegen van integrale plannen is een kritiek onderdeel waar het huidige instrumentarium, zoals de MKBA en de Omgevingswijzer, nog geen passend antwoord op heeft. Door de discussie aan te gaan over dit thema is wel duidelijker geworden waarom het zo lastig is de afweging van integrale plannen te ondersteunen en wat mogelijke richtingen zijn voor verbetering.

3.1 Ruimtelijk verhaal nog niet goed ontwikkeld

De problematiek van het ondersteunen van de afweging van integrale plannen in een MKBA lijkt zich onder meer toe te spitsen op het punt dat het planologische verhaal niet altijd goed ontwikkeld en helder is, zeker in vergelijking tot het economische deel. Veel ruimtelijke effecten worden bijvoorbeeld als noodgreep gevat in PM posten en kunnen daardoor uit beeld raken. In de discussie in de MKBA workshop leken de planologische deelnemers niet goed te kunnen articuleren wat men met het plan beoogt; wat er mee bereikt zou moeten en kunnen worden. Als dat niet helder is, is het heel lastig om een plan concreet te maken en te analyseren, laat staan af te wegen of te vergelijken met andere plannen. Uiteraard was het besproken plan in de workshop nog pril en daardoor nog wat vaag. Toch lijkt het helder hebben van een probleem of kans definitie vaker een

lastig punt, zoals blijkt uit het memorandum van het Centraal Planbureau over dit thema (Ossokina en Eijgenraam, 2010).

De doorontwikkeling van de Omgevingswijzer door Rijkswaterstaat is bedoeld om de positie van duurzame gebiedsontwikkeling, en daarmee het ruimtelijk belang, een mogelijkheid te bieden om aan te sluiten bij ontwikkelingen rondom het hoofdwegennet. De hoofddoelstelling van Rijkswaterstaat blijft echter beheer en ontwikkeling van het hoofdwegennet. Uit discussies tijdens de studiemiddag blijkt dat voor daadwerkelijk integrale ontwikkeling een meer gelijkwaardig perspectief wenselijk is. Het blijkt echter lastig hierover discussie te voeren omdat verkeerstechnische argumenten, over het algemeen, sterker uit te drukken zijn dan ruimtelijke argumenten. Argumenten in wegenplanning hebben vaak betrekking op aspecten als capaciteit, verkeersvolume en doorstroming en zijn uit te drukken in kwantitatieve eenheden. Aan de andere kant gaat het bij ruimtelijke ontwikkeling juist vaak om kwaliteitsbeelden, welke moeilijk uit te drukken zijn kwantitatieve eenheden. De Omgevingswijzer is in staat om de onderlinge verbanden tussen infrastructuur en ruimte in beeld te brengen. Ondanks dat daarbij de kwantitatieve nuance van verkeerstechnische effecten grotendeels verloren gaat, blijft de centrale positie van wegenplanning wel in stand. Bij verdere doorontwikkeling van de Omgevingswijzer zou deze laatste notie een rol kunnen spelen, zodat de Omgevingswijzer meer een instrument wordt om daadwerkelijk integraal geïnspireerde ontwikkeling mee te stimuleren. Een daadwerkelijk integrale werkwijze, waarbinnen infrastructuur en ruimte een gelijkwaardige positie innemen, vraagt echter om meer dan alleen de ontwikkeling van passende instrumenten.

3.2 Verschillende typen kennis

Een andere overkoepelende bevinding is de noodzaak om verschillende typen kennis bij elkaar te brengen voor het afwegen van integrale plannen. Daaruit volgt dat het MKBA-proces ingericht moet zijn om een uitwisseling tussen een palet aan kennis mogelijk te maken. De voorgestelde aanpak van de vijf interventies voor MKBA processen geeft een aanzet daarvoor. Deze aanpak zal verder moeten worden ontwikkeld. Los daarvan is vanuit de workshop een duidelijk signaal gekomen dat professionals in de Nederlandse planning zich hier terdege bewust van zijn. Zij onderschrijven allen de noodzaak om verschillende typen kennis te betrekken op verschillende momenten in het MKBA proces en hebben daar al ervaring mee.

Door de kwalitatieve focus van een instrument als Omgevingswijzer is een dergelijk instrument in staat een breed beeld te schetsen van te verwachten effecten bij ruimtelijke ingrepen. Integrale inzichtelijkheid van informatie helpt bij het kweken van begrip voor wederzijdse belangen van netwerkbeheerders en ruimtelijke ordenaars. Door het kwalitatieve karakter kan een instrument als de Omgevingswijzer behulpzaam zijn bij het bij elkaar te brengen van verschillende typen kennis. Niet alleen verhoogt dit het wederzijds begrip voor elkaar belangen, ook wordt er door het houden van gezamenlijke sessies gewerkt aan het opbouwen van een gemeenschappelijke kennisbasis, welke communicatie in de toekomst zal bevorderen. Uiteindelijk bevordert de toepassing van een kwalitatief instrument als de Omgevingswijzer op deze manier de samenwerking binnen groepen bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende partijen, met verschillende achtergronden.

Het feit dat planners van verschillende ruimtelijke functies verschillende achtergronden hebben en allen een eigen 'taal' spreken geldt natuurlijk voor alle planprocessen. De

vorming en afweging van integrale plannen, zoals vereist bij gebiedsgerichte initiatieven, staat of valt echter met samenwerking tussen verschillende typen planners. In dit soort processen vormt het een extra uitdaging om hiermee om te gaan.

