fonds
wetenschapswinkel exemplaar
Wetenschapswinkel
EMBARGO!
tot 27 nov

rapport

Leefbaarheidseffectrapportage

Leefbaarheid niet langer een blinde vlek in de besluitvorming

Lianne Boomars
Marjan Hidding

afdeling kennisbemiddeling Landbouwuniversiteit Wageningen

135

Leefbaarheidseffectrapportage

Leefbaarheid niet langer een blinde vlek in de besluitvorming

Lianne Boomars
Marjan Hidding

Wageningen, september 1997

afd. Kennisbemiddeling
Fonds Wetenschapswinkel
Postbus 9101
6700 HB Wageningen
0317-484661/484062

Fonds Wetenschapswinkel is onderdeel van de afdeling Kennisbemiddeling Landbouwuniversiteit Wageningen. Organisaties die niet beschikken over middelen om zelf onderzoek te laten uitvoeren kunnen hier aanvragen indienen. Fonds Wetenschapswinkel bemiddelt en stelt financiën beschikbaar. De aanvragen moeten passen in het centrale thema van de Landbouwuniversiteit: landbouw, milieu, natuur en voeding.

Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning
Gen. Foulkesweg 13
6703 BJ Wageningen
0317-482050

De leerstoelgroep Landgebruiksplanning vormt een onderdeel van de Landbouwuniversiteit Wageningen en houdt zich bezig met onderwijs en onderzoek op het terrein van ruimtelijke planning en inrichting van landelijke gebieden.

W 39113

ISBN: 90-6754-503-1

Omslag : Bas Holtzer
druk : Ernsting, Wageningen
prijs : *f* 15,--

Woord Vooraf

Voor u ligt het verslag van een onderzoek naar de methodiek voor leefbaarheidseffectrapportage (ler). De idee van leefbaarheidseffectrapportage werd in eerste instantie ontwikkeld door Anke Beeksma, in het kader van een afstudeervak bij de Vakgroep Ruimtelijke Planvorming (Beeksma, 1995; Beeksma & Hidding, 1995). Aanleiding tot haar onderzoek was een vraag van de Overijsselse Vereniging van Kleine Kernen aan de Wetenschapswinkel. Naar aanleiding van de presentatie van haar onderzoek hebben diverse bewonersgroepen het Fonds Wetenschapswinkel benaderd met het verzoek voor hen een ler uit te voeren.
Gezien de stand van de methodiekontwikkeling is er toen voor gekozen een project op te zetten, met als doel de verdere uitwerking en operationalisering van de ler. In het kader van dit project is inmiddels een tweetal casestudies verricht, te weten in Noord-West Overijssel en in Lathum, alsmede een theoretisch-methodische studie. Van die laatste vormt dit rapport de neerslag.
De voorliggende studie werd in de eerste helft van 1997 uitgevoerd door drs. Lianne Boomars, met ondersteuning van dr.ir. Marjan Hidding bij de Leerstoelgroep Landgebruiksplanning. In het rapport worden twee vormen van leefbaarheidseffectrapportage onderscheiden, de reactieve ler en de interactieve ler. Aanleiding om te komen tot een ler is in beide gevallen het bestaan van een beleidsvoornemen, waarvan mag worden verwacht dat de invloed op de leefbaarheid groot is. De keuze voor de ene of de andere vorm van leefbaarheidseffectrapportage hangt af van de aard van de problematiek en de inrichting van het beleidsproces.
Van verschillende zijden heeft men belangstelling getoond voor het instrument, zowel vanuit gemeentelijke en provinciale overheden, als vanuit provinciale en landelijke organisaties voor kleine kernen, projectontwikkelaars en actiegroepen. De resultaten van dit onderzoek worden dan ook in brede kring gepresenteerd aan beleidmakers, onderzoekers en aan maatschappelijke organisaties. We hopen dat op deze manier de discussie over invoering van de leefbaarheidseffectrapportage in gang wordt gezet.
Tijdens het onderzoek is regelmatig overleg geweest met een externe begeleidingscommissie, bestaande uit: Nico Christen (Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij), Peter Driessen (Vakgroep Milieukunde Rijksuniversiteit Utrecht) en Mart Schouten (Overijsselse Vereniging van Kleine Kernen). Vanuit de Landbouwuniversiteit vond begeleiding plaats door Marijke Dohmen (Afdeling Kennisbemiddeling LUW) en Marjan Hidding (Leerstoelgroep Landgebruiksplanning LUW).
Het onderzoek is grotendeels gefinancierd door de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij.
Tenslotte willen we ieder die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek bedanken, met name de geïnterviewde personen.

Marjan Hidding, Departement Omgevingswetenschappen, Leerstoelgroep Landgebruiksplanning (voorheen Vakgroep Ruimtelijke Planvorming)
Marijke Dohmen, Afdeling Kennisbemiddeling, Fonds Wetenschapswinkel

Inhoud

1 Leefbaarheidsvraagstukken in landelijke gebieden 7
1.1 Leefbaarheid van landelijke gebieden 7
1.2 Leefbaarheid als onderwerp van zorg 8
1.3 Leefbaarheid als onderwerp van onderzoek 10

2 Naar twee vormen van leefbaarheidseffectrapportage 13
2.1 Effectrapportage; een vorm van beleidsevaluatie 13
2.2 Leren van sociale effectrapportages 14
2.3 Criteria voor leefbaarheid 16
2.4 De leefbaarheidseffectrapportage: reactief of interactief? 19

3 De reactieve leefbaarheidseffectrapportage 23
3.1 Aanhaken bij de milieu-effectrapportage? 23
3.2 Naar een operationalisatie van de reactieve ler 24
3.3 Stappenplan voor de reactieve ler 26
3.4 Drie gefingeerde cases 31

4 De interactieve leefbaarheidseffectrapportage 39
4.1 Leren van interactief beleid 39
4.2 Naar een operationalisatie van de interactieve ler 41
4.3 Stappenplan van de interactieve ler 42

5 Samenvatting en conclusies 47

6 Epiloog: Hoe verder? 53

Bijlage 1: Checklist leefbaarheidseffecten naar zes aspecten 57

Bijlage 2: Checklist leefbaarheidseffecten naar vier omgevingscategorieën 59

Bijlage 3: Onderzoeksmethoden voor de leefbaarheidsscan 61

Bijlage 4: Weergave leefbaarheidseffecten 63

Bijlage 5: Drie methodieken voor interactieve beleidsvorming 65

Literatuur 67

1 Leefbaarheidsvraagstukken in landelijke gebieden

1.1 Leefbaarheid van landelijke gebieden

Veenhoven (1996) beschouwt leefbaarheid als een criterium voor de kwaliteit van een samenleving. Andere criteria zijn bijvoorbeeld bestendigheid, materiële welvaart of de mate waarin bepaalde grondrechten in een samenleving worden gerespecteerd. Leefbaarheid brengt Veenhoven in verband met 'geschiktheid voor menselijke bewoning'. Wordt dit leefbaarheidsbegrip toegepast op landelijke gebieden, dan gaat het - vrij vertaald - om de vraag naar de kwaliteit van de landelijke gebieden als menselijke leefomgeving. Die kwaliteit is niet alleen van belang voor bewoners; ook voor bijvoorbeeld recreanten en passanten zijn landelijke gebieden een deel van hun leefomgeving. Vooropgesteld moet worden dat leefbaarheid zich niet exact langs een meetlat laat meten. Of een plattelandsgebied of plattelandskern leefbaar wordt gevonden, is voor een deel afhankelijk van persoonlijke situaties en subjectieve oordelen. Zo zal bijvoorbeeld het ontbreken van een basisschool in een kleine kern die kern minder aantrekkelijk maken voor jonge gezinnen; voor anderen is het ontbreken van een dergelijke voorziening minder bezwaarlijk. Anders is de situatie in gebieden die op grote schaal ontvolkt raken; dergelijke gebieden zijn om bepaalde redenen voor iedereen onleefbaar geworden. In Nederland doen dergelijke situaties zich overigens niet voor; wel in bepaalde delen van Europa.

De mate waarin een gebied leefbaar wordt gevonden, is geen onveranderlijk gegeven. Veranderingen in behoeftenpatronen kunnen een rol spelen, maar ook veranderingen in het landelijk gebied zelf zijn een belangrijke factor. Kijken we naar de ontwikkelingen in het landelijk gebied dan lijken er twee processen van groot belang voor de leefbaarheid. We vatten die hier samen met behulp van de begrippen 'verdunning' en 'verbreding'.

Een voor de leefbaarheid belangrijke ontwikkeling is het proces van afnemende of stagnerende groei van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen, dat zich de afgelopen decennia met name in enkele meer perifeer gelegen plattelandsgebieden binnen Nederland duidelijk heeft afgetekend. Mensen, werk en voorzieningen raakten hier steeds dunner gezaaid. Om die reden spreken we hier van een proces van *verdunning*. Het gevaar dreigt dat dergelijke gebieden in een neerwaartse spiraal terecht komen. Belangrijke achterliggende factoren zijn: afnemende werkgelegenheid in de landbouw en daaraan gerelateerde bedrijvigheid; onvoldoende compensatie van het werkgelegenheidsverlies in andere sectoren van de economie; het wegtrekken van jongeren naar elders en verlies aan lokale voorzieningen onder invloed van toegenomen (auto)mobiliteit en processen van economische en bestuurlijke schaalvergroting.

Een andere voor de leefbaarheid belangrijke ontwikkeling betreft het proces van *verbreding* dat zich in grote delen van het landelijk gebied aftekent, mede als gevolg van een veranderende relatie tussen stad en land. Naast landbouw heeft zich in veel gebieden een breed scala van andere functies ontwikkeld, waaraan vanuit een oogpunt van leefbaarheid zowel positieve als negatieve aspecten verbonden kunnen zijn. Belangrijke achterliggende factoren zijn de groeiende vraag naar ruimtelijke mogelijkheden voor natuurbeheer, openluchtrecreatie en landelijk wonen, en wat prozaïscher, naar ruimtelijke mogelijkheden voor energieproductie, watervoorziening of afvalberging. Kijken we naar de toekomst, dan is het bepaald niet ondenkbaar dat ook ontwikkelingen in de landbouw een flinke impuls zullen gaan geven aan het verbredingsproces in landelijke gebieden.

Veel veranderingen in het landelijk gebied verlopen geleidelijk; ze hebben een procesmatig karakter. Veranderingen kunnen echter ook 'sprongsgewijs' optreden, bijvoorbeeld als gevolg van de uitvoering van grote projecten in de sfeer van openluchtrecreatie, natuurontwikkeling of infrastructuur.

1.2 Leefbaarheid als onderwerp van zorg

De leefbaarheid van het platteland is velen een zorg: individuele bewoners, organisaties en overheden. Het onderwerp van zorg is echter in de loop der tijd van kleur veranderd.

In de *jaren zeventig* richtte de zorg zich vooral op de positie van afzonderlijke (kleine) kernen, opgevat als de sociale en ruimtelijke 'habitat' bij uitstek van de plattelandssamenleving. Een belangrijk motief voor de bemoeienis met kleine kernen was de zorg voor de ontwikkeling en instandhouding van sociale verbanden op de schaal van het dorp; 'dorpsbinding' werd tot een centraal thema in het onderzoek (zie bijvoorbeeld Groot, 1974). Veel aandacht ging uit naar ontwikkelingen die als een bedreiging voor het sociale verband in het dorp werden beschouwd. We noemen er hier twee:

- Als eerste het (dreigende) verlies aan *functies* van het dorp op het gebied van voorzieningen, werkgelegenheid en wonen, als onderdeel van het proces van verdunning. Veel dorpen, met name in de meer perifere delen van Nederland, kregen te maken met een achteruitlopend voorzieningenniveau, een afname van lokale, aan de landbouw gerelateerde werkgelegenheid en een vertrek van met name jongere inwoners. Daar waar dit functieverlies zich sterk manifesteerde en het gevaar van een neergaande spiraal groot was, werd gesproken van 'kwijnende' kleine kernen. Pogingen van overheden en organisaties om dergelijke vraagstukken aan te pakken richtten zich overwegend op afzonderlijke kernen.
- Als tweede de bedreiging van de sociale samenhang in het dorp door het optreden van snelle veranderingen in de *bevolkingssamenstelling*. Dit vraagstuk kwam onder andere naar voren in het onderzoek naar 'groeiende' kleine kernen,

sterk vertegenwoordigd in het Westen, Zuiden en Midden van het land, waar veel kleine kernen betrokken raakten in processen van suburbanisatie. Hier werd de verhouding tussen autochtonen en nieuwkomers tot een leidend thema. Bij uitstek illustratief is het onderzoek van Brunt, neergelegd in zijn boek 'Stedeling op het platteland' (Brunt, 1974).

In de *jaren tachtig* treedt er een zekere verandering op in de manier waarop leefbaarheidsvraagstukken worden bekeken en aangepakt. Dat geldt met name voor het vraagstuk van functieverlies van plattelandskernen. In toenemende mate wordt er gezocht naar oplossingen op regionaal niveau. Een eerste belangrijke factor is de erkenning dat de vraagstukken waar kwijnende kleine kernen mee worden geconfronteerd, zoals een teruglopend voorzieningenapparaat, op het niveau van de afzonderlijke kernen vaak niet of nauwelijks aan te pakken zijn. Het schaalniveau waarop maatschappelijke activiteiten en processen zich afspelen, vertoont een toenemende 'mismatch' met de schaal van de kleine kern, onder andere blijkend uit een sterker wordende oriëntatie van bewoners van landelijke gebieden op werk, winkelvoorzieningen, vrijetijdsactiviteiten e.d. buiten de eigen kern, mogelijk gemaakt door een sterke toename van de mobiliteit. Omdat evident is dat niet iedereen zijn gedrag moeiteloos aan kan passen aan dit proces van verwijding van de dagelijkse leefomgeving - met name weinig mobiele groepen als jonge schoolkinderen en bepaalde categorieën ouderen verkeren in een ongunstige positie - wordt 'bereikbaarheid' een belangrijk onderwerp van zorg. Een tweede, minstens zo belangrijke factor is het gegroeide inzicht dat leefbaarheidsvraagstukken nauw samenhangen met vraagstukken van regionaal-economische ontwikkeling. Tegen die achtergrond worden oplossingen in toenemende mate gezocht in stimulering van de regionale ontwikkeling.

In de *jaren negentig* lijkt de zorg voor de functionele aspecten van leefbaarheid opnieuw enigszins van kleur te veranderen. Bij het zoeken naar nieuwe perspectieven voor de regio wordt minder eenzijdig gekeken naar het ontwikkelingspotentieel van de grotere kernen voor werkgelegenheid in industrie en diensten. Het zoeken naar nieuwe economische dragers richt zich in toenemende mate ook op het landelijk gebied zelf. De zorg voor leefbaarheid raakt daarmee nauw verbonden met het streven naar 'plattelandsvernieuwing'.

Het centrale motief om aandacht te besteden aan leefbaarheid, namelijk het bestaan van 'dorpsbinding' is inmiddels in een ander daglicht komen te staan. Vrijwel overal in Nederland zijn plattelandskernen inmiddels sterk geïntegreerd in een ruimere omgeving. Nieuwkomers zijn tot een vertrouwd verschijnsel geworden; bewoners van kleine kernen hebben via activiteiten in de sfeer van arbeid, vrijetijdsbesteding en scholing deel aan sociale verbanden die de schaal van het dorp soms ver ontstijgen. Dorpsbinding heeft onder dergelijke omstandigheden steeds meer te maken met waardering voor de eigen sociale en fysieke 'identiteit' van het dorp of de regio, ook door hen die daar oorspronkelijk niet vandaan komen. De bestseller van Geert Mak, 'Hoe God verdween uit Jorwerd' (1996) biedt hiervan een prachtige illustratie. De behoefte uitdrukking te

geven aan de 'identiteit' van de eigen plek of regio tekent zich momenteel in onze samenleving over een breed front af. Ze zou kunnen worden beschouwd als een reactie op de steeds verdergaande functionele integratie van de samenleving in grotere verbanden (onder andere via de Europese integratie). Uitingsvormen zijn bijvoorbeeld de grote aandacht voor de eigen taal, de geschiedenis van de plek, regionale tv enz.

