

Eindrapportage Waardering in Coproductie (P3065)

Rotterdam,
Mei 2009

Prof. dr. Jurian Edelenbos (projectleider/penvoerder)
Drs. Nienke van Schie
Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde

0. Samenvatting

Achtergrond en aanleiding project *Waardering in Coproductie*

Dit eindrapport beschrijft het LmW-project *Waardering in Coproductie* dat in de periode februari 2006 tot en met februari 2009 is uitgevoerd. Het project gaat over de herinrichting van het gebied ten noordoosten van Arnhem; de Oranje-, Wilhelmina-, Suzanna- en Elisabethpolder (zwart omlijnd en gearceerde gebied ten noordoosten van Arnhem in onderstaande figuur).



Het gebied Rondom Arnhem kent een roerige geschiedenis. In 1998 werd de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 gepresenteerd; een visie op de ontwikkeling van Middelburg en omgeving die deels wordt uitgevoerd, maar deels ook stuit op weerstand van de bevolking. In 2004 volgde de Gebiedsvisie Rondom het Veerse Meer. In deze gebiedsvisie werd (o.a.) het recreatiegebied ten noordoosten van Arnhem aangemerkt als 'hotspot'. Een specifieke invulling van dit gebied met potentie was gewenst. In combinatie met de evaluatie (in 2005) en herijking (2006-08) van de Kwaliteitsatlas vormde dit aanleiding tot de samenstelling van een consortium dat zich ten doel stelde om een gedragen plan voor de inrichting van het gebied ten noordoosten van Arnhem op te stellen, op een sterk interactieve wijze samen met bewoners en ondernemers uit het gebied.

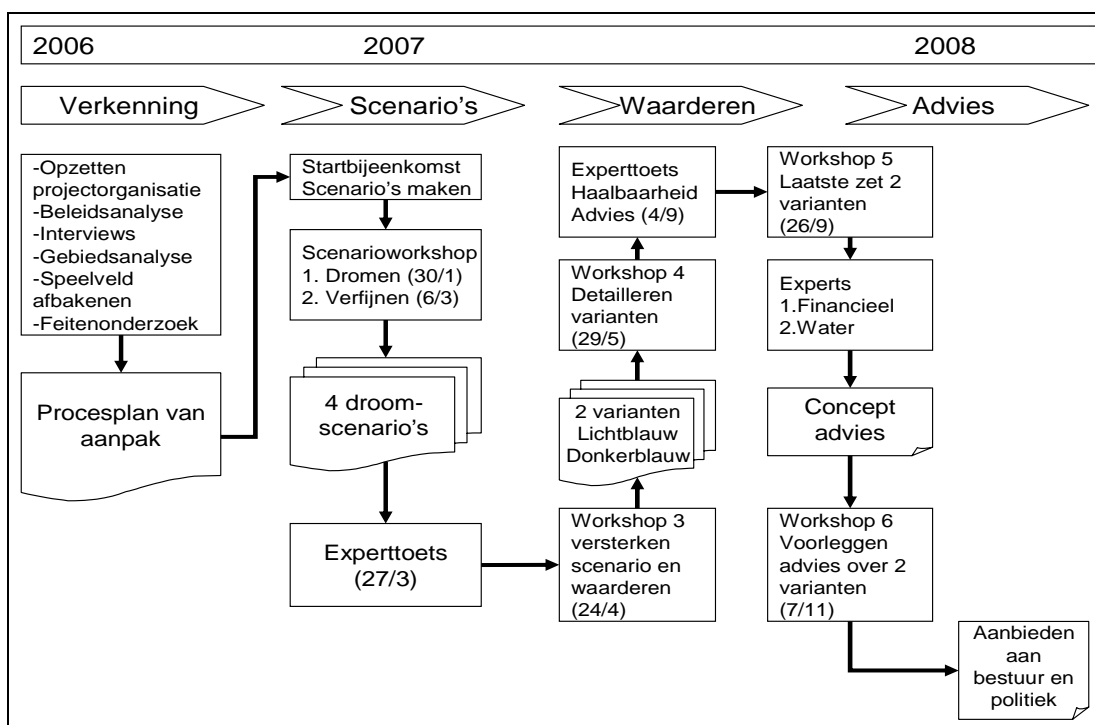
Het doel van het project was tweeledig: (1) het praktijkdoel was om een advies te geven dat is gemaakt door bewoners en ondernemers in het gebied (samengekomen in de adviesgroep), ondersteund door overheden en belangenorganisaties, (2) het wetenschappelijk doel was om nieuwe kennis en inzichten te genereren over processen van coproductie en cowaardering specifiek voor integrale waterprojecten.

Het advies is aangeboden aan de gemeenteraad van Middelburg, die in een brede politiek-bestuurlijke afweging een besluit zal nemen over de toekomst van het gebied, in relatie tot bredere regionale ontwikkelingen. Dit advies reikte daarvoor de argumenten aan, gebaseerd op de waarden en (toekomst)perspectieven van betrokkenen.

Aanpak van het project

Beoogd eindresultaat van het proces van coproductie en cowaardering was het geven van een advies. Daarom is het proces ingestoken als een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), met het doel daarmee de aspecten en argumenten voor de uiteindelijke afweging aan te dragen.

Het advies is gemaakt door de adviesgroep; de bewoners en ondernemers in het gebied. Zij zijn daarbij ondersteund door een groep van experts van overheden en belangenorganisaties. Onderstaande figuur toont de stappen in het proces. In de Verkenningfase zijn o.a. interviews uitgevoerd en is een gedragen Plan van Aanpak opgesteld met randvoorwaarden. In de fasen 'Scenario's maken' en 'Scenario's waarden' zijn door de adviesgroep scenario's ontworpen voor de herinrichting van het gebied, gebaseerd op de waarden en percepties van de deelnemers. Deze scenario's zijn aangepast en verbeterd naar aanleiding van suggesties van experts en zijn op haalbaarheid beoordeeld. Vervolgens is een advies aan de gemeenteraad opgesteld.



Uitgangspunt was om op basis van samenwerking een gebied in te richten waarbij ruimte voor water werd gecombineerd met o.a. commerciële, urbane, hydrologische en ecologische functies. In de methode en proces van cowaardering is gepoogd om waarden en perspectieven ten aanzien van water en andere ruimtelijke functies (bijv. natuur, landbouw, infrastructuur, recreatie) zichtbaar te maken en aan elkaar te verbinden tot een samenhangend ruimtelijke totaalpakket voor een specifiek gebied, in dit geval het gebied ten noordoosten van Arnemuiden.

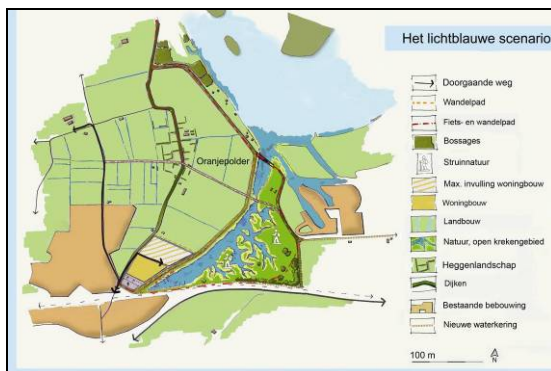
Om de haalbaarheid van de scenario's te beoordelen, is in het project ruim aandacht besteed aan het ontwikkelen en uitvoeren van een interactieve MKBA (maatschappelijke kosten-baten analyse). Haalbaarheid is daarbij breed aangevlogen. In de eerste plaats is

haalbaarheid een vraag van (technische) uitvoerbaarheid. Daarnaast zijn echter ook (financiële) *betaalbaarheid* en (maatschappelijke) *haalbaarheid* van belang bij een afweging. ‘Haalbaarheid’ impliceert een beoordeling van ‘de mate van waarschijnlijkheid’ dat een project kan worden uitgevoerd. Dat betreft financiële aspecten; of de ingrepen betaald kunnen (en willen) worden, maar ook maatschappelijke aspecten; of de ingrepen worden geaccepteerd (en gewaardeerd) door de betrokken partijen. Om deze brede haalbaarheid te onderzoeken zijn van de ontwikkelde gebiedsscenario’s de consequenties van ingrepen vergeleken; de verwachte benodigde investeringen en de mogelijke waardevermeerdering als gevolg van die investeringen voor het gebied op de korte en langere termijn.

Er is uiteindelijk een proces van *co-waardering* tot stand gekomen waarin zowel waarderingen van betrokkenen als waarderingen van experts een plek hebben gekregen. Daarbij is niet alleen gekeken naar de financieel te berekenen kosten, maar ook naar de negatieve gevolgen van ingrepen die niet in euro’s gewaardeerd kunnen worden. Ook wat betreft de baten zijn zowel financieel meetbare (verwachte) waarden en waardevermeerderingen als de meerwaarden zoals die door de betrokkenen worden gepercipieerd (niet financieel uitgedrukt), betrokken.

Resultaat: twee scenario’s, licht- en donkerblauw

Alle leden van de adviesgroep zagen water als het bindende element van de toekomstige inrichting van het gebied. Drijvende kracht achter beide scenario’s is dan ook het terugbrengen van water, waarmee het historisch karakter van het gebied wordt benadrukt. In het lichtblauwe scenario dient dit ter versterking van een landschappelijke uitstraling en extensieve recreatie. In het donkerblauwe scenario dient dit ter versterking van een aantrekkelijke woonomgeving en intensieve recreatie.



Het lichtblauwe scenario



Het donkerblauwe scenario

Redenering Lichtblauw scenario

Het terugbrengen van water is de drijvende kracht achter het veiligstellen van de waardevolle rust en ruimte in het gebied. Door meer water aan te leggen wordt de extensieve recreatie in het gebied versterkt en wordt meer ruimte gemaakt voor een landschappelijke uitstraling van het gebied. Met diverse onderdelen wordt het historisch karakter van het gebied benadrukt en komt de relatie van Arnhem met het water tot haar recht. Hierbij is de waarde van het scenario dat het uitdrukkelijk niet ‘meer van

hetzelfde' biedt, maar juist het contrast met diverse omliggende gebieden wordt versterkt. Rode draad voor de inrichting van het gebied is dus water in combinatie met rust, ruimte en een historische invulling, passend bij de schaal van het gebied.

Redenering Donkerblauw scenario

Het terugbrengen van water is de drijvende kracht achter het intensiever benutten van het gebied. Door meer water aan te leggen wordt de intensieve recreatie in het gebied versterkt en wordt ruimte gemaakt voor meer (zowel dag- als verblijf-) recreatieve voorzieningen. Ook hierbij wordt met diverse onderdelen het historische karakter van het gebied versterkt, wat aantrekkelijk is voor de recreatie. Daarnaast wordt voorzien in de vraag naar woningen door zowel de lokale bevolking als de regio, door een woonomgeving aan te bieden die duidelijk verband houdt met de waterrijke omgeving. Rode draad voor de inrichting van het gebied is dus water in relatie tot recreatie en wonen.

Politieke afhandeling

Het advies is aangeboden aan de gemeenteraadscommissie Ruimtelijke Ordening van de gemeente Middelburg op 19 december 2007. Sindsdien wordt binnen de gemeente gewerkt aan de inbedding van het advies in de herijking van de Kwaliteitsatlas en wijziging van het bestemmingsplan. Tot op heden (februari 2009) heeft de gemeenteraad het advies nog niet behandeld.

Conclusies en aanbevelingen

In het ontwerp en de uitvoering van dit project hebben drie onderzoekshypothesen centraal gestaan (die zijn ontwikkeld vanuit bestuurskundige literatuur en eerder verricht onderzoek):

1. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke plannen.
2. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot plannen waarin verschillende ruimtelijke functies (natuur, water, recreatie, landbouw, infrastructuur, etc.) integraal worden meegenomen in de ruimtelijke planontwikkeling.
3. Meervoudige inbedding van ruimtelijke processen van interactieve planontwikkeling en cowaardering leidt tot doorvertaling en doorwerking van plannen in formele besluitvorming.

Hypothese 1:

Wanneer we terugkijken dan kunnen we de conclusie trekken dat het proces van coproductie en cowaardering geleid heeft tot maatschappelijk steun voor de twee scenario's in het advies aan de bestuurders. Gedurende het hele interactieve traject is de betrokkenheid en deelname aan de bijeenkomsten van de adviesgroep constant gebleven. Via het proces van cowaardering hebben de verschillende belanghebbenden hun percepties en waarderingen voor verschillende ruimtelijke functies kunnen uiten en benadrukken. Uiteindelijk zijn deze waarden meegenomen als bouwstenen in het ontwikkelen van de scenario's (licht- en donkerblauw) die het advies voor bestuurders

hebben gevormd. Maatschappelijk draagvlak voor het proces en de twee scenario's is verkregen door de input van participanten serieus te nemen en een plek te geven in het bestuurlijke advies.

Hypothese 2:

Wanneer we terugblikken op het project dan kunnen we constateren dat via processen van coproductie en cowaardering verschillende perspectieven veel ruimte hebben gekregen en hebben bijgedragen aan een gevarieerd palet aan plannen en ideeën, zoals gebleken is uit de scenario's. Door constant de plannen te benaderen vanuit verschillende aspecten en bouwstenen (infrastructuur, water, wonen, etc.) en deze aspecten transparant te maken en houden, zijn plannen en scenario's integraal tot ontwikkeling gebracht. Dit heeft uiteindelijk tot integrale scenario's geleid waarin weliswaar verschillende accenten zijn gelegd (lichtblauw meer op natuur, landbouw, rust en ruimte; donkerblauw meer op wonen aan water, recreatie en dynamiek) maar waarin onderlinge afstemming en evenwicht tussen functies centraal heeft gestaan.

Hypothese 3:

Dit LmW-project is van tevoren en gaandeweg het proces zodanig opgezet en georganiseerd dat zoveel mogelijk is gepoogd tegemoet te komen aan de vier 'interfaces' tussen het proces van coproductie en cowaardering en formele beleids- en besluitvormingstrajecten: (1) beleidsmatige processen (de gangbare ambtelijke procedures en beleidsvormingstrajecten), (2) bestuurlijke processen (trajecten van wethouders, gedeputeerden, etc.), (3) experttrajecten (deskundige kennis, advies, etc.), en (4) politieke processen (zoals bijvoorbeeld gemeenteraad en -commissies). Dit om de kans op doorwerking van plannen in formele besluitvorming te vergroten.

Het advies drong maar moeilijk door tot het politieke niveau van besluitvorming. De uiteindelijke geringe doorwerking van het maatschappelijk advies aan lokale bestuurders is te verklaren vanuit de uiteindelijk zwakke inbedding op met name beleidsmatig, bestuurlijk, en expertgebied. De geringe beleidsmatige inbedding kwam tot uitdrukking toen een stap terug werd gezet van 'de scenario's zouden integraal worden opgenomen in de Kwaliteitsatlas' naar uiteindelijk 'de scenario's worden meegenomen bij het herijken van de Kwaliteitsatlas'. Ook de bestuurlijke interface kende gaandeweg minder kracht. Dit had onder andere te maken met tussentijdse verkiezingen waarbij de eerder betrokken wethouder, die voorstander was van het project, werd vervangen door een andere wethouder die terughoudender was en zich minder sterk schaarde achter het project. Tenslotte bleek het moeilijk om het expertspoor (externe adviseurs en ambtenaren vanuit verschillende organisaties) te activeren en te verbinden met het interactieve proces. Deels is dit te wijten aan de opzet en organisatie van het proces; we hadden wellicht eerder en sterker moeten aansturen op het sterker maken van de verbinding. Relatief laat (maart 2007) is meer geïnvesteerd in het expertspoor. Hierdoor waren de geesten van de betrokken experts niet op tijd rijp gemaakt voor hun –voor velen ongebruikelijke- rol en inbreng in dit project. Vele experts stelden zich afwachtend, argwanend en teruggetrokken op. Door de late betrokkenheid en relatief afwachtende houding hebben experts ook niet datgene toegevoegd (het haalbaar en uitvoerbaar maken van de plannen en scenario's via de interactieve MKBA) wat we eigenlijk hadden beoogd en verwacht.

Uiteindelijk was het plan dat uit het proces van coproductie en cowaardering kwam te groots voor sommige lokale ambtenaren en bestuurders en werd met name kritiek geuit op het ontbreken van een financiële paragraaf voor de uitvoering van dit plan, wat overigens nooit de afspraak was. Wel was afgesproken dat een overzicht zou worden geboden van alle aspecten voorzien van kwantitatieve (eventueel in geld uitgedrukt) en kwalitatieve onderbouwingen via een interactieve MKBA. Bestuurders en ambtenaren van de gemeente Middelburg probeerden de ‘begroting’ voor dit plan rond te krijgen vanuit de exploitatie van gronden en verkoop van (nieuw te bouwen) woningen op korte termijn. Het is niet de bestuurscultuur van de gemeente Middelburg om lange termijn beslissingen te nemen en te denken in investeringsbereidheid en het zoeken naar andere partners (markt en andere overheden) om dit project mede te financieren. Het project, dat multifunctioneel en multi-organisatieel van aard was, werd gecategoriseerd binnen de functie wonen en binnen de organisatie van de gemeente Middelburg alleen. Deze focus werd niet verbreed gedurende het proces, en werd in toenemende mate benadrukt. Ook het (voorgestelde) gefaseerd uitvoeren van het plan kwam niet in beeld, omdat het bestuur gaandeweg het project andere keuzes maakte voor uitbreidingslocaties voor woningen. Hiermee kwam minder accent te liggen op het noordoosten van Arnemuiden als uitbreidingslocatie en zag de gemeente de noodzaak niet meer om dit gebied te oormerken als kansrijk gebied. Dit kwam ook tot uitdrukking in de verwerking van het advies in de herijkte Kwaliteitsatlas: deze belicht de scenario’s slechts in relatie tot de woningvraag, en adviseert om die reden het minder intensieve scenario.

Uiteindelijk kan de politiek nog wending brengen, als de Kwaliteitsatlas formeel wordt goedgekeurd. De ‘politieke interface’ bleek sterk te zijn. Raadsleden waren regelmatig aanwezig bij workshops en volgden het proces met belangstelling. Tegen de zomer van 2009 zal duidelijk worden hoe sterk de politieke interface was en welke invloed deze verbinding heeft op de daadwerkelijke doorwerking van het advies waarin veel stakeholders veel tijd en moeite hebben gestoken. Dan zal (na verscheidene malen uitstel) de geherijkte kwaliteitsatlas met paragraaf gewijd aan het advies door de Raad worden besproken.

Aanbevelingen

Een aantal algemene aanbevelingen met betrekking tot het proces:

Betrokkenheid

- Betrokkenheid bij het proces staat open voor die individuen en (georganiseerde) partijen die vinden dat ze een belang hebben in de te nemen beslissing. Daarbij is het noodzakelijk dat participanten erop vertrouwen dat zij serieus genomen worden en hun standpunten daadwerkelijk worden betrokken.
- Het gevoerde proces is van groot belang voor het verkrijgen van draagvlak. Het is eerder de manier waarop participanten betrokken worden die maakt dat het eindresultaat gedragen is dan dat het eindresultaat hun waarden daadwerkelijk (inhoudelijk) reflecteert.
- Besteed aandacht aan symbolen en ceremonieën (een startbijeenkomst, symbolische overhandiging) en vier de successen. Organiseer kritiek.

Inbedding in bestaande procedures en gebruiken

- Zorg voor inbedding in bestaande plan- en besluitvormingsprocedures en gebruiken op politiek, beleidsmatig en uitvoeringsniveau.
- De besluitnemers moeten hun besluit / keuze kunnen beargumenteren en uitleggen, waarvoor zij zowel financiële als niet-financiële informatie nodig hebben. Deze informatie (waarden) dient tijdens het proces te worden geïnventariseerd.
- Bij (interactieve) gebiedsontwikkeling vervult de gemeente verschillende rollen. Deze rollen zijn moeilijk naast elkaar te handhaven en belemmeren transparantie van het proces. Bovendien zijn de rollen van de gemeente kwetsbaar door regelmatige (en onvoorspelbare) wisselingen van de wacht van sleutelfiguren, zoals de verantwoordelijk wethouder. Daar moet gedurende het proces rekening mee worden gehouden.
- Het betrekken van experts van relevante (maatschappelijke) organisaties en overheden is van groot belang. Het is echter ook een potentieel struikelblok. Binnen organisaties heersen bepaalde gebruiken met betrekking tot de informatievoorziening voor besluitvorming en de processen van planontwikkeling. Deze gebruiken kunnen dominant zijn en alternatieve methoden in de weg staan, door het vasthouden aan oud instrumentarium of padafhankelijkheid.

