

Zwemles voor Planners

Niek Mouter en Peter Pelzer

Aan de hand van een analogie van zwemlessen gaat dit paper in op twee belangrijke trends in de ruimtelijke planning. Ten eerste de opkomst van het ‘MKBA-denken’, waardoor ook op lagere schaalniveaus steeds vaker de vraag wordt gesteld wat een project betekent voor de belastingbetaler. Ten tweede de opkomst van digitale ondersteuning in planvorming; er zijn inmiddels diverse SimCity-achtige instrumenten op de markt, waarmee de effecten van een voorgestelde interventie (bijv. aanleg van een woonwijk) direct kunnen worden doorgerekend. MKBA-toetsen komen te vaak als een donderslag bij heldere hemel. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar die hierbij - en bij andere onderdelen van het planproces zoals ontwerpen, analyseren en toetsen aan randvoorwaarden - kunnen helpen. In de zoektocht naar bruikbaar ondersteunend instrumentarium presenteren we een wensenlijst met tien wensen voor een ideaaltypisch toekomstig instrument. Een aantal bestaande instrumenten wordt vervolgens getoetst aan de wensen in deze lijst. Hét instrument van de toekomst bestaat niet, de oplossing bestaat veeleer in een slimme combinatie van inzet van instrumenten, waarbij de complementariteit optimaal benut wordt. Hierbij moet nadrukkelijk aandacht geschonken worden aan de organisatie van het proces waarin instrumenten worden ingezet.

Zwemles voor Planners

Een verhaal over instrumenten en belastingbetalervragen.

Niek Mouter¹ en Peter Pelzer²

1. Planologen en stedenbouwkundigen stellen de ‘belastingbetalervraag’ niet vaak genoeg.
2. Welvaarsteconomen trechteren naar de maatschappelijke meerwaarde van een project en hebben daarom nauwelijks oog voor aspecten die zij niet kwijt kunnen in een Maatschappelijke kosten baten-analyse (MKBA).
3. Ondersteunende instrumenten zijn van grote waarde voor het planproces.
4. Geen enkel ondersteunend instrument voldoet aan alle wensen, de sleutel ligt in complementair gebruik.
5. In deugdzzaam gebruik van instrumenten is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud van het instrument.

¹ Technische Universiteit Delft, Afdeling Transport Logistiek en Organisatie, Jaffalaan 5, 2628 BX, Delft, n.mouter@tudelft.nl

² Universiteit Utrecht, Departement Sociale Geografie en Planologie, Heidelberglaan 2, 3508 TC, Utrecht, p.pelzer@uu.nl

1. Zwembad ‘het Speelkuipje’

Een groep kinderen volgt vier maanden zwemlessen. Tijdens de zwemlessen wordt er veel gespeeld. Ze gaan van de glijbaan en ze zijn druk bezig met vloten bouwen. Naast het spelen leren de kinderen de schoolslag en rugzwemmen. Het lukt ze steeds beter om vooruit te komen. De kinderen komen thuis met allemaal enthousiaste verhalen over de zwemles. De zwemleraar wisselt spelen en het aanleren van zwemtechnieken af, zodat de kinderen plezier blijven houden. Op een dag moeten de kinderen afzwemmen. De les voor het afzwemmen vertelt de zwemleraar dat de kinderen voor hun diploma ook onder water moeten kunnen zwemmen. Het angstzweet breekt ze uit. De meesten halen hun diploma niet.

De week na het afzwemmen komen er bij de directie van het zwembad dagelijks klachten binnen van gefrustreerde ouders. “Waarom heeft mijn kind niet eerder geleerd onder water te zwemmen?” vragen de ouders zich af. De directeur besluit dat vanaf nu kinderen bij de eerste les al moeten leren onder water zwemmen. Het zwembad heet voortaan niet meer ‘Het Speelkuipje’, maar ‘De Donkere Bodem’. Maar ook dit blijkt een slecht idee. Bij de kinderen breekt opnieuw het angstzweet uit en velen haken af na de eerste les. De directie van het zwembad zit met de handen in het haar. Kinderen in vier maanden leren zwemmen is een enorme uitdaging. De kinderen moeten voldoende ruimte hebben om te spelen, zodat ze plezier in de zwemlessen hebben. Daarnaast moeten er diverse technieken worden aangeleerd. En als klap op de vuurpijl het onder water zwemmen; moeilijk en spannend voor de meeste kinderen.

Het hierboven geschetste beeld is een analogie van de planprocessen in Nederland bij ruimtelijk-infrastructurele projecten die om een Rijksbijdrage vragen (de zogenaamde MIRT-projecten). In de vroege fase van planprocessen (planvorming) wordt getekend (vrij spelen) en gerekend (zwemtechnieken) aan een project. Schetsen en ontwerpen moeten hierbij passen in de randvoorwaarden van een project, bijvoorbeeld met betrekking tot milieunormen, technische haalbaarheid of financiële parameters die door initiatiefnemers zijn gesteld. Deze fase wordt ook wel ‘tekenen en rekenen’ genoemd (Plannen voor de Stad, 2013). Na ruim drie jaar tekenen en rekenen moet men een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA)¹ – het onder water zwemmen uit de analogie – uitvoeren. Wanneer politici na een negatieve MKBA aangeven dat ze gaan herbezinnen op een project komt dit als een donderslag bij heldere hemel. Mainstream economen geven net als de zwembaddirecteur als oplossing om de MKBA al vanaf het allereerste begin in te zetten. Het lijkt er echter op dat het creatief ontwerpen hiermee wordt beperkt.

