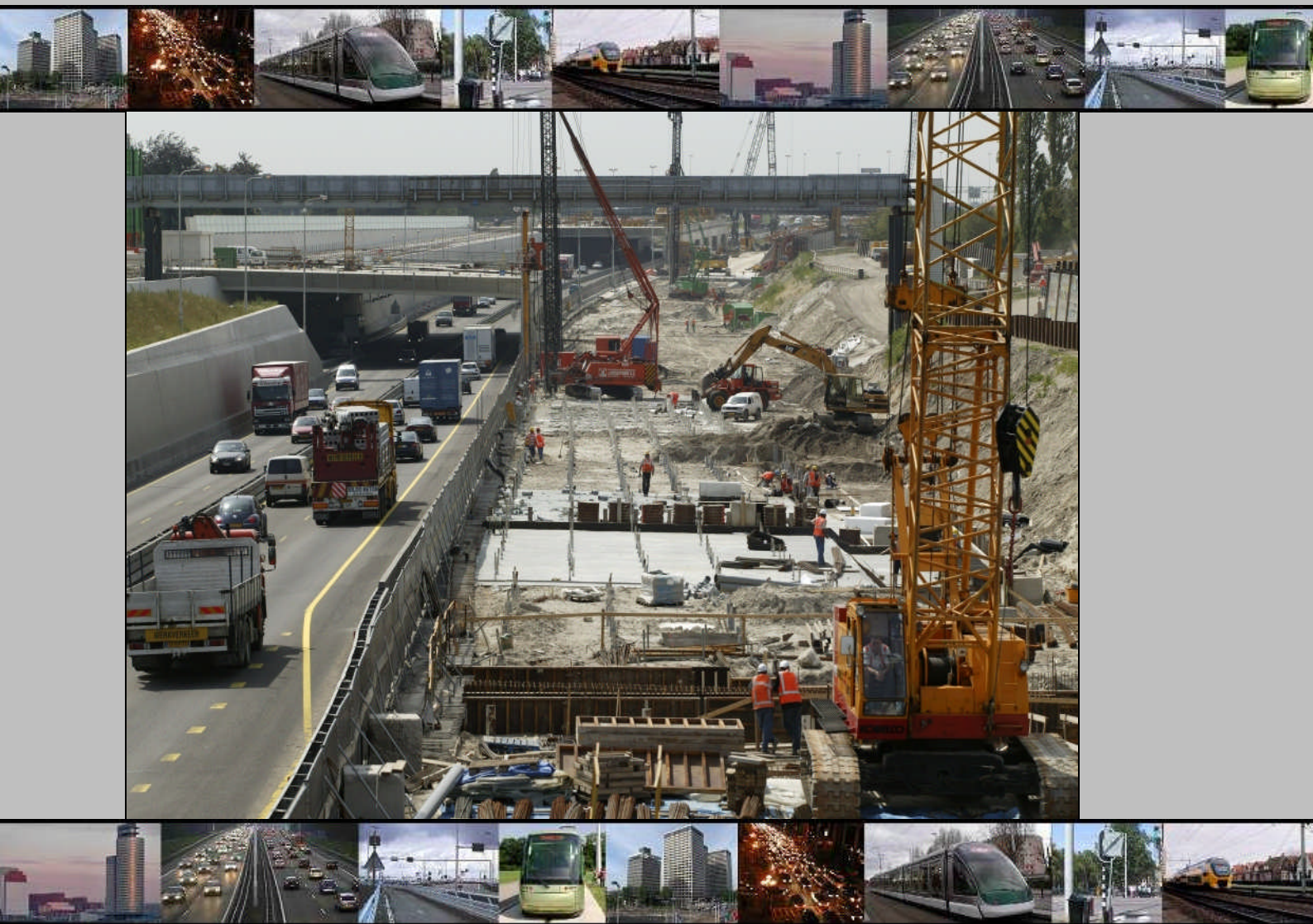


Draagvlak voor realisatie van infrastructuurprojecten

Een onderzoek naar de maximalisatie van draagvlak door middel van het waarborgen van belangen en het gebruik van prioriteringsmethoden



Ivo Bouma

Draagvlak voor realisatie van infrastructuurprojecten

*Een onderzoek naar de maximalisatie van draagvlak door middel van
het waarborgen van belangen en het gebruik van prioriteringsmethoden*

Ivo Bouma

Begeleider: dr. M.E. Bouwman

Groningen, januari 2006
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

RuG

Samenvatting

De aanleiding voor deze scriptie is de vertraging die bij vele infrastructuurprojecten ontstaat. Vertraging komt met name voort uit gebrek aan draagvlak met betrekking tot de realisatie van het project. Onder andere bij de Betuweroute zijn vele twijfels ontstaan onder de betrokkenen, met name over nut en noodzaak van deze goederenspoorlijn. Daarnaast wordt de weerstand gevoed door de grote onduidelijkheid over de kosten die met de aanleg gemoeid zijn en de effecten die bereikt zullen worden. Deze twijfels leiden uiteindelijk tot protestacties en zorgen ervoor dat realisatie van de infrastructuurprojecten onnodig vertraging oploopt.

In deze scriptie is geanalyseerd in hoeverre het draagvlak verbeterd kan worden, zodat de weerstand tegen infrastructuurprojecten verminderd wordt en de realisatie sneller zal verlopen. Hierbij is onderzocht op welke wijze de belangen van de betrokken partijen, oftewel degene die uiteindelijk in de praktijk met de gevolgen geconfronteerd zullen worden, gewaarborgd kunnen worden. Daarnaast is bestudeerd hoe een goed onderbouwde keuze voor het uit te voeren project gemaakt kan worden. Een belangrijke factor daarbij is een overzichtelijke weergave van de effecten van de verschillende projecten.

Bij de beleidsvorming zijn een drietal deelnemende partijen te onderscheiden. Ten eerste de bestuurders, oftewel degenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het beleid. De tweede partij zijn de aanbieders. Dit zijn degenen die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor onder andere de implementatie en uitvoering van het beleid. Tot slot zijn er de betrokken partijen, die uiteindelijk in de praktijk geconfronteerd worden met het beleid.

De betrokken partijen worden door verschillende factoren, zoals de grote omvang en heterogeniteit en doordat zij vaak weinig te bieden en veel te vragen hebben, niet altijd bij de beleidsvorming betrokken. Het is echter wel van belang om de betrokken partijen bij de beleidsvorming te benaderen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de betrokken partijen op het juiste moment bij de beleidsvorming benaderd worden. Aan de hand van het verschil in realisatietermijn kunnen projecten op strategisch, tactisch en operationeel niveau onderscheiden worden. De strategische en tactische plannen worden gekenmerkt door een grote mate aan abstractheid, waardoor de beleidsvorming voornamelijk gebaseerd is op beleidstechnische en politieke afwegingen. Voor de betrokken partijen zijn het dan ook met name de operationele plannen waar zij hun ideeën en belangen kenbaar kunnen maken. Op welke wijze de betrokken partijen daadwerkelijk bij de beleidsvorming benaderd worden, is met name afhankelijk van het type planningsproces dat gehanteerd wordt.

Bij de rationele planning ligt het accent op een gestructureerde aanpak, waarbij een rationeel opererende beslisser de keuzes maakt op basis van zijn beschikbare kennis. Doordat geen overleg met de betrokken partijen plaatsvindt, zal de kennis van de betrokkenen bij de beleidsvorming geen rol spelen. De betrokkenen worden, nadat de bestuurders het beleid hebben vastgesteld, op de hoogte gebracht van de uitkomst en kunnen daartegen bezwaar maken. Het is vervolgens aan de bestuurders om, naar aanleiding van de reactie van de betrokken partijen, het beleid al dan niet te wijzigen. Bij de communicatieve planningsbenadering en de ontwikkelingsplanning wordt de beleidsvorming gekenmerkt door inspraak- en overlegmechanismen, waarbij de participatie met de betrokken partijen het uitgangspunt is. De keuzes komen tot stand op basis van consensus tussen de betrokken partijen.

Naast het waarborgen van de belangen van de betrokken partijen, is een goede onderbouwing van de gemaakte keuzes van belang voor het verkrijgen van draagvlak. Wanneer de gemaakte keuzes zo veel mogelijk gerechtvaardigd worden, zal de weerstand tegen deze keuzes verminderen. Dit zal een afname van de bezwaren en minder vertragingen tot gevolg hebben. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is het gebruik van een evaluatie- of prioriteringsmethode. Met behulp van deze methoden kan een overzichtelijk beeld verkregen worden van de effecten die de mogelijk uit te voeren projecten tot gevolg hebben. Een evaluatiemethode wordt toegepast in situaties waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen de verschillende varianten of alternatieven van een bepaald project. De evaluatiemethode leidt tot een rangorde van de verschillende alternatieven, van het alternatief dat het meest bijdraagt aan de doelstellingen tot het alternatief dat daaraan het minst bijdraagt. Kenmerkend voor de evaluatiemethoden is dat de keuze voor een bepaald alternatief tot gevolg heeft dat de overige alternatieven niet uitgevoerd zullen worden. Prioriteringsmethoden worden daarentegen toegepast wanneer het voor de realisatie van gestelde doelen gewenst is om meerdere projecten uit te voeren, maar door gebrek aan financiële middelen een selectie gemaakt moet worden. Uit de rangorde die de prioriteringsmethode tot gevolg heeft, zal een keuze voor een aantal projecten gemaakt worden. Dit heeft echter niet tot gevolg dat de andere projecten niet uitgevoerd zullen worden. Wanneer het financieel mogelijk is, worden de overige projecten wederom geprioriteerd zodat een nieuwe rangorde ontstaat.

Voor de evaluatie of prioritering kunnen verschillende soorten methoden gebruikt worden, zoals methoden die alle effecten in geld uitdrukken of methoden die met behulp van extra weegfactoren bepaalde belangen benadrukken. Om een evaluatie- of prioriteringsmethode toe te kunnen passen is een aantal gegevens nodig, zoals een overzicht van de mogelijk uit te voeren alternatieven of projecten. Daarnaast moeten criteria opgesteld worden waarmee de alternatieven of projecten onderling vergeleken zullen worden. Bij sommige methoden is het mogelijk om extra gewichten toe te kennen aan de criteria, zodat de voorkeuren van de bestuurders extra naar voren komen in rangorde. Vervolgens kunnen de effecten bepaald worden, zodat een goede afweging van de mogelijk uit te voeren alternatieven of projecten gemaakt kan worden. Daarnaast zal de overzichtelijke weergave van de effecten van belang zijn om onder de betrokken partijen draagvlak te creëren voor het uit te voeren alternatief of project.

Voor het creëren van draagvlak is het van belang om de betrokken partijen actief bij de besluitvorming te laten deelnemen, zoals bij de communicatieve planning en de ontwikkelingsplanologie. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken partijen de mogelijkheid krijgen om hun ideeën en belangen kenbaar te maken. Hierdoor zal een oplossing tot stand komen die een breed draagvlak bezit en tevens van hogere kwaliteit is dan wanneer de oplossing tot stand gekomen zou zijn als alleen de bestuurders bij de beleidsvorming betrokken waren.

De betrokken partijen dienen echter niet in een te vroeg stadium betrokken te worden bij de beleidsvorming door de grote mate van abstractheid. Daarnaast gaat het op de lange en middellange termijn voornamelijk om beleidstechnische en politieke afwegingen, zodat het de bestuurders en in mindere mate de aanbieders zijn die betrokken worden bij het beleidsvormingsproces.

Voor het verkrijgen van draagvlak is tevens een goede onderbouwing van de gemaakte keuzes van belang. Met behulp van een evaluatie- of prioriteringsmethode kunnen de effecten van de verschillende alternatieven of projecten overzichtelijk weergegeven worden, waardoor de betrokken partijen inzicht krijgen in de gemaakte afwegingen. Het gebruik van gewichtensets bij een evaluatie- of prioriteringsmethode is daarbij echter niet aan te raden. Doordat de vaststelling van de gewichten subjectief is, zal dit een heldere onderbouwing en daardoor het draagvlak niet ten goede komen.

Voorwoord

Deze scriptie is de afsluiting van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mijn afstuderen heb ik kunnen combineren met een stage in Rotterdam bij dS+V. De periode bij dS+V was zeer leerzaam en een positieve ervaring. Daarnaast heb ik goed inzicht gekregen in de mogelijke werkzaamheden van een planoloog in de praktijk. Bij deze wil ik iedereen en in het bijzonder Frank Hamelink dan ook bedanken voor de hulp en ondersteuning bij mijn stage.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar de begeleiding vanuit de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. De kritische blik en adviezen van dr. M.E. Bouwman hebben mij geholpen bij de totstandkoming van deze scriptie. Tevens heeft mij dit het inzicht gegeven dat ik niet te lang moet wikken en wegen, maar dat ik sneller keuzes moet maken.

Tot slot wil ik mijn ouders, zus en vrienden bedanken voor de steun tijdens deze lastige en leerzame ervaring.

Groningen, januari 2006

Ivo Bouma

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
Voorwoord.....	1
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Het planningsproces	4
1.3 Probleem-, doel- en vraagstelling.....	5
1.4 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2: Waarborgen van belangen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Participatieniveaus tussen bestuurders en betrokken partijen	7
2.3 Verschillende abstractieniveaus	8
Strategische planning.....	9
Tactische planning.....	9
Operationele planning.....	10
2.4 Typen planningsprocessen.....	10
Rationele planning	11
Communicatieve planning.....	13
Ontwikkelingsplanologie	16
Hoofdstuk 3: Afweging van alternatieven en projecten	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Onderscheid tussen een evaluatie- en prioriteringsmethode	19
3.3 Soorten evaluatie- en prioriteringsmethoden	21
3.4 Kenmerken van de soorten evaluatiemethoden	22
3.5 Benodigde gegevens	23
3.6 Keuzebepalende factoren voor een evaluatie- of prioriteringsmethode	24
Hoofdstuk 4: Case beschrijving stadsregio Rotterdam.....	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Aanleiding.....	26
4.3 Structuur van de stadsregio.....	28
4.4 Keuze van de prioriteringsmethode	28
4.5 Beoordelingscriteria kosten-batenanalyse	29
Bedrijfseconomische criteria	30
Maatschappelijke criteria.....	30
4.6 Beoordelingscriteria scorekaart	31
Bijdrage aan de regionale doelstellingen.....	31
Draagvlak	31
Milieufactoren	31
Overige criteria.....	31

Hoofdstuk 5: Toepassing kosten-batenanalyse en scorekaart	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Kosten-batenanalyse P+R Kralingse Zoom.....	33
Bedrijfseconomische criteria	33
Maatschappelijke criteria.....	34
5.3 Kosten-batenanalyse Stroom door Zuid (Vaanweg/Pleinweg).....	34
5.4 Kosten-batenanalyse TramPlus lijn 5	34
5.5 Scorekaart	35
Hoofdstuk 6: Conclusies	37
Literatuur	40

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

De komende periode zal een groot aantal infrastructuurprojecten gerealiseerd worden. Deze projecten, waaronder de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn, gaan vaak gepaard met een grote maatschappelijke discussie. De discussie, met name over nut en noodzaak, heeft tot gevolg dat veel kritiek en weerstand tegen de aanleg van een project ontstaat. Door het gebrek aan draagvlak zal bijvoorbeeld extra onderzoek gedaan moeten worden naar nut en noodzaak van het project. Dit leidt tot veel vertragingen en in sommige situaties zelfs tot afstel van het project. Een project waarbij door het gebrek aan draagvlak veel vertraging in de realisatie is ontstaan, is de Betuweroute.

Aan het eind van de jaren '80 heeft de Commissie Van der Plas de overheid geadviseerd om fondsen te reserveren ter verbetering van de oost-west verbinding in Nederland (Van der Plas, 1989). Een belangrijk onderdeel hiervan is de modernisering van de spoorverbinding tussen Rotterdam en Zevenaar, tot een spoorverbinding die exclusief door goederentreinen gebruikt zal gaan worden. Nadat vervolgens de verschillende tracés vastgesteld zijn en het Kabinet zijn voorkeurstracé kenbaar heeft gemaakt, bestaat de mogelijkheid voor betrokken partijen op inspraak. De opvattingen lopen sterk uiteen. Vele voorstanders, door het belang van Nederland als distributieland, staan tegenover evenzovele tegenstanders die twijfels uiten over nut en noodzaak van de aanleg van deze kostbare spoorverbinding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Nadat de resultaten van het bestuurlijk overleg verwerkt zijn en de inspraakacties en adviezen gehoord, neemt het Kabinet zijn definitieve besluit. De tegenstanders blijven zich echter verzetten tegen de aanleg van de Betuweroute, hetgeen tot vele beroepschriften bij de Raad van State leidt. Uiteindelijk verklaart de Raad van State dat alle beroepen (deels) ongegrond zijn, maar erkent wel de grote nadelige gevolgen van de aanleg en het gebruik van de Betuweroute voor vele betrokken partijen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Ondanks het begin van de aanleg blijven nog vele twijfels bestaan onder de betrokken partijen, met name over nut en noodzaak van de Betuweroute. Daarnaast wordt de onvrede gevoed door de grote onduidelijkheid over de kosten die met de aanleg gemoeid zijn en de effecten die bereikt zullen worden. Werden de kosten in 1990 nog op minder dan 2,5 miljard gulden (1,13 miljard euro) geraamd, nu is de verwachting dat de Betuweroute ongeveer 5 miljard euro zal gaan kosten (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004). Deze twijfels hebben vele protestacties tot gevolg en zorgen ervoor dat de Betuweroute op een minimaal draagvlak kan rekenen. Uiteindelijk heeft dit voor een (onnodig) vertraagde uitvoering van de Betuweroute gezorgd.

1.2 Het planningsproces

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat onvoldoende draagvlak voor een project tot een (onnodige) vertraging van de planning en uitvoering van een infrastructuurproject kan leiden. Planning kan hierbij omschreven worden als “het doelgericht voorbereiden van acties” (Niekerk, 2000, p. 21). Deze acties worden beschreven in een plan, dat gedurende het planningsproces opgesteld wordt. Binnen dit planningsproces vinden allerlei activiteiten plaats, zoals het ontwerpen van een plan en de communicatie met betrokken partijen voor het verkrijgen van draagvlak. De betrokken partijen bevatten de actoren die uiteindelijk in de praktijk geconfronteerd zullen worden met het uitgevoerde beleid (Heyne, 2000).