Ook het antwoord op de vraag 'leefbaarheid voor wie?', verandert in de loop der jaren. In de jaren zeventig zijn dit plattelandsbewoners en dan vooral bepaalde groepen; jongeren, vrouwen en ouderen. In de jaren tachtig wordt het economische aspect belangrijker en wordt er naast de verschillende groepen bewoners ook naar beroepsgroepen, bijvoorbeeld horeca- en recreatie-ondernemers, gekeken. In de jaren negentig lijkt er een verdere verbreding op te treden naar niet-bewonersgroepen. Ook recreanten, tweede huiseigenaren, enz. kunnen een sterke binding hebben met een plek of regio. Kortom, leefbaarheidsvraagstukken raken niet alleen meer de bewoners van een regio maar een grote groep betrokkenen.

1.3 Leefbaarheid als onderwerp van onderzoek

De leefbaarheid van het landelijk gebied vormt regelmatig onderwerp van onderzoek. Zo verschenen er in de afgelopen decennia diverse studies, die de grote veranderingsprocessen in lokale plattelandssamenlevingen in beeld brachten (zie bijvoorbeeld: Brunt, 1974; Verrips, 1978; Mak, 1996).

Het merendeel van het leefbaarheidsonderzoek is echter te typeren als beleidsgericht onderzoek. Dit type onderzoek is er overwegend op gericht aspecten van belang voor leefbaarheid in kaart te brengen, knelpunten te signaleren en waar mogelijk oplossingen aan te dragen. Aanvankelijk stonden bedreigingen van de leefbaarheid onder invloed van verdunningsprocessen centraal. Inmiddels is er een tendens waarneembaar om niet alleen naar de bedreigingen te kijken, maar ook naar nieuwe kansen te zoeken; in dat verband neemt de aandacht voor mogelijkheden van verbreding toe. Door in het onderzoek gebruik te maken van participatieve methoden kan de inbreng van betrokkenen groot zijn, zowel bij het in kaart brengen van kansen en bedreigingen als bij het aandragen en realiseren van oplossingen. De rol van de onderzoeker is in dit geval die van procesbegeleider. We duiden dit type onderzoek aan als *leefbaarheidsscan*.

In deze studie wordt een andere, nieuwe vorm van beleidsgericht leefbaarheidsonderzoek geïntroduceerd: de *leefbaarheidseffectrapportage* (ler). Aanleiding voor de ontwikkeling van de ler vormde de constatering dat voor het landelijk gebied tal van plannen worden voorbereid, die de gebruiksmogelijkheden en identiteit daarvan ingrijpend veranderen, zoals omvangrijke programma's voor infrastructurele vernieuwing, natuurontwikkeling en stedelijke ontwikkeling, maar dat een instrument dat het mogelijk maakt om de effecten daarvan op leefbaarheid op een systematische wijze in

de besluitvorming te betrekken ontbreekt. Dat is om twee redenen problematisch. In de eerste plaats omdat door een gebrek aan aandacht voor leefbaarheidsaspecten, de leefbaarheid onnodig en onevenredig kan worden geschaad; in de tweede plaats omdat verontachtzaming van leefbaarheidsaspecten de besluitvorming ernstig kan frustreren. Het belangrijkste doel van een *leefbaarheidseffectrapportage* is dan ook het inventariseren en systematisch weergeven van de effecten van plannen en maatregelen op de leefbaarheid, teneinde deze een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. In de volgende hoofdstukken krijgt de leefbaarheidseffectrapportage, afgekort tot ler, verder vorm. Anders dan de leefbaarheidsscan is dit type leefbaarheidsonderzoek noodzakelijk gekoppeld aan een beleidsvoornemen.

De verdere ontwikkeling van de *leefbaarheidsscan* valt als zodanig buiten het doel van dit onderzoek. In bijlage drie wordt een kort overzicht gegeven van enkele participatieve methoden die bij dit type onderzoek gehanteerd kunnen worden.

2 Naar twee vormen van leefbaarheidseffectrapportage

2.1 Effectrapportage; een vorm van beleidsevaluatie

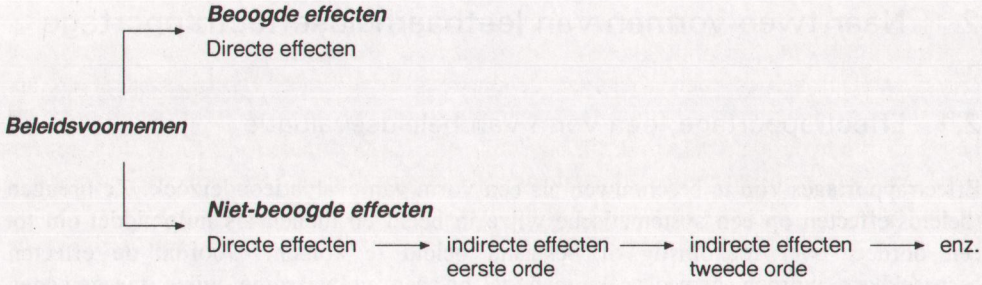
Effectrapportages zijn te beschouwen als een vorm van evaluatieonderzoek. Ze brengen (beleids)effecten op een systematische wijze in beeld en dienen als hulpmiddel om tot een oordeel over toekomstig of bestaand beleid te komen. Doordat de effecten bespreekbaar worden gemaakt, kunnen ze op een volwaardige wijze meegewogen worden in de besluitvorming. Effectrapportages leveren geen zekerheid op over te verwachten effecten, maar inventariseren effecten in termen van mogelijkheden en waarschijnlijkheden (Cachet e.a., 1994).

De milieu-effectrapportage is de meest bekende, maar beslist niet de enige vorm van effectrapportage. De laatste jaren zijn voor zeer uiteenlopende aspecten effectrapportages ontwikkeld. Klaassen en Van Nispen (1996) spreken zelfs over een wildgroei van effectrapportages. Tot de nieuwe effectrapportages behoren de economische, de emancipatie-, de regel-, de consumptie-, de bestuurs-, de veiligheid- en de recreatie-effectrapportage. Binnen het geheel van effectrapportages worden wel drie groepen onderscheiden: de milieu-, de economische, en de sociale effectrapportages (Arts, Niekerk en Voogd, 1995). De laatste groep, waartoe ook de ler kan worden gerekend, heeft de maatschappelijke gevolgen van voorgestelde maatregelen en ingrepen als object van onderzoek.

In het evaluatie-onderzoek wordt een onderscheid gemaakt naar *beoogde effecten*, gevolgen die met het voorgenomen beleid nagestreefd worden en *niet-beoogde effecten*, gevolgen die niet nagestreefd worden en onwenselijk kunnen zijn, maar dit niet noodzakelijk hóeven te zijn. Beide typen effecten kunnen onderwerp zijn van een effectrapportage. Een voorbeeld van een effectrapportage, waarin beoogde effecten centraal staan is de bestuurs-effectrapportage; hierin wordt onderzocht of een voorgenomen maatregel de beoogde effecten zal hebben. De meeste effectrapportages richten zich echter alleen op de niet-beoogde effecten; het gaat dan meestal om de effecten van voorgenomen beleid op andere beleidsterreinen. Zo worden in de emancipatie-effectrapportage beleidsvoorstellen die primair gericht zijn op andere doelstellingen systematisch getoetst op hun neveneffecten op emancipatieprocessen.

De niet-beoogde effecten kunnen op hun beurt onderverdeeld worden in *directe effecten*, dat wil zeggen dat ze een direct gevolg van de maatregel of ingreep zijn en *indirecte effecten*, dat wil zeggen dat ze een gevolg zijn van de directe effecten. Er is een hele reeks aan causale indirecte effecten te onderscheiden. Deze worden ook wel aangeduid als indirecte effecten van de eerste, tweede, derde en vierde orde.

Figuur 1 geeft een overzicht van de verschillende typen effecten



Figuur 1: Typologie van effecten

2.2 Leren van sociale effectrapportages; onderzoek naar en weergave van effecten

Door het soort effecten dat de ler in kaart brengt, kan ze worden gerekend tot de groep van de sociale effectrapportages. Aangezien er al enige ervaring is opgedaan met dergelijke effectrapportages, hebben we ons de vraag gesteld wat er van deze effectrapportages te leren valt, wanneer het gaat om het onderzoek naar en de weergave van effecten.

Er zijn in beginsel drie methoden te onderscheiden om aan kennis te komen over de verwachte effecten van een ingreep of maatregel. Volgens de eerste methode wordt dergelijke kennis afgeleid uit een bestaande theorie (*deductieve benadering*). Een tweede mogelijkheid is om uitspraken over te verwachten effecten te ontlenen aan de empirie (*inductieve benadering*). Tenslotte kunnen dergelijke uitspraken ook gebaseerd worden op 'educated guesses' van 'insiders' en deskundigen (*intuïtieve benadering*, ook wel de *connaisseur-benadering* genoemd). Vooral in situaties waarin theorievorming en op de empirie gestoelde, praktische kennis onvoldoende houvast bieden, wordt een dergelijke meer intuïtieve aanpak gehanteerd. Dat wil zeggen dat bij het doen van voorspellingen een beroep wordt gedaan op betrokkenen en deskundigen (Koppenjan, 1995).

Een probleem waar de *sociale* effectrapportages mee te maken hebben is dat zij bij het doen van uitspraken over toekomstige effecten nauwelijks terug kunnen vallen op theorieën die voorspellingen mogelijk maken (Cachet e.a., 1994). De oorzaak daarvoor moet niet zozeer gezocht worden in de stand van de sociaal-wetenschappelijke theorievorming, als wel in de typische kenmerken van het object van de sociale wetenschappen. De wijze waarop samenlevingen zich ontwikkelen is naar tijd en plaats sterk gedifferentieerd en ook tussen individuen tekenen zich grote verschillen af, bijvoorbeeld in gedrag of opvattingen. Sociaal-wetenschappelijke kennis is daarom veelal

contextgebonden. Daarnaast zijn individuen, instituties en samenlevingen niet (volledig) gedetermineerd in hun ontwikkeling. Dit maakt het moeilijk om in voorspellende zin 'zekere' uitspraken te doen. Gegeven de contextgebondenheid van uitspraken ligt het gebruik van inductieve en intuïtieve benaderingswijzen voor sociale effectrapportages het meest voor de hand. De praktijk bevestigt dit. Uit de diverse sociale effectrapportages komt het beeld naar voren dat afhankelijk van de beschikbare empirische informatie (aanvullende of alle) informatie wordt verkregen door gesprekken te voeren met betrokken partijen en deskundigen. Naast de inductieve benadering speelt derhalve de intuïtieve benadering een zeer belangrijke rol. Op dit punt tekent zich een duidelijk verschil af met de milieueffectrapportage, waar men zich in belangrijke mate richt op effecten die zich in natuurwetenschappelijke termen laten benaderen. Daar zijn de mogelijkheden om uitspraken over te verwachten effecten af te leiden uit bestaande theorieën - met een algemene geldigheidsaanspraak - aanzienlijk ruimer; althans voor zover de te verwachten effecten de reikwijdte van de natuurwetenschappen niet te buiten gaan.

Een complicatie die zich voordoet bij het gebruik van de intuïtieve benadering is dat effecten verschillend waargenomen, ervaren en gewaardeerd kunnen worden. We ontlenen een voorbeeld aan de bestuurseffectrapportage. Hierin zijn de gevolgen van decentralisatie van centrale overheidstaken naar lagere overheden in kaart gebracht. De gevolgen van de voorgenomen decentralisatie werden door ambtenaren van de rijksoverheid positief gewaardeerd en door ambtenaren van provinciale of gemeentelijke overheden overwegend negatief. Om een completer beeld te krijgen werden, behalve met ambtenaren op beide bestuursniveaus, ook gesprekken gevoerd met mensen die bij bestuur of beleid op beide niveaus betrokken waren of hier op een andere wijze kennis over bezaten. Ook bij de leefbaarheidseffectrapportage zal met dergelijke verschillen in waardering door verschillende groepen betrokkenen rekening gehouden moeten worden.

Bij het uitvoeren van sociale effectrapportages is een gebrek aan empirische gegevens een veelvoorkomend probleem. Dat leidt ertoe dat de effecten in sociale effectrapportages overwegend kwalitatief en beschrijvend worden weergegeven. Veel sociale effectrapportages gaan ook niet verder dan dat. De bestuurs- en veiligheid-effectrapportage kunnen hier als illustratie dienen. In de emancipatie-effectrapportage is wèl een poging gedaan om een stap verder te gaan. Geprobeerd werd het beleidsvoornemen te vergelijken met de autonome ontwikkeling, opgevat als voortzetting van de huidige situatie (trend). Na het uitvoeren van een aantal case-studies bleek zo'n vergelijking door gebrek aan beschikbaar en toegankelijk cijfermateriaal moeilijk uitvoerbaar.

Wanneer we het voorgaande trachten te vertalen naar de leefbaarheidseffectrapportage lijkt het volgende te kunnen worden gesteld:

- Net als bij de meeste andere sociale effectrapportages zal ook in de leefbaarheidseffectrapportage de nadruk liggen op niet-beoogde effecten van beleid. Immers, er zijn maar weinig plannen en maatregelen die primair in het teken

staan van de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken; verbetering van de leefbaarheid is hooguit één van de doelstellingen. Met name voorstellen tot functieverandering van het landelijk gebied worden vaak vanuit andere doelstellingen gemotiveerd (bijvoorbeeld vanuit doelstellingen van natuurbeheer of verkeer en vervoer);

- Leefbaarheidsvraagstukken zijn tot nog toe vooral gedefinieerd in verband met verdunningsprocessen. Hoewel de leefbaarheid in toenemende mate wordt beinvloed door processen van functieverbreding, is de kennis over de effecten daarvan nog slechts beperkt. In dat licht is het raadzaam om het onderzoek naar de te verwachten gevolgen te beperken tot de directe effecten. Het zoeken naar tweede en derde orde effecten, maakt het evaluatie-onderzoek extreem gecompliceerd;
- Gegeven de typische kenmerken van het object van de leefbaarheidseffectrapportage ligt het gebruik van inductieve en intuïtieve benaderingswijzen bij het inschatten van effecten van (beleids)maatregelen het meest voor de hand. Deze benaderingswijzen maken het mogelijk recht te doen aan de contextgebonden en subjectieve dimensies van leefbaarheidseffecten.

2.3 Criteria voor leefbaarheid

Met het oog op de ontwikkeling van een leefbaarheidseffectrapportage moet niet alleen nagedacht worden over de wijze waarop effecten onderzocht en weergegeven worden, maar moeten ook criteria ontwikkeld worden om de te onderzoeken leefbaarheidseffecten af te bakenen en te ordenen. Bij de in de vorige paragraaf beschreven sociale effectrapportages worden op twee verschillende manieren criteria ontwikkeld.

- Criteria afgeleid uit de doelstellingen van het beleid.
  Voorbeelden van deze werkwijze kunnen worden gevonden in de veiligheid- en emancipatie-effectrapportage. Door het bestaan van een veiligheids- en emancipatiebeleid is het mogelijk criteria af te leiden uit de betreffende beleidsdoelstellingen. Deze kunnen vervolgens worden gebruikt om voornemens op andere beleidsvelden te evalueren en te beoordelen.
- Criteria afgeleid uit de probleemanalyse.
  Een voorbeeld is te vinden in de bestuurseffectrapportage. Door het ontbreken van een 'bestuursbeleid' kunnen criteria niet afgeleid worden uit de doelstellingen van het beleid. Aan de hand van een globale probleemanalyse, uitgevoerd via een aantal case-studies, is een checklist met effecten ontwikkeld die voor elke rapportage geconcretiseerd moet worden.

Wat de leefbaarheidseffectrapportage betreft lijkt afleiding van criteria uit beleidsdoelstellingen niet voor de hand liggend. Er is immers geen sprake van een algemeen leefbaarheidsbeleid, steunend op helder geformuleerde doelstellingen. Beter lijkt het

daarom de tweede weg te bewandelen, waarbij criteria worden afgeleid uit de probleemanalyse.

Niet onbelangrijk in dat verband is dat er al een lange traditie van onderzoek naar leefbaarheidsvraagstukken bestaat. In diverse leefbaarheidsstudies (Groot, 1974; de Leede et al., 1979) wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende aspecten:

1. bestaanszekerheid: het hebben van werk en inkomen;
2. woonklimaat: de waardering van woning en woonomgeving;
3. sociaal klimaat: de waardering van sociale contacten;
4. verzorgingssituatie: aard en peil van de aanwezige voorzieningen;
5. bereikbaarheid: zowel van werk en voorzieningen elders, als bereikbaarheid van buitenaf;
6. bestuur en organisatie: betrokkenheid van bewoners bij de lokale besluitvorming.