Aansluiting bij heersende perspectieven en waarden

- Regelmatige en voortdurende verificatie van gegevens en volledige openheid van het proces zijn van groot belang; laat telkens zien hoe gegevens zijn verwerkt en laat eventuele analyses en conclusies beoordelen. Het proces moet voortdurend openstaan voor andere of nieuwe inzichten, argumenten en/of sub-waarden.
- Door het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven te benaderen, kan worden getoond dat verschillende oplossingen mogelijk zijn, wat padafhankelijkheid kan doorbreken.
- Divergentie en daarna reframing en convergentie van ideeën (van dromen / concepten naar visies / uitvoerbare plannen) is van belang om consensus over de betrokken waarden te creëren.

Daarnaast kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd op het vlak van het opzetten en uitvoeren van een proces en methode van cowaardering.

1. Brede inventarisatie Opstelling van een brede inventarisatie van het gebied, waarbij in kaart wordt gebracht wat actoren en stakeholders in het gebied belangrijk vinden en ook waarom men dat vindt: welke (mogelijk impliciete) waarden schrijft men toe en welke redenen heeft men daarvoor. Deze inventarisatie wordt gedurende het proces constant bijgewerkt en aangevuld.
2. Opstelling Plan van Aanpak Opstelling van een door de betrokkenen gedeeld plan van aanpak, waarin wordt beschreven wat men vindt dat het probleem is, op welke manier (het proces) daar een oplossing voor gezocht wordt en welke (procesmatige) randvoorwaarden er worden gesteld aan het eindresultaat.
3. Zorg voor inbedding van het proces op diverse niveaus:

- Politiek (op de hoogte houden, controlefunctie Raad toepassen, aansluiting bestaande plannen en besluitvormingsprocedures)
 - Uitvoerend (op de hoogte houden, rol in begeleiding en sturing, aansluiting bestaande plannen en besluitvormingsprocedures)
 - Professional/expert (betrekken bij ontwikkeling van plannen en beoordeling haalbaarheid)
 - Beleidsmatig (respecteer bestaand beleid en sluit aan bij bestaande besluitvormingsprocedures en producten)
 - Sociaal (investeer in het creëren van vertrouwen bij burgers, experts en politiek, gebruik waarden als basis van de planontwikkeling, streef naar consensus over te betrekken waarden)
4. Discussie en specificatie van belangrijke waarden In workshops met participanten uitwerking van de in stap 2 geïdentificeerde waarde-thema's tot idealen ('droomscenario's), zonder aandacht te besteden aan financiële, technische of andere beperkingen (met uitzondering van de in stap 1 vastgestelde randvoorwaarden van participanten). Dit wordt gedaan door ideeën te verzamelen, deze gezamenlijk te clusteren en de belangrijkste waarden te selecteren.
 5. Visualisatie en specificatie De in stap 4 geselecteerde waarden tot uitdrukking brengen in ruimtelijke onderdelen van het gebied en deze visualiseren. Er wordt een schets van de nieuwe (gedroomde) inrichting gemaakt door tekenaars, die dient als illustratie bij de storyline.
 6. Specificeren De storyline en schets bespreken met experts in relatie tot technische haalbaarheid en alternatieve mogelijkheden. De resultaten van de bespreking met experts voorleggen aan de participanten. Aan de hand van deze 'beperkingen van de realiteit' worden de 'droomscenario's' nader gespecificeerd. De storyline en de kaart van de ruimtelijke inrichting worden aangepast aan de nieuwe inzichten.
 7. Waardering van onderdelen De 'droomscenario's' opdelen in onderdelen van de ruimtelijke inrichting (water, infrastructuur, wonen, groen, landbouw, etc.). Daarbij worden de argumenten (waarden) vermeld op basis waarvan is gekozen voor de specifieke inrichting. De 'droomscenario's' worden aan de volledige groep participanten gepresenteerd, waarna de participanten de onderdelen en bijbehorende argumenten rangschikken en waarderen.
 8. Identificatie belangrijkste waarden Aan de hand van de waardering in stap 7 de belangrijkste waarden vaststellen. Deze worden geverifieerd bij de participanten (feedback). Op basis van de belangrijkste waarden worden nieuwe thema's samengesteld, die worden uitgewerkt tot één of enkele nieuwe scenario's. Er wordt opnieuw een visualisatie gemaakt en een argumentatielijst opgesteld.
 9. Feedback Opnieuw vaststelling van onduidelijkheden en vragen met betrekking tot de nieuwe scenario's. Met behulp van experts worden antwoorden en ruimtelijke oplossingen gezocht, die zo goed mogelijk overeenkomen met de percepties achter de scenario's. Deze gegevens worden aan de participanten gegeven, die de scenario's hieraan (mogelijk) aanpassen.
 10. Financiële waardering De kostenbepalende (hoofd-)onderdelen van de scenario's financieel waarderen door een planeconoom, op basis van kentallen, berekeningen en 'expert guess'. Daarbij gaat het om de verwachte financiële kosten van ingrepen, vanuit het perspectief van de betaler (in veel gevallen de gemeente).

11. Opstelling afwegingstabel Opstelling van een tabel waarin de scenario's op basis van hun (verwachte) gevolgen/effecten worden vergeleken. De scenario's worden opgedeeld in de afzonderlijke onderdelen of ingrepen die worden voorgesteld, met de bijbehorende voor- en nadelen van deze ingrepen. Betrek hierin zowel de (verwachte) financiële kosten en opbrengsten van de plannen, als de (verwachte) niet-financiële gevolgen. De niet-financiële gevolgen kunnen zowel positief (voordeel; 'opbrengst'), als negatief (nadeel, 'kost') zijn. Bespreek de tabel en vul deze aan samen met experts. Voer een discussie over het belang van verschillende soorten waarden en probeer verschillende perspectieven op het onderwerp te tonen en padafhankelijkheid te doorbreken. Belangrijk is een (onder de experts) gedeelde interpretatie van de MKBA en de rol van deze methode in het besluitvormingsproces.
12. Onderbouw de resultaten De in de tabel geëxpliciteerde waarden kunnen worden gebruikt om de resultaten van het proces te onderbouwen. De tabel dient als input voor de besluitnemers; zij kunnen de argumenten en perspectieven gebruiken om een afweging te maken, een beslissing te nemen en deze te onderbouwen. Het is van belang aan te sluiten bij bestaande besluitvormingsprocessen.
13. Evaluatie ex post In een ex post evaluatie kan worden geïnventariseerd:
 - of het eindresultaat de waarden van betrokkenen voldoende reflecteert en of het eindresultaat wordt gedragen (inhoudelijk).
 - of de betrokkenen vinden dat hun waarden (afdoende) zijn betrokken gedurende het proces (procesmatig).

Ontwikkelingsperspectief

Terugkijkend kunnen we concluderen dat het project in Arnemuiden diverse successen heeft gekend. Zo was de adviesgroep zeer goed in staat om zelfstandig tot integrale plannen te komen voor herontwikkeling van een regionaal gebied, wat resulteerde in maatschappelijk draagvlak. Er kan echter ook een aantal knelpunten worden geïdentificeerd, die deels kunnen worden toegeschreven aan de (veranderlijke) bestuurlijke en politieke omstandigheden, maar ook deels aan de projectopzet en – uitvoering. Zo bleek de heersende lokale bestuurscultuur en nadruk op (technische) expertise (met de daarbij geldende werkwijzen, zienswijzen en gehanteerde methoden) moeilijk te veranderen.

Het project is ingezet op het vormgeven van cowaardering waarin een MKBA methodiek op een interactieve manier invulling is gegeven. Vanuit verschillende actorperspectieven is invulling gegeven aan het waarderen (monetair, kwantitatief en kwalitatief uitgedrukt) van verschillende ruimtelijke functies (water, infrastructuur, natuur, milieu, etc.). Deze benadering had een aantal verschillen met een reguliere MKBA-aanpak tot gevolg. Een ontwikkelingsperspectief voor cowaardering en de interactieve uitvoering van een MKBA is een zodanig *proces en methode van gemeenschappelijke kennisvorming* te ontwikkelen en uit te voeren dat ruimte biedt aan perspectieven en waarden van zowel belanghebbenden (burgers, bedrijven, boeren), als experts en bestuurders. De reguliere benadering en methodiek van MKBA zou in deze richting verder ontwikkeld moeten worden wil zij een rol van betekenis kunnen spelen in complexe processen van ruimtelijke besluitvorming met daarin een belangrijke rol van water.

1. Inleiding

1.1. Onderwerp onderzoek

Het gebied ten noordoosten van Arnhem kent een roerige geschiedenis. In 1998 werd de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 gepresenteerd; een meeslepende en verregerende visie op de ontwikkeling van het gebied. Deze visie werd echter niet onderschreven door de betrokkenen en stuitte op sterke weerstand. Delen van de visie werden (en worden) uitgevoerd, maar in andere delen – zoals in het gebied ten noordoosten van Arnhem – gebeurde niets. Vervolgens werd in 2004 de Gebiedsvisie Rondom het Veerse Meer uitgebracht, met ook een visie op het gebied. Doel van deze visie was z.g. deelgebiedvisies op te stellen voor de geïdentificeerde ‘hotspots’, waarvan de Oranjepolder/-plaat er een is. Dat vormde de aanleiding om de diverse ideeën aan elkaar te knopen en een plan te maken dat niet alleen aansluit bij de bestaande visies, maar ook gedragen wordt door de bevolking.

Maar de historie van het gebied gaat verder. Iedereen kent het lied: “Als de klok van Arnhem welkom thuis voor ons zal luiden...”. De tijden waarin de klok van Arnhem troost bracht voor de vissers die van zee terugkwamen, zijn echter verdwenen. De Arnhemmond verdween door verzanding en later vertrok de vissersvloot naar Vlissingen. Sindsdien is het stiller geworden in Arnhem en is van de ooit bloeiende Hanzestad weinig meer terug te vinden in het landschap. De rijke vissershistorie leeft echter des te meer in de huizen en hoofden van de bewoners, getuige de ankers in voortuinen en de traditionele gouden oorbel.

Tegenwoordig is op economisch, sociaal en ecologisch terrein het elan naar de achtergrond geraakt in het gebied. In plaats van handel of visserij is nu landbouw in de polders de belangrijkste economische drager. Het gebied heeft zich ontwikkeld tot een interessant recreatiegebied, dat wordt bezocht door watersporters en toeristen uit zowel de nabije omgeving als uit het buitenland. Niettemin heeft de recreatie te kampen met dalende bezoekersaantallen en heerst de gedachte dat het gebied meer potentie heeft dan op dit moment wordt benut. Door middel van dit project wilden de consortiumleden die potentie tot uiting brengen. In overeenstemming met het gedachtegoed ‘Leven met Water’ wilden zij de mogelijkheid verkennen om Arnhem weer te verbinden met het (open) water en dit te gebruiken als vliegwiel om nieuwe ontwikkelingen op zowel ecologisch als sociaal en economisch terrein in gang te zetten. Onder de naam ‘Rondom Arnhem’ werd een interactief traject gestart. Het projectgebied betrof de vier polders ten noordoosten van Arnhem, te weten: de Oranje-, Wilhelmina-, Elisabeth-, en Suzannapolder. Figuur 1 toont het projectgebied.



Figuur 1: Het projectgebied Rondom Arnhemuiden

1.2. Probleemstelling

Als het uitgangspunt is op basis van samenwerking met elkaar een gebied in te richten waarbij ruimte voor water wordt gecombineerd met onder andere commerciële, urbane, hydrologische en ecologische functies, dan is het zaak gelijkwaardigheid tussen de belanghebbende actoren te creëren. Gelijkwaardigheid tussen actoren bestaat onder andere uit gelijkgeschakelde en gedeelde kennis, gelijkgeschakelde en gedeelde waardering en gelijkgeschakelde en gedeelde besluitvorming. Op deze wijze kunnen ook private actoren eigenaar worden van het vraagstuk en kunnen oplossingen op een werkelijk gedragen wijze tot stand komen. In interactieve processen wordt vaak alleen aandacht besteed aan het laatste aspect (gedeelde besluitvorming) terwijl in de eerdere fasen van kennisvorming en waardering niet wordt gelijkgeschakeld. En dat zijn juist de punten waar het op stuk kan lopen. Actoren begrijpen vaak niet waarom bepaalde alternatieven wel of niet kunnen worden gekozen doordat de weging van alternatieven vaak niet in coproductie plaatsvindt. Droombeelden kunnen niet verwezenlijkt worden als er bijvoorbeeld niet genoeg financiële middelen zijn of wanneer het vanuit technisch oogpunt niet realistisch is een bepaald plan uit te voeren. Dit wordt zichtbaar gemaakt door middel van een klassieke kosten-batenanalyse. Een dergelijke uitkomst kan weliswaar worden uitgelegd aan de betrokken actoren, maar als zij zelf niet participeren in dit onderdeel van het interactieve proces leidt dat gemakkelijk tot teleurstelling en cynisme, waardoor een proces kan vastlopen.

Een methode waarmee kan worden omgegaan met deze gevoeligheden – zo wordt onder andere in de bestuurskunde onderkend – gaat ervan uit alle actoren te betrekken bij de bepaling van kosten en baten van alternatieven, waardoor zij meer voeling krijgen en zelfstandig tot een afweging kunnen komen. Het gaat er dan niet om dat de experts vertellen wat wel en niet mogelijk is, maar dat de betrokkenen dat zelf inzien en ervaren

en zo tot een gemeenschappelijk besluit kunnen komen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt langs deze interactieve weg werkelijk gedeeld en gedragen. Een voorwaarde voor het betrekken van alle actoren bij MKBA is dat zij ook de kennis hebben om een afweging te maken, en dat de verschillende percepties op de inhoud van de kennis zijn gelijkgeschakeld. Kennisvorming vindt plaats door middel van leersessies waarbij de actoren kennis uitwisselen en vragen formuleren. Misschien belangrijker nog dan het verzamelen van kennis is dat wordt onderkend dat de betrokkenen verschillende percepties hebben op de feiten en dus deze feiten anders interpreteren, uitleggen en waarderen. Het is daarom van belang om in het proces uitgebreid aandacht te besteden aan dit aspect. Alleen dan kan er sprake zijn van gelijkgeschakelde en gedeelde kennis.

De kennisvragers uit het gebied (o.a. provincie Zeeland, waterschap Zeeuwse Eilanden en gemeente Middelburg) constateerden dat het gebied opnieuw ontwikkeld moet worden maar beseften tegelijkertijd dat het project alleen succesvol kan zijn wanneer alle stappen in het proces (hierna beschreven) interactief worden opgezet. Dat vereist dat alle belanghebbenden worden betrokken, en dat alle partijen moeten instemmen met het proces *en* de uitkomsten.

De probleemstelling voor dit project werd dan ook:

Hoe kan het waarderen van watergerelateerde inrichtingsalternatieven in coproductie worden vormgegeven bij de ontwikkeling van de vier polders ten noordoosten van Arнемuiden?

1.3. Doelstelling project

Het project kent een praktijkdoel en een wetenschappelijk doel:

- **Praktijkdoel:** innovatieve herinrichting van het gebied rond Arнемuiden nabij Middelburg door heropenen van de Arne, waarbij kennisontwikkeling, scenariobouw en waardering van scenario's op interactieve wijze zal plaatsvindt;
- **Wetenschappelijk doel:** nieuwe inzichten en kennis genereren rond coproductie en interactieve waardering van oplossingsalternatieven.

Het project speelde zich af op het snijvlak van praktijk, (wetenschappelijk) onderzoek en advies. Het project kende daarmee een fundamenteel wetenschappelijk karakter, alsook een praktisch karakter door in te spelen op de praktijk en met een praktijkgericht advies te komen.

1.4. Samenstelling consortium

Het consortium bestond uit de volgende organisaties:

- Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding Bestuurskunde (projectleider/penvoerder);

- TNO Bouw en Ondergrond;
- Tauw;
- Provincie Zeeland;
- Gemeente Middelburg;
- Rijkswaterstaat DZL;
- Dienst Landelijk Gebied; en
- Waterschap Zeeuwse Eilanden.

1.5. Opbouw van het eindrapport

In hoofdstuk 2 presenteren we de onderzoekshypothesen die centraal hebben gestaan in de opzet en uitvoering van dit project. In hoofdstuk 3 schetsen we de aanpak en geven we een beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden met de resultaten die dat (tussentijds) heeft opgeleverd. Hoofdstuk 4 beschrijft de producten, wetenschappelijk en maatschappelijk, die het project heeft opgeleverd. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken waarbij de onderzoekshypothesen opnieuw worden betrokken. Hoofdstuk 6, tenslotte, formuleert enkele aanbevelingen voor het opzetten en uitvoeren van processen van coproductie en cowaardering bij watergerelateerde gebiedsprojecten.

2. Onderzoekshypothesen

Bij aanvang van het project werd uitgegaan van een aantal assumpties, verwachtingen en onderzoekshypothesen. De eerste luidt:

1. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke plannen.

Korte toelichting op de hypothese: vanuit o.a. bestuurskundige literatuur (Edelenbos, 2000; Edelenbos en Klijn, 2006) wordt erop gewezen dat vroegtijdige betrokkenheid van stakeholders (NGO's, burgers, bedrijven, agrariërs, etc.) leidt tot groter maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke plannen. Met name het serieus en ordentelijk meenemen en consolideren van input van stakeholders in tussen- en eindproducten is van belang voor het creëren van maatschappelijk draagvlak.

2. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot plannen waarin verschillende ruimtelijke functies (natuur, water, recreatie, landbouw, infrastructuur, etc.) integraal worden meegenomen in de ruimtelijke planontwikkeling.

Korte toelichting op de hypothese: door het betrekken van verschillende stakeholders worden verschillende middelen (o.a. kennis, beslisbevoegdheid, geld) gemobiliseerd en gecombineerd opdat uiteindelijk vanuit verschillende perspectieven en waarden (water, landbouw, recreatie, leefbaarheid, natuur, etc.) problemen en ruimtelijke oplossingen worden benaderd en deze perspectieven ook ingebracht worden in de plannen wat dan weer leidt tot evenwichtigere en integrale oplossingsvarianten.

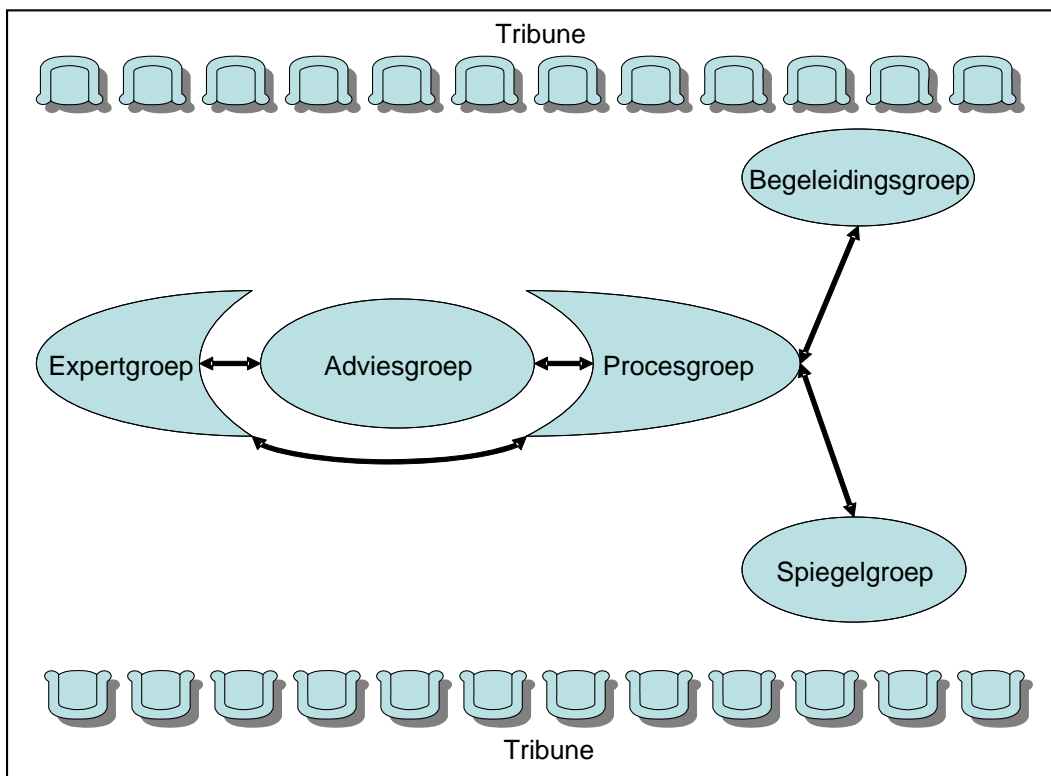
3. Meervoudige inbedding van ruimtelijke processen van interactieve planontwikkeling en cowaardering leidt tot doorvertaling en doorwerking van plannen in formele besluitvorming.