Het planningsproces kan gesplitst worden in twee delen; namelijk de planvorming en de planuitvoering. Tijdens de planvorming komen alle activiteiten aan de orde die nodig zijn voor de totstandkoming en goedkeuring van het definitieve plan. Gedurende de planvorming vindt tevens vooraf een evaluatie plaats van de mogelijk uit te voeren alternatieven van het project. Bij de keuze voor een bepaald alternatief kan overleg plaatsvinden met partijen die betrokken zijn bij het project, bijvoorbeeld doordat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering of omdat zij met de gevolgen geconfronteerd worden. Daarnaast is het mogelijk om de keuze inzichtelijk te maken door de effecten op een overzichtelijke manier, zoals door middel van een evaluatiemethode, weer te geven.

Om uiteindelijk tot een definitief plan te kunnen komen, zal een aantal fasen doorlopen moeten worden. Doordat de planvorming afhankelijk is van verschillende factoren, zoals het karakter van de regio of de bestaande wet- en regelgeving, is het niet mogelijk om tot een uniform planvormingsproces te komen. De meeste planvormingsprocessen zijn echter opgebouwd uit een aantal vergelijkbare fasen (Voogd, 1999). Meestal zal begonnen worden met een analyse van de huidige situatie, waarin het probleem onderzocht en beschreven wordt. Naast de probleemanalyse zullen de doelstellingen, alternatieve plannen en de beoordelingscriteria geformuleerd moeten worden en zal een voorspelling van de effecten plaatsvinden. Vervolgens zullen op basis van deze gegevens de alternatieven vergeleken worden, waarna de keuze van het voorkeursalternatief plaatsvindt. Zoals uit de aanleiding gebleken is, is het daarbij van essentieel belang een zo groot mogelijk draagvlak te creëren onder de betrokken partijen.

Nadat het voorkeursalternatief definitief vastgesteld en goedgekeurd is, kan begonnen worden met de uitvoering van dit alternatief. Gedurende de uitvoering vindt een constante controle plaats, waardoor de planuitvoering bijgestuurd kan worden indien dat nodig is. Aangezien het voor de betrokken partijen tijdens de planuitvoering niet meer mogelijk is om bezwaar te maken, zal in deze scriptie de uitvoering van ruimtelijke plannen niet verder uitgewerkt worden.

1.3 Probleem-, doel- en vraagstelling

In deze scriptie is onderzocht op welke wijze draagvlak gecreëerd kan worden met betrekking tot de realisatie van een infrastructuurproject. Bij de keuze voor het project dat uitgevoerd zal gaan worden, is het van belang om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren onder de betrokken partijen. Bij onvoldoende draagvlak zal veel kritiek en weerstand ontstaan, hetgeen tot een vertraging van de uitvoering of in sommige situaties zelfs tot afstel van het project kan leiden. Om een zo goed mogelijke beslissing te nemen en dus het draagvlak te maximaliseren, zijn een tweetal elementen van belang. In de eerste plaats zullen de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd moeten worden bij de beleidsbeslissing. Ten tweede zal het draagvlak vergroot worden door een goed onderbouwde keuze voor het uit te voeren project. Daarbij is een overzichtelijke weergave van de effecten van de verschillende projecten van belang. Hierdoor luidt de hoofdvraag in deze scriptie als volgt:

“Op welke wijze kunnen de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd worden en de effecten van de verschillende projecten overzichtelijk weergegeven worden, zodat het draagvlak voor het uit te voeren project gemaximaliseerd wordt?”

Bij de beantwoording van de hoofdvraag zal gebruik gemaakt worden van de onderstaande subvragen:

- Welke partijen kunnen onderscheiden worden bij het beleidsvormingsproces?
- Welke belangen spelen op de verschillende abstractieniveaus?
- Welke invloed heeft het planningsproces op de manier waarop de belangen gewaarborgd worden?

- Welke methoden zijn geschikt voor het bepalen van de effecten van alternatieven?
- Welke soorten evaluatie- en prioriteringsmethoden bestaan er?
- Wat zijn de karakteristieken van de bestaande evaluatie- en prioriteringsmethoden?
- Welke gegevens zijn nodig om een evaluatie- of prioriteringsmethode toe te kunnen passen?

1.4 Leeswijzer

Het verkrijgen van draagvlak voor een alternatief of project dat uitgevoerd gaat worden, is toegespitst op een tweetal elementen. In het volgende hoofdstuk zal uiteengezet worden op welke wijze het draagvlak gemaximaliseerd kan worden door de belangen van de betrokken partijen te waarborgen. Daarbij wordt onder andere een onderscheid gemaakt tussen de partijen die betrokken worden op de verschillende abstractieniveaus en wordt bepaald welke invloed het type planningsproces heeft op de manier waarop de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd worden. De tweede manier waarop het draagvlak vergroot kan worden, is door de effecten die de verschillende alternatieven of projecten tot gevolg hebben overzichtelijk weer te geven aan de betrokken partijen. In hoofdstuk 3 zullen twee typen methoden beschreven worden die de effecten overzichtelijk weer kunnen geven; namelijk de evaluatie- en prioriteringsmethoden. Daarnaast zal in hoofdstuk 3 een overzicht van de verschillende evaluatie- en prioriteringsmethoden gegeven worden, met daarbij de kenmerken van deze methoden. Aan het eind van hoofdstuk 3 zal beschreven worden welke gegevens noodzakelijk zijn om een evaluatie- of prioriteringsmethode toe te kunnen passen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet op welke wijze het draagvlak bij de stadsregio Rotterdam verbeterd kan worden met betrekking tot de keuze van de projecten die uitgevoerd gaan worden. Daarbij is de nadruk gelegd op het gebruik van een methode die de effecten van de verschillende projecten overzichtelijk weer kan geven. In het daaropvolgende hoofdstuk zal de gekozen methode toegepast worden op een drietal projecten, om te bepalen in hoeverre de methode in de praktijk toe te passen is. Tot slot zullen in hoofdstuk 6 de conclusies aan de orde komen.

Hoofdstuk 2: Waarborgen van belangen

2.1 Inleiding

Zoals uit de inleiding is gebleken, is het voor de realisatie van een (infrastructuur)project van essentieel belang om zo veel mogelijk draagvlak te creëren. In het onderhandelingsproces, dat hiertoe moet leiden, kunnen verschillende deelnemende partijen onderscheiden worden. Aan de hand van het onderscheid dat gemaakt wordt door Methorst (1996) en Heyne (2000), kunnen de deelnemende partijen onderverdeeld worden in drie groepen. Ten eerste de bestuurders, oftewel degenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het beleid, zoals de overheid, beleidsmakers of andere politici. In de tweede plaats zullen degenen die verantwoordelijk zijn voor onder andere de implementatie en uitvoering van het beleid bij het onderhandelingsproces betrokken worden. Deze partij, ook wel de aanbieders genoemd, bestaat onder andere uit projectontwikkelaars, aannemers en wegbeheerders. Tot slot zijn er de betrokken partijen, oftewel zij die uiteindelijk in de praktijk geconfronteerd worden met het beleid, zoals de middenstand, omwonenden en gebruikers van het uitgevoerde project.

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke wijze de betrokken partijen bij de beleidsvorming benaderd kunnen worden, zodat het draagvlak voor de beleidsbeslissingen vergroot wordt. In de volgende paragraaf zal, nadat de partijen die bij de beleidsvorming betrokken kunnen worden geanalyseerd zijn, beschreven worden welke vormen van participatie tussen de bestuurders en betrokken partijen mogelijk zijn. In de daaropvolgende paragraaf zal bepaald worden op welke momenten deze drie typen actoren betrokken worden bij de beleidsvorming. Hierbij zal het onderscheid in abstractieniveau centraal staan. Aan het eind van dit hoofdstuk zal, aan de hand van de belangrijkste planningsbenaderingen, besproken worden hoe de afgelopen decennia de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd waren bij de beleidsvorming.

2.2 Participatieniveaus tussen bestuurders en betrokken partijen

In het onderhandelingsproces, dat tot een zo groot mogelijk draagvlak moet leiden, zullen niet altijd de drie eerder genoemde partijen betrokken worden. Doordat de bestuurders uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid, zullen zij in de meeste gevallen het onderhandelingsproces opstarten. Hierdoor is deze partij altijd vertegenwoordigd in het onderhandelingsproces. De aanbieders worden, door hun contacten, netwerken en specialistische kennis, vaak in een later stadium betrokken bij de uitwerking van de plannen. Het knelpunt ligt echter bij het betrekken van de betrokken partijen in het onderhandelingsproces. Deze groep, die uiteindelijk met de gevolgen van het uitgevoerde beleid te maken zal krijgen, heeft in het algemeen weinig te bieden en veel te vragen tijdens de beleidsvorming. Daarnaast zorgt de grote omvang en de heterogeniteit van deze groep ervoor dat alle betrokkenen niet door één of enkele personen vertegenwoordigd kan worden. Iedere betrokken partij, zoals een milieuorganisatie of de omwonenden, zal een eigen vertegenwoordiger moeten aanstellen en voor zichzelf opkomen gedurende het onderhandelingsproces.

Er kunnen een drietal belangrijke problemen beschreven worden die de positie van de betrokken partijen in het onderhandelingsproces kunnen verzwakken (O'Neill, 2001). In de eerste plaats zal een partij een adequate vertegenwoordiger aan moeten stellen. Voor sommige groeperingen ontstaat het probleem dat zij, door het milieu en de leefomgeving waarin zij zich bevinden, niet over een adequate vertegenwoordiger kunnen beschikken. Dit kan ontstaan wanneer een vertegenwoordiger zijn standpunt tijdens het onderhandelingsproces niet goed naar voren kan

brengen of door een gebrek aan (financiële) middelen. Ten tweede geldt dat sommige groeperingen on(der)vertegenwoordigd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan kleine gemeenschappen, boeren en in bepaalde landen vrouwen of etnische minderheden. Tot slot is het voor sommige groeperingen niet mogelijk om vertegenwoordigd te worden door iemand uit de eigen groep. Dit geldt bijvoorbeeld voor toekomstige generaties of *non-human beings* zoals dieren of het milieu.

Naast deze drie redenen denken de bestuurders en aanbieders ook vaak dat ze de betrokken partijen wel kennen, omdat ze zelf tenslotte óók een toekomstige gebruiker of omwonende zijn. Bovendien zal het toelaten van meer participanten in het onderhandelingsproces leiden tot een afname van de invloed van vooral de bestuurders en in mindere mate de aanbieders. Deze aspecten hebben allen tot gevolg dat het in sommige situaties minder voor de hand ligt dat de betrokken partijen bij de beleidsvorming geraadpleegd worden.

In het onderhandelingsproces kunnen tussen de bestuurders en de betrokken partijen verschillende vormen van participatie bestaan. Afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op het beleidsvormingsproces, kunnen een vijftal participatieniveaus onderscheiden worden (Instituut voor publiek en politiek, 2002).

In de eerste plaats zijn het de bestuurders die het beleid vormen en de betrokken partijen hierover *informer*en en zodanig op de hoogte stellen. Er wordt de betrokken partijen geen mogelijkheid geboden om een eigen inbreng te geven in de beleidsvorming.

De tweede participatievorm is dat de politiek en het bestuur nog steeds zelf het beleid vormgeven, maar daarbij worden de betrokken partijen *geraadpleegd* over hun ideeën en visie met betrekking tot de beleidsontwikkeling. Het is aan de bestuurders om te bepalen in hoeverre de uitkomst van de gesprekken met de betrokken partijen meegenomen wordt bij de beleidsvorming.

Een participatievorm waarbij de betrokken partijen meer invloed hebben dan bij de twee voorgaande participatievormen, is de vorm waarin zij een *adviserende* rol bezitten. Het beleid wordt in beginsel samengesteld door de bestuurders, maar de betrokken partijen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze ideeën worden vervolgens meegenomen bij de ontwikkeling van het beleid, waarna het aan de bestuurders is om te bepalen in hoeverre deze aspecten terugkomen in het uiteindelijke beleid. In tegenstelling tot de participatievorm waarbij de betrokkenen slechts geraadpleegd worden, zullen bij deze vorm de bestuurders moeten kunnen beargumenteren waarom de ideeën van de betrokken partijen niet opgenomen zijn in het uiteindelijke beleid.

In de vierde participatievorm komen de bestuurders en de betrokken partijen *gezamenlijk* tot de beleidsvorming, waarbij eveneens gezamenlijk naar oplossingen gezocht zal worden. De politici en bestuurders verbinden zich aan het opgestelde beleid en de totstandgekomen oplossingen.

Tot slot kunnen ook de politici en bestuurders de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid *overlaten* aan de betrokken partijen. Hierbij is een adviserende rol weggelegd voor de ambtenaren van de bestuurders. Uiteindelijk zullen de bestuurders de resultaten toetsen aan vooraf vastgestelde randvoorwaarden, waarna het beleid definitief vastgesteld wordt.

2.3 Verschillende abstractieniveaus

Om de belangen van de betrokken partijen voldoende te kunnen waarborgen bij de beleidsvorming, is het essentieel om alleen de relevante partijen te benaderen. Daarbij is het tevens van belang om de partijen op het juiste moment bij de beleidsvorming te betrekken (Vlaamse overheid, 2003). Wanneer betrokkenen in een te vroeg stadium bij de beleidsvorming toegelaten worden, kan dit tot vertraging van de procesgang leiden. Op het moment dat betrokkenen echter te laat benaderd worden bij de totstandkoming van een project, kan dit leiden

tot weerstand en protestacties tegen het betreffende project, hetgeen eveneens een vertraging van de uitvoering tot gevolg kan hebben.

Het onderscheiden van projecten op basis van de realisatietermijn is een belangrijke factor om de juiste betrokken partijen op het juiste moment bij de beleidsvorming te betrekken. Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten met een lange, middellange en korte realisatietermijn. Hierbij worden de projecten met een lange realisatietermijn gerekend tot de strategische planning. De projecten met een middellange en korte looptijd behoren respectievelijk tot de tactische en de operationele planning.

Strategische planning

In de strategische plannen worden de algemene beleidsdoelstellingen van een gemeente of een (stads)regio beschreven die voor de lange termijn, meestal langer dan 10 jaar, centraal staan. Dankzij de lange realisatietermijn die beschreven wordt, is het onmogelijk om een gedetailleerde beschrijving te geven hoe de beleidsdoelstellingen behaald kunnen worden. De strategische plannen bezitten dan ook een fundamenteel en richtinggevend karakter, waarin de prioriteiten van de regio of gemeente uiteengezet worden (Voogd, 1993). Daarnaast wordt beschreven hoe deze beleidsvisie, in relatie met de beschikbare financiële middelen, bereikt kan worden.

Zoals in hoofdstuk 1 naar voren is gekomen, is het succes van planning voor een groot gedeelte afhankelijk van de mate van het verkregen draagvlak. Door zo veel mogelijk actoren uit verschillende partijen te betrekken bij het planningsproces, zal een zo volledig mogelijk beeld ontstaan en kan getracht worden een optimaal draagvlak te creëren. Wanneer echter (te) veel actoren betrokken worden bij het planningsproces, zal een vertraging in de besluitvorming optreden.

Doordat in de strategische planning het beleid een lange realisatietermijn en een richtinggevend karakter heeft, zijn het in het algemeen alleen de bestuurders die zich bezighouden met het opstellen van de strategische plannen. Zij informeren de aanbieders en consumenten over de prioriteiten die het bestuur voor de komende jaren heeft vastgesteld. Doordat er nog geen gedetailleerde keuzes gemaakt zijn met betrekking tot de mogelijk uit te voeren projecten, is het voor de aanbieders en betrokken partijen nog een te vroeg stadium om benaderd te worden bij de beleidsvorming.

Tactische planning

Nadat de doelstellingen voor de lange termijn vastgesteld zijn, zullen deze vervolgens in de tactische plannen vertaald worden naar een concretere uitvoering. In deze tactische plannen wordt vastgelegd op welke wijze de strategische doelstellingen bereikt kunnen worden en welke financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn (Voogd, 1993). Deze plannen hebben een middellange realisatietermijn, ongeveer tussen de 3 en 10 jaar.

Eveneens als bij de strategische planning, zijn het de bestuurders die bij de tactische planning bepalen hoe het beleid er uit komt te zien. Aan de hand van de randvoorwaarden die de bestuurders opstellen, worden de aanbieders geraadpleegd en zullen zij een nadere invulling van het plan geven. De eindverantwoording en ook de beslissing of de invulling goedgekeurd wordt, blijft bij de bestuurders. In dit stadium worden de betrokken partijen nog steeds niet betrokken bij de beleidsvorming. Dit komt voornamelijk doordat realisatietermijn te lang is en de plannen niet concreet genoeg zijn voor de betrokken partijen.

Er is echter in Eindhoven een proces gestart waarbij de betrokken partijen al in een eerder stadium benaderd worden bij de beleidsvorming (Kooistra, 2005). De betrokkenen hebben hierbij geen *inspraak*, maar *beginspraak*. Het is de verwachting dat dit op den duur niet alleen meer goede ideeën op zal leveren, maar dat het ook tot een aanzienlijke besparing van bezwaarschriften zal leiden. Doordat de betrokken partijen een adviserende functie hebben, en niet achteraf geraadpleegd worden op het moment dat het beleid al vast staat, zal het beleid door meer betrokkenen gedragen worden en zullen naar verwachting minder bezwaarschriften ingediend worden. Het is echter de vraag in hoeverre de betrokken partijen rekening kunnen houden met de lange realisatietermijn en de (grote) mate van abstractheid die dit met zich meebrengt.

Operationele planning

Uiteindelijk zullen de tactische plannen ook verder geconcretiseerd worden in de operationele plannen. Hierin wordt een overzicht en een gedetailleerde beschrijving gegeven van de plannen die op korte termijn uitgevoerd gaan worden, zodat de algemene beleidsdoelstellingen (gedeeltelijk) gerealiseerd zullen worden. Het is met name afhankelijk van de financiële middelen in hoeverre de beleidsdoelstellingen, zoals die in de strategische plannen vastgesteld zijn, uiteindelijk bereikt zullen worden.

