



Schoonheid is geld!
Naar een volwaardige rol
van belevingswaarden
in maatschappelijke
kosten-batenanalyses

Eerdere publicaties

De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland

Segeren et al. (2005)
ISBN 90 5662 439 2

A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. theory, application and evaluation

Van Oort et al. (2005)
ISBN 90 5662 445 8

Een andere marktwerking

Needham (2005)
ISBN 90 5662 437 7

Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie

Raspe et al. (2004)
ISBN 90 5662 414 8

Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik

Groen et al. (2004)
ISBN 90 5662 377 X

Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands, Van Ravesteyn & Evers (2004)

ISBN 90 5662 376 1

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd

Hilbers et al. (2004)
ISBN 90 5662 375 3

Ex ante toets Nota Ruimte

CPB, RPB, SCP (2004)
ISBN 90 5662 412 1

Tussenland

Frijters et al. (2004)
ISBN 90 5662 373 7

Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk

Dammers et al. (2004)
ISBN 90 5662 374 5

Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte

Galle et al. (2004)
ISBN 90 5662 372 9

De ongekende ruimte verkend

Gordijn (2003)
ISBN 90 5662 336 2

De ruimtelijke effecten van ICT

Van Oort et al. (2003)
ISBN 90 5662 342 7

Landelijk wonen

Van Dam (2003)
ISBN 90 5662 340 0

Naar zee! Ontwerpen aan de kust

Bomas et al. (2003)
ISBN 90 5662 331 1

Energie is ruimte

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 325 7

Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland

Dammers et al. (2003)
ISBN 90 5662 324 9

**SCHOONHEID IS GELD! NAAR EEN VOLWAARDIGE ROL VAN
BELEVINGSWAARDEN IN MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-
BATENANALYSES**

Ed Dammers
Willemieke Hornis
Jaap de Vries (red.)

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2005

INHOUD

Goede muziek begint met een exacte weergave van de partituur 7

Wim Derksen

Schoonheid is geld! 13

Ed Dammers, Willemieke Hornis & Jaap de Vries

Belevingswaarde als geïntegreerd onderdeel van het programma van eisen 51

Mels Crouwel

Schoonheid telt! 59

Noël van Dooren

Beleving, berekeningen en besluiten 69

Carl Koopmans

Schoonheid is vergankelijk. Belevingswaarden van stationslocaties 81

Piet Rietveld

Van OEI naar OEPS. Naar een goede rekenpraktijk bij gemeentelijke grondexploitatie 91

Elisabeth Ruijgrok

Slotbeschouwing 101

Ed Dammers, Willemieke Hornis & Jaap de Vries

Bijlage I Deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst 111

Bijlage II Geschiedenis van de OEI-leidraad 112

Bijlage III Werkwijze van de OEI-leidraad 116

Over de auteurs 118

GOEDE MUZIEK BEGINT MET EEN EXACTE WEERGAVE VAN DE PARTITUUR

Wim Derksen

Inleiding

Voordat de regering besluit tot het aanleggen van omvangrijke infrastructuur is het tegenwoordig zeer gangbaar om een analyse te maken van de maatschappelijke kosten en baten die met het project gepaard gaan respectievelijk daarvan het gevolg zullen zijn. De regering heeft in het jaar 2000 zelfs verplicht gesteld dat alle grote infrastructuurprojecten worden onderworpen aan een bepaalde analyse van de maatschappelijke kosten en baten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, en alle regionale infrastructuurprojecten waar rijksgeld mee gemoeid is. De achterliggende gedachte is helder: door de te verwachten baten en kosten van een project te moneteriseren, simpel gezegd: in geld uit te drukken, kan een beter besluit worden genomen.

Stel de overheid neemt zich voor een nieuwe spoorlijn aan te leggen. In dat verband is het niet alleen van belang te voorspellen hoeveel mensen van deze spoorlijn gebruik zullen maken, maar ook hoeveel meerwaarde die spoorlijn voor deze mensen heeft. Die meerwaarde, bijvoorbeeld aan reistijdwinst, valt in euro's uit te drukken. Maar spoorlijnen hebben vaak nog andere effecten. Omdat de bereikbaarheid van bepaalde plaatsen verbetert, kan de economie in bepaalde regio's een positieve impuls krijgen, zoals de economie op andere plaatsen kan lijden onder de nieuwe spoorlijn. Ook dergelijke positieve en negatieve effecten zijn te moneteriseren. Met de groei van de welvaart rondom bepaalde stations, kunnen de grondprijzen en de prijs van de huizen rondom die stations stijgen. Ook in dit verband kan een nieuwe spoorlijn maatschappelijke baten hebben. Met dergelijke informatie kan de beslissing over de nieuwe spoorlijn meer weloverwogen worden genomen. Een dergelijke analyse laat immers zien of de maatschappelijke baten hoger dan wel lager zijn dan de maatschappelijke kosten, waaronder ook de kosten van de aanleg van de spoorlijn.

Nu heeft de methode twee nadelen. Ten eerste is het moeilijk vooraf te bepalen welke effecten, en daarmee welke maatschappelijke kosten en baten, zullen optreden. In principe is het aantal effecten onbegrensd. Een analyse van maatschappelijke kosten en baten (een MKBA) geeft daarmee per definitie een onvolledig beeld van de effecten die in de toekomst zullen optreden. Ten tweede laten sommige kosten en baten zich moeilijk in euro's uitdrukken. Hoe moeten we bijvoorbeeld meewegen dat een spoorlijn en een fraai vormgegeven station de 'ruimtelijke kwaliteit', beter gezegd: de 'belevingswaarde', van een groter gebied zullen verhogen? Zouden we die toekomstige beleving ook in geld kunnen uitdrukken? Of moeten we accepteren dat ruimtelijke ingrepen altijd effecten zullen hebben die niet in euro's kunnen worden omgezet?

De MKBA is in de laatste jaren steeds verder verfijnd en verbeterd. Toch blijven verschillende baten en kosten nog steeds buiten beschouwing omdat ze

zich (nog) niet in euro's laten vertalen. Het was de reden voor onderzoekers van het RPB om zich onder leiding van Ed Dammers nader over dit dilemma te buigen. Ze concludeerden dat er nog vele aanvullingen op de MKBA mogelijk zijn, juist in de sfeer van die 'belevingswaarde' van de voorgestelde ruimtelijke ingreep. Ze schreven daarover een boeiend essay en bediscussieerden dit met deskundigen uit het onderzoeksveld.¹ In dit boek van het RPB zijn zowel het essay van Dammers, Hornis en De Vries als de reacties van enkele deskundigen opgenomen. Met de publicatie van deze bundel hoopt het RPB de discussie over dit belangwekkende onderwerp verder te brengen. Deze inleiding biedt mij de mogelijkheid om nog enkele opmerkingen vooraf te maken.

Twee werelden

Hoezeer een MKBA ook past in de tijdgeest, twee werelden blijven bijna diametraal tegenover elkaar staan bij de beoordeling van het nut van een MKBA. In het kamp van de voorstanders treffen we niet alleen veel welvaartseconomen aan, maar bovenal degenen die gegrepen zijn door de tijdgeest van het New Public Management. In het New Public Management staat het streven naar meer effectiviteit en efficiëntie voorop. Efficiëntie kan binnen dit discours vooral worden bereikt door de markt, en deze markt verschaft de beste informatie over de voorkeuren van burgers. Vooral dit laatste uitgangspunt zien we terug in de MKBA. Als burgers een bepaald gebied hoger gaan waarderen, zullen de grondprijzen en de huizenprijzen in het betreffende gebied wel moeten stijgen. Omgekeerd: als de prijzen voor grond en huizen niet stijgen, geven de burgers blijkbaar geen hogere waardering aan een bepaald gebied. Aldus vat ik één van de basisgedachten van de MKBA voor het gemak maar samen.

Tegenover de wereld van de welvaartseconomie (zie Koopmans, zie Rietveld in deze bundel) treffen we de wereld van de ontwerpers (zie Crouwel, zie Van Dooren in deze bundel). Crouwel vat zijn positie samen door te stellen dat de waarde van muziek niet in geld valt uit te drukken. Het doet denken aan de uitspraak van Gustav Mahler: 'Het belangrijkste van de muziek staat niet in de noten'. Van Dooren wil al helemaal niet over belevingswaarde spreken; voor hem vraagt vooral de culturele waarde van ruimtelijke ingrepen om aandacht. Laten we het simplistisch samenvatten: ontwerpers denken in termen van schoonheid, economen in termen van geld.

De standpunten lijken moeilijk te overbruggen. De MKBA's bewijzen overigens voor een deel het gelijk van de ontwerpers. MKBA's resulteren immers vaak niet alleen in een overzicht van maatschappelijke kosten en baten maar ook in pro-memorieposten. Effecten die zich niet laten moneteriseren, worden als een 'teherinneren'-effect in de conclusies van de MKBA opgenomen. Nu moeten we de betekenis van deze pro-memorieposten in de politieke besluitvorming ook weer niet overdrijven. Daar blijven ze vaak nogal eens onderbelicht. Een MKBA laat zich namelijk heerlijk versimpelen tot de optelsom van kosten en baten, beide in euro's uitgedrukt. Dat er dan nog een paar pro-memorieposten onder de streep staan, laat zich verder moeilijk wegen.

1. Zie bijlage I 'Deelnemers rondetafelbijeenkomst'.

Het overkwam me tijdens één van mijn eerste vergaderingen van de Rijks-Planologische Commissie. De aanleg van een randmeer tussen de Noordoostpolder en het oude land stond op de agenda. Het bleek niet nodig veel tijd aan het onderwerp vuil te maken omdat de MKBA negatief uitkwam! Mijn naïeve vraag of deze kosten misschien opwogen tegen een hogere ruimtelijke kwaliteit van het gebied, werd enigszins meewarig beantwoord. Het zal niet de eerste keer zijn geweest dat kosten en baten die niet meteen in euro's kunnen worden uitgedrukt, in de politieke besluitvorming verder buiten de boot vielen. Ook als ze nog de status van pro-memoriepost weten te bereiken, worden ze gemakkelijk onderbelicht.

Daarmee dient zich een boeiend dilemma aan:

- Moeten we op zoek naar nieuwe methoden om maatschappelijke kosten en baten die voorlopig nog niet volwaardig in de afwegingen worden betrokken – ze worden immers nog niet in euro's uitgedrukt – onder diezelfde financiële noemer te brengen? Het gewicht van MKBA's in de politieke besluitvorming zou daarmee ongetwijfeld toenemen, met als averechts effect dat waarden die werkelijk niet in geld zijn uit te drukken, in de toekomst nog minder aandacht krijgen.
- Of moeten we de beperktheid van de MKBA-methode beter over het voetlicht brengen en daarmee de betekenis van de MKBA relativeren? De laatste strategie lijkt in de huidige tijdgeest weinig kans van slagen te hebben en verzwakt daarmee de positie van de waarden die zich moeilijk in geld laten uitdrukken, mogelijk nog verder. Het is de vraag of Rijksbouwmeester Mels Crouwel zich van dit laatste effect bewust is geweest bij het schrijven van zijn commentaar.

Dammers, Hornis en De Vries lijken in ieder geval eieren voor hun geld te kiezen. Als een MKBA toch de voorkeur krijgt, is het beter daar zoveel mogelijk onder te brengen, zo lijken zij te denken. Zij stellen voor bij de beoordeling van grote infrastructurele projecten ook de belevingswaarden mee te nemen. Onder belevingswaarden verstaan zij de esthetische kenmerken die ervaren worden door de bedrijven en de burgers die het gebied of de directe omgeving ervan benutten. Volgens Rietveld is de hoop dat belevingswaarden allemaal in een MKBA kunnen worden meegenomen lichtelijk naïef, hoezeer hij ook bewondering uit voor de poging van Dammers en de anderen. Naar mijn idee is hun uitwerking in ieder geval intellectueel inspirerend.

Niet te moneteriseren waarden

Tegelijkertijd echter mag het essay van Dammers, Hornis en De Vries niet de indruk wekken dat 'goed zoeken altijd zal doen vinden'. In dat opzicht is het voorbeeld dat de auteurs als startpunt nemen, de reconstructie van de Zuidas van Amsterdam, ook iets te gemakkelijk, vanwege de economische betekenis van de esthetiek in dergelijke gebieden. Door de ruimtelijke kwaliteiten (de belevingswaarde) te vergroten, wordt het gebied als vestigingsplaats voor (liefst internationale) bedrijven aantrekkelijker. Daarmee leidt schoonheid (van het gebied) tot welvaart (zelfs van het hele land). In de huidige diensteneconomie krijgen beleving en esthetiek inderdaad steeds meer een economische

waarde. Dit laat onverlet dat de precieze relatie tussen belevingswaarde en economische effecten vaak onduidelijk is, zoals Van Dooren in zijn bijdrage terecht opmerkt.

Hoe sympathiek de poging van Dammers en de anderen ook mag zijn, hun essay mag dus niet de indruk wekken dat voortaan alle maatschappelijke baten en kosten in euro's kunnen worden uitgedrukt. Daarmee gaan ze voorbij aan de vraag hoe waarden die niet direct monetariseerbaar zijn, in de besluitvorming moeten worden meegewogen. Om wat voor maatschappelijke kosten en baten gaat het hier? De theorie over marktfalen kan logischerwijs bijdragen aan de beantwoording van deze vraag. Ik noem, zonder uitputtend te zijn, enkele maatschappelijke baten en kosten die zich erg moeilijk, zo niet, in geld laten vertalen.

Ten eerste: verdelingsvraagstukken. De uitkomst van de markt kan (Pareto) efficiënt zijn, dit betekent nog niet dat de uitkomsten politiek ook gewenst zijn. Dit probleem doet zich bij de MKBA nadrukkelijk gelden. Als de huizenprijzen in een bepaald gebied stijgen ten gevolge van een infrastructurele ingreep, wordt deze stijging als 'maatschappelijke baten' aangemerkt. Het mag duidelijk zijn dat deze maatschappelijke baten slechts bij een bepaalde groep burgers terechtkomen. Daarmee dragen infrastructurele projecten niet zelden bij aan een wel of niet gewenste herverdeling van vermogens. Dit laat natuurlijk onverlet dat de politiek grenzen kan stellen aan de herverdeling die uitgaat van een groot infrastructureel project. Zelfs kunnen de kosten van een dergelijke politieke randvoorwaarde in euro's worden uitgedrukt. De politieke en maatschappelijke baten van het tegengaan van een ongewenste herverdeling laten zich echter niet in euro's uitdrukken.

Ten tweede kampt de markt nogal eens met een informatietekort. Zo komen maatschappelijke baten niet altijd in geld tot uitdrukking omdat niet door iedereen en zeker niet vooraf valt te voorzien wat de maatschappelijke, en met name de sociale, betekenis van een groot project zal zijn. Zo verschaffen grote infrastructurele projecten later niet zelden een bepaalde identiteit aan een bepaalde regio, aan een bepaalde stad; een identiteit die zeker vooraf moeilijk in geld valt uit te drukken. De gemeenteraad van Rotterdam moest indertijd voor een nieuwe brug een keuze maken tussen een ontwerp van de stadsarchitect Maarten Struijs en het uiteindelijk gerealiseerde ontwerp van Ben van Berkel. Het laatste ontwerp was dertig miljoen duurder, maar sprak veel meer tot de verbeelding dan het eenvoudige ontwerp met vier pylonen van Maarten Struijs. De gemeenteraad koos voor het duurdere ontwerp, om de Kop van Zuid meer uitstraling te geven. Uiteindelijk heeft de uitstraling van de brug er niet toe geleid dat de nieuwe bedrijven zich in groten getale hebben gevestigd op de Kop van Zuid. Wel heeft de nieuwe Erasmusbrug Rotterdam een nieuw symbool gegeven; een symbool dat bijdraagt aan de identiteit van de stad. Is die winst van een nieuw symbool of zelfs van een versterking van de eigen identiteit, in geld uit te drukken, laat staan vooraf te becijferen?

Ten derde zegt de huidige markt weinig over de toekomstige markt. Hoe zullen bepaalde ingrepen over enige decennia worden gewaardeerd? Die onzekerheid verplicht tot terughoudendheid, bijvoorbeeld bij het aantasten van het

culturele erfgoed. Immers: wat nu wordt vernietigd kan over enige decennia niet meer worden genoten. Bij het culturele erfgoed gaat het niet alleen om architectuur (monumentenzorg) en stedenbouw (bescherming van stads- en dorpsgezichten), maar ook om het Nederlandse cultuurlandschap. Een vergelijkbare redenering geldt voor de open ruimte in Nederland. Een aantasting van de open ruimte is bijna per definitie niet meer terug te draaien. Dat moet je dus gewoon niet willen, ook niet als er op dit moment maar erg weinig mensen geld voor over zouden hebben die open ruimte open te houden.

MKBA objectiveert niet, maar disciplineert hoogstens

Per definitie zal de MKBA-methode dus tekortschieten. Bepaalde waarden laten zich niet vergelijken met gestegen vastgoedprijzen of met een grotere reistijd-betrouwbaarheid. Fundamenteel schiet de methode tekort omdat zij in essentie ideologisch, en dus eenzijdig, is. Daarmee is niets mis, maar het is wel goed om deze relativering hier te maken. Bij een MKBA staat de betalingsbereidheid van mensen centraal, zoals Koopmans in deze bundel treffend opmerkt. Maar dat niet alleen. Aan het model ligt ook de assumptie ten grondslag dat de markt de beste informatie geeft over de preferenties van burgers. En dat de markt daarmee superieur is aan de combinatie van politiek-overheid-democratie. Natuurlijk zijn (welvaarts)economen de eersten om te erkennen dat de markt lang niet altijd goed functioneert en dat de politiek en de overheid onder bepaalde randvoorwaarden het primaat moeten krijgen. Daarmee blijft over-eind dat *als aan die randvoorwaarden is voldaan*, de markt de voorkeur zou moeten krijgen! En dat in dat geval de markt de beste informatie geeft over de preferenties van burgers. Dit nu juist acht ik ideologisch en niet wetenschappelijk gefundeerd.

Bovendien ben ik het, even ideologisch, niet met de stelling eens. Kijk bijvoorbeeld naar de avant-garde kunst. Als het aan de markt zou liggen, bleef er weinig van over, terwijl niets hier het functioneren van een markt in de weg staat. Er is voldoende aanbod, alleen te weinig vraag. Het gevolg is dat de kunsten zich niet vrijuit kunnen ontwikkelen als de overheid niet financieel bij-springt. Dat het profijtbeginsel in de kunsten ongetwijfeld meer gewicht kan krijgen, doet aan deze algemene conclusie niets af. De overheid grijpt hier in, gelegitimeerd door de democratische stem van de burgers. Vanzelfsprekend ga ik ervan uit dat het overheidsingrijpen hier inderdaad de politieke preferenties van burgers weerspiegelt. Toegegeven, het is niet helemaal zeker of het overheidsingrijpen ten behoeve van de avant-garde kunst aan deze laatste voorwaarde voldoet. Dit geldt niet voor vele andere onderwerpen. Een collectieve aanpak overstijgt vaak de som van individuele beslissingen en tot die collectieve aanpak wordt op de democratische markt besloten. Overigens wordt de afwe-ging op de democratische markt sowieso op een andere wijze gemaakt dan op de economische markt, omdat hier elke stem een gelijk gewicht heeft.

Er is in mijn optiek derhalve geen reden om de markt van vraag en aanbod als afspiegeling van burgers' preferenties superieur te verklaren aan de democratische markt. Niet alleen relativeert dit het belang van een MKBA, het relativeert ook de uitkomsten van een MKBA. Als ook bij burgers de verwachting leeft dat

de overheid zal instaan voor publieke belangen, zal dat zeker hun betalingsbereidheid beïnvloeden!

Is een MKBA daarmee nutteloos geworden? Nee. Wie de democratische markt op zijn minst evenwaardig ziet aan de economische markt, als afspiegeling van de preferenties van burgers, kan op een heel zinnige manier de resultaten van een MKBA benutten. Een MKBA geeft in dat perspectief geen antwoord op de vraag of een bepaald voorstel wel of niet moet worden uitgevoerd. Een MKBA doet slechts handreikingen aan politici bij het nemen van een weloverwogen beslissing. Om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen moeten politici zicht hebben op de aannames die aan de betreffende MKBA ten grondslag liggen. Een MKBA verhuult namelijk niet zelden het zeer arbitraire karakter van vele gemonetariseerde posten. Een weloverwogen beslissing vraagt ook dat politici een zorgvuldige afweging maken tussen de baten en kosten die wel zijn gemonetariseerd en de baten en kosten waarvoor dit niet geldt. Omgekeerd vergt een weloverwogen beslissing door de politiek dat de uitkomsten van de MKBA niet worden verdonkeremaand. Strategisch gedrag met informatie, waarvan het rapport van de commissie-Duivesteijn zulke nare voorbeelden geeft, moet worden tegengegaan. Mijn conclusie luidt dan ook dat een MKBA niet objectieveert, maar vooral behoort te disciplineren.

Daarmee is er niks mis met het opnemen van belevingswaarden in de MKBA. De dwingende kracht van de MKBA zal hierdoor alleen maar worden vergroot. De disciplinerende werking van de MKBA zal erdoor worden versterkt. Het is beter in termen van euro's te waarderen dan pro-memorieposten over het hoofd te zien. Bovendien is het pragmatisch om de MKBA-methode verder te verfijnen: MKBA's zijn immers een gegeven in het huidige politieke discours. Voorwaarde voor een succesvol gebruik van MKBA's is dus wel dat politici niet voor hun verantwoordelijkheid weglopen. Niet door betrokken te worden bij de MKBA's (zoals Dammers, Hornis en De Vries voorstellen), maar door de MKBA kritisch te bezien en door helder te formuleren op grond van welke, niet gemonetariseerde, voor- of nadelen wordt afgeweken van de uitkomsten van de MKBA. In dat opzicht is de uitspraak van Gustav Mahler, dat het belangrijkste van de muziek niet in de noten staat, nog immer waar. Maar elke dirigent weet ook dat het prettig is als orkestmusici in ieder geval beginnen met het spelen van de juiste noten.

Schoonheid is geld!

SCHOONHEID IS GELD!

Ed Dammers, Willemieke Hornis & Jaap de Vries

Belevingswaarden krijgen onvoldoende aandacht in kosten-batenanalyses

De afgelopen jaren is het in kaart brengen van de effecten van grote fysieke projecten een prominente rol gaan spelen. Denk aan de aanleg van de Tweede Maasvlakte en de Hogesnelheidslijn en de uitbreiding van Schiphol. Deze projecten zijn van nationaal belang en gaan gepaard met grootschalige ingrepen in de fysieke ruimte. De effecten die de projecten voortbrengen, worden via consequentieanalyses, zoals milieueffectrapportages en maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), in kaart gebracht. De regering heeft in 2000 de MKBA zelfs verplicht gesteld voor alle grote infrastructuurprojecten, zoals de projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, en alle regionale infrastructuurprojecten waar rijksgeld mee is gemoeid. Voor kleinere fysieke projecten heeft de regering de MKBA aanbevolen. Hiermee wil zij bewerkstelligen dat de politieke besluitvorming over deze projecten gebaseerd wordt op relevante informatie die op een zakelijke en transparante manier is verschaft (Eijgenraam 2000). Om de MKBA's zoveel mogelijk te structureren is onder regie van het Centraal Planbureau de OEEI-leidraad (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) opgesteld. In 2002 is deze omgedoopt tot OEEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur).

Het in kaart brengen van de kosten en baten van grote projecten past bij de sterk toenemende aandacht voor het functioneren van de overheid. Mede onder invloed van het New Public Management is namelijk een grotere nadruk komen te liggen op de effectiviteit en efficiëntie van de overheid. Deze tendens tot verzakelijking is nog versterkt door de economische stagnatie waar ons land sinds enkele jaren mee kampt. De verzakelijkingstrend komt concreet bijvoorbeeld tot uitdrukking in de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en in het traject Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. De hoge kostenoverschrijdingen bij de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn Zuid, die de commissie-Duivesteijn heeft onderzocht, maken nog eens duidelijk hoe belangrijk het is om de kosten en baten van dit soort grote projecten in kaart te brengen en op een volwaardige manier in de besluitvorming mee te nemen. Zo zijn de kosten van de Betuweroute nu geraamd op 4,8 miljard euro, meer dan twee keer zoveel als oorspronkelijk was begroot.

De OEEI-leidraad geeft onder andere aan welke kosten en baten in de analyse moeten worden meegenomen en hoe dit dient te gebeuren. Het doel van de leidraad is een systematisch overzicht te bieden van alle kosten en baten van een investeringsproject (in de infrastructuur), door deze kosten en baten zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Verschillende alternatieven kunnen zo tegen elkaar worden afgewogen. Het gaat in een MKBA niet alleen om de kosten die

bijvoorbeeld verbonden zijn aan de grondverwerving en de bouw, maar ook om de baten voor bijvoorbeeld de reiziger en de economie. Sommige effecten van grote projecten worden tot nu toe echter niet in euro's vertaald; en waar dat wel gebeurt, worden ze alleen globaal geschat. Dat geldt vooral voor belevingswaarden, die aan de kostenkant bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in het verlies aan open ruimten en aan de batenkant in de architectonische vormgeving. Zo zijn in de kengetallen kosten-batenanalyse (МКВА) voor de Zuidas in Amsterdam de externe effecten van de hoge stedelijke kwaliteit alleen pro memorie meegenomen en de directe effecten alleen op basis van enkele eenvoudige berekeningen en de consultatie van enkele vastgoedmakelaars geschat (Besseling e.a. 2003).¹

Dit is een belangrijk knelpunt, omdat investeren in de belevingswaarden van grote projecten de afgelopen jaren een hot issue is geworden. De Nieuwe Sleutelprojecten – de integrale stedelijke projecten rond stations als Amsterdam Zuid, Rotterdam Centraal en Utrecht Centraal – zijn hier duidelijke voorbeelden van. Via deze projecten grijpen het Rijk en de betrokken steden de komst van de Hogesnelheidstrein namelijk aan om de stationsgebieden en de omliggende stedelijke gebieden een kwaliteitsimpuls te geven. Bij deze projecten wordt gestreefd naar een kwaliteitsniveau dat de internationale vergelijking kan doorstaan (Ministerie van vrom 2003). De verwachting is namelijk dat de projecten hierdoor het positieve imago van de stad als geheel versterken, met als gevolg dat meer bedrijven en meer burgers zich er zullen vestigen of haar zullen bezoeken. De belevingswaarden van dergelijke stationsgebieden maken dan ook een belangrijk deel uit van de city marketing, die weer belangrijk is voor de concurrentie tussen steden om de vestiging van bedrijven en burgers, en daarmee voor de economische en sociale leefbaarheid en de groei van de stad (Florida 2002). Investerings in de belevingswaarden van dit soort grote projecten brengen echter extra kosten met zich mee en het is de vraag of de extra baten hier tegenop wegen. Bovendien is er weinig bekend over de invloed die belevingswaarden precies uitoefenen op het vestigingsgedrag van bedrijven en burgers.

Het is belangrijk dat de belevingswaarden van grote projecten, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten, worden meegenomen in de kosten-batenanalyses. Anders dreigt het gevaar dat zij in de besluitvorming onderbelicht blijven; en dit is, gezien het toenemende belang ervan, onwenselijk (vergelijk САВЕ 2001: 14). Aan de ene kant moeten situaties worden voorkomen waarin sprake is van een onderinvestering. Steden, projectontwikkelaars en (andere) bedrijven investeren dan nauwelijks in de belevingswaarden, omdat zij er weinig aandacht voor hebben of omdat de baten daarvan minder zichtbaar en minder zeker zijn dan de kosten. Aan de andere kant moeten ook situaties worden voorkomen waarin wordt geoverinvesteerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij prestigeprojecten, waarbij de betrokken partijen zo'n groot accent leggen op de belevingswaarden dat de baten niet meer in verhouding staan tot de kosten.

Tot nu toe worden de belevingswaarden echter onvoldoende in de МКВА's meegenomen. Een vaak genoemd probleem hierbij is dat het lastig is om belevingswaarden te benoemen en via indicatoren concreet uit te drukken. Daar-

1. Zie ook bijlage III 'Werkwijze van de O.EI-leidraad'

naast wordt nog al eens beweerd dat het slecht lukt om belevingswaarden in geld uit te drukken en dat de methoden die hiervoor gebruikt zouden kunnen worden, niet erg betrouwbaar en valide zijn. Hierbij komt dat kosten-batenanalyses in de praktijk vaak maar een beperkte rol spelen in de besluitvorming over grote projecten. Zo wijst het rapport *Grote projecten uitvergroot* van de commissie-Duivesteijn (2004) uit dat politici en ambtenaren selectief open staan voor informatie, selectief informatie verstrekken en zelfs informatie achterhouden; zij zouden zelfs hardnekkig vasthouden aan het door hen gewenste alternatief, ook als de informatie waarin het alternatief ter discussie wordt gesteld, zich opstapelt.

Met dit essay willen we vier doelen bereiken. Ten eerste willen we de lezers ervan overtuigen dat de belevingswaarden van de grote projecten belangrijk zijn en een volwaardige plaats in de МКВА's verdienen. Ten tweede willen we duidelijk maken wat de belangrijkste belevingswaarden van deze projecten dan zijn, en hoe zij concreet kunnen worden gemaakt. Ten derde presenteren we een aanpak om de belevingswaarden een volwaardige rol in de kosten-batenanalyses te geven. De zojuist genoemde doelen zijn elk op zich belangrijk, maar we zouden slechts weinig vooruitgang boeken als we daarnaast geen aandacht zouden besteden aan de manieren waarop МКВА's een grotere rol in de besluitvorming over de grote projecten kunnen gaan spelen. Het doen van suggesties hiervoor is het vierde doel. In dit essay presenteren we weliswaar een mogelijke aanpak, maar geen definitieve oplossing. Het essay is namelijk bedoeld om een discussie over de rol van belevingswaarden in kosten-batenanalyses te openen, en dus niet om deze af te sluiten.

Met het oog op een doelgericht betoog, dat bovendien helder en concreet is, perken we dit essay in enkele opzichten in. Wat betreft de grote projecten concentreren we ons op de Nieuwe Sleutelprojecten. Er wordt namelijk tal van grote projecten gerealiseerd, die sterk van elkaar verschillen en die heel verschillende belevingswaarden hebben: naast stationsgebieden worden bijvoorbeeld ook snelwegen, woonwijken, natuurgebieden, waterbergingsgebieden en dergelijke gerealiseerd. Bij Nieuwe Sleutelprojecten zijn de belevingswaarden die in het geding zijn, naar ons idee gevarieerder dan bij de andere voorbeelden. Het gaat hierbij namelijk niet alleen om bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden, maar bijvoorbeeld ook om nieuwe architectuur en de imagoversterking die dit kan met zich mee kan brengen. Ten slotte wordt bij deze projecten juist hoog ingezet op belevingswaarden om het imago en de uitstraling te versterken en de stad daardoor aantrekkelijker te maken. Overigens kunnen onderdelen van de aanpak die we presenteren, ook op andere fysieke projecten worden toegepast.

Wat betreft de consequentieanalyses concentreren we ons op de МКВА. Andere methoden, zoals de milieueffectrapportage, hebben als voordeel dat de belevingswaarden niet in geld hoeven worden uitgedrukt. Daar staan echter grote nadelen tegenover, zoals de hogere eisen die aan de kwantificering van de effecten worden gesteld, de arbitraire weging van effecten, het optreden van dubbelstellingen en het ontbreken van een gemeenschappelijke noemer

waarop de effecten worden bracht. Een andere reden om ons op de kosten-batenanalyse te concentreren, is dat deze methode sinds een aantal jaren voor elk groot fysiek project wordt uitgevoerd. Zoals gezegd, heeft de regering de toepassing van de O E I-leidraad op deze projecten zelfs wettelijk verplicht gesteld. Bovendien zijn met de herziening van deze leidraad onder andere aanpakken ontwikkeld om natuurwaarden in geld uit te drukken en de presentatie van de uitkomsten te verbeteren. De aanpak die wij presenteren om belevingswaarden in geld uit te drukken en de rol van de MKBA's in de besluitvorming te versterken, sluit hierop aan. We benadrukken hier dat het essay een aanpak presenteert om de belevingswaarden op een volwaardige manier in een kosten-batenanalyse mee te nemen. Het presenteert dus geen uitkomsten van een kosten-batenanalyse.

Verder concentreren wij ons op de belevingswaarden, omdat zij, zoals gezegd, steeds belangrijker worden voor stationsgebieden en stedelijke gebieden in het algemeen. Bovendien krijgen de belevingswaarden tot nu toe weinig aandacht in de MKBA's die voor grote projecten worden uitgevoerd, in tegenstelling tot de effecten op de economie en het vervoer (gebruikswaarden) of op het milieu (toekomstwaarden). Dit hangt samen met het feit dat het tot nu toe nog niet is gelukt om belevingswaarden concreet te maken en in geld uit te drukken. Juist op dat vlak is daarom de grootste vooruitgang te boeken. Onder belevingswaarden verstaan wij de esthetische kenmerken die worden ervaren door de bedrijven en de burgers die het gebied of de directe omgeving ervan benutten. In de derde paragraaf gaan we uitgebreider op de omschrijving in.

Dit essay is als volgt opgebouwd. Om het eerste doel te bereiken bespreken we in de volgende paragraaf op welke manieren belevingswaarden bijvoorbeeld het vestigingsklimaat van steden, en daarmee hun concurrentiepositie, kunnen versterken. Het tweede doel willen we naderbij brengen door vervolgens uiteen te zetten hoe de belevingswaarden van stationsgebieden – ondanks enkele beperkingen die daaraan verbonden zijn – helder kunnen worden gedefinieerd en concreet in indicatoren kunnen worden uitgedrukt. Het derde doel willen we realiseren door in de vierde paragraaf de aanpak te bespreken die het mogelijk maakt om de belevingswaarden een volwaardige plaats in de MKBA te geven. Met het oog op het vierde doel presenteren we daarna een aanpak om MKBA's beter te laten aansluiten bij de manieren waarop beleidsmakers informatie verzamelen en beslissingen nemen. Tot slot maken we de balans op en doen we aanbevelingen voor verder onderzoek. Het essay geeft immers een richting aan, maar de te volgen weg moet nog wel worden geplaveid. Voor degenen die minder vertrouwd zijn met de kosten-batenanalyses, hebben we achterin deze bundel de bijlagen 'Geschiedenis van de O E I-leidraad' en 'Werkwijze van de O E I-leidraad' opgenomen.

Belevingswaarden van grote projecten kunnen belangrijk zijn

In de afgelopen jaren is er veel aandacht ontstaan voor het versterken van het vestigingsklimaat van de steden. Steden concurreren met elkaar om de vestiging van bedrijven en burgers. Hierbij gaat het niet alleen om concurrentie met

andere steden in de regio of in het binnenland, maar ook om concurrentie met steden in het buitenland, zowel in Europa als daarbuiten. Dat komt door de voortgaande internationalisering, die tot uitdrukking komt in de uitbreiding van de Europese Unie, de globalisering van de economie en de mondialisering van de cultuur, en door de toenemende mobiliteit van bedrijven en burgers. Belangrijke drijvende krachten hierachter zijn de schaalvergroting en de veranderende concurrentieverhoudingen in de economie en de vernieuwingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. De Westerse economieën veranderen dan ook steeds meer in de richting van de 'kenniseconomie', een economie waarin de productiefactoren arbeid en kapitaal sterk zijn gericht op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie, aldus het woordenboek Van Dale. Voor Nederland is de internationalisering extra belangrijk vanwege het open karakter van de economie en de ligging van ons land in het Noordwest-Europese kerngebied: het sterk verstedelijkte en economisch belangrijke gebied dat grofweg ligt tussen Londen, de Randstad Frankfurt en Parijs (WRR 1998).