De vraag wat een project voor de belastingbetaler betekent wordt ook op kleinere schaal steeds vaker gesteld. Nu door bezuinigingen veel projecten onder druk staan, is het steeds belangrijker om het nut van een project aan te tonen. De procesmatige uitdaging hierbij is om de creativiteit van het ontwerpproces niet te sterk te ondermijnen, maar tegelijkertijd ‘de belastingbetalervraag’ te blijven stellen. Deze vraag is erg relevant omdat behalve de Rijksoverheid decentrale overheden steeds vaker gebruik maken van een MKBA. In een aantal gemeenten (o.a. Amsterdam, Rotterdam, Breda en Eindhoven) krijgt de MKBA steeds meer een verplicht karakter.

¹ Een MKBA probeert de (positieve en negatieve) effecten van een project (of beleidsmaatregel) op de welvaart van Nederland in te schatten. Het gaat hier niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om maatschappelijke effecten zoals effecten van een project op geluidsoverlast of de natuur. Een MKBA probeert de verschillende welvaartseffecten zoveel mogelijk te monetariseren (in geld uit te drukken) en bevat kwantitatieve of kwalitatieve informatie over effecten die niet op een verantwoorde wijze in geld kunnen worden uitgedrukt.

Een parallelle trend is de opkomst van digitale ondersteunende instrumenten. Gestuwd door meer beschikbare data, betere rekenmodellen, online beschikbaarheid en verbeteringen in hardware en visualisatietechnieken, wordt het steeds beter mogelijk om alle fasen van het plan te ondersteunen. De kernwoorden hierbij zijn: *integraliteit* en *direct doorrekenen*. Integraliteit omdat verschillende inhoudelijke dimensies (milieu, verkeer etc.) meegenomen kunnen worden. Direct doorrekenen omdat de effecten van een maatregel direct zichtbaar gemaakt kunnen worden.

In dit paper ontwikkelen we een wensenpakket voor een ideaaltypisch instrument dat tekenen, rekenen en MKBA-denken ondersteunt. We lichten eerst de opkomst van het MKBA-denken en digitale ondersteuning in planvorming verder toe. Vervolgens beschrijven we de wensen voor een ondersteunend instrument. Een aantal bestaande instrumenten wordt langs dit wensenpakket gelegd. We besluiten met een aantal reflecties.

2. MKBA-denken en digitale ondersteuning

2.1 MKBA-denken

Het wordt voor projecteigenaren steeds belangrijker om op voorhand aan te kunnen tonen dat het project een meerwaarde heeft voor de belastingbetaler. De introductie van de Leidraad OEI (Eijgenraam et al. 2000) zorgde ervoor dat een groot transportinfrastructureel project eerst met een maatschappelijke kosten- en batenanalyse moet worden beoordeeld, alvorens de Rijksoverheid bijdraagt. De aanleiding voor het instellen van de Leidraad OEI was dat besluitvorming over grote infrastructuurprojecten voor het jaar 2000 vooral was gebaseerd op vrees, hoop en geloof in plaats van onderzoeksresultaten, debat en creativiteit (TCI, 2004). Het MIRT-Spelregelkader (2009) bepaalde dat ook waterbeschermingsprojecten en integrale gebiedsontwikkelingsprojecten die om een Rijksbijdrage vragen met een MKBA moeten worden beoordeeld.

De MKBA is een succesvol instrument. Zo volgt uit onderzoek van Mouter et al. (2012) onder verschillende hoofdrolspelers in de Nederlandse MKBA-praktijk dat er grote consensus bestaat dat de MKBA een rol moet hebben in het besluitvormingsproces rondom ruimtelijk-infrastructurele projecten. Voordat er een ‘echte’ diepgaande MKBA wordt uitgevoerd, wordt (soms een aantal keer) een ‘quick and dirty’ MKBA op het project losgelaten om zo het project een aantal keer te optimaliseren, voordat men de diepgaande MKBA uitvoert. Een MKBA wordt vaak benaderd als een toets, net als een milieueffectenrapport (MER). Wij menen dat dit een te beperkte benadering is. MKBA staat voor een manier van denken over ruimtelijke- en infrastructuurprojecten waarbij voortdurend drie vragen worden gesteld:

1. Is het probleem dat het project moet oplossen echt zo erg² dat er een project moet worden ontwikkeld? Is het niet een beter idee om het probleem te accepteren?
2. Wat levert het project de belastingbetaler (in orde grootte) op?
3. Wat is het waarheidsgehalte van de argumenten voor- en tegen het project?