Tijdens de operationele planning zijn het de aanbieders die de plannen, zoals ze in de tactische planning zijn vastgesteld, concretiseren. Dit gebeurt op basis van de randvoorwaarden die door de bestuurders zijn bepaald. De bestuurders vervullen tijdens de operationele planning een regierol. Zij controleren en sturen het proces, aangezien de uiteindelijke verantwoordelijkheid om een plan goed of af te keuren bij de bestuurders ligt.

In tegenstelling tot de strategische en tactische planning, is bij de operationele planning een belangrijke rol voor de betrokken partijen weggelegd. Zij kunnen in deze fase kenbaar maken wat zij van het plan vinden. In sommige situaties is het zelfs mogelijk voor de betrokken partijen om mee te praten met de aanbieders over de invulling van de randvoorwaarden zoals die door de bestuurders bepaald zijn. Welke invloed de betrokken partijen daadwerkelijk bij de beleidsvorming hebben, is onder andere afhankelijk van het type planningsproces dat nagestreefd wordt. In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste planningsbenaderingen aan de orde komen met daarbij de manier waarop de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd worden.

2.4 Typen planningsprocessen

In Nederland is de planning vooral na de Tweede Wereldoorlog sterk ontwikkeld. In verband met de wederopbouw moesten in korte tijd vele projecten gerealiseerd worden. Tevens werd een ministerie voor Openbare Werken ingesteld, waarin de taken gebundeld waren die voorheen bij verschillende ministeries lagen. Uiteindelijk is dit ministerie, na vele (naams)wijzigingen, veranderd in het huidige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van VROM, 2005). Door de jaren heen kan een duidelijk onderscheid aangebracht worden in de benadering van het (overheids)beleid. De drie voornaamste planningsbenaderingen van de afgelopen decennia zijn de rationele planning, de communicatieve planning en de ontwikkelingsplanologie.

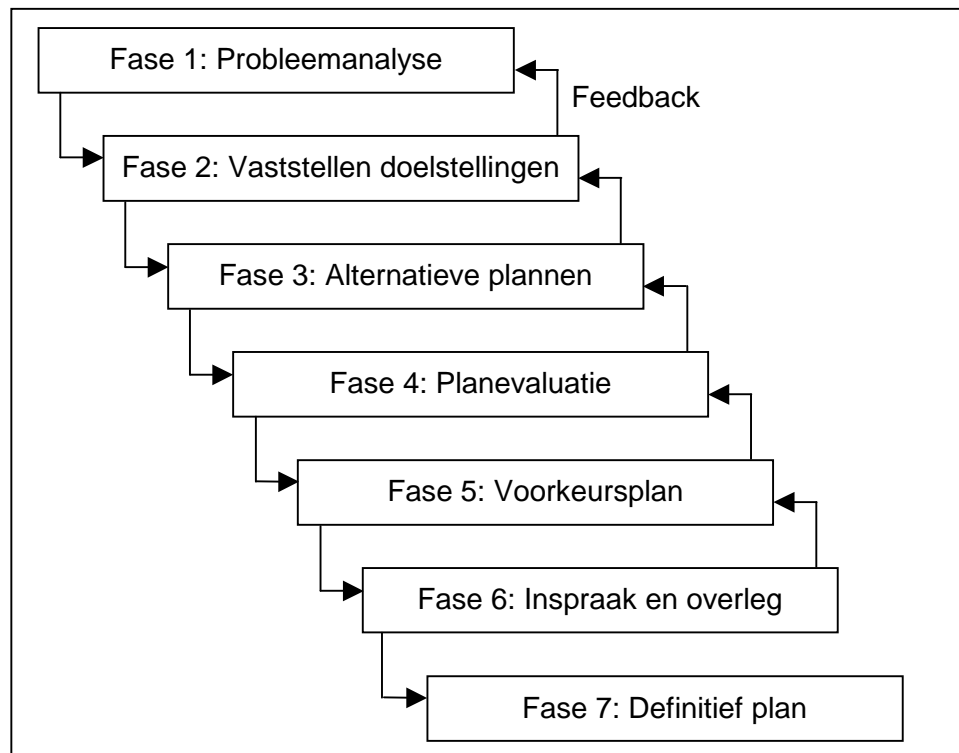
Rationele planning

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog kwam, door de noodzaak om in korte tijd vele projecten te realiseren, het accent sterk te liggen op de alomvattende eindtoestandplannen. Bij deze plannen, ook wel blauwdrukplannen genoemd, is het uitgangspunt om een gedetailleerde en wenselijke eindtoestand vast te stellen, die vervolgens bereikt wordt door exact te bouwen wat in het plan beschreven is. Daarbij werd nog geen rekening gehouden met de maatschappelijke conflicten, uitvoerbaarheid en het creëren van draagvlak bij de betrokken partijen (Voogd, 1995).

Aan de hand van deze blauwdrukplanning is de rationele planningsbenadering, geïntroduceerd door Meyerson en Banfield (1964), ontwikkeld. Zij beschrijven dat de rationele planning uitermate geschikt is voor het maximaliseren van de doelstellingen, waarbij een wetenschappelijke en gestructureerde planningsaanpak centraal staat. Volgens Voogd (1995) is er sprake van een rationeel opererende individuele beslisser die alle beslissingen als een bewuste, weloverwogen keuzehandeling uitvoert. Door het ontbreken van sociale interactie zal degene die de beslissing neemt, kiezen voor het optimale alternatief op basis van zijn beschikbare kennis. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat alle alternatieven en de mogelijke gevolgen van elk alternatief van tevoren bekend zijn (Palermo, 1980). De beslisser handelt hierbij rationeel en objectief, waarbij hij streeft naar het beste, grootste of meeste; de zogenaamde ‘optimizer’. De beslisser stelt, volgens Meyerson en Banfield (1964), in eerste instantie alle alternatieven vast die bij kunnen dragen aan de oplossing van het probleem. Vervolgens worden de gevolgen, die de realisatie van de alternatieven met zich mee zullen brengen, bepaald en geëvalueerd. Tot slot zal de beslisser het alternatief kiezen dat het meest bijdraagt aan de oplossing van het probleem.

Herbert Simon (1957) bestrijdt echter dat volledige rationaliteit in besluitvorming kan worden nagestreefd doordat vele actoren betrokken zijn en meestal sprake is van onvolledigheid aan kennis, informatie, (financiële) middelen en tijd. Tevens leidt de invloed van ervaring, gewoonte en intuïtie tot een afname van de rationaliteit. Als gevolg hiervan introduceert Simon het begrip ‘bounded rationality’. Simon (1957) gaat er in de eerste plaats vanuit dat de beslisser van tevoren niet over de volledige informatie beschikt, maar dat deze informatie dient te worden onderzocht en ontwikkeld in een voorafgaand proces. Ten tweede is er volgens Simon geen sprake van ‘optimizing behaviour’, maar van ‘satisficing behaviour’. Door onder andere het gebrek aan informatie en de juistheid daarvan, is het voor de beslisser niet mogelijk om een optimale beslissing te nemen (‘optimizer’). De beslisser zal genoegen moeten nemen met een bevredigende oplossing (‘satisficer’).

De rationele planningsbenadering wordt gekenmerkt door een lineair planningsproces met een aantal opeenvolgende fasen. De planvorming wordt hierbij als een strak schema uitgevoerd, waarin een vroegtijdige en definitieve uitspraak over de doelstellingen opgenomen is (Voogd, 1999). Dit lineaire planningsproces, zoals in figuur 1 te zien is, wordt binnen de rationele planningsbenadering als het ‘ideale’ planningsproces beschouwd.



Figuur 1: Lineair planningsproces (Voogd, 1995).

Het lineaire planningsproces wordt gekenmerkt door een gestructureerd proces, waarin een aantal fasen achterelkaar doorlopen worden. Elke fase wordt gestart wanneer de voorgaande fase is afgerond, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het dynamische planningsproces waarin de verschillende fasen naast elkaar doorlopen worden (Healey, 1996). Zoals in figuur 1 te zien is, kan sprake zijn van een terugkoppeling naar een vorige fase. Deze terugkoppeling of feedback zal toegepast worden wanneer blijkt dat in de vorige fase niet alle mogelijkheden geanalyseerd zijn. Er zal echter geen terugkoppeling plaatsvinden met fasen die daarvoor doorlopen zijn. Een ander kenmerk van het lineaire planningsproces is dat de betrokken partijen benaderd worden op het moment dat het voorkeursalternatief reeds door de bestuurders vastgesteld is.

Bij de rationele planningsbenadering wordt de keuze, met betrekking tot de vaststelling van het beleid, gemaakt door een rationeel opererende beslissers op basis van zijn beschikbare kennis. Daarbij zal de kennis van betrokken partijen geen rol spelen, aangezien geen overleg met de betrokkenen plaatsvindt. Zoals eveneens uit het lineaire planningsproces in figuur 1 blijkt, hebben de betrokken partijen slechts de mogelijkheid om, nadat het voorkeursalternatief vastgesteld is, hun mening te geven. Er bestaat dus geen mogelijkheid voor de betrokken partijen om actief mee te praten over de ontwikkeling van het beleid of de alternatieven, zoals dat vanaf de jaren '70 bij de communicatieve benadering wel het geval zal zijn (Voogd, 1995). Kortom, bij de rationele planning stellen de bestuurders het beleid vast, waarna tot slot de betrokken partijen geïnformeerd worden over de uitkomsten. Op dat moment krijgen de betrokken partijen de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de voorgestelde plannen, waarna het aan de bestuurders is om het beleid al dan niet te wijzigen.

Communicatieve planning

Door de verslechterende economie aan het eind van de jaren '60 en het toenemende belang dat aan milieu werd gehecht, werden de planners zich er van bewust dat een meer integrale aanpak noodzakelijk was (Hill, 1985). Daarnaast nam de complexiteit van de maatschappelijke problemen toe en werden de burgers steeds mondiger (Van der Valk en de Vries, 1996). Deze veranderingen hadden tot gevolg dat de planningsbenadering verschoof naar een aanpak die meer verbonden was met het publiek. Door middel van coördinatie-, inspraak-, overleg- en afsprakenmechanismen ontstond een benadering waarbij de participatie met de burgers een essentieel uitgangspunt was (Voogd, 1995).

Deze nieuwe benadering, de communicatieve planning, is in de jaren '70 ontwikkeld door de Duitse socioloog Habermas (1981, 1984, 1989). Planning wordt gezien als een proces van communicatief handelen, met als doel om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor de beslissingen. De rationaliteit van een besluit wordt niet bepaald door het logisch en systematisch werken, maar door het via communicatie verkrijgen van draagvlak voor de beslissingen (Voogd, 1999). Een beslissing is rationeel wanneer alle betrokkenen, vanuit hun eigen overwegingen, akkoord kunnen gaan met het voorstel. Het uitgangspunt is hierbij niet de kennis die rationeel afgeleid wordt, maar de kennis waarover de betrokken partijen het eens zijn (Woltjer, 1996a). Er is bij de communicatieve aanpak dan ook sprake van een open planningsproces, waarin de burgers en andere betrokken partijen actief bij de besluitvorming betrokken worden (Teisman, 1992).

Volgens Habermas (1981, 1984, 1989) is een aantal punten essentieel voor het verkrijgen van consensus en het bereiken van een oplossing. Ten eerste dienen alle potentiële deelnemers een gelijke kans te hebben om aan het proces deel te nemen. In de tweede plaats moeten alle deelnemers een gelijke kans hebben voor het leveren van een bijdrage aan het groepsproces. In de derde plaats mag er geen sprake zijn van machtsverschillen tussen de verschillende deelnemers, waardoor de uitkomst van de discussie beïnvloed kan worden. Tot slot dient iedereen eerlijk en oprecht te handelen, zodat er geen sprake van manipulatie zal zijn. Vervolgens zal geprobeerd worden om door middel van een onderhandelingsproces te komen tot een win-win situatie, waarbij de oplossing voor alle actoren acceptabel is (Crozier en Friedberg, 1980). De basis van het onderhandelingsproces wordt gevormd door de afzonderlijke doelstellingen, die gebaseerd zijn op de individuele belangen en ideeën van de verschillende actoren. De oplossing die door consensusvorming bereikt wordt, zal van een hogere kwaliteit zijn dan wanneer de oplossing door één organisatie of individu bepaald is, zoals bij de rationele planning (Woltjer, 1996b). Tevens zal het proces van consensusvorming leiden tot een grotere acceptatie en een toename van de bereidheid om mee te werken aan een oplossing onder de verschillende betrokkenen.

Het is echter de vraag in hoeverre de aspecten die volgens Habermas (1981, 1984, 1989) essentieel zijn voor het verkrijgen van consensus in de praktijk uitvoerbaar zijn. Voogd en Woltjer (1999) beargumenteren dat een aantal van deze voorwaarden niet of moeilijk realiseerbaar zijn. Dit betreft onder andere de afwezigheid van machtsverschillen en het betrekken van alle belangrijke betrokkenen bij de besluitvorming.

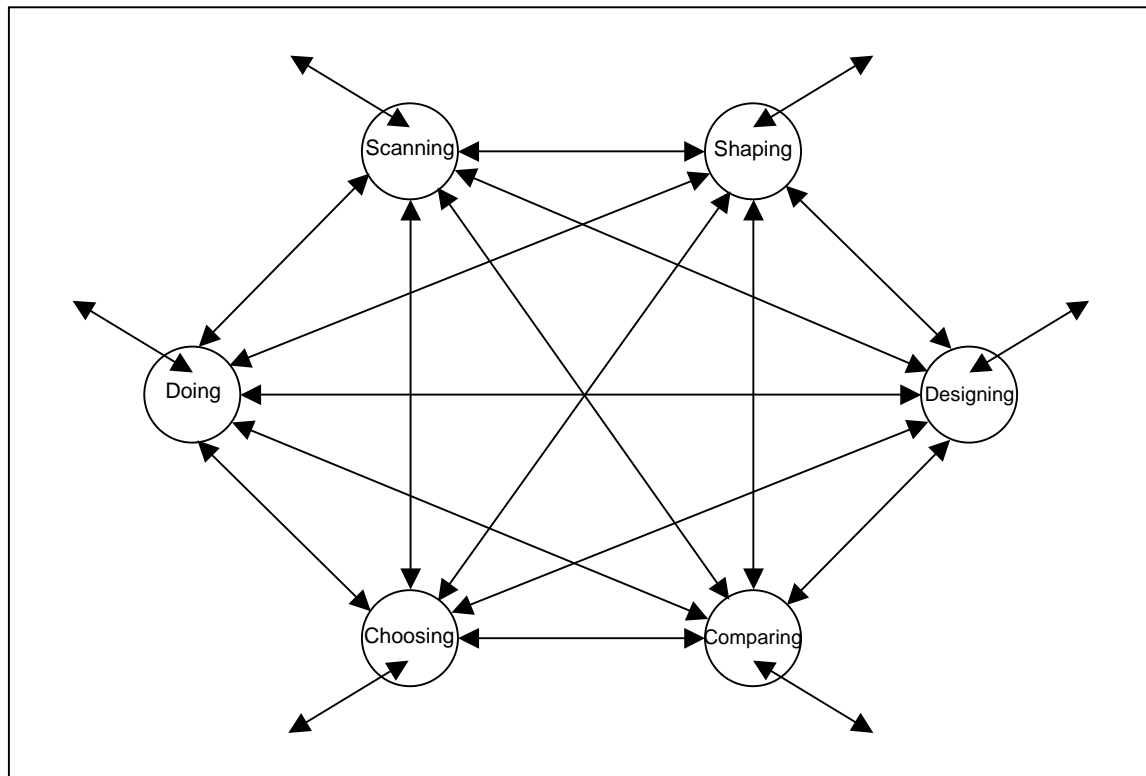
Wanneer te veel actoren benaderd worden, zal het lastiger zijn om consensus te bereiken over een definitief alternatief. Bij het communicatieve planningsproces wordt daardoor meestal gestreefd naar een oplossing, waarbij voldoende overeenstemming bereikt wordt tussen de betrokkenen. Hoe meer actoren betrokken zijn, des te lastiger het zal worden om tot consensus te komen. Het bereiken van consensus, waarbij aan alle oorspronkelijke doelstellingen van de actoren voldaan wordt, is überhaupt uitgesloten, aangezien er altijd sprake is van tegenstrijdige

belangen (Woltjer, 1996b). Wanneer daarentegen te weinig actoren bij het planningsproces betrokken worden, bestaat de kans dat mogelijke oplossingen niet meegenomen worden bij de afweging van de alternatieven. Wat een belangrijker gevolg is van onvoldoende betrokkenheid van de belanghebbenden bij het planningsproces, is het gebrek aan draagvlak dat zal ontstaan.

Een ander kritiekpunt op de communicatieve benadering is volgens Voogd en Woltjer (1999) en Woltjer (1996a) het gebrek aan innovativiteit, integrale afweging en een evenwichtige belangenafweging. Bovendien zal, doordat de oplossingen tot stand komen via consensus, een sterk verminderde aandacht zijn voor de ontwikkelingen op de lange termijn (Voogd, 1995). Daarnaast beschrijven Voogd en Woltjer (1999) dat de uitkomst van het communicatieve planningsproces zeer waarschijnlijk zal conflicteren met een aantal ethische uitgangspunten van de conventionele planning. Daarbij valt te denken aan uitgangspunten zoals de noodzaak van duurzame ontwikkeling, bescherming van ecosystemen, samenhang en consistentie van planningsmaatregelen en het efficiënte gebruik van (natuurlijke) bronnen en collectieve belangen.

Door de verandering in de planningsbenadering, ontstond ook een verandering in de planvormingsprocessen. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd er nog vanuit gegaan dat het planningsproces volgens een vast stappenschema plaats moest vinden. Vanaf de jaren '70 werd dit concept losgelaten en werd bij de planvorming steeds vaker gebruik gemaakt van terugkoppelingen. Hierbij kan in ieder stadium teruggekeerd worden naar voorgaande besluiten of stappen waarbij, in tegenstelling tot het lineaire planningsproces, één of meerdere stappen overgeslagen kunnen worden (Voogd, 1995). Door de aanwezigheid van deze terug- en doorkoppelingen ontstaat een flexibele werkwijze, waardoor de mogelijkheid bestaat om genomen beslissingen te herzien. Deze flexibelere werkwijze heeft echter wel als nadeel dat personen of instanties de mogelijkheid wordt geboden om op de gedane zaken terug te komen. Dit zou een vertraging in het planvormingsproces tot gevolg kunnen hebben (Voogd, 1993).