De toegenomen concurrentie tussen de steden om bedrijven en burgers is zowel voor de steden zelf als voor het Rijk reden om te investeren in de vernieuwing van stationsgebieden. In aansluiting op de Hogesnelheidslijnen die worden aangelegd om de bereikbaarheid op regionaal, nationaal en Europees niveau te vergroten, investeren zij daarom in de Nieuwe Sleutelprojecten. Met deze projecten proberen de steden zich internationaal op de kaart te zetten. Dit moet ertoe leiden dat de lokale economische en sociale draagkracht, evenals de internationale concurrentiekracht, van de steden een impuls krijgt. Het rijk stimuleert de Nieuwe Sleutelprojecten, omdat deze niet alleen van strategisch belang zijn voor de steden, maar ook voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie (Ministerie van VROM e.a. 2004). Hiertoe draagt het Rijk financieel bij aan deze projecten en coördineert het de beleidsinspanningen. Van de 1,1 miljard euro die het Rijk in de projecten investeert, komt 800 miljoen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en 300 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking. Het Ministerie van VROM treedt op als coördinerend ministerie.

De Nieuwe Sleutelprojecten zijn er niet alleen op gericht de gebruikswaarden van de stedelijke gebieden te vergroten voor bedrijven, werknemers, reizigers en anderen, maar ook de belevingswaarden. De gebruikswaarden hebben betrekking op de bereikbaarheid via spoorwegen, autowegen en ICT, de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven, de nabijheid van winkels, culturele voorzieningen en dergelijke. De belevingswaarden houden verband met zaken als het stedenbouwkundige ontwerp van het stationsgebied, de architectuur van de gebouwen en de landschapsarchitectuur. Stationsgebieden zijn van strategische betekenis voor het vestigingsklimaat van de steden, maar ook andere factoren, zoals de aanwezigheid van andere bedrijven, de kwaliteit van het management van de steden, het opleidingsniveau van de bevolking, het culturele klimaat, maken er deel van uit. De Nieuwe Sleutelprojecten zijn dan ook niet alleen bedoeld om de aantrekkelijkheid van de stationsgebieden zelf te verhogen, maar ook die van de stad, de regio of het land als

geheel. De belevingswaarden werken blijkbaar als katalysator voor de economische groei.

In de literatuur over de verstedelijking en de economie wordt de afgelopen jaren eveneens veel aandacht besteed aan de economische en maatschappelijke betekenis van belevingswaarden. Auteurs als Florida (2002) en Landry (2004) wijzen erop dat de toenemende betekenis van hoogwaardige kennis en het feit dat de economische activiteiten steeds meer in netwerken worden georganiseerd, het belang vergroten van informele, directe persoonlijke contacten. Het genereren en uitwisselen van kennis gebeurt namelijk grotendeels via deze contacten. Locaties die hiertoe uitnodigen door functies als werken, wonen of culturele voorzieningen op een hoogwaardige manier te combineren, hebben een competitief voordeel. Het feit dat de economie en de samenleving steeds meer een netwerkarakter krijgen, neemt niet weg dat locaties steeds belangrijker worden: plaatsen zijn de centrale organiserende eenheden van onze tijd. Deze tendens wordt versterkt doordat kennisintensieve bedrijven veel hoog opgeleide werknemers in dienst hebben. Florida spreekt van een creatieve klasse van mensen die werkzaam zijn in wetenschap en technologie, architectuur en ontwerp, kunst, muziek en vermaak; mensen die nieuwe ideeën en technologie ontwikkelen. Naast deze kern is er een bredere groep van mensen uit het financiële en andere bedrijfsleven, juristen en mensen in de gezondheidszorg, wiens werk een grote zelfstandigheid, een hoog opleidingsniveau en een groot menselijk kapitaal vereist. Hoewel de 'creatieve klasse' minder groot is dan de 'dienstenklasse', maakt haar cruciale economische rol haar volgens Florida wel tot de meest invloedrijke. De creatieve klasse stelt bijzondere eisen aan de werk-, woon- en leefomgeving. Creatieve mensen clusteren namelijk niet alleen samen op plaatsen waar werk te vinden is, maar vooral op plaatsen die zij beschouwen als broedplaatsen van creativiteit en waar zij graag wonen en leven. Zulke plaatsen zijn multidimensionaal en divers. Stationsgebieden, die niet alleen een plaats zijn in de stad maar ook een knoop in een vervoersnetwerk, kunnen hierin een bijzondere rol spelen.

Ondanks de grote aandacht voor de economische en maatschappelijke effecten van belevingswaarden in het beleid en in de literatuur is er niet veel empirisch onderzoek naar die effecten (CABE 2001). Dit neemt niet weg dat enkele onderzoeken het zojuist geschetste beeld wel bevestigen. Zo geeft een onderzoek van Bureau Louter (2003) naar het vestigingsgedrag van bedrijven aan dat vooral de kennisintensieve en innovatieve bedrijven en de hoofdkantoren waarde lijken te hechten aan belevingswaarden. Naast gebruikswaarden, zoals de beschikbaarheid van ruimten, de aanwezigheid van andere bedrijven, de aanwezigheid van voorzieningen en de kwaliteit en de kwantiteit van het arbeidsaanbod spelen de kwaliteit van de leefomgeving en het imago van het gebied volgens het onderzoek een steeds belangrijker rol. De leefomgeving en het imago worden op hun beurt weer sterk bepaald door de belevingswaarden van het gebied, zoals een markante architectuur van de gebouwen en een bijzondere stedenbouwkundige inrichting, waardoor het gebied als landmark kan fun-

geren. Hierbij gaat het niet alleen om de kwaliteit van het gebied op zichzelf, maar ook om de kwaliteit en de bereikbaarheid van het hele stedelijke gebied: de nabijheid van een levendige binnenstad, van hoogwaardige voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur en winkelen, een aantrekkelijk natuurgebied in de omgeving en dergelijke.

Een recent onderzoek van Raspe e.a. (2004) naar het vestigingsgedrag van kennisintensieve bedrijven nuanceert dit beeld overigens. Het onderzoek wijst namelijk uit dat vooral de kennisintensieve bedrijven in de dienstverlening stedelijk georiënteerd zijn, in het bijzonder op de Randstad. Voor de bedrijven in de industriële sector die sterk gericht zijn op onderzoek en ontwikkeling, geldt dit minder.

Empirisch onderzoek naar de belevingswaarden van afzonderlijke projecten en de economische en maatschappelijke effecten daarvan is eveneens schaars. Een voorbeeld is het onderzoek van Van den Berg e.a. (1999) naar de effecten van de Erasmusbrug, die de Kop van Zuid met het centrum van Rotterdam verbindt. Dit onderzoek geeft eveneens een indicatie van het belang van belevingswaarden. De auteurs wijzen er namelijk op dat de opvallende vormgeving van de brug het imago van het gebied en van de stad als geheel een stimulans geeft. Het versterkte imago draagt er volgens hen toe bij dat nieuwe bedrijven zich op de Kop van Zuid en in de omgeving ervan vestigen en dat de stad extra inwoners aantrekt. Dit bevordert vervolgens dat er agglomeratievoordelen optreden. Immers, nadat zich aanvankelijk voornamelijk publieke voorzieningen op de Kop van Zuid vestigden, volgden ook private bedrijven. Daarnaast treedt er volgens de auteurs een multiplier-effect op. Het versterkte imago draagt er ook toe bij dat meer mensen zich in de stad vestigen of de stad bezoeken en er geld uitgeven.

Van den Berg e.a. (1999) wijzen verder op het belang van de aantrekkelijkheid van het gebied als toeristische bestemming. De toeristische aantrekkelijkheid is volgens hen afhankelijk van de aanwezigheid en bereikbaarheid van toeristische voorzieningen, zoals musea, winkels, restaurants en hotels. Mensen gaan steeds vaker en korter met vakantie. Zij kunnen hierbij kiezen uit een ruim aanbod, van stedentrips dicht bij huis tot rondreizen in exotische landen. Het gedrag van toeristen is moeilijk te voorspellen. Volgens de auteurs neemt vooral de belangstelling toe voor actieve, culturele, veelzijdige en flexibele vakanties. De bezoeker gedraagt zich hierbij steeds meer als een zogenaamde 'zap consumer', een consument die zijn activiteitenpakket zelf samenstelt.

Overigens merken we op dat een overmatige aandacht voor belevingswaarden ook negatieve economische en maatschappelijke effecten tot gevolg kan hebben. Zo kan het geld dat in een duur prestigeproject is geïnvesteerd, niet worden uitgegeven om de belevingswaarden in andere gebieden in de stad te verbeteren, terwijl de economische en maatschappelijke baten hiervan wellicht groter zijn. Het geld dat aan het prestigeproject is besteed, kan dan bijvoorbeeld niet worden geïnvesteerd in de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen of in de verbetering van de leefbaarheid en de sociale veiligheid van woonwijken. Prestigieuze projecten die bedoeld zijn om de concurrentiekracht van een stad als vestigingsmilieu te vergroten, worden door de burgers daarom nogal eens afgedaan als 'megalomaan' (Verbart 2004).

Om te bewerkstelligen dat de investeringen in de belevingswaarden van stationsgebieden de gewenste effecten voortbrengen in termen van economische bedrijvigheid, werkgelegenheid, sociale vitaliteit en dergelijke, kunnen de steden en het rijk niet volstaan met fysieke investeringen alleen. Landry (2004) wijst er namelijk op dat het naast investeringen in een hoogwaardige stedenbouwkundige inrichting, architectuur en landschapsarchitectuur ook zaak is om de aantrekkelijkheid van het gebied over te dragen op mensen en bedrijven binnen en buiten de stad. Communicatie en imagovorming zijn dan ook belangrijke onderdelen van de city marketing; steden kunnen in dit verband worden opgevat als merken die uitgedragen moeten worden. Het is niet vanzelfsprekend dat steden zichzelf op de markt zetten, want ze tonen gewoonlijk weinig verbeeldingskracht als het gaat om het verspreiden van hun succesverhalen.

Het feit dat er de afgelopen jaren toenemende aandacht is ontstaan voor de rol die belevingswaarden kunnen spelen in het versterken van de economische en sociale vitaliteit van de steden en van de nationale economie als geheel rechtvaardigt volgens ons dat de belevingswaarden een volwaardige plaats krijgen in de kosten-batenanalyses van grote projecten. Dit geldt des te meer, omdat er niet alleen in de literatuur over de verstedelijking en de economie meer aandacht is ontstaan voor belevingswaarden, maar ook in het beleid van de steden en het rijk. Hierbij doet zich de vraag voor of er wel voldoende in belevingswaarden wordt geïnvesteerd, of er niet teveel in wordt geïnvesteerd en of er wel de juiste investeringen worden gedaan. Met de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie mag worden verwacht dat het belang van de belevingswaarden als vestigingsfactor voor mensen en bedrijven in de toekomst zal toenemen.

Belevingswaarden kunnen duidelijk worden benoemd

Er is momenteel weliswaar veel aandacht voor de belevingswaarden van de Nieuwe Sleutelprojecten, maar dat wil niet zeggen dat duidelijk is wat nu precies onder die belevingswaarden moet worden verstaan. In de maatschappelijke en politieke discussies over deze projecten treden de belevingswaarden vaak expliciet óf impliciet op de voorgrond. Soms gaat het hierbij om de zorg over het verlies van bestaande karakteristieke gebouwen, soms om kritiek op het realiseren van nieuwe kantoren met een architectuur waarin het functionele domineert en regelmatig ook om de wens om gebouwen met een vernieuwende architectuur te realiseren. Desondanks bestaat er meestal slechts een vage notie van wat het begrip 'belevingswaarde' inhoudt.

Een belangrijke oorzaak is dat veel planologen en ontwerpers een scherpe beschrijving en operationalisering van belevingswaarden onmogelijk en zelfs onwenselijk vinden. Zij vatten belevingswaarde, net als gebruikswaarde en toekomstwaarde, op als een onderdeel van ruimtelijke kwaliteit. Voor elk van deze begrippen geldt volgens hen dat het contextgebonden is, omdat de inhoud ervan tijd-, plaats- en sociaal-cultureel bepaald is (RPD 2002). De opvattingen hierover veranderen in de loop der jaren. Een stationsgebied dat nu een hoge belevingswaarde wordt toegedicht, kan een aantal jaren later worden bekriti-

seerd vanwege een gebrek daaraan. Zo werd de vormgeving van Hoog Catharijne in Utrecht enkele jaren na de realisering al nauwelijks meer gewaardeerd. Bovendien wordt het begrip 'belevingswaarde' in de ene regio anders gedefinieerd dan in de andere. Zo wordt hoogbouw in een stedelijke omgeving gewoonlijk meer gewaardeerd dan in een dorpse omgeving. Verder geven verschillende groepen mensen verschillende waarderingen aan bepaalde belevingswaarden. Een gewaagde architectuur, bijvoorbeeld, zal door de een veel meer gewaardeerd worden dan door de ander. Het komt zelfs regelmatig voor dat de architectuur inzet is van sterke meningsverschillen. Belevingswaarde is dan ook een 'betwist begrip'.

De RARO (tegenwoordig VROM-raad) beweerde zo'n vijftien jaar geleden dat de operationalisering van begrippen als belevingswaarde onwenselijk is, omdat concrete maten en richtlijnen te tijdgebonden zouden zijn en te uniformerend zouden werken: 'Ze geven de creativiteit minder ruimte en de samenhang tussen gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde kan verloren gaan, zodat vastleggen in maat en getal averechts kan werken' (RARO 1990). Keijsers (1994: 2) kwam op basis van een literatuurstudie tot de conclusie dat het begrip ruimtelijke kwaliteit niet door louter meetbare criteria gevat kan worden: 'In tegendeel, elk kwaliteitsbegrip bestaat, bijna per definitie, uit iets ongrijpbaars, onmeetbaars en zelfs onbenoembaars'.

Ondanks het gegeven dat het begrip 'belevingswaarde', net als het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', al zo'n twintig jaar bestaat, is het aantal pogingen om het begrip te operationaliseren dan ook op de vingers van twee handen te tellen. Deze operationalisering hebben bovendien hoofdzakelijk betrekking op specifieke situaties, zoals de Ronde Venen en de corridor Utrecht-Arnhem/Nijmegen. Verder blijven de operationalisering van 'belevingswaarde' beperkt tot het uiteenleggen van het begrip. Een doorvertaling naar indicatoren en eenheden die in geld kunnen worden uitgedrukt, ontbreekt tot nu toe.

Beleidsmakers voelen zich evenmin gedwongen om belevingswaarden duidelijk te beschrijven en concreet te maken. Het ontbreken van een scherpe definitie van 'ruimtelijke kwaliteit' of 'belevingswaarde' heeft voor hen als voordeel dat deze begrippen gemakkelijk kunnen worden gebruikt om andere beleidsmakers te mobiliseren. Door hun vaagheid zijn de begrippen namelijk flexibel, waardoor ieder er een eigen invulling aan kan geven. Zij kunnen hierdoor als katalysator dienen om verschillende partijen op één lijn te krijgen. Hierbij speelt de positieve connotatie van de begrippen ook een rol: wie is er immers niet voor het verhogen van kwaliteit en schoonheid?

Wij vinden dat het ontbreken van een heldere definitie en operationalisering tot onnodige vaagheid leidt die een volwaardige plaats van belevingswaarden in MKBA's in de weg staat. Een begrip dat niet helder wordt omschreven en in indicatoren wordt vertaald, kan namelijk moeilijk bij de pro-memorieposten worden weggehaald en in geld worden uitgedrukt. Dit heeft tot gevolg dat de kosten die verbonden zijn aan het realiseren van belevingswaarden (zoals een hoogwaardige architectuur), veel zichtbaarder zijn dan de baten die zij opleveren (zoals het aantrekken van innovatieve bedrijven en kenniswerkers). Dit

heeft weer tot gevolg dat beleidsmakers de baten gemakkelijk onderschatten, waardoor zij te weinig in belevingswaarden investeren, of omgekeerd dat zij de baten juist overschatten, waardoor zij er teveel in investeren.

Daarnaast heeft de vaagheid als nadeel dat uiteenlopende opvattingen over belevingswaarden worden verhuld. Verschillende partijen kunnen immers heel verschillende opvattingen over belevingswaarden hebben. Zo zal een ontwerper een vernieuwd stationsgebied vooral beoordelen in termen van architectuur, terwijl de milieubeweging de aanleg ervan vooral beoordeelt in termen van aantasting van bestaande open ruimten, bedrijven in termen van imago en burgers in termen van attractiviteit. Door de vaagheid van het begrip komt het in de praktijk nogal eens voor dat beleidsmakers en belanghebbenden denken dat ze het eens zijn over de realisering van belevingswaarden, maar dat zij in de loop van de besluitvorming ontdekken dat zij er heel verschillende invullingen aan geven. Zo ontstaan Babylonische spraakverwarringen, die een doeltreffende en doelmatige realisering van de projecten in de weg staan (Van Alphen 2002).

Wij vinden bovendien dat die vaagheid onnodig is, omdat belevingswaarden weldegelijk duidelijk kunnen worden benoemd en in indicatoren kunnen worden vertaald. Het gegeven dat het begrip contextgebonden is, hoeft geen belemmering te zijn als de context maar duidelijk wordt benoemd en het voor dié context wordt ingevuld. Zo gaat het, zoals eerder is opgemerkt, bij de vernieuwing van een stationsgebied om heel andere belevingswaarden dan bij de ontwikkeling van een natuurgebied of waterbergingsgebied. Het spreekt dan ook vanzelf dat belevingswaarde in het ene geval anders gedefinieerd en geoperationaliseerd wordt dan in het andere. Sterker nog: het gaat er juist om dat de belevingswaarden die voor het specifieke gebied relevant zijn, aan het licht worden gebracht! Als het idee wordt losgelaten dat een universele definitie zou moeten worden gegeven en dat een indicatorenlijst zou moeten worden opgesteld die op alle denkbare soorten fysieke projecten van toepassing is, dan ontstaat de mogelijkheid om tijd-, plaats- en sociaal-cultureel gebonden definities en operationaliseringen te geven. Deze zijn weliswaar alleen van toepassing op bepaalde soorten fysieke projecten, maar kunnen wel als voorbeeld en inspiratiebron dienen voor definities en operationaliseringen die voor andere soorten projecten relevant zijn. Het gegeven dat de ene groep een belevingswaarde, zoals een gewaagde architectuur, heel anders waardeert dan de andere hoeft geen belemmering te zijn als de waardering door individuele mensen als vertrekpunt wordt meegenomen. In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

Daarnaast is het gegeven dat het begrip 'belevingswaarde' iets ongrijpbaars en onbenoembaars heeft, niet uniek. Elk begrip verwijst immers naar een situatie die maar voor een deel in woorden kan worden uitgedrukt en met anderen kan worden besproken (Jacobs 2002). Naar ons idee moet een begrip dan ook niet worden opgevat als een vastomlijnde verwoording van een situatie die de ene persoon via de taal aan de ander doorgeeft. Waar het om gaat, is dat een begrip de aandacht van de personen richt op de esthetische kenmerken van het stationsgebied. Afhankelijk van de mate waarin zij erin slagen hun beeld van het gebied op een overtuigende manier te verwoorden en te beargumenteren, zul-

len zij meer aandacht krijgen voor de esthetische kenmerken die volgens hen het belangrijkste zijn.

Dat sommige ontwerpers vinden dat een heldere definitie en operationalisering van 'belevingswaarde' hun creativiteit in de weg staat, hoeft voor de onderzoekers geen belemmering te zijn om het begrip wel helder te omschrijven en in een aantal indicatoren te vertalen. Een MKBA uitvoeren is immers een heel ander soort werk dan een ontwerp maken; het vergt ook heel andere vaardigheden! Om ontwerpers bij hun ontwerpactiviteiten ruimte te bieden voor hun creativiteit, kan het belangrijk zijn om de belevingswaarden impliciet te laten of alleen in globale termen te verwoorden. Voor de onderzoekers daarentegen is het net zo belangrijk om belevingswaarden te expliciteren, en te analyseren welke esthetische kenmerken het meest bepalend zijn voor de waardering van een vernieuwd stationsgebied. Het expliciet maken van het begrip moet overigens niet worden opgevat als het objectief maken ervan: 'Wat met kwaliteit te maken heeft is en blijft uiteindelijk subjectief... De besluitvorming zelf is – als het goed is – intersubjectief' (RPD 1996: 5). Als de opvattingen over de belevingswaarden van een stationsgebied sterk uiteenlopen, dan is dat een politiek gegeven. Evenmin moet het expliciet maken worden opgevat als het statisch vastleggen ervan. Esthetische kenmerken worden immers in de loop van het ontwerpen en de besluitvorming ontdekt en de waardering ervan verandert met de jaren (Teisman e.a. 2003).

Zoals gezegd, vatten wij belevingswaarden in dit essay op als de esthetische kenmerken die ervaren worden door de mensen die het stationsgebied of de directe omgeving ervan benutten (vergelijk Chapin & Kaiser 1979). Deze beschrijving is niet noodzakelijkerwijs van toepassing op andere fysieke projecten dan de vernieuwing van stationsprojecten, al sluiten we dit niet uit. De beschrijving geeft daarnaast aan dat gebruikswaarden en belevingswaarden met elkaar verweven zijn. Een verbindingssas die door het stationsgebied loopt, kan immers uit logistiek oogpunt functioneel zijn én fraaie doorkijken geven naar de omgeving van het gebied. Hiermee beweren we niet dat een hoge gebruikswaarde ook altijd een hoge belevingswaarde oplevert. Er zijn immers genoeg voorbeelden bekend waarin dat juist niet het geval is. Denk maar aan Babylon in Den Haag. Het gaat er niet om dat alle esthetische kenmerken zouden moeten worden meegenomen, maar alleen de kenmerken die het belangrijkste zijn voor het maken van keuzes voor de situering, inrichting en vormgeving van een stationsgebied. Juist deze aspecten zijn relevant voor het beoordelen van de verschillen tussen de projectalternatieven vanuit het esthetische gezichtspunt en voor de waardering van de esthetische kenmerken van de alternatieven in geld.

De esthetische kenmerken die aan een stationsgebied kunnen worden onderscheiden, kunnen niet los worden gezien van de manier waarop de mensen die het gebied benutten, dat gebied ervaren. Kenmerken die verbonden zijn met de architectonische vormgeving van de gebouwen, de stedenbouwkundige inrichting, de landschapsarchitectuur van het gebied en dergelijke worden gewoonlijk uitgedrukt in de projectalternatieven, ontwerpen, plannen en

beelden. Maar voor een MKBA is het nodig dat dit meer systematisch gebeurt, zodat alle kosten en baten die verbonden zijn aan de belevingswaarden én die relevant zijn voor de beoordeling van de projectalternatieven expliciet worden gemaakt. Om de kosten en baten te kunnen benoemen, is het nodig dat de esthetische kenmerken in indicatoren worden vertaald. Dit moet echter niet te ver worden doorgevoerd, omdat anders de essentie van de kenmerken verloren gaat. Die essentie kan namelijk nooit worden gegrepen; zij kan slechts zo goed mogelijk worden benaderd! Er zijn uiteenlopende technieken beschikbaar om de esthetische kenmerken levendig uit te beelden, zodat ondervraagde personen zich er concrete voorstellingen van kunnen maken. In de afgelopen jaren is in dit opzicht grote vooruitgang geboekt. Naast gebruikelijke technieken, zoals sfeerbeelden en maquettes, zijn nu ook nieuwe technieken beschikbaar zoals digitale fotomontage en driedimensionale animaties (Fukahori & Kubota 2003).

Om zicht te krijgen op de esthetische kenmerken die voor de beoordeling van de kosten en baten van een stationsgebied het belangrijkste zijn, moeten vanuit de variëteit aan kenmerken die beschikbaar zijn eerst de meest relevante worden geselecteerd. Op deze manier wordt voorkomen dat de aandacht te veel op bepaalde kenmerken wordt gefixeerd en dat andere kenmerken ten onterechte buiten beschouwing blijven. Wij onderschrijven dan ook het pleidooi van Hooimeijer e.a. (2001) om de belevingswaarden vanuit verschillende belangen te benaderen: het culturele belang (eigenheid, schoonheid, contrast), het economische belang (imago, attractiviteit), het sociale belang (ongelijkheid, verbondenheid, veiligheid) en het ecologische belang (ruimte, rust, reinheid en gezondheid). Deze kenmerken zijn niet alleen van toepassing op een vernieuwd stationsgebied dat wordt gerealiseerd (baten), maar ook op een bestaand stationsgebied dat daardoor grotendeels verdwijnt (kosten).

Hoewel we het pleidooi van Hooimeijer e.a. onderschrijven, tekenen we erbij aan dat de kenmerken die zij noemen niet alleen qua belang, maar ook qua abstractieniveau nogal verschillen. Zo is 'imago' een metakenmerk, dat pas inhoud krijgt als de onderliggende – concretere en specifiekere – kenmerken worden benoemd en vervolgens in indicatoren worden vertaald (Bureau Louter 2003). 'Rust' is echter een kenmerk dat al veel concreter is en zich daarvoor direct in indicatoren laat vertalen, bijvoorbeeld in een geluidsbelasting die niet boven een bepaald aantal decibels uitkomt. Bovendien gaat het hierbij om een milieueffect. Ook voor andere belevingswaarden geldt dat zij onder een andere noemer al in MKBA's worden meegenomen. Het kenmerk 'ongelijkheid' bijvoorbeeld is opgevat als de toegankelijkheid van het gebied voor verschillende bedrijven en burgers, een verdelingseffect. Om te voorkomen dat dubbeltellingen optreden, dienen kenmerken als 'ongelijkheid' en 'rust' daarom niet bij de esthetische kenmerken te worden meegenomen. Wel moet in de gaten worden gehouden of deze effecten daadwerkelijk aandacht krijgen, bijvoorbeeld in een milieueffectrapportage, anders vallen ze tussen wal en schip.

Het klassieke stedenbouwkundige werk *The image of the city* van Lynch (1960) biedt aanknopingspunten om de esthetische kenmerken van een stationsgebied te benoemen. Dit werk wordt nog vaak aangehaald (vgl. CABE 2001). Zoals

gezegd, gaat het ons om de kenmerken die het meest bepalend zijn voor de verschillen tussen de projectalternatieven vanuit het esthetische gezichtspunt en om de waardering van deze kenmerken in geld. Lynch bespreekt vijf elementen die de beelden bepalen die de mensen hebben van een stad: knopen, districten, paden, randen en landmarks. Deze beeldbepalende elementen zijn ook op een stationsgebied van toepassing.

Een station is een *knoop*, ofwel een verbinding of kruising van spoorlijnen, metrolijnen, voetpaden en dergelijke. Als knoop vormt een station een strategische plek in de stad. Reizigers focussen zich namelijk sterk op deze plek, omdat zij er vertrekken, overstappen of aankomen. Tegelijkertijd vormt een knoop vaak ook een concentratie van bepaalde typen ruimtegebruik (kantoren, winkels, vermaak) en heeft het een bepaald fysiek karakter (stationshal, plein). Dit geldt vooral voor de Nieuwe Sleutelprojecten, omdat zij (mogelijk) deel gaan uitmaken van het netwerk van internationale Hogesnelheidslijnen en omdat bij deze projecten extra geld in de belevingswaarden wordt geïnvesteerd.

Een stationsgebied vormt ook een *district*, ofwel een stedelijk gebied met een herkenbare identiteit. De identiteit wordt niet alleen bepaald door het feit dat het om een knoop gaat, maar bijvoorbeeld ook door het samenspel van de façaden, het stratenpatroon en de skyline. Districten doen zich op verschillende schaalniveaus voor. Binnen het stationsgebied zijn er verschillende deelgebieden: het station zelf, het winkelgebied, het kantoreng gebied enzovoort. Omgekeerd maakt een stationsgebied deel uit van een stadswijk, vaak het stadscentrum die er de directe omgeving van vormt.

Paden zijn routes waarlangs iemand zich voortbeweegt. Omdat stationsgebieden knopen zijn, komen er uiteenlopende paden samen. Mensen nemen het gebied waar doordat zij zich er doorheen bewegen. Langs de paden zijn de andere beeldbepalende elementen van het stationsgebied georganiseerd en met elkaar verbonden. Omgekeerd kan een ander element een pad versterken; denk bijvoorbeeld aan een rand.

Randen, zoals muren, façaden en doorsnijdingen (bijvoorbeeld door spoorlijnen), zijn lineaire elementen die mensen niet als paden gebruiken. Een rand vormt een grens tussen twee onderdelen van een stationsgebied, bijvoorbeeld tussen de gebouwen en het plein. Een RAND kan een (meer of minder door-dringbare) barrière vormen, die het ene onderdeel van het gebied van het andere scheidt, maar ook een lijn waarlangs twee onderdelen juist met elkaar verbonden worden.

Een *landmark* is een fysiek object dat visueel eenduidig en opvallend is en dat het gebied een duidelijk herkenbaar referentiepunt biedt. Een stationsgebied kan een of meer landmarks bevatten. Denk bijvoorbeeld aan een markant gebouw, een kunstwerk of een plein. Op zijn beurt kan een stationsgebied een landmark vormen voor de omliggende wijk of zelfs voor de hele stad, bijvoorbeeld doordat het als symbool voor de wijk of de stad fungeert. Gare du Nord in Parijs en Kyoto Station zijn voorbeelden van dergelijke knopen.

Het voorbeeld van de Zuidas in Amsterdam laat zien op welke manier deze beeldbepalende elementen kunnen helpen om de verschillen tussen de projectalternatieven vanuit esthetisch oogpunt te benoemen. Het verschil tussen de

Dijkvariant en de Dokvariant wordt hoofdzakelijk bepaald doordat in de eerste variant de autoweg, de spoorweg en de metrolijn op een verbreed dijklichaam komen te liggen en in de laatste variant ondergronds worden aangelegd, waardoor er bovengronds ruimte beschikbaar komt voor bebouwing. Vanuit esthetisch oogpunt betekent dit onder andere dat in de Dijkvariant de knoop hoofdzakelijk bestaat uit een verbinding van parallelle paden (autoweg, spoorweg, metrolijn). Deze paden vormen een beperkt doordringbare rand (dijklichaam), die het stationsgebied in twee afzonderlijke districten verdeelt. Gebouwen met het karakter van landmarks komen in deze variant verspreid te liggen.

In de Dokvariant bestaat de knoop vooral uit een ongelijkvloerse kruising, waarbij de ondergrondse paden (autoweg, spoorweg, metrolijn) worden gekruist door een bovengronds pad (promenade). Doordat een extra bebouwd oppervlak wordt toegevoegd en een ondoordringbare rand ontbreekt, wordt het stationsgebied in deze variant een groter en meer samenhangend district. Er komen meer gebouwen met het karakter van landmarks en zij komen bovendien minder verspreid te liggen. Het stationsgebied vormt zo één geheel, en zal sterker fungeren als landmark voor de stad.

Nadat de beeldbepalende elementen van de projectalternatieven zijn geïdentificeerd, kunnen de belevingswaarden van deze elementen worden benoemd: het karakter, de continuïteit, de leesbaarheid en de diversiteit (vergelijk CAFE 2001). Het *karakter* van de beeldbepalende elementen kan worden versterkt door in te spelen op de bestaande kenmerken van het stationsgebied, deze te versterken en in aansluiting daarop nieuwe kenmerken toe te voegen. De *continuïteit* van de elementen (in de ruimte en dus niet in de tijd) kan bijvoorbeeld worden versterkt door private en publieke ruimten duidelijk te definiëren. De *leesbaarheid* van de elementen kan onder andere worden bevorderd door duidelijk herkenbare paden, districten en landmarks te realiseren, waardoor mensen zich in het stationsgebied gemakkelijk kunnen oriënteren. *Diversiteit* kan worden bevorderd door een variëteit aan combineerbare functies (verplaatsen, wonen, werken, winkelen, vermaken) en een verscheidenheid aan verenigbare vormgeving te realiseren, die met elkaar een levendig stationsgebied creëren dat tegemoet komt aan de wensen van verschillende gebruikers.

Ook voor elke belevingswaarde kan een aantal indicatoren worden benoemd. Indicatoren voor het karakter van een beeldbepalend element zijn bijvoorbeeld de hoeveelheid en de hoedanigheid van historische gebouwen, infrastructuur, eventueel archeologische objecten en de mate waarin de nieuwe gebouwen, infrastructuur en dergelijke aansluiten bij de historische of er juist mee contrasteren. Continuïteit komt onder andere tot uitdrukking in de lijnstructuren van de façaden, de straten, de beplanting en dergelijke en in de vlakstructuren van de bebouwing, het stratenpatroon, de groenvoorziening enzovoort. Indicatoren voor de leesbaarheid zijn bijvoorbeeld de afmetingen van de gebouwen, de straten en de groenvoorziening en ook de vormgeving en de situering ervan. Diversiteit kan worden vertaald in de afwisseling van verschillende typen gebouwen, in de bebouwingsdichtheden, in de omvang en vormgeving van het openbare gebied enzovoort.

De belevingswaarde van een stationsgebied wordt niet alleen bepaald door de elementen afzonderlijk, maar ook door het patroon dat zij met elkaar vormen. De elementen kunnen elkaar namelijk wederzijds versterken, maar zij kunnen ook conflicteren en elkaar daardoor ondermijnen. De continuïteit van een bepaald type gebouwen kan bijvoorbeeld de continuïteit van een promenade accentueren, terwijl een grote variëteit aan gebouwen deze juist kan verzwakken. Voor een hoge belevingswaarde van een stationsgebied is het van belang dat alle beeldbepalende elementen hoog scoren én dat zij elkaar versterken.

De belevingswaarden worden ook bepaald door de manier waarop mensen het stationsgebied gebruiken. De elementen die het beeld van het gebied bepalen, wisselen namelijk met de omstandigheden waaronder mensen het gebied waarnemen. Een reiziger zal een spoorlijn vooral ervaren als een pad dat zijn waarneming van andere beeldbepalende elementen structureert, terwijl een bezoeker dezelfde spoorlijn eerder zal ervaren als een rand die het ene van het andere district onderscheidt. Verder zullen mensen nooit alle beeldbepalende elementen van een stationsgebied ervaren; er is immers altijd meer dan het oog kan zien. Bovendien spelen ook de andere zintuigen bij de ervaring van esthetische kenmerken een rol: geur, geluid, windgevoeligheid.

De beeldbepalende elementen en hun belevingswaarden moeten worden opgevat als voorbeelden en dus niet als een lijst die los van de context op elk type fysieke projecten zou kunnen worden toegepast. Degenen die een kosten-batenanalyse voor een stationsgebied uitvoeren, kunnen de voorbeelden gebruiken als een handreiking om zelf de belangrijkste esthetische kenmerken van het gebied expliciet te maken. Dat geldt zowel voor de kenmerken van het bestaande stationsgebied die verloren gaan, als voor de kenmerken van het nieuwe stationsgebied die worden gecreëerd. De uitvoerders van de MKBA dienen zelf te bepalen welke kenmerken en indicatoren zij belangrijk vinden wanneer ze de projectalternatieven beoordelen vanuit het esthetische gezichtspunt en de esthetische kenmerken waarderen in geld. Belangrijk is dat zij de beleidsmakers en belanghebbenden hierbij consulteren. In de voorlaatste paragraaf komen we hierop terug.

Om belevingswaarden een volwaardige plaats te geven in een kosten-batenanalyse is het belangrijk dat dit op een eenvoudige en transparante manier gebeurt. Het aantal indicatoren dient daarom beperkt te blijven tot de voornaamste, overlap en dubbeltellingen dienen te worden vermeden en de benodigde gegevenstoevoer dient praktisch haalbaar te zijn (Sijtsma e.a. 1998). Een MKBA is immers een hulpmiddel om afwegingen te maken, beslissingen over vernieuwde stationsgebieden te nemen en de communicatie tussen de verschillende betrokkenen te vergemakkelijken. De manier waarop de belevingswaarden worden meegenomen, dient daaraan te worden aangepast.

Tot slot merken we op dat het erom gaat hoe de gebruikers van het stationsgebied – reizigers, ondernemers, winkeliers, werknemers, publiek, buurtbewoners enzovoort – de esthetische kenmerken waarderen, en dus niet de architecten en stedenbouwkundigen die het gebied ontwerpen of de onderzoekers die de MKBA uitvoeren. De waarderingen van de gebruikers laten zich

vanwege hun subjectieve karakter moeilijk reconstrueren. Ze kunnen per individu immers sterk uiteenlopen en zijn bovendien sterk intuïtief. Dit neemt niet weg dat de onderzoekers kunnen proberen de waarderingen van de gebruikers zoveel mogelijk te benaderen. Aangezien belevingswaarden als welvaart kunnen worden opgevat, zullen de waarderingen tot uitdrukking komen in de voorkeuren van de gebruikers. Mensen ontleen immers welvaart aan zaken die ze prefereren. Voorkeuren kunnen worden benaderd door bijvoorbeeld hun bezoek- of vestigingsgedrag ('revealed preferences') te registreren en in geld uit te drukken of door hen via enquêtes te vragen welke belevingswaarden zij het belangrijkste vinden en hoe zij deze waarderen ('stated preferences'); in de volgende paragraaf gaan we dieper hierop in. Dat individuele waarderingen in essentie niet kenbaar zijn, wil dan ook niet zeggen dat zij een compleet raadsel zijn (Jacobs 2002).

