

Duurzaamheid als kader voor weging alternatieven

Voor het bepalen van een voorkeursalternatief bij gebiedsontwikkeling is een nieuwe aanpak nodig. Het begrip duurzaamheid kan het broodnodige kader bieden voor MER, MKBA en andere onderzoeken. Economen, milieudeskundigen, planologen en sociologen gaan een intensieve dialoog aan om tot gezamenlijke conclusies over alternatieven te komen. De stappen in het onderzoeksproces sluiten nauw aan bij fasen in het bestuurlijk onderhandelingsproces.

De traditionele aanpak kenmerkt zich door losstaande analyses en ongelukkige timing. Er worden veel studies gestart, allemaal met hun eigen vraagstelling, methodiek, deskundigen en timing. Milieudeskundigen ontwikkelen gedetailleerde milieu-effectrapportages (mer), een verplichting waarvan weinig bestuurders de meerwaarde zien. De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is het domein van het CPB of andere economen. Hun spelregels (de OEI leidraad) geven houvast, maar staan een creatieve discussie met andere onderzoekers of betrokkenen in de weg. Bij gebrek aan een overkoepelend kader voor alle studies is het vaak lastig om conclusies te trekken. En resultaten komen meestal pas op tafel als bestuurders allang afspraken met elkaar en andere 'stakeholders' hebben gemaakt over het voorkeursalternatief.

Verbinden

Juist nu is een nieuwe aanpak nodig. Allereerst stamt de gebruikelijke onderzoeks aanpak uit de tijd van sectorale projecten, terwijl in het beleid de nadruk verschoven is naar integrale gebiedsontwikkeling. Vervolgens zorgt MKBA juist bij ruimtelijke projecten eerder voor verwarring dan voor helderheid onder bestuurders: hoe kan een project dat uitstekend bijdraagt aan beleidsdoelen toch negatief scoren in de MKBA? En de nieuwe plan-mer kan een waardevol instrument bij gebiedsontwikkeling worden, mits ze verbonden wordt met andere domeinen. Tot slot daagt de commissie-Elverding met de leus 'sneller en beter' bestuurders uit om in korte tijd, en met 'zachte' informatie, een voorkeursalternatief te bepalen.

Duurzaamheid is de inhoudelijke kapstok voor projectbeoordeling 'nieuwe stijl'. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om processen op meerdere schaalniveaus en met een lange

tijdshorizon. Bestuurders hebben – soms conflicterende – doelen op economisch, maatschappelijk en ecologisch gebied. Juist dat zijn ingrediënten van het begrip duurzaamheid. Een toets op de bestuurlijke ambities voor duurzaamheid ('people', 'planet', 'profit') vormt één pijler van de projectbeoordeling. Voor een integraal beeld zijn verder toetsen nodig op haalbaarheid (maatschappelijk, financieel) en op harde milieu- en veiligheidseisen. De (plan-)mer is toegespitst op bestuurlijke vragen rond milieu en natuur én wettelijke eisen. De MKBA wordt uitgevoerd naast, niet in plaats van, de toets op de duurzaamheidsdoelen.

Teamwerk

Projectbeoordeling nieuwe stijl lukt alleen bij een interactieve en cyclische werkwijze. De integrale toetsing vereist dat milieudeskundigen, economen en andere specialisten in één team samenwerken. Verschillen van inzicht worden transparant gemaakt. Ook 'stakeholders' kunnen bijdragen

Projectbeoordeling nieuwe stijl lukt alleen bij een interactieve en cyclische werkwijze

aan de ontwikkeling van alternatieven en hun beoordeling. Onderzoekers leggen (tussen)resultaten voor aan bestuurders, die op basis daarvan nadere sturing geven aan het projectontwerp en verder onderzoek.

Een voorbeeld uit de praktijk is de RAAM-brief (Randstadbesluiten Amsterdam-Almere-Markermeer). Daarin nam het kabinet eind 2009 besluiten over een reeks projecten in de noordelijke Randstad. Voor de ruimtelijke groei van Almere zijn drie alternatieven onderzocht, met een westelijke, een



oostelijke en een centrale oriëntatie. Aan die ruimtelijke alternatieven werd allereerst infrastructuur gekoppeld, bijvoorbeeld een IJmeerverbinding aan het westelijke model. De alternatieven verschilden verder onder meer in de investeringen in de natuur van IJmeer en Markermeer.

Op verzoek van het Rijk hebben onze bureaus twee nauw samenhangende analyses uitgevoerd. Allereerst een snelle milieu-beoordeling gericht op enkele hoofdpunten voor besluitvorming. Daarnaast een toets van de alternatieven op bestuurlijke doelen voor de noordelijke Randstad, alsmede op haalbaarheid. De twee onderzoeken zijn parallel uitgevoerd, via een reeks intensieve workshops met verschillende disciplines. 'Harde' data uit modellen waren welkom, maar de nadruk lag op 'expert judgments'. Door deze flexibele, interactieve aanpak lagen de resultaten na drie maanden op tafel.