Korte toelichting op de hypothese: door het tegelijkertijd goed verbinden van de interactieve aanpak met de bestuurlijke, expert-, beleidsmatige en politieke context, zal de kracht van de plannen toenemen. De reden hiervoor is dat hierdoor o.a. expertkennis is meegenomen hetgeen leidt tot grotere haalbaarheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen. Ook zal bestuurlijke en politieke acceptatie worden vergroot omdat gaandeweg commitment onder bestuurders en politici is gekweekt. De adequate en meervoudige inbedding van processen van cowaardering in bestaande procedures en instituties zal de kans op doorvertaling en doorwerking in formele besluitvorming vergroten.

3. Aanpak en beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden met bijbehorende resultaten

3.1. Procesorganisatie

Bij het opstellen van het eindadvies waren veel mensen, partijen en organisaties betrokken. Deze zijn verdeeld in verschillende groepen, met ieder een eigen rol en functie in het project. Om het proces van scenario-ontwikkeling en waardering in goede banen te kunnen leiden is vroegtijdig een procesorganisatie in het leven geroepen. Daarbij hadden de onderzoekers (EUR, TNO en Tauw) de rol om als onafhankelijke procesbegeleiders hun expertise rond gebiedsontwikkeling, organisatie van interactieve processen en waarderingstechnieken in te zetten. De diverse deelnemers zijn in verschillende groepen ingedeeld, met ieder een eigen rol en functie in het project (zie figuur 2). De adviesgroep stond centraal omdat deze groep het advies heeft opgesteld. Alle andere groepen ondersteunden de adviesgroep direct of indirect.



Figuur 2: De organisatie van het proces

Alle deelnemers hebben vanuit een bepaald belang en/of verantwoordelijkheid deelgenomen aan het proces, variërend van (privé-)maatschappelijke betrokkenheid tot zakelijke, deskundige of bestuurlijke betrokkenheid. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de onderscheiden groepen en hun rol. In bijlage 1 zijn (per groep) alle organisaties en personen vermeld die betrokken zijn geweest bij het project.

- *Adviesgroep*. De adviesgroep had als taak om gezamenlijk een advies te maken voor de gemeenteraad over de inrichting van het projectgebied. De groep is samengesteld

uit mensen met een direct belang in het gebied zoals bewoners, ondernemers en agrariërs.

- *Procesgroep*. Om het adviestraject praktisch te organiseren (het coördineren en uitvoeren van het werk, het bijeenroepen van mensen en het verzorgen van de communicatie voor het brede publiek), was een procesgroep actief, samengesteld uit de gemeente Middelburg, de provincie Zeeland, Rijkswaterstaat DZL, TNO en de EUR. Ten behoeve van de procesgroep waren twee subgroepen actief; een *communicatiegroep* voor de externe communicatie over het project en een *interne werkgroep* voor uitvoerende taken zoals interviews voeren, het advies schrijven en bijeenkomsten organiseren. Daarnaast is frequent contact geweest met de projectleider van de *Kwaliteitsatlas*.
- *Expertgroep*. Deze groep bestond uit experts van organisaties met een professioneel belang in het gebied¹. De experts in deze groep hebben specialistische kennis van het gebied en vervulden een belangrijke rol bij het beantwoorden van vragen vanuit de adviesgroep en het beoordelen van de uitvoerbaarheid van de scenario's. Binnen deze groep werden ook vertegenwoordigers van de Verkeersgroep Middelburg, deskundigen op het gebied van Ruimtelijke Ordening en financiën, landschappelijk architecten en stedenbouwkundigen geraadpleegd (o.a. Kwaliteitsteam). De expertgroep werd soms opgedeeld in enkele subgroepen met deskundigen op specifieke terreinen. Zo was er een *verkeersgroep*, een *watergroep* en een *financiële werkgroep*. Deze werkgroepen hadden o.a. tot doel het project ambtelijk in te bedden. Van de werkzaamheden van de expertgroep is een afzonderlijk ondersteunend document gemaakt.
- *Begeleidingsgroep*. In deze groep hadden bestuurders van de consortiumpartners als taak de procesgroep bij de inrichting van het adviesproces aan te sturen en bij te dragen aan de bestuurlijke en ambtelijke inbedding van het advies. Deze groep werd voorgezeten door de gedeputeerde en (later) de betrokken wethouder en kwam ongeveer een keer in de drie maanden bijeen om ontwikkelingen te bespreken en het project bestuurlijk aan te sturen.
- *Spiegelgroep*. Om de procesgroep te adviseren en de vernieuwende aanpak (interactief watermanagement en methoden van cowaardering) van het project Rondon Arnemuiden kritisch te volgen, is een spiegelgroep geformeerd bestaande uit wetenschappers en het innovatieprogramma "Leven met Water".
- *Tribune*. Alle belangstellenden die geen directe actieve bijdrage leverden aan het project konden plaatsnemen op de tribune; zij namen als toeschouwer deel aan de activiteiten. In deze groep zaten o.a. een aantal leden van de gemeenteraad, die daardoor het proces van scenario-ontwikkeling van dichtbij konden meemaken.

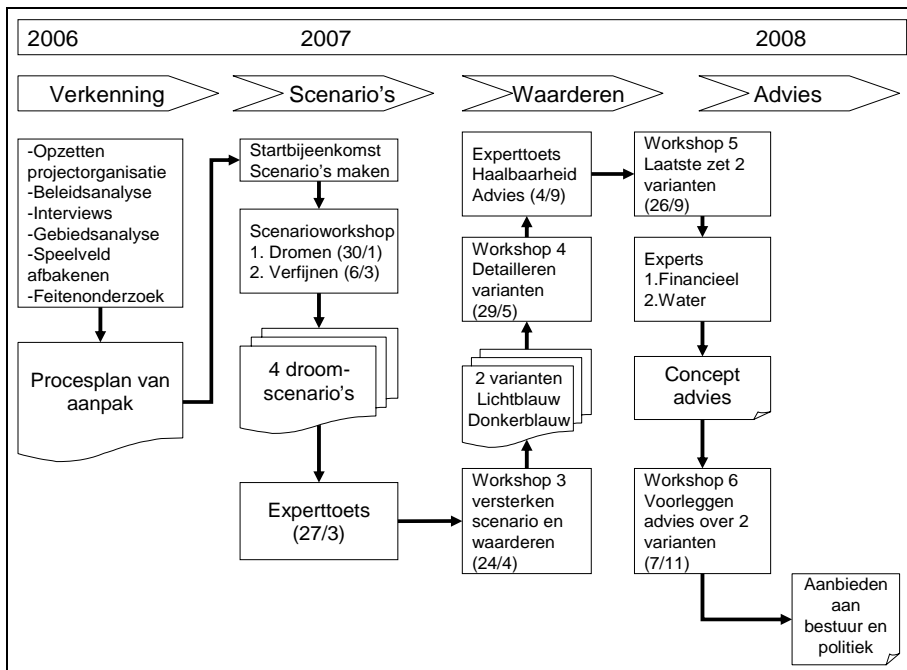
Wanneer we terugkijken op deze procesorganisatie zien we dat alle afstemmingsrelaties (zie pijlen in figuur 2) in de praktijk hebben plaatsgevonden. De frequentie en intensiteit van deze afstemmingsrelatie varieerde echter. De adviesgroep heeft in de praktijk een

¹ In de expertgroep hadden de volgende instanties zitting: de gemeente Middelburg, de provincie Zeeland, ZLTO, Rijkswaterstaat DZL, Waterschap Zeeuwse Eilanden, Visstandbeheercommissie, Staatsbosbeheer, Zeeuwse Milieufederatie, St. Landschapsbeheer Zeeland, Natuurmonumenten, DLG, Kamer van Koophandel, Recron, VVV Walcheren en N-Beveland, Historische vereniging Arnemuiden en het WijkOndersteuningsPunt Arnemuiden.

richtinggevender rol gespeeld dan de expertgroep. Daarnaast heeft de begeleidingsgroep op relatieve afstand van het directe proces van cowaarding gestaan. De afstemming met de experts en bestuurders was dus minder frequent en intensief dan met de leden van de adviesgroep. In hoofdstuk 5 komen we hier op terug.

3.2. Plan van Aanpak

In het eerste jaar is een procesplan van aanpak gemaakt (februari 2006-september 2006) dat geaccordeerd is in de bestuurlijke begeleidingsgroep zodat draagvlak voor het voorgenomen traject bestond. Het advies is gemaakt door de adviesgroep; de bewoners en ondernemers in het gebied. Zij zijn daarbij ondersteund door een groep van experts van overheden en belangenorganisaties. Onderstaande figuur toont de stappen in het proces. In de Verkenningfase zijn o.a. interviews uitgevoerd en is een gedragen Plan van Aanpak opgesteld met randvoorwaarden. In de fasen ‘Scenario’s maken’ en ‘Scenario’s waarden’ zijn door de adviesgroep scenario’s ontworpen voor de herinrichting van het gebied, gebaseerd op de waarden en percepties van de deelnemers. Deze scenario’s zijn aangepast en verbeterd naar aanleiding van suggesties van experts en zijn op haalbaarheid beoordeeld. Vervolgens is een advies aan de gemeenteraad opgesteld. Er vonden dus afwisselend bijeenkomsten met de advies- en expertgroep plaats, waarbij de procesbegeleiding functioneerde als intermediair. De workshops duurden 2-3 uur en vonden plaats in het Wijkcentrum Arnemuiden (adviesgroep) en bij enkele consortiumpartners (RWS; provincie Zeeland; gemeente Middelburg; expertgroep). Een overzicht van de processtappen wordt in figuur 3 getoond.



Figuur 3: De fasen en stappen in het interactieve proces

3.3. Belangrijkste processtappen en tussenresultaten

In het navolgende worden de belangrijkste stappen in figuur 3 toegelicht. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen wordt verwezen naar het adviesrapport (Van Schie e.a., 2007).

Startbijeenkomst (27-11-2006)

Op de startbijeenkomst op 27 november 2006, waarvoor iedereen die graag actief zou willen participeren was uitgenodigd, is gestart met het werken in scenarioworkshops. Het startschot werd gegeven door bestuurders (provincie Zeeland, gemeente Middelburg en Leven met Water) en de procesmanager (TNO) heeft uitleg gegeven over het proces en de spelregels. Gedurende 3 workshops hebben de deelnemers vervolgens gewerkt aan de ontwikkeling van droomscenario's voor het gebied. Op basis van de verkennende interviews zijn vier themarichtingen voor scenario-ontwikkeling opgesteld:

1. Water en Natuur
2. Water en Recreatie
3. Water en Historie
4. Water en Wonen

Bij de ontwikkeling van de droomscenario's werden de deelnemers ondersteund door facilitatoren en tekenaars.

Workshop I: 'Dromen' (30-01-2007)

Op de eerste workshop hebben de deelnemers zelf gekozen welke themarichting zij wilden uitwerken voor het projectgebied. Iedere subgroep (scenariowerkgroep) van de adviesgroep kreeg de opdracht om op basis van eigen opvattingen een 'droomscenario' te ontwikkelen voor het gebied. De deelnemers waren dus vrij om het gebied naar hun voorkeur in te vullen, zonder enige restrictie. Er werd gevraagd naar hun associaties van een 'droomgebied' en welke functies daarbij horen. Deze associaties werden een plek gegeven in een kaart van het gebied. De variëteit aan associaties werd in beeld gebracht, en naar thema's geclusterd. Daarnaast werden de overeenkomsten en verschillen aan gewenste gebiedsinvulling geïnventariseerd.

Workshop II: 'Verfijning' (06-03-2007)

Op basis van de uitkomsten van de eerste workshop hebben de facilitatoren een 'droomverhaal' opgesteld voor het tot dan toe gecreëerde scenario. Dit verhaal is in de tweede workshop teruggelegd bij de deelnemers en gecontroleerd en aangevuld. In deze workshop stond bovendien het waarderen centraal aan de hand van argumenten en redeneringen. Bevraagd werd waarom bepaalde bouwstenen zo belangrijk gevonden worden door de deelnemers in de scenariogroep. Op deze manier werd transparant en bespreekbaar gemaakt welke bouwstenen dominant zijn en waarom. Ook is getracht een rangorde van bouwstenen op te stellen; welke aspecten vinden de deelnemers belangrijker en waarom. Tegelijk is telkens bekeken op welke plaats in het gebied het element zijn neerslag krijgt. Zo werd tegelijk bijgedragen aan het ontwerpen van het gebied.

Bij het ontwikkelen van de scenario's is gebruik gemaakt van kaart- en beeldmateriaal. De deelnemers kregen een gebiedskaart met daarop aangegeven de bestaande functies in het projectgebied en de randvoorwaarden voor ontwikkeling van het gebied werden

besproken. Tijdens de ontwikkeling van het scenario werden kaarten getekend waarop de aanpassingen door de deelnemers werden verbeeld.

Expertgroep I: 'Toetsen en meedenken' (27-03-2007)

Nadat de scenariogroepen tot een gebiedsvulling met argumentatie (waardering) waren gekomen, zijn alle scenario's voor toetsing bij de expertgroep neergelegd. Zij kregen 'huiswerk' in de vorm van vragen van de adviesgroep. Op een bijeenkomst hebben de experts enkele expliciete vragen van de adviesgroep beantwoord. Ook hebben zij aangegeven wat hen in positieve en negatieve zin opviel en wat zij misten in de scenario's (zie expertrapport, Van Ast e.a., 2007). Op basis daarvan hebben de experts concrete voorstellen aan de adviesgroep gedaan om de scenario's op haalbaarheid te verbeteren.

Workshop III: 'Versterken en waarderen' (24-04-2007)

Op de derde workshop zijn de voorstellen en antwoorden van de experts voorgelegd aan de deelnemers van de adviesgroep. Zij hebben aan de hand daarvan het droomscenario aangepast en deze aanpassingen zijn verwerkt in de kaart en het 'droomverhaal'.

Het tweede deel van workshop III stond in het teken van de waardering van droomscenario's. Dit deel wordt besproken in de volgende paragraaf. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de 4 droomscenario's zoals die door de deelnemers zijn ontwikkeld gedurende de eerste, tweede en derde workshop (zie voor een uitgebreidere beschrijving van de droomscenario's: 'Dromen uit de Polder', 2007 en adviesrapport: Van Schie, e.a., 2007).

Figuur 4: Droomscenario Water en Natuur (E. de Kock, Tauw)



Toelichting figuur 4: In het droomscenario Water en Natuur wordt het ruimtelijke, rustige en landschappelijke karakter van de huidige inrichting van de polders gehandhaafd en versterkt door middel van meer water in het gebied. In de Wilhelminapolder is het water teruggebracht, waardoor Arnemuiden weer over het water bereikbaar is. Vanuit dit water lopen krekende Suzannapolder in, waar een natuurgebied met krekende en schorren is ontwikkeld. Langs de randen van de Suzannapolder loopt een fietsroute. In de noordwesthoek van de Oranjepolder heeft zich een natuurbos ontwikkeld. Meer zuidelijk in de Oranjepolder is een kleinschalig heggenlandschap met grazers aangelegd. Woningbouw vindt plaats in het meest zuidelijke deel van de Oranjepolder, aansluitend bij de huidige kern. Hierdoor blijft het grootste deel van de Oranjepolder beschikbaar voor landbouw en wandelgebied. De nieuwbouw heeft een groene uitstraling en is goed ingepast in het landschap middels een bomendijk. Ook zaken als de spoorlijn zijn landschappelijk ingepast met bos. De ontsluiting van het gebied is verbeterd met behulp van een nieuwe aansluiting op de A58, waardoor de Oranjepolderseweg sterk ontlast wordt.

Figuur 5: Droomscenario Water en Historie (E. de Kock, Tauw)



Toelichting figuur 5: Het droomscenario Water en Historie benadrukt de cultuurhistorische waarden van het gebied. De aanwezigheid van water en de ligging aan het water vormen de kern van het ontstaan van Arnemuiden. Om dit weer zichtbaar te maken wordt het Veerse Meer doorgetrokken naar Arnemuiden, zodat kleine boten weer via Arnemuiden en het Arnekanaal naar Middelburg kunnen varen. In de Wilhelmina- en Suzannapolder wordt een (ook bevaarbare) krekende structuur teruggebracht, waarbij een natuurlijke, brakke vegetatie wordt ontwikkeld. Dit maakt het gebied aantrekkelijker voor recreatie en versterkt de lokale middenstand. Langs het water in de Wilhelminapolder worden woningen aangelegd die de oude dijkstructuur benadrukken. Ook de landbouw is in het verleden een belangrijke factor in het gebied geweest, en

zal dan ook aanwezig blijven in combinatie met recreatieve functies. Ook in de recreatie wordt meer aandacht besteed aan de historie van het gebied, door de (wandel/fiets-) route ‘ten halve creijte’ aan te leggen. Ter verbetering van de ontsluiting stelt dit scenario een nieuwe aansluiting op de A58 voor.

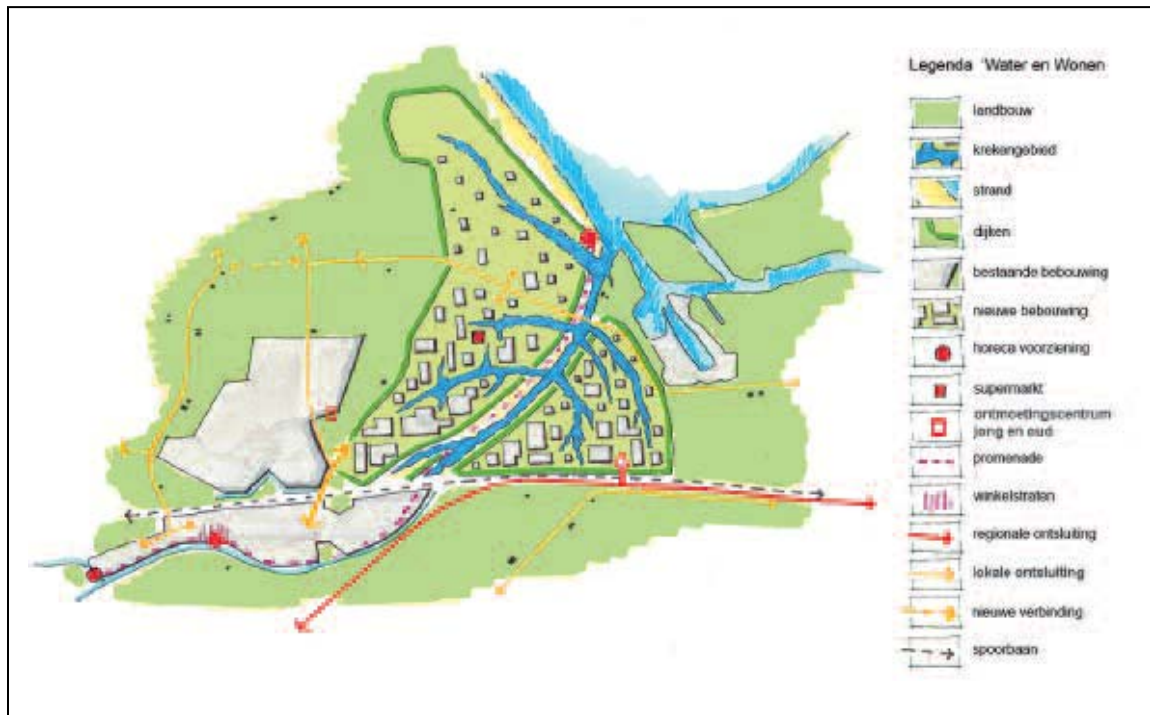
Figuur 6: Droomscenario Water en Recreatie (M. Gerritsen, Tauw)



Toelichting figuur 6: In het droomscenario Water en Recreatie ligt de nadruk op een kwalitatieve verbetering van de recreatieve voorzieningen in het gebied. Het gebied heeft de potentie om meer op waterbeleving in te zetten en op die manier de recreatie in het gebied te versterken. Diverse vormen van waterrecreatie, wonen en werken op en aan het water en landbouw-gerelateerde vormen van recreatie worden voorgesteld.