Het Britse Institute of Operational Research (IOR) heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de planvormingsprocessen met terugkoppelingen. Het IOR ontwikkelde de zogenaamde strategische keuzebenadering van planning. Het uitgangspunt hierbij is dat de beslissingen niet eerder genomen zullen worden dan strikt noodzakelijk is. Dit heeft geleid tot een flexibel planvormingsproces dat rekening houdt met de onzekerheden die optreden tijdens de planvorming. Deze strategische keuzebenadering heeft geresulteerd in diverse dynamische en cyclische planningsprocessen, waarvan een veelvoorkomend dynamisch proces in figuur 2 is weergegeven (Voogd, 1995). De verschillende activiteiten, zoals de probleemanalyse, het stellen van doelen en de ontwikkeling en evaluatie van alternatieven, vinden wel plaats in het dynamische planningsproces, maar niet volgens het gestructureerde proces van de rationele benadering.



Figuur 2: Dynamisch planningsproces (Naar: Hickling, 1985).

Hickling (1985) heeft de zes planningsactiviteiten van het dynamische planningsproces als volgt omschreven:

In de zogenaamde scanning-fase vindt een verkenning van de probleemsituatie plaats, zodat informatie verkregen wordt met betrekking tot het probleem en de gewenste oplossing.

Tijdens de *shaping*-fase wordt het belang van de verschillende aspecten aangegeven, waardoor in een later stadium bepaald kan worden aan welke aspecten de alternatieven moeten voldoen.

In de *designing*-fase worden verschillende alternatieven vastgesteld en uitgewerkt, die bijdragen aan de oplossing van het in de *scanning*-fase beschreven probleem.

Nadat de mogelijke oplossingen zijn vastgesteld, zal in de *comparing*-fase bekeken worden wat de verschillen zijn tussen de alternatieven. Tevens zal geëvalueerd worden wat de gevolgen zijn van de verschillende alternatieven.

Tijdens de *choosing*-fase vindt de formele besluitvorming plaats, waarin vastgesteld wordt welk alternatief uitgevoerd zal gaan worden.

Gedurende de *doing*-fase vinden de uitvoeringshandelingen plaats, waardoor het gekozen alternatief gerealiseerd zal worden.

Doordat deze activiteiten interactief en niet volgens een vast stappenschema plaatsvinden, is de wisselwerking en consensusvorming tussen de betrokken partijen van grote invloed op het uiteindelijke resultaat (Healey, 1996).

Bij de communicatieve planningsbenadering worden de belangen van de betrokken partijen reeds vanaf het eerste moment gewaarborgd bij de beleidsvorming. Door middel van een onderhandelingsproces tussen de bestuurders en de betrokken partijen zal getracht worden gezamenlijk tot een oplossing te komen die voor alle actoren acceptabel is. Deze oplossing zal niet alleen van een hogere kwaliteit zijn dan wanneer de oplossing door één individu of organisatie vastgesteld is, maar zal ook tot een grotere acceptatie en draagvlak onder de betrokken partijen leiden. Het is daarbij echter van essentieel belang om niet te weinig, maar zeker ook niet te veel partijen te betrekken bij de beleidsvorming.

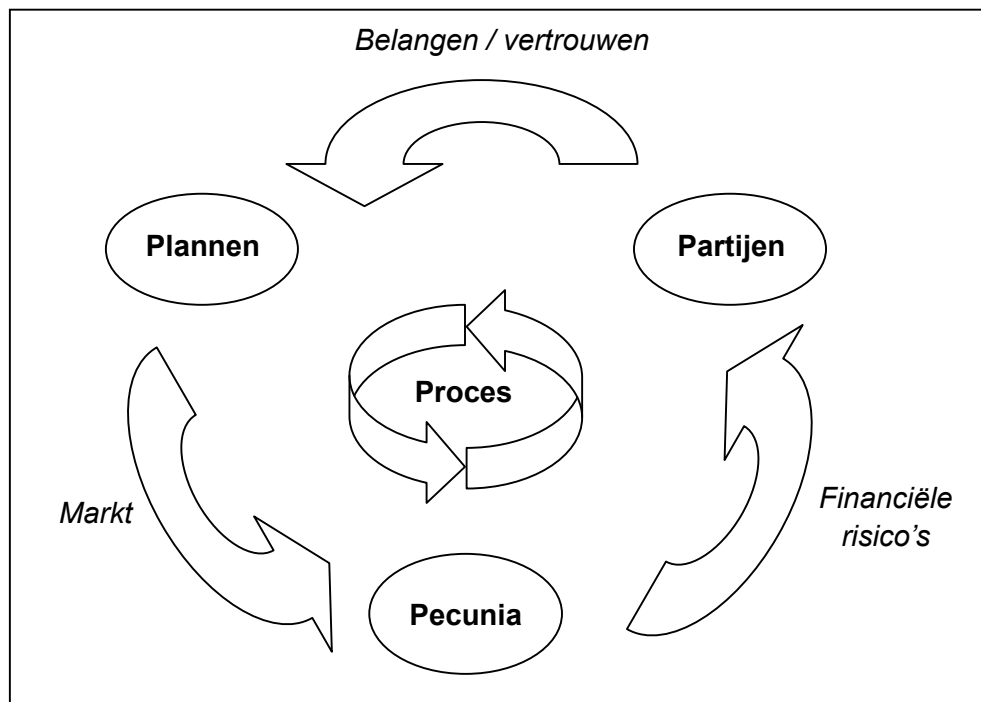
Ontwikkelingsplanologie

Een planningsbenadering die sinds het eind van de jaren '90 sterk in opkomst is, is de ontwikkelingsplanologie. Dit is een benadering waarmee, met name in gebieden waar bij de ruimtelijke inrichting veel verschillende belangen om voorrang strijden, snel resultaten geboekt worden (ROM, 2003). De ontwikkelingsplanologie is echter niet een totaal vernieuwende planningsbenadering, maar het is gebaseerd op een combinatie van drie recente ontwikkelingen in de ruimtelijke planning. Deze drie ontwikkelingen zijn de gebiedsgerichte aanpak, de publiek-private samenwerking (PPS) en de interactieve planvorming.

Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt een gemeenschappelijke kwaliteitsvisie voor een bepaald gebied opgesteld. In dit plan worden afspraken gemaakt waarbij een integraal pakket van maatregelen met betrekking tot zowel water, natuur, infrastructuur als wonen en werken wordt gerealiseerd. Binnen dit gebied worden vervolgens de kosten en baten van zoveel mogelijk projecten tegen elkaar weggestreept, oftewel verevend (Dammers et al., 2004). Hierbij worden de winsten van lucratieve deelprojecten aangewend voor de financiering van minder rendabele projecten.

Het tweede kenmerk van de ontwikkelingsplanologie is de publiek-private samenwerking. Hierbij wordt een samenwerkingsverband aangegaan tussen de overheid en het bedrijfsleven, waarbij beide partijen hun eigen verantwoordelijkheden en identiteit behouden. Op basis van een heldere taak- en risicoverdeling zal een meerwaarde bereikt worden; een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld (Van der Heiden, 2003). Door de samenwerking tussen publieke en private partijen ontstaan tevens enkele afzonderlijke voordelen voor beide partijen. Voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, maar het kan ook zelf bijdragen aan een, vanuit commercieel oogpunt gezien, aantrekkelijk project. Het voordeel voor de overheid ontstaat bijvoorbeeld door de hogere kwaliteit en een reductie van de projectkosten (Kenniscentrum PPS, 2005).

De derde pijler waarop de ontwikkelingsplanologie gebaseerd is, is de interactieve planvorming. Hierbij worden de betrokken partijen, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, reeds vanaf de start van het planproces betrokken bij de planvorming. Hierdoor worden inzichten uitgewisseld met betrekking tot de problemen en uitdagingen en worden ideeën over mogelijke oplossingsrichtingen gegenereerd. Na de gezamenlijke start doorlopen de betrokken partijen vervolgens het gehele planproces totdat het gewenste resultaat bereikt is.



Figuur 3: Ontwikkelingsturbo (Van der Heiden, 2003)

Het planningsproces van de ontwikkelingsplanologie kan weergegeven worden door middel van de ontwikkelingsturbo (figuur 3). Hierin wordt de relatie gelegd tussen drie essentiële factoren die van belang zijn bij de ontwikkelingsplanologie; namelijk de plannen, partijen en de financiële middelen. De koppeling van deze drie elementen komt tot stand in een proces, waarbij het mogelijk is dat de drie elementen verschillende keren doorlopen en bijgesteld moeten worden. Het is dus niet het geval dat het proces één keer doorlopen wordt, waarbij gestart wordt met een bepaald plan of idee, dat het vervolgens financieel onderzocht wordt en dat het tenslotte afgerond wordt door de verschillende actoren erbij te betrekken.

Uiteindelijk zal op basis van de drie besproken pijlers van de ontwikkelingsplanologie – de gebiedsgerichte aanpak, de publiek-private samenwerking en de interactieve planvorming – een plan tot stand komen waarin zowel een uitvoeringsprogramma als afspraken over de verdeling van de kosten zijn opgenomen. Het belangrijkste voordeel van deze benadering is dat plannen ontstaan waarvoor zowel politiek als maatschappelijk draagvlak bestaat én waarvoor tevens investeerders klaar staan. Hierdoor ontstaat een betere benutting van de in de maatschappij aanwezige kennis, creativiteit en financiële middelen en zal de uiteindelijke uitvoering van het project versnellen. Het is echter de vraag of alle betrokken partijen aan tafel uitgenodigd worden of dat alleen de partijen betrokken worden die nodig zijn om een bepaald resultaat te bereiken. Woltjer (1997) is van mening dat het betrekken van actoren bij de beleidsvorming wel degelijk een selectief proces is. Deels dankzij de wisselende bereidheid onder de betrokken partijen om deel te nemen aan het ontwikkelingsproces, maar ook doordat het vaak de tegenstanders zijn die hun stem laten horen. Daarnaast constateert Woltjer (1997) dat de betrokken partijen vooral de nadruk op de korte termijn leggen. Actoren voelen zich slechts betrokken wanneer het hun directe leefomgeving raakt. Ontwikkelingsplanologie kan dan ook niet als een panacee gezien worden dat in alle omstandigheden toepasbaar is. Het is met name geschikt in situaties met complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken, een grote diversiteit aan betrokkenen, gevoel voor urgentie en een openheid voor nieuwe ideeën.

Evenals bij de communicatieve planning worden de betrokken partijen bij de ontwikkelingsplanologie al in een vroeg stadium bij de beleidsvorming benaderd. Dit heeft tot gevolg dat voor de plannen zowel een politiek als maatschappelijk draagvlak zal ontstaan. Daarnaast zullen, doordat eveneens de private partijen in een vroeg stadium betrokken worden, vaker investeerders bereid zijn om financiële middelen beschikbaar te stellen. Bij de communicatieve benadering en de ontwikkelingsplanologie ontstaat het gevaar, in tegenstelling tot de rationele planning waarbij het beleid door de bestuurders wordt vastgesteld, dat het bereiken van consensus tot een vertraging in de beleidsvorming zal leiden. Daarnaast is het de vraag of alle betrokken partijen bij het onderhandelingsproces benaderd worden of dat slechts die partijen betrokken worden die van belang zijn om resultaat te bereiken.

Hoofdstuk 3: Afweging van alternatieven en projecten

3.1 Inleiding

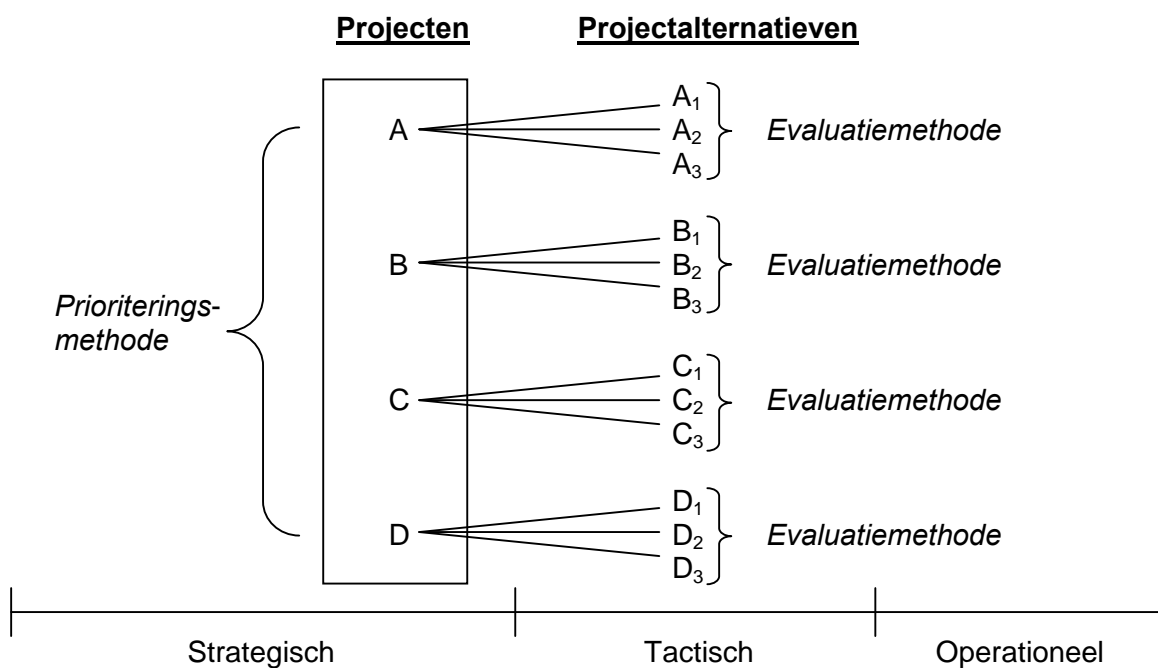
Draagvlak voor het beleid kan niet alleen verkregen worden door de belangen van de betrokken partijen te waarborgen. Een goede onderbouwing voor het alternatief of project dat uitgevoerd gaat worden, is eveneens een belangrijke factor voor het verkrijgen van draagvlak. Hierbij is het essentieel om de effecten die de verschillende alternatieven en projecten tot gevolg hebben overzichtelijk weer te geven. Dit kan met behulp van evaluatie- en prioriteringsmethoden. Doordat met behulp van deze methoden inzicht verkregen wordt in de gevolgen die een alternatief of project met zich meebrengt, zal enerzijds een weloverwogen keuze gemaakt worden voor het alternatief of project dat daadwerkelijk uitgevoerd zal worden. Anderzijds zullen de evaluatie- en prioriteringsmethoden de betrokken partijen er van kunnen overtuigen dat het gekozen alternatief of project uitgevoerd moet worden. Wanneer de gemaakte keuzes zo veel mogelijk gerechtvaardigd worden, zal de weerstand tegen deze keuzes verminderen. Dit zal een afname van de bezwaren en een vermindering van de vertragingen tot gevolg hebben.

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de evaluatie- en prioriteringsmethoden gebruikt kunnen worden binnen de beleidsvorming, zodat het draagvlak voor de gemaakte keuzes vergroot zal worden. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal een onderscheid gemaakt worden tussen evaluatie- en prioriteringsmethoden. In de twee daaropvolgende paragrafen worden de verschillende methoden die bestaan en de belangrijkste verschillen tussen deze methoden behandeld. Vervolgens zal aangegeven worden welke gegevens noodzakelijk zijn om te kunnen evalueren en prioriteren. Tot slot zullen de factoren besproken worden die van belang zijn bij de bepaling van de juiste evaluatie- of prioriteringsmethode.

3.2 Onderscheid tussen een evaluatie- en prioriteringsmethode

Een ingreep in de fysieke infrastructuur is vaak een onderdeel van het gevoerde beleid van een gemeente of provincie. Deze ingrepen, zoals het verbeteren van een gevaarlijke verkeerssituatie of een slechte bereikbaarheid, hebben als doel om te komen tot een gewenste toekomstsituatie. Deze toekomstsituaties zijn beschreven in de strategische plannen, waaronder een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP). Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is staat bij de strategische planning het lange termijnperspectief centraal, waardoor de planning een fundamenteel en richtinggevend karakter bezit (Voogd, 1993). Bij de vaststelling van het beleid voor de komende jaren, zal bepaald moeten worden welke plannen wel en welke niet uitgevoerd zullen gaan worden. Deze vaststelling gebeurt op basis van de gestelde doelstellingen en de beschikbare financiële middelen. Aangezien meestal meer projecten gewenst zijn voor de realisatie van de gestelde doelen dan de financiële middelen toelaten, zal een keuze gemaakt moeten worden uit de voorgestelde projecten. Deze keuze kan onderbouwd worden met behulp van een *prioriteringsmethode*. Janssen (1994) beschrijft dan ook dat een prioriteringsmethode als belangrijkste doel heeft om via een effectieve en efficiënte wijze de beschikbare middelen aan de verschillende projecten toe te wijzen, zodat de beleidsdoelen optimaal bereikt worden. De uitkomst van een prioriteringsmethode is een rangorde van projecten, van het project dat het meest bijdraagt aan de gestelde doelen tot het project dat het minst bijdraagt. De keuze voor een aantal projecten houdt niet in dat de overige projecten niet uitgevoerd zullen worden. Wanneer het financieel realiseerbaar is en de gestelde doelen nog niet bereikt zijn, is het mogelijk dat enkele van de resterende projecten in een later stadium alsnog uitgevoerd gaan worden.

Zoals uit het vorige hoofdstuk gebleken is, worden op basis van de strategische plannen concretere uitvoeringsplannen opgesteld. In deze uitvoeringsplannen wordt per project bepaald welk alternatief het meest bij zal dragen aan het bereiken van de gestelde doelstellingen. Aangezien bij de meeste projecten sprake is van een aantal verschillende varianten of alternatieven, zullen deze eerst tegen elkaar afgezet moeten worden. Dit gebeurt met behulp van een *evaluatiemethode*. De uitkomst van een evaluatiemethode is een volgorde van de verschillende alternatieven, van het alternatief dat het meest bijdraagt aan de doelstellingen tot het alternatief dat het minst bijdraagt. De keuze voor een bepaald alternatief heeft, in tegenstelling tot de prioriteringsmethoden, tot gevolg dat de andere projectalternatieven niet uitgevoerd worden (Boxsem, 1990). Ook in de toekomst zullen deze alternatieven niet uitgevoerd worden, aangezien met de realisatie van het gekozen alternatief tot een oplossing van het probleem gekomen wordt. In onderstaand figuur is het verschil tussen een evaluatie- en een prioriteringsmethode weergegeven met daarbij de mate van abstractheid van het planningsniveau.



