

**Waardering in coproductie (project Leven met Water):
aandachtspunten en uitgevoerde stappen**

Hoe in de praktijk een proces van co-waardering is opgezet en uitgevoerd

**Nienke van Schie
Jurian Edelenbos
Jacko van Ast
Lasse Gerrits**

**Juni 2008
Erasmus Universiteit Rotterdam**

1. Inleiding

Dit is een beschrijving van het proces van cowaardering zoals dat is ontwikkeld en uitgevoerd binnen het project Rondom Arnemuiden. Het project Rondom Arnemuiden was een interactief adviesvormingstraject, waarin lokaal betrokkenen samen met maatschappelijke organisaties en verantwoordelijke overheidsorganisaties een advies hebben ontwikkeld voor de ruimtelijke herinrichting van een poldergebied ten noordoosten van Middelburg. Voor nadere achtergrond bij het project wordt verwezen naar de website:

(<http://www.levenmetwater.nl/projecten/waardering/waardering-in-coproductie/>)

Het advies is in december 2007 aangeboden aan de gemeenteraad van Middelburg, die over het advies zal besluiten. Dit project had tot doel een door de deelnemers gedragen advies te ontwikkelen, waarbij de lokale waarden werden gebruikt als uitgangspunt van de scenario-ontwikkeling. Het doel was om gedurende het proces een aanpak te ontwikkelen om deze waarden te inventariseren en te betrekken; om te 'waarderen in coproductie'. Dit document geeft een overzicht van de stappen zoals die in het project zijn uitgevoerd. Het geeft daarmee een overzicht van het proces van cowaardering. De redenen om een dergelijk proces uit te voeren, of in welke situaties dat geschikt zou zijn, komen in dit document dus niet aan de orde.

Het proces en de uitgevoerde stappen zijn specifiek voor de situatie in Arnemuiden ontwikkeld; deze stappen kunnen dan ook niet zonder meer van toepassing zijn in andere gevallen. Het project in Arnemuiden kende een specifieke startsituatie, die o.a. werd gekenmerkt door een gebrek aan draagvlak voor bestaande plannen en het ontbreken van gedeelde doelstellingen.

In deze beschrijving worden eerst enkele begrippen kort besproken. Daarna wordt een aantal algemene aandachtspunten vermeld zoals die naar voren kwamen gedurende het proces en in de evaluatie nadien. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de uitgevoerde stappen in het proces van cowaardering.

2. Waarden, waardering en cowaardering

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. Hiertoe is waarde beschouwd als een begrip bestaande uit diverse sub-waarden. 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.'

3. 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.

4. 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 strik 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).

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)

3. 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 1 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).

4. Visualisatie en specificatie

De in stap 3 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 specifiek 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.

5. 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.

6. 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 belangrijkst (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).

7. Identificatie belangrijkste waarden

Aan de hand van de waardering in stap 6 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 argumentatielijns 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.

8. 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 sub-waarden worden als uitgangspunt gehanteerd.

9. 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).

10. 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).

11. 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.

12. 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).