In de Wilhelminapolder wordt water teruggebracht, doorlopend van het Veerse Meer tot aan het Arnekanaal en bevaarbaar voor boten. Bij de werf en in de huidige haven zijn extra ligplaatsen voorzien. Van het nieuwe water lopen ‘lobben’ de Oranjepolder in, waaraan woningen worden gebouwd. Dichterbij de kern worden minder luxe woningen aangelegd met een meer dorps karakter. Aan de andere kant van het water (Suzannapolder) staan woningen in het groen. Er zijn ook recreatiewoningen aangelegd en recreatieve voorzieningen zoals wandel- en fietsroutes en parkeervoorzieningen. Door middel van bos en lokale natuurontwikkeling worden nieuwe ontwikkelingen landschappelijk ingepast. De lokale ontsluiting wordt verbeterd door gebruik te maken van de oude rijksweg.

Figuur 7: Droomscenario Water en Wonen (M. Gerritsen, Tauw)



Toelichting figuur 7: In het droomscenario Water en Wonen wordt ruimte gemaakt voor meer water in het gebied, met daarbij woningen aan het water en meer recreatieve mogelijkheden. Water wordt teruggebracht in de Wilhelminapolder, doorlopend van het Veerse Meer tot aan 'het oude gat' en aansluitend op het Arnekanaal. Op die manier kan door kleine boten een 'rondje Arnemuiden' gevaren worden. Vanuit het nieuwe water lopen kreek de Suzanna- en Oranjepolder in, waaraan enkele woonkernen worden gebouwd zonder de grote zichtlijnen in het gebied te verstoren. Er wordt voorzien in verschillende typen woningen voor verschillende doelgroepen; (zorg-)woningen voor ouderen nabij de huidige kern en luxer woningen aan het water verder van de kern af. Ook wordt voorzien in een klein winkelcentrum en een multifunctioneel centrum. In het noordelijk deel van de Oranjepolder wordt een gebied voor dagrecreatie aangelegd, met de benodigde voorzieningen en enkele recreatiewoningen. Langs het nieuwe water komt een wandelpromenade met mogelijkheden voor winkels, ter versterking van de recreatie en bedrijvigheid. Om de lokale ontsluiting te verbeteren wordt de Doelenweg verbreed en worden vrijliggende wandel- en fietspaden aangelegd. Ter verbetering van de aansluiting op de A58 wordt een nieuwe afslag voorgesteld.

Deel twee van Workshop III: 'Versterken en waarderen' (24-04-2007)

Nadat de droomscenario's waren aangepast, bestond het tweede deel van workshop III uit het presenteren en waarderen van de droomscenario's. Dit werd gedaan door middel van een 'carrousel', waarin de droomscenario's aan de andere scenariogroepen zijn gepresenteerd. Hierdoor kregen alle deelnemers de kans om kennis te nemen van de gebiedsontwerpen die gemaakt zijn in de groepen.

Na de presentatie van de droomscenario's hebben alle deelnemers de droomscenario's gewaardeerd. Hiertoe zijn de scenario's 'ontleed' in bouwstenen, met daarbij argumenten waarom de groep de bouwsteen in het scenario heeft opgenomen. De bouwstenen waren verdeeld over de functies water, landschap en natuur, landbouw, recreatie, infrastructuur

en wonen. Bij elke bouwsteen waren de redenen vermeld waarom juist die bouwsteen van belang is. Die redenen kunnen heel verschillend zijn. Zo kan de één het terugbrengen van water belangrijk vinden als ondersteuning van de recreatie, terwijl de ander dat juist belangrijk vindt voor het versterken van de historie van het gebied. Het bouwen van nieuwe woningen wordt door sommigen gewenst omdat nieuwe inwoners welkom zijn in Arnhem, terwijl anderen juist graag woningbouw voor senioren zouden zien. Zo heeft het droomscenario Water en Historie de (water-)bouwsteen 'De Arne naar Arnhem', met daarbij de volgende redenen:

- omdat Arnhem is ontstaan aan het water;
- omdat water het gebied aantrekkelijker maakt voor toerisme;
- omdat water de verblijfskwaliteit en aantrekkelijkheid van het gebied versterkt.

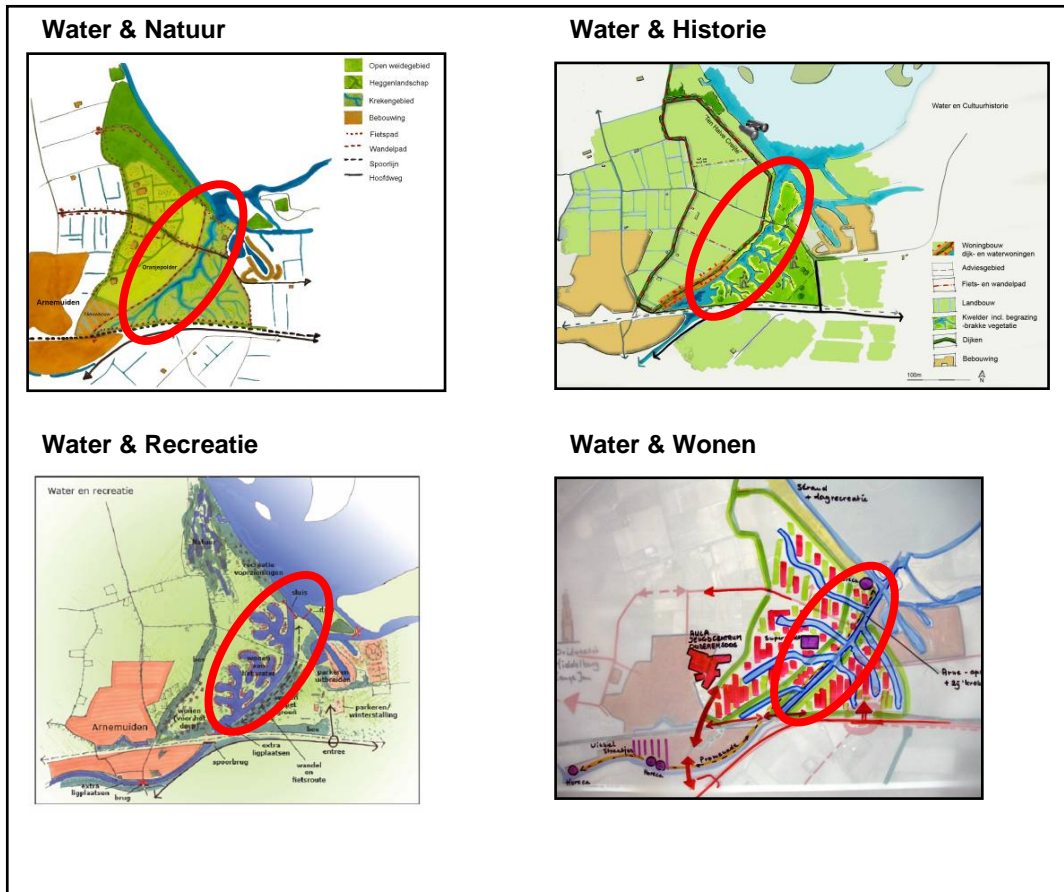
Per scenario konden de deelnemers 2 bouwstenen kiezen die zij het meest waardeerden (m.b.v. stickers). Daarbij hebben zij ook aangegeven welke redenering hen het meeste aansprak voor de waardering van die bouwsteen. Daarnaast kregen de deelnemers de gelegenheid om een rode sticker te plakken bij een bouwsteen die hen absoluut niet aansprak en konden zij in steekwoorden eventuele leemtes in de gebiedsontwerpen of een aanvullende reactie geven (zie verder Van Schie e.a., 2007).

Resultaten van de waardering. De deelnemers hebben heel weinig bouwstenen van de droomscenario's negatief beoordeeld. Dit betekent dat de scenario's geen bouwstenen bevatten die heel controversieel zijn. Wat bijvoorbeeld wel negatief werd gewaardeerd, waren de bouwstenen met betrekking tot het aanleggen van bos in het projectgebied. Uit de beargumentering bleek dat dit was omdat veel deelnemers het belangrijk vinden dat de open zichtlijnen in het gebied behouden blijven. De meeste deelnemers hadden een positieve waardering voor dezelfde bouwstenen, waarbij de redenen voor de positieve beoordeling uiteenliepen.

Vooral water is belangrijk. De waardering laat (wederom) zien dat vooral nieuw water in het gebied hoog wordt gewaardeerd door de deelnemers. In alle vier de droomscenario's zijn bouwstenen met betrekking tot water het meest positief gewaardeerd. Voorbeelden zijn de bouwsteen 'Water in de vorm van krekens in de Wilhelmina- en Suzannapolder', van het droomscenario Water en Natuur, en de bouwsteen 'het water terug in de Wilhelminapolder', van het droomscenario Water en Wonen. Hieruit blijkt dat de meeste deelnemers het belangrijk vinden dat water op één of andere manier een belangrijkere rol gaat spelen in het gebied. Dit is ook duidelijk in de vier droomscenario's: in alle vier speelt water een prominente rol (zie figuur 8).

Verskil in intensiteit. Zoals de droomscenario's (zie figuur 8) echter ook laten zien, zijn de deelnemers het niet eens over de intensiteit van het nieuwe water. In de ene droom zijn er meanderende krekens met natuurontwikkeling langs de randen. In de andere droom is er veel meer water. Er is dus een verschil in intensiteit waarin de deelnemers het water terug willen zien. Dit verschil in intensiteit is ook te zien bij de waardering van de overige bouwstenen van de droomscenario's; natuur en landschap, landbouw, recreatie, infrastructuur en wonen. Het verschil in intensiteit kan worden gezien als de bandbreedte waarbinnen men de toekomstige ontwikkelingen van deze bouwstenen zou willen zien. Deze bandbreedte geeft de boven- en ondergrens aan van wat mensen nog acceptabel

vinden. Wanneer water als voorbeeld wordt genomen, dan laat de waardering van de droomscenario's de bandbreedte zien waarbinnen de invulling van water wordt gewenst zoals in figuur 9.

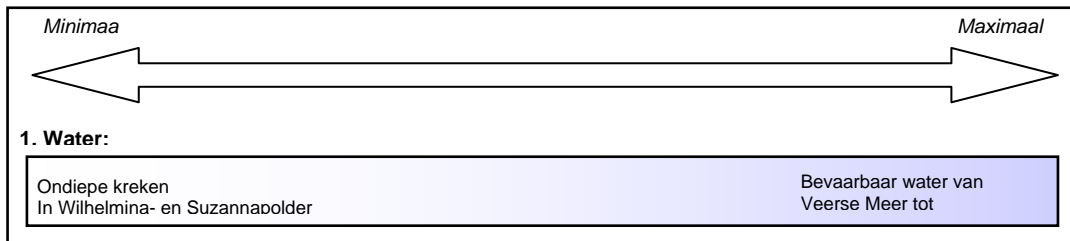


Figuur 8: Water in de droomscenario's

Deze bandbreedte laat zien dat de deelnemers de invulling van water positief waarderen binnen de ondergrens: 'ondiepe krekens in de Wilhelmina- en Suzannapolder' en binnen de bovengrens: 'bevaarbaar water van Veerse Meer tot Arnemuiden'. Binnen deze grenzen was ruimte voor variatie. Hetgeen buiten de bandbreedte valt wordt niet op prijs gesteld. Voorbeelden daarvan zijn 'helemaal geen water in het gebied' (nog 'minimaler'), of juist 'veel meer water in het gebied', zoals in het verleden ook wel eens is voorgesteld (nog 'maximaler').

De redenen voor deze waardering van water rondom Arnemuiden zijn heel divers. Sommigen vinden de rol van water belangrijk ter versterking van de cultuurhistorie, anderen voor de natuur, of ter versterking van de recreatie in het gebied. Weer anderen waarderen de rol van water in de droomscenario's omdat het de beleving van het gebied versterkt, of omdat het mooi is om te wonen langs water. Ook economische redenen worden genoemd; een dergelijke invulling van het water zou hogere inkomsten kunnen genereren.

Op een dergelijke manier is voor alle bouwstenen de intensiteit gevisualiseerd en hebben participanten daarin keuzes aangegeven.



Figuur 9: Bandbreedte van water volgens waardering van de adviesgroep

Twee nieuwe scenario's: lichtblauw en donkerblauw

Uit de waardering bleek dat de scenario's geen grote onderling controversiële onderwerpen bevatten. Bovendien liet de waardering grote overeenkomsten zien in wat de deelnemers belangrijk vinden in het gebied. Op basis van de waardering van de vier droomscenario's is daarom besloten nieuwe scenario's voor de inrichting van het gebied op te stellen. In de vorige paragrafen is uitgelegd dat water door alle leden van de adviesgroep wordt gezien als het bindend element van de toekomstige inrichting van het gebied. Daarom wordt de bouwsteen water als eerste gebruikt om nieuwe scenario's op te stellen. Omdat er bij de waardering van de bouwsteen water wel sprake is van enige variatie, een bandbreedte, worden er twee nieuwe scenario's voorgesteld; een met minder water (lichtblauw) en een met meer water (donkerblauw). Bij de uitwerking van deze nieuwe scenario's dient eerst de precieze invulling van het water te worden vastgesteld en aan de hand daarvan kan worden gekeken naar de overige bouwstenen. Op die manier wordt van alle bouwstenen de invulling verder aangescherpt en met elkaar in samenhang gebracht tot een integraal ontwerp.

Het lichtblauwe scenario brengt een beperkt areaal aan 'nieuw water' terug in het gebied dat vooral bedoeld is voor het verbeteren van cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden. Ook moet extensieve recreatie mogelijk zijn, het gaat dan voornamelijk om beleving van water (in combinatie met natuur aan de oevers en in het open gebied) en veel minder om watersportactiviteiten. In dit scenario zal het landbouwareaal in beperkte mate afnemen.

In het donkerblauwe scenario komt meer water terug in het gebied. Dat water moet ondersteunend zijn aan andere gebruiksfuncties, zoals wonen en (verblijf-)recreatie. Het water is diep en breed genoeg voor pleziervaart en andere watersportactiviteiten en om er het gehele jaar door aan te kunnen wonen (wonen aan drooggevallen watergangen is niet aantrekkelijk). Door het intensiever benutten van het gebied voor water, wonen en recreëren zal het landbouwareaal naar verwachting in sterkere mate afnemen dan in het lichtblauwe scenario.

De adviesgroep kon zich goed vinden in deze twee nieuwe richtingen voor scenario's. De twee nieuwe scenario's zijn in workshop IV, V en VI verder uitgewerkt, waarbij ook de expertgroep zich weer over de scenario's heeft gebogen. Daarvan wordt hieronder kort verslag gedaan.

Workshop IV: 'Detaillering' (29-05-2007)

Tijdens workshop IV zijn de twee nieuwe scenario's verder uitgewerkt. De deelnemers waren vrij om te kiezen voor een van beide scenario's. Hierbij ontstonden twee nieuwe groepen. De 'droomscenario-groepen' hielden op te bestaan.

Bij het vormgeven van de scenario's is begonnen met de bouwsteen water. Aan de hand daarvan zijn de consequenties voor overige bouwstenen bekeken. Op die manier is van alle bouwstenen de bandbreedte verder aangescherpt en zijn de verschillende elementen in het gebied met elkaar in samenhang gebracht.

Expertgroep II; (Economische) haalbaarheid (26-06-2007 en 04-09-2007)

Het was de bedoeling tot een toekomstbeeld voor het gebied te komen dat tegemoet komt aan de ambities en plannen van gevestigde bedrijven en aan de wensen en dromen van de betrokkenen voor de toekomst van het gebied. Maar daarnaast was het ook de bedoeling een uitvoerbaar plan te ontwikkelen, en daarom zijn de twee nieuwe scenario's opnieuw voorgelegd aan de expertgroep. De expertgroep heeft zich in twee zittingen gebogen over de scenario's. Eerst zijn knelpunten en mogelijke problemen geïdentificeerd (26-06-2007), en vervolgens zijn daarvoor oplossingen gezocht om de scenario's te versterken (04-09-2007). Op die manier is geprobeerd om met de benodigde expertise de gecreëerde dromen uitvoerbaar te maken. De experts onderschrijven de opstelling van twee integrale scenario's voor het gebied (zie expertrapport: Van Ast, e.a., 2007).

Interactieve, Maatschappelijke KBA

Om de haalbaarheid van de scenario's te beoordelen, heeft een deel van de expertgroep een aantal (extra) bijeenkomsten belegd om een interactieve Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) te maken. In eerdere bijeenkomsten had de expertgroep zich gebogen over de (technische) uitvoerbaarheid. Daarnaast zijn echter ook (financiële) *betaalbaarheid* en (maatschappelijke) *haalbaarheid* van belang bij een afweging. 'Haalbaarheid' impliceert een beoordeling van de 'de mate van waarschijnlijkheid' dat een project kan worden uitgevoerd. Dat betreft financiële aspecten; of de ingrepen betaald kunnen (en willen) worden, maar ook maatschappelijke aspecten; of de ingrepen worden geaccepteerd (en gewaardeerd) door de betrokken partijen.

Om deze brede haalbaarheid te onderzoeken zijn van beide scenario's de consequenties van ingrepen vergeleken; de verwachte benodigde investeringen en de mogelijke waardevermeerdering als gevolg van die investeringen voor het gebied op de korte en langere termijn. Op 17-10-2007 en 15-11-2007 heeft een deel van de expertgroep gediscussieerd over de maatschappelijke, economische en financiële haalbaarheidsaspecten van beide scenario's (zie Van Ast, e.a., 2007). Dit heeft bijgedragen aan de opstelling van een (kentallen-)MKBA voor de ontwikkelde scenario's.

Wat is een MKBA?

Om de economische haalbaarheid van scenario's te beoordelen is het gangbaar om een (M)KBA uit te voeren; een 'ex ante' waardering van de verwachte effecten van de scenario's binnen bepaalde ontwikkelingsvisies, in dit geval de gebiedsvisie en de kwaliteitsatlas. In een MKBA worden de maatschappelijke effecten van alternatieven weergegeven, zowel fysiek als sociaal en uitgedrukt in kosten en baten. Daarbij wordt een onafhankelijke positie ingenomen, en worden 'kosten' en 'baten' breed geïnterpreteerd. In de MKBA worden alle effecten van maatregelen in financiële eenheden uitgedrukt.

Een MKBA heeft tot doel om aan te geven op basis waarvan een afweging kan worden gemaakt en dient daarmee ter ondersteuning van de afweging en de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Welk scenario uiteindelijk het meest haalbaar wordt geacht is subjectief en afhankelijk van de besluitvormers zelf en de keuzes die zij willen maken.

MKBA in Arnhem

Tijdens de expertbijeenkomsten bleek al gauw dat het lastig is om een heldere afweging op te stellen; vaak is onduidelijk wat er eigenlijk afgewogen moet worden. Welke kosten en baten vallen binnen de grenzen van het project en vanuit welk perspectief worden deze beoordeeld? Wie draagt de kosten en wie voelen en ervaren de baten? Wat is eigenlijk de doelstelling aan de hand waarvan de scenario's kunnen worden beoordeeld?