Figuur 4: Onderscheid tussen een evaluatie- en een prioriteringsmethode.

Gedurende het gebruik van de evaluatie- en prioriteringsmethoden is de invloed van deze methoden sterk veranderd. In het verleden werden ze bestempeld als beslissingsmethoden, waarbij de uitkomst van de evaluatie of prioritering leidend was bij de beleidsvorming. In de huidige situatie zijn het de bestuurders die, al dan niet op basis van consensus, het beleid vaststellen. De evaluatie- en prioriteringsmethoden worden daarbij als ondersteuning gebruikt, zodat de politieke beslissingen op basis van concrete, relevante informatie genomen kunnen worden. Hierdoor is het mogelijk dat bestuurders bij de beleidsvorming afwijken van de uitkomst van een evaluatie- of prioriteringsmethode. Zij zullen deze keuze voor een ander alternatief of project echter wel goed moeten kunnen onderbouwen.

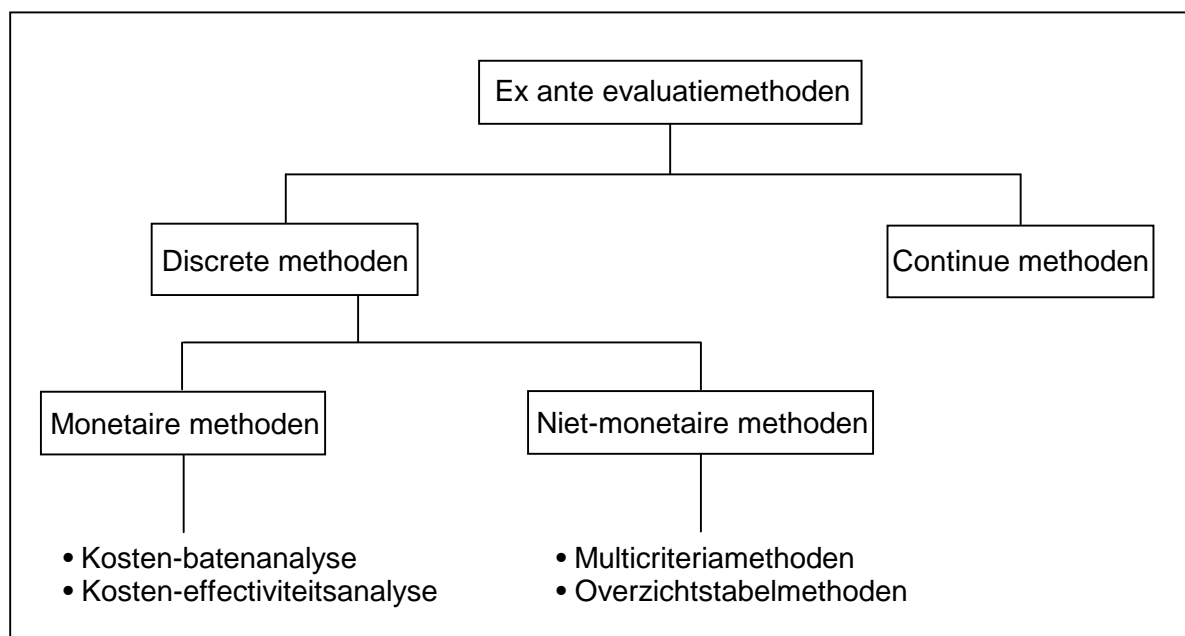
Daarnaast is het gebruik van een evaluatie- of prioriteringsmethode aan te bevelen wanneer de ambities groter zijn dan de financiële mogelijkheden. In dit soort situaties is het van belang dat, wanneer een alternatief of project daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden, de keuze voor dit alternatief of project goed onderbouwd is.

Tevens kan een evaluatie- of prioriteringsmethode een goede ondersteuning zijn bij de realisatie van grootschalige infrastructuurprojecten. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, was er bij de Betuweroute (te) veel onduidelijkheid over de effecten die de verschillende alternatieven met zich mee zouden brengen. Doordat grote infrastructuurprojecten maatschappelijk gezien meestal meer omstreden zijn dan kleinere projecten, is het belangrijk dat de keuze voor het uit te voeren alternatief of project goed onderbouwd wordt.

3.3 Soorten evaluatie- en prioriteringsmethoden

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, verschillen de evaluatie- en prioriteringsmethoden voornamelijk van elkaar doordat bij de evaluatiemethoden de alternatieven elkaar uitsluiten en bij de prioriteringsmethoden dit niet het geval is. De keuze voor een bepaald alternatief heeft dus bij de evaluatiemethoden tot gevolg dat de andere alternatieven niet uitgevoerd zullen worden, terwijl het bij de prioriteringsmethoden mogelijk is dat de projecten die niet direct uitgevoerd worden in een later stadium alsnog uitgevoerd zullen worden. Inhoudelijk bestaan verder weinig verschillen tussen de evaluatie- en prioriteringsmethoden. Hierdoor kunnen de verschillende soorten evaluatie- en prioriteringsmethoden uiteengezet worden op basis van de soorten evaluatiemethoden. Doordat bij sommige evaluatiemethoden de alternatieven afhankelijk van elkaar zijn, kunnen niet alle evaluatiemethoden gebruikt worden voor het bepalen van een prioriteringsvolgorde.

Aangezien de afweging van de alternatieven en projecten plaatsvindt voordat met de uitvoering begonnen wordt, is er sprake van een ex ante evaluatie. Deze evaluaties hebben als doel om vooraf te bepalen in hoeverre de alternatieven bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen. Daarentegen dienen de ex post evaluaties ertoe om achteraf te beoordelen in welke mate de uitgevoerde maatregelen bijgedragen hebben aan de vooraf gestelde doelen (Niekirk, 2000).



Figuur 5: Schematisch overzicht van de ex ante evaluatiemethoden (Hellendoorn, 2001).

Figuur 5 geeft een overzicht van de soorten ex ante evaluatiemethoden zoals door Hellendoorn (2001) is opgesteld. Ten eerste kan een tweedeling aangebracht worden tussen de continue en de discrete evaluatiemethoden. Bij de continue methoden, die als doel hebben om een onbeperkt aantal alternatieven te reduceren tot een overzichtelijke hoeveelheid, zijn de alternatieven

afhankelijk van elkaar. Hierdoor zijn de continue methoden niet geschikt voor het opstellen van een prioriteringsvolgorde, waardoor deze methoden verder buiten beschouwing gelaten zullen worden. De discrete methoden zijn daarentegen wel geschikt voor het prioriteren van projecten, aangezien de alternatieven onafhankelijk van elkaar en beperkt in aantal zijn (Voogd, 1983).

Binnen de discrete methoden kan eveneens een tweedeling gemaakt worden. De evaluatie van alternatieven of prioritering van projecten kan plaatsvinden op basis van monetaire en niet-monetaire methoden. Kenmerkend voor de monetaire methoden is dat de kosten en baten van de alternatieven in geld uitgedrukt worden. Vervolgens zullen per alternatief de kosten en baten teruggerekend worden naar een bepaald basisjaar, waardoor een vergelijking tussen de verschillende alternatieven mogelijk wordt. Het is echter niet altijd mogelijk of gewenst om alle effecten in een geldeenheid uit te drukken.

De overzichtstabel- en multicriteriamethoden, beiden methoden die behoren tot de niet-monetaire methoden, beoordelen de alternatieven aan de hand van effecten die niet in geld zijn uit te drukken. Het doel van de overzichtstabelmethoden is om te komen tot een geordende beschrijving of overzichtelijke weergave van de effecten van een alternatief (Arts, 1998). Doordat bij deze methoden de beoordeling en rangschikking overgelaten wordt aan degene die de uiteindelijke keuze moet maken, is er geen sprake van een prioriteringsmethode. De overzichtstabelmethoden kunnen echter wel als onderbouwing gebruikt worden bij de prioritering van projecten dankzij de overzichtelijke weergave van de effecten. De multicriteriamethoden trachten wel, met behulp van verschillende expliciete beoordelingscriteria, tot een rangschikking van de alternatieven te komen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van weegfactoren die het belang van een bepaald aspect, in relatie tot de geformuleerde doelstellingen, weergeven.

3.4 Kenmerken van de soorten evaluatiemethoden

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de verschillende soorten evaluatiemethoden die op dit moment gebruikt worden. De belangrijkste verschillen tussen deze methoden en de gevolgen die de methoden hebben voor het creëren van draagvlak onder de betrokken partijen zullen in deze paragraaf besproken worden.

Het belangrijkste kenmerk van de monetaire methoden is dat alle effecten in dezelfde eenheid uitgedrukt worden, waardoor de verschillende criteria eenvoudig met elkaar vergeleken en gecombineerd kunnen worden. Dit heeft tot gevolg dat de effecten, zonder gebruik te maken van al dan niet gecompliceerde rekenmethoden, objectief en overzichtelijk weergegeven worden en tot een toename aan draagvlak leiden. Door alle effecten in dezelfde eenheid uit te drukken, hebben de monetaire methoden echter wel een beperkte toepassingsmogelijkheid. De toepassing van een monetaire methode, zoals de kosten-batenanalyse of de kosten-effectiviteitsanalyse, wordt bepaald door de mate waarin de effecten in geld uit te drukken zijn. Voor sommige criteria is het niet eenvoudig om de effecten in geld uit te drukken. Er bestaan echter een aantal mogelijkheden om deze criteria toch in een monetaire methode mee te nemen. Een mogelijkheid is om door middel van veronderstellingen of schattingen een uitspraak te doen over de kosten die met een maatregel gepaard gaan. Deze veronderstellingen en schattingen kunnen plaatsvinden via compenserende of mitigerende maatregelen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Bij compenserende maatregelen worden de kosten bepaald door uit te gaan van vervanging van functies of waarden die verloren zullen gaan door de aanleg van een project. Hierbij kan gedacht worden aan de realisatie van een nieuw stuk bos, ter vervanging van een verloren gegaan stuk bos. Bij mitigerende maatregelen worden veranderingen aangebracht om de negatieve gevolgen van het alternatief te beperken en te verzachten, zoals de aanleg van geluidsschermen langs een snelweg. Een andere mogelijkheid is om de niet in geldeenheden uit te drukken posten samen te

voegen in één post; de imponderabilia (Hellendoorn, 2001). Vervolgens kan afgewogen worden in hoeverre de imponderabilia opwegen tegen de financiële voor- of nadelen. Deze maatregelen hebben allen wel tot gevolg dat de nauwkeurigheid en objectiviteit van de rangorde zal afnemen, hetgeen tot een verminderd draagvlak zal leiden.

Een voordeel van de multicriteriamethoden is dat niet of moeilijk financieel waardeerbare effecten betrokken kunnen worden in de analyse, waardoor het mogelijk is om allerlei verschillende variabelen mee te nemen bij de evaluatie of prioritering. Het belangrijkste voordeel van de multicriteriamethoden is dat, door de toekenning van gewichten, een onderscheid gemaakt kan worden naar belangrijkheid van de criteria. Hierdoor wordt het mogelijk om op basis van verschillende beleidsvisies meerdere rangordes op te stellen (Nijkamp et al., 1990). De toekenning van gewichten aan de verschillende criteria heeft echter wel een afname van de objectiviteit van de analyse tot gevolg, waardoor het draagvlak voor de gemaakte keuzes zal afnemen. Om tot een uiteindelijke rangschikking te komen, zullen de gewichten gekoppeld moeten worden aan de verschillende criteria. Dit kan gebeuren met behulp van zeer eenvoudige en overzichtelijke berekeningen, waarbij niet alle beschikbare informatie benut zal worden, of met gecompliceerdere rekenprocedures die minder informatieverlies tot gevolg zullen hebben. Deze rekenregels hebben dan ook een belangrijke invloed op de transparantie en daardoor de acceptatie van de methoden door de betrokken partijen (Nijkamp et al., 1990). Bij het gebruik van rekenregels zal dus altijd een afweging gemaakt moeten worden tussen de mate van complicatie en het informatieverlies dat op zal treden. Tot slot bestaat bij de multicriteriamethoden het gevaar dat sommige effecten in verschillende criteria opgenomen worden, waardoor de kans op dubbeltellingen ontstaat (Hellendoorn, 2001).

In situaties dat het ongewenst of zelfs onmogelijk is om de informatie verder te bewerken, zijn de overzichtstabelmethoden geschikt. Wanneer vele partijen betrokken zijn, is het vaak niet wenselijk dat een expliciet waarde-oordeel gekoppeld wordt aan de criteria en effecten. Door het toekennen van een waarde-oordeel, bijvoorbeeld in de vorm van gewichten, kan een bevooroordeelde ten aanzien van een bepaalde partij optreden. In situaties waarin geen expliciete keuze gemaakt hoeft te worden, maar dat de feiten overzichtelijk voorgelegd moeten worden aan degene die de keuze maakt, zijn de overzichtstabelmethoden uitermate geschikt. Met behulp van de overzichtstabelmethoden worden de effecten objectief weergegeven en zal het tot een toename aan draagvlak voor de gemaakte keuzes leiden.

3.5 Benodigde gegevens

Voor het gebruik van een evaluatie- of prioriteringsmethode is een aantal gegevens nodig. Ten eerste moet worden vastgesteld welke alternatieven of projecten met elkaar vergeleken zullen worden. Zoals uit de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is gebleken, is de keuze voor een evaluatie- of prioriteringsmethode afhankelijk van de doelstelling. Wordt een rangschikking van de mogelijk uit te voeren projecten of een keuze voor een bepaald projectalternatief nagestreefd? Wanneer geprioriteerd moet worden tussen de verschillende projecten, is de behoefte aan inhoudelijke kennis en effecten van de alternatieven van minder belang dan wanneer gekozen moet worden voor een bepaald projectalternatief (Halbesma en Ike, 1996).

In de tweede plaats moeten de criteria vastgesteld worden waarmee de verschillende alternatieven of projecten onderling vergeleken zullen worden. Bij het opstellen van deze criteria is het van belang dat de effecten niet tot meerdere criteria gerekend kunnen worden. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat sommige effecten meerdere keren meegewogen worden tijdens de evaluatie of prioritering (Hill, 1990).

In sommige analyses worden extra gewichten toegekend aan bepaalde criteria. Deze gewichten kunnen zowel in kwantitatieve zin (in aantallen) als in kwalitatieve rangordes uitgedrukt worden. Het doel van het toekennen van gewichten is om de voorkeuren van de beslissers extra naar voren te laten komen in de evaluatie- of prioriteringsmethode (Nijkamp et al., 1990). Op basis van de alternatieven, criteria en eventuele gewichten, kan een effectenmatrix gevormd worden zoals in figuur 6 te zien is.

	Gewicht	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief ...
Criterium A	W_1	Effectscores (kwalitatief/kwantitatief)		
Criterium B	W_2			
Criterium C	W_3			
Criterium ...	$W_{...}$			

Figuur 6: Schematisch overzicht van een effectenmatrix (Hellendoorn, 2001).

De laatste en tevens belangrijkste gegevens die nodig zijn om de alternatieven te kunnen evalueren of de projecten te prioriteren, zijn de effectscores voor elk criterium. De effectscores kunnen uitgedrukt worden door middel van kwalitatieve rangordes of in kwantitatieve zin (in getallen of eenheden). De effectscores worden vastgesteld op basis van het verschil tussen de 0- en 1-situatie. De 0-situatie omvat de huidige situatie, inclusief de reeds geplande wijzigingen. De 1-situatie is de situatie zoals die zal ontstaan na de uitvoering van het betreffende alternatief of project.

Het is lastig aan te geven wanneer deze gegevens beschikbaar zijn, zodat de evaluatie- of prioriteringsmethode toegepast kan worden. De afweging zal altijd gemaakt moet worden tussen enerzijds de beschikbare informatie met betrekking tot de effecten en anderzijds de financiële middelen en tijd die daarmee gemoeid is. De ideale situatie is dat de evaluatie- en prioriteringsmethoden zo vroeg mogelijk in het planningsproces worden toegepast, waardoor duidelijk is welke alternatieven en projecten uitgevoerd zullen gaan worden. Het is echter de vraag in hoeverre in een dergelijk stadium de informatie beschikbaar is om een nauwkeurige en betrouwbare evaluatie of prioritering uit te voeren.

3.6 Keuzebepalende factoren voor een evaluatie- of prioriteringsmethode

In de vorige paragrafen zijn de verschillende soorten evaluatie- en prioriteringsmethoden uiteengezet en is aangegeven welke gegevens noodzakelijk zijn om deze methoden toe te kunnen passen. In deze paragraaf zal beschreven worden welke factoren van invloed zijn bij de keuze van een methode. Volgens Hellendoorn (2001) valt de grote hoeveelheid factoren in te delen in een drietal categorieën.

De eerste factor is de institutionele setting waarin het onderzoek uitgevoerd dient te worden. Voor sommige evaluaties is een aantal wettelijke procedures of richtlijnen vastgesteld die gevolgd moeten worden. Te denken valt aan het uitvoeren van een milieu-effectrapportage, waarin onder andere de mogelijkheden tot inspraak zijn vastgelegd, bij projecten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Naast deze procedures en richtlijnen spelen ook de gewenste diepgang, de aanwezigheid van de benodigde deskundigheid en de beschikbaarheid van tijd en (financiële) middelen een belangrijke rol. Een aantal van deze factoren hangt met elkaar samen. Een grotere diepgang zal in het algemeen leiden tot gedetailleerdere informatie en een groter tijdsbeslag.

Een andere belangrijke factor is de karakteristieken van de evaluatie- en prioriteringsmethode. Naast de eerder beschreven voor- en nadelen van elke methode speelt ook de acceptatie van de methode een rol. De acceptatie, door zowel de uitvoerende instantie als de betrokken partijen, wordt mede bepaald door de ervaring die reeds met de methode is opgedaan (Arts, 1998).