Elk van deze aspecten kan nog weer nader worden gedetailleerd. De door Beeksma (1995) uitgewerkte checklist van voor leefbaarheid relevante aspecten kan hier als voorbeeld gelden (zie bijlage 1). Bij deze indeling zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn deze aspecten niet opgesteld om beleidsvoornemens te evalueren. Deze, naar zijn aard pragmatische indeling is tot nu toe vooral toegepast bij het inventariseren van kansen en bedreigingen van de leefbaarheid (in het vorige hoofdstuk aangeduid als leefbaarheidsscan). In de tweede plaats lijkt deze indeling vooral toegesneden op de definitie van leefbaarheid uit de jaren '70; dat wil zeggen op leefbaarheidsvraagstukken als gevolg van verdunningsprocessen met een sterke nadruk op de lokale situatie.

Uit de probleemanalyse van het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat leefbaarheidsvraagstukken inmiddels een veel grotere verscheidenheid kennen; ze hangen zowel samen met processen van verdunning als verbreding en zijn steeds vaker een onbedoeld neveneffect van besluiten op andere beleidsterreinen. Om recht te doen aan de aard en de verscheidenheid van leefbaarheidsvraagstukken, wordt een nieuwe indeling voorgesteld, die aanhaakt bij een indeling naar vier omgevingscategorieën, namelijk:

1. sociaal-ruimtelijke aspecten;
2. sociaal-culturele aspecten;
3. sociaal-economische aspecten;
4. politiek-bestuurlijke aspecten.

De hiervoor genoemde categorieën zijn paraplu-begrippen. In bijlage 2 is een eerste aanzet gegeven om deze begrippen uit te werken tot een checklist met leefbaarheidsaspecten. Het gebrek aan kennis over (de hele range aan) leefbaarheidsvraagstukken bemoeilijkt vooralsnog een verdere operationalisering van deze categorieën in hanteerbare criteria. Afhankelijk van de specifieke situatie dienen aspecten geselecteerd en criteria verder geconcretiseerd te worden. Om recht te doen aan het subjectieve en contextgebonden karakter van leefbaarheidsvraagstukken dient de perceptie van

betrokkenen op leefbaarheidsvraagstukken en het gewicht dat zij toekennen aan diverse leefbaarheidsaspecten zwaar te wegen.

Ter verduidelijking van de voorgestelde indeling in omgevingsaspecten wordt hieronder een voorbeeld uitgewerkt. Het gaat om aspecten die betrokken worden in een onderzoek naar de effecten van de bouw en aanleg van een vakantiebungalowpark op een nabijgelegen dorp.

Sociaal-ruimtelijke aspecten
De aandacht richt zich vooral op aspecten van 'onteigening' van de nabije omgeving van het dorp. De aanleg van het bungalowpark leidt niet alleen tot een functieverandering, maar leidt er ook toe dat een voorheen algemeen toegankelijk gebied, waar iedereen kon fietsen, de hond kon uitlaten en op een bankje kon zitten, geprivatiseerd wordt; volgens de plannen zullen de toegangswegen van het park van slagbomen worden voorzien.

Sociaal-culturele aspecten
Met de aanleg van het park doet een groep van semi-permanente bewoners zijn intrede in het dorp. In bepaalde perioden van het jaar is de plaatselijke bevolking niet alleen omvangrijker, maar ook pluriformer. In dat verband wordt onderzocht wat de mogelijke invloed daarvan zou kunnen zijn op het niveau en de verscheidenheid van lokale publieke voorzieningen en op het sociale leven.

Sociaal-economische aspecten
Met name de werkgelegenheidsaspecten worden belangrijk gevonden. Naast tijdelijke effecten, verbonden met de bouw en aanleg van het park, krijgen permanente effecten, waaronder werkgelegenheid verbonden met het beheer van het park aandacht. Naar verwachting zal het vooral gaan om eenvoudige werkzaamheden, zoals het schoonmaken van de vakantiebungalows.

Politiek-bestuurlijke aspecten
Het plan tot ontwikkeling van het bungalowpark was voor de meeste bewoners van het dorp een volstrekte 'verrassing'. Deze voorgeschiedenis speelt een belangrijke rol in de weerstand die er tegen het plan bestaat. De aard van het plan- en besluitvormingsproces en de eventuele mogelijkheden voor betrokkenen om alsnog een inbreng te hebben in dit proces worden als een belangrijk aandachtspunt voor de leefbaarheid beschouwd.

2.4 De leefbaarheidseffectrapportage: reactief of interactief?

Met de leefbaarheidseffectrapportage wordt beoogd leefbaarheidsaspecten op een volwaardige en systematische wijze in de besluitvorming mee te laten wegen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de leefbaarheidseffectrapportage aansluit bij en ingebed wordt in het beleids- en besluitvormingsproces. In deze studie gaat het ons vooral om beleidsprocessen waarbij functieveranderingen in het geding zijn als gevolg van verdunnings- en verbredingsprocessen in het landelijk gebied. In het eerste hoofdstuk is betoogd dat functieveranderingen in het landelijk gebied in beleidsmatig opzicht langs twee wegen tot stand komen.

Aan de ene kant is er beleid, dat zich richt op functieveranderingen, die zich slechts laten realiseren via (grootschalige) *projectmatige ingrepen*; functieveranderingen vinden in dat geval schoksgewijs plaats. Een voorbeeld is de aanleg van de Betuwelijn. Kenmerkend voor dit type functieverandering is dat in het planproces een concreet voorstel ontwikkeld wordt voor deze ingreep. Het project wordt niet ingegeven door de zorg voor leefbaarheid maar dient een concreet, vaak sectoraal doel. Belangrijke actoren in een dergelijk plan- of beleidsproces zijn: 1) de initiatiefnemer; dit kan de overheid zijn, maar de initiatiefnemer kan ook een projectontwikkelaar zijn of bijvoorbeeld een energiebedrijf met een plan tot aanleg van een windmolenpark en 2) het bevoegd gezag (rijks-, provinciale of gemeentelijke overheid) dat de voorgenomen ingreep beoordeelt. Het beleidsproces krijgt in belangrijke vorm in het samenspel van deze actoren; andere actoren staan op afstand.

Aan de andere kant is er beleid, dat zich richt op het bewerkstelligen van een *geleidelijk veranderingsproces*. Te denken valt aan vormen van gebiedsgericht beleid, waarin er naar gestreefd wordt om verschillende, vaak samenhangende problemen, op te lossen. Kenmerkend voor een dergelijk beleidsproces is dat er niet één, sectoraal doel wordt nagestreefd maar dat het beleidsvoornemen breed geformuleerd is. Vaak worden naast verbetering van de milieu-, natuur- en landschappelijk kwaliteit ook landbouwkundige en economische doelen nagestreefd. Ook deze functieveranderingen worden meestal niet alleen ingegeven door de zorg om leefbaarheid; leefbaarheid vormt hoogstens één van de aspecten. Anders dan bij projectmatige ingrepen zijn actoren in dit geval niet duidelijk te scheiden in initiatiefnemer en bevoegd gezag. Er zijn verscheidene publieke en private actoren die in het beleidsproces participeren en gezamenlijk zoeken naar een ontwikkelingsrichting voor de regio. Dit beleidsproces weerspiegelt een andere, meer communicatieve aanpak van complexe, samenhangende problemen in landelijke gebieden, in een samenspel van publieke en private actoren (Driessen, Glasbergen e.a., 1995).

Aan de wijze waarop vorm gegeven wordt aan projectmatige respectievelijk procesmatige veranderingen in het landelijk gebied ligt een verschillend beleidsvormingsproces ten grondslag. Procesmatige functieveranderingen komen in toenemende mate tot stand

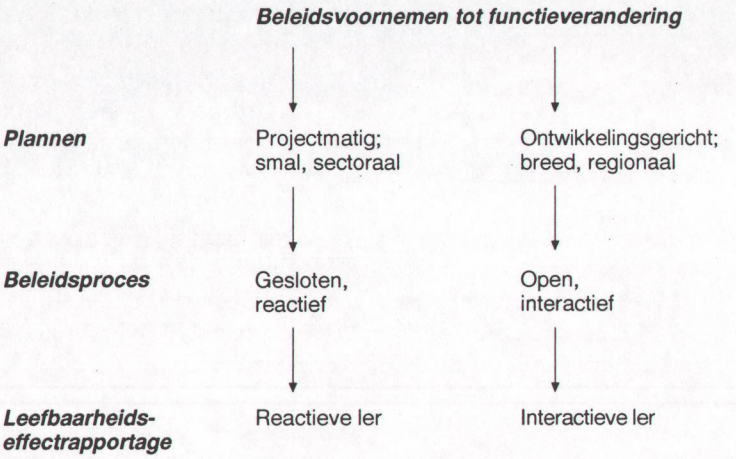
in een open beleidsproces, dat aangeduid kan worden in termen van *interactieve beleidsvorming*. In een interactief proces treden de gesprekspartners open met elkaar in *dialoog* (B & A groep, 1996). De beleidsvorming bij projectmatige ingrepen kenmerkt zich door een meer gesloten karakter van het beleidsproces. In dit type beleidsproces zijn de mogelijkheden van de verschillende actoren om bij te dragen beperkt tot *reageren* op een beleidsvoornemen (B & A groep, 1996).

De scheidslijn tussen deze beleidsvormen is in de praktijk overigens vaak minder scherp dan hier gesuggereerd wordt. Een beleidsproces kan meer of minder interactief zijn; van geringe tot grote inbreng van actoren. Ook kan de mate van interactie variëren in verschillende stadia van het beleidsproces; bijvoorbeeld wanneer de beleidsvoorbereiding reactief is, maar de uitvoering interactief.

Ondanks deze relativering kan gesteld worden dat er grote verschillen zijn in de manier waarop functieveranderingen, voor zover onderwerp van beleid, hun beslag krijgen. Om aan te kunnen sluiten bij de twee typen beleidsprocessen zijn twee varianten van een leefbaarheidseffectrapportage noodzakelijk.

De leefbaarheidseffectrapportage die zich richt op leefbaarheidseffecten als gevolg van grootschalige, projectmatige ingrepen in het landelijk gebied vertoont overeenkomsten met andere typen effectrapportages, zoals de milieu-, de veiligheid- en de bestuurseffectrapportage, waarbij eveneens wordt gereageerd op een concreet beleidsvoornemen. Deze ler wordt de *reactieve leefbaarheidseffectrapportage* genoemd. In het nu volgende hoofdstuk wordt de opzet voor de reactieve ler uitgewerkt.

Aan de meer procesmatige functieveranderingen ligt een nieuwe aanpak ten grondslag. Dit levert ook een nieuw type effectrapportage op, dat aansluit bij het type beleidsproces waarin publieke en private actoren gezamenlijk tot definiëring, oplossing en aanpak van problemen komen. Deze ler wordt de *interactieve leefbaarheidseffectrapportage* genoemd. Hoewel de lessen die in dit hoofdstuk geleerd zijn over beleidsevaluatie ook gelden voor deze leefbaarheidseffectrapportage, kunnen de andere effectrapportages niet als referentie dienen voor de opzet van de interactieve ler. In hoofdstuk vier wordt onderzocht op welke wijze leefbaarheidsaspecten in het interactieve beleidsproces ingebracht en meegewogen kunnen worden.



Figuur 2: Beleidsvorming en de leefbaarheidseffectrapportage

3 De reactieve leefbaarheidseffectrapportage

In het vorige hoofdstuk is erop gewezen dat er de laatste jaren diverse effectrapportages zijn ontwikkeld naast de reeds bestaande milieu-effectrapportage. De reactieve ler komt met de eerder besproken effectrapportages op een belangrijk punt overeen; ook in dit geval wordt *gereageerd op* een (concreet) beleidsvoornemen.

Van de diverse effectrapportages heeft tot nog toe alleen de milieu-effectrapportage een vaste, wettelijke plaats in het beleidsproces verworven. De uitvoering wordt zeer degelijk en grondig aangepakt en de rapporten met de adviezen worden door beslissende overheidsinstanties serieus genomen.

Mer en ler hebben enkele interessante raakvlakken. In de eerste plaats vervullen ze beide een waarborgfunctie. Zoals de ler aandacht voor leefbaarheidsaspecten in de besluitvorming moet vergroten, moet de mer zorgdragen voor een volwaardige inbreng van milieu-, natuur- en landschappelijke aspecten in de besluitvorming. Belangrijker nog is dat het type ingrepen waarop de reactieve ler zich richt, gedeeltelijk overeenkomt met het type ingrepen dat aan de orde is in de milieu-effectrapportage. De aanleg van de Betuwelijn en grootschalige recreatieprojecten zijn voorbeelden van merplichtige activiteiten; gezien de impact op de leefbaarheid is in dit geval ook een reactieve ler wenselijk. Tegen die achtergrond rijst de vraag in hoeverre het zinvol en mogelijk is de ler aan te haken bij de mer.

3.1 Aanhaken bij de milieu-effectrapportage?

Integratie in de mer?
Een belangrijke vraag voor het ontwikkelen van de reactieve ler is of er een aparte procedure voor de reactieve ler moet worden opgezet, waarbij de mer-procedure als voorbeeld kan dienen, of dat er gestreefd moet worden naar integratie in de mer-procedure.

Uitvoering van een afzonderlijke, reactieve ler bij projecten waarvoor óók al een Milieu-effectrapport opgesteld moet worden, roept naar verwachting veel weerstand op, maakt het beleids- en besluitvormingsproces onnodig complex en zal het (bestuurlijk) draagvlak voor de reactieve ler geen goed doen. Veel beter lijkt het onder deze omstandigheden te streven naar integratie van de ler in de mer.

Huidige ontwikkelingen laten zien dat integratie van de ler bij de milieu-effectrapportage geen luchtkasteel is. Zo heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een studie laten doen naar integrale effectrapportages (1995) bij infrastructuurprojecten. De leefbaarheidseffectrapportage wordt daarin als één van de rapportages genoemd die in

de milieu-effectrapportage geïntegreerd kunnen worden. De reikwijdte van het begrip milieu in de Wet Milieubeheer, waarvan de mer een onderdeel uitmaakt, verzet zich niet noodzakelijk tegen een dergelijke verruiming; het gaat om de fysieke omgeving van de mens. Daarbij worden ook effecten op de leefomgeving meegenomen (bijvoorbeeld Integraal Milieu-effectrapport Schiphol). Wel wordt het begrip leefbaarheid in dit verband beperkt opgevat. Men beperkt zich tot aspecten als geluidshinder, veiligheid en gezondheid, waarbij bovendien aan de meer subjectieve betekenis daarvan geen aandacht wordt besteed. Door het toepassen van de methoden van de reactieve ler zouden leefbaarheidseffecten in de toekomst beter onderzocht en geordend kunnen worden en in een eventuele geïntegreerde milieu-effectrapportage een volwaardige plaats kunnen krijgen.

Echter, niet in alle gevallen waar sprake is van ingrijpende leefbaarheidseffecten zal de mer-plicht gelden. Te denken valt bijvoorbeeld aan grootschalige projecten, gericht op bosaanleg of natuurontwikkeling. In die gevallen ligt de uitvoering van een afzonderlijke, reactieve ler voor de hand.

Conclusie
Als de voorgenomen activiteit mer-plichtig is, levert integratie van de reactieve ler bij de milieu-effectrapportage naar onze mening de beste voorwaarde om leefbaarheidsaspecten een rol te laten spelen bij de besluitvorming en gezien de geschetste ontwikkelingen zien wij daarvoor ook interessante kansen. Een punt dat verder onderzocht dient te worden, is bij welke milieu-plichtige activiteiten een reactieve ler geïntegreerd moet worden en voor welke andere projecten een afzonderlijke reactieve ler eventueel zou moeten worden uitgevoerd.

3.2 Naar een operationalisatie van de reactieve ler

Typen effecten
In het vorige hoofdstuk hebben we een onderscheid gemaakt in beoogde en niet-beoogde effecten; deze laatste zijn nog weer onderverdeeld naar directe en indirecte effecten. Kenmerkend voor de reactieve ler is dat leefbaarheidseffecten geen doel van het beleid zijn, maar een gevolg van de voorgenomen ingreep. De vooronderstelling is namelijk dat de ingrepen waar het hierover gaat, zoals infrastructurele werken en grootschalige natuurontwikkelingsprojecten niet zijn ingegeven door de zorg voor leefbaarheid. De reactieve ler doet daarom alleen uitspraken over de niet-beoogde effecten van de voorgenomen ingreep op de leefbaarheid. In principe worden zowel de directe als de indirecte effecten in de ler onderzocht, maar gezien het gebrek aan kennis over de leefbaarheidseffecten van grootschalige ingrepen in het landelijk gebied, verdient het onderzoek naar de directe effecten van ingrepen op de leefbaarheid prioriteit.