Belevingswaarden kunnen worden uitgedrukt in geld

Belevingswaarden zijn volgens ons van belang voor de Nieuwe Sleutelprojecten. Ze kunnen ook duidelijk worden benoemd. De vraag is echter hoe de belevingswaarden in een kosten-batenanalyse kunnen worden meegenomen. De O E I-leidraad schrijft voor dat voor de diverse projectalternatieven een MKBA wordt gemaakt (Eijgenraam e.a. 2000). De systematiek van de MKBA, die gebaseerd is op de welvaartstheorie, neemt de voorkeuren van individuen als vertrekpunt. Deze voorkeuren hebben betrekking op individuele goederen die voor een bepaalde prijs te koop zijn (geprijsde effecten), of op collectieve goederen waarvoor geen prijs tot stand komt omdat er geen markt voor is (ongeprijsde effecten). Voor de collectieve goederen kan de prijs wel op verschillende manieren worden geschat; in het onderstaande gaan we hierop verder in. Op deze manier is het mogelijk om de voorkeuren in geld uit te drukken en ze tussen mensen te vergelijken. Zoals gezegd, geeft de manier waarop gebruikers belevingswaarden waarderen, uitdrukking aan hun voorkeuren. De belevingswaarden kunnen daarom in het theoretische kader van een kosten-batenanalyse worden ingepast. Het gaat ons in dit essay dan ook om een welvaartseconomische benadering van beleving waarin de economische waardering van de belevingswaarden en van de effecten die deze hebben, voorop staat; het gaat dus niet om een psychologische benadering.

Tot nu toe krijgen de belevingswaarden slechts beperkte aandacht in de kosten-batenanalyses. Dat geldt niet alleen voor de O E I-leidraad, maar ook voor de meeste KKB's en MKBA's die op basis van de leidraad zijn uitgevoerd. Niet alleen spelen de belevingswaarden meestal een ondergeschikte rol bij de bepaling van de projectalternatieven, ook worden ze in het kosten-batenoverzicht van de projectalternatieven alleen als pro-memoriepost opgenomen. Daardoor krijgen ze meestal minder aandacht dan de posten die in geld zijn uitgedrukt. Worden de belevingswaarden wel in geld uitgedrukt, dan is het meestal zo dat de vaststelling van de discontovoet ongunstig uitpakt voor hun waardering op de langere termijn. Bovendien worden bij een KKB de belevingswaarden vaak slechts grof geschat. Tot slot, kunnen de belevingswaarden niet worden meegenomen in de modelberekeningen die voor een MKBA worden uitgevoerd.

Een volwaardige rol van belevingswaarden

De schatting van de kosten en baten van projectalternatieven vormt het hart van de economische analyse die voor een kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd. Zo kunnen *verschillende* projectalternatieven systematisch naast elkaar worden gezet, met elkaar worden vergeleken en kan een geïnformeerde keuze voor één van de alternatieven worden gemaakt. Bij de bepaling van de projectalternatieven spelen belevingswaarden vaak een ondergeschikte rol. Dit in tegenstelling tot de gebruikswaarden van het project, die juist een dominante rol spelen, met als gevolg dat het onderscheid tussen de alternatieven vanuit het esthetische oogpunt niet altijd erg interessant is. Dit wordt nog versterkt doordat de uitvoerders van een KKB of MKBA meestal maar een beperkt aantal alternatieven in beschouwing nemen: naast het nulalternatief slechts een of twee projectalternatieven. Dit is niet in lijn met de O E I-leidraad, die er vanuit gaat dat in de KKB een groot aantal alternatieven wordt meegenomen en op dat op basis van de uitkomsten van die KKB een beperkt aantal wordt onderworpen aan een MKBA. Kostenoverwegingen zijn in de praktijk echter doorslaggevend.

Toch is het van groot belang dat de projectalternatieven niet alleen worden gedefinieerd op basis van gebruikswaarden, maar ook op basis van de belevingswaarden. Dit houdt in dat er projectalternatieven worden gedefinieerd waarin niet alleen de ontsluiting van de stationsgebieden, de oppervlakten aan bedrijfsruimten en winkels en dergelijke van elkaar verschillen, maar bijvoorbeeld ook esthetische kenmerken zoals de stedenbouwkundige inrichting en de architectuur. Het voorbeeld van de KKB voor de Zuidas, dat we in de vorige paragraaf noemden, wijst uit dat het mogelijk is om bij de definitie van de projectalternatieven belevingswaarden een volwaardige rol te laten spelen. De beeldbepalende elementen van de Dijkvariant en de Dokvariant en hun belevingswaarden contrasteren immers duidelijk met elkaar. De hogere bebouwingsdichtheid in de Dokvariant heeft bovendien tot gevolg dat in andere gebieden open ruimte behouden kan blijven, die in het nulalternatief nodig zou zijn voor de bouw van woningen en kantoren. Een belangrijke voorwaarde voor een volwaardige rol van belevingswaarden in de KKB is dat niet alleen de onderzoekers maar ook de ontwerpers en de beleidsmakers en belanghebbenden in een vroeg stadium bij de definitie van de projectalternatieven worden betrokken. In de volgende paragraaf gaan we dieper hierop in. Overigens wreekte het feit dat de KKB Zuidas slechts drie alternatieven bevat (inclusief het nulalternatief) zich toen de financiering niet dreigde rond te komen.

Belevingswaarden in geld schatten

Verschillende belevingswaarden verschijnen in het kosten-batenoverzicht alleen als pro-memoriepost. Dit is een belangrijk nadeel, omdat bij de kosten-batenafweging van de projectalternatieven deze pro-memorieposten in de praktijk veel minder zwaar meetellen dan de posten die wel in geld worden uitgedrukt. De kosten die verbonden zijn aan het verlies van bestaande belevingswaarden en de baten die verbonden zijn aan de creatie van nieuwe belevingswaarden, spelen zo vaak een ondergeschikte rol in de afweging.

De belevingswaarden kunnen alleen bij de pro-memorieposten worden weggehaald door ze in geld uit te drukken. Volgens ons is dit ook mogelijk. De gebruikers van een stationsgebied hebben immers bepaalde voorkeuren die kunnen worden voorgesteld als de keuze tussen een bepaalde beleving en een geldbedrag.

Sommige belevingswaarden komen tot uitdrukking in een prijs op een bepaalde markt, maar dat geldt voor lang niet alle belevingswaarden. De directe effecten van de hoogwaardige architectuur van een kantoorgebouw bijvoorbeeld komen in de koopprijs of de huurprijs ervan tot uitdrukking. Hetzelfde geldt voor sommige indirecte en externe effecten van de architectuur. De bijdrage aan de agglomeratievoordelen van het stationsgebied komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de verdere stijging van de vastgoedprijzen in het gebied, en de waardering door de omwonenden van het gebied komt tot uitdrukking in de hogere koopprijzen van hun woningen.

Daarentegen komt een extern effect zoals de manier waarop de reizigers het stationsgebied waarderen, niet tot uitdrukking in een bepaalde prijs. Daarnaast zijn er andere belevingswaarden waarvoor op een bepaalde markt in het geheel geen prijs tot stand komt. Zo hebben de belevingswaarden die verbonden zijn met een bestaande open ruimte, zoals een plein, of een bestaand cultuurhistorisch monument dat voor een vernieuwd stationsgebied moet wijken, het karakter van een collectief goed. En kenmerkend voor zo'n collectief goed is dat daarvoor geen markt bestaat waarop een prijs tot stand komt.

Overigens moet worden bedacht dat bij veel indirecte effecten sprake is van een herverdeling van de welvaart, en dus niet van een welvaartsvermeerdering. Dat een vernieuwd stationsgebied waarin kantoren met een hoogwaardige architectuur worden gebouwd leidt tot hogere huizenprijzen in de omgeving van het gebied, betekent dat welvaart verschuift van de nieuwe bewoners van deze huizen naar de huidige eigenaars. De totale welvaart neemt door deze verschuiving niet toe, maar het is door het directe effect van het hogere woongenot dat er een zekere welvaartstoename optreedt.

De hogere huizenprijzen kunnen een aanknopingspunt zijn om de grootte van dit effect in geld uit te drukken. Herverdelingseffecten worden in kosten-batenanalyses meegenomen omdat zij inzicht geven in de verdeling van de kosten en de baten over verschillende groepen, zoals exploitanten, gebruikers en derden. Daarnaast moet – om dubbeltellingen te voorkomen – rekening worden gehouden met herverdelingseffecten. Als bijvoorbeeld de prijzen van de woningen in de omgeving van het vernieuwde stationsgebied stijgen, dan komt dat ook tot uitdrukking in hogere huren. Dit leidt vervolgens tot een andere welvaartsverdeling tussen eigenaren en huurders. Om bij de schatting van de welvaartsvermeerdering een dubbeltelling te voorkomen, moet de verhoging van de woningprijs óf van de huurprijs worden meegenomen.

Veel effecten moeten eerst gekwantificeerd worden voordat er geldbedragen aan kunnen worden toegekend. Zo wordt bij de uitstoot van vervuilende stoffen eerst zo nauwkeurig mogelijk berekend hoe groot de uitstoot precies is om vervolgens op basis daarvan de kosten, bijvoorbeeld in termen van een lagere

gezondheid van mensen, in geld uit te drukken. Belevingswaarden kunnen en hoeven volgens ons alleen maar op een globale manier te worden gekwantificeerd om ze in geld te kunnen uitdrukken. Bij de stedenbouwkundige inrichting, de architectuur en dergelijke gaat het immers om het geheel. Het kan dan eenvoudiger en beter zijn om de waardering voor het geheel rechtstreeks in geld uit te drukken dan haar op basis van hoeveelheden te moneteriseren. Een gedetailleerde kwantificering is bovendien onmogelijk, omdat de essentie van de belevingswaarden dan verloren zou gaan. Kwantificering van belevingswaarden is alleen maar zinvol om een indruk te krijgen van de ordes van grootte: Krijgen een of meer gebouwen een hoogwaardige architectuur? Hoe groot zijn deze gebouwen? Wat wordt de omvang van het nieuwe plein? Hoe omvangrijk is het groen dat wordt aangelegd? Voor het waarderen in geld is het zeker zo belangrijk dat de kwaliteiten op een goede manier worden verwoord en verbeeld. De beeldbepalende elementen en de belevingswaarden daarvan, die we in de vorige paragraaf bespraken, kunnen daarbij een handreiking bieden. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op de verbeeldingstechnieken die in de vorige paragraaf zijn genoemd.

Waarderingsmethoden

Voor de projectalternatieven die op de zojuist besproken manieren zijn verwoord en verbeeld, kan vervolgens worden onderzocht hoe de verschillende groepen gebruikers van het stationsgebied ze waarderen. Hiervoor zijn verschillende waarderingsmethoden beschikbaar. Ruijgrok e.a. (2004) hebben een aantal methoden geïnventariseerd om de welvaart die mensen ontlene aan natuur, water en bodem, in euro's uit te drukken. Deze methoden kunnen volgens ons ook worden toegepast om de belevingswaarden van een stationsgebied in geld uit te drukken, al is dit in de praktijk nog nauwelijks gebeurd. We bespreken hier een aantal methoden.²

Om de kosten die verbonden zijn aan het verlies van belevingswaarden van het bestaande stationsgebied in geld uit te drukken, kunnen de herstelkostenmethode en de bestrijdingskostenmethode uitkomst bieden. Met de *herstelkostenmethode* kunnen de kosten worden berekend van maatregelen die de achteruitgang of het verlies van een bestaande open ruimte moeten herstellen of compenseren, bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe open ruimte in de nabije omgeving. In het geval van compensatie wordt ook wel gesproken van een schaduwproject. Met de *bestrijdingskostenmethode* kunnen de kosten worden geschat van maatregelen die genomen kunnen worden om ongewenste veranderingen in het stedelijke landschap te vermijden of te verminderen, bijvoorbeeld de architectonische inpassing van een nieuwe parkeergarage. Beide methoden hebben als voordeel dat zij concrete maatregelen benoemen. Bovendien zijn gegevens over de kosten van de maatregelen meestal gemakkelijker beschikbaar dan gegevens over de baten. Verder kunnen zij relatief snel en goedkoop worden toegepast. Een nadeel van beide methoden is dat ze tijdrovend zijn als de maatregelen nog moeten worden gedefinieerd. Daarnaast geven ze alleen een globale benadering ('proxy') van de waardering door individuen. Bovendien kan de toepassing van deze methoden de suggestie wekken

². Zie ook de bijdrage van Ruijgrok in deze bundel, pp. 91–100.

dat achteruitgang of verlies van landschap altijd gecompenseerd kunnen worden.

Er zijn ook verschillende methoden beschikbaar om de baten die verbonden zijn aan de belevingswaarden van het vernieuwde stationsgebied in euro's uit te drukken. Via de *hedonische-prijsmethode* wordt de welvaart die de gebruikers en omwonenden ontleen aan de belevingswaarden van het gebied, afgeleid uit de prijzen van het onroerend goed op de locatie en in de nabije omgeving. Omdat het bij een МКВА om een nog niet gerealiseerd project gaat, moeten voor de toepassing van de methode vergelijkbare stationsgebieden worden gezocht, eventueel in het buitenland. De methode meet de mate waarin de gebruikers en de omwonenden bereid zijn ('revealed preferences') te betalen voor de belevingswaarden. Voordeel van deze methode is dat zij precies duidelijk maakt wat gemeten is en dat de uitkomsten maar voor één uitleg vatbaar zijn. Daar staat tegenover dat er veel gegevens nodig zijn om – via een regressie-analyse – de verschillende factoren te onderscheiden die de prijzen van het onroerend goed beïnvloeden.

Om het vernieuwde stationsgebied te bezoeken zijn bezoekers bereid de reiskosten in tijd en geld te betalen. De *reiskostenmethode* gebruikt deze kosten als een indicator van de belevingswaarde van het gebied. Dit gebeurt bijvoorbeeld door te bepalen hoe vaak een individu het stationsgebied in een bepaalde periode bezoekt, los van het reizen met de trein. Hierbij worden de activiteiten meegenomen die het individu er onderneemt, evenals de waardering van de esthetische kenmerken en dergelijke. Opnieuw geldt dat moet worden gekeken naar stationsgebieden die vergelijkbaar zijn met het vernieuwde, nog niet gerealiseerde gebied. De reiskostenmethode heeft eveneens als voordeel dat zij eenduidige en begrijpelijke uitkomsten oplevert en dat zij een beeld geeft van de 'revealed preferences'. Een nadeel is dat een groot aantal aannames moet worden gedaan om de totale reiskosten te bepalen. Bovendien bestaat er discussie over de waardering van de reistijd.

Met de *contingente-waarderingsmethode* worden gebruikers van het stationsgebied, omwonenden en anderen geënquêteerd over de vraag hoeveel geld zij bereid zijn te betalen voor bepaalde veranderingen van de belevingswaarden. Hierbij kan het gaan om gebruikswaarden (in economische en dus niet in ruimtelijke zin), zoals de waardering van de nieuwe architectuur, maar ook om niet-gebruikswaarden, zoals de waardering van het behoud van een monument zonder dat mensen dit bezoeken. De respondenten krijgen de vraag voorgelegd hoe belangrijk zij de belevingswaarden vinden en hoeveel zij er voor willen betalen. De methode is veel toegepast om natuur en milieu te waarderen en bijvoorbeeld ook om de belevingswaarden van straten te bepalen (Fukahori & Kubota 2003). Dit neemt niet weg dat van verschillende kanten vraagtekens zijn geplaatst bij de validiteit en de betrouwbaarheid van deze methode. Dit komt onder andere doordat ondervraagden het vaak lastig vinden om zich een voorstelling te maken van een toekomstige situatie. Bovendien blijkt uit onderzoek dat er een verschil bestaat tussen wat mensen voor belevingswaarden zeggen te willen betalen ('stated preferences') en wat ze er werkelijk voor betalen ('revealed preferences').

Deze nadelen vormen weliswaar barrières, maar dit wil niet zeggen dat de methode niet zou moeten worden toegepast. De nadelen kunnen namelijk grotendeels worden ondervangen door de vragenlijst goed op te zetten en goed te testen. In de afgelopen jaren is hier veel onderzoek naar gedaan, waardoor de methode sterk is verbeterd (Carson 2000). Daarbij zijn bovendien factoren ontwikkeld om het verschil tussen 'stated' en 'revealed preferences' te corrigeren. Volgens Boardman e.a. (2001) is de waardering van (potentieel) gebruik via de contingente-waarderingsmethode relatief onomstreden, en richt de kritiek zich vooral op de toepassing op bestaanswaarden. Bij vernieuwde stationsgebieden gaat het echter vooral om gebruik en potentieel gebruik; wel kunnen bestaanswaarden een rol spelen als een waardevol landschap of monumentale gebouwen verdwijnen. Bovendien past het Amerikaanse National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA) de methode al jaren toe om de verwachte schade aan natuur en milieu als gevolg van olielekken en chemische ongelukken te waarderen. Deze schade loopt vaak in de honderden miljoenen dollars (Arrow e.a. 1993). Met het oog op de betrouwbaarheid en de validiteit heeft het NOAA strakke richtlijnen ontwikkeld voor de toepassing van de methode (Bos 2004). Als de methode wel betrouwbaar en valide genoeg is om de verwachte schade aan natuur en milieu te schatten, waarom zou zij dan niet geschikt zijn om de belevingswaarden van stationslocaties te waarderen?

Wij vinden dat in elke МКВА waarin de belevingswaarden worden uitgedrukt in geld, niet kan worden volstaan met de toepassing van slechts één methode. Wanneer enkele van deze methoden naast elkaar worden toegepast, kunnen ze elkaar namelijk aanvullen of kunnen de uitkomsten wederzijds worden gecheckt (triangulatie). De keuze van de (combinatie van) methoden is echter geen vaststaand gegeven; ze zal dan ook van geval tot geval verschillen. De keuze hangt niet alleen af van de belangrijkste esthetische kenmerken die in het geding zijn, maar bijvoorbeeld ook van de hoeveelheid tijd en geld die beschikbaar is. In elk geval is van belang dat de keuze van de methoden en de toepassing ervan op een eenvoudige en transparante manier gebeurt. Daarom is het belangrijk dat het aantal methoden dat in een МКВА wordt toegepast, beperkt blijft en dat de gegevenstoevoer praktisch haalbaar is.

Toekomstige belevingswaarden op de juiste manier wegen

De kosten en baten van een Nieuw Sleutelproject kunnen zich over een lange periode uitstrekken. Om toekomstige kosten en baten te kunnen vergelijken met de huidige worden ze omgerekend met behulp van een discontovoet. Deze discontovoet geeft weer of de gebruikers er de voorkeur aan geven nu te genieten van een bepaald goed of in de toekomst. Daarbij moet ook het belang van toekomstige generaties worden betrokken. De gehanteerde discontovoet kan sterk bepalend zijn voor de uitkomsten van de kosten-batenanalyse. Zo kan een verandering van de discontovoet met één procentpunt doorslaggevend zijn voor de beantwoording van de vraag welk projectalternatief de hoogste netto contante waarde oplevert. Een gevoeligheidsanalyse in de ККВА voor de Zuidas wijst bijvoorbeeld uit dat het saldo van kosten en baten voor de Dokvariant stijgt

met 750 miljoen euro als de risico-opslag voor grond- en transportbaten wordt verlaagd van drie naar twee procent per jaar (Besseling e.a. 2003). Dit is bijna genoeg om een batig saldo te bereiken. Jammer genoeg ontbreken vergelijkbare gegevens voor het nulalternatief.

Een te hoge discontovoet pakt volgens ons ongunstig uit voor de belevingswaarden, doordat de blijvende schade als gevolg van het verlies van een monumentaal gebouw of de blijvende baten van een hoogwaardige architectuur worden ondergewaardeerd. Dit sluit aan op de discussie die al enkele jaren wordt gevoerd over de discontovoet die met het oog op een duurzame ontwikkeling zou moeten worden gehanteerd (vergelijk EPA 1999). De belevingswaarden van vestigingslocaties vertonen een overeenkomst met het klimaat en de natuurlijke hulpbronnen in de zin dat de kosten en baten zich voordoen over een zeer lange periode. De investeringskosten van het project concentreren zich daarentegen in de eerste tien of twintig jaar. Het probleem is nu dat de kosten en baten die na enkele decennia nog optreden, bij een hoge discontovoet vrijwel te verwaarlozen zijn. In de O E I-leidraad is een discontovoet van vier procent per jaar vastgesteld. Bij deze discontovoet tellen de kosten en baten na 18 jaar nog maar half zo zwaar als de kosten en baten nu. Om rekening te houden met risico's wordt in de praktijk vaak zelfs een discontovoet van zeven procent gehanteerd; bij deze discontovoet is de halfwaardetijd nog maar tien jaar. Volgens ons verdient het aanbeveling om nog eens te bekijken of de discontovoet niet moet worden verlaagd, waarmee we overigens niet willen beweren dat hij gelijk zou moeten zijn aan nul.

Om belevingswaarden een volwaardige plaats te kunnen geven, moet ook worden bedacht dat de waardering ervan in de loop van de tijd kan veranderen. Wij verwachten dat, als gevolg van de totale welvaartstoename, de waardering uitgedrukt in geld stijgt. Als het inkomen van de gebruikers van een stationsgebied na enkele decennia als gevolg van de economische groei is verdubbeld, dan hebben ze waarschijnlijk ook meer, mogelijk twee keer zo veel, geld over voor een mooi gebied. De waardering kan nog sterker stijgen doordat de burgers schoonheid belangrijker vinden naarmate zij welvarender zijn. Belevingswaarden nemen immers een relatief hoge plaats in de behoeftehiërarchie van Maslow in, maar mensen hebben pas geld over voor deze behoeften als hun primaire levensbehoeften vervuld zijn. De verwachte toename van het aantal kennisintensieve bedrijven en het aantal kenniswerkers als gevolg van de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie draagt hiertoe bij. De verwachting dat de waardering van beleving uitgedrukt in geld stijgt als gevolg van de totale welvaartstoename, kan op verschillende manieren worden meegenomen. Zo kan voor de belevingswaarde een prijsstijging worden verondersteld, van bijvoorbeeld twee procent per jaar. Dergelijke veronderstellingen worden ook gemaakt voor woningprijzen en bouwkosten, bijvoorbeeld in de K K B A Verstedelijkingsalternatieven (Bork e.a. 2004). Deze aanpak sluit goed aan bij de O E I-leidraad en bij de huidige praktijk van kosten-batenanalyses. Een alternatief is om de hele kosten-batenanalyse niet in waarde vaste maar in welvaarts-vaste euro's uit te voeren. De discontovoet bestaat dan uit het verschil tussen de

rente en de economische groei, beiden in reële of in nominale termen uitgedrukt.

Verder dient rekening te worden gehouden met de termijn waarover de kosten en baten worden meegenomen in de analyse. Om de belevingswaarden op een volwaardige manier tot hun recht te laten komen, dient deze voldoende lang te zijn. Zoals gezegd, gaat het hierbij om een periode van minimaal enkele decennia. Om te compenseren voor risico's wordt de periode soms ingekort, zodat de kosten en baten na een bepaald aantal jaren buiten beschouwing worden gelaten. Risico's kunnen echter beter meegenomen worden door de analyse op verschillende scenario's te baseren, zoals de O E I-leidraad aanbeveelt. Het inkorten van de periode beschouwen wij dan ook als een oneigenlijke manier om voor risico's te compenseren. Het verstoort de analyse, doordat alle kosten en baten vanaf een betrekkelijk willekeurig tijdstip buiten beschouwing worden gelaten.

Kengetallen voor belevingswaarden ontwikkelen

Bij een K K B A wordt alleen een grove schatting gemaakt van de belevingswaarden. Hierbij wordt een percentage van de geschatte totale baten van het project opgeteld bij die geschatte totale baten. Meestal wordt de hoogte van deze opslag bepaald door enkele globale berekeningen en het oordeel van enkele deskundigen, bijvoorbeeld uit de vastgoedwereld. Omdat er slechts beperkt onderzoek voorhanden is naar de belevingswaarden van vernieuwde stationsgebieden, is het tot nu toe onmogelijk de baten van de belevingswaarden op een meer gefundeerde wijze te schatten. Dit maakt het moeilijk om kengetallen toe te kennen aan de belevingswaarden, hoewel dit behoort tot de kern van een K K B A. Door het beperkte onderzoek dat voorhanden is, bestaat er bovendien weinig inzicht in de relaties tussen de belevingswaarden van een stationsgebied en bijvoorbeeld het vestigingsgedrag van bedrijven, het vestigingsklimaat van de stad en de economische groei van het land.

Bij de economische waardering van natuur en milieu in een K K B A wordt in de praktijk nogal eens gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde studies op dit gebied (Ruijgrok e.a. 2004). Dit heeft als groot voordeel dat tijdrovend en kostbaar onderzoek wordt vermeden. Ook bij de monetaarisering van de belevingswaarden van een Nieuw Sleutelproject is dit mogelijk. Er dient dan te worden gezocht naar studies die het meest lijken op het type stationsgebied dat aan de analyse wordt onderworpen en op de belevingswaarden die hierbij in het geding zijn. De uitkomsten van deze studies kunnen worden gebruikt als kengetallen voor de kosten die verbonden zijn aan het verlies van bestaande belevingswaarden en voor de baten die verbonden zijn aan de nieuwe belevingswaarden. De kengetallen leveren weliswaar alleen globale indicaties van de kosten en baten op, maar voor een K K B A is dit geen probleem; dit type kosten-batenanalyse heeft immers een globaal karakter.

Ruijgrok e.a. (2004) merken op dat er in Nederland in verhouding tot het buitenland weinig ervaring is opgedaan met empirische monetaariseringstudies. Naar ons idee geldt dat nog meer voor de kosten en de baten die verbonden zijn aan de belevingswaarden van stationsgebieden, dan voor de kosten en

baten die verband houden met natuur en milieu. Daarom is het van belang een empirisch onderzoek te starten. Dit onderzoek zou zich aan de ene kant moeten richten op de bestaande belevingswaarden van de stationsgebieden, zoals cultuurhistorische en geologische waarden. Aan de andere kant zou het ook moeten meenemen hoe gebruikers, omwonenden en anderen de belevingswaarden van de nieuwe stationsgebieden waarderen. Het empirisch onderzoek zou tot doel moeten hebben om kengetallen voor de monetaarisering van de belevingswaarden te ontwikkelen en inzicht te krijgen in de voornaamste factoren die de waardering bepalen. Hierbij gaat het niet alleen om de esthetische kenmerken zelf, maar ook om de kenmerken (bijvoorbeeld inkomen) van de groepen gebruikers (bijvoorbeeld typen reizigers en bezoekers), omwonenden (bijvoorbeeld huurders en eigenaren) en anderen.

Kosten-batenanalyses evalueren

Bij *МКВА*'s worden verschillende computermodellen gebruikt om de uiteenlopende effecten te berekenen. Vooral de econometrie is ver gevorderd in het maken van modellen die complexe keuzevraagstukken aankunnen door het financiële rendement te optimaliseren. Het is echter niet mogelijk om een model van belevingswaarden te maken (vergelijk *RPD* 1996). Zoals gezegd, kunnen de meeste belevingswaarden weliswaar in kwalitatieve termen worden benoemd en in indicatoren worden uitgedrukt, maar niet worden gekwantificeerd of in wiskundige vergelijkingen worden vertaald. De schoonheidservaringen van een gebouw, de bijdragen die deze ervaringen leveren aan het imago van het stationsgebied, de bijdrage die het imago van het gebied weer levert aan het vestigingsgedrag van bedrijven, enzovoort: ze laten zich niet vertalen in variabelen, relaties en parameters, laat staan dat er wiskundige vergelijkingen op zouden kunnen worden toegepast. Bij het benoemen van de belevingswaarden en het uitdrukken ervan in indicatoren kan de essentie van de belevingswaarden nog grotendeels intact blijven, maar bij de vertaling ervan in variabelen, relaties en parameters zou deze geheel verloren gaan.

Voor een *МКВА* is het noodzakelijk dat de economische effecten die de belevingswaarden van een nieuw stationsgebied hebben, worden geschat op een manier die systematischer, transparanter en meer onderbouwd is dan bij een *ККВА* het geval is. Bij een *МКВА* kan niet volstaan worden met het 'natte vingerwerk' van vastgoedondernemers. Omdat het niet goed mogelijk is de belevingswaarden in econometrische modellen mee te nemen, moet worden gezocht naar een 'second best' oplossing. Deze kan worden gevonden door, als onderdeel van het eerder genoemde onderzoek, *ex-postevaluaties* mee te nemen voor de economische en andere effecten die de belevingswaarden van vernieuwde stationsgebieden hebben. Dit maakt het in elk geval mogelijk om meer inzicht te krijgen in de waardering van de esthetische kenmerken en in hun effecten. Bij het onderzoeken van de effecten moet er rekening mee worden gehouden dat deze zich niet alleen voordoen in het stationsgebied zelf (reizigers en bezoekers geven meer geld uit op de locatie), maar ook op het niveau van de stad (bezoekers geven ook in de stad meer geld uit), de regio (meer mensen bezoeken de regio) en zelfs het hele land (meer buitenlander

bezoeken het land). Om dubbelstellingen te voorkomen dienen eerst de effecten op het laagste schaalniveau te worden bepaald en vervolgens de extra effecten die optreden op een hoger schaalniveau enzovoort (Renes e.a. 2003).

Ex-postevaluaties bieden op termijn de mogelijkheid om de gerealiseerde kosten en baten die verbonden zijn aan de belevingswaarden op een systematische manier te vergelijken met de kosten en baten die in de *МКВА*'s *ex ante* zijn geschat. Op deze manier kunnen de onderzoekers leren welke belevingswaarden en welke effecten daarvan het meest belangrijk zijn en hoe zij deze zo trefzeker mogelijk kunnen schatten (vergelijk Boardman 2001). Hierdoor kunnen de *МКВА*'s na verloop van tijd niet alleen gemakkelijker worden uitgevoerd, maar ook worden verbeterd. Dit kan er weer toe bijdragen dat de positie van *МКВА*'s in de besluitvorming sterker wordt. De uitvoering van *ex-postevaluaties* kost weliswaar de nodige hoeveelheid tijd en geld, maar kan later ook grote baten opleveren als er betere beslissingen worden genomen over grote projecten. Het gaat dan ook om een zinvolle investering.

Zoals gezegd, bestrijken de kosten en baten die verbonden zijn aan de belevingswaarden een periode van enkele en soms zelfs vele decennia. Het is echter niet zinnig om de evaluatie pas na verloop van enkele decennia uit te voeren. Omdat de kosten en baten in een *МКВА* per jaar worden uitgedrukt, is het goed mogelijk *ex-postevaluaties* op verschillende momenten uit te voeren, bijvoorbeeld kort na de voltooiing van een belangrijk onderdeel van het project, direct na de voltooiing van het hele project en tien jaar na de voltooiing.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de meeste barrières voor het volwaardig meenemen van de belevingswaarden in een kosten-batenanalyse op een acceptabele en haalbare manier kunnen worden genomen. Al bij het formuleren van de projectalternatieven dienen belevingswaarden een rol te spelen. Door diverse waarderingsmethoden toe te passen, kunnen belevingswaarden in geld worden uitgedrukt. Vanwege de lange periode waarin belevingswaarden zich voordoen, zou de hoogte van de discontovoet opnieuw kunnen worden gezien. Een onderzoeksprogramma naar de waardering van de belevingswaarden van vernieuwde stationsgebieden kan kengetallen opleveren voor de *ККВА*'s. *Ex-postevaluaties* van *МКВА*'s kunnen bijdragen aan een groter inzicht in de wisselwerking tussen diverse effecten en de waardering daarvan. Op deze manier kunnen de maatschappelijke voorkeuren voor belevingswaarden op een volwaardige manier worden meegenomen.

Kosten-batenanalyses kunnen een grotere rol spelen in de besluitvorming

Dat het belangrijk is om belevingswaarden een volwaardige plaats te geven in kosten-batenanalyses voor stationsgebieden, zal op grond van het voorgaande wel duidelijk zijn. Om er echter voor te zorgen dat de belevingswaarden ook een evenwichtige rol spelen in de besluitvorming, moet daarnaast aandacht worden besteed aan het gebruik van kosten-batenanalyses. Naast de inhoudelijke barrières die we in de twee voorgaande paragrafen bespraken, moeten er dus ook procesmatige barrières genomen worden.

Het doel van de O E I-leidraad is volgens de makers ervan de besluitvorming over fysieke investeringen te ondersteunen door de belangrijkste effecten van de investeringen inzichtelijk te maken. Zo kunnen de beleidsmakers hierover op geïnformeerde en heldere manier discussiëren en onderhandelen. Door een eenduidige methodiek te hanteren moet er een einde komen aan de wildgroei aan effectrapportages met hun onderling tegenstrijdige uitkomsten en de ‘rapportenoorlogen’ die daaruit voortvloeien. Een transparant en breed gedragen overzicht van de effecten van de investeringen moet beleidsmakers helpen hun eigen afwegingen en keuzes te maken, zonder dat zij te veel tijd en energie verspillen aan discussies over de validiteit en betrouwbaarheid van de kosten-batenanalyses.

Volgens de makers van de O E I-leidraad vervult een kosten-batenanalyse dus vooral een cognitieve en communicatieve functie. De cognitieve functie houdt in dat een kosten-batenanalyse een systematisch overzicht geeft van enkele projectalternatieven met hun belangrijkste maatschappelijke kosten en baten. De communicatieve functie betekent dat de beleidsmakers op basis van de kosten-batenanalyse hun waardering van de projectalternatieven, hun verwachtingen over de kosten en baten van de alternatieven en hun veronderstellingen over de factoren die daarop van invloed zijn, explicieter maken en met elkaar bespreken. Dit geeft meer structuur aan de discussies en de onderhandelingen die zij voeren.

De politieke functie, waarbij een kosten-batenanalyse selectief wordt gebruikt om steun te verwerven voor een bepaald projectalternatief, proberen de makers van de O E I-leidraad hiermee te vermijden. En dit terwijl deze functie voor de beleidsmakers juist het belangrijkste is. In de praktijk komt het dan ook nogal eens voor dat de beleidsmakers het onderzoek gebruiken als een ‘justifying framework’, waarbij zij de informatie omarmen die hun favoriete projectalternatief ondersteunt, en de informatie bekritisieren en zelfs afschieten die pleit voor een ander alternatief (vergelijk Dammers 2000). Het rapport van de commissie-Duivesteijn bevestigt dit beeld: ‘Het lijkt vanzelfsprekend dat “knappe koppen” en “state of the art” informatie een centrale rol spelen in de hoge mate van onzekerheid die inherent is aan grote projecten. In de praktijk blijkt dan lang niet altijd het geval te zijn: de “knappe koppen” zijn het onderling heftig oneens, persoonlijke ideeën en sentimenten van machtige hoofdrolspelers of de actuele politieke machtsverhoudingen blijken belangrijker dan koele analyses’ (Duivesteijn e.a. 2004: 11).