Naarmate meer ervaring met een methode is opgedaan, zal de bereidheid om een andere, nieuwe methode te accepteren kleiner zijn. Een andere factor die bepalend is voor de acceptatie van de methode is de logica of transparantie van de methode. Wanneer de evaluatie of prioritering plaatsvindt aan de hand van ingewikkelde berekeningen, zal dit een negatieve invloed hebben op de acceptatie van de methode en tot een verminderd draagvlak leiden.

Een derde factor die van belang is voor de bepaling van de toe te passen methode zijn de karakteristieken van het beleidsprobleem. Hierbij spelen factoren als het doel van de studie en de aard en kwaliteit van de beschikbare informatie een rol (Hellendoorn, 2001). In de meeste gevallen is het doel van de studie de eerste beperkende factor. Wordt als doel gesteld om te komen tot een reductie van het aantal alternatieven, of is het de bedoeling om een rangorde van de alternatieven op te stellen? Naarmate het doel van de studie specifiek is, zullen hogere eisen gesteld worden aan de te volgen procedure en de mate van informatie.

De hierboven beschreven factoren zijn van belang om te bepalen welke evaluatie- of prioriteringsmethode gebruikt zal gaan worden bij de afweging van de alternatieven en projecten. Hierdoor zal een overzichtelijke weergave van de effecten, die de verschillende alternatieven en projecten tot gevolg hebben, totstandkomen. In eerste instantie is dit van belang om een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de mogelijk uit te voeren projecten. In de tweede plaats kan het de betrokken partijen er van overtuigen dat het gekozen alternatief of project daadwerkelijk uitgevoerd moet worden. Uiteindelijk zal dit leiden tot een toename van het draagvlak voor de uit te voeren projecten.

Hoofdstuk 4: Case beschrijving stadsregio Rotterdam

4.1 Inleiding

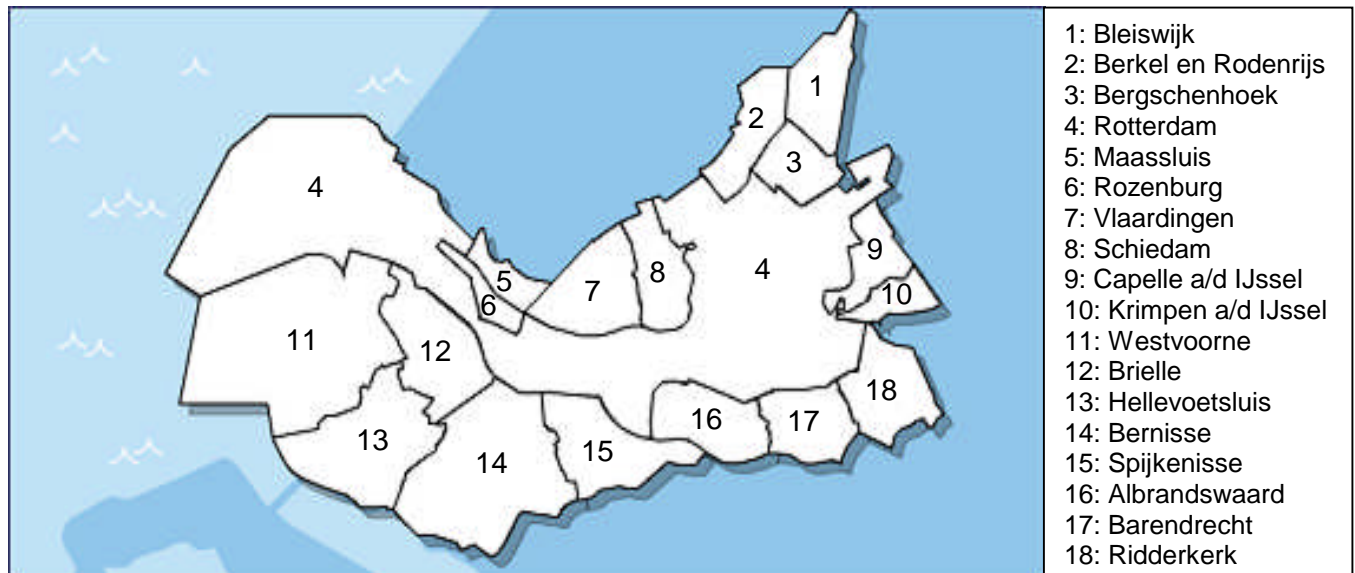
In de twee voorgaande hoofdstukken is theoretisch bekeken hoe het draagvlak voor infrastructuurprojecten kan worden gemaximaliseerd. De theorie zal in dit hoofdstuk toegepast worden op de infrastructuurprojecten bij de stadsregio Rotterdam. Doordat de prioritering van projecten bij de stadsregio Rotterdam een hoog abstractieniveau heeft, vindt dit voornamelijk plaats binnen de strategische planning. Zoals uit hoofdstuk 2 gebleken is, zijn het dan ook met name de bestuurders die betrokken zijn bij deze afweging. Voor de betrokken partijen, zoals omwonenden of milieugroeperingen, is te weinig concrete informatie beschikbaar om direct bij de afweging van de projecten betrokken te worden. Daarom zijn met name de mogelijkheden voor het gebruik van een prioriteringsmethode bij de stadsregio Rotterdam onderzocht.

In dit hoofdstuk zal beschreven worden welke methode uiteindelijk bij de stadsregio Rotterdam gebruikt zal gaan worden, zodat de afweging van de mogelijk uit te voeren projecten inzichtelijker wordt. In de volgende paragraaf zal eerst beschreven worden waarom bij de stadsregio behoefte is aan het gebruik van een prioriteringsmethode. Vervolgens zal in paragraaf twee de structuur van de stadsregio uiteengezet worden met betrekking tot de fasen die elk project doorloopt. Tevens wordt in deze paragraaf aangegeven in welke fase de prioriteringsmethode gebruikt zal gaan worden. In de daaropvolgende paragraaf zal beschreven worden welke prioriteringsmethode uiteindelijk bij de stadsregio gebruikt zal worden. In de laatste twee paragrafen zullen de beoordelingscriteria aan de orde komen waarop de verschillende projecten met elkaar vergeleken zullen worden.

4.2 Aanleiding

Per 1 januari 2004 is de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor infrastructuurprojecten verruimd. De verruiming van de grens van 11,3 miljoen naar 225 miljoen euro is het gevolg van de decentralisatie van de overheidsactiviteiten (Stadsregio Rotterdam, 2002). Het doel van deze decentralisatie is dat, door het in één hand hebben van de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid, een meer optimale en integrale afweging en besluitvorming zal ontstaan. Deze afweging zal bovendien plaats moeten vinden op het niveau waarop de problemen zich voordoen; namelijk het provinciaal niveau en de kaderwetgebieden (een bestuurslaag tussen het provinciaal- en gemeentebestuur) en niet meer door een van bovenaf vastgelegd Rijksbeleid. De stadsregio Rotterdam, één van de zeven kaderwetgebieden in Nederland, ontving tot 2004 de GDU voor infrastructuurprojecten met een grens van € 11,3 miljoen. De stadsregio Rotterdam is een samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam en 17 omliggende gemeenten (figuur 7) op het gebied van onder andere ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, milieu en verkeer en vervoer (Stadsregio Rotterdam, 2005). De stadsregio maakt zelf de keuze van de verdeling van de GDU-middelen over de mogelijk uit te voeren projecten. De projecten hebben allen betrekking op fysieke ingrepen in de infrastructuur, zoals de aanleg van rotondes of P+R-locaties. De verdeling van de middelen vindt plaats aan de hand van een opgestelde kadernota, waarbinnen het Regionaal Investeringsprogramma Verkeer en Vervoer (RIVV) een belangrijke positie inneemt. In het RIVV wordt jaarlijks een meerjarenplanning vastgesteld van de investeringen door de stadsregio en de bijdragen die de stadsregio zal leveren aan de investeringen van wegbeheerders en andere initiatiefnemers in de regio (Stadsregio Rotterdam, 2002). De projecten die duurder zijn dan 11,3 miljoen euro worden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat individueel getoetst en beschikt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat,

2004a). Voor deze projecten bestaat een subsidierelatie tussen het Rijk en de stadsregio, waarop de MIT-systematiek van toepassing is. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is een onderdeel van de jaarlijkse begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, met daarin de infrastructuurprojecten die op het programma staan of in uitvoering zijn. Deze projecten worden getoetst op onder andere soberheid en doelmatigheid, waarna de projecten vervolgens in aanmerking komen voor een subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997).



Figuur 7: Kaart van de regiogemeenten (Stadsregio Rotterdam, 2005).

Door het streven naar een gedecentraliseerd verkeers- en vervoersbeleid is de GDU-grens in 2004 verruimd naar € 112,5 miljoen voor de 12 provincies en voor het Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN), de Regio Twente, de Stadsregio Eindhoven (SRE) en de Bestuurlijke Regio Utrecht (BRU). Voor de drie grotere ontvangers van de GDU, de Stadsregio Rotterdam (SRR), Stadsgewest Haaglanden en het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), is de grens verruimd naar 225 miljoen euro (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Door deze verruiming krijgt de stadsregio de middelen voor de subsidiëring van projecten tot € 225 miljoen. Dit heeft een sterke toename van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid tot gevolg. Voor projecten waarbij de kosten boven de grens van 225 miljoen euro liggen, zal de subsidierelatie op basis van de MIT-systematiek met het Rijk blijven bestaan. Voor de infrastructuurprojecten die in beheer zijn bij het Rijk, zoals de hoofdsnelwegen, -vaarwegen en spoorlijnen, geldt de GDU niet (Stadsregio Rotterdam, 2002). Deze nationale projecten blijven onder de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid vallen.

Per 1 januari 2005 heeft een verdere samenvoeging van de rijkssubsidiestromen plaatsgevonden tot de Brede Doeluitkering (BDU). Binnen deze BDU zijn de subsidies van onder andere de GDU, het mobiliteitsmanagement en de OV-exploitatie samengevoegd tot één grote uitkering aan de stadsregio. Door de samenvoeging in de BDU zijn de diverse geldstromen van het Rijk naar de decentrale overheden gebundeld en ontschot. Dit houdt in dat de geldstromen vanuit het Rijk niet langer aan deelonderwerpen gekoppeld zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b). Hierdoor wordt de stadsregio Rotterdam de ruimte geboden om zelf binnen de brede doeluitkering prioriteiten te stellen ten aanzien van bepaalde projecten. Voor het maken van een goede afweging zal gebruik gemaakt gaan worden van een prioriteringsmethode.

4.3 Structuur van de stadsregio

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, is de stadsregio een samenwerkingsverband tussen 18 gemeenten. Vanuit de gemeenten komen aanvragen met betrekking tot de realisatie van verkeerskundige projecten, waarbij de kosten tussen de 11,3 en 225 miljoen euro liggen. De stadsregio toetst vervolgens aan de hand van een aantal criteria, zoals de haalbaarheid in tijd en geld en de samenhang met andere projecten, of het project in aanmerking komt voor subsidie. Wanneer het project aan de vastgestelde criteria voldoet en de stadsregio de noodzaak erkent om het project uit te voeren, zal het project opgenomen worden in de verkenningsfase (tabel 1).

Programmafase	Projectfase	Commitment
<i>Verkenningsfase</i>	Probleemverkenning	Inhoudelijke probleemerkenning
<i>Planstudiefase</i>	Studie naar oplossingsrichtingen	Overeenstemming oplossingsrichting, Geen financieel commitment
<i>Uitwerkingsfase</i>	Projecten in ontwerpstadium	Overeenstemming over de oplossing
<i>Realisatiefase</i>	Projecten die gerealiseerd moeten (gaan) worden	Inhoudelijke en financiële overeenstemming

Tabel 1: Overzicht van de planfasen (Naar: Stadsregio Rotterdam, 2002).

Van de projecten in de *verkenningsfase* is nog veel onzekerheid over de oplossingsmogelijkheden. Er is de erkenning van het probleem en er zijn globale ideeën over de oplossingsrichtingen. Hierdoor is slechts een schatting te maken van de kosten die met de realisatie van deze projecten gemoeid zijn (Stadsregio Rotterdam, 2003). De projecten in de verkenningsfase hebben een middellange termijnkarakter en zullen pas na 2010 gerealiseerd worden.

De *planstudiefase* bevat projecten waarvoor wel inhoudelijk, maar nog geen financieel draagvlak is voor de uitvoering. Voor deze projecten, die voor 2010 gerealiseerd moeten worden, wordt een onderzoek verricht naar de concrete oplossingsrichtingen (Stadsregio Rotterdam, 2002). Vervolgens zal een keuze gemaakt worden welke projecten wel en niet uitgevoerd gaan worden. In de toekomst zal hierbij een prioriteringsmethode gebruikt worden om de afweging inzichtelijker te maken. Daarnaast zal voor de uit te voeren projecten bepaald moeten worden welk alternatief daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Doordat de afweging van de verschillende alternatieven concreter is en een kortere realisatietermijn heeft, is het van belang om bij deze afweging de betrokken partijen te benaderen. Daardoor zal voor de gemaakte keuzes het draagvlak vergroot worden.

De *uitwerkingsfase* heeft tot doel om reserveringen te kunnen maken op basis van het in de vorige fase vastgestelde alternatief. Voor de projecten die in deze fase opgenomen worden gaat het bestuur van de stadsregio de verplichting aan om te zijner tijd middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie (Stadsregio Rotterdam, 2003).

Tot slot is er tijdens de *realisatiefase* sprake van volledige overeenstemming, zowel inhoudelijk als financieel, en is het definitieve ontwerp vastgesteld. Het bestuur van de stadsregio heeft een subsidiebeschikking afgegeven en de uitvoering is reeds gestart of zal op korte termijn gestart worden (Stadsregio Rotterdam, 2004).

4.4 Keuze van de prioriteringsmethode

Zoals uit de verschillende fasen is gebleken, wordt tijdens de planstudiefase de afweging gemaakt tussen de verschillende projecten. Om deze afweging inzichtelijker te maken en het draagvlak voor dit besluit te maximaliseren, gaat de stadsregio gebruik maken van een prioriteringsmethode. Aangezien de in de planstudiefase opgenomen projecten beperkt en onafhankelijk van elkaar zijn, gaat de voorkeur uit naar een discrete prioriteringsmethode. Binnen de discrete methoden is uiteindelijk gekozen voor een monetaire methode, namelijk de kosten-batenanalyse, omdat deze

methode de verschillende variabelen in dezelfde (geld)eenheid uitdrukt. Hierdoor ontstaat een overzichtelijk beeld van de effecten en kunnen de projecten goed met elkaar vergeleken worden. Het toekennen van extra gewichten aan de variabelen, zoals in de multicriteriamethoden mogelijk is, is niet van belang voor de stadsregio. Het gevolg van het toekennen van gewichten is dat dit tot een arbitraire rangorde en een verminderd draagvlak zal leiden, terwijl de stadsregio streeft naar een objectieve en transparante methode. Het nadeel van de monetaire methoden is dat sommige variabelen niet of zeer lastig in geld uit te drukken zijn. Hierdoor wordt het moeilijk om deze variabelen op te nemen in de kosten-batenanalyse. De mogelijkheid bestaat om deze posten via veronderstellingen of schattingen, zoals compenserende of mitigerende maatregelen, toch op te nemen. Dit heeft echter wel nadelige gevolgen voor de nauwkeurigheid en objectiviteit van de rangorde, hetgeen tot een afname aan draagvlak zal leiden.

Uiteindelijk is gekozen om dit probleem op te lossen door, naast de kosten-batenanalyse, ook gebruik te maken van een overzichtstabelmethode; namelijk de scorekaartmethode. Het belangrijkste kenmerk van de scorekaartmethode is dat de effecten onbewerkt en gestructureerd worden weergegeven. In een scorekaart worden de projecten die geprioriteerd moeten worden en de criteria waarmee de projecten vergeleken moeten worden uiteengezet. Vervolgens worden de effecten toegevoegd en wordt per criterium de rangorde van de projecten bepaald. Uiteindelijk ontstaat een overzichtelijk beeld, zonder waarde-oordelen, van de effecten van elk project (tabel 2).

Criteria	Projecten		
	P ₁	P ₂	P ₃
C ₁ Kosten	40	60	80
C ₂ Gem. reistijdwinst	25	30	20
C ₃ Verlies natuurgebied	2	1,5	1,75
C ₄ Afname verkeersslachtoffers	4	8	12
Rangorde: <input type="checkbox"/> is beter dan <input type="checkbox"/> is beter dan <input type="checkbox"/>			

Tabel 2: Voorbeeld van een scorekaart (Hellendoorn, 2001).

4.5 Beoordelingscriteria kosten-batenanalyse

Binnen de kosten-batenanalyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de bedrijfseconomische en de maatschappelijke criteria. Onder de bedrijfseconomische criteria vallen de criteria die voor de stadsregio van belang zijn. De maatschappelijke criteria bevatten de effecten die van belang zijn voor derden, zoals de inwoners, wegbeheerders en andere overheden. Voor elk project worden zowel de kosten en baten voor de bedrijfseconomische als de maatschappelijke criteria bepaald. Door het maken van een onderscheid tussen de bedrijfseconomische en maatschappelijke criteria, wordt voor elk project weergegeven wat de financiële gevolgen zijn voor de stadsregio. De jaarlijkse bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten en baten hebben een zeer lange looptijd. Om per project de totale waarde van de kosten en baten te bepalen, worden de jaarlijkse bedragen contant gemaakt door te verdisconteren met een discontovoet (Eijgenraam et al., 2000). Op basis van de jaarlijkse kosten en baten, de levensduur van het project en een vastgesteld rentepercentage ontstaat de Netto Contante Waarde (NCW) voor elk project. Vervolgens kan, aan de hand van de NCW van elk project, een economische vergelijking van de projecten gemaakt worden.

Bedrijfseconomische criteria

De bedrijfseconomische criteria zijn onderverdeeld in een drietal kostenposten. Het eerste criterium is de *investeringskosten* van het project. Deze kosten dienen in de projectaanvraag gedefinieerd te zijn. Het is echter niet de bedoeling dat het volledige bedrag van de investeringskosten meegenomen wordt. De stadsregio is namelijk niet verantwoordelijk voor het gehele bedrag, zoals dat in de projectaanvraag is vastgesteld, maar zij verstrekt voor een bepaald gedeelte een subsidie. Het subsidiepercentage is afhankelijk van het type project.