Het stellen (en beantwoorden) van de drie vragen kan tot herbezinning op het project leiden. Moeten we dit nou wel echt gaan doen? De bovengenoemde drie functies van ‘MKBA-denken’ lichten we nu aan de hand van drie voorbeelden toe:

² Wanneer men met een project probeert een ambitie te verwezenlijken in plaats van een probleem op te lossen stelt men de vraag: is het verwezenlijken van de ambitie wel echt zo belangrijk?

1. De Zuiderzeelijn: Is het probleem dat het project moet oplossen echt zo erg?

Jarenlang bestond het idee dat de aanleg van een magneetzwefbaan tussen Amsterdam en Groningen (de Zuiderzeelijn) de economische ontwikkeling van het Noorden van Nederland een boost zou geven. Naar aanleiding van een kritisch rapport (TCI, 2004) besloot men een grondige probleemanalyse uit te voeren. Uit de probleemanalyse (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2006) volgde dat het opleidingsniveau en lokale bereikbaarheid een groter probleem was voor het Noorden van Nederland dan OV-bereikbaarheid tussen de Randstad en het Noorden van Nederland. Sterker nog, de magneetzwefbaan zou negatief uitpakken voor het Noorden van Nederland, omdat bedrijven en hoogopgeleiden zich zouden verplaatsen vanuit het Noorden van Nederland naar de Randstad.

2. HSL Albacete-Toledo: Wat levert het project de belastingbetaler op?

Grote kans dat je de trein voor jezelf had als je een ritje maakte met de hypermoderne hogesnelheidstrein tussen Albacete en Toledo in Spanje. Deze trein, geopend in 2010 en in 2012 alweer gesloten, werd dagelijks door gemiddeld 16 mensen gebruikt. De Spaanse overheid legde per kaartje 1125 euro toe. Met een MKBA komt als het ware de gemiddelde belastingbetaler aan tafel zitten. Deze stelt de volgende vraag: wat kost dit project mij en wat levert het mij op? Voor bovenstaand voorbeeld is duidelijk geen MKBA gemaakt. Een doekje voor het bloeden voor de Spaanse belastingbetaler: de EU betaalde het grootste gedeelte van de constructiekosten.

3. Tunnels als panacee: Wat is het waarheidsgehalte van de argumenten voor- en tegen het project?

“Burgemeester Deetman van Den Haag wil ondanks het verlies van enkele miljoenen op de Hubertustunnel meer boortunnels. Het kabinet moet met geld over de brug komen. Volgens Deetman kan Den Haag alleen haar sterke internationale positie behouden met meer boortunnels. Hij heeft er twee op het oog. “Haalbaar? Ik ga geen seconde nadenken over plannen die niet haalbaar zijn. Het kabinet kan er niet omheen, dat Den Haag als internationale stad tienduizenden arbeidsplaatsen heeft. Wij hebben geen boterzachte argumenten, maar een heldere visie.” (Uit: Cobouw, mei 2007)

De burgemeester stelt dat hij sterke argumenten heeft voor het aanleggen van boortunnels. Hij stelt onder meer dat de boortunnels een positief effect hebben op de internationale concurrentiepositie. In een MKBA onderzoekt men het waarheidsgehalte van deze argumenten. Zo onderzoekt men het daadwerkelijke effect van de boortunnels op de internationale concurrentiepositie. Indien blijkt dat de boortunnels een effect zullen hebben op de internationale concurrentiepositie onderzoekt men ook wat de welvaartseffecten hiervan zijn. Deze informatie kan helpen bij het vaststellen van het waarheidsgehalte van de redenering van de burgemeester. Is het een terechte claim of een verkooppraatje?

2.2 Digitale ondersteuning steeds belangrijker in planvorming

Naast de opkomst van MKBA is nog een andere trend waarneembaar in de ruimtelijke planning. Je hoeft hiervoor maar een willekeurige vergadering van een planproces binnen te lopen. Agenda's en paperassen van weleer zijn grotendeels vervangen door Ipads. Daarnaast is de jongensdroom van veel planners uitgekomen. Er zijn er inmiddels diverse SimCity-achtige instrumenten op de markt waarbij het effect van een interventie direct kan worden doorgerekend. Na het aanleggen van een woonwijk, zie je bijvoorbeeld direct wat de effecten zijn op verkeersstromen. De opkomst van deze zogenaamde 'planning support systems' is mogelijk door betere en snellere rekenmodellen vanuit allerlei

disciplines (milieu, verkeer). In de afgelopen twee decennia zijn deze rekenmodellen in toenemende mate gecombineerd met Geografische Informatiesystemen (GIS), waardoor interactive geo-informatietools zijn ontstaan, zoals Urban Strategy van TNO en de Mobiliteitsscan van Goudappel Coffeng. De potentie is enorm: het planproces wordt sneller, interactiever en met minder luchtftietserij.