De functies die de makers van de O E I-leidraad beogen, wijken dus af van de functies die de МКВА in de praktijk vervult. Dit komt doordat de O E I-leidraad uitgaat van een ‘schemamodel’, terwijl de besluitvorming over grote projecten eerder wordt gekenmerkt door een ‘arenamodel’. Volgens het schemamodel is de besluitvorming een rationeel proces dat zich volgens een vast schema van opeenvolgende stappen voltrekt. Hierbij is de veronderstelling dat meer en betere kennis tot meer overeenstemming leidt tussen de beleidsmakers. In de praktijk valt dit echter vaak tegen. Bij de besluitvorming over grote projecten blijft de haalbaarheid, ondanks de kosten-batenanalyses, voortdurend een punt

van discussie en worden schijnbaar irrationele beslissingen genomen. Zo is gekozen voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, terwijl de МКВА uitwees dat dit project sterk onrendabel zal zijn. Andere grote projecten die het kabinet wil uitvoeren, zoals de Zuiderzeelijn, brengen het er in de kosten-batenanalyses evenmin goed van af (De Jong & Geerlings 2003). Over de Betuwelijnaffaire kopt het blad *Binnenlands bestuur* op 3 september 2004 dan ook ‘Politieke belangen groter dan rationele overwegingen’.

Volgens het arenamodel werkt de besluitvorming anders. ‘Beleidsprocessen worden binnen deze benadering niet beschouwd als processen waarin een herkenbare, rationeel handelende actor door zorgvuldige en systematische afweging komt tot doelbereiking, maar als ... interactieprocessen in beleidsarena’s die vroeg of laat resulteren in bepaalde – bedoelde of onbedoelde, voorziene of onvoorziene – beleidsuitkomsten’ (Van de Donk 1997: 91). Dit model gaat er vanuit dat de besluitvorming plaatsvindt in een politiek-bestuurlijk krachtenveld, waaraan een groot aantal beleidsmakers en belanghebbenden, met uiteenlopende achtergrond, deelneemt. Elk van hen heeft zijn eigen doelen en verwachtingen en maakt op basis daarvan zijn eigen keuzes. Omdat geen van de beleidsmakers of belanghebbenden in staat is zijn doelen en verwachtingen aan de anderen op te leggen, kunnen zij deze alleen bereiken door met anderen samen te werken. Daarom vormen de beleidsmakers en belanghebbenden coalities. Projectalternatieven worden vooral beoordeeld op hun bijdrage aan de realisering van de eigen doelen en verwachtingen. Dit wordt opnieuw geïllustreerd door het rapport van de commissie-Duivesteijn: ‘De relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en bepaalde spelers in zijn beleidsveld was indertijd erg hecht... Minister en ministerie [ontpopten] zich tot de belangrijkste en vastberaden voorvechters voor de Betuweroute... Critici van de kabinetsplannen werden beschouwd als hinderlijke ‘NIMBY’ spelers die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet namen’ (Duivesteijn 2004: 394). Politieke overwegingen, zoals het verwerven van de steun van anderen voor een projectalternatief, zijn hierbij belangrijker dan economische overwegingen, zoals het kosten-batensaldo.

Hierbij komt dat grote projecten niet alleen grote, maar ook sterk uiteenlopende effecten hebben. De vernieuwing van een stationsgebied is onder andere bedoeld om de bereikbaarheid van de stad te vergroten, bedrijvigheid, werknemers en bezoekers aan te trekken, of bij te dragen aan agglomeratievoordelen. Tegelijkertijd kan de vernieuwing van het stationsgebied ook extra overlast in de stad veroorzaken (druggebruikers en -dealers), de bestaande bebouwing en stedenbouwkundige inrichting aantasten, barrières opwerpen tussen omliggende wijken en dergelijke. Bovendien zijn de kosten en baten vaak sterk ongelijk verdeeld over verschillende groepen, zoals bezoekers en omwonenden. De besluitvorming over een groot fysiek project heeft dan ook vaak het karakter van tragische keuzes: ‘the necessity to choose between the “unchoosable” and to allocate orders of priority and relative weights to values and goals all of which are absolute in themselves, at least in the eyes of many participants’ (Dror 1988: 190). Dit maakt het vaak onmogelijk om besluiten te nemen die voor alle betrokkenen redelijk overkomen en legitiem zijn.

Verder vindt de besluitvorming plaats in een situatie waarin de effecten van het grote project voor een belangrijk deel onbekend zijn. De grote hoeveelheid en verscheidenheid aan effecten die het project voortbrengt, beïnvloeden elkaar namelijk wederzijds. Zo trekt een vernieuwde stationslocatie niet alleen bedrijven, werknemers en bezoekers aan, maar zorgt de vernieuwing bijvoorbeeld ook voor een grotere mobiliteitsbehoefte in de stad. Daarnaast is er sprake van een aantal verschillende omgevingsfactoren die de kosten en baten beïnvloeden en bovendien erg dynamisch kunnen zijn. Vooral op de lange termijn kunnen de kosten en de baten van een stationsvernieuwing sterk beïnvloed worden door bijvoorbeeld de verandering van de economie, het vestigingsgedrag van kennisintensieve en andere bedrijven, en de grote projecten waarin concurrerende steden investeren. Tegelijkertijd leidt de sterke dynamiek er echter toe dat het toekomstige verloop van deze factoren en hun invloed op de kosten en baten erg onzeker is.

Voorts maken de beleidsmakers selectief gebruik van de uitkomsten van kosten-batenanalyses, omdat zij opereren vanuit een beperkte rationaliteit. Zoals gezegd, geven de doelen en verwachtingen van de beleidsmakers richting aan hun denken en handelen en ook aan de kennis die ze verzamelen. Op grond van hun doelen en verwachtingen, en vaak ook hun emoties, belichten de beleidsmakers bepaalde kosten en baten, en negeren ze andere. Deze doelen en verwachtingen vormen als het ware richtingwijzers bij het zoeken naar relevante kennis, maar ze zijn zo globaal dat ze geen concreet uitsluitsel geven bij het zoekgedrag. Voor de beleidsmakers, die via beleidsnota's, adviezen, onderlinge contacten en de media regelmatig overspoeld worden met uitspraken over de kosten en baten van het fysieke project, is het daardoor moeilijk om relevante uitspraken te onderscheiden van (irrelevante) ruis. Daardoor komt het nogal eens voor dat zij zich afsluiten voor bepaalde uitspraken of zich verliezen in bepaalde details (Slats 1985).

Tot slot nemen de beleidsmakers maar een beperkt aantal alternatieven en effecten in beschouwing. Zij worden namelijk eerder gedreven door 'satisficing' dan door 'maximizing' (Simon 1976). In een poging de onzekerheid te verminderen waarmee de besluitvorming is omgeven, klampen zij zich vaak vast aan hun doelen en verwachtingen. Dit heeft tot gevolg dat zij zich fixeren op een bepaald projectalternatief en bepaalde kosten en baten en dat zij minder aandacht besteden aan andere alternatieven en kosten en baten, of deze zelfs negeren. Deze tendens wordt versterkt doordat zich rond de verschillende projectalternatieven coalities vormen, met alle risico's van dien (zie hierboven). Hierdoor worden belangrijke projectalternatieven of effecten gemakkelijk over het hoofd gezien.

Voor de belevingswaarden van grote projecten komt hier nog bij dat het, zoals we in een vorige paragraaf opmerkten, gaat om een 'betwist begrip'. Er bestaan vaak sterke meningsverschillen over de belevingswaarden van grote projecten. Dat geldt vooral als de initiatiefnemers het grote project bijvoorbeeld willen laten fungeren als een landmark voor de stad en de regio, en daarom kiezen voor een grensverleggende architectuur. Bovendien moeten de belevingswaarden van een groot project vaak tijdens het ontwerpproces worden ontdekt.

Dat geldt eveneens sterker naarmate de architectuur meer grensverleggend is. Verder kunnen belevingswaarden, zoals gezegd, niet op een universele of objectieve manier worden gedefinieerd. Dit maakt dat de belevingswaarden en de economische en andere effecten ervan gemakkelijk onderwerp worden van het hierboven beschreven politieke spel.

Kiezen voor het arenamodel

Om de benutting van de kosten-batenanalyses in de besluitvorming te versterken is het belangrijk om van het schemamodel over te stappen op het *arenamodel*. Dit betekent dat de zojuist genoemde kenmerken van de besluitvorming als vertrekpunt worden genomen en dat hiermee bij de uitvoering van de analyse en de verspreiding van de resultaten zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. Binnen een besluitvormingsproces waarin de beleidsmakers aan de ene kant tragische keuzes moeten maken waarvan de effecten voor een belangrijk deel onbekend zijn, en zij aan de andere kant alleen maar selectief open staan voor kennis, projectalternatieven en effecten is het van belang dat de beleidsmakers en de onderzoekers wederzijds van elkaar leren. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de beleidsmakers actief worden betrokken bij de kosten-batenanalyse. Dit biedt hen aan de ene kant de mogelijkheid hun wensen over de MKBA kenbaar te maken en hun eigen kennis in de analyse in te brengen, en het bevordert aan de andere kant dat zij kennis nemen van de uitkomsten en deze gemakkelijker accepteren. Doordat zij zelf betrokken zijn bij de analyse, beschouwen de beleidsmakers de uitkomsten dan niet als afkomstig van een 'out-group' maar van de 'in-group'. Ze leren bovendien veel meer wanneer ze deelnemen aan het onderzoeksproces dan wanneer ze alleen kennis nemen van de onderzoeksuitkomsten (Vennix 1990).

De beleidsmakers en de belanghebbenden kunnen actief worden betrokken bij een kosten-batenanalyse door hen bijvoorbeeld mee te laten doen aan de opdrachtformulering, aan de onderzoeksbegeleiding of zelfs aan de uitvoering van het onderzoek zelf (Dammers e.a. 2004). De onderzoekers kunnen bijeenkomsten organiseren waarin de beleidsmakers en de belanghebbenden hun wensen en ideeën kenbaar maken over de probleemanalyse, het nulalternatief en de projectalternatieven, de belangrijkste belevingswaarden, en de economische en andere effecten daarvan, en waarin de onderzoekers aangeven wat mogelijk is bij de uitvoering van een kosten-batenanalyse. Dit vermindert het risico dat belangrijke projectalternatieven, belevingswaarden en dergelijke over het hoofd worden gezien of dat een bepaalde waarderingsmethode wordt toegepast die vervolgens door de beleidsmakers en belanghebbenden wordt bestreden. Omgekeerd kan op deze manier ook worden vermeden dat de kosten-batenanalyse zich bijvoorbeeld concentreert op alternatieven en belevingswaarden die de beleidsmakers en belanghebbenden minder relevant vinden. Op deze manier wordt de kosten-batenanalyse voor de gebruikers bovendien veel transparanter.

Door de besprekingen die de onderzoekers, de beleidsmakers en de belanghebbenden tijdens de bijeenkomsten voeren, kunnen ze veel van elkaar leren. Bijvoorbeeld welke andere alternatieven dan het projectalternatief dat zij zelf

voorstaan in het geding zijn, wat de belangrijkste effecten van elk projectalternatief zijn, dat elk alternatief onvermijdelijk belangrijke voordelen maar ook belangrijke nadelen heeft, dat veel kosten net zo goed onzeker zijn als de baten, dat het alleen maar zin heeft om de ordes van grootte van de kosten en de baten weer te geven en dergelijke. Op deze manier worden zij door de bijeenkomsten ook gestimuleerd om na te denken over de projectalternatieven die zij zelf niet voorstaan of over de kosten en baten die zij gewoonlijk negeren.

Om te bevorderen dat de onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden daadwerkelijk van elkaar leren, is het belangrijk om tijdens de bijeenkomsten zogenaamde 'gemeenschappelijke contexten' te creëren, waarin zij kennis met elkaar kunnen ontwikkelen, delen en toepassen (vergelijk Nonaka e.a. 2000). De deelnemers kunnen via individuele en directe contacten hun kennis en ervaringen met elkaar uitwisselen. Zo kunnen zij tijdens een werkbezoek aan nieuwe stationsgebieden hun impliciete, ervaringskennis omzetten in nieuwe impliciete kennis. Of ze kunnen in collectieve en directe interacties hun impliciete kennis vertalen in expliciete kennis en deze vervolgens delen met de anderen. Tijdens een workshop, bijvoorbeeld, kunnen zij hun manier van denken met elkaar uitwisselen en die uitdrukken in gezamenlijk ontwikkelde begrippen. Een gemeenschappelijke context is voortdurend in beweging: zij wordt gecreëerd, functioneert enige tijd en verdwijnt weer, afhankelijk van de deelnemers en hun kennisbehoeften.

Om te bewerkstelligen dat de belangrijkste beleidsmakers en belanghebbenden worden betrokken bij de kosten-batenanalyse, kunnen de onderzoekers een panel in het leven roepen. Hieraan kunnen beleidsmakers en belanghebbenden deelnemen die (vanwege hun formele bevoegdheden of hun belangen) een verschillende positie innemen in het besluitvormingsproces en die met elkaar een zo groot mogelijke variëteit aan gezichtspunten op het fysieke project vertegenwoordigen. Om de variëteit aan gezichtspunten verder te vergroten kunnen in aanvulling daarop wetenschappelijke en andere experts aan het panel worden toegevoegd. Om te garanderen dat de belevingswaarden voldoende aandacht krijgen, is het belangrijk om mensen in het panel op te nemen bij wie deze waarden voorop staan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleidsmedewerkers van het ministerie van VROM, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en architecten.

Met een actieve betrokkenheid van de beleidsmakers en de belanghebbenden bij een kosten-batenanalyse bedoelen we niet dat zij op elk moment bij de analyse betrokken zouden moeten worden. Waar het om gaat, is dat momenten van openheid – waarbij de beleidsmakers en de belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun wensen en ideeën in te brengen – worden afgewisseld met momenten van geslotenheid – waarbij de onderzoekers beoordelen welke wensen en ideeën zij in de kosten-batenanalyse meenemen en waarbij zij de analyse uitvoeren. Zo kunnen ze bij de opdrachtformulering ideeën leveren voor de reikwijdte van het project: wat wordt wel en wat niet meegenomen in de vernieuwing van het stationsgebied? Bij het bepalen van de projectalternatieven die in de kosten-batenanalyse worden meegenomen, kunnen zij ideeën

leveren over de alternatieven die vanuit het esthetische gezichtspunt niet vergeten mogen worden. En bij het bepalen van de waarderingsmethoden kunnen zij – na uitleg door de onderzoekers – hun voorkeuren kenbaar maken, waardoor de kans afneemt dat de methoden achteraf worden bestreden. Het zijn uiteraard de onderzoekers zelf die de onderzoeksactiviteiten verrichten. Uiteindelijk zijn zij immers verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de kosten-batenanalyse en voor de kwaliteit van de uitkomsten. Om de onafhankelijkheid van de onderzoekers te garanderen is het van belang dat de activiteiten waarbij de beleidsmakers en belanghebbenden actief worden betrokken, organisatorisch duidelijk gescheiden worden van de activiteiten die door de onderzoekers zelf worden uitgevoerd. Hierover moeten duidelijke afspraken worden gemaakt. Verder moeten afspraken worden gemaakt over arbitrage voor het geval zich meningsverschillen voordoen tussen de onderzoekers aan de ene kant en de beleidsmakers en belanghebbenden aan de andere kant.

Nu verder!

De afgelopen jaren is de aandacht voor de maatschappelijke kosten en baten van grote projecten aanzienlijk toegenomen. De kostenoverschrijdingen die bij de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn Zuid optreden en die de commissie-Duivesteijn heeft onderzocht, maken dit extra actueel. Onder regie van het Centraal Planbureau is de OEF-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur) ontwikkeld. Deze leidraad is bedoeld om een systematisch overzicht te geven van alle kosten en baten van een investeringsproject. Met het oog hierop worden deze kosten en baten zoveel mogelijk uitgedrukt in geld. Sommige effecten, zoals de belevingswaarden, laten zich echter moeilijk in euro's vertalen. Zij worden daarom als pro-memoriepost opgenomen of alleen heel globaal geschat. Dit is een belangrijk knelpunt, omdat de belevingswaarden de afgelopen jaren steeds meer aandacht hebben gekregen. Denk aan de Erasmusbrug in Rotterdam en de Zuidas in Amsterdam. Als belevingswaarden niet op een volwaardige manier in de kosten-batenanalyses worden meegenomen, dreigt het gevaar dat zij in de besluitvorming onderbelicht blijven. Of omgekeerd dat ze, zoals in het geval van een prestigeproject, juist overbelicht worden.

Met dit essay hebben we dan ook vier doelen willen bereiken. We wilden de lezers ervan overtuigen dat de belevingswaarden van grote projecten, met name van Nieuwe Sleutelprojecten, belangrijk zijn en een volwaardige plaats in de MKBA's verdienen. Daarnaast hebben we duidelijk gemaakt wat belangrijke belevingswaarden van Nieuwe Sleutelprojecten zijn en hoe deze in indicatoren kunnen worden vertaald. Verder hebben we een aanpak gepresenteerd die zou kunnen worden gevolgd om de belevingswaarden een volwaardige rol in de kosten-batenanalyses te geven. Tot slot hebben we een aantal suggesties gedaan om de MKBA's een grotere rol te laten spelen in de besluitvorming over de grote projecten. Er zou immers weinig vooruitgang geboekt zijn als de belevingswaarden wel een volwaardige rol spelen in de kosten-batenanalyses, terwijl de analyses geen volwaardige rol spelen in de besluitvorming. Het rapport van de commissie-Duivesteijn wijst uit dat dit niet vanzelfsprekend is.

In de afgelopen jaren is er veel aandacht ontstaan voor het versterken van het vestigingsklimaat van steden. Steden concurreren met elkaar om de vestiging van bedrijven en burgers. Hierbij gaat het niet alleen om concurrentie met andere steden in de regio of in het land, maar ook met steden in het buitenland, zowel binnen Europa als daarbuiten. De voortgaande internationalisering speelt hierbij een belangrijke rol. De toegenomen concurrentie tussen de steden is voor deze steden en voor de hogere overheden een reden om te investeren in stationsgebieden, bijvoorbeeld via Nieuwe Sleutelprojecten. Deze investeringen zijn niet alleen gericht op een vergroting van de gebruikswaarden (zoals de bereikbaarheid en de uitbreidingsmogelijkheden), maar ook op een vergroting van de belevingswaarden (zoals de stedenbouw en de architectuur). Hoge belevingswaarden kunnen de economische en sociale vitaliteit van de stad, de regio en zelfs het land versterken. Zo zijn er indicaties dat de Erasmus-brug het imago van de Kop van Zuid en van Rotterdam als geheel versterkt en dat dit weer nieuwe bedrijven en inwoners aantrekt.

Een probleem met belevingswaarden is dat een heldere omschrijving en operationalisering ervan tot nu toe ontbreekt. Veel ontwerpers vinden namelijk dat dit onmogelijk en zelfs onwenselijk is. Zij benadrukken dat het begrip contextgebonden is, omdat de inhoud ervan tijd-, plaats- en sociaal-cultureel bepaald is. Bovendien benadrukken zij dat het begrip voor een deel ongrijpbaar en onbenoembaar is. Verder zouden een heldere omschrijving en een operationalisering de creativiteit belemmeren. Wij vinden dat deze opvattingen leiden tot onnodige vaagheid, die een volwaardige plaats van belevingswaarden in een kosten-batenanalyse in de weg staat. Een begrip dat niet helder wordt omschreven en in indicatoren wordt vertaald, kan immers moeilijk in geld worden uitgedrukt. Bovendien vinden wij dat belevingswaarden weldegelijk helder kunnen worden benoemd en in indicatoren vertaald. De contextgebondenheid van het begrip hoeft geen belemmering te zijn als de context maar duidelijk wordt benoemd en het begrip voor dié context wordt ingevuld. Daarnaast is het niet uniek dat het begrip iets ongrijpbaars en onbenoembaars heeft. Dat geldt namelijk ook voor elk ander begrip. En dat een heldere definitie en operationalisering de creativiteit bij het ontwerpen in de weg staan, wil niet zeggen dit ook de uitvoering van de kosten-batenanalyse belemmert. Het bleek dan ook goed mogelijk de beeldbepalende elementen van een stationsgebied en de belevingswaarden ervan te benoemen. Dit biedt een handreiking bij de waardering van de kosten en de baten van een stationsgebied vanuit een esthetisch gezichtspunt. Hierbij gaat het overigens om de waardering van de gebruikers van het stationsgebied en dus niet om die van de ontwerpers van het gebied of de onderzoekers die de kosten-batenanalyse uitvoeren.

De belevingswaarden krijgen tot nu toe maar beperkte aandacht in de kosten-batenanalyses. Dat geldt zowel voor de OEF-leidraad als voor de analyses die feitelijk worden uitgevoerd. Het volwaardig meenemen van belevingswaarden stuit weliswaar op een aantal barrières, maar deze kunnen op een acceptabele en haalbare manier worden genomen. Bij de bepaling van de projectalternatieven spelen de belevingswaarden vaak een ondergeschikte rol. De KKBVA voor de Zuidas wijst uit dat belevingswaarden wel een volwaardige rol kunnen

spelen. Een belangrijke voorwaarde is dat ontwerpers worden betrokken bij de bepaling van de projectalternatieven. Omdat de belevingswaarden evenmin een rol spelen bij de vaststelling van de discontovoet, pakt de discontovoet vaak ongunstig uit voor de waardering van de belevingswaarden. Om deze voor de lange termijn tot hun recht te laten komen, zou een lagere discontovoet kunnen worden toegepast. Daarnaast dient voor de belevingswaarden op de langere termijn een prijsstijging te worden verondersteld.

Verder verschijnen de meeste belevingswaarden in het kosten-batenoverzicht als pro-memoriestap, waardoor zij minder aandacht krijgen dan de posten die in geld zijn uitgedrukt. Dit is niet nodig aangezien verschillende waarderingmethoden beschikbaar zijn om de belevingswaarden te monetariseren. Dat geldt zowel voor de belevingswaarden die verloren gaan bij een vernieuwde stationslocatie, als voor de nieuwe belevingswaarden die worden gecreëerd. Voorts wordt er bij een KKBVA vaak alleen maar een grove schatting van de belevingswaarden gemaakt. Voor de meeste belevingswaarden zijn namelijk geen kengetallen beschikbaar. Daarom is het noodzakelijk om de beschikbare kengetallen te inventariseren en om voor de ontbrekende kengetallen waarderingstudies uit te voeren. Tot slot worden de meeste belevingswaarden bij een MKBVA niet meegenomen in de modelberekeningen, omdat zij niet kunnen worden gekwantificeerd en in wiskundige vergelijkingen kunnen worden vertaald. Een 'second best' oplossing is om ex-postevaluatie uit te voeren naar de economische en andere effecten van de belevingswaarden van vernieuwde stationsgebieden, zodat er in elk geval inzicht ontstaat in de soorten effecten en in de ordes van grootte ervan. De evaluatiestudies vergen weliswaar de nodige kosten in termen van tijd en geld, maar zij kunnen ook grote baten opleveren in termen van betere inzichten en mogelijk een betere besluitvorming.

Een voorwaarde voor dit laatste is dat de kosten-batenanalyses een grotere rol gaan spelen in de besluitvorming. Dat deze rol tot nu toe beperkt is, komt voor een belangrijk deel doordat de uitvoerders van de kosten-batenanalyses het gebruik ervan begrijpen vanuit het schemamodel, terwijl de praktijk veel beter begrepen kan worden vanuit het arenamodel. De besluitvorming over grote projecten heeft niet in de eerste plaats een economische rationaliteit, waarbij een beleidsmaker systematisch kennis verzamelt over kosten en baten en op grond daarvan een beslissing neemt. De besluitvorming heeft veeleer een politieke rationaliteit, waarbij beleidsmakers en belanghebbenden coalities vormen rond bepaalde projectalternatieven en vooral dié kennis verzamelen die hun alternatief ondersteunt. Op grond van het arenamodel pleiten wij voor een actieve betrokkenheid van beleidsmakers en belanghebbenden bij de kosten-batenanalyses, bijvoorbeeld door hen te laten meedenken over de projectalternatieven, de belevingswaarden en de waarderingmethoden. Momenten van openheid, waarbij de beleidsmakers en de belanghebbenden hun wensen en ideeën inbrengen, worden hierbij afgewisseld met momenten van geslotenheid, waarbij de onderzoekers bepalen welke wensen en ideeën zij meenemen en waarbij ze de analyse uitvoeren. De onderzoekers blijven verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de analyses en voor de kwaliteit van de uit-

komsten. Daarom verdient de onafhankelijkheid van het onderzoek bijzondere aandacht.

Om de barrières die optreden bij het meenemen van de belevingswaarden in de kosten-batenanalyses gemakkelijker te kunnen nemen, pleiten we ervoor om een onderzoeksprogramma te starten. Binnen het programma zou empirisch onderzoek naar de economische en andere effecten van investeringen in belevingswaarden kunnen worden uitgevoerd. Hoewel auteurs als Florida (2002) en Landry (2004) beweren dat belevingswaarden belangrijke economische en andere effecten kunnen voortbrengen, is het empirisch onderzoek op dit gebied nog beperkt. Daarnaast zouden monetariseringsstudies kunnen worden uitgevoerd, waarin de belevingswaarden van grote projecten die in het recente verleden zijn gerealiseerd in geld worden uitgedrukt. De kengetallen voor de belevingswaarden die deze studies opleveren, kunnen vervolgens in nieuwe κκΒΑ's worden toegepast. Tot slot zou een ontwerpend onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar de manier waarop binnen kosten-batenanalyses de samenwerking tussen de onderzoekers aan de ene kant en de beleidsmakers en belanghebbenden aan de andere kant is georganiseerd. Hierbij zou kunnen worden geleerd van ander beleidsgericht onderzoek, zoals scenariostudies en milieueffectrapportage. Deze onderzoeken zouden door het Ruimtelijk Planbureau kunnen worden uitgevoerd, maar ook andere onderzoeksinstituten zouden deze draad kunnen oppakken.

Literatuur

- Alphen, D. van (2002), *Ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke effecten, een hechte relatie*, interne notitie Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Arrow, K. e.a. (1993), *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*, www.darp.noaa.gov/library/pdf/cvblue.pdf.
- Berg, L. van den e.a. (1999), *De aantrekkelijke stad*, Rotterdam: EURICUR.
- Besseling, P. e.a. (2003), *Kengetallen kosten-batenanalyse project Zuidas Amsterdam*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Boardman, A. E. e.a. (2001), *Cost-benefit analysis: concepts and practice. Second edition*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Bork e.a. (2004), *κκΒΑ Verstedelijkingsalternatieven Randstad*, Rotterdam: Ecorys.
- Bos, E.J. (2004), *De economische waardering van de effecten van infrastructuur op de natuur*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Bureau Louter (2003), *Imago en ruimtelijke economische ontwikkeling*, Delft: Bureau Louter.
- Carson, R.T. (2000), 'Contingent Valuation: A User's Guide', *Environmental Science & Technology* 34 (8): 1413-1418.
- Chapin, F.S. & E. Kaiser (1979), *Urban land-use planning*, Chicago: University of Illinois Press.
- Commission for Architecture and the Built Environment (2001), *The Value of Urban Design. Commission for Architecture and the Built Environment*, London.
- Dammers, E. (2000), *Leren van de toekomst*, Delft: Eburon.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Donk, W. van de (1997), *De arena in schema*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Dror, Y. (1988), *Policy-making under adversity*, New Brunswick: Transaction.
- Duivesteijn, A. e.a. (2004), *Grote projecten uitvergroot*, Den Haag: sdu Uitgevers.
- Eijgenraam, C.J.J. e.a. (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag/Rotterdam: Centraal Planbureau & Nederlands Economisch Instituut.
- Environmental Protection Agency (1999), *The benefits and costs of the Clean Air Act 1990 to 2010*, Washington: Environmental Protection Agency.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York: Basic Books.
- Fukahori, K. & Y. Kubota (2003), 'The role of design elements on the cost-effectiveness of streetscape improvement', *Landscape and Urban Planning* 63: 75-91.
- Hooimeijer, P. e.a. (2001), *Kwaliteit in meervoud*, Gouda: Habiforum.
- Jong, M. de & H. Geerlings (2003), 'De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk', *Beleid & Maatschappij*, nr. 3: 166-178.
- Keijsers, W. (1994), *Ruimtelijke kwaliteit kent geen prijs*, Den Haag: Ministerie van vrom.
- Lynch, E. (1960), *The image of the city*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Landry, C. (2004), *The creative city*, London: Comedia.
- Ministerie van vrom (2003), *Verbinding: zes nieuwe stations geven hart aan de stad*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie van vrom e.a. (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Nonaka, I. e.a. (2000), 'SEC1, Ba en leiderschap: een integraal model voor kennisontwikkeling', *Holland Management Review*, november / december: 29-45.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening *Naar ruimtelijke kwaliteit*, Den Haag: Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening.
- Raspe, O., F. van Oort en P de Bruijn (2004), *Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Ree, J. van der (1995), *Ruimtelijke kwaliteit: operationalisering in Ruimpad*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Renes, G. e.a. (2003), *Ruimtelijke kwaliteit in de mkba Ruimte voor de rivier*, Delft: TNO Inro.
- Rijksplanologische Dienst (1996), *Ruimtelijk beter investeren*, Den Haag: Ministerie van vrom.
- Rijksplanologische Dienst (2002), *Balans ruimtelijke kwaliteit 2001*, Den Haag: Ministerie van vrom.
- Ruijgrok, E.C.M. e.a. (2004), *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, Rotterdam: Witteveen + Bos.
- Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (1993), *Policy change and learning*, Boulder: Westview.
- Simon, H.A. (1976), *Administrative behaviour*, New York: Free Press.
- Sijtsma, F.J., D. Strijker & M.L.A.W. Hoef-sloot (1998), *Duurzame ontwikkeling in het Waddengebied*. Wetenschapswinkel Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Slats, J. (1985), 'Prof. Dr. P.A. Idenburg trekt ten strijde tegen de informatieoverlast', *Vrij Nederland*, 10 augustus.
- Teisman, G.R. e.a. (2003), *Positionering van ruimtelijke kwaliteit*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Vennix, J.A.M. (1990), *Mental models and computer models*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit*, Delft: Eburon.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: sdu Uitgevers.

**Belevingswaarde als
geïntegreerd onderdeel van
het programma van eisen**

BELEVINGSWAARDE ALS GEÏNTEGREERD ONDERDEEL VAN HET PROGRAMMA VAN EISEN¹

Mels Crouwel

Inleiding

Naar aanleiding van het essay *Schoonheid is geld!* is mij gevraagd een bijdrage te leveren aan een gelijknamige publicatie. In deze reactie geef ik aan waarom ik enigszins terughoudend ben ten aanzien van het onderwerp. Ik doe dit vanuit mijn ervaring als praktiserend architect en op basis van mijn functie als Rijksbouwmeester.

Twijfels over het belevingswaardeonderzoek

Tijdens het rondetafelgesprek van 9 februari 2005 over het essay van Dammers e.a., *Schoonheid is geld!*, heb ik met enig voorbehoud gereageerd op de stelling dat schoonheid in geld uit te drukken valt. Ook rezen er bij mij twijfels of een belevingswaardeonderzoek ten grondslag moet liggen aan de wens om schoonheid in geld uit te drukken. Een dergelijke koppeling tussen schoonheid en geld impliceert namelijk dat belevingswaarde en schoonheid te objectiveren zijn. Ik betwijfel dat. Eerder zou ik het antwoord zoeken in de essentiële kwaliteiten van een gebouw. Wat mij als ontwerper vaak opvalt, is dat bij een opdracht alleen een functioneel programma van eisen wordt geformuleerd. Ik zou ervoor willen pleiten om daaraan ook een omschrijving van de gewenste culturele kwaliteiten toe te voegen. Natuurlijk is dat lastig. Immers, wat wordt verstaan onder de culturele kwaliteiten? De culturele kwaliteiten van een ontwerp ontstaan onder bepaalde omstandigheden. Ten eerste door de manier waarop de ontwerper het programma van eisen vertaalt in een ruimtelijke vorm, en hoe deze zich voegt in de stad of in de directe context. En ten tweede door de mate waarin het gebouw zich verhoudt tot het oeuvre en de eigenheden van een ontwerper. Ten slotte gaat het ook om de positie die het gebouw inneemt ten opzichte van of in de architectuurgeschiedenis. Een van mijn voorgangers, prof.ir. Tjeerd Dijkstra, heeft binnen dit kader een, wat mij betreft uitstekende, poging gedaan om de architectonische kwaliteit te definiëren. In het boek *Architectonische Kwaliteit* spreekt hij over termen als 'samenhang', 'helderheid' en 'afleesbaarheid' om de relatie van het gebouw als object met de context van zijn omgeving te versterken (Dijkstra 2001). Daarnaast wijst hij op de combinatie van functionele eisen en culturele kwaliteiten, en de duurzaamheid en materialisatie van het ontwerp.

De opdrachtgever zou in het programma van eisen moeten proberen te omschrijven aan welk type gebouw hij denkt, welke sfeer hij in zijn gebouw zou willen terugzien en welke ambitie hij wil realiseren. Als je dergelijke vragen beantwoordt en samenbrengt in een programma van eisen, dan hoeft een belevingswaardeonderzoek eigenlijk niet meer plaats te vinden. Het is dan immers verdisconteerd in het programma van eisen.

¹. Dit artikel is een bewerking van een eerdere mondelinge bijdrage die Rijksbouwmeester Mels Crouwel heeft geleverd ter gelegenheid van het rondetafelgesprek van 9 februari 2005. Op grond van dit gesprek en het essay 'Schoonheid is geld', is, in samenwerking met Bram Verhave, deze bijdrage verder uitgewerkt tot deze reactie.

Graag voer ik een voorbeeld aan uit de praktijk van de Nieuwe Sleutelprojecten; de zes nieuwe Nederlandse stations voor de Hogesnelheidslijn, waar ik als ontwerper en Rijksbouwmeester nauw bij betrokken ben.² Ik heb geconstateerd dat juist bij deze Nieuwe Sleutelprojecten van de kant van het Rijk geprobeerd is functionele eisen, gebruikswaarden, toekomstwaarden en culturele waarden te combineren. De ambitie van het ministerie van vrom is om naast de basiskwaliteit ook een toegevoegde kwaliteit te creëren, vertaald in termen als uitstraling, ruimtelijke kwaliteit en aandacht voor de openbare ruimte. Doel van deze combinatie is een bijdrage te leveren aan de stedelijke dynamiek. Als Rijksbouwmeester probeer ik dergelijke termen operationeel te maken, bijvoorbeeld door het stationsgebouw te typeren als stedelijke ontmoetingsruimte en door de overzichtelijkheid te bevorderen. Wij vragen bij de nieuwe Hogesnelheidslijnstations bijvoorbeeld niet alleen om een degelijke overstapmachine, maar ook om een goede koppeling van het station aan de stedelijke context. Bovendien wordt verwacht dat de ruimtelijke kwaliteit van het stationsgebied een nieuwe sfeer gaat toevoegen aan de stad. De koppeling van stad aan station (en andersom) wordt onder andere tot stand gebracht door een opeenvolging van openbare ruimtes: vanaf het stationsplein betreedt men de vestibule en vandaar gaat men door naar de stationshal, alwaar men kiest voor een reisrichting. Deze en meer stedenbouwkundige aspecten zijn door het ministerie van vrom uitgewerkt in een beoordelingskader, *Verbinding: zes nieuwe stations geven hart aan de stad*, waarin ook wordt gesproken over logo, identiteit en een stedelijk gebouw. Het Rijk heeft, zoals hieruit blijkt, de ambitie om op een integrale manier naar een stationsgebouw te kijken.

Belevingswaarden in relatie tot esthetiek

Voorts heb ik in het rondetafelgesprek enige terughoudendheid naar voren gebracht ten aanzien van het gesuggereerde verband tussen belevingswaarden en esthetische waarden. Belevingswaarde krijgt in de analyses van Dammers e.a. een te eenzijdige relatie met de esthetische kenmerken van architectuur. Zij gaan er vanuit dat de functionele en gebruikskennmerken al voldoende in een maatschappelijke kosten-batenanalyse tot hun recht komen. Ik wil een dergelijke, naar mijn gevoel iets te eenzijdige, opvatting van wat architectuur is ter discussie stellen, omdat ik vind dat alle kenmerken in hun onderlinge samenhang moeten worden beschouwd.