Het was daardoor snel duidelijk dat een exploitatieberekening (berekend vanuit 1 actor) zoals die veelal wordt gemaakt niet afdoende is om de overeenkomsten en verschillen tussen de scenario's duidelijk weer te geven. Een beslissing wordt niet alleen op basis van kosten of andere financiële aspecten gemaakt; ook andere aspecten en subjectieve beoordelingen en waarderingen spelen een – vaak impliciete – rol in de afweging. Naast de vereiste investeringen (kosten) worden bovendien diverse waardevermeerderingen (opbrengsten) verwacht van de scenario's, die aanleiding kunnen zijn om de maatregelen uit het scenario uit te voeren. Het is dan ook van belang om de gevolgen van ingrepen te bezien vanuit meerdere standpunten. Om deze waardevermeerderingen inzichtelijk te maken is daarom gedurende het proces gewerkt aan een MKBA waarbij verder wordt gekeken dan alleen de direct te meten kosten en opbrengsten in euro's op de korte termijn. Daarbij gaat het ook om aspecten die lastig of zelfs helemaal niet in euro's uit te drukken zijn, of die een 'return on investment' op de langere termijn kennen. Om zo veel mogelijk aspecten inzichtelijk te maken waarop de afweging kan worden gebaseerd, wordt daarom in de MKBA ook aandacht besteed aan niet-financieel meetbare effecten en mogelijke terugverdieneffecten op de langere termijn. Deze effecten kunnen in een gangbare MKBA per definitie niet worden meegenomen. Hoeveel belang aan deze effecten wordt gehecht is onderdeel van de – subjectieve – afweging en uiteindelijke besluitvorming. De MKBA is een middel om die afweging en besluitvorming te ondersteunen; de MKBA zelf is geen besluitvormingsinstrument.

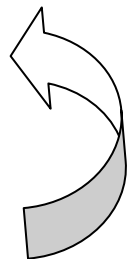
In dit project is de MKBA breed opgevat (zie kader) en daar het een interactief proces betrof is ook de MKBA interactief benaderd en uitgevoerd. Dat betekent dat met alle betrokkenen is gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten van ingrepen in het projectgebied. Er is een proces van *co-waardering* tot stand gekomen waarin zowel waarderingen van betrokkenen als waarderingen van experts een plek hebben gekregen. Co-waardering is een proces van coproductie tussen verschillende actoren waarin de methode van MKBA op een interactieve wijze wordt uitgevoerd. Daarbij is niet alleen gekeken naar de financieel te berekenen kosten, maar ook naar de negatieve gevolgen van ingrepen die niet in euro's gewaardeerd kunnen worden. Ook wat betreft de baten zijn zowel financieel meetbare (verwachte) waarden en waardevermeerderingen als de meerwaarden zoals die door de betrokkenen worden gepercipieerd, betrokken. Tijdens een van de expertgroep-bijeenkomsten ontstond discussie over de vraag of er überhaupt bedragen in euro's vermeld zouden moeten worden. Diverse deelnemers stelden dat de cijfers in dit stadium slechts grove (kosten-) ramingen toelaten, omdat de scenario's nu

nog te grofmazig zijn (vlekkenkaarten). Wanneer de scenario's gedetailleerder zijn (inrichtingsvarianten) is het mogelijk om ze te voorzien van financiële paragrafen.

De MKBA heeft gedurende het hele proces een rol gespeeld in het interactieve traject. De MKBA is in dit project dus niet opgevat als het (financiële) sluitstuk, maar als een centraal aspect van het interactieve proces waaraan gedurende het hele proces (de verkenning, ontwikkeling en totstandkoming van de twee scenario's) is gewerkt. Op basis van gepercipieerde sterktes en zwaktes van het gebied is begonnen met de scenario-ontwikkeling. De adviesgroep heeft vervolgens beoordeeld welke onderdelen van de scenario's ze het meest waarderen en waaruit die waarde bestaat. Deze waarde was veelal alleen in kwalitatieve termen uit te drukken. Deze waarden stonden centraal tijdens het verder ontwikkelen van de scenario's. Later is o.a. met behulp van de expertgroep de lijst van waarden en effecten aangevuld met grove ramingen op basis van kentallen.

Een MKBA bestaat uit een aantal onderdelen die ook in het proces met de adviesgroep zijn uitgevoerd. Daarbij zijn de onderdelen niet volgtijdelijk, maar sterk iteratief uitgevoerd. Vooral tussen de opstelling van scenario's en het waarderen heeft een wisselwerking plaatsgevonden, om de uiteindelijke scenario's zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de waardering door betrokkenen (zie tabel 1).

Onderdelen van een MKBA ²	Uitvoering Random Arnemuiden
Uitgangspunt: benutten van de 'hotspot' Oranjeplaat/-polder, aan de hand van de: <ul style="list-style-type: none"> - Doelstelling <i>Gebiedsvisie Random het Veerse Meer</i>: een optimaal bereikbaar gebied met gezond water, een optimale waterhuishouding voor zowel landbouw als natuur, meer ruimte voor natuur(-ontwikkeling) en ontwikkelingsperspectieven voor een duurzame landbouwstructuur. Het landschap is aantrekkelijk gemaakt, het gebied is aantrekkelijk voor recreatie en er is een nieuw recreatief-stedelijk gebied ontwikkeld, zonder afbreuk te doen aan de bestaande stedelijke, ecologische en landschappelijke waarden. Ontwikkeling en versterking van geïdentificeerde 'hotspots', waaronder de Oranjeplaat/-polder - Doelstelling <i>Kwaliteitsatlas Middelburg 2030</i>: het Kanaal door Walcheren als uitgangspunt van nieuwe integrale ontwikkelingen in de stad Middelburg en omgeving. De positie van de stad wordt verbeterd op de gebieden wonen, werken, recreatie, toerisme, cultuur en voorzieningen, waarvoor woningbouw wordt gebruikt als economische drager. 	
Probleemanalyse: brede bepaling probleem, doelstellingen en randvoorwaarden	Interviews en opzet Plan van Aanpak met gedeelde probleemanalyse, doelstelling, gebiedsgrenzen en randvoorwaarden
Doeldefinitie: beschrijving van elementen die onderdeel uitmaken van het project	Interviews en opzet Plan van Aanpak met gedeelde probleemanalyse, doelstelling, gebiedsgrenzen en randvoorwaarden
Identificatie nulalternatief en projectalternatieven	Workshops met adviesgroep voor ontwikkeling alternatieven (scenario's) ondersteund door expertgroep Opzet nulalternatief door procesgroep
Inschatting investeringskosten	Raming investeringskosten scenario's door Tauw
Identificatie projecteffecten	Raming maatschappelijke effecten scenario's door werkgroep, adviesgroep en expertgroep gedurende het proces
Raming en waardering projecteffecten	Waardering van onderdelen van de scenario's door adviesgroep en expertgroep gedurende het hele proces



² Volgens de OEI-richtlijn (Eijgenraam 2000); hierin wordt benadrukt dat het een iteratief proces betreft waarbij sommige stappen meer of minder uitgebreid kunnen zijn.

Kosten en baten opstelling: aggregatie van voorgaande stappen	Opstelling MKBA-tabel door werkgroep
---	--------------------------------------

Tabel 1: Onderdelen van een MKBA en de uitvoering in het project Rondon Arnemuiden

Om een afweging tussen de twee scenario's te maken, moet duidelijk zijn wat de verschillen tussen deze scenario's zijn. Daarnaast is het probleemoplossend vermogen van de scenario's relevant. Voor beide scenario's zijn de fysieke ingrepen, de daarvoor benodigde investeringen en de verwachte meerwaarden (opbrengsten) opgesteld. Daarmee wordt inzichtelijk wat de verschillen tussen de scenario's zijn met betrekking tot de doelstellingen en de gevolgen in termen van investeringen/kosten en opbrengsten/baten vanuit meerdere perspectieven. Voor zover mogelijk zijn deze effecten in euro's uitgedrukt, bijvoorbeeld in het geval van investeringen (o.a. aanleg van een brug). Waar dit niet mogelijk is (o.a. afname landbouwareaal) zijn de effecten in kwalitatieve termen uitgedrukt. Het gaat dus om verschillende soorten 'waarde'; van financiële waarde tot waarde (-verandering) van esthetische of bijvoorbeeld sociale aard. Voor zover mogelijk is aangegeven waarop deze waardetoeename effect zal hebben (bijvoorbeeld een toename in OZB-waarde). In andere gevallen betreft het subjectieve beoordelingen zoals de versterking van het historisch karakter. Omdat dergelijke effecten of gevolgen wel onderdeel van de afweging zullen zijn, en aanleiding kunnen zijn om bepaalde ingrepen en investeringen wel of juist niet te plegen, dienen ze als input in de afweging vermeld te worden. Voor het overzicht waarin de uitkomsten van de MKBA exercitie worden getoond, wordt verwezen naar het adviesrapport (Van Schie e.a., 2007).

Workshop V en VI: 'Laatste zet' (26-09-2007 en 07-11-2007)

Tijdens de vijfde workshop (26-09-2007) zijn de suggesties van de experts om het lichtblauwe en donkerblauwe scenario te verbeteren besproken en kregen de deelnemers een laatste mogelijkheid om hun scenario's aan te passen en te detailleren. Hierbij zijn de consistente redeneringen versterkt en de onderliggende argumentaties verder uitgewerkt. Op de zesde en laatste workshop van het project (07-11-2007) is het conceptadvies aan de adviesgroep voorgelegd, zoals dat was opgesteld aan de hand van de twee uitgewerkte scenario's. Na enkele kleine wijzigingen constateerden de deelnemers dat de scenario's goed verbeelden hoe zij wensen dat het gebied wordt ontwikkeld.

Aanbieding advies aan burgemeester en gemeenteraad (informatiemarkt 19-12-2007)

Tenslotte is het advies aangeboden aan de gemeenteraadscommissie Ruimtelijke Ordening tijdens een informatiemarkt. Op die markt konden geïnteresseerden vanuit de bevolking en deelnemers aan het proces kennis nemen van het uiteindelijke advies (plus achterliggende rapporten). Vervolgens nam de burgermeester van Arnemuiden het advies in ontvangst.

3.4. Het uiteindelijke advies: twee scenario's, licht- en donkerblauw

Het advies bevat twee scenario's; twee visies op de toekomst voor het gebied. Om recht te doen aan de dominante redeneringen in de adviesgroep, zijn de twee scenario's volledig ontwikkeld en worden beide aangeboden aan de gemeenteraad. Het is de taak van de bestuurders om de uiteindelijke afweging te maken. Ter ondersteuning van deze afweging zijn in het advies twee ontwikkelingslijnen voorgesteld en is voor beide een

brede Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) opgesteld. Mede aan de hand daarvan kunnen bestuurders besluiten welk scenario zij het best haalbaar achten in het licht van bestaande ontwikkelingen en beleidslijnen en maatschappelijke haalbaarheid. In het adviesrapport stelt de adviesgroep dat:

“Overwegende,
de interactieve en transparante wijze waarop de twee scenario’s tot stand zijn gekomen op basis van;
– de gebiedskennis, waarden en ervaringen van de leden van de adviesgroep,
– de specifieke en technische kennis zoals de expertgroep die heeft aangeleverd en
– de hoge mate van consistentie in en de sterke onderbouwing van de twee door de adviesgroep vervaardigde scenario’s,
verzoekt de adviesgroep het gemeentebestuur een eenduidige keuze te maken voor een consistente ontwikkeling van het projectgebied, in de richting van ofwel een laagdynamische ontwikkeling (het lichtblauwe scenario) ofwel een hoogdynamische ontwikkeling (het donkerblauwe scenario) en de gemaakte keuze tot uitvoering te brengen met het betreffende scenario als leidraad.”

Beide scenario’s hebben als uitgangspunt dat het water de grote kracht van het gebied is. De andere functies in het gebied zijn in samenhang daarmee ontwikkeld en versterkt. In het lichtblauwe scenario ligt hierbij de nadruk op behoud van de rustige en landschappelijke identiteit. In samenhang met water is gezocht naar versterking van de cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden van het gebied, passend bij de schaal van Arnemuiden. In het donkerblauwe scenario ligt de nadruk op versterking van de aantrekkingskracht van het gebied voor recreatie en wonen in samenhang met het water. In dit scenario is gezocht naar een meer dynamische ontwikkeling van het gebied met een versterking van de voorzieningen voor inwoners en gebruikers en een vergroting van de ruimtelijke kwaliteit.

Scenario Lichtblauw

Een deel van de adviesgroep heeft een lichtblauw scenario voor de herinrichting van het projectgebied uitgewerkt. Het realiseren van nieuw en ondiep water (1,5 tot 2 meter) in het plangebied, vooral in de vorm van kreken, staat centraal in dit scenario (zie figuur 10, 11, 12).

Figuur 10: Lichtblauw scenario (E. de Kock, Tauw)



Toelichting figuur 10: Dit scenario bij de identiteit en de schaal van Arnhemuiden. De open verbinding met het Veerse Meer door de aanleg van het ‘nieuwe water’ (‘heropening’ van de Arnemonding) past bij de cultuurhistorische identiteit van het dorp. In het lichtblauwe scenario zal de cultuurhistorische waarde van de Oranjepolder grotendeels behouden blijven. Het gebied zal zijn open karakter houden en er wordt ruimte gecreëerd voor water en voor een goede waterkwaliteit. Het scenario vergroot de ruimtelijke kwaliteit van het gebied omdat er wordt geïnvesteerd in een grotere belevingswaarde. Daar zal de plaatselijke economie van meeprofiteren. Recreatie krijgt meer mogelijkheden, er worden nieuwe woningen toegevoegd en het bestaande vastgoed zal in waarde stijgen. Het nieuwe water fungeert als verbindend element tussen wonen, natuur en recreatie op beperkte schaal. Er wordt geïnvesteerd in de versterking van het natuurlijke karakter van het Veerse Meer en van de natuur in het algemeen in dit stuk van Walcheren. De schaal van de recreatieve ontwikkelingen past bij Arnhemuiden. De toevoeging aan het recreatieve aanbod is niet ‘meer van hetzelfde’ maar specifiek gericht op extensief gebruik, waarbinnen rust en natuur het hoofdbestanddeel zijn. Tenslotte zijn er binnen dit scenario geen ingrijpende infrastructurele aanpassingen noodzakelijk. De huidige verkeersinfrastructuur van en naar de A58 is afdoende en de interne ontsluiting van en naar Middelburg behoeft slechts kleine aanpassingen.

Figuur 11: Impressie van het water en de kreken (M. Vrijland, DLG)



Figuur 12: impressie van natuurlijke oevers (M. Vrijland, DLG)



Scenario donkerblauw

Een deel van de adviesgroep heeft een donkerblauw scenario voor de herinrichting van het projectgebied uitgewerkt. Centraal in dit scenario staat het realiseren van nieuw en relatief diep, bevaarbaar water in het plangebied van het Veerse Meer tot Arnemuïden (zie figuur 13, 14, 15).

Figuur 13: Donkerblauw scenario (M. Gerritsen, Tauw)



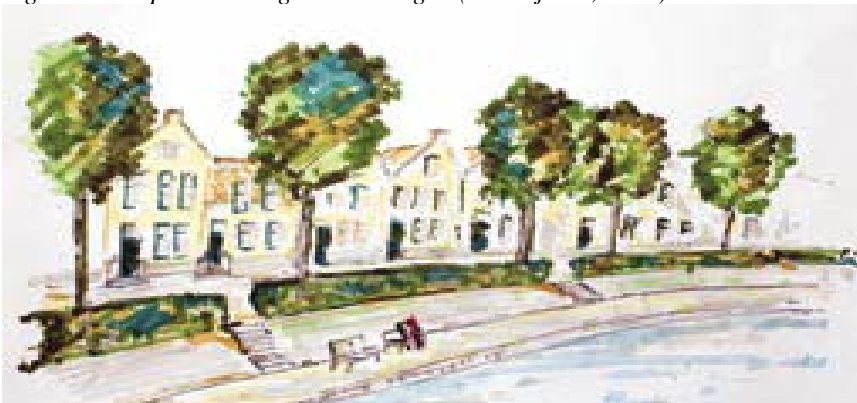
Toelichting figuur 13: Het donkerblauwe scenario biedt voor de toekomst van het gebied ten noordoosten van Arnemuïden een mooie toekomst voor het gebied omdat het Arnemuïden weer op de kaart zet, zowel wat betreft cultuurhistorische waarde, als in groeimogelijkheden voor de toekomst. Het houdt rekening met bestaande functies, beperkingen en eisen aan het gebied, maar biedt ook ruimte voor nieuwe ideeën en initiatieven.

Het donkerblauwe scenario biedt een echte kwaliteitsverbetering van het gebied in zowel woningaanbod als landschappelijke kwaliteit en recreatieve mogelijkheden. Het gebied krijgt een exclusief karakter.

Het scenario voorziet in woningbouw in een kwalitatief hoogstaande woonomgeving, met water en recreatie. Dit komt tegemoet aan de behoefte aan woningen en wonen aan het water. Er zijn verschillende

typen woningen waardoor verschillende doelgroepen zullen worden aangesproken; zowel de eigen starters als mensen van buiten de regio die op zoek zijn naar ruimte. Ook de recreatieve kwaliteit van het gebied wordt verbeterd doordat boten tot aan Arnhem kunnen varen. Zo krijgen de recreatie en het toerisme een impuls en verlevendigt het dorp. Dit versterkt het historische karakter van het gebied. Dat historische karakter kan verder worden benadrukt met activiteiten en voorzieningen voor toeristen. Ook de landschappelijke kwaliteit van het gebied is versterkt. Kwaliteiten die belangrijk zijn voor onder andere de recreatie worden behouden; zo blijft het gebied een overheersend landbouwkarakter behouden met lange zichtlijnen. Naast deze kwaliteitsimpuls wordt een oplossing geboden voor het bestaande verkeersprobleem op een manier die weinig inbreuk doet op het landschap.

Figuur 14: impressie van grachtwoningen (M. Vrijland, DLG)



Figuur 15: impressie van kade en haven (M. Vrijland, DLG)



4. Producten uit het onderzoek

Zoals eerder vermeld is onderzoek uitgevoerd op het snijvlak van praktijk, wetenschappelijk onderzoek en advies. De producten uit dit onderzoek hebben dan ook een tweevoudig karakter: praktijkgeoriënteerde producten en wetenschappelijke producten.

Praktijkgeoriënteerde producten:

- procesplan van aanpak: water als drager voor een ruimtelijke impuls rondom Arnemuiden? (Een beschrijving van de stappen die doorlopen worden in het project. 2006; intern rapport EUR, TNO, Tauw, op te vragen bij projectleider);
- boekje 'Geluiden uit de Polder. Project Rondom Arnemuiden: een toekomstbeeld': publieksvriendelijk verslag van de wensen en ambities voor het studiegebied (2006; te downloaden van LmW-website);
- boekje 'Dromen uit de Polder. Project rondom Arnemuiden: vier droomscenario's': publieksvriendelijk verslag van de dromen die stakeholders hebben ten aanzien van de toekomst voor het studiegebied (2007; te downloaden van LmW-website);
- boekje 'Adviezen uit de Polder. Project Rondom Arnemuiden: een advies voor de toekomst van het gebied': publieksvriendelijk verslag van de uiteindelijke adviezen die uit het proces zijn naar voren gekomen (2007; te downloaden van LmW-website);
- adviesrapport; Schie, van N., J. Edelenbos, e.a., Het Advies Rondom Arnemuiden: Water als historische drager van het gebied. Het advies van bewoners aan bestuurders over de herinrichting rondom Arnemuiden, eindrapport project Leven met Water. (2007; te downloaden van LmW-website);
- expertrapport; Ast, van J, J. Edelenbos, e.a., Expertnotitie Rondom Arnemuiden. Rapport ter ondersteuning van het advies Rondom Arnemuiden, deelrapport project Leven met Water. (2007; te downloaden van LmW-website);
- handreiking methoden van cowaardering: Schie, N. van, Edelenbos, J., e.a. (2008). Waardering in coproductie (project Leven met water): aandachtspunten en uitgevoerde stappen. Hoe in de praktijk een proces van co-waardering is opgezet en uitgevoerd. In deze publicatie wordt verslag gedaan van de gehanteerde methoden van cowaardering en scenariobouw (EUR 2008; te downloaden van LmW-website);
- diverse berichten in Nieuwsbrief Rondom het Veerse Meer, LnO drukkerij, Zierikzee (2006-2008);
- interview met N. van Schie door A. van der Wel in Nieuwsbrief Rondom het Veerse Meer 22 (sept 2007);
- diverse berichten in de Faam, weekkrant gemeente Middelburg (o.a. juni 2006; april 2007; november 2007);
- interview met M. Rijnveld door N. Berkelder in PZC (december 2006);
- presentatie en excursie project Arnemuiden met Bestuur LmW (M. Rijnveld en N. van Schie, 5 september 2008);
- interview F. Streng en M. Rijnveld in TNO Magazine (juni 2008).

