

De Ruimtebegroting: van bewustwording naar keuze

Anne Marel Hilbers – Rijksuniversiteit Groningen – a.m.hilbers@rug.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 22 en 23 november 2018, Amersfoort

Samenvatting

Infrastructuurontwikkeling en gebiedsontwikkeling vragen ruimte, en het integreren van infrastructuurplanning met bredere gebiedsontwikkeling planning is complex. Voor draagvlak en maximale kennisbenutting is participatie van burgers belangrijk. Een afweging en keuze vraagt meer. Bijvoorbeeld inzicht in kosten en baten in geld. Uit onderzoek van Mouter et al., (2017) komt naar voren dat individuen het soms lastig vinden om een goede inschatting te maken van hun betalingsbereidheid vanuit hun inkomen. Dit geldt met name voor publieke goederen, omdat individuen niet gewend zijn om met private euro's voor deze goederen te betalen. Voor draagvlak en kennisbenutting is het zinvol burgers te laten meedenken over de ruimte die gebruikt/opgeofferd wordt (NIMBY). Wanneer en waarom vinden burgers het legitiem om ruimte op te offeren?

In de 'Ruimtebegroting' vragen we respondenten heel specifieke keuzes te maken voor de inrichting van een van een specifieke opgave met ruimtelijke elementen die nodig of gewenst zijn met betrekking tot een voorgestelde ontwikkeling. Respondenten uit een specifieke regio worden gevraagd om voor een aangewezen ruimte een keuze te maken voor een pakket van woningen, groen, weg en duurzame energieoplossingen met verschillende ruimtelijke grootte. Dit zijn als het ware de 'positieve-' of 'gewenste baten' van de inrichting van de ruimte. Daarnaast krijgt de respondent te zien welke impact de inrichting heeft op 5 'maatschappelijke kosten'. Hiermee maakt de respondent dus een afweging tussen de kosten en baten van daadwerkelijke ruimte en maatschappelijke impact. Hiermee proberen we een antwoord te vinden op de vraag: *wat is de ruimtelijke betekenis van de combinatie aan waarden en ruimtelijke elementen?*

Dit experiment levert ons data en inzichten op met betrekking tot bewustwording ten aanzien van de opgaven waar de overheid voor staat, de keuzes die gemaakt moeten worden en de voor- en nadelen van de verschillende opties. Ook worden burgers zich mogelijk sterker bewust van het feit dat de overheid keuzes moet maken in een situatie van schaarste (er is een beperkte ruimte die ingericht kan worden met ruimtelijke elementen die bepalen hoe de ruimte gebruikt wordt). Sterkere betrokkenheid van de inrichting van de ruimte kan hierbij leiden tot meer legitimiteit van besluitvorming en bewustwording. Daarnaast levert het ons data op met betrekking tot ruimtelijke configuraties waar mensen voor kiezen en welke overwegingen daarbij worden gemaakt. Tijdens deze kampvuursessie willen we het concept 'Ruimtebegroting' verder verkennen en verdiepen.

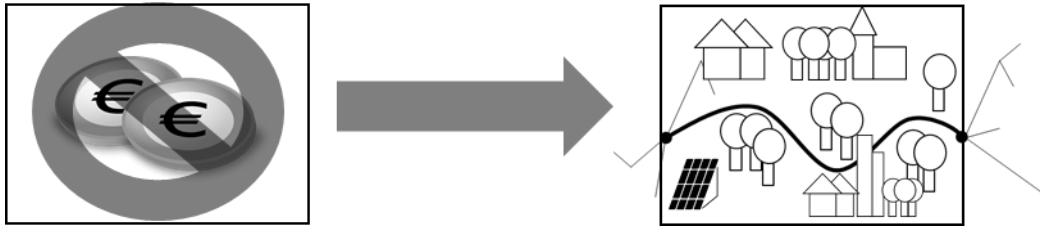
1. Inleiding

Het integreren van infrastructuurplanning met bredere gebiedsontwikkeling planning is complex. Voor draagvlak en maximale kennisbenutting is participatie van burgers belangrijk. Een afweging en keuze vraagt meer. Bijvoorbeeld inzicht in kosten en baten in geld. Een afweging en keuze vraagt meer. Bijvoorbeeld inzicht in kosten en baten in geld. Uit onderzoek van Mouter (2018) komt naar voren dat individuen het soms lastig vinden om een goede inschatting te maken van hun betalingsbereidheid vanuit hun inkomen. Dit geldt met name voor publieke goederen, omdat individuen niet gewend zijn om met private euro's voor deze goederen te betalen. In dit onderzoek richten we ons niet op de gehele afweging van alle projectalternatieven en alle kosten en baten. We beperken ons tot afwegingen binnen 'het domein' van de gewaardeerde plekken. Wanneer en waarom vinden burgers het legitiem om welke gewaardeerde plekken van anderen op te offeren? Dat is de vraag die centraal staat. Voor draagvlak en kennisbenutting is het zinvol burgers te laten meedenken over de ruimte die wordt gebruikt/opgeofferd wordt (NIMBY).