De vereenzelviging van architectuur met mooie prikkelende beelden komt gemakkelijk tot stand. Maar architectuur is veel meer dan dat. Hierbij gaat het naast esthetiek ook over functionaliteit, toekomstwaarde en culturele kwaliteiten. Wat rechtvaardigt de eenzijdige focus op de esthetische kwaliteiten van de architectuur? Ik vraag me af waarom men zo veel waarde hecht aan belevingswaardeonderzoek als onderdeel van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Men lijkt de stelling in te nemen dat goede architectuur geld mag kosten, aangezien goede architectuur de beleving ten goede komt en zichzelf daarmee terugverdient. Maar architectuur is meer dan alleen esthetiek. Ik wil ervoor pleiten om architectuur in een stedelijke omgeving te bekijken. Ik blijf bij mijn pleidooi voor een geïntegreerd programma van eisen, omdat ik denk dat er veel

2. Met de voormalige Rijksbouwmeester Jo Coenen is overeengekomen dat hij bij de Nieuwe Sleutelprojecten waar bureau Benthem Crouwel betrokken is het adviseren over de stedenbouwkundige aspecten overneemt van de huidige Rijksbouwmeester. Binnen Benthem Crouwel geldt voor Mels Crouwel overigens een vergelijkbare terughoudende opstelling.

kan worden opgelost door in het programma van eisen de verschillende waarden – functionaliteit, toekomstwaarde en culturele waarden – hand in hand te laten gaan. En daarnaast: hoe smeed je belevingswaarde om tot een objectief meetbaar criterium dat in geld kan worden uitgedrukt. Kan dat wel? En wie kan dat omsmeden op zich nemen? Voor de doorsnee gebruiker is het lezen van dergelijke bijzondere tekeningen en schetsen – laat staan het vanuit de schetsen beoordelen van belevingswaarden – erg lastig.

Wat is het aangewezen moment voor een belevingswaardeonderzoek? Het is in eerste instantie al heel lastig om belevingswaarde om te zetten in tekeningen of schetsen. Vervolgens is het moeilijk om ontwerp tekeningen te lezen. Natuurlijk is het mogelijk om in mooie *artist impressions* de deelnemende partijen te verleiden. Maar dergelijke beelden suggereren slechts een bepaalde beleving van het gebouw terwijl het in werkelijkheid vaak heel anders is. Gebouwen hebben ook een andere kant, hun pseudo-werkelijkheid. Onze beeldcultuur heeft sterk de neiging om mee te gaan met de verleidelijke beelden, terwijl de werkelijkheid er anders uitziet. In Nederland schijnt niet altijd de zon. *Artist impressions* zijn wel uiterst geschikte hulpmiddelen om bijvoorbeeld routes te volgen in het nieuwe gebied, om door middel van onderzoek uit te vinden hoe het gebied gebruikt wordt. De vraag blijft echter hoe je gedeelde referenties kan ontwikkelen om het ook eens te worden over de niet-functionele aspecten van projecten, zoals sfeer, veiligheid, uitstraling. Ik twijfel daaraan.

De huidige praktijk van de Nieuwe Sleutelprojecten laat zien dat stedenbouwkundige aspecten weldegelijk nauw verweven zijn met allerlei andere functionele aspecten van een project. Bij de stedenbouwkundige toetsing van de Nieuwe Sleutelprojecten heeft het Atelier Rijksbouwmeester geprobeerd kenmerken te onderscheiden die een stationsgebouw zou moeten hebben om samenhang met de omgeving tot stand te brengen. Het samenspel van het gebouw en de stedelijke context, de mogelijkheid dat het stationgebouw een logo kan worden, waardoor het iets toevoegt aan de stad, het station als stedelijke ontmoetingsplek en het station als een belangrijk stedelijk knooppunt zijn voorbeelden van deze kenmerken.

Om dit toe te lichten wijs ik op de gang van zaken ten aanzien van de Nieuwe Sleutelprojecten. De Rijksbouwmeester brengt hier in opdracht van DG Ruimte van het Ministerie van vrom advies uit over de stedenbouwkundige implicaties van de gemeentelijke plannen van de nieuwe Hogesnelheidslijnstations. Bij deze deeltoets komen ook onderwerpen aan de orde die relatie hebben met aspecten die in het belevingswaardeonderzoek centraal worden gesteld. Bij het project Den Haag cs Kwadrant kun je stellen dat de reikwijdte van het totaal is opgerekt. De verschillende opdrachtgevers die werkzaam zijn in het gebied, onder andere de Koninklijke Bibliotheek, Babylon, NS Vastgoed, Prorail, NS en het ministerie van v&w, zijn bij alle ontwikkelingen rondom het stationsgebouw betrokken. Het gaat in Den Haag om het samenspel. De gemeente wist duidelijk wat ze voor ogen had. Als partijen gezamenlijk plannen op tafel leggen, ontstaat een situatie waarbij alle partijen hun best doen om tot een vruchtbare samenwerking te komen; de verschillende plannen in het gebied worden

continue op elkaar afgestemd, waarmee naar een krachtige samenhangende compositie wordt gestreefd. De partijen hebben daarnaast wel degelijk oog voor de beleving van het gebied. De positieve ervaring in Den Haag, waarbij is onderzocht hoe de reiziger door het gebouw loopt, hoe het gebouw zich verhoudt tot de stad, welke belangen de verschillende partijen behartigen, en hoe de opdrachtgever en de ontwerper samenwerken, nodigt uit tot navolging.

De toevalligheid van schoonheid

Naast een goed programma van eisen is ook de wisselwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van belang. Intensieve samenwerking tussen bevoegde opdrachtgevers en ontwerpers heeft vaak geleid tot krachtige gebouwen: gebouwen die tot de verbeelding spreken en die schoonheid bezitten. Denk aan de Van Nellefabriek of het Kröller-Müllermuseum; beide geworden tot iconen van de architectuurgeschiedenis. Beide gebouwen bezitten ook een geweldige expressie, zonder dat je kunt aangeven waarin de schoonheid nu precies zit, laat staan dat je hiervoor objectieve criteria kunt opstellen. Als de relatie tussen opdrachtgever en ontwerper inspirerend is, kan de opdrachtgever duidelijk aangeven wat hij wil, en kunnen tijdens de totstandkoming van een gebouw de wensen steeds worden gemodificeerd. Het samenspel tussen opdrachtgever en ontwerper is het begin van een mooi eindbeeld.

In de huidige tijd, en dat is jammer, is echter steeds meer sprake van versnippering van het opdrachtgeverschap. Het is lastig voor een architect om te weten wie de precieze opdrachtgever van het gebouw is. Ook de opdrachtgever heeft met zeer veel verschillende partijen te maken, zoals de subsidiënt, de gebruiker, de bezoeker en de gemeente. Momenteel is het essentieel dat in het geval van dergelijke ingewikkelde bouwprocessen één aanspreekpunt wordt aangesteld: één opdrachtgever waarmee de architect de vormgevende relatie kan onderhouden. Een andere mogelijkheid is om bij de start van een project een intentieovereenkomst af te sluiten, waarin wordt aangegeven aan wat voor type gebouw een opdrachtgever denkt. Het meest wenselijk is dat de opdrachtgever zijn wensenpakket formuleert. Globale indrukken, beelden en referenties zouden van de opdrachtgever afkomstig moeten zijn en worden gebruikt om de gedachten omtrent het gebouw aan te scherpen. Daar hoeft geen belevingswaardeonderzoek aan ten grondslag te liggen. Het beeld valt te sturen, niet alleen vanuit het programma, maar ook vanuit de aard van het gebouw en de context.

Beleving van de stad

Bij het rondetafelgesprek werd de vraag gesteld of je schoonheid wel kunt koppelen aan beleving en of daar onderzoek aan ten grondslag zou moeten liggen. Is het beleven van schoonheid, iets dat zeer persoonlijk is, eigenlijk wel te combineren met onderzoek? Er zijn wel enkele dragers te onderscheiden die begrippen als ruimtelijke kwaliteit bepalen, zoals samenhang, helderheid en afleesbaarheid, maar de manier waarop ze met elkaar en met hun omgeving in samenhang worden gebracht en tot een ontwerp worden gemaakt, maakt dat er, in combinatie met kleur en materiaalgebruik, schoonheid uit kan voortvloeien.

De oordelen die wij vellen over schoonheid, zoals ieder jaar weer staan opgetekend in het jaarboek voor de architectuur, zijn daarmee de pijlers van architectuur, de voorbeelden van schoonheid. Maar als er nou één wereld is waarin opvatting en uitingen uiteen kunnen lopen, is dat de wereld van de architectuur. Raadplegingen van de bevolking leveren bijna automatisch het ontwerp op dat door de vakjury als laatste werd geselecteerd. En voor een beleving is eigenlijk niet zozeer een individueel gebouw belangrijk, maar een ensemble, de stad, een dorp of de landschappelijke context.

Harmonie leidt tot een prettige stadservaring

Beleving is belangrijk, maar bij de veronderstelde objectiviteit kunnen vraagtekens worden geplaatst. In het voorstel van Dammers e.a. wordt te veel aandacht gegeven aan gebouwen die een bepaalde mate van beleving zouden vertegenwoordigen. Het gevaar van die benadering is dat de inpassing en de context van die gebouwen te weinig aandacht krijgen. In het essay wordt weliswaar te kennen gegeven dat de samenhang tussen objecten belangrijk is, maar dit wordt niet voldoende uitgewerkt. Het beleven van een stad heeft niet zozeer te maken met de individuele objecten in de stad, maar juist met de samenhang tussen de verschillende gebouwen. Dit samenspel, het ritme, de inrichting van de openbare ruimte, de verhoudingen: zij zijn allemaal elementen waardoor een stad als 'prettig' wordt ervaren. Als stedenbouw en architectuur harmonieus en in schaal met elkaar verweven zijn, ervaart men dat over het algemeen als prettig. Zo vindt in Nederland bijna iedereen Maastricht een stad met een hoge belevingswaarde; hetzelfde geldt voor de grachtengordel van Amsterdam. Deze voorbeelden laten zien dat juist die samenhang tussen meerdere gebouwen als aangenaam wordt ervaren. Bij 'stand-alone' gebouwen zoals het Guggenheimmuseum in Bilbao is samenhang niet automatisch een gevolg. Dergelijke gebouwen hebben een geweldige aantrekkingskracht en zetten een stad nationaal en zelfs internationaal op de kaart, maar als een dergelijke ingreep echter niet gevolgd wordt door meer contextuele projecten dan blijven het incidentele erupties die op langere termijn maar moeilijk stand zullen houden.

Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat ik met mijn bijdrage absoluut niet gezegd wil hebben dat het beleven van een gebouw onbelangrijk is, integendeel. Ik steun de onderzoekers om een vocabulaire te ontwikkelen dat de niet-economische aspecten van ruimtelijke ontwikkelingen onder de aandacht brengt. Het instrument van een onderzoek naar belevingswaarden lijkt mij hierin evenwel niet de meest geëigende weg.

Literatuur

Beek, M. (red.) (2000), *Over Schoonheid*, Zwolle: Waanders.

Dijkstra, T. (2001), *Architectonische kwaliteit*, Rotterdam: 010.

Ministerie van VROM & ARBM (2003), *Verbinding: zes nieuwe stations geven hart aan de stad*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministeries van VROM & WVC (1991), *Ruimte voor Architectuur*. Den Haag: SDU.

Schoonheid telt!

SCHOONHEID TELT!¹

Noël van Dooren

Dienen belevingswaarden in geld te worden uitgedrukt, opdat zij in kosten-batenanalyses kunnen worden meegewogen? Dat is wat in deze bundel ter discussie staat. In mijn bijdrage wil ik eerst het gebruik van de term 'belevingswaarden' kritisch bekijken. Daarna zal ik betogen dat mijn antwoord op de vraag hierboven 'nee' is. Ten slotte zal ik laten zien hoe in nauw omschreven situaties het heel goed zou zijn 'schoonheid' te relateren aan economische effecten, maar hoe weinig dat momenteel in de praktijk oplevert.

Voor mij als landschapsarchitect, plancriticus en plantoetsers behoeft de titel van dit essay geen nader bewijs: schoonheid telt. Maar *hoe* telt schoonheid? Hoe verhoudt zich dat tot andere belangrijke zaken in het leven die tellen en die we willen tellen?

Belevingswaarden, een juist begrip?

Een gesprek over schoonheid is moeilijk. Door de geschiedenis heen zijn diverse pogingen gedaan een kader te vinden dat het individuele overstijgt. De meeste van die pogingen, althans in de Westerse wereld, grijpen terug op Vitruvius. Die stelde dat de meest belangrijke eisen aan een bouwwerk *utilitas*, *firmitas* en *venustas* zijn. Ofwel: een goed bouwwerk is nuttig, stevig en schoon (zoals onze zuiderburen dat zo fraai zeggen).

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening werd het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' centraal gesteld. Maar hoe kun je over ruimtelijke kwaliteit praten? Eén van de personen die die vraag poogde te beantwoorden, is de huidige Rijkslandschapsbouwmeester, Dirk Sijmons. Toentertijd was hij medeoprichter van H+N+S landschapsarchitecten. Ik kwam daar te werken en wel aan de milieu-effectrapportage over de uitbreiding van Schiphol: de voor- en nadelen van een vijfde baan. Ons deel van deze milieu-effectrapportage was uniek, omdat ruimtelijke effecten zelden op die schaal in kaart waren gebracht. We moesten daarvoor een taal ontwikkelen. Net zoals de Vierde Nota spraken we over 'ruimtelijke kwaliteit' en verwezen we daarbij naar Vitruvius.

De schrijvers van de Vierde Nota actualiseerden 'Vitruvius' en vertaalden zijn trits met toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde. Anderen hanteerden de drie E's: economie, ecologie en esthetiek. 'Toekomstwaarde' werd in diverse afwegingsprocessen 'duurzaamheid' genoemd. Nogal verwarrend, want duurzaamheid was voor anderen weer een indicator van toekomstwaarde. Er is nooit één 'wettelijk vastgelegde' vertaling ontstaan. De eerste Architectuurnota wees 'belevingswaarde' af en hanteerde 'culturele waarde'. Culturele waarde 'is als begrip méér dan belevingswaarde in evenwicht met de andere twee componenten van ruimtelijke kwaliteit', zo luidde de redenering waarmee wij in de Schipholstudie de Architectuurnota volgden. Deze woordenstrijd heeft een diepere betekenis die in deze tijd prachtig geïllustreerd wordt door

1. In het kader van dit essay werden de volgende personen bevroegd: G. Tolner (gemeente Groningen, monitoring); J. Cats (gemeente Groningen, Economische Zaken); J. Meijer (gemeente Groningen, projectmanagement); T. Venema (Groningen City Club); prof. G. Ashworth (Rijksuniversiteit Groningen, hoogleraar planologie); de heer Vos (makelaar).

verwarrende debatten over 'veiligheid'. Veiligheidsbeleving en feiten met betrekking tot veiligheid blijken enorm uiteen te lopen. Wie gesteld is op een helder debat, zal graag beleving en feiten scheiden.

Op gelijksoortige wijze is het begrip 'belevingswaarde' een behoorlijke betekenisverschuiving ten opzichte van *venustas*. Het accent ligt opeens bij de *perceptie*: het geprikkeld worden van de zintuigen van de waarnemer. Daarmee wordt de vraag genegeerd welke feitelijke schoonheidsaspecten bij een zekere casus aan de orde zijn; schoonheidsaspecten die inherent zijn aan het object of aan de situatie. Een goed voorbeeld is het aantreffen van de gulden snede, die al eeuwen lang als een maatstaf voor harmonie in verhoudingen wordt gezien.

Ik meen dat het begrip 'belevingswaarde' beter niet kan worden gehanteerd tenzij het de wens is om vooral de perceptie van schoonheid aan de orde te stellen. In dit essay spreek ik over schoonheid en bedoel daarmee zeker dat er 'veel te beleven is'. Maar ik bedoel ook het streven naar hoge architectonische kwaliteit, het aandacht besteden aan de culturele component en het zorgen voor goede ruimtelijke organisatie.

Het uitdrukken van schoonheid in geld is zinloos cijfergeweld

Onze westerse geschiedenis toont dat heel veel zaken uit te drukken zijn in geld, wanneer zij op een markt te koop worden aangeboden en worden gekocht. Je kunt zelfs handelen in vervuilingquota. Geldt dat voor schoonheid ook en heeft het zin schoonheid in geld uit te drukken?

Een kosten-batenanalyse wordt in het algemeen uitgevoerd aan de hand van geldelijke eenheden. Om daarin belevingswaarden – of liever schoonheid – mee te wegen moet dus een relatie gevonden worden met geldeenheden. Omdat ik die relatie geforceerd vind, stel ik dat de kosten-batenanalyse een armzalige methode is.

De wijze van meten, uitdrukken en vergelijken moet ten dienste staan van een doel, en dat doel is de besluitvorming van inzichtelijke argumenten te voorzien. Ik vind het misplaatst te jammeren dat schoonheid niet meegewogen wordt omdat het niet in geld uitgedrukt is – en dus in geld moet worden uitgedrukt. De vraag is: hoe maak je relevante afwegingscriteria, die zich niet anders dan op verschillende wijzen laten meten en uitdrukken, toch onderdeel van een intelligente afweging?

In het geval van Schiphol ontwikkelden we een boomstructuur om de drie componenten van ruimtelijke kwaliteit uit te splitsen. Aan de criteria op het laagste niveau van die boom koppelden we meetschalen die verschilden. In sommige gevallen kon de meetschaal uit harde getallen bestaan, in veel gevallen niet.

We hadden natuurlijk wel veel discussie met de overige partijen binnen deze rapportage. Immers, als meetschalen verschillen, kun je uitkomsten niet cijfermatig aggregeren. Deze strijd is ook in de vele jaren dat ik ondertussen lid ben van de Commissie voor de Milieu-effectrapportage een terugkerend thema. Mijn standpunt is: inderdaad, dan kun je *niet* cijfermatig aggregeren en dat is maar goed ook.

Om de culturele waarde van de verschillende Schiphol-alternatieven te toetsen, hadden we verschillende criteria nodig. We konden noch wilden de scores voor die criteria aggregeren tot een cijfermatig totaaloordeel. Maar dat sluit natuurlijk niet uit dat een *kwalitatieve* eindafweging wordt gemaakt. Daarom volgde op dat hele toetscircuit een eindafweging die in twee bladzijden tekst gebruikswaarde, toekomstwaarde en culturele waarde met elkaar in verband brengt. Dat leverde bijvoorbeeld de volgende interessante afweging op: de meest milieuvriendelijke alternatieven scoren hoog als het gaat om 'vernieuwing en zingeving', maar slecht als het gaat om 'verandering', omdat ze steevast meer verandering (c.q. verdwijning) tot gevolg hebben. We hadden namelijk in de meest milieuvriendelijke alternatieven de diverse compensatiemaatregelen samengevoegd en uitvergroot tot het reusachtige Dellaertbos dat het nieuwe Schiphol moest inbedden in de polder. Daarmee verdween echter relatief veel authentiek polderlandschap. Ik denk dat dit soort inzichten zinvol zijn in het openbaar debat.

De poging, scores vergelijkbaar te maken en dan te sommeren zodat er een definitieve rangorde kan worden opgesteld, is een misplaatste simplificatie. Voor mij is de alom bekende tabel in Consumentengids nog steeds een goed voorbeeld. Ik vind het prima, wanneer de deskundige testers zeggen: alles overwegend is dit apparaat een goede koop. Maar ik hecht er erg aan om in de reeks kolommen met afzonderlijke testjes zelf te bepalen welke criteria mijn aankoop beïnvloeden. Ik zou wensen dat plichtsgetrouwe politici een geheel in euro's vertaalde afweging terugsturen met de mededeling: doe ons liever de overwegingen erachter, want daar hebben we wat aan. Het vaker gehoorde argument dat een kwalitatieve afweging niet werkt omdat de besluitvormers te veel moeten lezen of potentieel het overzicht verliezen, vind ik verwerpelijk. Het leven is moeilijk; wie een wijs besluit over grote projecten wil vellen, die zal goed moeten lezen.

Laat zien dat schoonheid gunstige economische effecten heeft!

Wanneer een verband tussen schoonheid en economische effecten niet uit de aard der zaak is af te leiden, moet je dat verband niet willen leggen. Daar waar er een mogelijk verband is, moet dat zeker gelegd worden. Curieus genoeg doen we dat veel te weinig.

Als criticus valt mij op dat ontwerpers jarenlang in koor dezelfde argumenten ten gunste van hun ontwerp hanteren, zonder aan te dringen op empirisch onderzoek of de reeds gerealiseerde ontwerpen de vermeende effecten in realiteit blijken te hebben. Vaak wordt beweerd dat uitvoering van het ontwerp de economie van de ontwerpomgeving gunstig beïnvloedt.

Een karakteristieke ontwerpersstelling is dat herinrichting van de binnenstad, en vooral een mooi ontworpen herinrichting, het stedelijk klimaat (en dus de economie) goed doet. De Nederlandse binnensteden zijn in dit verband zo'n goed voorbeeld, omdat in ongeveer twintig jaar tijd bijna alle binnensteden getransformeerd zijn vanuit eenzelfde architectonisch denkkader. De gezellige (hier beslist negatief bedoeld), ondertussen zo sjofele straatinrichtingen uit de zeventiger jaren zijn opgerold en vervangen door strakke composities die uitmunten in soberheid.

Het Haagse plan 'De Kern Gezond' ontstond mede omdat toenmalig wethouder Adri Duivesteijn begin jaren tachtig na een treurig bezoek aan Liverpool een even treurig perspectief voor Den Haag schetste. Om dat te voorkomen, moest de binnenstad worden verbeterd. 'De Kern Gezond' is een mooi plan en er zijn vele andere goede verbeterplannen op gevolgd. Maar binnen mijn vakgemeenschap, en wellicht zelfs veel breder, is nauwelijks onderzocht of de veronderstelde economische winst bewaarheid werd.

Ik zou dat onderzoek graag zien gebeuren. En *als* het zo is dat een in culturele termen gesteld plan effecten heeft op het welbevinden en de welvaart van de stad, en als dat meetbaar is, dan lijkt het me bij uitstek informatie om in een kosten-batenanalyse op te nemen.

Case: Groningen

Eind tachtiger jaren werd de toestand van de Groninger binnenstad als 'ernstig' betiteld door het stadsbestuur. De winkelstructuur ontwikkelde zich slecht. Er was maar één winkelstraat, de Herenstraat, die steeds meer door filialen van grote ketens werd beheerst. Door druk autoverkeer, het vele parkeren en een ongecoördineerde inbeslagname van ruimte was de stad dichtgeslibd. Het 'Structuurplan' (1987), 'Ruimte voor Ruimte' (1988) en het 'Plan van Aanpak voor de Binnenstad' (1990) legden een nieuwe lijn vast. Vanuit mijn vak, de landschapsarchitectuur, is vooral 'Ruimte voor Ruimte' aansprekend. Daarin is de aanpak van de openbare ruimte vastgelegd zoals het gebruik van de karakteristieke gele straatsteen en de familie van wegprofielen. Maar 'Ruimte voor ruimte' is niet los te zien van andere beleidsinitiatieven. Dat bleek ook in de praktijk, want in 1992 hadden ambtenaren, bestuurders en vertegenwoordigers van organisaties een sessie op Schiermonnikoog nodig om met het motto 'Binnenstad Beter' tot een overkoepelend streven te komen en van daaruit werkelijk aan de slag te kunnen.

'Binnenstad Beter' is natuurlijk geen sleutelproject zoals de Zuidas. Maar voldoende vergelijkbaar zijn de sterk infrastructurele component, (omdat vele straten zijn heringericht; parkeergarages worden gebouwd en de verkeerscirculatie is aangepakt) en de grootschalige bouwkundige interventies (het Westerhaven-parkeercomplex en natuurlijk het Groninger Museum). Maar vooral vanwege de ambitie op het architectonische en culturele vlak is het een goede case. De mogelijke effecten sluiten goed aan bij het soort effecten die in het essay van Dammers e. a. in deze bundel worden verondersteld – zoals stijging van vastgoedprijzen.

Groningen begon in 1993 te bouwen en was enkele jaren later klaar met de herinrichting van de openbare ruimte. In 2005 zou, volgens de oorspronkelijke planning, het hele pakket af zijn inclusief parkeergarages met winkelcentra. Dat zal niet allemaal lukken; er zijn ook nieuwe initiatieven toegevoegd. Dat neemt niet weg dat de binnenstad al weer een aantal jaren naar een stabiele toestand is teruggekeerd. De vraag ligt dus voor of en in welke mate effecten zichtbaar zijn. Die vraag heb ik ten behoeve van dit essay gesteld aan een aantal Groningers die juist de *gevolgen* van het ontwerp zouden kunnen waarnemen: gesprekspartners uit het economisch beleid, vastgoed, monitoring, projectcoördinatie en wetenschappelijke studie.

Vertegenwoordigers van ondernemers en de afdeling economisch beleid, met andere belangen dan ontwerpers, deelden de analyse dat het rond 1990 slecht ging met de binnenstad. Ze waren vanaf de start bij de verbeteroperatie betrokken. Je zou vermoeden dat zij hun verwachting in concrete en meetbare doelstellingen vertaalden. Maar dat was niet zo. In wezen werd, vergelijkbaar met de weinig toetsbare taal van ontwerpers, gedacht in zeer kwalitatieve termen: de binnenstad 'moest meer lucht krijgen'. De beperkte kwantitatieve doelstellingen behelsden één procent bezoekersgroei en twee procent omzetgroei per jaar. Dat dergelijke doelstellingen weinig aandacht kregen en dus weinig onderbouwd waren, blijkt uit de Binnenstadmonitor. Die wordt sinds 1997 bijgehouden en toont veel hogere groeipercentages.

Bewijzen die veel hogere groeipercentages dat de herinrichting in economisch opzicht meetbaar gunstige gevolgen heeft? Zo simpel is dat niet. Eerst moet dat cijfer gecorrigeerd worden voor de in het algemeen geldende groeicijfers uit de gunstige jaren negentig. Veel belangrijker is echter: in welke mate is dat groeicijfer te relateren aan een ruimtelijke ingreep? Een voorbeeld. In Groningen is het, veel meer dan in andere steden, expliciet beleid om grootschalige mensentrekkende functies als universiteit en ziekenhuis in of bij de binnenstad te houden. Vooral de universiteit draagt in meerdere opzichten bij aan het succes van Groningen; die functie genereert een enorme *traffic*. Feitelijke levendigheid op straat, maar ook tienduizenden studenten die de Groninger binnenstad aan hun netwerk tonen. Mede daarom heeft de binnenstad 'sfeer'. Dat blijkt ook uit onderzoek dat de gemeente laat doen via vragenlijsten: Groningen scoort zeer hoog als het gaat om 'sfeer'. In hoeverre de ruimtelijke component daarin meetelt, of juist dat aspect van levendigheid, is minder duidelijk. Een concreet gevolg van de goede sfeer is dat de verblijfstijd van bezoekers is toegenomen. Maar in welke mate zo'n langere verblijfstijd werkelijk meer uitgegeven geld betekent en in welke mate dat te relateren is aan de architectonische verbetering van de binnenstad is nauwelijks vast te stellen.

Een ander voorbeeld: In sommige straten lijkt de sleutel tot waardestijging en investeringsbereidheid te liggen bij de principekeuze het verkeer aan te pakken en tot een autoluwe situatie te komen. Zie vooral de Zwanestraat: daar trad na een verkeersingreep een duidelijke verschuiving in het winkelbestand (naar duurdere mode) op. Pas later werd de nieuwe Groninger straatinrichting toegepast. De kwaliteit van de herinrichting is daarmee niet irrelevant geworden, maar wel secundair.

Slechts in incidentele gevallen is een aantoonbare relatie te leggen tussen 'culturele ingreep' en 'economisch effect': het Groninger Museum trekt aantoonbaar extra bezoekers naar de binnenstad. Van een deel van die bezoekers is bekend dat ze anders niet waren gekomen. Ook is bekend dat ze geld uitgeven. Dat is dus een feitelijk economisch effect van deze investering. Overigens werd het museum op een sterk betwiste plek gebouwd. Nu, tien jaar later, kan vastgesteld worden dat de bouw van het museum en een nieuwe brug tot een routeverlegging hebben geleid en tot een opmerkelijke opwaardering van de Folklingestraat. Bekend is dat deze opwaardering niet alleen 'nieuw geld' is; de

oude route van station naar stadshart heeft een aantoonbare teruggang beleefd. Natuurlijk kan het zo zijn dat specifiek daarop gericht onderzoek meer van dergelijke directe relaties toont. Desondanks vind ik het opmerkelijk dat een groep gesprekspartners die belang heeft bij dergelijke relaties, toch zeer terughoudend is.

Dat is niet het geval op kwalitatief niveau. Daar zijn de meningen van mijn gesprekspartners uitgesproken en in opmerkelijke overeenstemming. Ook als je (nog) niet kan meten wat nu de geldelijke bijdrage is van het architectonisch ambitieniveau, is ontegenzeggelijk sprake van een *conditio sine qua non*. Zo werd in 'Binnenstad Beter' gekozen voor het bouwen van een aantal grote parkeergarages net buiten de binnenstad, gecombineerd met volumineuze detailhandel. Deze zogenaamde bronpunten worden in zichzelf als architectonische aandachtspunten gezien, zoals het fraaie ontwerp voor de Westerhaven, maar ook de verbindingroutes met de binnenstad zijn opgewaardeerd. Die routes zijn beoogde investeringslijnen en verlengen het winkelcircuit. De ontwerpambitie en de gerealiseerde herinrichting van de straten vervult een voorwaarden-scheppende rol; zonder deze had het niet gewerkt.

Vaker valt het woord 'vertrouwen': waar de overheid aantoont te willen investeren en zelfs een collegeoverstijgend investeringsprogramma van tien jaar aandurft, daar worden particulieren uitgedaagd. Dat effect is in een aantal Groningse straten zeer goed zichtbaar geweest. Overigens soms ook met negatieve effecten: wanneer een investeerder in de verwachting van waardeestijging posities inneemt, kunnen delen van een straat in één hand raken en in de jaren daarna overgeleverd zijn aan de grillen van de bezitter – met soms leegstand door te hoge huurprijzen.

Een in Groningen niet gemeten, maar wellicht best meetbaar effect is het toemenemen van opdrachten aan architectuurbureaus door particulieren als gevolg van de lat die de gemeente hoog heeft gelegd. Je zou ook kunnen zeggen dat de architectonische aspecten van het project het smeermiddel waren voor het project als geheel. Daar waar delen van het project (zoals het aanpassen van busroutes) bepaald niet vanzelf gingen, werd 'Binnenstad Beter' een herkenbaar affiche. Met soms opmerkelijke gevolgen: toen de ondernemers van de Herenstraat het effect in een aantal proefstraten hadden gezien, drongen ze met klem aan op versnelde uitvoering van hun straat.

Onmiskenbaar heeft 'Binnenstad Beter' als geheel, samen met festivals en incidentele kunstprojecten, het imago van Groningen vernieuwd. Groningen wordt nu in het algemeen als fris, dynamisch en hip gezien. Tegelijkertijd geldt Groningen als sfeervol en veilig. Dat samen levert een 'sterk merk'.

Had Groningen *niets* gedaan, dan was de stad middelmatig geweest; niet echt onderscheidend ten opzichte van bijvoorbeeld Leeuwarden en Zwolle. Nu kan vastgesteld worden dat boven de lijn Amsterdam-Amersfoort-Arnhem Groningen er met kop en schouders boven uitsteekt en daarom bijvoorbeeld ook veel Duitse bezoekers trekt. Het cultureel ambitieniveau in het hele project is de onderscheidende factor. Dat uit zich bijvoorbeeld in het aanvoeren van allerlei lijstjes; zo is Groningen tegenwoordig dé winkelstad van Noord- en

Oost-Nederland. Een bewijs voor de positie van Groningen is bijvoorbeeld dat De Bijenkorf haar 'halve' vestiging wil opwaarderen tot een volledige. Winkels als Vanilla, Matinique en Claudia Sträter kwamen naar Groningen. Die zitten nu ook elders, maar in een aantal gevallen was Groningen de eerste vestigingsplaats buiten de grootste steden. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de nieuwe thee- en koffiewinkelformule van Douwe Egberts.

Ergens tussen 'kwalitatief' en 'kwantitatief' liggen de meningen over de *toekomstwaarde* van de Groninger herinrichting. Duidelijk is dat het goed nadenken over de kwaliteit van het materiaal en een goed concept voor de inrichting allerlei voordelen oplevert. Groningen heeft relatief weinig slijtage en kan haar binnenstad nu goed beheren. Je mag veronderstellen dat die beheerskant in een vergelijkend onderzoek meetbaar is. Niet onbelangrijk daarbij is een goede organisatie van de ondergrondse structuur van kabels en leidingen. Die zijn waar nodig gerenoveerd voorafgaand aan de herinrichting, maar een goede organisatie bewijst zich ook wanneer toch nieuwe kabels nodig blijken – en dat zijn er tegenwoordig nogal wat.

De inrichting blijkt flexibel en heeft bijvoorbeeld toegestaan, dat zestig procent meer terrasvergunningen konden worden afgegeven zonder dat de ruimte opnieuw dichtslabde. Overigens is er ook een tegenovergesteld gegeven: in enquêtes wordt door bewoners en ondernemers aangegeven dat de huidige binnenstad 'kil' is. Er zouden wel wat bloembakken en bankjes bij mogen, aldus de geënquêteerden. In al zijn gewooneheid is dit een illustratie voor de mogelijk tegengestelde effectinterpretatie van een architectonisch concept.

De case Groningen verdient meer aandacht als het gaat om de economische effecten van 'Binnenstad Beter' dan in dit bestek mogelijk is. Mijn voorlopige conclusie is dat er benoembare economische effecten lijken te zijn, maar dat het werkelijk aantonen van die relatie niet eenvoudig is. Dat is geen reden om dat niet te proberen; het is wel eens te meer een reden om bij het afwegen van sleutelprojecten meerdere afwegingskaders te hanteren, en niet alleen een kader dat in geld uitgedrukt moet worden.

Tot slot

Aan de hand van de case Groningen ben ik vooral ingegaan op de vraag welke feitelijke relaties tussen ruimtelijke investeringen met hoog cultureel ambitieniveau en economisch voordeel lijken te liggen. Daarmee becommentarieer ik de (on)mogelijkheden om dat culturele ambitieniveau in te brengen in een kosten-batenanalyse.

Niet zelden wordt bij een groot project – neem bijvoorbeeld een nieuwe snelweg – dat project naar zijn eigen gebruikstechnische wetmatigheden opgezet. Ergens laat in het project wordt er dan een extra laagje verf opgesmeerd waarmee de architectonische kwaliteit of de landschappelijke inpassing lippen-dienst wordt bewezen – hopelijk. Bij een kosten-batenanalyse door onafhankelijke toetsers wordt dan gereageerd op dat extra laagje verf, want dat is dan de belevingswaarde.

Letterlijk en figuurlijk is dat niet de goede weg. Maar wanneer al in de ontwerp-fase een beargumenteerd debat over de baten van schoonheid wordt gevoerd, dan betekent dat dat goede ontwerpers deze argumenten vroegtijdig in het ontwerp kunnen opnemen; sterker, tot projectdoel kunnen maken. In Groningen was dat zeker het geval. Een hoog niveau van kwaliteit in architectuur was op voorhand in de plannen ingebakken. Er werd verondersteld dat het een noodzakelijke voorwaarde was om een belangrijk doel te realiseren: een aantrekkelijker winkelgebied, waarin een lus zou ontstaan en waarin ruimte zou zijn voor specialisatie en differentiatie. Door het ontwikkelen van meer winkelgebieden zouden straten met een lagere huurdruk ontstaan, die experimenten uitnodigen, en straten met een hoge huurdruk, waar alleen hoogwaardige 'blijvers' op af komen. Die intentie is zonder enige twijfel waargemaakt. Het interessante is nu dat deze situatie in mijn ogen tot een andere vorm van toetsing leidt. Namelijk: is het gedefinieerde doel gehaald, ja of nee? Je kunt je zelfs afvragen: is het beoogde doel op *efficiënte* wijze gehaald?

Ik vond precies dat ook het meest leerzame effect van onze exercitie bij Schiphol. Het nadenken over aspecten van het ontwerp en de gevolgen daarvan leerde ons de ingrediënten kennen om het ontwerp zelf te verbeteren. In plaats van (of: naast) een lastige effectvoorspelling in welke mate een aardig aangeklede ruimtelijke omgeving tot gestegen vastgoedprijzen leidt, kun je dan het ontwerp afrekenen op zijn doelstelling. Graag zou ik als ontwerper de kosten-batenexperts vroeg in het ontwerpproces uitnodigen om hun kennis in te brengen.