Wetenschappelijke producten:

- Edelenbos, J., N. van Schie & L. Gerrits, Interfaces between government and governance, in: Policy Sciences (accepted for publication);

- Van Schie, N. & J.J. Bouma, The Concept of Covaluation: Institutionalising the Involvement of Local (Public) Values in Regional Planning on Water, in: Competition and Regulation in Network Industries, Volume 9, 2008, No. 4 (published);
- Ast, van. J, N. van Schie, J. Edelenbos en L. Gerrits, Arnemuiden aan de Arne?, in: *H2O. Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 41^e jaargang, nr.21, pp.17-19.
- Graaff, T. de, L. Gerrits en J. Edelenbos, Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit, in: *Beleidswetenschappen* (under review, 2009).
- Edelenbos, J., N. van Schie and L. Gerrits (2008), *Democratic Anchorage of Interactive Governance: Developing Institutional Interfaces. Experiences from a Dutch water case in action*. Paper for the Political Association Studies Conference, Democracy, Governance and Conflict: Dilemmas of Theory and Practice, Swansea, 1-3 April 2008.
- Edelenbos, J. A. van Buuren, N. van Schie and E. Ovaa (2008), *Water management: knowledge production between experts and stakeholders. A comparison of three water cases in The Netherlands*. European Group of Public Administration Conference, Innovation in the Public Sector, Paper for Workshop 2: Innovation in Governing Networks, Special session on Innovation in Water management, Rotterdam, 3-6 September, 2008.
- Edelenbos, J. A. van Buuren and N. van Schie, *Knowledge production between experts and stakeholders in water management*, Paper for Netherlands Institute of Government, Conference, special session: Citizens in Action in Water Governance, Enschede, 20-21 November 2008.
- Duijn, M. and M. Rijnveld (2008). Verbeter burgerparticipatie....begin bij jezelf!. ROM-Congres, 6 november 2008, Rotterdam
- Duijn, M.; W. St-Armour, I. Bogenrieder and M. Rijnveld (2008). An integrative approach to knowledge transfer and integration: spanning boundaries through objects, people and processes. OLKC Conference 2008 Copenhagen, April 28 – 30;
- Ast, J.A. van & N. van Schie, Interactive water management and the level of participation in decision-making, paper for the European Geoscience Union, General Assembly, 15-20 April 2007, Vienna;
- Schie, N. van (2008). The concept of covaluation: Institutionalizing the involvement of local values in interactive decision making on water. Paper for the Economics of Infrastructures Conference, 'Transitions in utility infrastructures', Delft, 22-23 may 2008.
- Schie, N. van, M. Rijnveld, M. Duijn and S. Podziba, paper 'Citizens as policymakers; the creation of policy options from multiple perspectives', ERSA, 47th congress of the European Regional Science Association; "Local Governance and Sustainable Development", 29-08-2007 tot 2-09-2007, Paris.
- Schie, N. van, WISER festival, NWO, 4-5 oktober Maastricht. Masterclass-presentation: 'Leren waarderen. De waarde van water op waarde geschat'.
- Rijnveld, M en N. van Schie, (2007). Innovatie en de Nederlandse watersector; een geslaagd huwelijk? Een institutionele kijk op innovatie. Essay ter voorbereiding op de Directeurenconferentie 19 oktober 2007 (IP), Directeurenconferentie 'generieke belemmeringen'(InnovatiePlatform).

Daarnaast zijn verschillende nationale en internationale conferenties bezocht, zowel wetenschappelijk als praktijkgericht en georganiseerd door Leven met Water (kennisconferentie Leren met water, oogstbijeenkomsten), om te vertellen over de ervaringen uit dit project. Ook is in het onderwijscurriculum bij de universiteiten van Rotterdam en Tilburg (vakgroepen Bestuurskunde) aandacht besteed aan dit project.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de drie centrale onderzoekshypothesen die richtinggevend waren voor het opzetten en uitvoeren van ons project. De drie onderzoekshypothesen worden achtereenvolgens kort besproken. De eerste hypothese luidde:

1. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke plannen.

Reflectie en conclusie op hypothese 1:

Achterliggende idee om voor een proces van interactieve ontwikkeling en cowaardering te kiezen was om hiermee groter maatschappelijk draagvlak te creëren voor de uiteindelijke ruimtelijke plannen voor het gebied ten noordoosten van Arnhem. In het verleden had een top-down planning gezorgd voor veel weerstand en wantrouwen onder de lokale bevolking (bewoners, boeren, bedrijven).

Wanneer we terugkijken dan kunnen we de conclusie trekken dat het proces van coproductie en cowaardering geleid heeft tot maatschappelijk steun voor de twee scenario's in het advies aan de bestuurders. Gaandeweg het hele interactieve traject is de betrokkenheid en deelname aan de bijeenkomsten van de adviesgroep constant gebleven (gemiddeld zo'n 30 tot 35 deelnemers per bijeenkomst). Ook op de afsluitende bijeenkomst (informatiemarkt december 2007) was betrokkenheid en deelname van bedrijven, burgers en boeren groot.

Via het proces van cowaardering hebben de verschillende belanghebbenden hun percepties en waarderingen voor verschillende ruimtelijke functies kunnen uiten en benadrukken. Uiteindelijk zijn deze waarden meegenomen als bouwstenen in het ontwikkelen van de vier droomscenario's en later de twee scenario's (licht- en donkerblauw) die het advies voor bestuurders hebben gevormd. Uit (ex post) evaluatie blijkt dat de stakeholders dit proces enorm gewaardeerd hebben. Voor een herstel van vertrouwen in de gemeentepolitiek en –bestuur is het, volgens deelnemers, nog te vroeg. Dat is afhankelijk van de wijze waarop besluitvormers de scenario's betrekken en gebruiken in het komen tot besluiten voor de inrichting van het gebied ten noordoosten van Arnhem. Maatschappelijk draagvlak voor het proces en de twee scenario's is juist verkregen door de input van participanten serieus te nemen en een plek te geven in het bestuurlijke advies. Het serieus betrekken van belangen, waarden en ideeën van stakeholders als verklaring voor het creëren van draagvlak wordt in bestuurskundige literatuur ook veelvuldig genoemd (zie bijv. Edelenbos, 2000). Dit onderzoek heeft dit nogmaals bevestigd, maar nu meer voor projecten waarin water een prominente rol speelt.

De tweede onderzoekshypothese die ten grondslag heeft gelegen aan de opzet en uitvoering van dit (fundamenteel en praktijkgeoriënteerde) onderzoek is de volgende:

2. Een interactieve aanpak en proces van cowaardering leidt tot plannen waarin verschillende ruimtelijke functies (natuur, water, recreatie, landbouw,

infrastructuur, etc.) integraal worden meegenomen in de ruimtelijke planontwikkeling.

Reflectie en conclusie op hypothese 2:

Water is een van de ruimtelijke functies die een rol speelt bij het ontwikkelen en uitvoeren van complexe ruimtelijke projecten. Om synchronisatie tussen domeinen (zoals water, infrastructuur, stedelijke ontwikkeling, natuur, landbouw, etc.) te realiseren is een gebiedsoriëntatie nodig waarin verschillende partijen worden betrokken via coproductie en cowaardering. Door het betrekken van verschillende stakeholders worden verschillende middelen (o.a. kennis, beslisbevoegdheid, geld) gemobiliseerd en gecombineerd opdat uiteindelijk vanuit verschillende perspectieven evenwichtige en integrale oplossingsvarianten kunnen worden ontwikkeld.

Wanneer we terugblikken op het project dan kunnen we constateren dat via processen van coproductie en cowaardering verschillende perspectieven veel ruimte hebben gekregen en uiteindelijk hebben bijgedragen aan een gevarieerd palet aan plannen en ideeën, zoals gebleken is uit de scenario's. Door constant de plannen te benaderen vanuit verschillende aspecten en bouwstenen (infrastructuur, water, wonen, etc.) en deze aspecten transparant te maken en houden, zijn plannen en scenario's integraal tot ontwikkeling gebracht. Dit heeft uiteindelijk tot integrale scenario's geleid waarin weliswaar verschillende accenten zijn gelegd (lichtblauw meer op natuur, landbouw, rust en ruimte; donkerblauw meer op wonen aan water, recreatie en dynamiek) maar waarin onderlinge afstemming en evenwicht tussen functies centraal heeft gestaan. Hierdoor was het mogelijk om ruimte voor water te creëren in samenhang met de overige functies in de omgeving.

De derde hypothese die richtinggevend was voor de opzet en uitvoering van het project was:

3. Meervoudige inbedding van ruimtelijke processen van interactieve planontwikkeling en cowaardering leidt tot doorvertaling en doorwerking van plannen in formele besluitvorming.

Reflectie en conclusie op hypothese 3:

Probleem bij veel processen van coproductie en cowaardering is dat deze processen niet verbonden zijn of raken met formele besluitvormingsprocessen, met als gevolg dat de rijke inhoud uit het spoor van coproductie geen doorvertaling en doorwerking kent in plannen en formele besluiten en vervolgacties. Dit kan weer een negatief effect hebben op de participanten die veel energie en input hebben gestoken in het spoor van coproductie. Door processen van coproductie en cowaardering te verbinden met en verankeren in formele processen wordt de kans op doorvertaling en doorwerking vergroot. Bestuurskundig onderzoek heeft aangegeven (Edelenbos, e.a., 2006) dat doorwerking nog eerder optreedt als de processen van coproductie meervoudig verankerd zijn in (1) beleidsmatige processen (de gangbare ambtelijke procedures en beleidsvormingstrajecten), (2) bestuurlijke processen (trajecten van wethouders, gedeputeerden, etc.), (3) experttrajecten (deskundige kennis, advies, etc.), en (4) politieke processen (zoals bijvoorbeeld gemeenteraad en –commissies).

Dit LmW-project is van tevoren en gaandeweg het proces zodanig opgezet en georganiseerd dat zoveel mogelijk is gepoogd tegemoet te komen aan de vier bovenstaande ‘interfaces’ tussen het proces van coproductie en cowaardering en formele beleids- en besluitvormingstrajecten. Zo is een procesorganisatie opgezet waarin een expertgroep is opgenomen (verbinding met expertraject), een bestuurlijke begeleidingsgroep (met daarin plaats voor gedeputeerde, wethouder, dijkgraaf, HID) is gecreëerd (verbinding met bestuurlijke processen), een rol is gegeven aan gemeenteraadsleden in het interactieve proces (politieke verbinding), en tenslotte is aansluiting gezocht bij intern-ambtelijke processen bij provincie Zeeland (gebiedsvisie Veerse Meer) en gemeente Middelburg (Kwaliteitsatlas). We hebben expliciet onderzoek gedaan naar de sterkte en ontwikkeling in de tijd van deze bovenstaande ‘interfaces’ (zie voor details: Edelenbos e.a., 2009). In onderstaande tabel wordt de sterkte en ontwikkeling van de interfaces tijdens het project weergegeven:

Tabel.2: Ontwikkeling van de vier interfaces tijdens het project

Interface	Initiële status (begin 2006)	Status aan het eind van 2006	Status aan het eind van 2007	Ontwikkeling tijdens het project
Politieke verbinding	Zwak	Zwak	Sterk	++
Bestuurlijke verbinding	Redelijk	Sterk	Redelijk	-
Expert-verbinding	Zwak	Redelijk	Zwak	-
Beleidsmatige verbinding	Redelijk	Sterk	Zwak	--

Op het moment van schrijven van dit eindrapport (februari 2009) heeft formele politieke besluitvorming nog niet plaatsgevonden en is diverse keren uitgesteld (oorspronkelijk gepland rond februari 2008, uitgesteld naar zomer 2008, naar winter 2008, naar voorjaar 2009). Dit had te maken met interne gemeentelijke processen om te komen tot een herziening van de Kwaliteitsatlas waar de twee scenario’s een plek in zouden nemen. Uiteindelijk is eind 2008 de herziene Kwaliteitsatlas uitgekomen. In december is een informatiemarkt met raadsleden en belangstellenden gehouden en formele politieke besluitvorming wordt in mei 2009 verwacht.

In de herziene Kwaliteitsatlas zijn slechts fragmenten uit de twee scenario’s opgenomen. De volgende zaken vallen op:

- de beperkte aandacht voor het project Waardering in Coproductie: hoewel er wel expliciet aandacht is voor dit traject, is deze wel heel specifiek ingestoken (voornamelijk vanuit perspectief wonen en een beetje recreatie). Het integrale karakter van de scenario’s is grotendeels verloren gegaan, de dominante rol voor water wordt niet genoemd;
- de keuze voor lichtblauw. Hoewel gedurende het project erop is aangestuurd dat de Raad de keuze zou krijgen uit twee adviezen: licht- of donkerblauw, wordt nu ambtelijk en bestuurlijk al voorgeselecteerd op lichtblauw;

- de argumentatie voor het wegvallen van donkerblauw wordt voornamelijk vanuit (een 'enge' benadering van) kostendekking beargumenteerd. Het kostendekkend maken van donkerblauw wordt alleen vanuit de opbrengsten van de woningen bekeken, terwijl er ook andere financieringsbronnen en investeringsmogelijkheden denkbaar zijn. Ook het argument van moeilijke fasering voor donkerblauw is onduidelijk: uit de tekst wordt niet duidelijk waarom een (langere termijn) fasering van donkerblauw niet mogelijk zou zijn;
- het wegvallen van het aspect water in het advies: in de tekst (op pag. 12) wordt geen melding gemaakt van het heropenen van de Arne (dit punt kwam als grote voorkeur uit de Adviesgroep) en het stimuleren van watergerichte recreatie;
- het wegvallen van het integrale karakter van het advies: in de Kwaliteitsatlas worden alleen de aspecten wonen en ook enigszins recreatie genoemd (maar de polders worden niet specifiek als recreatieve gebieden genoemd bij de paragraaf over recreatie in de herijkte Atlas). Het advies Arnemuiden bevatte een integraal advies waarbij wonen, water, natuur, recreatie, landbouw en infrastructuur als totaalpakket werd aangeboden. Het integrale karakter valt op deze manier grotendeels weg in de Kwaliteitsatlas.

De toch geringe doorwerking van het maatschappelijk advies is te verklaren vanuit de uiteindelijk gebleken zwakke inbedding op met name beleidsmatig, bestuurlijk, en expertgebied. De geringe beleidsmatige inbedding kwam tot uitdrukking toen een stap terug werd gezet van 'de scenario's zouden integraal worden opgenomen in de Kwaliteitsatlas' naar uiteindelijk 'de scenario's worden meegenomen bij het herijken van de Kwaliteitsatlas'. Bovendien was het moeilijk om intern contact te krijgen met de programmaleider (vanuit de gemeente Middelburg) voor de herijking van de Kwaliteitsatlas. Dit proces is ambtelijk en gesloten voltrokken waarbij inmenging van buitenaf niet werd gewaardeerd of toegestaan. Ook de bestuurlijke interface kende gaandeweg minder kracht. Dit had onder andere te maken met tussentijdse verkiezingen waarbij de eerder betrokken wethouder, die voorstander was van het project, werd vervangen door een andere wethouder die terughoudender was en zich minder schaarde achter het project. Tenslotte bleek het moeilijk om het expertspoor (externe adviseurs en ambtenaren vanuit verschillende organisaties) te activeren en te verbinden met het interactieve proces. Deels is dit te wijten aan de organisatie van het proces; we hadden wellicht eerder en sterker moeten aansturen op het sterker maken van de verbinding. Veel aandacht ging naar het organiseren en voorbereiden van de bijeenkomsten van de adviesgroep. Relatief laat (maart 2007) is meer geïnvesteerd in het expertspoor. Hierdoor waren de geesten van de experts niet op tijd rijp gemaakt voor hun rol en inbreng in dit project, die voor velen duidelijk anders was ten opzichte van hun dagelijkse activiteiten. Vele experts stelden zich afwachtend, argwanend en teruggetrokken op. Dit heeft ook te maken met de ambtelijke cultuur, van met name de gemeente Middelburg, die voornamelijk naar binnen gekeerd is. Ook de bestuurscultuur is zodanig dat met name advies van 'echte' experts (professionals) ter harte wordt genomen. Door de late betrokkenheid en relatief afwachtende houding hebben experts ook niet datgene toegevoegd wat we eigenlijk hadden beoogd en verwacht, namelijk het haalbaar en uitvoerbaar maken van de plannen, scenario's.

Uiteindelijk was het plan dat uit het proces van coproductie en cowaardering kwam te groots en werd met name kritiek geuit op het ontbreken van een financiële paragraaf voor de uitvoering van dit plan, wat overigens nooit de afspraak en doelstelling was. Wel was afgesproken dat een overzicht zou worden geboden van alle aspecten voorzien van kwantitatieve (eventueel in geld uitgedrukt) en kwalitatieve onderbouwingen. Bestuurders en ambtenaren van de gemeente Middelburg probeerden de 'begroting' voor dit plan rond te krijgen vanuit de exploitatie van gronden en verkoop van woningen op korte termijn. Het is niet de bestuurscultuur om lange termijn beslissingen te nemen en te denken in investeringsbereidheid en het zoeken naar andere partners (markt en andere overheden) om dit project mede te financieren. Het hele project dat multifunctioneel van aard is, werd gecategoriseerd binnen de functie wonen alleen en binnen de organisatie van de gemeente Middelburg. Deze focus werd niet verbreed. Ook het gefaseerd uitvoeren van het project kwam niet in beeld, omdat het bestuur gedurende het project andere keuzes maakte voor woningbouwlocaties. Hiermee kwam minder accent te liggen op het noordoosten van Arnhem als uitbreidingslocaties en zag de gemeente de noodzaak niet meer om dit gebied te oormerken als kansrijk gebied.

Uiteindelijk kan de politiek nog wending brengen, als de Kwaliteitsatlas formeel wordt goedgekeurd. Dan wordt duidelijk hoe sterk de politieke interface was en welke invloed deze verbinding heeft op de daadwerkelijke doorwerking van het advies waarin veel stakeholders veel tijd en moeite hebben gestoken.

6. Aanbevelingen en toepasbaarheid in andere projecten en op andere locaties

Hoewel het project specifiek vorm is gegeven en is uitgevoerd naar de Zeeuwse situatie, de bestuurscultuur aldaar en lokale (fysieke en sociale) omstandigheden in het gebied ten noordoosten van Arnemuiden, kan de globale aanpak van betekenis zijn voor andere projecten en locaties.

Het project rondom Arnemuiden betrof een interactief adviesvormingstraject. Daarin lag de nadruk op het proces van waarderen ('het toekennen van waarde' aan een bepaald goed of dienst). In het project ging het daarbij om de waarde van elementen uit de ruimtelijke ordening, met een focus op water. Het toekennen van waarde betekent dat het betreffende goed/dienst *van belang* is voor degene die waardeert. 'Waarde' is daarom opgevat als multi-dimensionaal en contextafhankelijk begrip. Als gevolg is 'waarde' opgevat als iets dat kan en moet worden uitgedrukt in diverse eenheden, die niet allemaal kunnen worden omgezet in euro's. Welke waarde(n) van bijvoorbeeld water in het proces moeten worden betrokken (en in de scenario's tot uitdrukking gebracht), moet tijdens het proces worden bepaald en ontwikkeld. Het gaat er dus om gedurende het proces consensus te zoeken over de waarden die moeten worden betrokken in de scenario-ontwikkeling en besluitvorming. Daartoe is een proces van cowaardering uitgevoerd, dat in het project is opgevat als:

'Het vroegtijdig en voortdurend betrekken van betrokken partijen en individuen in het waarderen en wegen van onderwerpen (in de context van een interactief besluitvormingsproces), waarbij waarden die worden toegekend door betrokken partijen en individuen worden geïnventariseerd en gerangschikt in hun respectievelijke eenheden en worden betrokken in de formele afweging- en besluitvormingsprocedures, met het doel consensus te bereiken over de waarden die worden betrokken.' Het project had tot doel om een dergelijk proces van cowaardering in de praktijk te ontwikkelen, om daarbij nieuwe kennis en inzichten te genereren over processen van coproductie en cowaardering specifiek voor integrale waterprojecten (wetenschappelijk doel, 2). Daarnaast had het project tot doel een advies te geven, interactief opgesteld door bewoners en ondernemers in het gebied en ondersteund door overheden en belangenorganisaties (praktijkdoel, 1). Het project speelde zich daarmee af op het snijvlak van praktijk, wetenschappelijk onderzoek, en advies.