Toch valt het gebruik van dit soort instrumenten in de praktijk nog tegen. Vaak is er een te grote nadruk op het instrument, en te weinig aandacht voor de gebruiker en het proces (te Brömmelstroet 2010, Geertman en Stillwell 2003, Vonk 2006). Op basis van inzichten uit de literatuur over de karakteristieken van gebruikers en het planproces presenteren we in de volgende paragraaf een wensenlijst voor ondersteunende instrumenten in planvorming.

3. Een Wensenpakket

Ons wensenpakket bestaat uit tien criteria. De eerste vier wensen richten zich op de inhoudelijke focus van het instrument, drie op de relatie met het proces, en drie op de instrumentele eigenschappen. We lichten de tien wensen nu verder toe.

1. Het stellen van de belastingbetalervraag

In paragraaf 2.1 is de opkomst van het MKBA-denken al uitgebreid geschetst. Dit kan vertaald worden in de simpele vraag: ‘Wat betekent een project in regio A voor de gemiddelde Nederlandse belastingbetaler (Truus uit Appelscha)’? Het instrument zou moeten ondersteunen bij het stellen van deze vraag.

2. Voldoen aan randvoorwaarden

Elk ruimtelijk plan, van groot tot klein, moet voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Bijvoorbeeld financiële kaders, milieuwetgeving en technische randvoorwaarden. Een bekend probleem in planprocessen is dat deze randvoorwaarden pas in een veel te laat stadium worden ingebracht, waardoor het proces vertraging oploopt (zie voor milieu bijv. De Roo et al. 2012). Het instrument zou een bijdrage moeten leveren door te toetsen of een instrument binnen de randvoorwaarden blijft.

3. Ondersteunen van ruimtelijke analyse

Hoewel we het modernisme inmiddels ver achter ons hebben gelaten is grondige analyse nog steeds belangrijk in planvorming. Er zijn diverse causale effecten waar je rekening mee dient te houden. De aanleg van een woonwijk leidt bijvoorbeeld tot toename van de mobiliteit op het aanpalend wegennet, met mogelijke geluidshinder voor omwonenden tot gevolg. Analyse is gebaseerd op informatie en logische verbanden. Miser & Quade (1988) stellen bijvoorbeeld dat analytische kennis nodig is, omdat het gevoel er vaak naast zit. Het instrument kan grote bijdrage leveren aan ruimtelijke analyse, bijvoorbeeld door kwantitatieve modellen of analysekaders.

4. Ondersteunen van ruimtelijke kwaliteit

Hoewel analyse van groot belang is voor ruimtelijke plannen, heeft het vaak een blinde vlek voor wat je met een containerbegrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ kan noemen. Plannen voor de Stad (CPB en PBL, 2013) zet stappen om het containerbegrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ open te breken. Ruimtelijke kwaliteit wordt hier benaderd als het domein van de stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten. Ruimtelijke kwaliteit gaat over hoe een gebied voelt, hoe gebruikers het ervaren. Over begrippen die lastig in cijfers zijn uit te drukken, zoals het wegnemen van barrières, het creëren van verbindingen en esthetiek. In tegenstelling tot analyse, is dit in belangrijke mate een subjectief begrip, waarin de lokale context nadrukkelijk moet worden meegewogen. Het instrument ondersteunt de inbreng van ruimtelijke kwaliteit in het planproces.

5. Creativiteit stimuleren

Met name voor stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten is planvorming nadrukkelijk een ontwerpproces waarin creativiteit centraal staat. Met behulp van schetsen, illustraties, maquettes en kaartbeelden wordt gewerkt aan een beeld van hoe een gebied er in de toekomst uit zou moeten zien. Te veel analyse kan in dit stadium creativiteit in de weg zitten. Het instrument moet creativiteit dus stimuleren of in ieder geval niet in de weg zitten.

6. Een gemeenschappelijke taal ontwikkelen

In haar proefschrift stelt Linda Carton (2007) dat actoren in het planproces drie 'frames' kunnen hebben: ontwerp, analyse en onderhandeling. Volgens haar liggen de inherente verschillen tussen deze frames ten grondslag aan veel fricties in het planproces. De uitdaging voor een instrument is om bij te dragen aan een gemeenschappelijke taal tussen actoren met verschillende 'frames'.

7. Ervaringskennis benutten

Zoals de term digitale *ondersteuning* al impliceert, zijn instrumenten hulpmiddelen die in dienst staan van de betrokken actoren. Dit wordt nog wel eens vergeten, waardoor het instrument en niet de gebruiker centraal komt te staan. Of sterker, een instrument kan 'performatief' werken, waardoor de modellen bepalen wat mensen denken in plaats van vice versa. De Britse planologe Patsy Healey (2007) wijst op het belang van zowel gesystematiseerde kennis als ervaringskennis in het planproces. Gesystematiseerde kennis gaat over logische verbanden en causale relaties, terwijl ervaringskennis berust op de ervaringen van burgers en planners. Denk aan een planner die al jaren in een gebied werkt, en daardoor een hele nauwkeurige inschatting van de situatie kan maken. Het instrument helpt om deze ervaringskennis in het planproces op te nemen.