Bij het evalueren van de interactie tussen ruimte en infra moeten we dus rekening houden met drie dilemma's: 1) geïntegreerde projecten voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling vereisen verschillende waardering en evaluatie: traditioneel gebruikt evaluatie vaak harde cijfers voor de selectie van een optimaal planalternatief en om inzicht te geven in eventuele gevolgen en impact in de realiteit; 2) vanuit de praktijk blijkt dat een project vaak begint met een probleem of een oplossing, in plaats van dat eerst wordt gekeken naar wat het gebied te bieden heeft en welke basiswaarden een gebied heeft. Waar gaat het eigenlijk over in een gebied?; en 3) infrastructuur en ruimtelijke projecten hebben vaak te maken met weerstand door publieke belanghebbenden, wat het plannen en dus ook evalueren van projecten moeilijk kan maken. Daarbij zijn de informatie en evaluatie van overheid en burger vaak verschillend, wat kan resulteren in weinig consensus over de informatie en evaluatie.

Het startpunt voor ons experiment is dan ook om 1) grip te krijgen op specifieke zachtere 'plaatswaarden' als input voor de selectie van een acceptabele - in plaats van optimaal - planalternatief; 2) een gedeeld begrip van de (plaats)waarden van een gebied te krijgen als voorwaarde voor het ontwerpen van verschillende alternatieven voor geïntegreerde infrastructuurprojecten; en 3) meer inzicht te krijgen in de afwegingen die door, in plaats van voor, burgers en relevante belanghebbenden worden gemaakt om tot een selectie van een acceptabel planalternatief te komen. En ook om op die manier tot een grotere consensus te kunnen komen van de manier waarop we evalueren.

In dit paper richten we ons op een 'consensus gestuurde keuze' om waardeveranderingen te begrijpen tussen alternatieve ruimtelijke componenten. Daarom vragen we de respondenten een afweging te maken over de 'ruimtelijke betekenis' van een specifiek project. We maken de stap van een economische naar een meer ruimtelijke evaluatie. Infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten hebben een hele nadrukkelijke ruimtelijke impact. En daar is nog weinig onderzoek naar gedaan. Het gaat om ruimtelijke systemen: wat mensen waarderen in hun leefomgeving, welke ruimtelijke elementen daar bij horen en welke keuzes op basis daarvan kunnen worden gemaakt in een integraal project. Wat wordt op geofferd in ruil voor wat? De keuze wordt hiermee dus niet gemaakt door middel van een 'geldbudget' maar door middel van een 'ruimtebudget'.



2. Van economische naar ruimtelijke evaluatie

2.1 Design als vorm van bewustwording en beslisinformatie

Een cruciaal element voor elke beslissingsondersteunende methodologie is de inschatting van de ruimtelijke impact van een samenstelling en ontwerp van ruimtelijke componenten. Volgens Zeleny (2011) moet optimalisatie het *ontwerp* van de configuratie of 'vorm' van alternatieven omvatten, omdat geen vooraf bepaald en vast systeem kan worden geoptimaliseerd. Traditionele 'optimalisatie' is daarom meten en zoeken, of alleen maar rekenen. Alles wat a priori wordt vastgesteld en gefixeerd, kan niet worden geoptimaliseerd. Of anders gezegd, alternatieven worden niet vastgesteld, maar kunnen worden geoptimaliseerd om een betere score-configuratie van de componenten te verkrijgen.

Volgens Reichert et al. (2015) is het inschatten van de impact van alternatieven een cruciaal element voor elke methodologie voor het ondersteunen van beslissingen. Dit kan worden gedaan door 1) kennis over te dragen van soortgelijke systemen; 2) meningen van deskundigen over de effecten van alternatieven uit te lokken; en 3) wiskundige modellen toe te passen. Een ruimtelijk component kan als alternatief van dit begrip uitgaan. In een methode waarbij consensus gebaseerde integratie van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling moet worden beoordeeld, wordt de uitdaging idealiter de toewijzing van de impact van een combinatie van ruimtelijke componenten. De impact kan dan worden toegewezen via waardeveranderingen om te achterhalen of compromissen tussen componenten elkaar aanvullen of tegenspreken.