Meten van effecten
Gezien het gebrek aan kennis over de gevolgen van (grootschalige) functieveranderingen in het landelijk gebied voor de leefbaarheid, zal informatie over leefbaarheidseffecten van voorgenomen maatregelen en ingrepen in eerste instantie vooral via de intuïtieve benadering verworven moeten worden.

Om een beeld te krijgen van wat er in de regio leeft kunnen deskundigen inventariserende gesprekken voeren met bijvoorbeeld Dorpsbelangen-organisaties, Vereniging van Kleine Kernen, Bond van Plattelandsvrouwen en vertegenwoordigers van de gemeente. Aan de hand van deze gesprekken kunnen deskundigen voor ieder project relevante aspecten uit een checklist (zie de bijlagen 1 en 2) selecteren en deze geselecteerde aspecten verder concretiseren. Omdat er zo weinig onderzoek is gedaan naar de gevolgen van functieveranderingen in het landelijk gebied op de leefbaarheid, zal het ook voor deskundigen niet altijd eenvoudig zijn om tot (nauwkeurige) uitspraken over de te verwachten leefbaarheidseffecten te komen. Met behulp van de Delphi-methode (Dessing, 1978) zouden de verscheidene deskundigen tot overeenstemming kunnen komen over de vraag welke leefbaarheidseffecten verwacht kunnen worden en hoe deze te waarderen zijn. De waarde van de uitspraken kan daardoor toenemen.

Integratie van de ler in de mer stelt voorwaarden aan de reactieve ler. Op dit moment kan de ler daar maar in beperkte mate aan voldoen. Gezien de beperkt beschikbare kennis waarop de sociale effectrapportages terug kunnen vallen, is het vergelijken van de effecten van de verschillende scenario's (de autonome ontwikkeling, de voorgenomen ingreep en alternatieven) problematisch. Dit levert een spanningsveld op met de mer, waarin de vergelijking van alternatieven een belangrijk plaats inneemt. Een reden om van integratie af te zien is dat echter niet. Integratie in de mer-procedure biedt mogelijkheden om kennis over leefbaarheidsaspecten te vergroten en zo het spanningsveld te verkleinen. Zo moeten in een milieu-effectrapport ook leemtes in kennis aangegeven worden; onder andere door het uitvoeren van ex post evaluatie kan hier meer kennis over verkregen worden.

Integratie van de reactieve ler in de milieu-effectrapportage stelt niet alleen eisen aan de reactieve ler maar vraagt ook aanpassingen van de milieu-effectrapportage, onder andere in organisatorische zin. Om het leefbaarheidsbelang naast het milieubelang een volwaardige plaats in de rapportage te geven, moet de Commissie voor de milieu-effectrapportage worden uitgebreid met deskundigen op het gebied van leefbaarheid. Zo kunnen ook leefbaarheidsdeskundigen zitting krijgen in de werkgroep die het bevoegd gezag adviseert: in eerste instantie over de richtlijnen voor de inhoud van het rapport en later over volledigheid, juistheid en kwaliteit van het integrale milieu-effectrapport.

Een belangrijk onderdeel van de mer is het ontwikkelen van alternatieven waaronder het meest milieuvriendelijke alternatief. Het ontwikkelen van het beste leefbaarheidsalternatief, bedoeld om de vanuit leefbaarheidsoogpunt meest gewenste ontwikke-

ling aan te geven, vormt in navolging van de mer een belangrijk aspect van de reactieve ler (zie hiervoor ook de drie gefingeerde cases van de reactieve ler in 3.4).

Presentatie van effecten
De keuze om de reactieve ler, indien mogelijk, te integreren bij de milieu-effectrapportage stelt eisen aan de presentatie van de leefbaarheidseffecten; een overzichtelijke weergave van leefbaarheidseffecten is essentieel. In de milieu-effectrapportage wordt er naar gestreefd om effecten zoveel mogelijk kwantitatief uit te drukken en deze vervolgens met behulp van multi-criteria analyse of levenscyclus-analyse zo goed mogelijk te ordenen. Vermeden moet worden dat effecten, zoals in de bestuurs- en emancipatie-effectrapportage het geval is, enkel beschrijvend worden weergegeven. Een kwalitatieve waardering van effecten kan op een ordinale schaal weergegeven worden. In enkele case-studies, gericht op experimentele toepassing van de ler, is hier ook al enige ervaring mee opgedaan (zie voor een voorbeeld bijlage 4).

3.3 Stappenplan voor de reactieve ler

Indien een reactieve ler wenselijk wordt gevonden met betrekking tot een beleidsvoornemen, waarvoor tevens de mer-plicht geldt, verdient integratie van de reactieve ler bij de mer-procedure de voorkeur (de A-variant in figuur 2). Echter, niet voor alle ingrepen die grote gevolgen voor de leefbaarheid hebben, geldt dat een mer wordt toegepast. Indien de voorgenomen activiteit niet mer-plichtig is, moet voor de reactieve ler een aparte procedure gestart worden (de B-variant in figuur 2).

Hieronder vindt een uitwerking plaats van de procedure van de twee varianten van de reactieve ler; de integrale milieu-effectrapportage (A) en de (afzonderlijke) reactieve leefbaarheidseffectrapportage (B). In paragraaf 3.4 zullen de integrale mer en de afzonderlijke reactieve ler verder geconcretiseerd worden aan de hand van een drietal gefingeerde cases.

Variant A: de integrale milieu-effectrapportage
Voor de integrale mer-procedure, waarbij de reactieve ler wordt geïntegreerd in de mer-procedure, is de bestaande mer-procedure richtinggevend. Een uitwerking daarvan is gegeven op de volgende pagina.

De mer is geen besluitvormingsprocedure, maar een hulpmiddel bij bestaande procedures: de mer-procedure dient om informatie te verkrijgen die nodig is om een besluit te nemen in een andere procedure, bijvoorbeeld in een vergunning- of bestemmingsplanprocedure, of in een procedure voor een Planologische Kernbeslissing (PKB). De mer-procedure staat dus niet op zichzelf maar wordt altijd gekoppeld aan een besluitvormingsprocedure; de 'moederprocedure' (Van de Geest en Delleman, 1996). Bij de mer-procedure zijn verschillende actoren betrokken, namelijk: *initiatiefnemer*, *bevoegd gezag* (één of meer overheidsinstanties, het bevoegd gezag kan overigens tegelijkertijd initiatiefnemer zijn), *wettelijke adviseurs* en *Commissie voor de mer* (Cmer). De Commissie bestaat uit een presidium, ongeveer 300 deskundigen en een secretariaat. De Cmer is ingesteld om de kwaliteit van milieu-effectrapporten te bewaken en te bevorderen en vervult daarmee een belangrijke rol als onafhankelijk adviseur van het bevoegd gezag.

De mer-procedure kent zeven fasen:

1. De eerste fase heeft het karakter van een *voorfase*. Hierin meldt de initiatiefnemer de MER-plichtige activiteit aan bij het bevoegd gezag. Er wordt een startnotie opgesteld op basis waarvan het bevoegd gezag kan beslissen of een Milieu-effectrapportage al of niet moet worden uitgevoerd.
2. De tweede fase is die van het *vooroverleg*. Hierin worden mede op basis van advisering van de Cmer en van inspraak, richtlijnen afgesproken waaraan het Milieu-effectrapport moet voldoen.
3. De derde fase is bedoeld voor het *opstellen van het Milieu-effectrapport (MER)*. In het MER worden alle belangrijke milieugevolgen van een activiteit en van alle in redelijkheid in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang beschreven. Tot de alternatieven behoren in ieder geval een beschrijving van het zogenaamde nul-alternatief (de beginsituatie of de situatie die ontstaat indien het voornemen niet gerealiseerd wordt, ook wel autonome ontwikkeling genoemd) en het zogenaamde milieu-alternatief.
4. In de vierde fase vindt een *aanvaardbaarheidsbeoordeling* plaats van het MER door het bevoegd gezag aan de hand van de richtlijnen.
5. In de vijfde fase vindt *inspraak en advies* plaats door de wettelijke adviseurs en geeft de Cmer een *toetsingsadvies* over het MER.
6. De zesde fase staat in het teken van *besluitvorming* door het bevoegd gezag en vaststellen van het evaluatieprogramma.
7. Tijdens of na het uitvoeren van de activiteiten voert het bevoegd gezag een *evaluatie* uit (ex post evaluatie). Daarbij wordt onderzocht in hoeverre de voorspellingen uit het MER juist zijn geweest en of de effecten die optreden binnen de gestelde grenzen blijven.

Bij het uitvoeren van een integrale mer moeten leefbaarheidsaspecten geïntegreerd worden in de startnotitie (fase 1), de richtlijnen (fase 2) en het integrale milieu-effectrapport (fase 3). Bovendien moeten leefbaarheidseffecten naast milieu-effecten een volwaardige plaats in de afweging krijgen. In voorkomende gevallen kan dat aanleiding zijn om naast het beste milieualternatief ook het beste leefbaarheidsalternatief te ontwikkelen. Het serieus ter hand nemen van de ex post evaluatie, de laatste fase in de mer-procedure, draagt bij tot een vergroting van de kennis over leefbaarheidsaspecten.

Procedure:
De *Startnotitie* (mer-fase 1) markeert de officiële start van de procedure. De initiatiefnemer geeft globale informatie over het 'wat', 'waar' en 'waarom' van zijn plannen.
Inhoudseisen:
- Naam en adres van de initiatiefnemer;
- Het waarom van de activiteit (een aanduiding van hetgeen met de activiteit wordt beoogd);
- De plaats of plaatsen waar de activiteit is gepland;
- Het besluit waarvoor het milieu-effectrapport wordt gemaakt;
- Een overzicht van andere relevante besluiten;
- Een globale aanduiding van de milieu- en leefbaarheidsgevolgen.

De *richtlijnen* (mer-fase 2) zijn leidraad bij het opstellen van het milieu-effectrapport en zijn richtinggevend (maar niet bindend) voor de inhoud.
Mogelijke structuur:
- Probleemstelling en doel;
- Voornemen en alternatieven;
- Bestaande situatie en autonome ontwikkeling;
- Effectbeschrijving;
- Vergelijking van voornemen en alternatieven;
- Leemten in kennis;
- Samenvatting;
- Algemene zaken m.b.t. de vorm en de presentatie van het integrale MER.

Een *integraal milieu-effectrapport (integrale MER)* (mer-fase 3) is een openbaar document waarin van een voorgenomen activiteit en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven de te verwachten gevolgen voor het milieu en de leefbaarheid in hun onderlinge samenhang op systematische en zo objectief mogelijke wijze worden beschreven.
Inhoudseisen:
- Beschrijving van doel- en probleemstelling;
- Beschrijving van voornemen en alternatieven;
- Overzicht besluiten: te nemen besluit, eerder genomen besluiten die relevant zijn voor de activiteit en relevante vervolgbesluiten;
- Beschrijving bestaande toestand en autonome ontwikkeling;

- Beschrijving milieu- en leefbaarheidsgevolgen;
  (leefbaarheidsgevolgen weergeven voor verschillende groepen betrokkenen);
- Vergelijking voornemen en alternatieven;
- Overzicht leemten in kennis;
- Samenvatting.

Variant B: de (afzonderlijke) reactieve leefbaarheidseffectrapportage

In tegenstelling tot de mer die wettelijk geregeld is, kent de ler geen wettelijk kader. De inhoudseisen die wij aan de reactieve ler stellen, zijn geïnspireerd op de mer-procedure en zijn op te vatten als richtlijnen voor de opzet van het onderzoek en het schriftelijke verslag. Gezien de beperkt beschikbare informatie over leefbaarheids-vraagstukken als gevolg van functieveranderingen en de problemen die zich voordoen bij het vergelijken van effecten van verschillende alternatieven, zal het onderzoek zich in de meeste gevallen beperken tot het in kaart brengen van de verwachte leefbaar-heidseffecten van de voorgenomen ingreep, het aangeven van compensatiemaatregelen en het ontwikkelen van het beste leefbaarheidsalternatief. Afhankelijk van de omstan-digheden (beschikbaarheid van informatie) kan besloten worden om het onderzoek al dan niet uit uit te breiden en de effecten van verschillende uitvoerings-, inrichtings-, en/of locatie-alternatieven met elkaar te vergelijken.

Procedure:

Gezien het ontbreken van een wettelijk kader wordt voorgesteld om de startnotitie (zie mer-procedure) te integreren bij de *richtlijnen*. Deze richtlijnen zijn een leidraad voor het opstellen van het leefbaarheidseffectrapport.

Inhoudseisen:

- Beschrijven doel van de activiteit, de lokatie en de initiatiefnemer van de activiteit;
- Aangeven welke leefbaarheidseffecten onderzocht moeten worden;
- Aangeven hoe de leefbaarheidseffecten onderzocht gaan worden (interviews, enquête, literatuurstudie enz.).

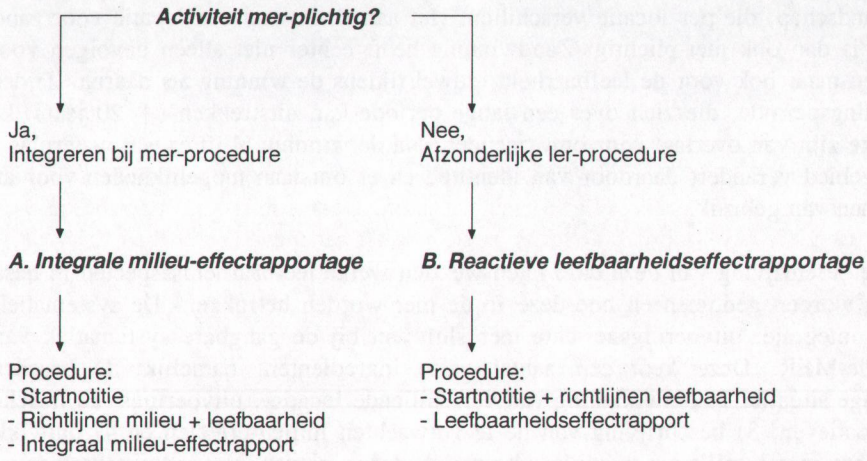
De resultaten van het onderzoek naar de leefbaarheidseffecten van de voorgestelde in-greep/activiteit worden gepresenteerd in het *Leefbaarheidseffectrapport* (LER).

Inhoudseisen

- Beschrijving van doel- en probleemstelling;
- Beschrijving van voornemen;
- Beschrijving van leefbaarheidsgevolgen (onderscheiden naar groepen betrokke-nen);
- evt. Beschrijving alternatieven in de uitvoering en/of compensatiemaatregelen;
- evt. Vergelijking van voornemen en alternatieven voor onderscheiden groepen betrokkenen;
- Overzicht leemten in kennis;
- Samenvatting.

In de hierboven beschreven procedure wordt aangesloten bij de stappen uit de mer-procedure. Door het ontbreken van een wettelijk kader kent de reactieve ler geen formele regeling met betrekking tot controlerende organen en ler-plichtige activiteiten. Belangrijke vragen zijn dan ook: 'wie doet wat?', 'wie is verantwoordelijk?', 'wie controleert?', 'wanneer een reactieve ler?' en 'wie betaalt?'.
In navolging van de Commissie mer is het logisch om een onafhankelijke commissie de kwaliteit van de ler-procedure te laten bewaken. Deze commissie moet bestaan uit een voorzitter die bij voorkeur ervaring heeft met de reactieve ler en een drie- of viertal leden die actief zijn in regionale (leefbaarheids)organisaties. Het bevoegd gezag moet de richtlijnen en het LER goedkeuren.