Het project werd gedreven door de overtuiging (van lokale partijen) dat het gebied opnieuw ontwikkeld moet worden, wat alleen op een interactieve wijze succesvol zou kunnen zijn. Het traject werd geleid door drie verwachtingen, of onderzoekshypothesen met betrekking tot de effecten van een dergelijke interactieve opzet. Op basis van de resultaten geeft dit hoofdstuk algemene aanbevelingen voor het proces en meer specifiek de uitgevoerde stappen in het proces van cowaardering, zoals die tijdens het project zijn ontwikkeld.

6.1. Algemene aandachtspunten

Deze paragraaf bespreekt een aantal algemene aandachtspunten voor het proces zoals dat in Arnemuiden is uitgevoerd. De betrokkenheid van personen en partijen, de inbedding

van het proces in bestaande procedures en gebruiken en de aansluiting bij heersende perspectieven en waarden komen aan de orde.

Betrokkenheid

- Betrokkenheid bij het proces staat open voor alle individuen en (georganiseerde) partijen die vinden dat ze een belang hebben in de te nemen beslissing. Daarbij is het noodzakelijk dat participanten erop vertrouwen dat zij serieus genomen worden en hun standpunten daadwerkelijk worden betrokken.
- Het gevoerde proces is van groot belang voor het verkrijgen van draagvlak. Het is eerder de manier waarop participanten betrokken worden die maakt dat het eindresultaat gedragen is dan dat het eindresultaat hun waarden daadwerkelijk (inhoudelijk) reflecteert.
- Besteed aandacht aan symbolen en ceremonieën (een startbijeenkomst, symbolische overhandiging) en vier de successen. Organiseer kritiek.

Inbedding in bestaande procedures en gebruiken

- Zorg voor inbedding in bestaande plan- en besluitvormingsprocedures en gebruiken op politiek, beleidsmatig en uitvoeringsniveau.
- De besluitnemers moeten hun besluit / keuze kunnen beargumenteren en uitleggen, waarvoor zij zowel financiële als niet-financiële informatie nodig hebben. Deze informatie (waarden) dient tijdens het proces te worden geïnventariseerd.
- Bij (interactieve) gebiedsontwikkeling vervult de gemeente verschillende rollen. Deze rollen zijn moeilijk naast elkaar te handhaven en belemmeren transparantie van het proces. Bovendien zijn de rollen van de gemeente kwetsbaar door regelmatige (en onvoorspelbare) wisselingen van de wacht van sleutelfiguren, zoals de verantwoordelijk wethouder. Daar moet gedurende het proces rekening mee worden gehouden.
- Het betrekken van experts van relevante (maatschappelijke) organisaties en overheden is van groot belang. Het is echter ook een potentieel struikelblok. Binnen organisaties heersen bepaalde gebruiken met betrekking tot de informatievoorziening voor besluitvorming en de processen van planontwikkeling. Deze gebruiken kunnen dominant zijn en alternatieve methoden in de weg staan, door het vasthouden aan oud instrumentarium of padafhankelijkheid.

Aansluiting bij heersende perspectieven en waarden

- Regelmatige en voortdurende verificatie van gegevens en volledige openheid van het proces zijn van groot belang; laat telkens zien hoe gegevens zijn verwerkt en laat eventuele analyses en conclusies beoordelen. Het proces moet voortdurend openstaan voor andere of nieuwe inzichten, argumenten en/of sub-waarden.
- Door het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven te benaderen, kan worden getoond dat verschillende oplossingen mogelijk zijn, wat padafhankelijkheid kan doorbreken.
- Divergentie en daarna reframing en convergentie van ideeën (van dromen / concepten naar visies / uitvoerbare plannen) is van belang om consensus over de betrokken waarden te creëren.

6.2. Stappen in het proces van cowaardering

Het uitgevoerde proces bestaat uit diverse stappen die enigszins volgtijdelijk zijn. Het is echter geen stabiel maar juist dynamisch proces waarvoor geen blauwdruk, geen strikt format, kan worden gegeven. De aandachtspunten en stappen beschreven in deze handleiding zijn daarom deels betrekkelijk, ze zullen altijd in de specifieke context van een project inhoud en vorm moeten worden gegeven. Bovendien overlapt de uitvoering van stappen, hun inhoud, volgorde en aantal benodigde feedbackloops. In relatie tot de context en specifieke project kenmerken dient de opzet gedurende het proces te worden ingeschat, aangepast en (verder) ontwikkeld.

1. Brede inventarisatie Opstelling van een brede inventarisatie van het gebied, waarbij in kaart wordt gebracht wat actoren en stakeholders in het gebied belangrijk vinden en ook waarom men dat vindt: welke (mogelijk impliciete) waarden schrijft men toe en welke redenen heeft men daarvoor. Dit wordt gedaan in verschillende stappen waarin vragen worden herhaald, om de uitkomsten te specificeren of aan te passen. Met behulp van diverse methoden wordt gezocht naar het ideaalbeeld ('dromen'), de gewenste toekomst / gevolgen, doelen, visie, angsten en bedreigingen en de daarbij gebruikte argumenten en redeneringen. Hierbij kunnen open interviews worden uitgevoerd, groepsgesprekken worden gehouden, questionnaires worden afgenomen. Doel hiervan is de identificatie van verschillende perspectieven op het gebied en toegekende (impliciete en expliciete) waarden. Deze waarden worden onderscheiden in 'sub-waarden', om onderscheid te maken tussen verschillen perspectieven. Ook wordt de bereidheid om te participeren geïnventariseerd en mogelijke conflicten en onderlinge afhankelijkheden tussen betrokkenen. Van de resultaten kan een clustering van wensen worden gemaakt; een ruwe formulering (in een aantal thema's) van belangrijke waarden, die in de volgende stappen verder worden gespecificeerd. Wensen en eisen worden vastgelegd in randvoorwaarden aan het eindresultaat.
2. Opstelling Plan van Aanpak Opstelling van een door de betrokkenen gedeeld plan van aanpak, waarin wordt beschreven wat men vindt dat het probleem is, op welke manier (het proces) daar een oplossing voor gezocht wordt en welke (procesmatige) randvoorwaarden er worden gesteld aan het eindresultaat. Deze randvoorwaarden zijn afkomstig van bestaande beleidsdocumenten, bestaande procedures en afspraken en van lokaal betrokkenen (zie stap 1).
3. Zorg voor inbedding van het proces op diverse niveaus
 - Politiek (op de hoogte houden, controlefunctie Raad toepassen, aansluiting bestaande plannen en besluitvormingsprocedures)
 - Uitvoerend (op de hoogte houden, rol in begeleiding en sturing, aansluiting bestaande plannen en besluitvormingsprocedures)
 - Professional/expert (betrekken bij ontwikkeling van plannen en beoordeling haalbaarheid)
 - Beleidsmatig (respecteer bestaand beleid en sluit aan bij bestaande besluitvormingsprocedures en producten)

- Sociaal (investeer in het creëren van vertrouwen bij burgers, experts en politiek, gebruik waarden als basis van de planontwikkeling, streef naar consensus over te betrekken waarden)
4. Discussie en specificatie van belangrijke waarden In workshops met participanten uitwerking van de in stap 1 geïdentificeerde waarde-thema's tot idealen ('droomscenario's), zonder aandacht te besteden aan financiële, technische of andere beperkingen (met uitzondering van de in stap 2 vastgestelde randvoorwaarden van participanten). Dit wordt gedaan door ideeën te verzamelen, deze gezamenlijk te clusteren en de belangrijkste waarden te selecteren. De inhoud (waarden) wordt gebruikt om gemeenschappelijke belangen te zoeken en belangen en waarden aan elkaar te koppelen. Het doel is om de inhoud breed te houden; divergeren. Daarbij is het van belang om participanten het vertrouwen te geven dat men vrijuit kan 'dromen' en ideeën kan spuien; ieders waarde is 'waardevol'. Van deze idealen worden storylines (of 'droomverhalen') geschreven, die in een volgende workshop door de participanten worden geverifieerd (feedback).
 5. Visualisatie en specificatie De in stap 4 geselecteerde waarden tot uitdrukking brengen in ruimtelijke onderdelen van het gebied en deze visualiseren. Er wordt een schets van de nieuwe (gedroomde) inrichting gemaakt door tekenaars, die dient als illustratie bij de storyline. De storyline wordt aangevuld en nader gespecificeerd met behulp van argumenten. (De rederingen leggen meer en specifieker de onderdelen of sub-waarden bloot die men waardeert.) Het aangevulde verhaal wordt opnieuw geverifieerd door de participanten. Er worden vragen en onduidelijkheden geïdentificeerd, met betrekking tot bijvoorbeeld technische, fysieke en beleidsmatige mogelijkheden. Deze vragen worden besproken met een groep van experts.
 6. Specificeren De resultaten van de bespreking met experts voorleggen aan de participanten. Aan de hand van deze 'beperkingen van de realiteit' worden de droomscenario's nader gespecificeerd. De storyline en de kaart van de ruimtelijke inrichting worden aangepast aan de nieuwe inzichten.
 7. Waardering van onderdelen De droomscenario's opdelen in onderdelen van de ruimtelijke inrichting (water, infrastructuur, wonen, groen, landbouw, etc.). Daarbij worden de argumenten (waarden) vermeld op basis waarvan is gekozen voor de specifieke inrichting. De droomscenario's worden aan de volledige groep participanten gepresenteerd, waarna de participanten de onderdelen en bijbehorende argumenten rangschikken en waarderen. Daarmee geven zij aan welke onderdelen het belangrijkste (meest waardevol) zijn, en waarom zij dat vinden (welke redenen/ argumenten daaraan ten grondslag liggen), door stickers uit te delen. Iedere participant heeft een maximum aantal stickers per droomscenario te verdelen, die bij een van de opgegeven argumenten moeten worden geplakt (reframing).

8. Identificatie belangrijkste waarden Aan de hand van de waardering in stap 7 de belangrijk(st)e waarden vaststellen. Deze worden geverifieerd bij de participanten (feedback). Op basis van de belangrijkste waarden worden nieuwe thema's samengesteld, die worden uitgewerkt tot één of enkele nieuwe scenario's. Er wordt opnieuw een visualisatie gemaakt en een argumentatielijijn opgesteld. Daarbij vindt convergentie en reframing plaats. De randvoorwaarden van bestaand beleid en gemaakte afspraken worden nu betrokken bij de planvorming; er worden nu geen dromen maar uitvoerbare plannen gemaakt. Van de plannen wordt een beschrijving van de ruimtelijke functies opgesteld, opnieuw met onderliggende redeneringen.
9. Feedback Opnieuw vaststelling van onduidelijkheden en vragen met betrekking tot de nieuwe scenario's. Met behulp van experts worden antwoorden en ruimtelijke oplossingen gezocht, die zo goed mogelijk overeenkomen met de percepties achter de scenario's. Deze gegevens worden aan de participanten gegeven, die de scenario's hieraan (mogelijk) aanpassen. De geïdentificeerde subwaarden worden als uitgangspunt gehanteerd.
10. Financiële waardering De kostenbepalende (hoofd-)onderdelen van de scenario's financieel waarden door een planeconoom, op basis van kentallen, berekeningen en 'expert guess'. Daarbij gaat het om de verwachte financiële kosten van ingrepen, vanuit het perspectief van de betaler (in veel gevallen de gemeente).
11. Opstelling afwegingstabel Opstelling van een tabel waarin de scenario's op basis van hun (verwachte) gevolgen/effecten worden vergeleken. De scenario's worden opgedeeld in de afzonderlijke onderdelen of ingrepen die worden voorgesteld, met de bijbehorende voor- en nadelen van deze ingrepen. Betrek hierin zowel de (verwachte) financiële kosten en opbrengsten van de plannen, als de (verwachte) niet-financiële gevolgen. De niet-financiële gevolgen kunnen zowel positief (voordeel; 'opbrengst'), als negatief (nadeel, 'kost') zijn. Hierdoor worden in de tabel effecten in diverse beschrijvingen opgenomen, die de gevolgen vanuit verschillende perspectieven belichten. Het doel van deze tabel is om verschillende perspectieven op de beslissing expliciet en zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken, passend binnen de bestaande afweging- en besluitvormingsprocedures. In Nederland is dit veelal de toepassing van een MKBA. Bespreek de tabel en vul deze aan samen met experts. Voer een discussie over het belang van verschillende soorten waarden en probeer verschillende perspectieven op het onderwerp te tonen en padafhankelijkheid te doorbreken. Belangrijk is een (onder de experts) gedeelde interpretatie van de MKBA en de rol van deze methode in het besluitvormingsproces. Ook is het van belang goed aan te sluiten bij de gangbare stappen in een besluitvormingsproces (en de opzet van een MKBA daarbinnen).
12. Onderbouw de resultaten De in de tabel geëxpliciteerde waarden kunnen worden gebruikt om de resultaten van het proces te onderbouwen. De tabel dient als input voor de besluitnemers; zij kunnen de argumenten en perspectieven gebruiken om een afweging te maken, een beslissing te nemen en deze te onderbouwen. Het is

van belang aan te sluiten bij bestaande besluitvormingsprocessen; de MKBA dient vaak als ondersteuning voor besluitvormers. Ook dient te worden aangesloten bij (beperkingen van) bestaande documenten en lopende procedures met betrekking tot het betreffende gebied of beslissing.

13. Evaluatie ex post In een ex post evaluatie kan worden geïnventariseerd:
 - of het eindresultaat de waarden van betrokkenen voldoende reflecteert en of het eindresultaat wordt gedragen (inhoudelijk);
 - of de betrokkenen vinden dat hun waarden (afdoende) zijn betrokken gedurende het proces (procesmatig).

6.3. Afsluiting en ontwikkelingsperspectief

Terugkijkend kunnen we concluderen dat het project in Arnemuiden diverse successen heeft gekend, met onverwachte resultaten. Zo bleek de adviesgroep, gevormd uit de spreekwoordelijke, lokaal betrokken ‘burgers, boeren en buitenlui’, zeer goed in staat te zijn om zelfstandig tot integrale plannen te komen voor herontwikkeling van een regionaal gebied. Zij waren daarbij goed in staat om dromen van realiteitszin te voorzien en de expertise van ‘professionals’ te erkennen. De ontwikkelde benadering heeft geleid tot maatschappelijk draagvlak voor de plannen en tot de ontwikkeling van meer integrale plannen voor het gebied. Dit was een bijzonder resultaat gezien de situatie van ‘dead-lock’ en de grote mate van wantrouwen onder de betrokken partijen bij aanvang van het project, en gezien de negatieve verwachtingen van diverse consortiumpartners (t.a.v. de capaciteiten van de adviesgroep).

Er kan echter ook een aantal knelpunten worden geïdentificeerd. Deze knelpunten kunnen deels worden toegeschreven aan de (veranderlijke) omstandigheden, maar ook deels aan de projectopzet en –uitvoering. In de conclusies en aanbevelingen in dit eindrapport is gepoogd lering te trekken uit deze punten. Zo bleek de heersende bestuurscultuur en nadruk op (technische) expertise in de lokale context van het project niet te passeren, en was het moeilijker dan gedacht om padafhankelijkheid (in bijvoorbeeld gehanteerde werkwijze en methodologie) te doorbreken. Hierdoor was de inbedding en doorwerking van de resultaten in de formele besluitvorming problematisch. De resultaten van dit project tonen aan dat het van groot belang is goed aan te sluiten bij de gangbare stappen en geijkte (werk)methoden in een besluitvormingsproces (zoals ook eerder in bestuurskundig onderzoek aangetoond), vooral wanneer de bestuurscultuur en het specifieke domein (water) worden gedomineerd door (professionele) expertise en top down besturing. Belangrijk is een (onder de experts) gedeelde interpretatie van de afwegingsmethode (MKBA) en de rol daarvan in het besluitvormingsproces. Wanneer daarbij het tonen en bespreken van verschillende perspectieven op het onderwerp een belangrijkere rol vervult, kan op basis van de resultaten van dit project worden verwacht dat dit leidt tot draagvlak voor en integraliteit van de plannen.

Het doel van dit project was om op interactieve wijze een advies te vormen voor de herinrichting van het gebied nabij Arnemuiden. Daarbij was een tweede doel om gedurende dit proces een benadering te ontwikkelen om de waarden en perspectieven van lokaal betrokken stakeholders te betrekken in de scenario-ontwikkeling en afweging- en

besluitvormingsprocedures ('waardering in coproductie'). De resultaten gepresenteerd in dit eindrapport tonen aan dat een dergelijke benadering niet rechtstreeks aansluit bij de bestaande gang van zaken. Op basis van het project zijn in dit rapport een aantal aanbevelingen en conclusies gedaan voor een dergelijke benadering van cowaardering. Het project is in een zeer specifieke context uitgevoerd (lokaal project met hoog niveau van interactiviteit, m.b.t. water, in lokale bestuurscultuur van Zeeland), wat de resultaten heeft beïnvloed. Nader onderzoek van een interactieve benadering van afweging en waardering verdient dan ook aanbeveling. Gedurende dit project kwam naar voren dat een belangrijk aspect daarbij is: de rol en inbedding van experts/professionals in het traditioneel technocratisch ingestelde waterbeleid, wanneer in dat veld in toenemende mate interactieve werkvormen worden toegepast.

Tot slot, wat kan naar aanleiding van dit project gezegd worden over een verdere (door)ontwikkeling van cowaardering? Dit project is ingezet op het vormgeven van cowaardering waarin een MKBA methodiek op een interactieve manier invulling is gegeven. Via een proces van coproductie tussen verschillende belanghebbenden is vanuit verschillende actorperspectieven invulling gegeven aan het waarden (monetair, kwantitatief en kwalitatief uitgedrukt) van verschillende ruimtelijke functies (water, infrastructuur, natuur, milieu, etc.). Deze benadering had een aantal verschillen met een reguliere MKBA-aanpak tot gevolg. Vindt een reguliere MKBA vaak pas plaats aan het eind van een besluitvormingsproces, ter toetsing van een (voorgenomen) besluit; een interactieve benadering van een MKBA begint daarentegen al vroegtijdig in het proces, tijdens de verkennende fase van besluitvorming en loopt door gedurende het hele proces. Een reguliere MKBA staat vaak ten dienste van bestuurders en besluitvormers; een interactieve MKBA heeft zoals dit project heeft laten zien met name betekenis voor stakeholders (bewoners, bedrijven, boeren, etc.). Slaat een reguliere MKBA door naar het perspectief van experts en bestuurders; een interactieve MKBA kan doorslaan - zoals dit project laat zien - naar stakeholders, waardoor de resultaten niet rechtstreeks aansluiten bij de bestaande (formele) gang van zaken. Een ontwikkelingsperspectief voor cowaardering en de interactieve uitvoering van een MKBA is dan ook om een interactieve MKBA methode zodanig vorm te geven dat een balans wordt gevonden tussen perspectieven en waarden van zowel belanghebbenden (burgers, bedrijven, boeren), als experts en bestuurders. Het gaat daarbij om een zodanig *proces en methode van gemeenschappelijke kennisvorming* te ontwikkelen en uit te voeren dat ruimte biedt aan deze drie perspectieven en soorten waarden. De uitkomsten van een dergelijke benadering van de MKBA zullen daarmee kunnen rekenen op drie soorten haalbaarheid: (1) maatschappelijke, (2) expert-, en (3) politiek-bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid. De reguliere benadering en methodiek van MKBA zou in deze richting verder ontwikkeld moeten worden wil zij een rol van betekenis kunnen spelen in complexe processen van ruimtelijke besluitvorming met daarin een belangrijke rol van water.

Bijlage I. Lijst van betrokkenen bij het project Rondom Arnemuiden

Consortium

Het consortium van het project Rondom Arnemuiden bestaat uit de Erasmus Universiteit Rotterdam (penvoerder), TNO, Tauw, de Provincie Zeeland, de gemeente Middelburg, Rijkswaterstaat DZL, de Dienst Landelijk Gebied en het Waterschap ZE.