8. Gebruiksvriendelijkheid

Op basis van intensief onderzoek in praktijksituaties komt te Brömmelstroet (2010) tot de conclusie dat veel instrumenten te ingewikkeld en lastig te gebruiken zijn. Snel en simpel zijn kritieke ingrediënten voor een succesvol instrument in planvorming. In een later stadium kunnen inschattingen altijd nog op detailniveau worden doorgerekend, bijvoorbeeld met betrekking tot milieuzonering. In de rollercoaster van het planproces moet een instrument vooral bruikbaar zijn. Het instrument is gebruiksvriendelijk.

9. Directe doorrekeningen

De kracht van de nieuwe generatie instrumenten is dat de effecten van voorgestelde interventies direct kunnen worden doorgerekend. Hoewel dit het creatieve proces niet in de weg moet zitten (zie punt 5) kan het leiden tot efficiëntieslagen. Zin en onzin worden al in een vroegtijdig stadium van elkaar gescheiden. Het instrument kan effecten van voorgestelde interventies direct doorrekenen.

10. Onderzoekslasten

De negen bovenstaande wensen gaan uit van een situatie waarin een organisatie de vrije keuze heeft om een instrument te kiezen. In de praktijk is er echter altijd de vraag in welke mate de tijd, kosten en moeite die erin gestoken worden opwegen tegen de opbrengsten. Sommige instrumenten zijn erg 'datahongerig', waardoor uitgebreide voorbereiding noodzakelijk is. Weer andere instrumenten vereisen intensieve begeleiding, wat de kosten voor het gebruik van het instrument omhoog doet schieten. Onderzoekslasten die in verhouding staan tot de opbrengsten zijn aldus de tiende en laatste wens.

4. De Realiteit

Om bovenstaand wensenpakket te relateren aan de praktijk hebben we zeven ondersteunende hulpmiddelen langs ons wensenpakket gelegd³. Het is buiten de scope van het paper om alle bestaande planondersteunende hulpmiddelen in Nederland en Vlaanderen langs ons wensenpakket te leggen. Het doel is om voor een aantal hulpmiddelen te bekijken hoe zij op de 10 wensen scoren. Deze variëren zowel in inhoudelijke focus als instrumentele eigenschappen. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk kijken we zowel naar digitale als analoge instrumenten.

4.1 Zeven instrumenten

Stiften en kaart

De klassieke, analoge, maar nog steeds zeer vaak gebruikte manier van planondersteuning is pen en papier. Met behulp van blanco schetsrollen of kaartbeelden kunnen er in korte tijd zeer veel inzichten worden verzameld en suggesties voorgesteld. Dit is de meest simpele manier van planondersteuning: goedkoop, gemakkelijk uit te voeren en voor iedereen te begrijpen.

Urban Strategy

Uit een heel ander vaatje tapt het instrument *Urban Strategy* van TNO (www.tno.nl/urbanstrategy). Dit is een integraal instrument dat direct doorrekent wat de implicaties van een ruimtelijke interventie zijn op onder meer milieu en verkeer. *Urban Strategy* maakt hierbij gebruik van de wettelijke indicatoren (decibel, PM10, NOx etc.). Het instrument is daarbij ‘Raad van State-proof’, wat betekent dat de milieuberekeningen ook de wettelijke toets kunnen doorstaan. Voordat *Urban Strategy* goed ingezet kan worden is een grondige voorbereiding nodig, waarbij data uit diverse bronnen wordt ingevoerd.

MapTable

De *MapTable* van Mapsup (www.mapsup.nl) is net als *Urban Strategy* een integraal instrument dat direct doorrekeningen uitvoert. Uniek is dat de nadruk ligt op de hardware; een verrijdbare digitale kaarttafel waar de betrokken actoren rondom in discussie gaan en aan een plan werken. Er zijn verschillende thema's waar de *MapTable* op kan worden ingezet. Een bekende applicatie is de combinatie met locatie-specifieke milieuprofielen, het zogenaamde Duurzaamheidsprofiel van de Locatie (DPL) of Milieukwaliteitsprofiel (zie Pelzer et al. 2013). Hierbij worden de milieuscores (1-10) van een gebied continue bijgehouden. Plaatsen van een windmolen leidt bijvoorbeeld tot een hogere score voor ‘energieproductie’, maar een lagere score voor ‘geluidshinder’. Het gebruik van de *MapTable* vereist eveneens een grondige voorbereiding waarin data wordt verzameld en de indicatoren worden vastgesteld.