Aan de hand van de lijst met mer-plichtige activiteiten, waarin voor sommige activiteiten drempelwaarden zijn opgenomen, besluit het bevoegd gezag of een mer-procedure moet worden gestart. Het zou voor de hand liggen voor de reactieve ler ook een dergelijke lijst op te stellen, gezien de aard van het instrument, het soort ingrepen waar de reactieve ler zich op richt en het streven naar integratie met de mer. Een dergelijke lijst kan, zolang de reactieve ler niet berust op een wettelijke basis, geen *ler-plicht* aangeven, maar kan een houvast bieden voor betrokken partijen. Uit de derde case, de afzonderlijke reactieve ler, blijkt dat bij de milieu-effectrapportage alleen bekeken wordt of de afzonderlijke activiteiten onder de drempelwaarde blijven. Voor de ler is een dergelijke drempelwaarde niet eenvoudig te operationaliseren. Een voorgenomen activiteit (of verscheidene tegelijk) staat niet los van de context waarin die moet plaatsvinden, maar vormt onderdeel van het 'verhaal' van een gebied. Een relatief kleine ingreep kan in een gebied dat door allerlei veranderingen al langer onder druk staat de leefbaarheid onaanvaardbaar aantasten. De drempelwaarde - wanneer is een activiteit niet meer toelaatbaar? - is bij leefbaarheid dus ook afhankelijk van de context. Het opstellen van een lijst met ler-'plichtige' activiteiten en daarbij horende drempelwaarden, voldoet dan ook niet. Het ontwikkelen van criteria aan de hand waarvan activiteiten vooraf globaal kunnen worden ingeschat op leefbaarheidseffecten, verdient de voorkeur.



Figuur 3: Stappenplan reactieve ler

3.4 Drie gefingeerde cases

We besluiten dit hoofdstuk over de reactieve ler met een drietal gefingeerde cases van een reactieve ler. De eerste twee cases zijn voorbeelden van een integrale mer. In de beschrijving van deze cases zal aandacht besteed worden aan de wijze waarop leefbaarheidsaspecten in de mer geïntegreerd kunnen worden. In het eerste voorbeeld gaat het om een uitvoeringsgerichte mer, in het tweede om een strategische mer. De laatste case is een voorbeeld van een project dat niet mer-plichtig is, maar wel belangrijke gevolgen heeft voor de leefbaarheid.

Case 1: Integrale mer zandwinningslocatie
Deze eerste case heeft betrekking op een locatiekeuze voor zandwinning langs een van de grote rivieren. Naast locatie-alternatieven worden ook uitvoerings- en inrichtingsalternatieven in beschouwing genomen. Deze mer kan als uitvoeringsgericht worden getypeerd. Er worden operationele, voor uitvoering geschikte alternatieven uitgewerkt; aan de hand daarvan worden de effecten waar mogelijk kwantitatief ingeschat.

De betreffende provincie maakt een voorselectie tot 5 à 6 potentiële locaties aan de hand van een aantal criteria, waarvan het voorkomen van zand op een winbare diepte natuurlijk een eerste voorwaarde is. Zandwinning heeft gevolgen voor milieu, natuur

en landschap, die per locatie verschillen. Het aanwijzen van een locatie voor zandwinning is dan ook mer-plichtig. Zandwinning heeft echter niet alleen gevolgen voor het milieu maar ook voor de leefbaarheid, zowel tijdens de winning als daarna. Tijdens de winningsperiode, die zich over een lange periode kan uitstrekken (± 20 jaar), kan er sprake zijn van overlast voor omwonenden. Na de winning blijft er een waterplas over; het gebied verandert daardoor van identiteit en er ontstaan mogelijkheden voor andere vormen van gebruik.

In de beschrijving van deze case laten we zien welke leefbaarheidsaspecten in beschouwing worden genomen en hoe deze in de mer worden betrokken. De systematiek van deze integrale, uitvoeringsgerichte mer sluit aan bij de gangbare systematiek van een locatie-MER. Deze kent een aantal vaste ingrediënten, namelijk: 1) beschrijving huidige situatie, 2) ontwikkeling van verschillende locatie-, uitvoerings- en inrichtingsalternatieven, 3) beschrijving van de te verwachten milieu-effecten en 4) ontwikkeling van het meest milieuvriendelijke alternatief. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

1. Beschrijving bestaande situatie en autonome ontwikkeling
De bestaande situatie en de te verwachten ontwikkelingen zonder ontgronding worden beschreven aan de hand van aspecten van milieu, natuur, landschap en leefbaarheid. De effecten van zandwinning zullen naar verwachting op deze terreinen het sterkst zijn.
Wat de leefbaarheid betreft richt de beschrijving zich met name op een drietal sociaal-ruimtelijke aspecten (ontleend aan Lengkeek, e.a., 1997): het *huidige gebruik* van de verschillende potentiële locaties; hoe is het gebruik en wie zijn de gebruikers; de *huidige belevingswaarde*; hoe wordt de verschijningsvorm van de verschillende locaties gewaardeerd; en de *huidige toeëigeningswaarde*; in hoeverre ervaren betrokkenen de locaties als behorend tot hun leefomgeving? Deze beschrijving dient als een referentiekader bij de beschrijving en beoordeling van de te verwachten leefbaarheidseffecten.

De lokale leefbaarheidssituatie wordt onderzocht aan de hand van een beknopte leefbaarheidsscan. De scan vormt een hulpmiddel bij het beantwoorden van vragen als: hoe worden de huidige gebruiks-, belevings- en toeëigeningswaarde beoordeeld, is er behoefte aan bepaalde vormen van werkgelegenheid of mogelijkheden voor specifieke vormen van recreatie? De kennis die via de leefbaarheidsscan wordt verworven is niet alleen van belang voor de ontwikkeling van alternatieven die de leefbaarheid zo min mogelijk schaden, maar ook voor de ontwikkeling van alternatieven die bijdragen aan een vergroting van de leefbaarheid; mogelijke bedreigingen voor leefbaarheid worden omgezet in kansen!

2. alternatieven: locatie-, uitvoerings- en inrichtingsalternatieven
De in beschouwing genomen *locatiealternatieven* zijn de door de provincie geselecteerde potentiële wingebieden.

De *uitvoeringsalternatieven* verschillen van elkaar op het punt van algemene verzachtende maatregelen en locatiegebonden maatregelen. Om de negatieve leefbaarheidseffecten gedurende de uitvoeringstermijn zo gering zo gering mogelijk te laten zijn, is het van belang om de winningsperiode zo kort mogelijk te houden en de verkeersoverlast als gevolg van zware transporten zoveel mogelijk te beperken. Naast alternatieve maatregelen met een algemene strekking, worden ook per locatie alternatieve mogelijkheden geschetst.

De verschillende *inrichtingsalternatieven* geven een range van mogelijke vormen van inrichting. Bij de ontwikkeling van de alternatieven wordt kennis omtrent leefbaarheidsaspecten mee in beschouwing genomen. Uit de uitgevoerde leefbaarheidsscan blijkt dat de diverse locaties niet alleen laag scoren op belevingswaarde, maar ook op toeëigeningswaarde; dat laatste wil zeggen dat men het gebied niet als een belangrijk onderdeel van de dagelijkse leefomgeving ziet. De gebruikwaarde beperkt zich tot het domein van de landbouw. Uit de scan blijkt ook dat er op lokaal niveau een sterke behoefte bestaat aan nieuwe vormen van werkgelegenheid.
In een van de alternatieven ligt een sterk accent op natuurontwikkeling. Door het gebied selectief te ontsluiten, nemen gebruiks-, belevings- en toeëigeningswaarde van het gebied toe, zonder dat daarmee schade wordt gedaan aan de beoogde natuurwaarden. In een tweede alternatief ligt eveneens een sterk accent op natuurontwikkeling; in dit geval is het te ontwikkelen natuurgebied echter niet voor derden toegankelijk. Een deel van de oevers krijgt een sterk private inrichting, in de vorm van een hotel met congrescentrum en golfbanen; de plas draagt bij aan de exclusiviteit van de locatie. Met dit alternatief wordt tegemoet gekomen aan de vraag naar nieuwe werkgelegenheid; deze heeft een permanent (niet seizoensgebonden) karakter; de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toeëigeningswaarde blijven voor het merendeel van de lokaal betrokkenen echter laag. In een derde, sterk contrasterend alternatief krijgt de plas een uitgesproken openbaar karakter. Plas en oevers worden op een aantrekkelijke wijze ingericht voor de lokale gemeenschap, met mogelijkheden voor kleinschalige watersport en een vorm van natuurontwikkeling, die goed samengaat met extensieve vormen van recreatie, zoals wandelen en fietsen. Voor lokaal en regionaal betrokkenen nemen de belevingswaarde, de toeëigeningswaarde en de gebruikswaarde duidelijk toe. Kansen voor het creëren van enige nieuwe werkgelegenheid liggen er met name in het zomerseizoen.

3. Weergave van milieu- en leefbaarheidseffecten
Bij de weergave van de verschillende milieu- en leefbaarheidseffecten wordt een onderscheid gemaakt in *permanente* effecten (door het omzetten van land in water) en *tijdelijke* effecten (als gevolg van de werkzaamheden). Daarnaast wordt aangegeven of de effecten alleen *lokaal* zijn (ter plaatse van de ontgronding) of dat ze zich ook manifesteren in de omgeving van de afgraving, met andere woorden of er sprake is van *uitstralingseffecten*.
Permanente leefbaarheidseffecten met een lokaal karakter zijn het gevolg van de te verwachten veranderingen in gebruiks-, belevings- en toeëigeningswaarde van het

heringerichte gebied. Permanente uitstralingseffecten op de leefbaarheid betreffen bijvoorbeeld de te verwachten effecten op bereikbaarheid en toegankelijkheid van de wijdere omgeving van de zandwinningslocatie, doordat de nieuw gevormde plas als een barrière kan werken.
Tijdelijke leefbaarheidseffecten met een lokaal karakter hebben te maken met het feit dat de locatie voor lokaal betrokkenen niet langer bruikbaar is; tijdens de winning neemt naar verwachting ook de attractiviteit van de locatie af. Tijdelijke uitstralingseffecten zijn met name verbonden met het zware wegverkeer, dat met de zandwinning gepaard gaat.

4. Het meest milieuvriendelijke alternatief/het beste leefbaarheidsalternatief
Het meest milieu-vriendelijke alternatief 'sec' bestaat uit de minst schadelijke locatie vanuit natuurwetenschappelijk oogpunt met de beste potenties voor natuurbouw als nabestemming. Door de plas na voltooiing een natuurfunctie te geven, kunnen de verloren gegane natuurwaarden gecompenseerd worden. In het kader van een integrale reactieve ler dient echter ook aangegeven te worden hoe de leefbaarheid zo min mogelijk kan worden geschaad en hoe gedupeerde betrokkenen gecompenseerd kunnen worden. In dat verband verdienen ook de verschillende uitvoeringsalternatieven goede aandacht.
Omgekeerd dient in het beste leefbaarheidsalternatief aangegeven te worden hoe milieu, natuur en landschap zoveel mogelijk ontzien kunnen worden. Het beste leefbaarheidsalternatief wordt geconstrueerd uit een combinatie van de vanuit leefbaarheidsoogpunt beste locatievariant en het daarbij passende beste uitvoerings- en inrichtingsalternatief; hierin zijn in ieder geval negatieve leefbaarheidseffecten tot een minimum gereduceerd en wordt gestreefd naar het vergroten van de leefbaarheid.

Case 2: Integrale mer landinrichting
Een MER met betrekking tot een strategisch plan wordt een plan- of strategische MER genoemd. In verhouding tot de meer uitvoeringsgerichte MER's worden de alternatieven abstracter uitgewerkt en zijn de voorspellingen van de daarbij behorende milieu-effecten overwegend kwalitatief van karakter. De alternatieven worden meer als 'bandbreedtes' weergegeven.
Als hulpmiddel bij de besluitvorming over het Structuurschema Groene Ruimte zijn indertijd een tweetal MER's opgesteld, namelijk over landinrichting en openluchtrecreatie. In deze case wordt aangegeven hoe leefbaarheidsaspecten in een mer voor de landinrichting geïntegreerd zouden kunnen worden. De opzet van het reeds bestaande MER Landinrichting dient daarbij als referentie.

1. Beschrijving bestaande situatie
In het MER Landinrichting wordt de huidige situatie beschreven voor zes verschillende fysisch-geografische regio's: de hogere zandgronden, het rivierengebied, het laagveengebied, het zeekleigebied, de duinen en het heuvelland. De situatie van het milieu wordt beschreven aan de hand van de bekende ver-thema's: vermesting, verzuring, verdroging, versnippering, verstoring, verspreiding/verontreiniging. Voorzover deze

processen zich lenen voor een gebiedsgerichte aanpak, kan landinrichting daaraan een bijdrage leveren.

Voor de beschrijving van de leefbaarheidssituatie is deze opzet echter niet geschikt. Leefbaarheidsvraagstukken hangen niet in de eerste plaats samen met factoren van fysiek-ruimtelijke aard, maar veeleer met maatschappelijk-ruimtelijke processen, in hoofdstuk 1 aangeduid in termen van verdunning en verbreding. De beschrijving van de bestaande situatie zou zich dan ook met name op het voorkomen van leefbaarheidsvraagstukken als gevolg van verbreding en verdunning moeten richten. Om de regionale differentiatie in de aard van de vraagstukken tot uitdrukking te brengen zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van een indeling in 'onderdruk- en overdrukgebieden' of in een 'perifere, intermediaire en centrumzone'.

Voor zover leefbaarheidsvraagstukken samenhangen met de ruimtelijke inrichting, kan landinrichting hieraan een bijdrage leveren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verbetering van bereikbaarheid van kernen via infrastructurele maatregelen; aan het scheppen van mogelijkheden voor nieuwe functies zoals bepaalde vormen van recreatie; of aan versterking van de landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Niet altijd zullen maatregelen in het kader van landinrichting positief uitwerken op leefbaarheid; zo kan in het kader van landinrichting de toegankelijkheid van bepaalde gebieden worden beperkt met het oog op bescherming van milieu en natuur.

2. Het ontwikkelen van alternatieven

Voor leefbaarheid zijn twee alternatieven die in het MER Landinrichting genoemd worden interessant. Dit zijn 1) de intensiteit van de landinrichting en 2) het gewicht van de verschillende instrumenten van landinrichting, uitgedrukt in de verdeling van krediet over deze instrumenten.

Zowel de leefbaarheidseffecten als de milieu-effecten worden groter (in positieve en negatieve zin) als intensiever wordt ingegrepen en de omvang van het landinrichtingsproject groter wordt.

De meest toegepaste instrumenten van de landinrichting zijn: Herinrichting (HER), Herinrichting met bijzondere doelstelling (HBD) en Ruilverkaveling met een administratief karakter (RAK). HER wordt met name ingezet in gebieden waar de verschillende functies sterk met elkaar verweven zijn en waar de inrichtingsproblematiek complex van aard is. HBD is het aangewezen instrument van de landinrichting om gronden te verwerven voor natuurontwikkelingsdoeleinden en andere (grootschalige) projecten te realiseren. RAK richt zich met name op het uitruilen van gronden van verschillende eigenaren met het oog op een betere bedrijfsverkaveling.

3. Weergave milieu- en leefbaarheidseffecten

Door het hoge abstractieniveau van een strategische mer is het moeilijk om uitspraken te doen over de te verwachten effecten; op projectniveau zijn deze beter te voorspellen. Voor leefbaarheidseffecten geldt dat wel in het bijzonder; dit in verband met hun contextgebonden karakter. Toch zijn, met enige voorzichtigheid, algemene uitspraken

te doen over de te verwachten gevolgen van de verschillende landinrichtingsinstrumenten op de leefbaarheid.

- De effecten van RAK op de leefbaarheid zullen over het algemeen gering zijn; op bedrijfsniveau zijn de effecten overwegend positief (verbetering gebruikswaarde en arbeidsomstandigheden); op een wat hoger schaalniveau kan het samenvoegen van de kavels leiden tot landschappelijke veranderingen en daarmee tot een verandering van de belevingswaarde;
- Het instrument HBD wordt ingezet om grootschalige projecten te realiseren. Zowel de intensiteit als de omvang van de ingrepen zijn groot en daarmee zullen de effecten in positieve of in negatieve zin ook aanzienlijk zijn. In veel gevallen zal HBD leiden tot 'onteigening' van de leefomgeving. HBD kan echter ook bijdragen aan nieuwe impulsen, die de leefbaarheid versterken (bijvoorbeeld nieuwe economische kansen verbonden met de aanleg van nieuwe infrastructuur).
- HER biedt interessante mogelijkheden om een positieve bijdrage te geven aan de leefbaarheid doordat dit instrument relatief veel mogelijkheden biedt om per project een ontwikkelingsrichting te kiezen die aansluit bij de specifieke (leefbaarheids)situatie.

De impact van landinrichting hangt overigens niet alleen af van het gekozen instrument, de intensiteit en de omvang van het project maar ook van de wijze waarop het project tot stand komt. Het ontwikkelen van een inrichting in samenspraak met betrokkenen zal de negatieve impact verkleinen en de positieve bijdrage aan leefbaarheid kunnen vergroten.