<i>Groep</i>	<i>Instantie</i>	<i>Naam</i>
Begeleidingsgroep³		
	Gemeente Middelburg	F. Streng J. Lievense
	Provincie Zeeland	F. Hamelink J. Vaessen
	DLG	E.J. van der Meer R. Meeuwse
	Waterschap ZE	W. Gosselaar J. Minderhoud
	Rijkswaterstaat DZL	A. Verweij
	Leven met Water	B. Satijn
	TNO	M. Rijnveld M. Duijn
	EUR	J. Edelenbos J.J. Bouma J. van Ast L. Gerrits N. van Schie
	Tauw	H. de Wit M. Nijboer
Procesgroep		
	Gemeente Middelburg	A. van de Pas J. Lievense
	Provincie Zeeland	J. Vaessen
	Rijkswaterstaat DZL	A. Verweij
	TNO	M. Rijnveld
	EUR	J. Edelenbos N. van Schie
Spiegelgroep		
	Leven met water	B. Satijn

³ De ZLTO was aanvankelijk (agenda)lid van de begeleidingsgroep Rondom Arnemuiden, maar heeft zich op een later moment hieruit teruggetrokken (zie brief ontvangen d.d. 28-11-2007). De ZLTO distantieert zich van de uitkomsten van het project en wordt daarom niet langer in de lijst vermeld. Experts van de ZLTO waren agendalid van de expertgroep.

	Tauw	H. de Wit
	TNO	M. Duijn
	EUR	G. Teisman J.J. Bouma J. Edelenbos N. van Schie
Communicatiegroep		
	Gemeente Middelburg	H. Siebelink M. Kalverboer-Gabrielse S. Wielemaker
	Provincie Zeeland	M. Ekkebus
	TNO	M. Rijnveld
	EUR	N. van Schie
Interne werkgroep		
	TNO	M. Rijnveld M. Duijn
	Tauw	M. Nijboer R. Siebinga
	EUR	J. Edelenbos J. van Ast L. Gerrits N. van Schie
Expertgroep	Begeleiding: J. van Ast (EUR) L. Gerrits (EUR)	
Landbouw	ZLTO	C. Michielsen (agendalid) J. Gideonse (agendalid)
Milieu, natuur	Zeeuwse Milieufederatie	G. van der Krogt
	Staatsbosbeheer	E. Buijinck
	St. Landschapsbeheer Zeeland	F. Minnaard P. Maas
	Natuurmonumenten	R. Wink
	Provincie Zeeland	P. Goossen
Recreatie	Kamer van Koophandel	T. Booij P. Ausems
	Recron	A. van Disseldorp
	VVV Walcheren en N-Beveland	M. Janse
Verkeer en vervoer	Gemeente Middelburg	R. Groenewegen J. Hus
	Provincie Zeeland	D. Tijmons W. Blommaert
Water	Waterschap ZE	J. Walhout

		J. Minderhoud
	Rijkswaterstaat DZL	E. Daemen A. Verweij
	DLG	R. Meeuwse
Financieel-economisch	Gemeente Middelburg	A. van de Kieboom
	Waterschap ZE	J. Walhout
	Provincie Zeeland	W. Jonkers J. Maljaars
	Tauw	R. van Roessel
	TNO	J. van der Vlies
Stedenbouw	Gemeente Middelburg	D. Huijbregse S. Wagenmaker
Visserij		W. de Ridder
	Visstandbeheercomm issie	J. Geleijnse
Historie	Historische vereniging Arnemuiden	R. de Ridder A. Verouden
Sociale aspecten	Wijk OndersteuningsPunt	K. Grootjans C. d'Huy
Luchtvaart		A. de Bruijn

<i>Groep</i>	<i>Namen</i>	<i>Namen</i>
Adviesgroep (in alfabetische volgorde)	<ul style="list-style-type: none"> – van Belzen – R. van Belzen – R. van Belzen – D. en E. van Belzen – J. en T. van Belzen – C. Berrevoets – F. Bogaert – M. Borsboom – L.K Bouter-van Belzen – M. Ekart – A. Erkman – P. Geysen – de Hamen – J. van Haringsma – R. Jacobse – J. de Jager – P. Janse – J. Jeras – M. Jungk – L. Jumelet 	<ul style="list-style-type: none"> – van Marle – S. de Nooijer – L. Nijman – N. de Pagter – J. A. Platteeuw – P. Reijnhout – W. de Ridder – Rien de Ridder – de Ruiters – C. Sanderse – Schroevers – K. Schroevers – R. Schroevers – W. Schuit – B. Simpelaar – J. Sinack – A. Tramper – H.M. de Troije – G. Vierhout – Y. ten Velden

	<ul style="list-style-type: none"> - J. van Klooster - J. Knolle - J. Kodde - J. Kodde - G. van der Lee - K. van Luijk - van Maldegem - P. Moens 	<ul style="list-style-type: none"> - P. Verschoor - H. Volkers - T. Waar - B. van't Westeinde - W.J. Westerweele - J.C. de Winter - H. van Zweden
Groep	Namen	Namen
Tribune (in alfabetische volgorde)	<ul style="list-style-type: none"> - dhr Van Dijk - De Doelder - J. den Engelsman - B. J. Eyck - J. Jeras - J. Knolle - K. Kusse - K. van Luijk - C. Marijs - P. Proos - Rots - J.J. Siereveld - D.W. Thijssen - H. de Troje - T. Waar Garro - E. van Wijngaarden 	<u>Gemeenteraadsleden</u> <ul style="list-style-type: none"> - A. Wierda - J. Aalberts - J. Kodde - dhr. de Ruiter - B. Nieuwenhuis
Groep	Namen	Namen
Geïnterviewden (in alfabetische volgorde)	<ul style="list-style-type: none"> - L. Adriaanse - P. Ausems - M. Baerveldt - P.J. van Beek - J. van Belzen - A.C. de Bruin - E. Buijnck - H. van Donselaar - J. den Engelsman - J. Eyk - J. Geleijnse - R. Geluk - P. Geysen - J. Gideonse - W. Goedhart - A. Goedvree - W. Gosselaar - R. Groenewegen 	<ul style="list-style-type: none"> - M. Martejn - C.Masquelier - E.J. van der Meer - C. Michielsen - J. Minderhoud - F. Minnaard - L. Nijman - K. Oele - P. Oomen - A. v/d Pas - C. de Ridder - T. van Sandijk - D. Schroevers - W. Schuit - H. Siebelink - L. Smid - N. Sommen - L. Theune

	<ul style="list-style-type: none"> - K. Grootjans - J. van Haringsma - K. d'Huy - P.A. Janse - M. Jungk - A. van den Kieboom - J. Kodde - J. Kodde - J. Kodde - G. van der Krogt - G. van der Lee - D. Lemaitre - A. Marinisse 	<ul style="list-style-type: none"> - J. Theune - F. Timmerman - J. Vaessen - Y. ten Velden - Fam. Verschoor - G. Vierhout - T. Wegman - A. Verweij - W. van de Weijer - B.A. van 't Westeinde - R. van de Wijk - R. Wink
--	---	--

Bijlage II. Opstelling financiële hoofdonderdelen scenario's

Tauw heeft een eerste inschatting gemaakt van de verwachte kosten van ingrepen voorgesteld in het lichtblauwe en donkerblauwe scenario. Daar de scenario's vlekkenplannen voor het gebied zijn en geen concrete en gedetailleerde inrichtingsplannen, is deze eerste inschatting sterk tentatief en kent de volgende condities:

- Gebaseerd op kengetallen en dus niet op geconcretiseerde getallen.
- Ingrepen zijn nog niet in samenhang met elkaar berekend.
- Niet alle onderdelen zijn bekend en berekend.
- Er is uitgegaan van de ceteris paribus clause: dat de overige omstandigheden statisch zijn.

Deze inschatting is bedoeld om de onderlinge verschillen tussen de scenario's inzichtelijk te maken. Over de totaalbedragen voor beide scenario's kan in dit stadium nog niets worden gezegd. Onderstaande tabellen moeten dan ook in het licht van deze tabel worden gezien.

Opgesteld door: G.L.J. Luijken (Taufw BV) d.d. 1 november 2007

Nummer	Componenten lichtblauw scenario	hoeveelheid	details	Aanlegkosten	Randvoorwaarden
1	Water Aanpassen waterkering (NAP +3,90 m) zuidzijde kreken (spoor)	1500 m1	10 m3/m1	€ 75.000,00	Spoor ligt al hoog. Ca 25 % hoogwaardige klei leveren, overig met vrijgekomen materiaal.
2	Ophogen bestaande waterkering westzijde kreken (kalverdijk)	2000 m1	30 m3/m1	€ 285.000,00	Bestaande bk dijk = 2,5 +NAP. Ca 25 % hoogwaardige klei leveren, overig met vrijgekomen materiaal.
3	Grondontgraving en verwerking binnen plangebied (open)	300000 m2	2,30 m3/m2	€ 4.100.000,00	MV peil +1 NAP. VM peil ca. NAP (WP = -0,30NAP), diepte min. 1 m
4	Afsluitbare duiker t.b.v. binnenmeer (waterkering niveau)	50 m1	beton, 2,5x1 m	€ 125.000,00	Geïsoleerd betonnen duiker met keerklep
5	Aanleg oeverbekleding doorgaand water	20000 m2	2000 x 10 m.	€ 220.000,00	Totaal 9000 ton bij 450 kg/m2 (30% onder water)
6	Aanpassen afwatering zuidelijke Suzanne polder (aanpassen duiker)		100 x 6 m.	P.M.	
7	Aanpassen K&L en wegen ivm ophogen dijken (kalverdijk)			€ 65.000,00	Opnemen bestaande en aanbrengen nieuwe asfaltverharding + inschatting kosten K&L
8	Afkoop toekomstig onderhoud oevers, steigers, aanlegvoorziening			€ 300.000,00	Aanname 10 jaar lang 30.000 euro/jaar
3*	Grondontgraving en verwerking binnen plangebied (binnenmeer)	300000 m2	3 m3/m2	€ 5.350.000,00	Waterpeil -1 NAP, diepte min. 1 m
9	Wonen 300 Woningen, minimaal kostenneutraal binnen woongebied			-	
10	Recreatie Inrichting groen incl. wandel- en struinroutes (wilgen/riet)	350000 m2	b = 2 m	€ 1.750.000,00	Inrichting groen gebied
11	Steigers/ aanlegvoorziening nabij woningen	350 m2		€ 437.500,00	Handhouten steigers met een breedte van 2 meter
12	Infrastructuur Vrijliggend fietspad Oranjepolderweg	1800 m1	B=3,5 m	€ 260.000,00	Geeheel nieuwe asfaltconstr. op funderingslaag (incl. grondwerk, markeringen en bebording etc.)
13	Aanpassen fietspad noordzijde plan	2100 m1	B=3,5 m	€ 300.000,00	Geeheel nieuwe asfaltconstr. op funderingslaag (incl. grondwerk, markeringen en bebording etc.)
14	Fietspad B&Kendijk (nieuw)	1850 m1	B=3,5 m	€ 275.000,00	Geeheel nieuwe asfaltconstr. op funderingslaag (incl. grondwerk, markeringen en bebording etc.)
15	Vestweg Oranjepolderweg	300 m2	20 x 10 m.	€ 275.000,00	Bekleding van voetgangerswanden
16	Fietsoverloop	520 m2	140 x 3 m.	€ 520.000,00	Handhouten fiets-voetgangersbrug
17	Aanpassingen / ophogen bestaande wegen ("Zwarte padje")		1700 x 5 m.	€ 550.000,00	Opnemen bestaande en aanbrengen nieuwe asfaltverharding
18	Planoverschrijpende infrastructuur			P.M.	
19	Landschap en Natuur Hegge/landschap	70000 m2	(1500 m1)	€ 110.000,00	Terrain gereed maken, planten en vormsnoei hagen
20	Kap en compensatie bos	22000 m2		€ 650.000,00	Het kappen en planten van bomen ca. 18 stuks/are
21	Aankleding Kalverdijk	2000 m1		€ 35.000,00	Planten bomen h.o.h. 25 meter aan weerszijde van de dijk
22	Landbouw Kwelibepalende maatregelen (extra drainage)	1750 m1		€ 125.000,00	Drainkoffer aan binnenzijde dijk

Prijspeil november 2007

Opgesteld door: G.L.J. Lujken (Tauf BV) d.d. 1 november 2007

Nummer	Componenten donkerblauw scenario	hoeveelheid	details	Aantlegkosten	Randvoorwaarden
	Water				
1	Aanpassen waterkering (NAP +3,90 m) zuidzijde Lobben	1500 m1	10 m3/m1	€ 75.000,00	Spoor ligt al hoog. Ca 25 % hoogwaardige klei leveren, overig met vrijgekomen materiaal.
2	Ophogen bestaande waterkering Kalverdijk	2000 m1	30 m3/m1	€ 285.000,00	Bestaande bk dijk = 2,5 +NAP. Ca 25 % hoogwaardige klei leveren, overig met vrijgekomen materiaal.
3	Nieuwe waterkering (NAP +3,90 m) N en Z van wonen	1350 m1	65 m3/m1	€ 415.000,00	MV peil + NAP. Ca 25 % hoogwaardige klei leveren, overig met vrijgekomen materiaal.
4	Aanpassen waterkering Blikkendijk	675 m1	10 m3/m1	€ 610.000,00	Bk dijk + 2,5 NAP. Zeer weinig ruimte i (1-zijde grond, 1-zijde slaen damwand i=0,5 meter)
5	Rondje Amemuiden	300000 m2	3,9 m3/m2	€ 6.800.000,00	MV peil +1 NAP. VM peil ca. NAP. diepte 2,5 m
6	Grondontgraving en verwerking binnen plangebied (open)	31500 m2	2,5 m3/m2	€ 2.200.000,00	MV peil NAP. diepte 2,5 m. damwandkades hardhout (l= ca. 5 m.) projectgrootte totaal 3500 m1.
7	Nieuw te graven 'grachten'	20000 m2	2000 x 10 m.	€ 220.000,00	Totaal 9000 ton bij 450 kg/m2 (30% onder water)
8	Aanleg oeverbekleding doorgaand water	10000 m2	2000 x 5	€ 110.000,00	Totaal 4500 ton bij 450 kg/m2 (30% onder water)
9	Aanleg oeverbekleding Lobben		100 x 6 m.	€ 65.000,00	Opnemen bestaande en aanbrengen nieuwe asfaltverharding + inschatting kosten K&L
10	Aanpassen K&L en wegen i/vm ophogen Kalverdijk			€ 300.000,00	Aanname 10 jaar lang 30.000 euro/jaar
11	Alkoop toekomstig onderhoud oevers, steigers, aanlegvoorziening			P.M.	
12	Aanpassen alwatering zuidelijke Suzanne polder (aanpassen duiker)			P.M.	
13	"Drooghouden zuidwesthoek wonen"				
	Wonen				
14	800 Woningen, minimaal kostenneutraal binnen woongebied	250000 m2	500x500	€ 260.000,00	MV peil nu NAP, nieuw peil + 1,5 NAP
15	Ophogen woongebied				
	Recreatie				
16	Aanleg strand	7500 m2	250x30 m	€ 100.000,00	Aanbrengen van een laag zand van gem. 1 meter
17	Passantenhaven Amemuiden (steigers)	1000 m2	b = 2 m	€ 1.250.000,00	Hardhouten steigers met een breedte van 2 meter
	Infrastructuur				
18	Beweegbare brug Oranjepolderweg	1125 m2	123x10 m	€ 2.000.000,00	Vaste betonnen brug, met beweegbaar deel van staal over ca. 10 meter lengte
19	Parallelweg, tunnel en oost. Randweg	3800 m2	540x7	PM	Niet realiseerbaar
20	Onsluitingsweg strand	180 m2	60x3	€ 180.000,00	Geheel nieuwe asfaltconstr. op funderingslaag (incl. grondwerk, markeringen en bebording etc.)
21	Beweegbare brug NO hoek plangebied	5000 m2		€ 500.000,00	Vaste betonnen brug, met beweegbaar deel van staal over ca. 10 meter lengte (NUT ?)
22	Parkeerplaats strand			€ 235.000,00	Geheel nieuwe asfaltconstr. op funderingslaag (incl. grondwerk, markeringen en bebording etc.)
	Landschap en Natuur				
23	Hegge landschap incl. recreatieve voorzieningen	70000 m2	(1500 m1)	€ 110.000,00	Terresh gereed maken, planten en vormsnoei hagen
	Landbouw				
24	Kwelsperkende maatregelen (extra drainage, meer dan bij lichtblauw)	3250 m1		€ 220.000,00	Drainkoffler aan binnenzijde dijk
Prijsspeil november 2007					

Bijlage III. Lijst van geraadpleegde documenten

- Bewoners in beeld. Sociale kwaliteitsatlas Middelburg (2004). Scoop, Middelburg.
- Categorisering waterschapswegen 2003; op basis van 'duurzaam veilig'.
- Deelgebiedsvisie 'hotspot Oranjeplaat/-polder' (2004).
- Eijgenraam, C. J.J., C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten analyse. Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.
- Gebiedsvisie 'Rondom het Veerse Meer' (2004).
- Gebiedsprogramma Rondom het Veerse Meer. Evaluatie en advies voor vervolg. (Concept, mei 2008)
- Groenbeheerplan II 2006-2011.
- Groenbeleidsplan Middelburg 2006-2016 ('Ruimte voor groen'). Gemeente Middelburg.
- Groenstructuurplan 1997 ('Naar duurzame beplanting langs wegen en dijken').
- Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 (1998). BVR, Utrecht.
- Kwaliteitsatlas Middelburg 2030. Evaluatie 1998-2005 (2006). Gemeente Middelburg
- Kwaliteitsatlas. Herijking 2^e en 3^e fase. Gemeente Middelburg 2008
- Peilbesluit Veerse Meer. Rapporten en notities van projectgroep Rondom het Veerse Meer
- Provinciale visie De Delta in Zicht (2003).
- Provinciaal Omgevingsplan Zeeland 2006-2012.
- Streekplan Zeeland (1997).
- Projectplan strategisch project 'Rondom Arnemuiden' (2006). Gemeente Middelburg
- Provinciaal Milieubeleidsplan 2001-2006 ('Groen Licht).
- Provinciaal waterhuishoudingsplan 2001-2006 ('Samen slim met water').
- Uitvoeringsplan verkeersveiligheid 2007-2010.
- Waterbeheerplan 2002-2007 ('Met het water mee').
- Waterkeringbeheerplan 2003 ('De waterkering veilig gebruikt').
- Waterplan Middelburg (2004). Gemeente Middelburg.
- Zeeuws natuurbeleidsplan (jaartal onbekend).
- Zeeuws kustbeleidsplan 2004.

Bijlage IV Achterliggende rapportages, documenten (te vinden op Website LmW)

Ast, J. A. v., L. Gerrits, et al. (2007). Expertnotitie Rondon Arnemuiden. Rapport ter ondersteuning van het advies Rondon Arnemuiden, Erasmus universiteit Rotterdam, TNO, en Tauw.

Eijgenraam, C. J. J., C. C. Koopmans, et al. (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse, Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.

EUR, TNO, et al. (2007). Procesplan van Aanpak. Water als drager voor een ruimtelijke impuls Rondon Arnemuiden?

Schie van, N., J. Edelenbos, et al. (2008). Waardering in coproductie (project Leven met water): aandachtspunten en uitgevoerde stappen. Hoe in de praktijk een proces van co-waardering is opgezet en uitgevoerd, Erasmus universiteit Rotterdam.

Schie van, N., J. Edelenbos, et al. (2007). Het advies Rondon Arnemuiden: water als historische drager van het gebied. Het advies van bewoners aan bestuurders over de herinrichting Rondon Arnemuiden, Erasmus universiteit Rotterdam, TNO, en Tauw.

Schie van, N., J. Edelenbos, et al. (2007). Adviezen uit de polder. Project Rondon Arnemuiden: een advies voor de toekomst van het gebied, Gemeente Middelburg.

Schie van, N., J. Edelenbos, et al. (2007). Dromen uit de polder. Project Rondon Arnemuiden: vier droomscenario's, Gemeente Middelburg.

Schie van, N., M. Rijnveld, et al. (2006). Geluiden uit de polder. Project Rondon Arnemuiden: een toekomstbeeld, gemeente Middelburg.