Er moet aandacht worden besteed aan het waarderen van de principes die ten grondslag liggen aan de kenmerken van trade-offs (Zeleny, 2011). Hierbij zijn compromissen de eigenschappen van de middelen, d.w.z. van alternatieven, niet van componenten of doelstellingen. Daarnaast zijn componenten slechts 'meetlinten' voor het evalueren van objecten van de werkelijkheid, bijv. alternatieven, opties of strategieën. Het is de configuratie van de alternatieve ruimtelijke componenten die compromissen oplevert.

Piaget (Omrod, 2008) stelt dat we als mensen een aangeboren verlangen hebben om een staat van cognitief evenwicht of cognitieve balans te behouden. We waarderen het als we dingen in onze wereld ervaren die passen bij ons mentale begrip van de wereld. Om in een staat van cognitief evenwicht te verkeren, assimileren onze hersenen informatie meer dan dat ze informatie opvangen. In ontwerp als vorm van bewustwording en beslisinformatie zijn we dus op zoek naar een cognitive equilibrium: een voldoende acceptabele balans.

2.2 Keuze: afwegingen tussen alternatieve ruimtelijke configuraties

In het experiment van de Ruimtebegroting is het ons doel om afwegingen te maken tussen waarden voor de besluitvorming over alternatieve ruimtelijke configuraties. Hier is de theorie van cognitieve fit (Vessey, 1986) relevant, die besluitvorming beschrijft die voornamelijk betrekking heeft op informatieverzameling en goed gedefinieerde evaluatie. Cognitieve fit richt zich op de combinatie van informatie en taken. Als u bijvoorbeeld naar Parijs rijdt, vertelt uw navigatiesysteem u: 'sla hier linksaf' en u gaat naar links. Informatie komt overeen met de taak. Als u beslist of u voor een vakantie naar Parijs of Rome wilt gaan, kan de informatie van het navigatiesysteem weinig waarde hebben. Toeristische gidsen passen mogelijk veel beter bij de beslissingstaak. Hetzelfde geldt voor ons onderwerp; de plaatsgebonden evaluatie van alternatieve ruimtelijke configuraties.

Het idee om te streven naar een cognitieve fit betekent dat de evaluerende informatie die we aan verschillende mensen verstrekken, hun taken moet evenaren. Het concept van cognitieve fit omvat gemakkelijk het idee dat een simulatietool of beslissingshulp het best de besluitvormer zal dienen wanneer deze ook de processen ondersteunt die nodig zijn om het probleem op te lossen. Terwijl gewichten van hogere rang meer onderhevig zijn aan politiek debat of publieke discussie, is feitelijke evaluatieve informatie meestal niet. Tegelijkertijd helpt scherpe feitelijke informatie bij het maken van beoordelingen van hogere ordes.

De uitdaging van geïntegreerde evaluatie van alternatieve ruimtelijke configuraties is om de cognitieve fit tussen meerdere taken door verschillende mensen te optimaliseren. De taak van de verbetering van een cognitieve fit van evaluatiehulpmiddelen kan moeilijk zijn omdat mensen zowel als individuele beslissers optreden, zoals aangenomen in de meeste econometrische modellen, en als leden van een sociaal systeem, b.v. als waarde van 'burgers' (Mouter et al., 2017). Soms hebben deze rollen tegengestelde belangen. Vergelijkbare schaalafhankelijkheden worden gevonden in biofysische processen: het geaggregeerde resultaat van individuele processen kan niet altijd eenduidig worden bepaald (Verburg et al., 2004). Dit kan betekenen dat meting en procesconsensus slechts tot op zekere hoogte mogelijk zijn.

Een belangrijke les die geleerd is in MKBA-literatuur is om voorkeuren te nemen van een beslissers of een groep besluitvormers of soms een bredere groep van stakeholders als uitgangspunt (Belton en Stewart, 2002; Gamper en Turcanu, 2007; Pomerol en Barba-Romero, 2000; Voogd, 1983). Hieraan gerelateerd is Public Value Management literatuur, waarin wordt benadrukt dat publieke waarde wordt gecreëerd door interactie, consensusvorming, dialoog en uitwisseling in genetwerkte bestuursprocessen waarbij veel verschillende belanghebbenden zijn betrokken (Moore, 2014).

Het resultaat van deze fase is dat we de veronderstelde toegevoegde waarde van geïntegreerde planning niet kunnen meten, maar we kunnen de ruimtelijke impact van gecombineerde infrastructurele en ruimtelijke configuraties toewijzen. De focus ligt daarom op het mogelijk maken van samenwerking en onderhandeling tussen mensen (Woltjer, 2000) en het overstijgen van individualisme, het opzetten van een proces van maatschappelijke productie waarin belangen worden samengebracht om gemeenschappelijke doelen te bereiken en synergiën tussen ambities en interesses te vinden (Stoker, 2006).