4. Het meest milieuvriendelijke alternatief/ de beste leefbaarheidsvariant per project

Bij het ontwikkelen van een èn-èn alternatief (een integraal milieu- en leefbaarheidsalternatief) zullen vaak belangentegenstellingen tussen milieu en leefbaarheid naar boven komen. Een dergelijke spanningsverhouding tussen milieu en leefbaarheid heeft zich bijvoorbeeld afgetekend rond de realisering van enkele natuurontwikkelingsprojecten. Bij dergelijke grote tegenstellingen worden op projectniveau twee afzonderlijke alternatieven ontwikkeld; één met het karakter van het beste milieualternatief en één met het karakter van het beste leefbaarheidsalternatief. Bij het beste leefbaarheidsalternatief wordt aangegeven hoe milieu-aspecten meegenomen worden en bij het beste milieualternatief wordt aangegeven hoe de leefbaarheid zo min mogelijk geschaad kan worden. Voor het ontwikkelen van beide alternatieven is overleg met betrokkenen noodzakelijk.

Case 3: Reactieve ler recreatiegebied
Deze laatste case heeft betrekking op het voornemen tot realisering van een grootschalig recreatieproject aan een plas, bestaande uit een vakantiebungalowpark en een jachthaven. Het project kent een sterk private inrichting en moet gerealiseerd worden op korte afstand van een dorp van zo'n 2500 inwoners, die een vrij gesloten gemeenschap vormen met een florerend verenigingsleven. Ook nu al ontvangt het dorp dagelijks een forse stroom toeristen, die het dorp vooral overdag bezoeken. Sommigen beschouwen een nog verdere uitbreiding van het toerisme als een bedreiging voor de eigen identiteit van het dorp, vrezen voor toename van de verkeersoverlast en twijfelen aan de economische voordelen van het plan voor de gemeente en de lokale ondernemers. Anderen, waaronder sommige ondernemers, zien aan het project wel degelijk positieve kanten. Het plan tot de realisering van het project kwam voor lokale partijen als een 'verrassing'; ze werden vooraf niet betrokken bij de ontwikkeling van denkbeelden over de inrichting. De verdeeldheid die er over het project bestaat is aanleiding om aan extern deskundigen een verzoek te doen tot uitvoering van een ler. De ler is bedoeld als hulpmiddel bij de gemeentelijke besluitvorming over het project. De rapportage beperkt zich niet tot het in kaart brengen van de leefbaarheidseffecten; ook het ontwikkelen van een vanuit leefbaarheidsoogpunt meer gewenste inrichting is een belangrijk doel van deze reactieve ler. Van een mer-plicht is in dit geval geen sprake. Zowel de oppervlakte van het voorgenomen vakantiepark als de omvang van de jachthaven blijven onder de normen blijven die de mer-wetgeving stelt.

Deze reactieve ler is is in twee opzichten te vergelijken met een inrichtingsmer; de locatie ligt vast en de ler is als uitvoeringsgericht te bestempelen. In het leefbaarheidseffectrapport worden de volgende aspecten beschreven: 1) de bestaande situatie, 2) de leefbaarheidseffecten van de voorgenomen ingreep en 3) het ontwikkelen van een alternatief; het beste leefbaarheidsalternatief.

1. Beschrijving bestaande situatie
Binnen het inrichtingsgebied worden drie deelgebieden onderscheiden: de plas, de zandstranden en het natuurgebied. Van deze deelgebieden worden de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toeëigeningswaarde in kaart gebracht; verwacht wordt dat deze aspecten onder invloed van de voorgenomen recreatieve inrichting van de plas en de oevers sterk zullen veranderen.

2. Weergave leefbaarheidseffecten
Er wordt een onderscheid gemaakt in *lokale effecten* en *uitstralingseffecten*.
De lokale effecten betreffen de te verwachten veranderingen in de gebruiks-, belevings- en toeëigeningswaarde van de plas met de oevers ten gevolge van realisering van het recreatieproject.
Voor de inventarisatie van de uitstralingseffecten wordt de indeling in vier omgevingscategorieën gehanteerd, zoals besproken in hoofdstuk 2. Gericht op deze specifieke situatie worden deze categorieën als volgt geconcretiseerd:

- Ruimtelijke effecten; de gevolgen van aanleg van het recreatieproject voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het dorp, in verband met de te verwachten toename van de verkeersdrukte.
- Sociaal-culturele effecten; de gevolgen van het project voor de ontplooiingsmogelijkheden en het toekomstperspectief van zowel de individuele leden als voor de hele gemeenschap; ondersteuning van het voorzieningenniveau (kwantitatief en kwalitatief), verdringing van bewoners uit openbare ruimten.
- Sociaal-economische effecten; de gevolgen van het project voor de werkgelegenheid en bestaanszekerheid van betrokkenen en de gemeentelijke financiën.
- Politiek-bestuurlijk effecten; effecten van de wijze van tot standkoming van het project op het maatschappelijk draagvlak voor het project.

Niet alleen de negatieve maar ook de positieve leefbaarheidseffecten worden onderzocht. Informatie over de bestaande situatie en de te verwachten leefbaarheidseffecten wordt voor een deel ontleend aan schriftelijk materiaal (beleidsnota's, notulen, onderzoeksgegevens en boekjes over de geschiedenis). De meeste informatie wordt verkregen uit half-gestructureerde interviews met sleutelfiguren.

3. Het beste leefbaarheidsalternatief

In tegenstelling tot de mer zijn in deze case niet meerdere inrichtingsalternatieven uitgewerkt, maar is slechts één alternatief, het beste leefbaarheidsalternatief, ontwikkeld.

Bij de ontwikkeling daarvan is niet alleen geprobeerd om de negatieve leefbaarheidseffecten van het recreatieproject zo gering mogelijk te laten zijn, maar is er ook naar gestreefd een alternatief te schetsen dat kan bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid; bedreigingen worden hierbij omgebogen in kansen voor de leefbaarheid. De sterk private inrichting, zo kenmerkend voor het oorspronkelijke inrichtingsplan, versterkt het gevoel dat het gebied geen onderdeel uitmaakt van de dagelijkse leefomgeving van de lokale gemeenschap. In het leefbaarheidsalternatief wordt voorgesteld om de oever een veel meer publieke inrichting te geven, zodat men elkaar daar kan ontmoeten en kan genieten van het (leven op het) water. Om aan te kunnen sluiten bij de wensen van betrokkenen voorziet de leefbaarheidsvariant niet in een tot op detail uitgewerkte inrichting maar worden slechts de contouren daarvan geschetst. Voorgesteld wordt om een projectgroep in te stellen, waarin niet alleen de gemeente en de projectontwikkelaar zitting hebben, maar ook ondernemers, bewoners en andere gebruikers van de plas. Zo kunnen betrokkenen mede invulling geven aan de inrichting van het plan. Een in beginsel reactief planproces krijgt een meer interactieve uitvoering!

4 De interactieve leefbaarheidseffectrapportage

Doordat de interactieve ler uitgaat van een richtingzoekend beleidsproces en van beleidsvorming in nauwe communicatie tussen betrokkenen enerzijds en de overheid en andere actoren anderzijds, verschilt de opzet van de interactieve ler sterk van die van andere effectrapportages (inclusief de reactieve ler). Ten behoeve van de instrumentele en organisatorische vormgeving van de interactieve ler wordt aansluiting gezocht bij de visie achter interactieve beleidsvoering. Onderzocht wordt hoe de interactieve ler met een dergelijk beleidsproces vervlochten kan worden.
Kenmerkend voor het interactieve beleidsproces is het streven van de actoren naar een gezamenlijk gedragen visie op en beleid voor de ontwikkeling van de regio. Hoewel de leefbaarheidseffecten van daarmee verbonden maatregelen voor betrokkenen vaak groot zijn, valt op dat de aandacht voor leefbaarheid in de huidige beleidspraktijk veelal gering is, er nauwelijks participatie van 'leefbaarheidsconsumenten' is en de opvatting over leefbaarheid tussen deelnemers aan het beleidsproces en de betrokkenen soms sterk verschilt. Via de interactieve ler wordt getracht leefbaarheid een integraal onderdeel te laten zijn van het beleidsproces; kennis over leefbaarheid en de leefbaarheidseffecten van plannen en maatregelen is daarbij afkomstig van betrokkenen.

4.1 Leren van interactief beleid

Overheden hebben een aantal sturingsmogelijkheden ter beschikking om ontwikkelingen te beïnvloeden. Een veel gehanteerde ideaaltypische indeling is die naar drie sturingsconcepten, die elk een verschillende verhouding tussen de overheid en andere actoren veronderstellen. De eerste is de *unicentrische benadering* (hiërarchische sturing), kenmerkend is top-down sturing. Als tweede wordt de *pluricentrische benadering* (netwerksturing) onderscheiden. Deze sturingsbenadering gaat uit van vervlechting van de overheid en andere actoren; kenmerkend is de onderlinge afhankelijkheid van actoren voor het bereiken van een oplossing. Bij de derde benadering, de *multicentrische benadering* (zelfsturing), liggen beslissingen in handen van lokale actoren; kenmerkend is een bottom-up aanpak (Teisman, 1992; Driessen, Glasbergen e.a., 1995).

De laatste jaren is een verschuiving waarneembaar in de wijze waarop geprobeerd wordt ontwikkelingen in het landelijk gebied te sturen; van een meer hiërarchische aanpak naar een meer netwerkachtige benadering. Deze nieuwe sturingsbenadering is een reactie op allerlei veranderingen, waarvan we er hier twee noemen. In de eerste plaats raakt men steeds meer doordrongen van de complexiteit van de vraagstukken in het landelijk gebied. Bijvoorbeeld, steeds meer functies doen een claim op ruimte- en milieugebruik in het landelijk gebied, en tegelijkertijd worden bijvoorbeeld vanuit milieu-, natuur-, landschaps- en waterbeleid aan deze functies steeds strengere

voorwaarden gesteld. In de tweede plaats beseft men steeds meer dat de aanpak van vraagstukken die spelen in het landelijk gebied niet mogelijk is zonder steun van maatschappelijke actoren; draagvlak van betrokken actoren is voor het laten slagen van het voorgenomen beleid een vereiste. Door verschillende publieke en private actoren tijdig en actief te betrekken bij de vorming van het beleid, kunnen zij mede invulling en richting geven aan het uiteindelijke resultaat. Door vervolgens de diverse actoren ook te betrekken bij de uitvoering van het beleid wordt niet alleen de acceptatie van het voorgenomen beleid vergroot, maar wordt ook de kans groter dat het beleid ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Deze benadering leidt tot een andere verhouding tussen de overheid en andere actoren in het beleidsvormingsproces; dit krijgt nu een meer open karakter. Zo'n open beleidsproces wordt wel *interactieve beleidsvorming* genoemd.
Interactieve beleidsvorming wil zeggen dat de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en/of andere overheden betrekt bij (de voorbereiding van) beleid. De belangrijkste kenmerken van interactieve beleidsvorming zijn (B & A Groep, 1996):

- Het vroege stadium waarin de verschillende partners betrokken worden bij het beleidsproces. De probleemstelling is nog niet duidelijk, de oplossingen zijn nog niet geïnventariseerd. Belangrijk is de mogelijkheid tot dialoog tussen de verschillende actoren;
- De actoren in het proces zijn ideaaltypisch gelijkwaardig. Gesprekspartners nemen elkaar serieus en tonen respect voor de ervaring en mening van de ander. Er is sprake van twee- of meerrichtingenverkeer van beleid in dialoog;
- In de verschillende fasen van het beleidsproces wordt zo veel mogelijk gestreefd naar consensus. Daaronder wordt verstaan dat tussen de verschillende deelnemers, actoren of gesprekspartners een compromis wordt bereikt. Overigens zal het bestuur als gelegitimeerd orgaan uiteindelijk de knoop doorhakken.

Samenvattend kan gesteld worden dat in de interactieve benadering van beleid de nadruk ligt op onderhandeling, consensus en commitment. Er zijn partijen met verschillende belangen betrokken bij het proces. Deze adviseren en denken mee; geen 'inspraak' maar 'meespraak'.

Zoals uit het bovenstaande volgt is interactieve beleidsvorming met name geschikt voor complexe vraagstukken waar verschillende actoren van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van een oplossing. Om tot een gezamenlijke aanpak te komen, mogen de belangentegenstellingen tussen de actoren echter niet te veel domineren. Als de onderhandelingsruimte te klein is en de tegenstellingen te groot, ontstaat een 'loopgravenoorlog'. Een andere voorwaarde voor het laten slagen van een interactief beleidsproces is dat het netwerk van actoren over beslissingsbevoegdheden moet beschikken. Het in de onderhandelingen bereikte resultaat krijgt daarmee het karakter van een *package-deal*. Hoewel de eindverantwoordelijkheid voor het beleid bij de overheid ligt, is er een verschuiving waarneembaar van beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid naar het netwerk van publieke en private actoren (netwerksturing).

4.2 Naar een operationalisatie van de interactieve ler

Aard van het beleidsproces

In het interactieve beleidsproces is beleidsevaluatie niet zozeer als laatste afzonderlijke fase in het beleidsproces te onderscheiden, maar neemt deze de vorm aan van beleidsgericht leren gedurende het hele beleidsproces. Waarnemingen en oordelen van actoren worden verwerkt tot opvattingen en voorstellen die weer leiden tot wijzigingen van beleid. Leerprocessen zijn een onderdeel van de strategie van consensus-building tussen de betrokken publieke en private actoren (Van de Klundert & Eberg, 1996). Dat dit om een andere vorm van beleidsevaluatie vraagt, blijkt ook uit het volgende citaat: *"In plaats van een naar objectiviteit strevende, neutrale activiteit zou beleidsevaluatie zich moeten richten op de in een maatschappij bestaande subjectieve oordelen over beleid. Een dergelijke invulling van beleidsevaluatie zou beter aansluiten op beleidsontwikkeling als voortgaande dialoog; beleid is immers niet zozeer het product van een centrale mono-rationele overheidsactor, maar wordt veelmeer ontwikkeld in de interactie en onderhandelingen tussen publieke en private actoren"* (Van der Knaap, 1995: p.11)

Dit alles heeft grote gevolgen voor de opzet van de interactieve ler. Deze is niet meer te typeren als een beschrijvende en beoordelende evaluatie, zoals de andere effectrapportages, maar kenmerkt zich door een communicatieve en argumentatieve benadering. In tegenstelling tot de andere effectrapportages die meer buiten het beleidsproces staan, is de interactieve ler veel meer vervlochten met het beleidsproces.

Ler binnen het beleidsproces

Al eerder is gesteld dat er grote verschillen zijn tussen het interactieve beleidsproces en het beleidsproces waarop de andere effectrapportages, waaronder de reactieve ler, gericht zijn. In deze beleidsprocessen blijft vaak enige speelruimte bestaan om de voorgestelde maatregelen of ingrepen te wijzigen. Hoewel de interactieve beleidsvorming een veel opener planproces kent en de onderhandelingsruimte gedurende het proces (relatief) groot is, is het uiteindelijke resultaat een betrekkelijk 'vast' gegeven. Dit resultaat is te zien als een package-deal; een in onderhandelingen bereikt compromis waaraan alle actoren zich binden. Bij een dergelijke aanpak is het niet eenvoudig om achteraf nog nieuwe elementen in te brengen; de kans bestaat dat het openbreken van de package-deal tot ernstige vertraging en frustratie van het beleidsproces leidt. Dit geldt uiteraard ook wanneer het gaat om het achteraf inbrengen van leefbaarheidsaspecten. Daaruit kan worden geconcludeerd dat leefbaarheidsaspecten alleen dan goed behartigd kunnen worden wanneer het mogelijk is om gedurende het gehele beleidsproces te anticiperen en te reageren. Om leefbaarheidsaspecten daadwerkelijk een rol in het beleids- en besluitvormingsproces te laten spelen, is *deelname* aan het netwerk van actoren noodzakelijk.

Rol en positie van leefbaarheidsdeskundige en betrokkenen in het beleidsproces
De interactieve ler is te typeren als een communicatiemiddel tussen betrokkenen enerzijds en publieke en private actoren anderzijds. De interactieve ler wordt uitgevoerd door één of meer deskundigen; betrokkenen spelen een onmisbare rol in de toelevering van kennis, onder andere bij de selectie van in beschouwing te nemen aspecten en de waardering van effecten. Om die reden is gedurende het beleidsproces regelmatig overleg nodig tussen de leefbaarheidsdeskundige, die deel uitmaakt van het netwerk van actoren dat vorm geeft aan het beleidsproces, en de betrokkenen. Door het oprichten van een *betrokkenenplatform*, waarin verschillende groepen betrokkenen zitting hebben, kan dit overleg gestructureerd worden.