Plannen voor de Stad

Plannen voor de Stad (2013) is een nieuw instrument van het PBL en het CPB, waarmee verstedelijkingsprojecten kunnen worden geanalyseerd. Het instrument bestaat uit twee onderdelen. Het doel van ‘*Planobjectievering*’ (het eerste onderdeel) is het in kaart brengen van de ruimtelijke voorwaarden waaronder het verstedelijkingsproject bijdraagt aan de doelen van het beleid. Bij de ‘*Agglomeratie-exploitatie*’ (het tweede onderdeel) gaat het om het vastleggen van de effecten van projecten op de stad. ‘Plannen voor de Stad’ biedt een systematisch denk- en analysekader om na te

³ Wij zijn ons meer dan bewust van het indicatieve karakter van deze scores, welke bovendien gebaseerd zijn op ons eigen – enigszins gekleurde – perspectief. Het doel is om de scores met verder onderzoek te objectiveren.

gaan welke effecten een plan op het functioneren van de stad zou kunnen hebben en in hoeverre het plausibel is dat het effect als gevolg van het project zal optreden. Dit biedt een handvat om een plan te optimaliseren. Daarbij geven de analyses beleidsmakers de argumenten om bepaalde oplossingen boven andere te prefereren en gefundeerde keuzes te maken. ‘Plannen voor de Stad’ heeft daarbij als doel om een multidisciplinaire kennisuitwisseling tot stand te brengen tussen ontwerpers, ruimtelijke wetenschappers en economen over de effecten van plannen. Ten slotte reikt de agglomeratie-exploitatie informatie aan over maatregel-effectrelaties die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van MKBA’s van verstedelijkingsprojecten, analoog aan een vervoerskundige analyse bij een transportinfrastructuurproject.

Effectenarena

De EffectenArena (www.effectenarena.nl), ontwikkeld door LBPL en SEV, is een instrument om met een groep betrokkenen de essentie van een project te doordenken en te doorleven. In een workshop met projectleden en/of andere stakeholders worden de relaties tussen probleemanalyse, interventie en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een A2-vel: de Arena. Dit stimuleert het blootleggen van de gedachtegang: hoe gaat deze interventie effecten teweeg brengen? Dit brengt men in kaart door pijlen te trekken tussen het project en de te verwachten effecten. Het biedt daarmee de kans om de gedachtegang te delen en te toetsen: klopt de redenering? zijn de verwachtingen reëel? Is er een meerwaarde voor de maatschappij? Een functie van de effectenarena is dat men probeert ervaringskennis die in de hoofden van betrokkenen zit, zoveel mogelijk op te halen. De effectenarena kan een eerste stap vormen op weg naar een MKBA. Het dwingt concreet te maken welke toegevoegde waarde het project heeft. Daarbij wordt niet zelden intensief gediscussieerd, vandaar de term *Arena*.

‘Quick and Dirty’ MKBA

Dit is een MKBA waarin wel alle effecten voorkomen, maar de effecten zijn op een snelle en ruwe manier ingeschat. De meeste effecten worden bepaald aan de hand van standaard kengetallen⁴. Het is belangrijker dat alle relevante effecten aan de orde komen dan dat effecten aan de hand van diepgaand onderzoek zijn vastgesteld. De ‘quick and dirty’ MKBA kan vroeg in de planvorming worden gebruikt om op hoofdlijnen vast te stellen of het project een maatschappelijke meerwaarde heeft. Aan de hand van de studie kan men ook proberen baten te optimaliseren en kosten te minimaliseren.

Welvaartseconoom aan tafel

Een goedkope en flexibele variant op de ‘quick and dirty’ MKBA is het uitnodigen van een welvaartseconoom in het planproces. Deze welvaartseconoom kan ten eerste een adviserende rol vervullen, door aan te geven hoe het project waarschijnlijk kan verbeteren in termen van kosten en baten. Zijn belangrijkste functie is echter het stellen van kritische vragen, door ons samengevat als ‘de belastingbetalervraag’. ‘Wat kost het project per belastingbetaler en wat heeft hij eraan?’ of ‘waarom is het niet beter om geen project uit te voeren en het probleem te accepteren?’ of ‘u veronderstelt dat het project een positieve invloed heeft op het vestigingsklimaat, maar is dit wel echt zo?’ Daarbij kan de welvaartseconoom een sigarenkistberekening van de kosten en de baten van het project geven.

⁴ Een belangrijk voorbeeld van een kengetal is de ‘value of time’. Op basis van diepgaand onderzoek is vastgesteld wat de gemiddelde waarde is van een uur reistijdwinst. Deze gemiddelde waarde (kengetal) wordt in MKBA-studies toegepast om de waarde van de reistijdwinsten van automobilisten of treinreizigers te waarderen.

4.2 De instrumenten vergeleken

In tabel 1 hebben alle instrumenten een score van één tot vijf sterren op de tien wensen gekregen. Ondanks het indicatieve karakter van de manier waarop wij de zeven ondersteunende hulpmiddelen hebben gescoord, is het helder dat geen van de hulpmiddelen vijf sterren scoort op alle criteria. Wij interpreteren dit niet als een kritiek op bestaande instrumenten, die allen hun specifieke meerwaarde hebben, maar zien dit als een aanmoediging om vaker en beter combinaties te zoeken tussen instrumenten.