Bij het tweede criterium, de *exploitatiekosten*, zullen wederom alleen de kosten meegenomen worden die toekomen aan de stadsregio. Aangezien voor de stadsregio de verandering van de exploitatiekosten voor het autoverkeer niet van belang is, zal binnen dit criterium alleen rekening gehouden worden met de exploitatie van het openbaar vervoer. De exploitatiekosten van het openbaar vervoer wordt bepaald door het verschil in de exploitatiekosten gedurende de 0-situatie (situatie zonder het project) en tijdens de 1-situatie (situatie inclusief het project). Indien het totaalbedrag voor de exploitatie in de 0-situatie groter is dan het totale exploitatiebedrag in de 1-situatie, zal er sprake zijn van een exploitatie-opbrengst. Wanneer de totale exploitatiekosten stijgen tussen de 0- en 1-situatie, is er sprake van een kostenpost. Het vergelijken van de 0- en 1-situatie kan het best plaatsvinden door het effect te bepalen op het gehele netwerk. Op deze manier worden zowel de bijkomende effecten voor andere gedeeltes van het netwerk, als de bijkomende effecten voor de overige openbaar vervoersmodaliteiten meegenomen. De exploitatiekosten worden gebaseerd op de exploitatiegegevens, zoals die in de projectaanvraag vermeld dienen te worden.

Een derde criterium dat van belang is bij de bepaling van de kosten en baten voor de stadsregio, zijn de *onderhoudskosten*. Aangezien de stadsregio niet de eigenaar is van de wegen in de regio, zullen wederom alleen de onderhoudskosten voor het openbaar vervoer onder dit criterium vallen. De onderhoudskosten worden binnen de kosten-batenanalyse meegenomen voor de periode van de economische levensduur van het project.

Maatschappelijke criteria

De maatschappelijk criteria worden bepaald door vier kostenposten. In eerste instantie zijn dat de *investeringskosten* waar de stadsregio geen subsidie voor verstrekt. Dit bedrag wordt vastgesteld aan de hand van de investeringskosten uit de projectaanvraag. Nadat het voor de stadsregio subsidiabele gedeelte bepaald is, zal het overige gedeelte toekomen aan de maatschappelijke investeringskosten.

Het tweede criterium zijn de *exploitatiekosten* voor andere actoren dan de stadsregio, zoals wegbeheerders, particulieren en andere overheden. Dit zal op dezelfde wijze bepaald worden als de bepaling van de bedrijfseconomische exploitatiekosten. Er zal dus gekeken worden naar de verandering van de exploitatiekosten voor het gehele netwerk. In tegenstelling tot de bedrijfseconomische exploitatiekosten, waar alleen de verandering van de OV-exploitatie bepaald is, wordt bij de maatschappelijke exploitatiekosten ook de exploitatieverandering voor het autoverkeer opgenomen.

In de derde plaats worden de maatschappelijke *onderhoudskosten* vastgesteld. Deze zullen, evenals de bedrijfseconomische onderhoudskosten, bepaald worden gedurende de economische levensduur van het project. De maatschappelijke onderhoudskosten bestaan uit de kosten voor zowel het onderhoud van wegen, als de onderhoudskosten van openbaar vervoer die niet voor rekening van de stadsregio komen.

Het laatste criterium dat van belang is voor de maatschappelijk kosten en baten is de *reistijdwinst* die geboekt wordt met het project. In het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) zijn richtlijnen opgenomen met betrekking tot de maximale reistijd voor de reizigers. Er is een

maximale reistijd vastgesteld voor verplaatsingen binnen de Randstad en binnen de stadsregio met zowel het openbaar vervoer als met de auto. Bij de bepaling van de reistijdwinst op het totale netwerk, wordt een onderscheid aangebracht tussen twee soorten reistijdwinst. De reistijdwinst die plaatsvindt op een verbinding die niet aan de in het RVVP beschreven maximale reistijd voldoet, zal belangrijker geacht worden dan een afname van de reistijd op een verbinding die in de huidige situatie al aan de maximale reistijd voldoet.

4.6 Beoordelingscriteria scorekaart

Naast de kosten-batenanalyse zal ook gebruik gemaakt worden van de scorekaartmethode. In deze methode zullen de kosten en baten die niet gekwantificeerd kunnen worden middels een kwalitatieve beschrijving worden opgenomen. Bij de bepaling van de effecten van de verschillende criteria speelt de onderbouwing een cruciale rol. In de scorekaart zal uiteindelijk door middel van een ordinale schaal (++/+0/-/-) per criterium aangegeven worden in hoeverre een project op het bepaalde criterium scoort. Voor alle criteria geldt logischerwijs dat een score van ++ beter is dan een score van --. De scorekaartmethode is onderverdeeld in een viertal hoofdcriteria die elk opgebouwd zijn uit een aantal subcriteria. In eerste instantie zullen de subcriteria op de ordinale schaal gewaardeerd worden. Het is van belang dat de bepaling van de waarden voor de subcriteria in een bijlage uitgelegd en onderbouwd worden. Vervolgens zal op basis van de subcriteria de waarde voor het hoofdcriterium bepaald worden. De volgende criteria zullen in de scorekaart opgenomen worden:

Bijdrage aan de regionale doelstellingen

In dit criterium wordt bekeken in hoeverre de projecten bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de stadsregio, zoals deze zijn vastgesteld in onder andere het RVVP. De doelstellingen kunnen samengevat worden in vier thema's, namelijk bereikbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid en veiligheid binnen de stadsregio.

Draagvlak

Zoals in de inleiding beschreven is, zullen bij de stadsregio de betrokken partijen niet direct benaderd worden bij het prioriteringsproces. Bij de prioritering van de projecten is het echter wel essentieel dat de belangen van de betrokkenen gewaarborgd worden. Daardoor is in de scorekaart een criterium opgenomen waarin het draagvlak onder de betrokken partijen bepaald wordt. Daarnaast wordt in dit criterium het politieke draagvlak, zowel lokaal als regionaal, en de urgentie voor het project vastgesteld.

Milieufactoren

Bij dit criterium worden de positieve en negatieve gevolgen bepaald die het project heeft voor het milieu binnen de stadsregio. De effecten worden vastgesteld aan de hand van de toe- of afname van de geluidsbelasting, geurhinder, luchtverontreiniging en externe veiligheid.

Overige criteria

Naast de bovengenoemde criteria is volgens de stadsregio nog een aantal aspecten van belang bij de prioritering van infrastructuurprojecten. Doordat deze criteria niet onder één van de andere hoofdcriteria vallen, zijn zij opgenomen in de overige criteria.

- *Levensduur van het project*

Een project met een lange levensduur zal beter scoren dan een project met een kortere levensduur.

- *Realisatietermijn*
Bij projecten die vergelijkbaar zijn, doordat ze bijvoorbeeld bijdragen aan dezelfde doelstelling, zal ook de realisatietermijn van invloed zijn. Een project dat snel gereed komt zal uiteraard beter scoren dan een project met een lange realisatietermijn.
- *Reikwijdte van het project*
Wanneer een project meer mensen bereikt, zal dit een betere score opleveren dan een project waar slechts een kleine groep mensen voordeel van heeft. De bepaling van de reikwijdte zal plaatsvinden in relatie tot de investeringskosten van het project.
- *Sociaal aspect*
In welke mate bezit het project een sociaal karakter, zoals bijvoorbeeld bij openbaar vervoerprojecten het geval is?
- *Toekomstvastheid*
In welke mate is een project gevoelig voor veranderingen die in de toekomst plaats zullen vinden? Te denken valt aan veranderingen door bevolkingsgroei of de realisatie van andere projecten.

Uiteindelijk hebben de bovenstaande criteria in de volgende scorekaart geresulteerd:

Criteria	Project A	Project B	Project ...
Bijdrage regionale doelstellingen			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bereikbaarheid</i> ▪ <i>Duurzaamheid</i> ▪ <i>Leefbaarheid</i> ▪ <i>Veiligheid</i> 			
Draagvlak			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Draagvlak gebruikers</i> ▪ <i>Draagvlak omwonenden</i> ▪ <i>Lokaal politiek draagvlak</i> ▪ <i>Regionaal politiek draagvlak</i> ▪ <i>Politieke urgentie</i> 			
Milieufactoren			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Externe veiligheid</i> ▪ <i>Geluidsbelasting</i> ▪ <i>Geurhinder</i> ▪ <i>Luchtverontreiniging</i> 			
Overige criteria			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Levensduur</i> ▪ <i>Realisatietermijn</i> ▪ <i>Reikwijdte</i> ▪ <i>Sociaal aspect</i> ▪ <i>Toekomstvastheid</i> 			

Tabel 3: Schematisch overzicht van de scorekaart.

Hoofdstuk 5: Toepassing kosten-batenanalyse en scorekaart

5.1 Inleiding

Nadat bij de stadsregio Rotterdam bepaald is dat bij de prioritering gebruik gemaakt gaat worden van de kosten-batenanalyse en scorekaart, is onderzocht in hoeverre deze methoden toegepast kunnen worden in de praktijk. Daarvoor zijn een drietal projecten geselecteerd die elk in een andere fase van het, in paragraaf 4.3 besproken, faseplan bevinden. Naast het verschil in financieel en inhoudelijk commitment, zijn deze drie projecten ook in modaliteit en grootte afwijkend van elkaar. Door de keuze voor drie sterk uiteenlopende projecten zal de beschikbare informatie tijdens de toepassing van de kosten-batenanalyse en scorekaart in grote mate verschillen. Hierdoor zal duidelijk blijken in welke planfase voldoende informatie aanwezig is om de projecten te kunnen prioriteren. Daarnaast zal door de toepassing van de kosten-batenanalyse en de scorekaart bekeken worden welke gegevens noodzakelijk zijn voor de prioritering. De drie projecten zijn:

1. P+R Kralingse Zoom
2. Stromen door Zuid (Vaanweg/Pleinweg)
3. TramPlus lijn 5

In de drie volgende paragrafen zal de kosten-batenanalyse toegepast worden op deze drie projecten. Vervolgens zal in de laatste paragraaf de scorekaart ingevuld worden.

5.2 Kosten-batenanalyse P+R Kralingse Zoom

De P+R-locatie Kralingse Zoom is één van de toplocaties voor 'Park and Ride' (P+R) in de regio Rotterdam. De ligging nabij de A16, de koppeling met een metro- en busstation en in de toekomst mogelijk een TramPlus lijn maken dat deze locatie een enorme P+R-potentie heeft. Dit blijkt eveneens uit de goede bezetting van het huidige P+R-terrein op nagenoeg alle dagen in de week. Op dit moment zijn er op P+R Kralingse Zoom 730 parkeerplaatsen. Deze plaatsen worden voornamelijk bezet door automobilisten uit de Krimpenerwaard, die vervolgens met de metro richting het centrum van Rotterdam reizen (Gemeente Rotterdam, 2004). De ambitie is om op termijn 2200 P+R-plaatsen te realiseren op deze locatie. De gegevens die in de kosten-batenanalyse en scorekaart zijn opgenomen, zijn afkomstig uit het 'Masterplan Brainpark Centrum' (Gemeente Rotterdam, 2004) en uit de planstudie.

Bedrijfseconomische criteria

De *investeringskosten* van de P+R-garage kunnen bepaald worden aan de hand van een kostenindicatie die in de planstudie is opgenomen. Hieruit blijkt dat de kosten voor de realisatie geraamd moeten worden op € 21,5 miljoen. Van de € 21,5 miljoen is 2,2 miljoen euro benodigd voor de vervanging van 75 tot 100 parkeerplaatsen, waardoor de subsidiabele kosten uitkomen op € 19,3 miljoen. Aangezien bij de realisatie van nieuwe P+R-plaatsen een subsidiepercentage geldt van 50%, zullen de bedrijfseconomische investeringskosten 9,65 miljoen euro bedragen. Belangrijk voor de *exploitatiekosten* is de introductie van een parkeertarief bij de P+R-garage Kralingse Zoom. Omdat de effecten van tarifiering op het gebruik van P+R (en dus ook op de exploitatie) nog onzeker zijn, is voorgesteld om de eerste fase van de P+R-garage op te vatten als een pilot waarin deze effecten nader onderzocht worden. In het Masterplan Brainpark Centrum (Gemeente Rotterdam, 2004) is echter beschreven dat de P+R-garage op korte en lange termijn minimaal budgettair neutraal geëxploiteerd moet worden, waardoor de gevolgen voor de bedrijfseconomische exploitatiekosten minimaal zullen zijn.

Aangezien de *onderhoudskosten* niet voor de stadsregio van toepassing zijn, zullen deze buiten beschouwing gelaten worden.

Maatschappelijke criteria

Van de € 21,5 miljoen, zoals bij de bedrijfseconomische *investeringskosten* bepaald is, komt de 2,2 miljoen euro ter vervanging van de huidige parkeerplaatsen plus het niet-subsidiabele bedrag (de overige 50%) toe aan de maatschappelijke investeringskosten. Totaal zal dit neerkomen op een bedrag van € 11,85 miljoen.

Zoals bij de bedrijfseconomische *exploitatiekosten* beschreven is, zullen de exacte gevolgen voor de exploitatie via een pilot bepaald worden. Er zal wederom vanuit gegaan worden dat de exploitatiekosten op korte en lange termijn minimaal budgettair neutraal zullen zijn, waardoor ook de gevolgen voor de maatschappelijke exploitatiekosten minimaal zijn.

Het bedrag van de maatschappelijke *onderhoudskosten* kan niet bepaald worden op basis van de gegevens in het Masterplan Brainpark Centrum en de planstudie. Deze kostenpost zal nader onderzocht moeten worden.

Er is sprake van een *reistijdwinst* voor de reizigers die gebruik maken van de P+R-locatie. Daarnaast is er sprake van een afname van het autoverkeer tussen de P+R-locatie en het centrum van Rotterdam. Hierdoor zal ook een reistijdwinst optreden voor de reizigers die nog gebruik blijven maken van deze verbinding. De financiële bepaling van de reistijdwinst is niet nader bekend.

5.3 Kosten-batenanalyse Stroom door Zuid (Vaanweg/Pleinweg)

Door het bundelen van het autoverkeer op de hoofdverbindingssassen, zoals de Vaanweg/Pleinweg op de zuidoever, zal er zowel een leefbaarheids- als doorstromingsverbetering plaatsvinden. De leefbaarheidsverbetering ontstaat door de afname van het autoverkeer in de woonwijken, waardoor de woongebieden op een voor de bewoners vriendelijkere manier ingericht kunnen worden.

Doordat het plan net in de planstudiefase opgenomen is, is er nog weinig zekerheid met betrekking tot het uit te voeren alternatief. Hierdoor is gebleken dat er nog weinig uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang van de bedrijfseconomische en maatschappelijke criteria. Wel is bekend dat zowel de bedrijfseconomische exploitatiekosten als de bedrijfseconomische onderhoudskosten nul zijn, doordat het om de realisatie van een wegproject gaat. Daarnaast is bekend dat de reistijdwinst zowel op de bundel Vaanweg/Pleinweg als in het centrum van Rotterdam geboekt wordt. Over de exacte financiële gevolgen hiervan kunnen echter nog geen uitspraken gedaan worden.

5.4 Kosten-batenanalyse TramPlus lijn 5

De aanleg van TramPlus lijn 5 vormt een onderdeel van het beleid om vrijwel het gehele tramnetwerk op TramPlus niveau te brengen. Bij TramPlus lijnen wordt uitgegaan van een vrije baan en voorrang bij kruisingen met overig verkeer. Hierdoor biedt het TramPlus-niveau een betere kwaliteit voor de reizigers en heeft het, naast een afname van de reistijd, een verbetering van de kostendekkingsgraad tot gevolg. De gegevens die gebruikt worden binnen de kosten-batenanalyse zijn afkomstig uit de verkenningsstudie.

Uit de verkenningsstudie naar TramPlus lijn 5 is gebleken dat de *investeringskosten* geschat moeten worden tussen de € 7,5 en € 9,5 miljoen. Het is nog niet bekend voor welk percentage de stadsregio een subsidie afgeeft, waardoor de exacte bedrijfseconomische en maatschappelijke investeringskosten niet bekend zijn.

De gevolgen van de aanleg van de TramPlus lijn, voor de bedrijfseconomische en maatschappelijke *exploitatiekosten*, kunnen op basis van de verkenningstudie niet bepaald worden. Wel zal hierbij rekening gehouden moeten worden met exploitatiekosten van de huidige tramlijn. Ditzelfde geldt voor de bepaling van de *onderhoudskosten* van de TramPlus lijn. Over de exacte bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten kan nog geen uitspraak gedaan worden.

De *reistijdwinst* is in de verkenning vastgesteld op een afname van ongeveer 8 minuten op het traject Vasteland – Schiebroek – Vasteland. Er zal echter verder onderzoek nodig zijn om te bepalen hoe deze afname in geld gewaardeerd zal worden.

5.5 Scorekaart

Naast de behandelde kosten-batenanalyse, zal ook een aantal criteria met behulp van de scorekaart meegewogen worden bij de prioritering. In het onderstaande schema is voor de drie voorbeeldprojecten weergegeven hoe ze scoren op elk van de in hoofdstuk 4 beschreven criteria. In dit onderzoek is er voor gekozen om de onderbouwing van de scorekaart buiten beschouwing te laten, aangezien dit niet van belang is voor de werking van de scorekaart.

Criteria	Kralingse Zoom	Stromen door Zuid	TramPlus lijn 5
Bijdrage regionale doelstellingen	+	++	+
▪ <i>Bereikbaarheid</i>	++	++	+
▪ <i>Duurzaamheid</i>	++	++	+
▪ <i>Leefbaarheid</i>	+	++	0
▪ <i>Veiligheid</i>	+	+	+
Draagvlak	+	+	0
▪ <i>Draagvlak gebruikers</i>	++	++	+
▪ <i>Draagvlak omwonenden</i>	-	-	+
▪ <i>Lokaal politiek draagvlak</i>	+	+	0
▪ <i>Regionaal politiek draagvlak</i>	+	+	0
▪ <i>Politieke urgentie</i>	+	+	0
Milieufactoren	0	-	0
▪ <i>Externe veiligheid</i>	0	+	0
▪ <i>Geluidsbelasting</i>	0	-	+
▪ <i>Geurhinder</i>	0	-	0
▪ <i>Luchtverontreiniging</i>	0	-	0
Overige criteria	0	+	0
▪ <i>Levensduur</i>	+	+	0
▪ <i>Realisatietermijn</i>	+	+	++
▪ <i>Reikwijdte</i>	0	+	0
▪ <i>Sociaal aspect</i>	0	-	0
▪ <i>Toekomstvastheid</i>	-	+	+

Tabel 4: Overzicht van de scorekaart.