Bij de interactieve ler verschuift de nadruk van *rapport*, zoals bij de andere effectrapportages, naar *rapportage*. Leefbaarheidsaspecten zullen door de deskundige overwegend mondeling ingebracht worden in het beleidsproces. Dit wil niet zeggen dat schriftelijke documenten geen rol kunnen spelen bij de interactieve ler; argumenten vanuit het betrokkenenplatform kunnen ook schriftelijk ingebracht worden en onderzoeksverslagen kunnen van belang zijn voor de onderbouwing van argumenten.

Conclusie
Om leefbaarheid mee te kunnen nemen gedurende het hele beleidsproces is een goede terugkoppeling van leefbaarheidsaspecten uit het betrokkenenplatform naar het netwerk van actoren noodzakelijk. Dit vereist een goede informatieverstrekking aan de leefbaarheidsdeskundige en het betrokkenenplatform.

4.3 Stappenplan van de interactieve ler

In de vorige paragraaf hebben we aangegeven dat het voor het uitvoeren van een interactieve ler noodzakelijk is dat een leefbaarheidsdeskundige zitting neemt in het netwerk van actoren en namens de betrokkenen leefbaarheidsaspecten in het beleidsvormingsproces inbrengt. In deze paragraaf wordt de opzet van de interactieve ler verder uitgewerkt. Daarbij is een onderscheid te maken naar de organisatorische vormgeving en de methodische vormgeving van de procedure.

Organisatorische vormgeving:
Een vertegenwoordiger (leefbaarheidsdeskundige) van een onafhankelijke organisatie die zich bezig houdt met leefbaarheidsvraagstukken in het landelijk gebied (bijvoorbeeld de provinciale Vereniging van Kleine Kernen of een regionale afdeling van de Bond van Plattelandsvrouwen) dient zitting te hebben in het netwerk van actoren en dient leefbaarheidsaspecten tijdens de verschillende fasen van het beleidsproces naar voren te brengen. Deze deskundige fungeert als een intermediair tussen betrokkenen en andere actoren in het beleidsproces en speelt een cruciale rol bij het verwerven van

kennis over leefbaarheidsaspecten enerzijds en de terugkoppeling van resultaten in het beleidsproces naar betrokkenen anderzijds.

Van wezenlijk belang voor de interactieve ler is hoe het overleg tussen betrokkenen en de leefbaarheidsdeskundige georganiseerd wordt. Afhankelijk van de omstandigheden kan de rol van het betrokkenenplatform variëren. In sommige gevallen zal deze rol beperkt blijven tot het ondersteunen van de deskundige. In andere gevallen zal de bijdrage van het betrokkenenplatform veel groter zijn en meer sturend zijn voor de inbreng van leefbaarheidsaspecten in het beleidsproces.

Om tot een opzet van dit overleg te komen moeten de volgende stappen doorlopen worden:

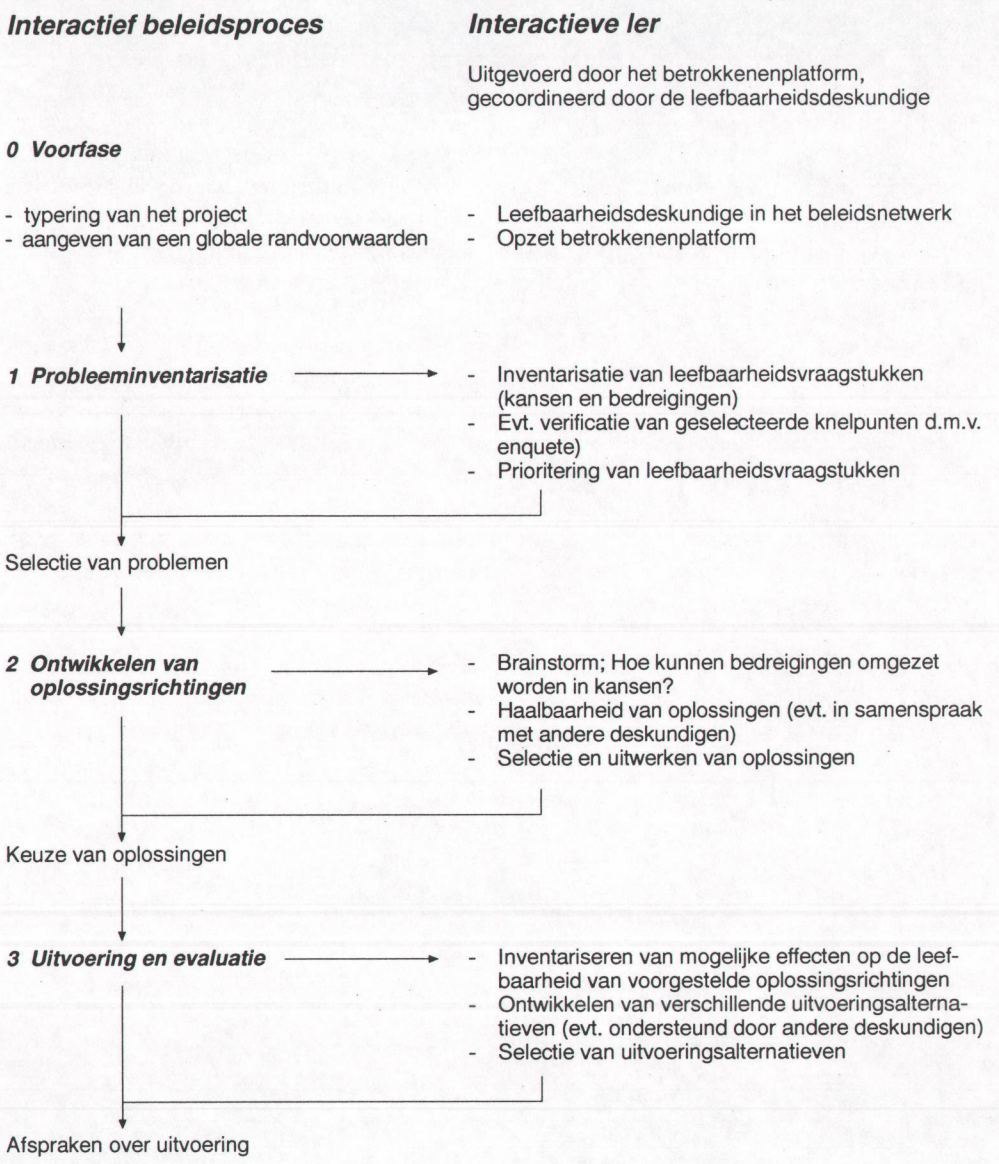
- Oprichten van een betrokkenenplatform
  * Wie zijn betrokkenen? (bijvoorbeeld bewoners, stadsrandbewoners, boeren, ondernemers, watersporters)
  * Hoe kunnen deze bereikt worden? (via oproepen in regionale media, vertegenwoordigende organisaties, dorpsraden, toerisme en recreatie organisaties, verenigingsleven, enz)
- Organisatie van overleg tussen betrokkenenplatform en deskundige
  * Welke rol spelen betrokkenen en deskundige? (deskundige voorzitter van het platform, betrokkenenplatform functie van klankbordgroep voor de deskundige of meer inhoudelijk inbreng, enz)
  * Hoe vaak en wanneer overleg?
- Leefbaarheidsaspecten in het beleidsproces
  * Op welke wijze wordt kennis/informatie van betrokkenen ingebracht? (mondeling/schriftelijk)
  * Zijn de betrokkenen de enige bron van informatie of worden er ook andere deskundigen ingeschakeld of moet er een onderzoek uitgevoerd worden?

Methodische vormgeving:
Er zijn verschillende methoden ontwikkeld om interactieve beleidsprocessen te structureren, zoals de InfraLabmethode, Bestuursmonitor, Management van open planprocessen (zie voor de opzet van deze methodieken bijlage 5). Deze kunnen als voorbeeld dienen voor de methodische opzet van de interactieve ler en voor de vervlechting daarvan met het beleidsproces. Genoemde interactieve methodieken hebben met elkaar gemeen dat er verschillende fasen worden onderscheiden in het beleidsproces. Door verschillende stappen te onderscheiden kan het beleidsproces gestructureerd worden en kan de inbreng van betrokkenen aangegeven worden. Daarbij moet echter wel een kanttekening gemaakt worden; het interactieve planproces is geen lineair af te leggen traject. Dit betekent dat niet alleen vooruit gekeken moet worden maar ook terug (Verdaas, Driessen en Glasbergen, 1997). Wat waren de randvoorwaarden en welke afspraken zijn tijdens het beleidsproces (en daarvoor) gemaakt, enz?
De *infraLabmethode* (Rijkswaterstaat, 1996 resp.1997; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995/1996) is gericht op inspraak en betrokkenheid bij infrastructurele

projecten. De InfraLabmethode start op een later moment dan de andere twee methodieken; de probleemdefinitie ligt al voor een groot deel vast: niet de 'wat'- en 'waarom'-vraag staat centraal maar de 'hoe'-vraag. Beide andere methodieken beschrijven het beleidsproces van 'begin tot het eind'. *Management van open planprocessen* (Verdaas e.a., 1997) richt zich met name op de rol van de procesmanager. De *Bestuursmonitor* (B&A Groep, 1997) is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming en is inzetbaar op onderwerpen die betrekking hebben op de directe leefomgeving. Interessant voor de interactieve ler is dat de bestuursmonitor de bijdrage van burgers op verschillende momenten in het beleidsproces structureert.

Figuur 4 laat zien dat in elke fase in het beleidsproces een ontwikkeling is waarneembaar van divergentie naar convergentie. Elk deelproces begint met een inventarisatie en wordt afgesloten met een selectie. Deze selectie wordt formeel bevestigd door een besluit. Hoe de verschillende fasen precies vorm krijgen en hoe ze worden ingevuld, is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals de complexiteit van het probleem, de tijd en de inbreng van de actoren. De aanpak van het beleidsproces en daarmee van de interactieve ler zal dan ook van geval tot geval anders zijn. In figuur 4 wordt aangegeven hoe de interactieve ler gekoppeld kan worden aan een ideaaltypisch beschreven (interactief) beleidsproces.

Doordat er nog geen interactieve ler is uitgevoerd en door de complexe samenhang tussen vraagstukken en oplossingen in een interactief beleidsproces is het op dit moment niet mogelijk een concrete uitwerking van een interactieve ler te schetsen.



Figuur 4: Stappenplan interactieve ler

5 Samenvatting en conclusies

Hoofdstuk één is gestart met een verkenning van leefbaarheidsvraagstukken in landelijke gebieden. Het bestaan van deze vraagstukken is verbonden met een tweetal processen in het landelijk gebied, aangeduid in termen van 'verdunning' en 'verbreding'. Opgemerkt is dat de mate waarin in een gebied leefbaar wordt gevonden geen onveranderlijk gegeven is, maar aan veranderingen onderhevig is als gevolg van veranderende behoeftenpatronen en ontwikkelingen in het landelijk gebied zelf. Leefbaarheidsvraagstukken variëren daarnaast van gebied tot gebied. Niet alleen de fysieke situatie, maar ook de sociale en bestuurlijke context verschillen per geval. Bovendien zullen verschillende (groepen) betrokkenen (bewoners, recreanten, tweede huiseigenaren, enz.) de leefbaarheidssituatie lang niet altijd hetzelfde waarderen.

Conclusie 1: Subjectiviteit en contextgebondenheid zijn belangrijke kenmerken van leefbaarheid. Dit betekent dat de waardering voor leefbaarheidsaspecten niet alleen van gebied tot gebied en van periode tot periode zal verschillen, maar ook dat verschillende (groepen) betrokkenen de leefbaarheidsituatie verschillend zullen waarderen.

In het landelijk gebied worden tal van plannen en maatregelen voorbereid, die de gebruiksmogelijkheden en identiteit daarvan ingrijpend veranderen, zoals omvangrijke programma's voor infrastructurele vernieuwing, natuurontwikkeling en bosaanleg. Een instrument dat het mogelijk maakt de effecten daarvan op de leefbaarheid op een systematische wijze in de besluitvorming te betrekken, ontbreekt echter. Het gebrek aan aandacht voor leefbaarheidsaspecten in het beleids- en besluitvormingsproces is om twee redenen problematisch. In de eerste plaats omdat door een gebrek aan aandacht voor leefbaarheidsaspecten, de leefbaarheid onnodig en onevenredig kan worden geschaad; in de tweede plaats omdat verontachtzaming van leefbaarheidsaspecten de besluitvorming ernstig kan frustreren. Een nieuwe vorm van beleidsgericht leefbaarheidsonderzoek, naast de al bestaande leefbaarheidsscan, is dan ook noodzakelijk.

Conclusie 2: Om leefbaarheid niet onnodig en onevenredig te schaden is het noodzakelijk om leefbaarheidseffecten van voorgenomen activiteiten en beleidsmaatregelen ten aanzien van het landelijk gebied op een systematische en evenwichtige wijze in de beleids- en besluitvorming te betrekken. De *leefbaarheidseffectrapportage* (ler) wil dit mogelijk maken.

Het *tweede hoofdstuk* vormt de brug tussen de probleemanalyse in het eerste hoofdstuk en de uitwerking van twee verschillende vormen van leefbaarheidseffectrapportage in hoofdstuk drie en vier. Onderzocht is op welke wijze kennis wordt verworven ten behoeve van effectrapportages. Daarbij zijn drie verschillende benaderingen onderscheiden: de deductieve, de inductieve en de intuïtieve benadering. Gezien de aard van het object van sociale effectrapportages, waaronder de ler, zijn zij aangewezen op de inductieve en intuïtieve benadering.

Conclusie 3: Het doen van uitspraken over de te verwachten effecten zal in de leefbaarheidseffectrapportage vooral gebaseerd moeten zijn op situatiegebonden kennis; naast empirische kennis speelt kennis van deskundigen en betrokkenen (de intuïtieve benadering) in de ler een belangrijke rol.

Voor het ontwikkelen van een leefbaarheidseffectrapportage is het noodzakelijk om leefbaarheid te operationaliseren in aspecten en criteria. Vanwege het veelomvattende karakter van het begrip leefbaarheid en daarmee samenhangende vraagstukken is aansluiting gezocht bij een indeling in vier omgevingscategorieën; een onderscheid is gemaakt naar *sociaal-ruimtelijke* aspecten, *sociaal-culturele* aspecten, *sociaal-economische* aspecten, en *politiek-bestuurlijke* aspecten. Daarbinnen kunnen verschillende deelaspecten worden onderscheiden. In bijlage 2 is een aanzet gegeven tot een uitwerking van deze aspecten in een checklist van leefbaarheidsaspecten. Deze checklist kan worden gebruikt als hulpmiddel bij het selecteren van te onderzoeken leefbaarheidsaspecten en zal voor iedere case geconcretiseerd en toegespitst moeten worden op de specifieke situatie. Gebrek aan kennis over leefbaarheidsvraagstukken als gevolg van functieveranderingen bleek een knelpunt bij de nadere operationalisering daarvan tot op het niveau van operationele criteria.

Conclusie 4: Voor het ontwikkelen van een hanteerbare, concreet uitgewerkte checklist voor leefbaarheidsaspecten is meer onderzoek nodig naar leefbaarheidsvraagstukken als gevolg van functieveranderingen in landelijke gebieden.

De leefbaarheidseffectrapportage moet niet alleen aansluiten bij de aard van de leefbaarheidsvraagstukken, maar moet ook aansluiten bij de wijze waarop het beleids- en besluitvormingsproces verloopt. Een onderscheid is gemaakt naar beleidsprocessen met een projectmatige dan wel procesmatige inslag. In het eerste geval komen veranderingen meer schokgewijs, in het tweede geval komen veranderingen meer geleidelijk tot stand. Beleidsprocessen met een projectmatige inslag zijn meestal niet ingegeven door de zorg om leefbaarheid en dienen vaak een concreet, sectoraal doel. Het beleidsproces is relatief gesloten. Beleidsprocessen met een procesmatige inslag zijn veel meer open en interactief van aard. Het gaat over het algemeen om een complex van (samenhangende) problemen; voor de aanpak ervan zijn verschillende publieke en private actoren van elkaar afhankelijk. In een interactief beleidsvormings-

proces proberen de actoren gezamenlijk tot een visie op en beleid voor een regio te komen. Verbetering van de leefbaarheid is hooguit één van de nagestreefde doelen.