Tabel 1: Zeven ondersteunende hulpmiddelen beoordeeld op de tien wensen⁵

<i>Wens</i> <i>Hulpmiddel</i>	1. Belastingbetalervraag	2. Randvoorwaarden	3. Ruimtelijke analyse	4. Ruimtelijke kwaliteit	5. Stimuleren creativiteit	6. Gemeenschappelijke taal ontwikkelen	7. Ervaringskennis benutten	8. Gebruiksvriendelijkheid (Snel en simpel)	9. Directe doorrekeningen	10. Onderzoekslasten (data, kosten, moeite)
Stiften + kaart	*	*	**	****	*****	****	*****	****	*	***** ⁶
MapTable	**	***	****	***	****	***	***	***	****	**
Urban Strategy	**	*****	****	**	***	**	**	***	*****	**
Plannen voor de Stad	***	*	***	*****	**	****	*****	***	*	****
Effectenarena	****	*	**	****	*	****	****	****	**	***
Welvaartseconoom aan tafel	*****	*	*	***	*	**	**	*****	****	***
Quick and dirty MKBA	*****	*	*	**	*	*	**	*	*	**

Merk op dat de instrumenten Urban Strategy en stiften met kaart vrijwel tegenovergesteld scoren. Urban Strategy is uitstekend inzetbaar om randvoorwaarden te toetsen en directe doorrekeningen uit te voeren, terwijl stiften met kaart erg goed inzetbaar zijn voor een creatief en gebruiksvriendelijk proces. Je zou dus verwachten dat de twee complementair zijn. Dit wordt bevestigd door onderzoek: tijdens experimenten met studenten van de Universiteit van Amsterdam (te Brömmelstroet et al. 2013) bleek de combinatie tussen stiften en een kaart en *Urban Strategy* een werkbare aanpak. Hierin stonden zowel creativiteit (door middel van de stiften en de kaart) als haalbaarheid (door de digitale ondersteuning met *Urban Strategy*) centraal. Kijkend naar de tabel zou daarnaast het uitnodigen van een welvaartseconoom een goede toevoeging kunnen zijn.

⁵ Deze tabel is bedoeld als een voorzet voor verdere discussie en onderzoek, niet als een in lood gegoten analyse van instrumenten.

⁶ Vijf sterren betekent dat het instrument positief scoort op onderzoekslasten. Deze zijn dus laag.

De combinatie van instrumenten blijft altijd maatwerk, er bestaat geen *one size fits all*. Een doordoen van je jewelste natuurlijk, maar in dit geval uiterst valide omdat de instrumenten besproken in dit paper een zeer brede scope aan plannen beslaan. Van het optimaliseren van een lokaal stedenbouwkundig vraagstuk (waar *Urban Strategy* onder meer voor wordt ingezet) tot aan het onderzoeken van de meerwaarde van het project voor de belastingbetaler (waar de MKBA zich traditioneel op richt). Het wensenpakket uit de vorige paragraaf is kortom – net als de instrumenten die besproken zijn – een hulpmiddel, geen receptenboek.

5.It's the process, stupid!

De wensenlijst uit de vorige paragraaf moet niet naïef benaderd worden. Een instrument wordt namelijk nooit in een laboratorium gebruikt; een planproces is dynamisch, complex en onvoorspelbaar. Het gaat er dan ook niet alleen om *welk* instrument ingezet wordt, maar nadrukkelijk *hoe* en *wanneer* dit gebeurt. Merk bijvoorbeeld op dat een te vroege inzet van kwantitatieve hulpmiddelen fnuikend kan zijn voor de creativiteit. Daarom nu een aantal aanbevelingen voor succesvol procesmanagement van de inzet van tools.

- Zorg voor een goede procesbegeleider die de afwisseling van de verschillende hulpmiddelen goed in de gaten houdt. Wanneer het proces dreigt vast te lopen is dit bijvoorbeeld een goed moment om over te schakelen naar een ander instrument. Als er bijvoorbeeld twijfels zijn over de schattingen van een welvaartseconoom, is dit een goed moment om een 'quick and dirty' MKBA uit te voeren. Wanneer vermoed wordt dat een stedenbouwkundige schets onhaalbaar is, is dit een goed moment om een analyse met *Urban Strategy* door te rekenen.
- Een risico met het gebruik van instrumenten, en in het bijzonder kwantitatieve modellen, is de zogenaamde 'performativiteit' (Van Egmond en Zeiss 2010). Een model is niet alleen een hulpmiddel, maar kan het denken van de betrokkenen gaan sturen. Een te rigide inpassing van een 'quick and dirty' MKBA kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat er een zeer sterke fixatie op kosten en opbrengsten komt te liggen. Eén van de oplossingen die wij voor dit probleem zien is vaker op de betreffende plek gaan kijken. Bij de dienst Ruimtelijke Ordening (dRO) in Amsterdam wordt dit vaak gedaan onder de noemer van een 'planologische schouw'. Op een plek vergaderen en deze ook ervaren, voelen en ruiken.
- Op basis van 86 interviews concluderen Mouter et al. (2012) dat het van belang is om 'deugdzaam' om te gaan met MKBA-studies. Het moet dus niet gezien worden als een absolute waarheid of gebagatelliseerd worden, maar er moet genuanceerd mee omgegaan worden. Wij menen dat deze bevindingen verbreed kunnen worden naar het gebruik van andere instrumenten. Elk instrument heeft een specifieke waarde in het planproces, maar geen enkel hulpmiddel heeft de waarheid in pacht. Mouter (2012) werpt de hypothese op dat 'deugdzaam gebruik' alleen gerealiseerd zal worden wanneer men zowel bekend is met de voordelen als de beperkingen van het instrument. Het is dus van belang om de voordelen en beperkingen van een instrument op het netvlies van gebruikers te krijgen.
- Gerelateerd aan de bovenstaande twee punten, moet tijdens het proces bewaakt worden dat de ervaringskennis van de betrokkenen voldoende geborgd wordt. Jarenlange ervaring met en kennis van een gebied is minstens zo waardevol als een gesystematiseerde, maar universele analyse.