Beleving, berekeningen en besluiten

BELEVING, BEREKENINGEN EN BESLUITEN

Carl Koopmans

In het essay 'Schoonheid is geld' pleiten Dammers e.a. voor een grotere rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). Er bestaat bij velen een beeld dat 'zachte' factoren als milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in MKBA's niet of onvoldoende worden meegenomen door 'harde' economen. Belevingswaarden worden daarbij gezien als een typerend voorbeeld. Soms wordt zelfs beweerd dat goede projecten door economen met een te smalle focus worden 'doodgerekend'. In dit artikel worden de oorzaken van deze beeldvorming onderzocht, en wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn om belevingswaarden in de toekomst een goede plaats te geven in MKBA's.

Eerst worden verschillen beschreven in de benadering van projecten tussen de welvaartseconomie, de wereld van ontwerpers (architecten, stedenbouwkundigen enzovoort), en de besluitvorming over projecten. Vervolgens wordt ingegaan op de methoden en technieken die beschikbaar zijn voor onderzoek naar de welvaartseffecten van belevingswaarden, en wordt aangegeven welke lacunes er bestaan in de kennis. Daarna wordt nader ingegaan op de samenhang tussen MKBA's en besluitvorming. Tot slot worden aanbevelingen geformuleerd.

Drie werelden

Bij de voorbereiding van de aanleg van infrastructuur zijn vele partijen betrokken. In deze paragraaf gaan we in op de overeenkomsten, verschillen en relaties tussen drie groepen betrokkenen die bezig zijn met de beleving van infrastructuur – of dat zouden moeten zijn. Het gaat achtereenvolgens om ontwerpers (architecten, stedenbouwkundigen enzovoort), uitvoerders van kosten-batenanalyses en besluitvormers.

Bij ontwerpactiviteiten gaat het om het realiseren van fysieke objecten die voor mensen een (soms bijzondere) betekenis hebben. In het essay van Dammers e.a. worden deze aangeduid als onder andere 'paden', 'randen' en 'landmarks'. Het gaat daarbij om de samenhang tussen verschillende elementen en om het gebruik dat mensen er van maken. Bij het ontwerpen van deze ruimtelijke elementen spelen creativiteit en esthetische visie een belangrijke rol. Daarbij is soms ook een zeker paternalisme aan de orde, in die zin dat bijvoorbeeld architecten en stedenbouwkundigen vaak menen te weten wat goed is voor de bewoners en gebruikers. Ontwerp- en planningsideeën worden vaak aan betrokkenen voorgelegd in de vorm van mooie landkaarten met een aansprekende ruimtelijke samenhang en fraaie montagefoto's van mogelijke nieuwe gebouwen. Goede ontwerpen werken enthousiasmerend.

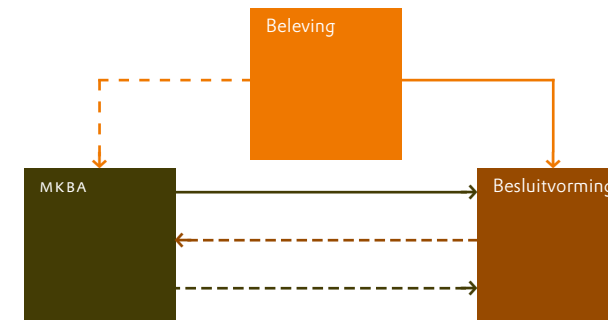
Bij een MKBA gaat het niet om visie, maar om een zoektocht naar feiten. Dit zoeken beperkt zich niet, zoals velen denken, uitsluitend tot financiële groot-

heden. De welvaartseconomie houdt zich bezig met alles wat de behoeften van mensen raakt, inclusief zaken die niet in geld worden afgerekend. De MKBA vormt een integratiekader waarin alle maatschappelijke effecten samenkomen en vergelijkbaar worden gemaakt. In beginsel vormt een MKBA dus een objectivering van het gevoel dat mensen over een project hebben. Daarbij is van belang dat de benadering van de MKBA niet visionair is, maar analytisch. Er wordt getracht om de verschillende effecten van een verandering zodanig te benoemen dat ze optelbaar zijn. Dit staat haaks op de integrale benadering van ontwerpers. Een ander belangrijk verschil is dat de MKBA de betalingsbereidheid van mensen centraal stelt. Dit impliceert enerzijds dat niet de inzichten van een kleine groep deskundigen centraal staan, maar de wensen van alle betrokkenen. Anderzijds is de betalingsbereidheid veelal afhankelijk van het inkomen. Hierdoor wegen de wensen van mensen met hoge inkomens in een MKBA vaak zwaarder dan die van mensen met lage inkomens. De MKBA heeft vaak de vorm van een boek met tabellen waarin wordt uitgelegd hoe de berekeningen zijn uitgevoerd. De MKBA werkt objectiverend en disciplinerend (zie Sen 2000).

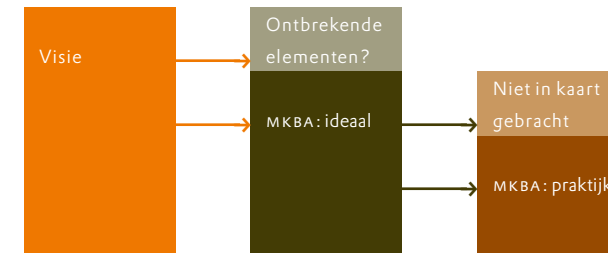
Bij de besluitvormers ten slotte, spelen politieke overwegingen een belangrijke rol. In het essay van Dammers e.a. wordt gewezen op het bestaan van beleidsarena's waarin betrokkenen coalities aangaan om steun te verwerven voor het bereiken van hun doelen. Daarbij worden vaak (politieke) visies geformuleerd waarin verschillende doelen worden gediend, met het oog op het verwerven van brede steun. Visies zijn toekomstbeelden waarin bepaalde ontwikkelingen en beleidsmogelijkheden centraal staan. Ze worden vaak beschreven in termen van imago, concurrentiepositie en toplocaties. Deze termen hebben als voordeel dat er zeer brede, strategische overwegingen mee kunnen worden beschreven. Ook zijn ze 'beeldend', waardoor ze – net als een mooi ontwerp – bijdragen aan het verwerven van steun voor een project. Een andere eigenschap van deze termen is echter dat het containerbegrippen zijn, waar verschillende mensen vaak verschillende dingen mee bedoelen. Dit is nuttig voor het verwerven van steun, maar staat op gespannen voet met de duidelijkheid die een MKBA vraagt en biedt. Het besluitvormingsproces werkt in de richting van brede maatschappelijke steun.

Figuur 1 beschrijft de relaties tussen de werelden van ontwerp, MKBA en besluitvorming. De doorgetrokken pijlen geven aan dat zowel beleving als MKBA invloed uitoefenen op de besluitvorming. De gestippelde pijlen geven relaties aan die nog niet, of niet voldoende bestaan. Het essay wijst erop dat beleving in beginsel deel moet uitmaken van een MKBA, maar dat dit nog niet voldoende het geval is of onvoldoende helder is. Dit is weergegeven met de gestippelde pijl van beleving naar MKBA. Deze relatie werken we in de volgende paragraaf verder uit. Verder pleit het essay voor het beter verwerken van informatie uit beleidsarena's in de MKBA. Dit is aangegeven met de gestippelde pijl van MKBA naar besluitvorming. Op deze relatie wordt nader ingegaan in de paragraaf over MKBA's en besluitvorming. Daarbij komt tevens de vraag aan de orde of – andersom – de invloed van MKBA op besluitvorming kan worden verbeterd.

Figuur 1. De relaties tussen beleving, MKBA en besluitvorming



Figuur 2. Soorten ontbrekende informatie in een MKBA



Methoden en technieken

Ontbrekende informatie

Dammers e.a. constateren in hun essay dat belevingswaarden nog onvoldoende in MKBA's zijn opgenomen en wijzen erop dat methodische problemen hierbij vaak als reden worden opgevoerd. Vervolgens geven zij in grote lijnen aan hoe belevingswaarden kunnen worden benoemd en geoperationaliseerd. Figuur 2 geeft aan om welke redenen gegevens in MKBA's kunnen ontbreken (deze elementen zijn weergegeven in een lichtere tint). Het is mogelijk dat elementen ontbreken uit een politieke of esthetische visie, omdat het concept van de MKBA deze elementen niet omvat. Gezien het brede karakter van de MKBA is het echter moeilijk om concrete voorbeelden van dergelijke ontbrekende elementen te vinden. Daarnaast kunnen aspecten die volgens het MKBA-concept wel van belang zijn, toch niet (goed) in kaart zijn gebracht omdat er geen goede methoden voorhanden zijn of omdat de uitvoerder van de KBA het belang van deze elementen ten onrechte niet onderkent. Deze niet of onvoldoende in kaart gebrachte effecten komen in de praktijk vaak voor, en leiden tot 'pro-memorie-posten' in de MKBA of tot kritiek op de MKBA over effecten die geheel ontbreken.

Methoden voor monetaariseren

In hun essay benoemen Dammers e.a. een reeks van aspecten die de beleving kunnen beïnvloeden of bepalen. Daarnaast worden verschillende methoden beschreven die kunnen worden gebruikt om de effecten te monetaariseren:

1. Om effecten van verliezen aan belevingswaarde te monetaariseren kunnen *bestrijdingskosten* of *herstelkosten* worden berekend
2. De invloed van het project op prijzen van onroerend goed in de omgeving kan worden gemeten (*hedonische-prijsmethode*)
3. Er kan worden nagegaan hoeveel kosten personen willen maken om naar mooie locaties te reizen (*reiskostenmethode*)
4. Aan gebruikers, omwonenden, enzovoort kan in enquêtes worden gevraagd hoeveel geld zij over hebben voor veranderingen van de belevingswaarde (*contingente-waarderingsmethode*)

De eerste drie methoden hebben als voordeel dat zij informatie ontlenuen aan feitelijk gedrag ('revealed preference'), maar zijn in de praktijk slechts in sommige gevallen toepasbaar (methode 1 en 3) of vereisen veel informatie en ingewikkelde technieken (methode 2). Hierdoor zal men in de praktijk vaak aangewezen zijn op de contingente-waarderingsmethode (methode 4), die gebaseerd is op uitspraken van respondenten ('stated preference'). De contingente-waarderingsmethode heeft echter verschillende nadelen (zie Dammers e.a. deze bundel; en Rouwendal & Rietveld 2000). De antwoorden kunnen strategisch gedrag weerspiegelen, of gebaseerd zijn op onjuiste beelden van de voorgelegde alternatieven.

In algemene zin zijn deze bezwaren tegen de contingente-waarderingsmethode (en tegen *stated-preference*-technieken in het algemeen) inderdaad

problematisch, maar zij gelden in mindere mate voor één specifieke vorm van onderzoek: de profielenmethode (ook aangeduid als vignettenmethode). Hierbij krijgen de respondenten profielen (beschrijvingen) voorgelegd met combinaties van kenmerken. Eén van deze kenmerken is financieel van aard. Vervolgens wordt hen gevraagd de profielen op volgorde van aantrekkelijkheid te leggen, of van een rapportcijfer te voorzien. Uit de volgordes of cijfers kan met econometrische technieken worden afgeleid hoeveel waarde de respondenten aan de niet-financiële kenmerken toekennen.

Een voorbeeld is de beleving van een nieuwe Zuidas door Amsterdammers. Een profielenonderzoek kan er dan als volgt uitzien. Eén profiel bevat een beschrijving van de huidige Zuidas en geeft aan dat de gemeentelijke belasting gelijk blijft. Andere profielen geven toekomstbeelden waarin de Zuidas is verbeterd (wegen en spoorlijnen onder de grond, mooie gebouwen), maar waarin de onroerendzaakbelasting met verschillende bedragen stijgt. Om de rechtstreekse afweging tussen een verbeterde Zuidas en geld minder expliciet zichtbaar te maken, kunnen ook andere veranderingen aan de profielen worden toegevoegd, zoals een nieuwe metrolijn of vaker vuilnis ophalen. De realistische invulling van de financiële verandering (stijging van bestaande belastingen) bevordert ook het realiteitsgehalte van de antwoorden. Bovendien blijkt dat het op volgorde leggen van profielen (veel) minder vatbaar is voor sociaal wenselijke antwoorden dan een rechtstreekse vraag (zie Van Beek e.a. 1997).

De opsomming van methoden in het essay van Dammers e.a. vormt een goed begin, maar verdient nadere uitwerking. Voor de uitvoerders van MKBA's is naar mijn mening een meer concrete handreiking gewenst. Dit zou de vorm kunnen krijgen van een typologie van soorten projecten en situaties (omgevingen), waarbij wordt aangegeven welke methoden bij de verschillende soorten projecten en omgevingen in de praktijk bruikbaar of aan te bevelen zijn. Daarnaast kunnen praktijkvoorbeelden worden gegeven, om de vaak pragmatisch ingestelde onderzoekers maximaal te ondersteunen. Daarmee krijgt het essay (of de opvolger daarvan) meer het karakter van een gebruikersgids met concrete suggesties. Op termijn zou dit kunnen uitgroeien tot een aanvulling op de OEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur).

Belevingswaarde neemt toe, maar hoe snel?

Dammers e.a. wijzen erop dat het meten van belevingswaarden nu wellicht geen representatief beeld oplevert van de toekomstige waarde. Aangezien het niet om primaire levensbehoeften gaat, neemt de waardering voor deze zaken relatief sterk toe bij stijgende welvaart (in economenjargon: het gaat om een 'luxe goed', met een inkomenselasticiteit groter dan 1). Zij pleiten daarom voor een trendmatige stijging van de waarde van beleving in MKBA's met bijvoorbeeld twee procent per jaar. Het essay geeft aan dat ook voor bijvoorbeeld bouwkosten in MKBA's wordt aangenomen dat zij trendmatig toenemen (meer precies: dat zij sneller toenemen dan het algemene prijspeil). Hierbij tekenen we aan dat de stijging van de bouwkosten in MKBA's is gebaseerd op harde empirische informatie (tijdreeksen uit het verleden). Dergelijke gegevens zijn

niet voorhanden met betrekking tot de toename van de waarde van beleving. Het zomaar invullen van een niet-onderbouwd getal past niet bij de objectiverende functie van de MKBA. Daarom verdient het aanbeveling om de toename van de waarde van beleving in de tijd eerst nader te onderzoeken.

MKBA's en besluitvorming

Figuur 3, ontleend aan de OEI-leidraad, geeft aan dat de opstellers van de leidraad de besluitvorming (idealiter) zien als een lineair proces, waarin de informatie uit kosten-batenanalyses op bepaalde momenten een belangrijke rol speelt. In hun essay constateren Dammers e.a. dat de besluitvorming in de praktijk doorgaans een ander karakter heeft. Tevens wordt vastgesteld dat de besluitvorming vaak een irrationeel karakter heeft, en zich weinig aantrekt van MKBA's. Bij deze laatste bijzin zijn echter ernstige kanttekeningen te plaatsen. Sinds de OEI-methode officieel is voorgeschreven, is nog slechts in twee gevallen (de Zuiderzeelijn en de Zuidas) een positief besluit gevallen over een project met een ongunstige kosten-batenverhouding. Bij de andere projecten leidde een negatieve uitslag van de MKBA tot uitstel en het formuleren van nieuwe varianten. Deze kennen vaak een betere kosten-batenverhouding. Pas op dat moment valt een positief besluit. Voorbeelden zijn de Tweede Maasvlakte en de Hogesnelheidslijn-Oost.¹ Bij de Zuiderzeelijn wogen eerdere afspraken (pre-OEI) kennelijk zwaar, maar is inmiddels, onder invloed van kritiek van de commissie-Duivesteijn, besloten tot een nieuwe MKBA. Ook bij de Zuidas is het mogelijk dat er nog een nieuwe ronde van onderzoek en (nadere) besluitvorming volgt.

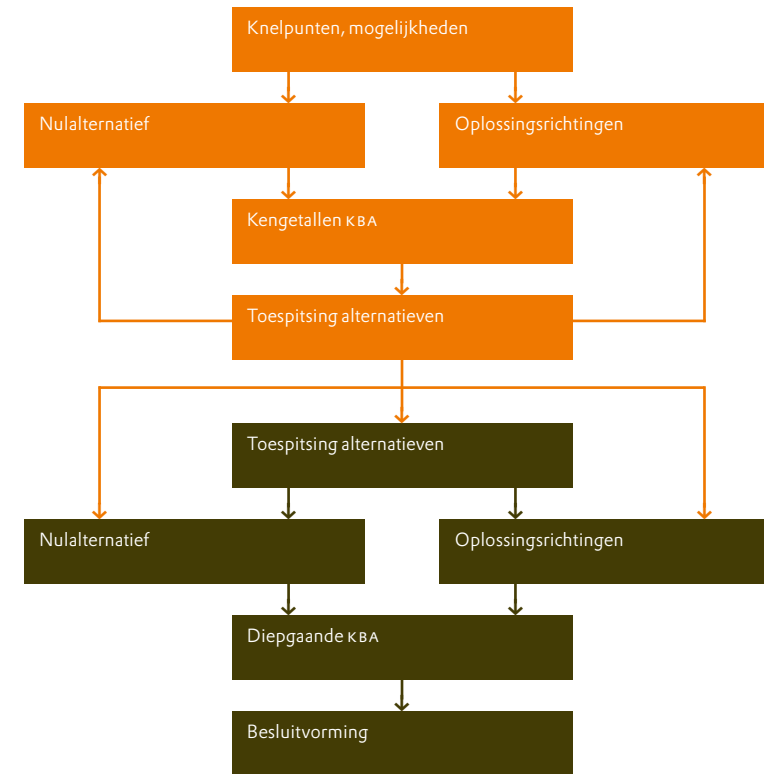
Dammers e.a. willen de invloed van de MKBA versterken door beleidsmakers te laten deelnemen aan het onderzoeksproces. Allereerst is het de vraag of de invloed van de MKBA niet reeds groot genoeg is (zie vorige alinea). Daarnaast zijn er aan de betrokkenheid van beleidsmakers bij het uitvoeren van MKBA's niet alleen voordelen maar ook ernstige risico's verbonden. Beleidsmakers worden, zoals in het essay wordt geconstateerd, gestuurd door een 'beperkte rationaliteit': zij redeneren vanuit hun doelen en passen hun wereldbeeld daarbij aan. Onderzoekers redeneren niet vanuit bepaalde doelen, maar vanuit een zo goed mogelijke inschatting van feiten. Onderzoekers zijn echter ook mensen, die worden beïnvloed door hun omgeving. Het te intensief betrekken van beleidsmakers bij het onderzoek kan ertoe leiden dat onderzoekers zich, wellicht onbewust, laten meetrokken door de mogelijk gekleurde wereldbeelden van beleidsmakers. De belangrijkste bijdrage van de MKBA, te weten de objectiverende functie, kan daaronder lijden. Enigszins gechargeerd gesteld: de MKBA kan dan afglijden naar een grootste gemene deler van misvattingen, in plaats van een zo objectief mogelijke weergave van feiten.

Dit neemt niet weg dat de aansluiting tussen MKBA en besluitvorming te wensen overlaat. Voor beleidsmakers zijn MKBA's veelal een 'black box'. Hierdoor vinden zij het lastig om op MKBA-resultaten in te spelen. Gezien de hiervoor geschetste risico's kan dit het beste worden opgelost door het verbeteren van de presentatie van resultaten en van de communicatie.²

1. Dammers e.a. geven aan dat voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte is gekozen, 'ook al wees de MKBA uit dat de aanleg sterk onrendabel zal zijn'. Dit is onjuist. Eerdere voorstellen voor de Tweede Maasvlakte waren sterk onrendabel; dit leidde tot een patstelling. Vervolgens werd een nieuwe, kleinere en nieuwe, kleinere en gefaseerde variant ontwikkeld. Deze bleek rendabel te zijn bij een hoge economische groei (CPB/NEI/RIVM 2001:14). Daarna werd besloten tot aanleg.

2. Bij de verbetering van OEI in de periode 2003-2004 is hier afzonderlijk aandacht aan besteed. Zie Koopmans (2004).

Figuur 3. Ideale besluitvorming volgens de OEI-leidraad



Conclusies en aanbevelingen

Een MKBA vormt een integratiekader dat alle effecten van een project dient te bevatten. Aangezien de belevingswaarden van een project een maatschappelijke baten vormen, verdienen belevingswaarden een plaats in MKBA's. Het operationaliseren van dit uitgangspunt is echter niet eenvoudig. Pragmatische uitvoerders van MKBA's hebben 'handvatten' nodig. Dit vereist dat belevingswaarden nader worden benoemd, en dat er een beschrijving is van een 'gereedschapskist' van methoden voor monetaarisering van verschillende effecten. Het essay geeft hiervoor een belangrijke aanzet, maar werkt veel zaken nog niet (volledig) uit. Naar mijn mening moet het essay worden aangevuld en uitgebreid tot een praktische gids voor uitvoerders van MKBA's. Een belangrijk element daarin is een checklist van alle soorten projecten en situaties (omgevingen) met een aanduiding van de belevingswaarden die in de verschillende typen projecten/situaties aan de orde kunnen zijn. Een ander onderdeel van een dergelijke praktische gids is een integrale lijst van methoden met hun voor- en nadelen, en een advies over de geschiktheid van de methoden voor elk van de verschillende typen projecten/situaties/belevingswaarden. Daarnaast zijn praktijkvoorbeelden nuttig, om pragmatisch ingestelde onderzoekers zoveel mogelijk hulp te bieden. Deze gids zou de vorm kunnen krijgen van een aanvulling op de OEI-leidraad.

Een nadere analyse en vergelijking van methoden zou afzonderlijk aandacht moeten besteden aan de profielenmethode. Deze methode is enerzijds – net als de contingente-waarderingsmethode – inzetbaar voor hypothetische situaties, zoals foto's of beschrijvingen van toekomstige situaties. De profielenmethode is echter, mits de vraagstelling zorgvuldig wordt ontworpen, minder vatbaar voor strategisch gedrag en sociaal wenselijke antwoorden dan de contingente-waarderingsmethode. Ook de toename van de waarde van beleving naarmate de welvaart groeit, verdient nadere uitwerking. Dat een dergelijke samenhang bestaat lijkt aannemelijk; deze relatie zou naar mijn mening echter niet moeten worden gepostuleerd, maar empirisch worden onderzocht.

Het beeld dat het essay schetst van de besluitvorming als een weinig rationeel proces is op zichzelf plausibel, maar laat zich moeilijk rijmen met het verschijnsel dat MKBA's in de praktijk een grote invloed op de besluitvorming hebben. Wellicht kan een onderscheid in perioden (voor en na OEI) het beeld verscherpen. De beeldvorming dat 'zachte effecten' in MKBA's ontbreken, kan door de uitvoerders van MKBA's worden tegengegaan door beter te communiceren. Nu zijn MKBA's vaak voor beleidsmakers een black box. De aanbeveling in het essay om beleidsmakers intensief te betrekken bij de uitvoering van MKBA's houdt echter het risico in dat de MKBA ook een vorm van politiek wordt, in plaats van een objectiverend proces.

Literatuur

- Beek, K.W.H. van, C.C. Koopmans & B.M.S. van Praag (1997), 'Shopping at the labour market: A real tale of fiction', *European Economic Review* 41: 295–317.
- CPB/NEI/RIVM (2001), *Welvaarteffecten van Maasvlakte 2. Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*.
- Koopmans C. (2004), *Heldere presentatie OEI. Aanvulling op de leidraad OEI*, Ministeries van V&W en EZ (www.minvenw.nl/oei)
- Rouwendal, J. & P. Rietveld (2000), *Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuur-projecten*, OEI-deelstudie B1, ministeries van V&W en EZ (www.minvenw.nl/oei).
- Sen, Amartya (2000), 'The discipline of cost-benefit analysis', *Journal of Legal Studies*, vol. 29: 931–952.

**Schoonheid is vergankelijk.
Belevingswaarden van
stationslocaties**

SCHOONHEID IS VERGANKELIJK. BELEVINGSWAARDEN VAN STATIONSLOCATIES

Piet Rietveld

Inleiding

Belevingswaarden staan centraal in deze studie. Vanuit de economie gezien is dat prima. Gevoel en beleving zijn belangrijke factoren die het daadwerkelijke gedrag van consumenten beïnvloeden, en economen zouden zichzelf tekort doen als ze deze factoren zouden negeren. De vraag is natuurlijk wel hoe deze factoren vanuit de economie zinvol kunnen worden meegenomen.

Het essay van Dammers e.a. in deze bundel spreekt mij aan. Het getuigt van een zeker naïef enthousiasme om een lastig onderwerp aan te pakken dat ook nog eens van fors economisch belang is. Daar kun je als onderzoeker niet tegen zijn. Er staan veel dingen in de studie die me aanspreken. Bijvoorbeeld de wenselijkheid om bij het analyseren van de gevolgen van de studie niet alleen vooruit te kijken, maar ook te leren via ex-post studies.

Hieronder behandel ik een aantal aandachtspunten die van belang zijn voor het onderzoek naar de belevingswaarde van stationsgebieden, en die naar mijn taxatie in Dammers e.a. nog niet geheel uit de verf komen. Ik concentreer me hierbij op de specifieke betekenis van stations en stationsgebieden; daarnaast besteed ik aandacht aan waarderingsmethoden

In het bijzonder zal het gaan over:

- Stations als knooppunt
- Vergelijking stations met luchthavens
- Demarcatie van stationsgebieden
- De tijdsdimensie en de erosie van belevingswaarden
- Concurrentie tussen stationsgebieden.
- Sociale veiligheid

Stations als knooppunt en als plaats

De primaire functie van een station is dat deze de gelegenheid geeft tot opstappen en uitstappen, en mogelijk ook tot overstappen. Het is dus allereerst een vervoersknooppunt in een multimodaal netwerk. Gebaseerd op deze functie kan een station een aantrekkelijke plaats zijn voor specifieke activiteiten zoals winkelen en werken (Bertolini en Spit 1999). De klanten van de winkels en horeca die zich zo bij een station vestigen, zijn in eerste instantie treinreizigers die op-, uit-, of overstappen. Hier zijn de additionele activiteiten bij een station een directe afgeleide van de reizigerstromen die door de netwerken vloeien. Daarnaast kunnen deze winkels interessant worden voor andere klanten, voor wie het stationsgebied een aparte winkelbestemming wordt zonder dat er noodzakelijkerwijs gebruik wordt gemaakt van het spoor. Een andere factor is dat het stationsgebied, wanneer zij tevens interessant wordt als werklocatie, vanuit de werkenden extra vraag naar winkelvoorzieningen kan opleveren.

Duidelijk is dat de balans tussen knooppuntfunctie en plaatsfunctie van een station in de praktijk sterk varieert voor de 270 stations die Nederland kent. Bij het overgrote deel van de stations blijft de rol beperkt tot die van een simpel overstappunt in multimodale netwerken. Maar er zijn ook stationsgebieden met een sterke uitstraling als winkel- of werkgebied, zoals Utrecht of Amsterdam-Zuid, zeker als daar ook nog grote publiekstrekkingen bij zijn zoals jaarbeurzen en onderwijsinstellingen.

Stations vergeleken met luchthavens

De discussie over de beleving van stationsgebieden sluit aan bij die over de beleving van de luchthavens, waar het airport-city concept is geïntroduceerd. Luchthavens worden gepresenteerd als veel meer dan overstappunten voor luchtreizigers. Het zijn gebieden waar alles gebeurt behalve wonen en ze zijn daarmee interessant voor iedereen, niet alleen voor luchtreizigers (en hun wegbrengers en afhalers). Luchthaven Schiphol heeft succes met het uitdragen dat een luchthaven iets extra's heeft boven een functioneel overstappunt. Is dit succes te kopiëren voor stations?

Bij een aantal stations geldt dat ze een natuurlijk voordeel hebben. De Nederlandse spoorwegontwikkeling kwam in grote lijnen tot stand tussen 1840 en 1880. De urbanisatie was in die tijd nog nauwelijks op gang gekomen, zodat er vaak dichtbij de bestaande oude stedelijke kern ruimte was voor de aanleg van stations. Daarmee hebben veel stations een gunstige ligging ten opzichte van de bestaande stadscentra, waar veelal ook concentraties van winkels zijn. Het combineren van een functioneel handige met een esthetisch fraaie overgang van station naar de omliggende stedelijke voorzieningen is overigens niet altijd eenvoudig, getuige voorbeelden zoals Hoog Catharijne, Amsterdam Centraal en Rotterdam Centraal. En bij veel steden is het station ondanks zijn nabijheid net niet sterk verbonden met de rest van de centrale stad. Het station is dan geen trekker, maar het beweegt mee met de dynamiek van het betreffende stadscentrum. Spannender is de positie van een station in de setting van een gebied dat geen duidelijk bestaand centrum heeft, zoals de Zuidas in Amsterdam.

Een vergelijking van luchthavens met stations maakt duidelijk dat waar stations worden gedomineerd door dagelijkse routine, luchthavens juist infrequent gebruikt worden. Luchthavens zijn plaatsen waar afscheid wordt genomen. Luchthavens zijn ook de voorposten van het vakantiegevoel; een positie die het station in het verleden had, maar inmiddels goeddeels heeft verloren. Kortom, duidelijk is dat luchthavens in overwegende mate de positie hebben overgenomen van knooppunten van waaruit belangrijke of plezierige verplaatsingen worden gemaakt, dit ten nadele van de stations. Door deze verschuivingen hebben stations terrein verloren als het erom gaat te kunnen aansluiten bij emoties van reizigers. Maar daar staat tegenover dat de auto als vervoerwijze ook zeer routinematig wordt gebruikt voor allerlei dagelijkse beslommingen en toch voor velen een hoge positieve gevoelswaarde met zich meebrengt. Hier kan met name gedacht worden aan het gevoel van vrijheid dat de auto met zich meebrengt. Voor het spoor en de stations als opstapplaats liggen wellicht

Tabel 1. Vergelijking tussen luchthaven Schiphol en station Amsterdam Centraal.

	Station Amsterdam Centraal	Schiphol
Aantal opstappers/uitstappers/overstappers per dag (nationaal verzorgingsgebied)	circa 150.000 (lokaal en regionaal verzorgingsgebied)	circa 100.000
Aandeel overstappers in totale reizigersstroom per station	circa 10%	circa 45%
Gemiddelde duur van een overstap	circa 5–10 minuten	circa 120 minuten
Afhalers/ wegbrengers belangrijk?	nee	ja
Aandeel dagelijkse gebruikers onder totaal aantal passagiers (meer dan 3 keer per week)	50%	2%
Aandeel reizigers met motief recreatie of toerisme	circa 25%	circa 50%

mogelijkheden om in te spelen op het gevoel van zorgeloos reizen: geen problemen met files, je hebt je eigen chauffeur. Daarvoor is uiteraard wel nodig dat in het vervoer per spoor de basiskwaliteiten op orde zijn.

Demarcatie van stationsgebieden

Op zich gaat het hier om een simpele zaak, namelijk hoe breed een stationsgebied wordt gedefinieerd. In de praktijk worden vaak heel verschillende keuzes gemaakt. De nauwste definitie is die van het stationsgebied dat direct onder invloed van het spoorwegbedrijf of de infrastructuurbeheerder valt. Deze ruimte wordt bij grotere stations vaak deels beschikbaar gesteld aan gebruikers, met name horeca, retail, overige diensten en daarnaast mogelijk aan kantoorhoudende bedrijven.

Dit is het niveau dat voor een onderneming als NS direct van belang is. Net als bij luchthavens blijkt het verhuren van ruimte op knooppunten namelijk het meest winstgevend onderdeel van het activiteitenpakket te zijn. Alle reden dus om voor het thema beleving van stationsgebieden na te gaan wat hierover aan kennis in de wereld van de spoorwegbedrijven aanwezig is. Zo wordt er binnen NS niet alleen nagedacht over de waardering van de klant van de betrouwbaarheid van verplaatsingen, maar ook over de belevingswaarde van verplaatsingen en in het bijzonder de rol van stations hierbij. Als stations buitengewoon aantrekkelijke verblijfsgebieden zouden zijn, zou immers ook het probleem van de gemiste overstap draaglijker worden, of in het meest extreme geval een welkome aanleiding zijn om enige tijd op een station te vertoeven (Van Hagen 2003).

Naast het stationsgebied in enge zin, zoals hierboven, bestaan er bredere definities. Een daarvan is het plangebied, dat wil zeggen: het gebied waarover een ontwikkelaar of een consortium iets over te zeggen heeft. Daarnaast is het mogelijk om een stationsgebied af te bakenen door een maximale loopafstand tot de stationsingang te hanteren. Een maximale loopafstand van zo'n 500 meter impliceert bijvoorbeeld een looptijd van ongeveer zeven minuten. Het is binnen een dergelijke zone dat het station zijn sterkste economische voetafdruk zal zetten. Meer dan 500 meter lopen wordt al snel als bezwaarlijk gezien voor de voetganger, en stationsgebieden hebben het per definitie juist over het samengaan van de vervoerswijzen reizen per trein en lopen.

Duidelijk is dat de twee laatste concepten niet altijd geheel zullen overlappen. Bij de Amsterdamse Zuidas staan vlak bij het station Amsterdam-Zuid/WTC woningen die niet direct betrokken zijn bij alle mogelijke veranderingen, terwijl er juist ook weer gebieden bij de Zuidas behoren die een stuk verder van het station liggen dan de genoemde 500 meter. Gezien de beleidsinvalshoek ligt de keuze voor het plangebied als de eenheid van handelen uiteraard voor de hand, maar dat neemt niet weg dat het loopafstandgebied zijn onvermijdelijke invloed zal laten gevoelen: een upgrade van een station zal de waarden van bestaand onroerend goed beïnvloeden, of deze nu in het plangebied ligt of niet. Het onderscheid tussen plangebied en loopafstandgebied is met name van belang bij het onderscheid tussen de private analyse van kosten en baten en de maatschappelijke analyse daarvan. De waardeontwikkeling in het plangebied telt voor de private partijen, terwijl het bredere invloedgebied (loopafstandge-

bied) vooral bij de maatschappelijke afweging van belang is. Terzijde zij opgemerkt dat de invloed van stations op de ruimtelijke economie breder is dan de genoemde loopafstandzone. Treinreizigers kunnen immers vanaf het station hun reis ook op een andere manier voortzetten. Maar bij de analyse van stationsgebieden staat toch het gebied centraal dat met beperkte inspanning als voetganger te bereiken is.

Tijdsdimensie

De tijdsdimensie krijgt terecht aandacht in het essay van Dammers e.a. Discontering kan ertoe leiden dat projecten met eeuwige schoonheidswaarde onvoldoende gewaardeerd worden. De bijdrage van schoonheid aan de waarde van een project op langere termijn wordt door de hoge discontering immers onverbiddelijk op een verwaarloosbaar niveau gezet. De oplossing hiervan ligt naar mijn taxatie niet zozeer in een lagere disconteringsvoet voor belevingswaarden, maar in een toenemende waardetoekening aan schoonheid in de toekomst. Het voordeel van de laatste weg is dat de discussie over disconteringsvoeten overzichtelijk wordt gehouden. Bovendien is de achterliggende gedachte van het toekomstige belang van schoonheid doorgaans dat de consument in de toekomst vermoedelijk rijker zal zijn en een hogere waardering zal hebben voor schoonheid. Het essay suggereert deze aanpak ook op een enkele plek, maar laat hem op andere plaatsen in het midden.

Een wellicht belangrijker element is dat schoonheid en elementen met een hoge symboolwaarde niet zo tijdvast zijn als gedacht wordt. Het komt me voor dat stationsprojecten maar heel zelden bijzondere esthetische waarden opleveren. Van ruim een eeuw geleden hebben we het Amsterdamse Centraal Station en ook andere mooie stations zoals Den Haag Hollands Spoor en Haarlem, en natuurlijk een station als Antwerpen Centraal. Van recentere datum kan ik mij niet zo heel veel voorstellen. De teleurstellende ervaringen met Hoog Catharijne zijn al afdoende in Dammers et al. beschreven. De directiegebouwen van NS bij Utrecht CS (de inktpot) hebben niet veel uitstraling, hoe mooi ze van binnen ook mogen zijn. Station Duivendrecht is fraai, maar dit station heeft niet veel kansen gekregen om zijn schoonheid te laten vertalen in een uitstraling voor activiteiten eromheen. Rondom 1980 waren er projecten als Babylon en het World Trade Centre in Amsterdam, die als imponerende landmarks werden gezien maar die inmiddels door de verdere ontwikkeling in de directe omgeving heel gewoon en onopvallend zijn geworden.