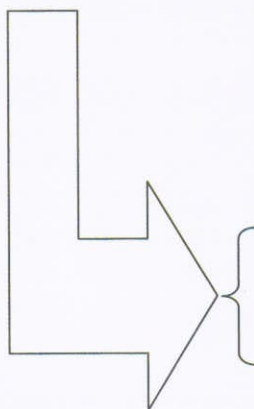
Onderbouwing

De analyses leidden tot interessante inzichten. Uit de milieuanalyse bleek dat verstedelijking in het IJmeer mogelijk is nadat stevig is geïnvesteerd in de ecologische kwaliteit van dit Natura 2000-gebied. En dat die natuurontwikkeling ook buitendijks bouwen en recreatie elders in het gebied mogelijk maakt. Dilemma's rond landschappelijke kwaliteit van het IJmeer werden uitgediept: vormt de IJmeerverbinding een verrijking of juist een verarming? Bij de toets op duurzaamheid kwamen maatschappelijke effecten, vaak verwaarloosd in ruimtelijke analyses, aan bod. Juist het westelijke model leidt tot een meer diverse bevolking in Almere, waardoor de kans op sociale problemen verkleint. Alles afwegende was de conclusie dat de oostelijke variant moest afvallen en dat de voorkeur uitgaat naar de westelijke variant, met de financiële haalbaarheid van de IJmeerverbinding als zorgpunt.

De echte keuzen over het gebied staan op de agenda van de komende rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer. Die structuurvisie biedt een mooie kans om het potentieel van de nieuwe aanpak volledig te benutten.

Van milieuanalyse naar integrale beoordeling op bestuurlijke doelen.

Alternatief	Almere West	Almere Alzijdig	Almere Band	Almere Oost
Effect				
Natuur				
EHS, PEHS	1	2	2	4
Soortenrijkdom	1	2	2	4
Populatie- en habitatomvang	1	2	2	4
Landschap, cultuurhistorie, archeologie				
Landschap behoud	3	4	2	1
Landschap ontwikkeling	1	3	4	2
Cultuur historie	2	4	1	2
Archeologie en aardkundige waarden	1	2	2	4
Klimaat				
Adaptatie	1	1	1	1
Mitigatie	1	2	3	4
Leefomgevingskwaliteit				
Geluid	2	2	1	1
Luchtkwaliteit	1	2	3	4
Water				
Waterkwaliteit	1	2	2	4
Waterkwantiteit	1	1	1	1



Doelen		Alternatieven				
		West	Alzijdig	Band	Oost	
People	1. Sterkere differentiatie woon- en werkmilieus	1	2	3	4	
	2. Leefbaarheid en (metropolitane) voorzieningen	1	2	3	4	
	3. Meer sociale dynamiek en diversiteit	1	2	3	4	
Planet	4. Biodiversiteit	1	2	2	4	
	5. Klimaat (bestendigheid)	1	2	3	4	
6. Landschappelijke differentiatie en kwaliteit	Behoud	3	4	2	1	
	Ontwikkeling	1	3	4	2	
Profil	7. Een internationaal concurrerend bedrijfsleven	1	2	3	3	
	8. Bereikbaarheid in en van stedelijk netwerk NR	2	1	4	3	
	9. Versterking Dubbelstad A'dam-Almere en stedelijk netwerk NR	1	2	3	4	
Haalbaarheid en risico's	10 a Technisch	4	2	1	3	
	10 b Financieel	Investerings infra	2	3	1	3
		Risico's markt	2	1	3	4
	10 c Juridisch, procedureel	4	2	1	2	
	10 d	Flexibiliteit	4	2	1	3
Robuustheid		2	1	4	4	
10 e Draagvlak	Nationaal, bestuur regio, natuurorganisaties	1	2	3	4	
	Oude land, milieuorganisaties	4	3	1	1	

Waren bij de RAAM-brief de MKBA en de milieu- en duurzaamheidsanalyse nog gescheiden sporen, bij de structuurvisie kunnen ze elkaar versterken. Een integrale benadering van milieu en duurzaamheid zal cruciaal zijn om keuzen te maken die het sterkst bijdragen aan de ecologische, economische en maatschappelijke kwaliteit van de noordelijke Randstad én financieel en maatschappelijk haalbaar zijn.

↑ Pieter Janse (CE, Delft), www.ce.nl

↑ Michiel van Pelt (Ruimtelijk Advies Management, Rotterdam), www.michielvanpelt.com