3. De Ruimtebegroting: van bewustwording naar keuze

In de 'Ruimtebegroting' vragen we respondenten heel specifieke keuzes te maken voor de inrichting van een van een specifieke opgave met ruimtelijke elementen die nodig of gewenst zijn met betrekking tot een voorgestelde ontwikkeling. Respondenten uit een specifieke regio worden gevraagd om voor een aangewezen ruimte een keuze te maken voor een pakket van woningen, groen, weg en duurzame energieoplossingen met verschillende ruimtelijke grootte. Dit zijn als het ware de 'positieve-' of 'gewenste baten' van de inrichting van de ruimte. Daarnaast krijgt de respondent te zien welke impact de inrichting heeft op 5 'maatschappelijke kosten'. Hiermee maakt de respondent dus een afweging tussen de kosten en baten van daadwerkelijke ruimte en maatschappelijke impact.

Tijdens deze kampvuursessie willen we het concept 'Ruimtebegroting' verder verkennen en verdiepen. Hierbij willen we met de deelnemers op zoek naar antwoorden op de volgende vragen:

- 1. Welke keuze-elementen horen er in een Ruimtebegroting?*
- 2. Wat is de ruimtelijke betekenis van de combinatie aan waarden en ruimtelijke elementen?*
- 3. Wanneer en waarom vinden burgers het legitiem om ruimte op te offeren?*

Dit experiment levert ons data en inzichten op met betrekking tot bewustwording ten aanzien van de opgaven waar de overheid voor staat, de keuzes die gemaakt moeten worden en de voor- en nadelen van de verschillende opties. Ook worden burgers zich mogelijk sterker bewust van het feit dat de overheid keuzes moet maken in een situatie van schaarste (er is een beperkte ruimte die ingericht kan worden met ruimtelijke elementen die bepalen hoe de ruimte gebruikt wordt). Sterkere betrokkenheid van de inrichting van de ruimte kan hierbij leiden tot meer legitimiteit van besluitvorming en bewustwording. Daarnaast levert het ons data op met betrekking tot ruimtelijke configuraties waar mensen voor kiezen en welke overwegingen daarbij worden gemaakt.

Resultaten van dit experiment kunnen worden gebruikt bij het bepalen van de balans tussen enerzijds weginfrastructuur en anderzijds gebiedsontwikkeling. Heel concreet zijn we zijn benieuwd of Nederlanders bereid zijn om opofferingen te maken om ervoor te zorgen dat gebiedsontwikkeling kan worden geborgd met combinatievarianten. De resultaten bieden ook inzicht in de specifieke projecten waarop bezuinigd zou kunnen worden om combinatievarianten mogelijk te maken. Verder kunnen de resultaten van dit onderzoek inzicht bieden in de mate waarin Nederlanders een belastingverhoging ondersteunen om projecten mogelijk te maken. Sterkere betrokkenheid kan hierbij leiden tot meer legitimiteit van besluitvorming en bewustwording.

Referenties

- Belton, V., & Stewart, T. (2002). Multiple criteria decision analysis: an integrated approach. Springer Science & Business Media.
- Gamper, C. D., & Turcanu, C. (2007). On the governmental use of multi-criteria analysis. *Ecological economics*, 62(2), 298-307.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.
- Mouter, N., Van Cranenburgh, S., & van Wee, B. (2017). An empirical assessment of Dutch citizens' preferences for spatial equality in the context of a national transport investment plan. *Journal of Transport Geography*, 60, 217-230.
- Ormrod, J. E. (2008). *Educational psychology: developing learners* (6th ed.). Upper Saddle River: Merrill.
- Pomerol, J. C., & Barba-Romero, S. (2012). *Multicriterion decision in management: principles and practice* (Vol. 25). Springer Science & Business Media.
- Reichert, P., Langhans S.D., Lienert J., & Schuwirth N. (2015). The conceptual foundation of environmental decision support. *Journal Of Environmental Management*, 154, 316-332.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review Of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Verburg, P. H., Eck, J. R. R. v., Nijs, T. C. M. d., Dijst, M. J., & Schot, P. (2004). Determinants of land-use change patterns in the Netherlands. *Environment And Planning B: Planning And Design*, 31(1), 125-150.
- Vessey, I., & Weber, R. (1986). Structured tools and conditional logic: An empirical investigation. *Communications of the ACM*, 29(1), 48-57.
- Voogd, H. (1983). *Multicriteria evaluation for urban and regional planning*. London: Pion.
- Woltjer, J. (2000). *Consensus planning. The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Zeleny, M. (2011). Multiple Criteria Decision Making (MCDM): From Paradigm Lost to Paradigm Regained? *Journal Of Multi-Criteria Decision Analysis*, 18(1-2), 77-89.