Kortom, de waarde van een landmark bij een station erodeert sneller dan je zou denken, en het bij de tijd houden van een esthetisch hoogtepunt vergt regelmatig grote investeringen. Er is dus helaas geen sprake van dat de waardering voor een stationsomgeving die op het moment van planning als zeer aantrekkelijk wordt ingeschat, ook gegarandeerd zal toenemen. Het risico van afkalving van de belevingswaarde is groot. Al met al trek ik uit deze impressie-analyse en zeer incomplete ex-post analyse voorlopig de conclusie dat het uitzonderlijk is als de afgelopen eeuw rondom stations opvallende blijvende belevingswaarden met dito uitstraling zijn gecreëerd. Deze belevingswaarden zijn tijdelijker dan we vaak denken en discontering doet dan toch geen pijn.

Beleving van sociale veiligheid

De focus van beleving van schoonheid in het essay van Dammers e.a. is prima. Het gaat hier om een onderbelicht aspect, maar het leidt wel tot een zeker risico van blikverenging alsof vooral daar meerwaarde zou zijn te behalen. Kijken we naar het al dan niet succesvol zijn van stationsgebieden, dan komt het me voor dat vooral de sociale veiligheid een aspect is dat gemakkelijk onderbelicht kan raken. Verplaatsingsgedrag wordt in toenemende mate beïnvloed door percepties van sociale onveiligheid. Uit enquêtes blijkt dat mensen in hun verplaatsingsgedrag sociale onveiligheid soms een belangrijke rol laten spelen in de keuze van vervoerwijze, tijdstip en route (Rietveld en Koetse 2003). Juist het openbaar vervoer, en in het bijzonder de stations, is wat dit betreft kwetsbaar. Dit is een van de lessen van Hoog Catharijne die niet vergeten mag worden. De invloed van ruimtelijke vormgeving op de beleving van sociale veiligheid zou wel eens meer kunnen bijdragen aan het economische succes van stationsgebieden dan de esthetische aspecten. Het verdient hoe dan ook aanbeveling om bij toekomstige analyses van stationsprojecten niet alleen fraaie beelden te genereren onder condities van stralend weer in mei, maar ook voor donkere winderige avonden in november om tien uur 's avonds.

Verderop in dit artikel wordt aangegeven dat in de Verenigde Staten sommige stations worden gezien als concentratiepunten van zwervers, kleine criminaliteit en drugshandel. Een dergelijke tendens dreigt ook voor sommige Nederlandse stations. Verbazend is dit niet. Stations vormen vanzelfsprekende ontmoetingspunten in de publieke ruimte, ze bieden beschutting, en het is moeilijk te discrimineren tussen beoogde en niet-beoogde gebruikers. Toch moet het mogelijk zijn om door bepaalde vormen van ontwerp er op zijn minst voor te zorgen dat niet-beoogd gebruik wordt ontmoedigd en dat de veiligheidsbeleving wordt bevorderd.

Concurrentie tussen stationsgebieden

Het essay van Dammers e.a. is eenzijdig door zijn gebrek aan aandacht voor concurrentie tussen verschillende gebieden. Het upgraden van de kwaliteit van een stationsgebied is natuurlijk mooi, maar stel dat zoiets voor meerdere stationsgebieden in de regio wordt gedaan: hoe zit het dan met de economische uitstraling hiervan? Een vergelijkbare vraagstelling doet zich voor in de context van de waardering van natuurgebieden. In het verleden werd in waarderingstudies met behulp van contingente-waarderingsmethoden te vaak de focus van de analyse gericht op de waardering van een individueel stuk natuur, ongeacht het aantal van vergelijkbare natuurgebieden in de omgeving. Dat kan snel leiden tot overschatting van de totale natuurwaarden. Het gaat tenslotte om de toevoeging van de natuurwaarde aan het totaal aan natuurwaarden dat er al is. De marginale natuurwaarde kan al met al een stuk lager zijn dan de gemiddelde.

Iets dergelijks kan zich voordoen bij de waardering van stationsgebieden met hun esthetische waarden. Deze stationsgebieden moeten concurreren met andere locaties (al dan niet stationsgebieden) die ook hun esthetische uitstraling hebben. Een verantwoorde manier om hier mee om te gaan is het waarderingsvraagstuk van het begin of aan expliciet te formuleren als een keuze-

vraagstuk in een setting waarin meerdere alternatieven $1, 2, 3, \dots, n$ mogelijk zijn. Als ieder van deze alternatieven een belevingswaarde index B_n zou hebben, leidt de discrete keuze theorie tot de 'log sum' als relevante indicator van de totale belevingswaarde:

$$BTOT = \ln \sum_{n=1, \dots, N} \exp B_n$$

De waarde van de toevoeging van een extra project $n+1$ met individuele belevingswaarde B_{n+1} is dan niet gelijk aan B_{n+1} zoals men zou verwachten, maar slechts aan:

$$\ln [\sum_{n=1, \dots, N+1} \exp B_n] - \ln [\sum_{n=1, \dots, N} \exp B_n]$$

en dit kan – afhankelijk van de omvang en kwaliteit van het overige relevante aanbod – een stuk geringer zijn. Overigens houdt deze formulering een forse onderzoekstaakstelling in, omdat je niet kunt volstaan met de schatting van de waarde van één specifiek object, maar deze juist moet confronteren met de waarden van de bestaande objecten.

Methoden van onderzoek

Het pleidooi van Dammers e.a. om niet op het kompas van een specifieke methode te varen en zowel ex-post als ex-ante te kijken, spreekt me aan. Wel houdt dit een zware onderzoekstaakstelling in. In het parallelle domein van de natuurwaardering komt het maar al te vaak voor dat er voor sommige effecten schattingen vanuit slechts een methode voorhanden zijn.

Voor een ex-post methode, gebaseerd op waargenomen voorkeuren, zou je kunnen starten met onderzoek naar de invloed van de kwaliteit van stationgebieden op de waarden van onroerend goed binnen en buiten de invloedssferen van stations. De internationale literatuur – met name uit de Verenigde Staten – toont hier een opmerkelijk resultaat. De invloed van stations op woningen die in de directe omgeving liggen (zeg 250 meter), blijkt in bepaalde gevallen negatief te zijn (Bowes & Ihlanfeld 2001). Hier overheerst de overlast, bijvoorbeeld in de vorm van geluid van de treinen, drukte van verkeer over de weg dat naar de stations gaat, en de overige overlast van criminaliteit en drugshandel die zich soms in stationszones concentreren. Voor zones die iets verder weg liggen, wordt in dit Amerikaanse onderzoek overigens wél gevonden dat de stations een positieve invloed hebben op vastgoedwaarden. Het is overigens mogelijk om na te gaan wat de rol is van de geluidsoverlast van het spoor en die van andere vormen van overlast bij stationsgebieden, omdat de geluidsoverlast immers door alle woningen in de buurt van spoorlijnen wordt ervaren, en niet alleen bij de stations.

In onderzoek dat aan de Vrije Universiteit plaatsvindt naar de invloed van stations op vastgoedwaarden op de Nederlandse woningmarkt, blijkt het meest robuuste resultaat een prijsdaling te zijn van ongeveer drie procent voor woningen tot 250 meter van de spoorlijn. Tussen 250 en 500 meter is er een prijsdaling van ongeveer één procent en verder is er nauwelijks iets van geluidsoverlast te

merken. De positieve prijseffecten rondom het station zijn volgens de eerste schattingen ongeveer zes procent. In deze studie wordt rekening gehouden met de vervoerskundige kwaliteit van het station in termen van frequentie en aantal bestemmingen zonder overstap. De esthetische kwaliteit is niet gemodelleerd.

Conclusies

Ik sluit deze bijdrage af met enkele samenvattende conclusies.

Belevingswaarden rondom stationsgebieden verdienen terecht aandacht, juist ook van economen. Inspiratie voor onderzoek naar de beleving van stationsgebieden kan worden gezocht bij minstens twee verwante terreinen van onderzoek: dat naar de positionering van luchthavens als airport-cities, en dat naar het onderzoek naar de beleving door treinreizigers.

Hoe triviaal ook, de analyse kan niet heen om ruimtelijke afbakeningsvragen ten aanzien van stationsgebieden. Plangebieden zijn voor de maatschappelijke kosten-batenanalyses te beperkt. De neerslag buiten het plangebied is vermoedelijk diffuus, maar kan wel degelijk meewegen voor de uitkomst van een kosten-batenanalyse.

De tijdsdimensie verdient bij esthetiek en belevingswaarden terecht aandacht, maar deze zou wel eens kunnen duiden op een snellere erosie van de waarde van schoonheid dan Dammers e.a. vermoeden. Schoonheid is nu eenmaal vergankelijk.

Op het gevaar af modieus mee te dobberen met de veiligheidsgolf van deze jaren, ligt het voor de hand om bij de belevingswaarde van stationsgebieden vooral te letten op de sociale veiligheid. Het geeft te denken dat in Amerikaans onderzoek stationsnabijheid juist negatief uitwerkt op vastgoedwaarden vanwege de associatie met onveiligheid en criminaliteit. De uitdaging is om in het ruimtelijk ontwerp de beleving van de sociale veiligheid te bevorderen.

Concurrentie tussen stationsgebieden onderling of met andere typen gebieden verdient meer expliciete aandacht. Gebruikers en bezoekers van stationsgebieden hebben immers vaak de keuze uit meerdere mogelijkheden. Het negeren van deze potentiële concurrentie zou gemakkelijk kunnen leiden tot overschatting van de economische uitstraling.

Literatuur

- Bertolini, L. en T. Spit (1999), *Cities on rails*, London: E&FN Spon.
- Bowes, D & K.R. Ihlanfeld (2001), 'Identifying the impacts of rail transit stations on residential property values', *Journal of Urban Economics*, 50: 1-25.
- Debrezion, G. E. Pels & P. Rietveld (2005), *Estimating the impact of railwaystations on housing prices in the Netherlands*, VU, draft.
- Hagen, M. van (2004), *Klantwensen bij verblijven en verplaatsen*, Utrecht: NS.
- Rietveld, P. & Koetse, M. (2003), 'Crime and offences in transport', pp. 108-123 in: K. Cederlund & U. Silbersky (eds.), *New Trends in the European Air Traffic: Networks, Land Use and Space*, Lund University, nr. 164, KSF AB Lund.

Van OEI naar OEPS. Naar een goede rekenpraktijk bij gemeentelijke grondexploitatie

VAN OEI NAAR OEPS. NAAR EEN GOEDE REKENPRAKTIJK BIJ GEMEENTELIJKE GRONDEXPLOITATIE

Elisabeth Ruijgrok

Schoonheid is geld. Fotomodellen verdienen wereldfaam en ook veel geld met hun schoonheid. Niet-functionele objecten zoals juwelen en schilderijen zijn aanzienlijk meer geld waard dan de meeste gebruiksvoorwerpen. Het lijkt er inderdaad op dat schoonheid loont. Maar hoe kan het dan dat schoonheid in stedelijk gebied voor geld vaak afhankelijk is van bestuurders met politieke durf? Investerings in schoonheid, of ruimer geformuleerd: in integrale stedelijke kwaliteit, komen vaak maar moeilijk van de grond. Men wil wel kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke plannen, maar zodra blijkt dat de grond- en vastgoedexploitatie van deze plannen niet sluitend is, wordt al gauw beknibbeld op de kwaliteit. Of het nu gaat om architectonische, cultuurhistorische, groene of blauwe kwaliteiten, zij zijn allemaal slachtoffer van de kostenminimalisatie.

Van kostenminimalisatie naar projectoptimalisatie

Kostenminimalisatie remt investeringen in integrale stedelijke kwaliteit. Grondbedrijven en projectontwikkelaars investeren te weinig in ruimtelijke kwaliteit omdat de grond- en vastgoedexploitatie een beter resultaat te zien geven wanneer kosten van architectuur, cultuur, blauw en groen en dergelijke beperkt blijven. De economische voordelen die investeringen in dergelijke kwaliteiten met zich meebrengen, worden immers niet meegenomen in de exploitatieberekeningen, maar de extra kosten ervan wel.

Bij planontwikkeling worden berekeningen gemaakt voor grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. Allereerst wordt een residuele grondwaarde vastgesteld. Deze wordt bepaald door de marktwaarde van woningen te schatten en de aanneemkosten en bijkomende bouwkosten ervan af te trekken. Deze residuele waarde bepaalt de uitgifteprijs; samen met de gekozen bebouwingsdichtheid ontstaan aldus de opbrengsten van een grondexploitatie. Een positief saldo van de grondexploitatie wordt toegevoegd aan de reserve van het grondbedrijf. Dit saldo wordt gemaximaliseerd door de kosten te minimaliseren. Dit betekent dat, wanneer er extra wordt geïnvesteerd in planelementen zoals groen, het eindsaldo van de exploitatie omlaag gaat. Wanneer daarentegen de marktwaarde van de huizen – en daarmee ook de residuele waarde – door de investering in groen toeneemt, kunnen de opbrengsten stijgen. Dit staat echter niet bij voorbaat vast. Immers, hoewel de residuele waarde stijgt, neemt de hoeveelheid uitgeefbare grond door het extra groen af. Het resultaat kan dus zowel positief als negatief zijn, maar is meestal negatief. Dit zien we vooral bij investeringen in blauw in verband met de stedelijke wateropgave. Door meer water in het plan op te nemen, wordt de hoeveelheid uitgeefbare grond dusdanig gereduceerd dat het exploitatiesaldo negatief wordt. De oplossing is dan om water uit het plan te schrappen.

De vastgoedexploitatie beschouwt de gronduitgifteprijs voor een woning als een kostenpost. De verkoop- of verhuurbrendst bepaalt samen met grond- en bouwkosten uiteindelijk het rendement voor de ontwikkelaar op de realisatie van het vastgoed. De kosten die zijn gemaakt voor de omgevingskwaliteit, zijn echter medebepalend. Vaak kiest men bij nieuwbouw bewust voor een lagere verkoopprijs dan markttechnisch mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege bouwverlast of om koop door bepaalde inkomensgroepen te bevorderen. Het marktmechanisme wordt dan tijdelijk uitgeschakeld via een antispeculatiebeding. Uiteindelijk bepalen de kwaliteit van de woning én de omgeving op den duur toch de marktwaarde. In zo'n geval ontstaat er dus een winst voor de eigenaar-bewoner of – bij verhuur – voor de belegger, die is terug te voeren op niet-rendabele planonderdelen.

Het komt er dus op neer dat de winst die met projecten met een hoge omgevingskwaliteit te behalen is doordat woningen tegen een hogere prijs verkocht kunnen worden, maar gedeeltelijk in de exploitatieberekeningen terug komt. Deze winst komt immers deels terecht bij de eerste eigenaar, en dat valt buiten de berekeningen. Behalve de winst voor de eerste eigenaar zijn er nog meer baten van ruimtelijke kwaliteit die buiten de berekeningen vallen. Zo worden baten van bijvoorbeeld extra omzet in de recreatiesector (horeca, winkels e.d.) tengevolge van een hoge ruimtelijke kwaliteit niet meegenomen in de kosten-batenberekeningen. Ook uitgespaarde kosten van bijvoorbeeld minder opbouwwerk of minder vandalisme, die samenhangen met hoogwaardig ontwerp, worden niet in beeld gebracht. Wanneer we alle baten van investeringen in ruimtelijke kwaliteit die verschillende partijen ten deel vallen wel in de berekeningen opnemen, zal duidelijk worden hoe groot de meerwaarde van kwaliteit is. We gaan dan van een sectorale financiële analyse naar een integrale maatschappelijke analyse. Er wordt dan niet langer gekozen op grond van kostenminimalisatie, maar op basis van projectoptimalisatie.

МКВА als hulpmiddel

Met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (МКВА) kunnen projecten geoptimaliseerd worden. Het is een hulpmiddel waarmee de kosten en baten van alle relevante partijen in beeld gebracht worden, zodat niet langer voor het goedkoopste maar voor het optimale project gekozen wordt. Bij beslissingen over infrastructuur worden sinds het jaar 2000 reeds МКВА's gedaan. En om ervoor te zorgen dat iedereen de МКВА op vergelijkbare wijze uitvoert, is een nationale leidraad opgesteld: de ОЕI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur). De vraag rijst nu of het geen tijd wordt dat er ook voor stedelijke projecten een soort ОЕI komt. Het is dan uiteraard wel van belang dat daarin wordt aangegeven hoe integrale stedelijke kwaliteiten zoals architectonische schoonheid kunnen worden meegenomen. En dit is nu net waar bij МКВА's, zoals de МКВА Deltametropool, de schoen wringt (zie kader 'Baten van open ruimte'). Want wat zijn nu precies de baten van integrale stedelijke kwaliteit, en hoe kunnen we deze in euro's uitdrukken, zodat zij kunnen worden vergeleken met de kosten?

Baten van open ruimte

In de МКВА Deltametropool stond het aspect open ruimte centraal. De vraag was of het bouwen in bestaand stedelijk gebied een extra baat voortbrengt van open ruimte, omdat hierdoor tenslotte open ruimte in het Groene Hart wordt gespaard. Deze vraag leverde vele hoofdbrekers op. Want wat zijn nu precies de maatschappelijke baten van het open houden van het Groene Hart? Men denkt al gauw aan baten van woongenot dan wel vrij uitzicht en aan baten van recreatieve beleving. Maar ja, de baten van vrij uitzicht nemen feitelijk niet toe door te bouwen in bestaand stedelijk gebied. Bouwen in bestaand stedelijk gebied houdt immers slechts het vrije uitzicht van de huidige woningen in het groen in stand, maar het verbetert niets. Sterker nog: de baten van vrij uitzicht zouden juist het meest toenemen indien we huizen zoveel mogelijk versnipperd in het Groene Hart zouden

bouwen! Ook wat betreft de baten van recreatieve beleving is het maar de vraag of zij toenemen door te bouwen in bestaand stedelijk gebied. Door te bouwen aan de rand van de stad komen de bewoners van de stedelijke centra immers juist verder af te zitten van het grote groen. De bewoners aan de rand van de stad hebben wel het voordeel van groot groen dichtbij. Maar ook hier geldt: indien zij buiten het bestaand stedelijk gebied hadden kunnen wonen, hadden ze het groen nog dichterbij gehad, alleen dan zou het wat minder groot zijn. Een en ander komt erop neer dat er verschillende mechanismen zijn die het moeilijk maken om te bepalen wat nu precies de netto baten van open ruimte zijn, wanneer mensen juist zoveel welvaart ontlenen aan volbouwen. Goede, algemeen geaccepteerde meetmethoden zijn er niet. En empirisch onderzoek is er nooit naar verricht.

Kwaliteit in euro's

Integrale stedelijke kwaliteit brengt verschillende maatschappelijke baten voort. Zo wijzen auteurs als Richard Florida (2002) op de economische aanjaagfunctie van culturele activiteiten die spontaan opbloeien in oude wijken. Florida benadrukt de rol van de aanwezigheid van een creatieve klasse voor de economische ontwikkeling in stedelijk gebied. Het is dan ook van belang dat planontwikkeling er niet toe leidt dat deze klasse door nieuwbouw wordt verjaagd. Investeren in kwaliteit betekent óók dat rekening gehouden wordt met inhoud dan wel functie van de gebouwen die onderdeel uitmaken van de planontwikkeling. Zowel de architectonische kwaliteit van onroerend goed, de kwaliteit van de inhoud dan wel functie van het onroerend goed als die van haar omgeving brengen economische baten voort. Zij hebben een positief effect op vastgoedwaarden. We weten dat dit prijsverhogend effect bestaat, maar kunnen het niet hard maken. Met de hedonische-prijsmethode kan dit wel.

Met de hedonische-prijstechniek kunnen we retrospectief vast stellen hoe groot het effect van verschillende kwaliteiten op de waarde van vastgoed is geweest (Ruijgrok, 2005). Dit doen we door een steekproef te trekken met daarin panden die verschillen in architectonische kwaliteit, in functie dan wel inhoud en in omgevingskwaliteit. Daarna worden de daadwerkelijke verkoopprijzen uit het recente verleden van deze panden gerelateerd aan de verschillende kwaliteiten en wordt uitgerekend welk deel van de prijs veroorzaakt is door welke kwaliteit. Het resultaat is dus een percentage van de vastgoedwaarde per kwaliteit. Vervolgens passen we het gevonden percentage toe bij de voorspelling van vastgoedwaarden in de planontwikkeling. We zetten het retrospectief bepaalde percentage dan prospectief in bij kosten-batenafwegingen voor geplande stedelijke ontwikkeling¹. Uit onderzoek is reeds gebleken dat het prijsverhogend effect in Nederland voor blauwe kwaliteiten kan oplopen tot twintig procent van de vastgoedwaarde. Voor groene kwaliteiten zijn bescheiden percentages gevonden, variërend van zes tot vijftien procent. Uit een recent onderzoek in Tiel blijkt dat cultuurhistorische kwaliteiten een meerwaarde voortbrengen van circa vijftien procent van de vastgoedwaarde (Ruijgrok e.a. 2004a). Uit dit onderzoek bleek ook dat authenticiteit een meerwaarde oplevert van maar liefst dertien procent en dat het onoordeelkundig restaureren van panden een prijsverlagend effect heeft van twee procent.

Naast vastgoedbaten brengt kwaliteit ook andere baten voort. Baten van kwaliteit zijn bijvoorbeeld het voorkómen van vandalisme door een hoogwaardig ontwerp, of extra omzet voor de recreatiesector door een goede landschappelijke inpassing. Investerings in ruimtelijke kwaliteit hebben positieve effecten, die niet interessant zijn voor projectontwikkelaars, maar wel voor de gemeente. Vroeg of laat leiden laagwaardige plannen tot extra kosten in andere publieke sectoren en drukken zij op het budget van de gemeente. Ook deze baten kunnen met behulp van economische waarderingsmethoden berekend worden, zodat een integrale kosten-batenafweging gemaakt kan worden. Zo kunnen we met behulp van de vermeden-bestrijdingskostenmethode de baten van zaken als vandalismebestrijding bepalen. Met behulp van de Reiskostenmethode kunnen we de baten van recreatieve beleving bepalen. De kadertekst

1. Omdat de berekeningen gebaseerd zijn op daadwerkelijke verkoopprijzen uit het verleden, wordt de winst die de eerste eigenaar maakt nu dus wel meegenomen in de kosten-batenberekening. Deze baat valt momenteel nog buiten de vastgoedexploitatieberekeningen.

2. Bestrijdingskosten ('abatement costs', 'control costs') worden in de literatuur ook wel aangeduid met preventiekosten, eliminatiekosten of vermijdingskosten ('avoidance costs').

Economische waarderingsmethoden

Naast marktanalyses bestaan er zes algemene methoden waarmee de economische waarde van integrale stedelijke kwaliteiten in geld kunnen worden uitgedrukt: de bestrijdingskostenmethode, de 'averting behaviour methode', de herstelkostenmethode, de hedonische-prijsmethode, de reiskostenmethode en de contingente-waarderingsmethode. Deze waarderingsmethoden kunnen gebruikt worden voor het moneteriseren van verschillende typen batenposten.

Bestrijdingskostenmethode

Met behulp van de bestrijdingskostenmethode worden de kosten van maatregelen berekend, waarmee een achteruitgang van stedelijke kwaliteiten voorkomen, vermeden of bestreden² kan worden. Voor herstel van ongewenste veranderingen in kwaliteit wordt verwezen naar de herstelkostenmethode.

De methode is toepasbaar voor de moneterisering van baten op het sociale vlak, zoals sociale veiligheid. Indien een hoogwaardig ontwerp tot meer veiligheid leidt en dus tot minder vernielingen, kan men deze baat moneteriseren op grond van vermeden vandalismebestrijdingskosten.

Het grote voordeel van deze methode is dat zij daadwerkelijke besparingen meet. Een nadeel van de methode is dat er eerst een verband tussen de kwaliteit en de vermeden kosten gelegd dient te worden, en dat vergt empirisch onderzoek.

Averting-Behaviour-Methode

Met behulp van de 'averting-behaviour'-methode worden de uitgaven en kosten van gedrag berekend, waarmee huishoudens een achteruitgang van kwaliteiten in hun directe woon- en leefomgeving trachten te voorkomen of te herstellen. Het betreft meestal veranderingen waarop individuele huishoudens zelf geen invloed hebben, maar tegen de negatieve effecten waarvan ze zich wel trachten te beschermen. De gemaakte uitgaven worden ook wel 'defensive expenditures' genoemd. Deze methode is vooral toepasbaar op sociale kwaliteiten zoals sociale controle. Wanneer deze ontbreekt, zullen mensen proberen zich op andere wijze te beschermen tegen bijvoorbeeld inbraak, door veiligheidsloten en alarminstallaties aan te schaffen. Deze uitgaven kunnen beschouwd worden als de waarde van sociale controle.

Het voordeel van deze methode is dat zij gebaseerd is op daadwerkelijk gedrag van mensen. Een nadeel van de methode is dat bepaald moet worden wat beschermende maatregelen zijn. Wat precies dient te worden verstaan onder zogenaamde 'defensive expenditures', is altijd al onderwerp van discussie geweest. Bovendien is ook hier eerst empirisch onderzoek nodig om aan ervaringscijfers te komen.

'Economische waarderingsmethoden' geeft een overzicht van de verschillende economische waarderingsmethoden die beschikbaar zijn. en het type baten dat ermee gemonetariseerd kan worden (Ruijgrok e.a. 2005).

Het gebruik van economische waarderingsmethoden roept wellicht de vraag op of het niet eenvoudiger is om kwaliteit in haar eigen eenheid, bijv. een kwalitatief oordeel in de vorm van rapportcijfer, te meten. Dat is een teer punt. Want hoe weeg je een tien voor schoonheid af tegen zoveel miljoen euro's? Wanneer we deze keuze terugleggen bij de bestuurders, is en blijft kwaliteit strikt afhankelijk van politieke durf. Dan helpt de maatschappelijke kosten-batenafweging dus niet om investeringen in ruimtelijke kwaliteit te bevorderen en vallen we terug op de 'portemonneemethode'. Zodra duidelijk is hoeveel extra geld kwaliteit kost, kijken we in de portemonnee: zit er geld in, dan kiezen we voor kwaliteit en anders niet.

Hoe nu verder?

Om niet strikt afhankelijk te zijn van politieke moed, is het dus nodig om de baten van integrale stedelijke kwaliteit te bepalen en op te nemen in de grondexploitatie op gemeenteniveau. Dat is even wenselijk als het maken van een extra aanvulling op de O E I-leidraad voor grote stedelijke projecten. Boven-dien bestaat er al een aanvulling op de O E I-leidraad waarin staat aangegeven hoe belevingswaarden en dergelijke kunnen worden meegenomen in de maatschappelijke kosten-batenafweging voor grote projecten op rijks- en provinciaal niveau³.

Juist alle kleinere ruimtelijkeordeningsprojecten op gemeenteniveau zijn bij elkaar opgeteld sterk bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit in Nederland. Deze projecten zijn immers groter in aantal dan de Nationale Sleutelprojecten. Ook beslaan zij een groter areaal. Nationale Sleutelprojecten worden weliswaar regionale uitstralingseffecten toegedicht, maar of deze aan het kwaliteitsaspect mogen worden toegeschreven, valt nog te bezien. Zo heeft een stationslocatie als Hoog Catharijne een positief uitstralingseffect gehad op de economie van de Utrechtse binnenstad. Dit ondanks het feit dat het bepaald geen hoogwaardige kwaliteit heeft. Klaarblijkelijk is de economische spin-off toe te schrijven aan het bereikbaarheidsaspect en niet aan het kwaliteitsaspect. De vraag is dan ook of met een hoogwaardigere ontwerp-kwaliteit de spin-off nog groter zou zijn geweest. Empirisch onderzoek dat dit soort effecten bloot legt, is echter nog nooit gedaan. Het blijft dus gissen.

Maar zelfs als straks blijkt dat sleutelprojecten wel degelijk ruimtelijke kwaliteitsbaten voortbrengen, dan nog lijkt het zinvol om deze baten ook bij kleinere ruimtelijkeordeningsprojecten in beeld te brengen en te verankeren in de gemeentelijke grondexploitatie. Juist door het vermaatschappelijken van de grond- en vastgoedexploitatie ontstaat er een goede rekenpraktijk voor planontwikkeling die de koe bij de horens vat. Van een Overzicht Effecten Infrastructuur naar een Overzicht Effecten Projecten Stedelijke Schoonheid. Kortom: van O E I naar O E P S.

3. In de aanvulling 'Waardering Natuur, Water en Bodem' wordt aangegeven hoe men de fysieke effecten van een project zoals bepaald in de milieueffect-rapportage, kan vertalen naar welvaartseffecten. Beleving van schoonheid alsmede andere vormen van beleving worden hierbij als welvaartseffecten onderscheiden. Tevens wordt aangegeven welke economische waarderingsmethoden gebruikt kunnen worden om verschillende vormen van beleving in euro's uit te drukken.

Herstelkostenmethode

De herstelkostenmethode berekent de kosten van maatregelen die dienen om een achteruitgang of verlies van kwaliteit als gevolg van een laagwaardig project te herstellen of te compenseren. In het laatste geval wordt ook wel gesproken van schaduwproject. Deze methode is toepasbaar op bijvoorbeeld blauwe kwaliteiten of bouwkundige kwaliteiten. Zo zal een plan waarbij grachten gedempt worden, elders gecompenseerd kunnen worden. De herstelkosten van dit plan zijn dan ook gelijk aan de kosten die gemaakt moeten worden om elders extra water te creëren. Evenzo zal een goedkoop laagwaardig ontwerp sneller aan renovatie toe zijn dan een hoogwaardig ontwerp. De meerwaarde van een hoogwaardig ontwerp is dan ook gelijk aan de uitgespaarde herstelkosten.

Een voordeel van deze methode is dat er doorgaans financiële informatie is over herstelmaatregelen. Een nadeel van de methode is dat sommige veranderingen, zoals het verlies van erfgoed, onomkeerbaar zijn en feitelijk dus ook niet te herstellen of elders te compenseren zijn. In dergelijke gevallen is de methode dan ook niet toepasbaar.

Reiskostenmethode

De reiskostenmethode gebruikt de reiskosten die mensen maken om een specifiek gebied te bezoeken als maat voor de economische waarde die deze bezoekers aan het gebied hechten. De methode is geschikt voor de monetarisering van kwaliteiten, zoals landschappen en stadsgezichten, die recreatieve belevingsbaten voortbrengen die zich aan het oog van de markt onttrekken.

Een belangrijk voordeel van deze methode is dat zij gebaseerd is op daadwerkelijk gedrag. Een nadeel van de methode is de grote databehoeftte en het feit dat zij alleen toepasbaar is op gebieden die reeds ontwikkeld zijn en waar mensen met de auto of het openbaar vervoer heen gaan.

Hedonische-prijsmethode

De hedonische-prijsmethode leidt de waarde van ruimtelijke kwaliteiten af uit daadwerkelijke verkoopprijzen van huizen. De methode is geschikt voor het meten van de woongenotsbaten en vestigingsklimaatbaten van architectonische, culturele, groene en blauwe kwaliteiten.

Evenals voor de RKM is het belangrijkste voordeel van de HPM dat de resultaten gebaseerd zijn op daadwerkelijk gedrag. Het gaat immers om echte verkoopcijfers. Een nadeel van de methode is de benodigde deskundigheid op het gebied van statistiek en de grote databehoeftte van de methode om voldoende rekening te kunnen houden met de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op huizenprijzen.

Contingente-waarderingsmethode

Met de contingente-waarderingsmethode worden veranderingen in kwaliteit gewaardeerd op basis van de publieke beleving door middel van een enquête. De economische waardering van een kwaliteitsverandering vindt bij deze methode plaats in een hypothetisch gecreëerde markt waar mensen in staat worden gesteld om zelf aan te geven hoeveel het hen waard is. Deze methode is toepasbaar op groene, blauwe en historische kwaliteiten die verervingswaarden voortbrengen. Ook kan zij worden benut voor de bepaling van belevingswaarden van kwaliteiten als alternatief voor de reiskostenmethode.

Het grootste voordeel van de contingente-waarderingsmethode is dat de methode het publiek (burgers of andere belanghebbenden) direct vraagt naar hun beleving en waardering van een specifieke kwaliteitsverandering waarmee zij zullen worden geconfronteerd. De methode is dus democratisch. Een belangrijk nadeel van de methode is dat de resultaten niet gebaseerd zijn op daadwerkelijk gedrag, maar op verklaringen. Een ander, groter, nadeel is dat het moeilijk is om de juiste populatie-omvang te bepalen (het aantal mensen waarmee de gevonden waarde vermenigvuldigd dient te worden om de baat te berekenen). Hiervoor is feitelijk geen methode beschikbaar.

Literatuur

Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York: Basic Books.

Ruijgrok, E.C.M., E.E.M Nillesen & R.E. Atman (2004a), *Economische waardering van cultuurhistorie*, Utrecht: Projectbureau Belvedere.

Ruijgrok, E.C.M, R. Brouwer & H. Verbruggen (2004b), *Waardering van natuur, water en bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses*, Den Haag: Ministeries van v&w, EZ en LNV.

Ruijgrok, E.C.M. (2005), *Valuation of Nature and Environment; An overview of Dutch Valuation Studies*, Rotterdam: Platform for Economic Valuation of Nature.

Slotbeschouwing

SLOTBESCHOUWING¹

Ed Dammers, Willemieke Hornis & Jaap de Vries

Deze bundel is het resultaat van een rondetafelbijeenkomst die op 9 februari 2005 in *Het Spaansche Hof* in Den Haag is gehouden². Het onderwerp van de bijeenkomst was de rol van belevingswaarden, zoals architectuur, in maatschappelijke kosten-batenanalyses van grote projecten, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten. Aan de bijeenkomst namen deskundigen deel afkomstig van ministeries, planbureaus, universiteiten, onderzoeksbureaus en het bedrijfsleven. Het essay *Schoonheid is geld!* was de inzet van de discussie; de reacties van enkele ontwerpers en economen op het essay zijn eveneens als artikelen in deze bundel opgenomen. Het essay vormde het begin en dus niet het einde van de discussie. In deze slotbeschouwing zetten we op een rij wat het essay en de artikelen hebben opgeleverd. We gaan er vanuit dat de discussie verder wordt voortgezet.

Hieronder gaan we eerst kort in op het belang van de belevingswaarden van grote projecten. Daarna besteden we uitgebreider aandacht aan het benoemen van de belevingswaarden, de (on)mogelijkheden om de belevingswaarden in geld uit te drukken, de rol van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) in de besluitvorming en de suggesties voor verder onderzoek.

Belang van belevingswaarden

De auteurs zijn het eens over het belang van de belevingswaarden van grote projecten. In ons essay beweren we dat investeringen in de belevingswaarden de economische en sociale vitaliteit van de stad, de regio en zelfs het hele land kunnen versterken. De toegenomen concurrentie tussen de steden om bedrijven en burgers, die het gevolg is van de voortgaande internationalisering, maakt dit zelfs extra actueel. Met de verdere doorbraak van de kenniseconomie zullen de belevingswaarden alleen maar belangrijker worden. Crouwel onderschrijft het belang van beleving en de poging om een vocabulaire te ontwikkelen voor de niet-economische aspecten van de grote projecten. Rietveld benadrukt het belang ervan vanuit de economie. Gevoel en beleving zijn volgens hem belangrijke factoren die het daadwerkelijke gedrag van consumenten beïnvloeden. Ruijgrok waarschuwt echter dat we ons niet op de grote projecten moeten blindstaren: juist de kleinere projecten op gemeenteniveau zijn met elkaar sterk bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit in het land.