3.3 Meer schaalniveaus: één analyse

Vanuit de studiemiddag over het ondersteunen van de afweging van integrale plannen volgt een derde overkoepelende bevinding. In de discussies werd duidelijk dat integrale plannen op verschillende schaalniveaus opereren – op lokaal, regionaal, nationaal, internationaal en globaal – en ook op die schalen geanalyseerd zouden moeten worden. Juist de invloed op deze gelaagde netwerken zijn relevant: hoe zijn bijvoorbeeld globale ontwikkelingen met een lokaal OV knooppunt verbonden? Of, concreter, hoe functioneert de Randstad in het OV netwerk van Europa? Als eindstation of doorgeefstation, als periferie of als centrum? De MKBA, zoals gebruikt op basis van de OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) Leidraad (Eijgenraam ea., 2000), lijkt niet goed in staat inzicht te bieden in de effecten op deze verschillende niveaus. Het nationale niveau vormt de scope van de MKBA bij plannen die mogelijk door het rijk worden gefinancierd. Echter, plannen met een nationaal perspectief hebben ook op de andere schaalniveaus effect. Juist deze informatie is relevant om na te gaan hoe een plan past in een groter geheel of juist aansluit op regionale en lokale ontwikkelingen.

De Omgevingswijzer is een open instrument waarvan de toepassing laagdrempelig is en niet veel voorbereiding vergt. Dit maakt het instrument uitermate geschikt om te schakelen tussen schaalniveaus en op eenvoudige wijze inzichtelijk te maken welke waarde op welk schaalniveau te verwachten is. Hiermee wordt een eerste inzicht verkregen in de vraag welke effecten zich op globale, nationale, regionale of lokale schaal voordoen. Daaruit kan vervolgens een rolverdeling worden gedistilleerd waarbij verschillende belangen aan actoren actief op passende schaalniveaus worden gekoppeld.

3.4 Aanbeveling

Het lijkt duidelijk dat het proces waarin een integrale afweging plaatsvindt bijzondere aandacht verdient. Dit proces moet vertegenwoordigers van verschillende belangen bij elkaar brengen om gezamenlijk een integrale afweging te maken. Deze afweging wordt uiteindelijk door personen gemaakt. Instrumenten kunnen dat ondersteunen, niet alleen door de informatie te verschaffen over de inhoud van vraagstukken, maar ook door het proces van samenwerking te faciliteren. Door informatie inzichtelijk te maken kunnen instrumenten, ondanks dat men een 'eigen taal' spreekt, duidelijkheid verschaffen over de wederzijdse belangen die betrokken hebben en de onderlinge verbanden tussen deze belangen. Met het voeren van de discussie over deze belangen wordt een gezamenlijke kennisbasis opgebouwd wat uiteindelijk de samenwerking bevordert. Het is van belang te beseffen dat een instrument op deze manier, naast een inhoudelijke rol, ook in het proces van samenwerking een rol kan spelen.

Om de infrastructurele en ruimtelijke wereld beter op elkaar aan te laten sluiten lijkt het echter ook van belang dat het planologische verhaal beter onderbouwd kan worden. Doordat economen, verkeerskundigen en planologen met verschillende typen kennis aan tafel komen, kan de discussie over integrale plannen niet optimaal gevoerd worden. Het lijkt met name een probleem te zijn dat planologen ruimtelijke effecten moeilijk kunnen kwantificeren of op een andere manier kunnen onderbouwen. Een kwalitatief instrument als de Omgevingswijzer kan een eerste stap zijn om dit te ondervangen en met de

uitkomsten lijkt een meer gelijkwaardige discussie gevoerd te kunnen worden. De volgende stap, om het geheel aan beschikbare informatie 'harder' te maken, zou het vergroten van het inzicht in ruimtelijke effecten moeten zijn. Door meer onderzoek te doen naar het waarderen van ruimtelijke effecten (kwantitatief, kwalitatief en door een procesbenadering) kunnen instrumenten beter gevoerd worden en meer inzicht geven in integrale vraagstukken.

Literatuur

Allmendinger, p. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning Theory*, 1, 77-99.

Beukers, E., Bertolini, L., Te Brömmelstroet, M. (2012). Why Cost Benefit Analysis is perceived as a problematic tool for assessment of transport plans: A process perspective. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*.

Beukers, E., Bertolini, L., and Te Brömmelstroet, M. (2011). Knelpunten in het MKBA-proces. Nicis Institute, Den Haag.

Curtis, C. (2008). Planning for sustainable accessibility: The implementation challenge. *Transport Policy*, 15, 104-112.

Eijgenraam, C.J.J., Koomans, C.C., Tang P.J.G., Verster A.C.P. (2000) Deel I Hoofdrapport. Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten analyse. Onderzoeksprogramma economische effecten infrastructuur'. Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut, Den Haag

Hanekamp, T., Tromp, A. (2012). Presentatie Omgevingswijzer bij Platform Duurzaam GWW (18-06-2012). Toegankelijk via <http://www.duurzaamgww.nl/wp-content/uploads/2012/06/OmgevingswijzerTH18062012.pdf>

Heeres, N., Tillema, T., Arts, J. (2012). Functional-spatial sustainability potentials of integrated infrastructure planning. Paper gepresenteerd op TRA 2012, Athens, gepubliceerd in Elsviers procedia: Social and Behavioral Sciences

Heeres, N., Tillema, T. and Arts, J. (2011). Integration in road infrastructure planning: An overall analysis of Dutch experiences', paper gepresenteerd op WPSC 2011, Perth.

Khakee, A. (2003). The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice. *Evaluation*, 9, 340-352.

Mouter, N., Annema, J.A., Van Wee, W. 2012. Maatschappelijke kosten- en batenganalyse inhoudelijk geëvalueerd. Nicis Institute. Den Haag

Ossikina en Eijgenraam (2010) Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's. Centraal Planbureau Memorandum. Den Haag