Uit de scorekaart blijkt dat een voorkeur voor het project 'Stromen door Zuid' kan worden uitgesproken. Door het gebrek aan concrete informatie, met name in de kosten-batenanalyse, is het echter niet mogelijk om hier verdere conclusies aan te verbinden. Er zal eerst meer duidelijkheid moeten komen over de financiële gevolgen van de drie projecten.

Uit de toepassing is echter wel duidelijk geworden dat de prioritering van de infrastructuurprojecten het beste plaats kan vinden in een laat stadium van de planstudiefase. Op dat moment is de informatie beschikbaar die nodig is om de kosten-batenanalyse en scorekaart toe te passen.

Nadat bepaald is welke projecten daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden, zal een exacte uitwerking van het uit te voeren alternatief gemaakt moeten worden. Voor het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak is het essentieel dat in dit stadium de belangen van de betrokken partijen gewaarborgd worden. Er is gebleken dat de betrokken partijen zich, door de kortere realisatietermijn en de toegenomen concreetheid, meer betrokken voelen bij de bepaling van het alternatief dan bij de afweging van de projecten. Daardoor is het van belang dat de betrokkenen in deze fase de mogelijkheid krijgen om hun ideeën en belangen kenbaar te maken aan de bestuurders.

Hoofdstuk 6: Conclusies

In deze scriptie is onderzocht op welke wijze het draagvlak voor een uit te voeren project gemaximaliseerd kan worden. Daarbij is een onderscheid gemaakt in twee elementen die tot een toename aan draagvlak leiden voor het project dat uitgevoerd gaat worden. Enerzijds kan het draagvlak vergroot worden door de belangen van de betrokken partijen te waarborgen bij de afweging van de mogelijk uit te voeren projecten. Anderzijds kan een groter draagvlak verkregen worden door de effecten van de mogelijk uit te voeren projecten overzichtelijk weer te geven. Op basis van deze scriptie kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat volledig draagvlak voor een beleidsbeslissing niet reëel is en dus ook niet nagestreefd moet worden. Er zullen altijd betrokken partijen in meer of mindere mate ontevreden zijn met de realisatie van het gekozen project. Met name bij grotere infrastructuurprojecten, waar vele partijen bij betrokken zijn, is het onmogelijk om een volledig draagvlak te creëren. Er zal dus gestreefd moeten worden naar een maximalisatie van het draagvlak.

Gedurende het beleidsvormingsproces zijn het vaak de bestuurders en aanbieders die betrokken worden tijdens het onderhandelingsproces. Doordat de betrokken partijen vaak weinig te bieden en veel te vragen hebben tijdens de beleidsvorming, worden zij vaak niet benaderd in het onderhandelingsproces. Daarnaast maakt de grote omvang en heterogeniteit van deze groep het ook niet eenvoudiger om deze groep te betrekken bij de beleidsvorming. Doordat zij echter wel met de gevolgen geconfronteerd worden, is het zeer belangrijk om voldoende draagvlak te creëren onder de betrokken partijen.

Voor de betrokken partijen is het op de lange en middellange termijn, door de grote mate van abstractheid, een te vroeg stadium om benaderd te worden bij de beleidsvorming. Daarnaast gaat het voornamelijk om beleidstechnische en politieke afwegingen, zodat het de bestuurders en in mindere mate de aanbieders zijn die betrokken worden bij het beleidsvormingsproces. Bovendien voelen de betrokken partijen zich, door het gebrek aan concreetheid en de lange realisatietermijn van de projecten, vaak minder betrokken bij de totstandkoming van de strategische en tactische plannen. De verwachting dat in Eindhoven het aantal bezwaarschriften zal afnemen doordat de betrokken partijen al in een vroeg stadium bij de beleidsvorming benaderd worden, is dan ook afhankelijk of de betrokken partijen voldoende rekening kunnen houden met het hoge abstractieniveau en de lange realisatietermijn. Daarnaast kan het in een te vroeg stadium aangaan van concessies leiden tot verstikking in een web van beloftes en verwachtingen.

De invloed die de betrokken partijen bij de rationele planning hebben op het beleidsvormingsproces is minimaal. Doordat de bestuurders het beleid vaststellen op basis van de beschikbare kennis en informatie die zij bezitten, is er voor de betrokken partijen slechts de mogelijkheid om, nadat zij geïnformeerd zijn over de uitkomst, bezwaar te uiten. Het is vervolgens aan de bestuurders om het beleid al dan niet te wijzigen naar aanleiding van deze bezwaren. Doordat de betrokken partijen geen mogelijkheid hebben om actief mee te praten over de ontwikkeling van het beleid, is de rationele planning ongeschikt voor het verkrijgen van draagvlak onder de betrokken partijen. In situaties waarin de belangen van betrokken partijen minder gewaarborgd hoeven te worden, zoals bij beleidsbeslissingen met een lange termijnkarakter, kan de rationele planning toegepast worden.

Voor het verkrijgen van draagvlak voor een beleidsbeslissing kan beter gebruik gemaakt worden van de communicatieve benadering of de ontwikkelingsplanologie. In deze planningsprocessen worden de betrokken partijen actief bij de besluitvorming betrokken doordat zij de mogelijkheid krijgen om hun ideeën en belangen kenbaar te maken in het onderhandelingsproces. Dit

onderhandelingsproces heeft een oplossing tot gevolg die een breed draagvlak bezit en tevens van hogere kwaliteit is dan wanneer de oplossing tot stand gekomen zou zijn als alleen de bestuurders bij de beleidsvorming betrokken waren. Er moeten echter wel een aantal kanttekeningen geplaatst worden met betrekking tot het verkrijgen van consensus voor de beleidsbeslissingen. In de eerste plaats is het van essentieel belang dat de juiste partijen betrokken worden in het onderhandelingsproces. Te veel partijen zal het verkrijgen van consensus bemoeilijken, maar te weinig partijen zal tot een gebrek aan draagvlak kunnen leiden. Daarnaast is de keuze van de betrokken partijen belang. Het zijn meestal de tegenstanders van een project die zich organiseren, terwijl de voorstanders niet nadrukkelijk aanwezig zijn maar wel belang hechten aan de realisatie van het project. Tot slot kan geconstateerd worden dat bij het bereiken van consensus het gevaar voor inhoudsloze compromissen bestaat. Door aan alle belangen van de betrokkenen te willen voldoen, bestaat de kans dat de oplossing geen enkele meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande situatie. Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat, wanneer het van belang is om de belangen van de betrokken partijen te waarborgen, de voorkeur uitgaat naar de communicatieve benadering of de ontwikkelingsplanologie.

Daarnaast kan het draagvlak gemaximaliseerd worden door een goede onderbouwing te geven voor de gemaakte keuzes. Daarbij is het essentieel om de effecten van de verschillende projecten overzichtelijk weer te geven, zodat de betrokken partijen inzicht krijgen in de gemaakte afwegingen. Een belangrijk hulpmiddel hierbij zijn de evaluatie- of prioriteringsmethoden. Een evaluatiemethode zal gebruikt worden wanneer de verschillende alternatieven afgewogen moeten worden, waarbij uiteindelijk maar één alternatief daadwerkelijk uitgevoerd zal gaan worden. Het afwegen van de projecten, waarbij het mogelijk is dat meerdere projecten gerealiseerd zullen gaan worden, zal plaatsvinden met behulp van een prioriteringsmethode. Daarnaast geldt dat de prioriteringsmethoden met name gebruikt worden tijdens het opstellen van de strategische plannen en de evaluatiemethoden voornamelijk toegepast worden voor de afweging van projecten met een kortere realisatietermijn.

Om de effecten zo overzichtelijk mogelijk weer te geven en daardoor het draagvlak te vergroten, zijn de monetaire methoden uitermate geschikt. Doordat deze methoden alle effecten in dezelfde eenheid uitdrukken, vinden geen gecompliceerde rekenmethoden plaats en kunnen de verschillende criteria eenvoudig met elkaar vergeleken en gecombineerd worden. Wanneer niet alle effecten financieel waardeerbaar zijn, is het niet aan te raden deze effecten in geld uit te drukken door middel van compenserende of mitigerende maatregelen. Deze maatregelen leiden ertoe dat de nauwkeurigheid en objectiviteit van de rangorde zal afnemen, waardoor een vermindering aan draagvlak zal optreden. Daardoor zullen de niet of moeilijk financieel waardeerbare effecten in een andere methode opgenomen moeten worden. Bij de multicriteriamethoden heeft het gebruik van gewichten en rekenmethoden echter een afname van de objectiviteit en transparantie tot gevolg, hetgeen het draagvlak voor de gemaakte keuzes niet ten goede komt. Bij de overzichtstabelmethoden worden geen expliciete waarde-oordelen kenbaar gemaakt, waardoor de effecten gestructureerd en helder weergegeven worden. Dit heeft tot gevolg dat de overzichtstabelmethoden en de monetaire methoden zeer geschikt zijn voor het maken van keuzes tussen alternatieven en projecten en voor het creëren van draagvlak voor de gemaakte keuzes.

Uit de toepassing van de kosten-batenanalyse en scorekaart op het drietal projecten in Rotterdam, is eveneens een aantal conclusies te trekken. In de eerste plaats is gebleken dat de kosten-batenanalyse niet uitgevoerd kan worden voor projecten die zich in de verkenningsfase of in een vroeg stadium van de planstudiefase bevinden. Doordat er in dit stadium nog een gebrek aan concrete informatie is, is het niet mogelijk om de financiële gevolgen van een project nauwkeurig te bepalen. In deze fasen is het echter al wel mogelijk om een scorekaart op te stellen. Doordat bij de scorekaartmethode minder concrete cijfers noodzakelijk zijn, kan deze al in een eerder stadium

toegepast worden. Bij het gebruik van de scorekaart is het van belang om niet alleen de effecten weer te geven door middel van een + of een -, maar daarbij tevens een gedegen onderbouwing op te stellen.

Ten tweede is gebleken dat de splitsing in de bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten en baten tot duidelijk inzicht van de gevolgen voor de stadsregio zal leiden. Doordat bekend is wat de bedrijfseconomische kosten en baten zijn, kan een betere schatting van de gevolgen voor de stadsregio gemaakt worden.

Tevens is duidelijk geworden dat de keuze voor zowel de kosten-batenanalyse als de scorekaartmethode een betere onderbouwing geeft dan wanneer alleen de kosten-batenanalyse uitgevoerd zou worden. Bovendien is gebleken dat de criteria die niet in de kosten-batenanalyse opgenomen worden, doordat deze lastig in geld uit te drukken zijn, uitstekend in de scorekaart toegepast kunnen worden. Dit bevestigt ook de verwachting dat deze criteria beter niet door middel van veronderstellingen in de kosten-batenanalyse opgenomen dienen te worden. Daarnaast heeft de scorekaart het voordeel dat niet veel extra onderzoek nodig is om tot een goede uitspraak te komen.

Literatuur

- Arts, J. (1998), *EIA follow up: on the role of ex post evaluation in environmental impact assessment*. Groningen: Geo Press.
- Boxsem, W. (1990), *Het wegen waard: opstellen over enkele theoretische en praktische aspecten van kosten-batenanalyse*. Den Haag: Platform beleidsanalyse, Ministerie van Financiën.
- Crozier, M. en E. Friedberg (1980), *Actors and systems; the politics of collective action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dammers, E., F. Aliar en G.J. van der Spek (2004), *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gemeente Rotterdam, afdeling dienst stedenbouw en volkshuisvesting (2004), *Masterplan Brainpark Centrum*. Ridderkerk: Drukwerk Holland.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1984), *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1989), *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen*. Redactie, selectie en inleiding door M. Korthals. Meppel: Boom.
- Halbesma, S. en P. Ike (1996), Besluitvorming rond procesmatige prioritering: vertrouwen in macht? In: *Planologische discussiebijdragen: deel 1, Voorbij beleid*. Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 21 – 30.
- Hartman, R. en H. Meester (1976), *De waardering van alternatieven*. Delft: Technische Hogeschool, afdeling der bouwkunde.
- Healey, P. (1996), The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: *Environment and Planning; Part B: Planning and design* (23) 2, p. 217 – 234.
- Heiden, N. van der (2003), *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?* Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Hellendoorn, J.C. (2001), *Evaluatiemethoden ex ante, een introductie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Heyne, G.A.W.M. (2000), *Participeren met beleid: een evaluatie van participatieve beleidsanalyse*. Tilburg: IVA Tilburg.

- Hickling, A. (1985), Evaluation is a five-finger exercise. In: A. Faludi, en H. Voogd, *Evaluation of complex policy problems*. Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 125 – 134.
- Hill, M. (1985), Decision-making contexts and strategies for evaluation. In: A. Faludi, en H. Voogd, *Evaluation of complex policy problems*, Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 9 – 34.
- Hill, M., D. Shafer en H. Voogd (1990), *Evaluation methods for urban and regional plans*. Londen: Pion.
- Janssen, G.R.M. (1994), Brainstormnotitie PI-project. In: *Integrale prioriteitstelling hoofdinfrastructuur: 5 notities van Nederlandse adviesbureaus*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Kooistra, S. (2005), Eindhoven doet goede zaken met natuur- en milieuorganisaties. In: *VNG-Magazine* (59) 38, p. 14 – 15.
- Methorst, R. (1996), Kwetsbare groepen verdienen meer. In: *Planologische discussiebijdragen: deel 2, Voorbij beleid*. Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 617 – 626.
- Meyerson, M. en E.C. Banfield (1964), *Politics, planning and the public interest: the case of public housing in Chicago*. New York: Macmillan.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Almelo: Jellema Druk.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a), *Ruimte voor de regio*. Alphen aan de Rijn: Drukkerij Holland.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004b), *Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer*. Nijkerk: Drukkerij Van de Ridder.
- Niekerk, F. (2000), *Het effect gerapporteerd*. Groningen: Geo Pers.
- Nijkamp, P., P. Rietveld en H. Voogd (1990), *Multicriteria evaluation in physical planning*. Amsterdam: North-Holland.
- O'Neill, J. (2001), Representing people, representing nature, representing the world. In: *Environment and Planning; Part C: Government and policy* (19) 4, p. 483 – 500.
- Palermo, P.C. (1980), *Planning, ideologie en rationaliteit*. Amsterdam: Ekologische Uitgeverij.
- Plas, A.B.M. van der (1989), *Strategie voor het goederenvervoer per spoor: goed(eren) op het spoor*. Rotterdam: Coopers & Lybrand Associates.
- ROM (2003), Special Ontwikkelingsplanologie. In: *ROM: maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling* (21) 9.
- Simon, H.A. (1957), *Models of man*. New York: Wiley and Son.
- Stadsregio Rotterdam (2002), *Kadernota GDU+*. Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.

- Stadsregio Rotterdam (2003), *Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2003 – 2020*. Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.
- Stadsregio Rotterdam (2004), *Regionaal Investeringsprogramma Verkeer en Vervoer 2004 – 2008*. Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Valk, A.J. van der, en J. de Vries (1996), De rijksplanologische commissie: in de schemerzone tussen planning en politiek. In: *Planologische discussiebijdragen: deel 1, Voorbij beleid*. Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 75 – 84.
- Vlaamse overheid (2003), *Strategische planning voor het lokaal sociaal beleid*. Zwevezele: Gevaert Printing NV.
- Voogd, H. (1983), *Multicriteria evaluation for urban and regional planning*. Londen: Pion.
- Voogd, H. (1993), Prioriteitstelling en beleidsvorming: een verkenning. In: *Integrale prioriteitstelling hoofdinfrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Coutinho.
- Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Voogd, H., en J. Woltjer (1999), The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on Dutch experience. In: *Environment and Planning; Part B: Planning and design* (26) 6, p. 835 – 854.
- Woltjer, J. (1996a), *Consensus building in infrastructure planning: Dutch experiences with projects and processes*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Woltjer, J. (1996b), Praktische determinanten voor een consensus over infrastructuurbeslissingen. In: *Planologische discussiebijdragen: deel 1, Voorbij beleid*. Delft: Delftsche Uitgevers Maatschappij, p. 95 – 102.
- Woltjer, J. (1997), De keerzijde van het draagvlak. In: *Stedebouw en ruimtelijke ordening* (78) 4, p. 47 – 52.

Internetreferenties:

- Instituut voor publiek en politiek (2002), "Participatie in het publiek domein", [<http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/4542/participatiepubliekdomein.pdf>]. In: *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Grootestedenbeleid*, [http://www.minbzk.nl/grote_steden/grootestedenbeleid]. Bezocht op 30 september 2005.
- Kenniscentrum PPS (2005), "Publiek private samenwerking", [http://pps.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=41B13DA511224D50877129847F3917FCX1X61298X33]. In: *Kenniscentrum publiek private samenwerking*, [<http://pps.minfin.nl/>]. Bezocht op 30 september 2005.

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), "Sporen naar een nationaal project: de Betuweroute",
[<http://www.betuweroute.nl/files/Sporen%20naar%20een%20nationaal%20project.pdf>].
In: *De Betuweroute*, [<http://www.betuweroute.nl>]. Bezocht op 30 september 2005.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), "MER Haringvlietsluizen",
[http://www.haringvlietsluizen.nl/haringvliet_nl/mer/landbouwwater/landbouw_3.html].
In: *Ander beheer Haringvlietsluizen*, [<http://www.haringvlietsluizen.nl/>]. Bezocht op 29 april 2005.
- Ministerie van VROM (2005), "Geschiedenis",
[<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10869>]. In: *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, [<http://www.vrom.nl/>]. Bezocht op 29 april 2005.
- Stadsregio Rotterdam (2005), "Kaart regiogemeenten",
[<http://www.stadsregio.rotterdam.nl/?ID=12030>]. In: *Stadsregio Rotterdam; bouwen aan samenhang*, [<http://www.stadsregio.rotterdam.nl>]. Bezocht op 13 juli 2005.