Benoemen van belevingswaarden

Over het gebruik van het begrip 'belevingswaarde' bestaat minder overeenstemming. Wij hebben het begrip ontleend aan de *Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie vROM 1989), maar hebben er een eigen, contextgebonden invulling aan gegeven. We vatten belevingswaarden op als de esthetische kenmerken zoals deze worden ervaren door de mensen die een

1. Voor deze slotbeschouwing hebben we dankbaar gebruik gemaakt van een brainstorm met Like Bijlsma, Anton van Hoorn en Ward Vansteelandt (RFB).

2. Zie bijlage I 'Deelnemers rondetafelbijeenkomst'.

stationsgebied of de directe omgeving ervan benutten. Van Dooren en Crowwel wijzen het begrip 'belevingswaarde' af en gebruiken in plaats daarvan het begrip 'culturele waarde' uit de *Nota architectuurbeleid* (Ministeries wvc & vrom 1991). Volgens Van Dooren legt het begrip 'belevingswaarde' een eenzijdig accent op de schoonheidsperceptie en worden schoonheidsaspecten die inherent zijn aan het object of de situatie genegeerd. Hij zou het begrip liever niet gebruiken, tenzij het de wens is de perceptie van schoonheid aan de orde te stellen.

Dat is inderdaad wat wij willen. Want het gaat, zoals Koopmans beweert, niet om een inhoudelijk architectonisch oordeel over een (ontwerp van een) stationsgebied, maar om de (verwachte) economische waardering ervan door de gebruikers. Bovendien is het de vraag of er überhaupt sprake kan zijn van inherente schoonheid van een object los van enige waarnemer. Bij het toekennen van schoonheid aan een object gaat het immers om een waardering, en waarden maken altijd deel uit van de relatie tussen waarnemer en object (Pirsig 1991). Voor ons is dit een reden om het begrip 'belevingswaarde' te handhaven.

De belevingswaarden van een stationsgebied moeten onderscheiden worden van het economisch functioneren ervan. Een stationsgebied als Hoog Catharijne in Utrecht functioneert economisch namelijk goed, terwijl het publiek er maar een lage belevingswaarde aan toekent - in de volksmond heet het daarom 'Hoog Chagrijne'.

Daarnaast leveren Crowwel en Van Dooren commentaar op de te eenzijdige relatie die wij leggen tussen belevingswaarden en de esthetische kenmerken van (het ontwerp van) het stationsgebied. Beide auteurs vinden dat de esthetische kenmerken nooit los gezien mogen worden van de functionele en gebruikskennmerken van het gebied, ook al komen die al voldoende tot hun recht in een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Van Dooren wijst op het gevaar dat een groot project volgens gebruikstechnische wetmatigheden wordt opgezet, dat er daarna alleen maar lippendienst aan de architectonische kwaliteit wordt bewezen en dat de kosten-batenanalyse zich vervolgens alleen maar hierop richt. Om dit gevaar te vermijden moeten alle kenmerken steeds in hun onderlinge samenhang worden bekeken.

Dit pleidooi is terecht. Esthetische kenmerken kunnen weliswaar extra worden belicht, maar alleen tegen de achtergrond van de functionele en andere kenmerken die er onlosmakelijk mee zijn verbonden. Als om bepaalde redenen op de esthetische kenmerken wordt gefocust, dan blijft het noodzakelijk om de relaties met de andere kenmerken in beschouwing te nemen. Wel merkt Koopmans in dit verband op dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het maken van een ontwerp en de economische waardering ervan. Het eerste is namelijk een visionaire activiteit waarbij de esthetische kenmerken niet los van elkaar kunnen worden gezien, terwijl het laatste een analytische activiteit is die mogelijkheden biedt om de welvaartseffecten van de afzonderlijke kenmerken te achterhalen. Het onderzoek waarin Ruijgrok e.a. (2004) achteraf (ex post) uitrekenen welke delen van de vastgoedprijzen van woningen door architectonische, functionele en andere kwaliteiten zijn veroorzaakt, is hier een voorbeeld van.

Het gebruik van het begrip 'esthetische kenmerken' moet overigens worden heroverwogen. Het begrip is voor architecten en andere ontwerpers namelijk erg beladen. Erachter gaan sterk uiteenlopende opvattingen schuil, waarover vaak heftige vakinhoudelijke debatten worden gevoerd. En, zoals gezegd, willen we niet een vakinhoudelijk oordeel geven over de belevingswaarden van een stationsgebied, maar slechts bepalen hoe de gebruikers het gebied waarderen.

Het is daarom beter om het begrip 'vormgeving' te hanteren. De belevingswaarden van een stationsgebied bestaan dus uit de vormgevingskenmerken die ervaren worden door de mensen die het gebied of de directe omgeving ervan benutten.

Belevingswaarden uitdrukken in geld

Over de voorstellen die we in het essay doen om schoonheid via een MKBA in geld uit te drukken, lopen de meningen eveneens uiteen. De ontwerpers staan hier kritisch tegenover, terwijl de economen hiertoe wél mogelijkheden zien. Volgens Crowwel impliceert het in geld uitdrukken van schoonheid een objectivering, waarvan hij betwijfelt of deze wel mogelijk is. Dit is een misvatting. De manier waarop de diverse gebruikers de schoonheid van een stationsgebied waarderen, komt immers tot uitdrukking in de preferenties van die gebruikers en deze zijn subjectief. Een MKBA maakt de preferenties alleen expliciet om ze vervolgens op te tellen. Van Dooren stelt echter dat de uitkomsten niet cijfermatig kunnen worden opgeteld als de meetschalen verschillen. Bovendien moeten beleidsmakers van inzichtelijke argumenten worden voorzien. Het punt is alleen dat hij ten onrechte veronderstelt dat de systematiek van een MKBA vergelijkbaar is met die van een multicriteria-analyse (MCA), met als enig verschil dat de scores op de meetschalen in geld worden uitgedrukt en worden opgeteld. De kosten-batenoverzichten kennen echter toelichtingen in de tekst, en leveren wel degelijk inhoudelijke inzichten op. Dit neemt niet weg dat meer inzicht ontstaat als naast een MKBA ook een MCA, zoals een milieueffect-rapportage, wordt uitgevoerd. Ruijgrok benadrukt juist het belang van een MKBA, omdat zonder deze analyse de kans groot is dat beleidsmakers terugvallen op de 'portemonneemethode'. Hierbij investeren zij alleen in schoonheid als er geld beschikbaar is, zonder na te denken over de economische en andere voordelen ervan.

Er is ook commentaar op onderdelen van de voorstellen om schoonheid in geld uit te drukken. Rietveld merkt terecht op dat een hoge discontovoet geen problemen hoeft op te leveren voor de waardering van de vormgeving van een stationsgebied op de langere termijn; schoonheid is wellicht niet zo tijdvast als we in het essay veronderstellen. Hij benadrukt dat de waardering van een landmark op termijn kan eroderen en dat het bij de tijd houden van die landmark regelmatig grote investeringen vergt. Een hoogwaardige vormgeving heeft blijkbaar wel een grote belevingswaarde, maar geen lange afschrijvingstijd. Hij stelt dan ook terecht voor om de oplossing niet te zoeken in een lagere discontovoet voor de belevingswaarden, maar in een toenemende waardering van schoonheid in de toekomst. Er mag immers verwacht worden dat consumenten

in de toekomst welvarender zullen zijn en daarom een hogere waardering voor schoonheid zullen hebben. Op deze manier blijft de discussie over discontoeten overzichtelijk.

Sommige auteurs merken op dat er in het essay onvoldoende aandacht wordt besteed aan de relatie van het stationsgebied met zijn omgeving. Bij de bespreking van de manieren waarop schoonheid in geld kan worden uitgedrukt, is weliswaar aandacht aan de omgeving besteed, bijvoorbeeld aan de waardevermeerdering van het vastgoed. Maar bij het benoemen van schoonheid zijn we slechts zijdelings ingegaan op de manier waarop stationsgebied aansluit bij de omgeving. Crouwel merkt dan ook terecht op dat de kenmerken van een stationsgebied die samenhang met de omgeving tot stand brengen, moeten worden benoemd: het station bijvoorbeeld als belangrijk stedelijk knooppunt, als stedelijke ontmoetingsplek en als nieuwe poort naar de stad. Rietveld vraagt om aandacht voor de concurrentie tussen stationsgebieden en de gevolgen daarvan voor de economische en andere effecten van de investeringen in schoonheid.

Wat betreft de waarderingsmethoden presenteert Koopmans een interessante variant van de contingente waarderingsmethode, die enkele grote nadelen van deze methode ondervangt. De profielenmethode is inzetbaar om toekomstige situaties te verwoorden en te verbeelden, bijvoorbeeld via fotomontages. Doordat de respondenten opeenvolgende beschrijvingen en beelden met gecombineerde vormgevingskenmerken krijgen voorgelegd, kunnen zij de complexiteit van de voorgenomen veranderingen beter overzien. Bovendien is de methode minder vatbaar voor strategisch gedrag en sociaal wenselijke antwoorden.

Rol van MKBA's in de besluitvorming

In het essay hebben we beweerd dat de rol van kosten-batenanalyses in de besluitvorming niet kan worden begrepen vanuit een schemamodel. De besluitvorming dient namelijk niet als een rationeel proces met opeenvolgende stappen te worden opgevat, maar als een onderhandelingsproces waarin strategisch gedrag voorop staat. Daarom pleiten we voor het arenamodel. Koopmans heeft het model aangevuld door niet uit te gaan van een bilaterale verhouding tussen een MKBA en de besluitvorming, maar van een driehoeksrelatie waarin ook het ontwerp een rol speelt. Hij benadrukt dat het niet alleen gaat om het meenemen van vormgevingskenmerken in een MKBA, maar ook om de rol die deze kenmerken, los van een MKBA, in de besluitvorming spelen. Crouwel wijst in dit verband op het belang van een intensieve samenwerking tussen een bevolgen opdrachtgever en een ontwerper: die kan namelijk tot krachtige gebouwen leiden. De opdrachtgever zou al in een vroeg stadium van de besluitvorming moeten aangeven wat zijn ambitieniveau is, welke type gebouwen hij wil realiseren, welke sfeer hij in zijn gebouwen wil terugzien, enzovoort. Bevolgen opdrachtgeverschap komt echter minder vaak voor, omdat het opdrachtgeverschap steeds meer over verschillende partijen versnipperd is geraakt. Van Dooren voegt hier aan toe dat het ook relevant is om al in een vroeg stadium globale schattingen te maken van de kosten en baten. Teken,

rekenen en beslissen dienen dus steeds gelijk op te gaan. In latere stadia kunnen een MKBA en een MKBA worden uitgevoerd.

Over de versterking van de rol van MKBA's in de besluitvorming willen we twee zaken ontzenuwen. Ten eerste maakt Koopmans bezwaar tegen de bewering dat beleidsmakers strategisch en selectief omgaan met informatie en dat MKBA's daarom vaak maar beperkt worden gebruikt. Hij pleit voor een onderscheid tussen de periode voor en de periode na de invoering van OEI. In de laatste periode zou de invloed van MKBA's op de besluitvorming sterk zijn vergroot. Zonder te weerspreken dat er vooruitgang is geboekt, willen we er toch op wijzen dat beleidsmakers nog steeds strategisch omgaan met informatie. Ten tweede maakt Koopmans bezwaar tegen de deelname van beleidsmakers aan het onderzoek, omdat zij de onderzoekers met hun gekleurde wereldbeelden zouden kunnen meetrekken. Maar ervaringen met participatief onderzoek wijzen uit dat een divers samengesteld panel het gevaar op vertekening juist verkleint, doordat de deelnemers elkaar checken en aanvullen (Guba & Lincoln 1989). Voorwaarden voor succes hierbij zijn een duidelijk onderscheid tussen de momenten waarop de beleidsmakers ideeën inbrengen en de momenten waarop de onderzoekers de analyses uitvoeren, en duidelijke afspraken hierover.

Verder onderzoek

Hoewel enkele auteurs bezwaar maken tegen het waarderen van vormgevingskenmerken via kosten-batenanalyses, blijven we pleiten voor meer empirisch onderzoek op dit gebied. Dit onderzoek zou gericht kunnen zijn op manieren om de barrières die optreden bij het meenemen van vormgevingskenmerken in MKBA's, en bij het meenemen van zowel vormgevingskenmerken als MKBA's in de besluitvorming, gemakkelijker te overwinnen. Een praktische reden om het onderzoek te richten op kosten-batenanalyses, is dat zij sinds 2000 voor alle grote projecten verplicht zijn. Inhoudelijke redenen zijn dat een MKBA beter recht doet aan het subjectieve karakter van de belevingswaarden dan bijvoorbeeld een MCA, en dat zij het beter mogelijk maakt om dubbeltellingen te vermijden. Hiermee beweren we niet dat er geen multicriteria-analyses zouden moeten worden uitgevoerd of dat vormgeving daarin niet zou moeten worden meegenomen.

Er zou een monetariseringsstudie naar enkele vernieuwde stationsgebieden in binnen- en buitenland kunnen worden uitgevoerd. In zo'n studie zouden de investeringen in de vormgeving die in het recente verleden zijn gedaan, door de gebruikers van de stationsgebieden in geld kunnen worden gewaardeerd. Achteraf (ex post) zou gekeken kunnen worden naar (a) de waardering die indertijd werd verwacht, (b) de waardering die later aan het gebied werd gegeven en (c) de vormgevings- en andere kenmerken die hierop van invloed zijn geweest, zoals functionele kenmerken, veiligheid en de inbedding in de stedelijke omgeving. Ook zouden de investeringen in de vormgeving van concurrerende stations moeten worden meegenomen. Om de waardering in geld uit te drukken zou bijvoorbeeld de hedonische prijsmethode, de profielenmethode of een combinatie van deze twee kunnen worden toegepast. De kengetallen

voor de belevingswaarden die deze studie oplevert, zouden in nieuwe κκβα's kunnen worden gebruikt. De studie zou ook een antwoord kunnen geven op de vraag of de waardering van de vormgeving daadwerkelijk trendmatig stijgt.

Daarnaast zou onderzoek kunnen worden gedaan naar de besluitvorming over de vernieuwing van stationsgebieden, in het bijzonder over de vormgeving daarvan. Hierin zouden verschillende deelprocessen en schaalniveaus kunnen worden onderscheiden, evenals de relaties die zich daartussen voordoen. Voorbeelden van deelprocessen zijn het opstellen van een programma van eisen, het maken van opeenvolgende ontwerpen, het nemen van formele besluiten, het realiseren van ontwerpen, enzovoort. Schaalniveaus die kunnen worden onderscheiden, zijn bijvoorbeeld het hele stationsgebied, de verschillende deelgebieden, de lokale situaties en de stedelijke omgeving. Bijzondere aandacht zou kunnen worden besteed aan de relaties tussen de beleidsmakers, de ontwerpers en de onderzoekers, de invloed van ontwerpen en kosten-batenberekeningen op de besluitvorming en de rol van belanghebbenden hierin.

Verder zou op basis van het voorgaande onderzoek kunnen worden gewerkt aan een concrete handreiking. Deze zou de vorm kunnen krijgen van een typologie van soorten projecten en situaties, waarbij wordt aangegeven welke methoden bij de verschillende soorten projecten en situaties aan te bevelen zijn. Ook kunnen op basis van het voorgaande onderzoek principes worden geformuleerd om het gebruik van κκβα's in de besluitvorming te stimuleren. Om de vaak pragmatisch ingestelde onderzoekers zoveel mogelijk te ondersteunen, kunnen in de handreiking praktijkvoorbeelden worden gegeven. Het resultaat zou een gebruikersgids met concrete suggesties kunnen zijn, die op termijn eventueel zou kunnen uitgroeien tot een aanvulling op de ΟΕΙ-leidraad.

Hoewel het bij elkaar om een stevige onderzoekstaakstelling gaat, vinden wij deze gerechtvaardigd. In theorie kunnen de investeringen in de vormgeving immers grote economische en andere effecten opleveren voor het stationsgebied, de stad, de regio of zelfs het hele land, maar hierover bestaat nog niet veel empirische kennis. Bovendien verwachten we dat de kosten die verbonden zijn met het voorgestelde onderzoek, bescheiden zijn in vergelijking tot de kosten verbonden aan ander onderzoek voor grote projecten of de communicatie rondom deze projecten. Tot slot zouden de resultaten van het onderzoek kunnen bijdragen aan een grotere schoonheid van grote projecten. Hierbij gaat het volgens ons in de eerste plaats niet om het oordeel van de ontwerpers of onderzoekers, maar juist om dat van de gebruikers. Zoals de Nederlandse graficus Escher zei: 'Art should be forgotten, beauty should be realised'.

Literatuur

Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*, London: Sage.

Ministerie van vROM (1989), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van vROM.

Ministeries van wVC & vROM (1991), *Nota architectuurbeleid*, Den Haag: SDU.

Pirsig, R.M. (1991), *Lila; an Inquiry into morals*, London: Corgi.

Ruijgrok, E.C.M., E.E.M Nillesen & R.E. Atman (2004), *Economische waardering van cultuurhistorie*, Utrecht: Projectbureau Belvedere.

Bijlagen

BIJLAGE I. DEELNEMERS AAN DE RONDE-TAFELBIJEENKOMST

Briene, Dr. M., ECORYS Nederland
Crouwel, Ir. M., Ministerie van vrom : Rijksgebouwendienst
Dammers, Dr. E., Ruimtelijk Planbureau
Derksen, Prof. Dr. W., Ruimtelijk Planbureau
Dooren, Ir. N. van, zelfstandig landschapsarchitect
Eijgenraam, Drs. C.J.J., Centraal Planbureau
Heiden, Drs. N. van der, Ministerie van vrom : Directoraat-generaal Ruimte
Hoen, Drs. A.J. 't, Ministerie van v&w : Directie Besturing & Strategie
Hoogendoorn, Mevr. Ir. R., ING Real Estate
Hornis, Mevr. Drs. W., Ruimtelijk Planbureau
Koopmans, Prof. Dr. C., Stichting Economisch Onderzoek
Langeweg, Mevr. Dr. S., Ruimtelijk Planbureau
Osinga, Ir. J., Ministerie van vrom : Directoraat-generaal Ruimte
Rietveld, Prof. Dr. P., Vrije Universiteit
Ruijgrok, Mevr. Dr. Ir. E.C.M., Witteveen + Bos
Schoor, Drs. J., Ruimtelijk Planbureau
Vries, Drs. J. de, Ruimtelijk Planbureau

BIJLAGE II. GESCHIEDENIS VAN DE OEI-LEIDRAAD

De OEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur) is op initiatief van de ministeries van EZ en V&W ontwikkeld, enerzijds als een zakelijke en transparante informatievoorziening maar anderzijds ook als een standaardisatie-instrument. Bij een aantal grote infrastructuurprojecten, zoals de Betuwelijn, bleken vooraanstaande economische instituten namelijk sterk over het maatschappelijke rendement ervan verdeeld te zijn. Dit ondermijnde het vertrouwen in de onderbouwing van de projecten en bemoeilijkte een verantwoorde besluitvorming. Berucht zijn de tientallen meters rapporten over effecten van de Betuweroute en de discussies hieromtrent. Er werd in dit verband wel gesproken van 'rapportenoorlogen'. Uiteindelijk moeten er echter wel beslissingen genomen worden. Op basis van een evaluatie van grote infrastructuurprojecten werd aanbevolen bij deze projecten een kosten-batenanalyse uit te voeren volgens een duidelijke, in de leidraad beschreven methoden. De ontwikkeling van wat toen nog de OEI-leidraad (Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur) heette, heeft geleid tot een nauwe samenwerking tussen de economische instituten. Daarnaast is er meer overeenstemming ontstaan over de te hanteren begrippen, soorten effecten en het afwegingskader waarbinnen het geheel aan effecten moet worden geplaatst (Eijgenraam e.a. 2000).

Twee jaar na de introductie van de OEI-leidraad verscheen een evaluatie. Hierover werd ook een symposium gehouden. Uit de evaluatie bleek dat er een groot draagvlak bestaat voor het opstellen van MKBA's conform de leidraad. MKBA's dragen bij aan de transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuurprojecten. Verder zijn door de leidraad de methodologische discussies over de bepaling van effecten ingekaderd. Kritiek was er echter ook. De evaluatie stelt dat het nog niet goed mogelijk blijkt te zijn 'het optreden van o.a. imago-, cluster- en agglomeratie-effecten te kwantificeren. Voor projecten waarbij juist deze effecten een belangrijk onderdeel zouden kunnen vormen (bijv. innovatieve projecten) levert dit problemen op' (Buck Consultants, 2002: 31). Eén van de verbeterpunten uit de evaluatie is dan ook de categorie indirecte effecten theoretisch en empirisch verder uit te diepen

Een ander punt was dat er geen overeenstemming was over de positionering en reikwijdte van de MKBA. Nog steeds bleek dat het voor beleidsmakers en belanghebbenden onduidelijk was of het slechts een overzicht van financieel-economische effecten, of een alles omvattend overzicht van welvaarts-economisch relevante effecten moest zijn. Ook werd aangegeven dat in het samenvattende effectenoverzicht de gemonetariseerde effecten te dominant zijn in verhouding tot de kwalitatief beschreven effecten (al dan niet aangeduid als pro-memorieposten). Beide kritiekpunten hielden verband met elkaar: aan andere dan economische effecten werd blijkbaar te weinig aandacht besteed. Hierom werd nogmaals de breedte van de MKBA onderstreept en gesteld:

Tabel 2. Voorbeelden van kosten-batenanalyses die volgens de OEI-richtlijnen zijn uitgevoerd

Kosten-batenanalyse	Uitvoerder(s)
KBA HSL-Oost infrastructuur, 2000	CPB
KBA van een snelle verbinding naar het Noorden, 2000	NEI
Verdieping maatschappelijke kosten-batenanalyse Zuiderzeelijn, 2001	NEI, RUG, NYFER, BCI
MKBA verbinding Roosendaal-Antwerpen, 2001	NEI
KBA Hanzelijn, 2001	NEI
KBA t.b.v. een betere benutting van de spoorlijn Utrecht-Arnheim- Duitsland, 2001	AVV, NEA, Railned, Grontmij
KBA van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning (Welvaartseffecten van Maasvlakte 2), 2001	CPB, NEI, RIVM
Welvaartseffecten van Maasvlakte 2; aanvullende kosten-batenanalyse, december 2001	CPB, NEI, RIVM
MKBA IJzeren Rijn, 2001	NEA, UFSIA
KBA NZKG (Economische onderbouwing Zeepoort IJmuiden), 2001	NEI, Policy Research Corporation, TNO, RAND
KKBA 'Rondje Randstad', 2001	NEI
KBA MTC Valburg, 2001	TNO Inro
KKBA Schiphol ONL, 2002	CPB
KKBA Verstedelijkingsalternatieven Randstad, 2003	Ecorys (second opinion door CPB)
KKBA Corridor, 2003	Ecorys (second opinion door CPB)
MKBA invoering OV-Chipkaart, 2003	Hypercube, SEO
Ruimtelijke kwaliteit in de MKBA Ruimte voor de Rivier, 2003	TNO Inro

'Naarmate een MKBA meer wordt gezien als een integrale methodiek ligt het in de optiek van enkele partijen voor de hand dat de andere planbureaus een sterkere positie krijgen. De economische expertise van het CPB alléén volstaat dan niet' (Buck Consultants, 2002: 18).

Om duidelijk te maken dat meer soorten effecten moeten worden meegenomen, werd de naam OEEI veranderd in OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur). Tevens is naar aanleiding van de evaluatie een actieagenda opgesteld om de genoemde punten die kritiek kregen of vraagtekens oproepen te verbeteren. Om het doel en de reikwijdte van OEI te verduidelijken is een communicatietraject gestart, waarbij ook aandacht is voor een toegankelijke en evenwichtige manier van presentatie van de effectenoverzichten. Daarnaast waren er een aantal inhoudelijke verbeterpunten, onder meer gericht op het omgaan met indirecte effecten (waaronder ruimtelijke effecten), de waardering van directe effecten als kwaliteit en betrouwbaarheid en het meenemen van veiligheids-effecten en milieu- en natuureffecten. Dit heeft geresulteerd in enkele aanvullingen op de OEI-leidraad (Ministerie van V&W 2004). Vooral de vraag hoe milieueffecten te moneteriseren heeft de laatste tijd veel aandacht gehad (Ruijgrok e.a. 2004).

De OEI-leidraad was aanvankelijk gericht op het beoordelen van verkeersinfrastructuurprojecten. Dit sloot echter niet uit, dat een dergelijke benadering ook op andere investeringsprojecten toegepast zou kunnen worden. Op het symposium gaf secretaris-generaal van EZ Oosterwijk dan ook te kennen: 'Verder is het mogelijk dat in de toekomst ook niet-infraprojecten, zoals milieu- en bedrijventerreinen en gehele programma's ge-OEEI-ed (...) kunnen worden' (Oosterwijk 2003:14). Bij toepassing op andere projecten treden er wel veranderingen op. Zo is bij de uitwerking van effecten van niet-infrastructuurprojecten de rol van verkeersmodellen kleiner en zijn er juist weer andere effecten dan effecten voor verkeer en vervoer die een belangrijkere rol spelen. Terwijl er veel tijd is gestoken in het uitwerken van de MKBA-systematiek voor verkeersinfrastructuur is de methodiek voor andersoortige projecten nog minder specifiek uitgewerkt. Echter, de toenemende aandacht voor diverse aspecten na de evaluatie van de OEEI en de verandering naar OEI heeft ervoor gezorgd dat MKBA's met enige aanpassingen ook steeds meer toegepast worden op andere investeringsprojecten. Zo is de methodiek toegepast op de projecten Ruimte voor de Rivier, Verstedelijkingsalternatieven voor de Randstad en de invoering van de ov-chipknip.

Literatuur

- Buck Consultants International (2000), *Evaluatie OEEI-leidraad*, Den Haag: Buck Consultants International.
- Eijgenraam, C.J.J. e.a. (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag / Rotterdam: Centraal Planbureau & Nederlands Economisch Instituut.
- Ministerie van V&W (2004), *Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur, Een samenvatting*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken.
- Oosterwijk, J.W. (2003), 'Inleiding', pp. 11-14 in: Centraal Planbureau (2003), *Twee jaar ervaring met OEEI: De discussie over indirecte effecten*, Den Haag: Centraal Planbureau,.
- Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004), *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Aanvulling op de Leidraad OEI*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken.

BIJLAGE III WERKWIJZE VAN DE OEI-LEIDRAAD

Bij een kosten-batenanalyse volgens de OEI-leidraad gaat het om het overzichtelijk maken van alle effecten van een beoogde investering of project. Als basis voor deze benadering geldt de welvaartstheorie, waarbij de maximalisatie van de maatschappelijke welvaart centraal staat. Onder deze maatschappelijke welvaart wordt verstaan de som van alles wat van (positieve) waarde is voor de burgers. Wanneer deze maatschappelijke welvaart maximaal is, is er volgens de welvaartstheorie sprake van een optimum. Een 'geoeide' MKBA richt zich in eerste instantie op de welvaartseffecten voor de Nederlandse samenleving. Het gaat immers om een investering van de Nederlandse overheid die afgewogen moet worden tegen de effecten voor het Nederlandse grondgebied.

In de analyse worden verschillende projectalternatieven naast elkaar gezet, om de alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken. Ook is er altijd een nulalternatief, een combinatie van de beste andere aanwending van middelen en de best mogelijke andere oplossingen voor knelpunten. Als beste alternatieve besteding van investeringsmiddelen wordt vaak een risicovrije belegging tegen 4 procent reële rente gebruikt. In de praktijk gebeurt dat door het disconteren van kosten en baten, waarbij middels een rentevoet wordt aangegeven hoeveel een euro in de toekomst waard is vergeleken met wat diezelfde euro nu waard is. Ook bij de andere projectalternatieven wordt deze discontovoet gebruikt om rekening te houden met het feit dat effecten in de verre toekomst voor burgers minder waard zijn dan effecten in de nabije toekomst.

Om projecten en hun effecten te kunnen vergelijken is het van belang de welvaartseffecten uit te drukken in een eenduidige eenheid. In de economie gebeurt dit doorgaans door het uitdrukken van welvaart en welvaartsveranderingen in geld. Ook de op de OEI-leidraad geschoeide MKBA beoogt zoveel mogelijk effecten te moneteriseren. Centraal staat bij de bepaling van kosten en baten de vraag wat burgers de effecten waard vinden, het gaat immers om de welvaart van die burgers. De positieve en negatieve effecten kunnen zo bij elkaar opgeteld en afgetrokken worden, waardoor er een kostenbatensaldo ontstaat.

Er zijn echter ook effecten waarbij het moeilijk of zelfs onmogelijk is zinvolle prijzen te bepalen. In deze gevallen moet worden volstaan met kwantitatieve of kwalitatieve omschrijvingen, die in de balans vervolgens als pro-memoriepost worden opgenomen. Volgens de OEI-leidraad is het daarom ook niet mogelijk en niet wenselijk om een groot project in één cijfer te vangen. Effecten die niet in geld kunnen worden uitgedrukt, moeten apart worden vermeld. Deze effecten blijven dan buiten de uiteindelijke optelsom, maar er wordt wel zoveel mogelijk kwantitatieve informatie over gegeven. Het is de bedoeling dat dan vervolgens de niet-monetariseerbare effecten politiek-bestuurlijk worden gewogen tegen de som van de wel monetariseerbare effecten.

Naast geprijste en ongeprijsde effecten wordt in een MKBA ook onderscheid gemaakt naar directe en indirecte effecten. De eerste effecten vloeien rechtstreeks voort uit het project, de tweede zijn hier het gevolg van. Zo kan de aanleg van railinfrastructuur voor een directe toename van het gebruik van de trein maar dit indirect zorgen voor een afname van het gebruik van de auto. Externe effecten vormen ook een aparte soort effecten; dergelijke effecten komen niet voor rekening van de exploitanten of gebruikers van het ontwikkelde project, maar van derden. Externe effecten betreffen veelal effecten op de ruimtelijke omgeving, het milieu en natuur, zoals effecten op de bodem- of luchtverontreiniging of geluidsoverlast. Zo kan door het afnemen van het autogebruik de luchtverontreiniging afnemen, maar kan de geluidsoverlast langs het spoor toenemen. Uit dit voorbeeld blijkt dat het niet alleen belangrijk is om te kijken naar de effecten op zich, maar ook waar en voor wie deze effecten gelden; de (her)verdeling van effecten. Voor de bewoners langs het spoor die geluidsoverlast ondervinden zijn de effecten immers niet zo rooskleurig als voor de mensen die niet langs het spoor wonen, en geen last hebben van het toegenomen lawaai.

Een punt dat de OEI-leidraad daarom benadrukt is dat er niet alleen naar de kosten en baten gekeken moet worden, maar ook naar de verdeling van de effecten. In de welvaartstheorie gaat het er eerste instantie om de totale welvaart te optimaliseren. De OEI-leidraad beoogt met een MKBA echter ook de verdeling van effecten inzichtelijk te maken. Ook hier geldt dat de (her)verdeling die optreedt bij investeringen een onderdeel is van de politiek-bestuurlijke afweging.

De OEI-leidraad geeft niet alleen aan welke effecten moeten worden meegenomen en hoe, maar ook hoe het onderzoeksproces het beste ingericht kan worden, middels een stappenplan. Daarnaast wordt gesteld dat het efficiënter is om het onderzoek op te splitsen in een KKBA (kengetallen kosten-batenanalyse) en een MKBA. Alvorens over te gaan tot een volledige, diepgaande MKBA is het praktischer eerst een minder diepgaande kosten-batenanalyse te maken op basis van veelal reeds bestaande kengetallen, waarbij hoofdzakelijk wordt gekeken naar directe effecten. Deze KKBA dient dan als middel in een eerste besluitvormingsronde, als eerste indicatie op grond waarvan het project en eventueel de alternatieven bijgesteld kunnen worden. Wanneer er op basis van de KKBA sprake is van een realistisch project kan vervolgens overgegaan worden tot het maken van een MKBA ter ondersteuning van de finale besluitvorming.

Ten slotte wordt in de OEI rekening gehouden met het feit dat de baten van infrastructuurprojecten vaak onzeker zijn, omdat ze in de (verre) toekomst liggen. In projectanalyses dient deze onzekerheid te worden onderkend, bijvoorbeeld middels scenarioanalyses. In beginsel zouden de onzekerheden en risico's expliciet in geld moeten worden uitgedrukt. Omdat dat in de praktijk moeilijk is, wordt vaak gewerkt met een toeslag op de discontovoet.

OVER DE AUTEURS

Mels Crouwel is sinds oktober 2004 Rijksbouwmeester. Hij is oprichter van het bureau Benthem Crouwel Architecten bv bna in Amsterdam.

Ed Dammers is sinds januari 2002 als senioronderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Hij houdt zich vooral bezig met toekomstverkenning en beleidsanalyse. In 2000 promoveerde hij aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Leren van de toekomst: over de rol van toekomstscenario's in het nationale energiebeleid*.

Wim Derksen is sinds januari 2002 directeur van het Ruimtelijk Planbureau. Daarnaast is hij hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tussen 1993 en 2000 was hij tevens lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Van oorsprong is Derksen socioloog.

Noël van Dooren is zelfstandig landschapsarchitect en publicist. Van 1994 tot 2003 maakte hij deel uit van de redactie van tijdschrift *Blauwe Kamer*. Sinds 2004 is hij hoofd Landschapsarchitectuur aan de Academie van Bouwkunst te Amsterdam. Na een werkverband van 5 jaar bij H+N+S landschapsarchitecten opereert hij sinds 1997 vanuit zijn eigen bureau.

Willemieke Hornis werkt sinds augustus 2004 als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Zij houdt zich vooral bezig met beleidsanalyse. Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam volgde zij de masteropleiding 'Bestuur en management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen'. Daarvoor is zij aan de Universiteit Utrecht als sociaal geograaf afgestudeerd.

Carl Koopmans is sinds 2002 hoofd van het onderzoekscluster Regio en Transport van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en tevens hoogleraar Infrastructuur en Mobiliteit aan die universiteit. Zijn belangstelling gaat vooral uit naar de theorie en praktijk van kosten-batenanalyses, naar ruimtelijke ontwikkelingen en naar de analyse van beleidsinstrumenten voor verkeer & vervoer en energie.

Piet Rietveld is hoogleraar vervoerseconomie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Aan dezelfde universiteit verwierf hij de doctorsgraad op een dissertatie over multicriteria-analyse op het terrein van de ruimtelijke ordening. Hij houdt zich onder meer bezig met onderzoek naar de economische effecten van transportinfrastructuur, de economische waardering van externe effecten, de modellering van mobiliteitsgedrag, de economie van transportknooppunten alsmede het mobiliteitsbeleid.

Elisabeth Ruijgrok geeft bij Witteveen + Bos vorm aan het Team Omgevings-economie. Zij promoveerde in 2000 op een proefschrift over de economische waarde van de natuur. Als milieueconome specialiseert zij zich in de omgevingsinclusieve maatschappelijke kosten-batenanalyse. Zij past verschillende waarderingsmethoden toe op diverse omgevingskwaliteiten, zoals natuur, water, bodem en cultuurhistorie.

Jaap de Vries werkt sinds mei 2004 als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Daarnaast is hij momenteel bezig met de afronding van een proefschrift over het verplaatsingenmodel van Alonso. Hij studeerde econometrie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.

COLOFON

Redactie

Ed Dammers (projectleider)
Willemieke Hornis
Jaap de Vries

Met dank aan

Voor het schrijven van het essay hebben we interviews gehouden met Ernst Bos (LEI), Cees van Boven (Ministerie van vrom), Ellen Driessen (Ministerie van vrom), Carel Eijgenraam (CPB), Piet Rietveld (vu) en Elisabeth Ruijgrok (Witteveen + Bos). Cees van Boven, Gijsbert Borgman, Wim Heiko Houtsma, Kees de Jong (allen Ministerie van vrom), Han Lörzing, Leo Pols, Otto Raspe, Jan Schuur, Mark Thissen en Hedwig Thorborg (allen RPB) hebben commentaar geleverd op eerdere versies van het essay.

Voor de slotbeschouwing hebben we een beroep gedaan op Like Bijlsma Anton van Hoorn en Ward Vansteelandt (allen RPB).

Eindredactie

Ilse Heemskerk
Simone Langeweg

Ontwerp en productie

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

Druk

De Maasstad, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2005. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 90 5662 458 x