6. Zwembad 'de Duikbril'

Terug naar het zwembad. Om het argument in dit paper te verduidelijken is gebruik gemaakt van de analogie van kinderen leren zwemmen. De kinderen moeten voldoende ruimte hebben om te spelen (creatief ontwerpen), zodat ze plezier in de zwemlessen hebben. Daarnaast moeten er diverse

zwemtechnieken worden aangeleerd (toetsen aan randvoorwaarden). Ook moeten zij leren om onder water te zwemmen (levert het project meerwaarde op voor de belastingbetaler). In de analogie was het beleid van het zwembad eerst om vooral in te zetten op spelen en het aanleren van zwemtechnieken. Onder water zwemmen leerden kinderen pas in de laatste les. Niemand haalde zijn zwemdiploma. Daarop besloot de zwembaddirecteur om het beleid aan te passen. Kinderen mochten niet meer spelen, maar alleen nog onder water zwemmen. Ook dit werkte niet, omdat kinderen al snel stopten met de zwemles.

De zwembaddirecteur komt tot de conclusie dat spelen, het aanleren van zwemtechnieken en onder water zwemmen allemaal belangrijk is. Met het aanleren van onder water zwemmen moet je niet direct beginnen, maar ook niet tijdens de laatste les. Na een aantal lessen krijgen de kinderen nu onder water zwemmen spelenderwijs aangeleerd. Ze beginnen in een ondiep bad en krijgen allemaal hun eigen duikbril met een verschillende kleur. Dit blijkt een goede keuze te zijn van de zwembaddirecteur, want alle kinderen halen hun diploma. De directeur besluit ook het zwembad een nieuwe naam te geven. Van nu heet het 'de Duikbril'.

Referenties

Brömmelstroet, te, Marco, Peter Pelzer, Ralph Klercx en Sander Schaminée (2013) 'Do Planning Support Systems Improve Planning: Testing claims in controlled experiments.' Paper ingestuurd naar de 13e CUPUM-conferentie in Utrecht, 2-5 juli 2013.

Brömmelstroet, te, Marco (2010) *Making Planning Support Systems Matter: Improving the use of Planning Support Systems for integrated land use and transport strategy-making*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.

Carton, Linda (2007) *Map making and map use in a multi-actor context: spatial visualizations and frame conflict in regional policymaking in the Netherlands*. Dissertatie TU Delft.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse, Sdu, Den Haag (deze publicatie staat bekend als de "OEI-leidraad").

Egmond, van, Stans en Ragna Zeiss (2010) 'Modeling for Policy: Science-based models as performative boundary objects for Dutch policy making', *Science Studies*, Vol. 23, No.1, pp.58-78.

Geertman, Stan en John Stillwell (2003, red.) *Planning Support Systems in Practice*. Springer/GeoJournal Library 95, Berlin/Heidelberg/New York

Healey, Patsy. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge, Oxon/New York.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2006) Probleemstelling Zuiderzeelijn: conclusies van de probleemanalyse

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009). Spelregels van het Meerjarenprogramma: Infrastructuur, Ruimte en Transport. Den Haag.

Miser, H.J. & Quade, E.S. (1988). *Handbook of Systems Analysis: Craft issues and procedurel*

choices. Elsevier science Publishing Co., Inc.

Mouter, N., 2012. Voordelen en nadelen van de Maatschappelijke kosten- en batenanalyse nader uitgewerkt. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. November 2012;

Mouter, N., Annema, J.A., & Van Wee, G.P. (2012). *Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*. Den Haag: Nicis Institute

Pelzer, Peter, Gustavo Arciniegas, Stan Geertman and Jaap de Kroes (2013) 'Learning about Sustainable Urban Development with the MapTable®: past Experiences and Lessons for the Future'. In: Stan Geertman, John Stillwell and Fred Toppen (2013, red.) *Planning Support for Sustainable Urban Development*. Heidelberg: Springer.

Renes Gusta, Romijn Gerbert (2013) 'Plannen voor de Stad'. Publicatie Centraal Planbureau.

Roo, de, Gert, Jelger. Visser en Christian. Zuidema (2012) *Smart Methods for Environmental Externalities*. Ashgate, Farnham (UK), Burlington (USA).

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004). Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Tweede Kamer, 29283, nr. 6.

Vonk, Guido (2006) *Improving Planning Support. The use of Planning Support Systems for spatial planning*. Dissertatie Universiteit Utrecht.