Conclusie 5: Om de ler in te kunnen bedden in het beleidsproces, dienen twee varianten van de leefbaarheidseffectrapportage te worden onderscheiden: de *reactieve ler* en de *interactieve ler*. De reactieve ler sluit aan bij beleidsprocessen met een projectmatige inslag, resulterend in schoksgewijze functieveranderingen. De interactieve ler sluit aan bij beleidsprocessen met een procesmatige inslag, gericht op de aanpak van een complex van (samenhangende) problemen; voor de aanpak ervan zijn diverse actoren van elkaar afhankelijk.

In het *derde hoofdstuk* is de opzet van de reactieve ler besproken. Evenals andere effectrapportages reageert de reactieve ler op een (concreet) beleidsvoornemen. Voor de opzet van de reactieve ler is aansluiting gezocht bij de milieu-effectrapportage. Evenals de mer heeft ook de leefbaarheidseffectrapportage tot doel om aandacht voor bepaalde belangen of aspecten in de besluitvorming te waarborgen. De activiteiten waarop de mer zich richt vertonen overeenkomsten met de ingrepen die in de reactieve ler centraal staan. Waar sprake is van een mer-plichtige aktiviteit ligt integratie van de ler in de mer dan ook voor de hand; temeer, daar te verwachten is dat het (bestuurlijk) draagvlak voor het doorlopen van een aparte ler- en mer-procedure gering zal zijn.

Conclusie 6: Indien een activiteit mer-plichtig is moet de reactieve ler in de mer geïntegreerd worden. Dit leidt tot een *integrale milieu-effectrapportage*, waarbij de mer-procedure richtinggevend is.

Verschillen tussen de reactieve ler en de mer leveren echter wel een aantal knelpunten op voor integratie. We noemen er hier enkele.
Een eerste knelpunt hangt samen met het gebrek aan empirische kennis omtrent leefbaarheidseffecten. Dat leidt er onder andere toe dat het vooralsnog niet eenvoudig is om de effecten van verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken. Juist die vergelijking vormt een belangrijk onderdeel van de mer.
Een tweede knelpunt wordt gevormd door het feit dat leefbaarheids- en milieubelangen soms uitdrukkelijk met elkaar botsen; de twee gefingeerde cases van de integrale milieu-effectrapportage kunnen hier als voorbeeld dienen. Voorgesteld wordt om in dergelijke gevallen zowel een meest milieuvriendelijk alternatief als een beste leefbaarheidsalternatief te ontwikkelen. In beide varianten moet aangegeven worden hoe milieu- respectievelijk leefbaarheidsaspecten meegewogen worden.
Een derde knelpunt hangt samen met het verschil in karakter van ler en mer. De milieu-effectrapportage is defensief van karakter. De vooronderstelling is dat de voorgenomen activiteit negatieve gevolgen heeft voor milieu, natuur en landschap. Het streven is erop gericht om de milieuschade zoveel mogelijk te beperken. Zowel de interactieve als de reactieve ler zijn meer offensief van opzet. Er wordt niet alleen gestreefd naar het minimaliseren van de negatieve leefbaarheidseffecten; essentieel aan

de ler is dat er gestreefd wordt naar verbetering van de leefbaarheid. Een belangrijke vraag in de ler is: hoe kunnen bedreigingen omgebogen worden in kansen voor leefbaarheid?

Zoals ook uit de laatste case van een afzonderlijke reactieve ler bleek, zijn niet alle ingrepen die grote gevolgen hebben voor de leefbaarheid in landelijke gebieden mer-plichtig. Sommige activiteiten kennen geen mer-plicht, zoals natuurontwikkelingsprojecten, en voor andere activiteiten zijn in de mer drempelwaarden geformuleerd. Deze drempelwaarden zullen ten aanzien van leefbaarheidsaspecten van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de context. Bovendien wordt in de mer geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat activiteiten afhankelijk van de context verschillend kunnen inwerken op de leefbaarheid.

Conclusie 7: Indien ingrepen in het landelijk gebied *wel* grote gevolgen hebben voor de leefbaarheid maar *niet* mer-plichtig zijn, moet een aparte reactieve ler-procedure gestart worden.

De procedure van de reactieve ler is vergelijkbaar met die van de mer; alleen de wettelijke basis ontbreekt in dit geval. Voorgesteld wordt om een (onafhankelijke) leefbaarheidscommissie de kwaliteit en de voortgang van de ler-procedure te laten controleren en het bevoegd gezag de richtlijnen en het ler-rapport te laten beoordelen.

In *hoofdstuk 4* is de opzet van de tweede variant van de leefbaarheidseffectrapportage, de *interactieve ler*, besproken. Deze verschilt sterk van de andere effectrapportages, waaronder de reactieve ler, waarbij sprake is van 'reageren op' concrete beleidsvoornemens. Bij de interactieve ler worden leefbaarheidsaspecten ingebracht in een interactief beleidsproces. Consensusvorming tussen de verschillende publieke en private actoren over de probleem- en doelstelling, de oplossingsrichting en de wijze van uitvoering staat daarbij centraal. Uit de beschrijving van dit type beleidsproces bleek dat de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk zich binden aan het gedurende het beleidsproces bereikte resultaat. Dit resultaat krijgt daarmee de vorm van een package-deal waaraan achteraf niet meer gesleuteld kan worden.

Conclusie 8: Om leefbaarheid in een interactief beleidsproces een volwaardige rol te laten spelen, moet deze variant van de ler vervlochten worden met het beleidsproces. Leefbaarheidsaspecten moeten niet in een late fase ingebracht worden in het beleidsproces, maar moeten vanaf het begin in het beleidsproces meespelen.

Dit vraagt om een nieuwe opzet van een effectrapportage, die meer aansluit bij beleidsgerichtleren gedurende het hele beleidsproces. Waarnemingen en oordelen van actoren worden verwerkt en leiden tot wijzigingen in opvattingen. De interactieve ler kenmerkt zich dan ook door een communicatieve en argumentatieve benadering. Om

leefbaarheidsaspecten volwaardig in te kunnen brengen is deelname aan het beleidsproces noodzakelijk.
Dit leidt tot een opzet van de interactieve ler waarbij de verschillende groepen betrokkenen zich organiseren in een *betrokkenenplatform*. Informatie over leefbaarheidsaspecten is afkomstig van de leden van dit betrokkenenplatform en wordt door een leefbaarheidsdeskundige, die participeert in het netwerk van actoren ingebracht in het beleidsproces.

Conclusie 9: De leefbaarheidsdeskundige fungeert als een intermediair tussen betrokkenen en andere actoren in het beleidsproces. Betrokkenen spelen niet alleen een cruciale rol in het toeleveren van situatiegebonden kennis, maar hebben ook een rol in het structureren, ordenen en aandragen van oplossingen.

De wijze waarop de interactieve ler vervlochten kan worden met het beleidsproces, is afhankelijk van de wijze waarop dit proces wordt gestructureerd. Dat zal per situatie verschillen, onder andere afhankelijk van de complexiteit van de vraagstukken en de samenstelling van het daarmee verbonden veld van actoren.

Concluderend kunnen we stellen dat de reactieve en de interactieve ler op twee belangrijke punten van elkaar verschillen. Deze verschillen zijn te herleiden tot het feit dat functieveranderingen op verschillende wijzen hun beslag krijgen (projectmatig en procesmatig); het beleidsproces verloopt in beide gevallen op verschillende wijze.
In de eerste plaats verschillen de twee varianten naar het moment waarop ze in het beleidsproces een rol gaan spelen. Bij de reactieve ler wordt de 'waarom'-vraag niet meer gesteld; de nut- en noodzaakdiscussie is al gevoerd. De reactieve ler maakt de leefbaarheidseffecten inzichtelijk van de (verschillende) antwoorden op de 'hoe'-vraag. De interactieve ler start op het moment dat de 'waarom'-vraag gesteld wordt, de probleeminventarisatie, en loopt door tot de beantwoording van de 'hoe'-vraag.
In de tweede plaats verschillen beide leefbaarheidseffectrapportages in de mate van inbreng van betrokkenen. Bij de reactieve ler vormen betrokkenen een bron van informatie over de specifieke lokale situatie. Bij de interactieve ler leveren betrokkenen niet alleen informatie aan, maar hebben zij ook een rol in het structureren, ordenen en aandragen van oplossingen.

Belangrijker dan de verschillen zijn de overeenkomsten van beide vormen van leefbaarheidseffectrapportage. Kenmerkend voor beide varianten van de ler is dat niet alleen uitgegaan wordt van bedreigingen, maar dat ook gezocht wordt naar kansen voor het verbeteren van leefbaarheid. Een belangrijke vraag bij de ler is: hoe kunnen bedreigingen omgezet worden in kansen voor de leefbaarheid? Bovendien doen beide varianten recht aan de aard van leefbaarheid, zoals we die in het eerste hoofdstuk geschetst hebben: de subjectiviteit en contextgebondenheid van oordelen over leefbaarheid. Beide varianten streven naar het inzichtelijk maken van deze subjectieve aspecten, waarbij betekenisverlening van betrokkenen centraal staat.

6 Epiloog: Hoe verder?

In dit rapport is de inkadering van de leefbaarheidseffectrapportage in het beleids- en besluitvormingsproces beschreven. Bij de vormgeving van de ler is ingespeeld op:

1. de aard van leefbaarheidsvraagstukken en met name hun subjectieve en context-gebonden karakter;
2. verschillen in de wijze waarop het beleids- en besluitvormingsproces verloopt met betrekking tot functieveranderingen in het landelijk gebied.

Om aan te kunnen sluiten bij het beleids- en besluitvormingsproces bleken twee vormen van leefbaarheidseffectrapportage noodzakelijk; de interactieve en reactieve ler. Gezien de aard van leefbaarheidsvraagstukken zullen de opzet van de ler, de te onderzoeken aspecten en het leefbaarheidsalternatief van geval tot geval verschillen. Dit houdt in dat het onmogelijk is om een in detail uitgewerkte methode te ontwikkelen, die voor iedere uit te voeren interactieve of reactieve ler 'uit de kast getrokken' kan worden. De leefbaarheidseffectrapportage is niet alleen een instrument in ontwikkeling, maar zal ook blijven veranderen omdat inzichten over leefbaarheid en de (beleids)context ook veranderen.

Betekent dit nu dat de ontwikkeling van de leefbaarheidseffectrapportage helemaal is afgerond? Nee, hoewel een in detail uitgewerkte methode die algemeen toepasbaar is niet mogelijk is, moet de onderzoeksmethodische opzet van de leefbaarheidseffect-rapportage verder uitgewerkt worden. In dit rapport is niet ingegaan op de (specifieke) onderzoeksmethoden en -technieken van de ler. Bovendien doet zich zowel bij de reactieve als bij de interactieve ler nog een aantal problemen voor die om verdere doordenking vragen. Zo moeten er criteria ontwikkeld worden waardoor globaal kan worden ingeschat wat de leefbaarheidseffecten zullen zijn van ingrepen en beleidsprocessen, om zo tot een afweging te komen over de noodzaak voor het uitvoeren van een ler.
In dit rapport werd al een aantal keren opgemerkt dat gebrek aan kennis over leefbaarheidsvraagstukken als gevolg van functieveranderingen een probleem vormt. Om te komen tot een hanteerbare en concreet uitgewerkte checklist voor leefbaarheidseffecten en voor het vergelijken van effecten van verschillende alternatieven, is meer onderzoek naar leefbaarheidsvraagstukken nodig. Uitvoering van de leefbaarheidseffectrapportage zal na verloop van tijd eveneens bijdragen aan het vergroten van inzicht in leefbaarheidsaspecten en -effecten.

Het onderzoek naar de leefbaarheidseffectrapportage, zoals dat sinds 1995 bij de Landbouwuniversiteit wordt verricht, kent een sterke wisselwerking tussen empirie en theorie. Het onderzoeksproject is gestart met aanzet tot een methode voor de ler (Beeksma, 1995). Deze is gevolgd door een tweetal case-studies. Deze betreffen het Gebiedsgericht beleid Noordwest-Overijssel (Bezemer en Stegeman, 1995) en het

streekplan Gelderland toegespitst op het dorp Lathum (Westerhuis, 1996). Deze twee case-studies zijn gevolgd door een meer theoretische onderbouwing, waarvan het resultaat in dit rapport verwoord staat. Voor een verdere uitwerking van de methodische opzet en het toetsen van de toepasbaarheid van beide varianten van de ler, zijn nieuwe cases noodzakelijk.

Voor het ontwikkelen van een beleidsinstrument moet niet alleen nagedacht worden over de opzet, maar ook over de *invoering* van het instrument. De uiteindelijke uitvoering van (beide varianten van) de leefbaarheidseffectrapportage is afhankelijk van het maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak. In dit rapport werd al gewezen op een ontwikkeling in de mer naar een verbreding van aspecten naar de leefomgeving. In het onderzoek naar integratie van de verschillende effectrapportages wordt ook verwezen naar de leefbaarheidseffectrapportage. Daarnaast is er een initiatief waarbij ook de ler betrokken is, een 'ronde-tafel-gesprek effectrapportages', om tot afstemming of integratie van de effectrapportages te komen.
De hernieuwde aandacht voor leefbaarheid in landelijke gebieden kan een belangrijke impuls zijn voor de in- en uitvoering van de ler. Daarin vindt het instrument uiteindelijk ook zijn oorsprong; de ler is ontwikkeld naar aanleiding van een concrete vraag van de Overijsselse Vereniging van Kleine Kernen.

Bijlage 1: Checklist leefbaarheidseffecten naar zes aspecten

* de bereikbaarheid
  - fysieke barrières
  - openbaar vervoerssituatie
  - infrastructuur (kwantiteit en kwaliteit)
  - .....

* het woon- en leefklimaat
  - woningmarkt (vraag, aanbod, prijzen/woonlasten van woningen)
  - kwaliteit van de woningvoorraad
  - vestigingsmogelijkheden voor mensen van buitenaf/binnenuit
  - belevingswaarde van het leef- en woonklimaat
  - toegankelijkheid van de leef- en woonomgeving
  - bereikbaarheid (werkgelegenheids- en voorzieningencentra)
  - .....

* de bestaanszekerheid
  - arbeidsmarkt (vraag en aan bod van arbeid; kwalitatief en kwantitatief)
  - inkomen
  - (economisch) ontwikkelingspotentieel
  - vestigingsmogelijkheden voor bedrijvigheid
  - bereikbaarheid
  - .....

* de verzorgingssituatie
  - draagvlak voor voorzieningen
  - aanbod van voorzieningen (kwalitatief en kwantitatief)
  - vraag naar voorzieningen
  - bereikbaarheid van voorzieningen
  - toegankelijkheid van voorzieningen
  - .....

* het sociale klimaat
  - aansluiting op preferenties
  - toekomstperspectief
  - oriëntatie op kern of regio
  - kwetsbare groepen
  - sociale veiligheid
  - bereikbaarheid
  - .....

* het bestuurlijke klimaat
  continuïteit in het bestuur
  mogelijkheden voor beïnvloeding van het beleidsproces
  ondersteuning van lokale/regionale initiatieven
  .....

Bijlage 2: Checklist leefbaarheidseffecten naar vier omgevingscategorieën

* Sociaal-ruimtelijke aspecten:
    - gebruikswaarde
    - belevingswaarde
    - toeëigeningswaarde
    - toegankelijkheid
    - bereikbaarheid
    - veilige inrichting
    - infrastructuur (kwaliteit + kwantiteit)
    - .....

* Sociaal-culturele aspecten:
    - sociale contacten
    - gemeenschapsgevoel
    - ontplooiingsmogelijkheden
    - vrijetijdsbesteding
    - voorzieningen (kwaliteit en kwantiteit)
    - bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen
    - (sociale) veiligheid
    - toekomstperspectief
    - .....

* Sociaal-economische aspecten:
    - bestaanszekerheid
    - arbeid
    - ontplooiing
    - voorzieningen
    - inkomen
    - inkomensverdeling
    - toegankelijkheid en bereikbaarheid van werk
    - woningmarkt
    - .....

* Politiek-bestuurlijke aspecten:
  - participatie
  - communicatie
  - invloed en zeggenschap
  - bestuurlijke verhoudingen
  - gemeentelijke herindeling
  - gemeentelijk en provinciaal beleid
  - .....

Bijlage 3: Onderzoeksmethoden voor de leefbaarheidsscan

Bij het uitvoeren van een leefbaarheidsscan wordt veel gebruik gemaakt van participatieve onderzoeksmethoden; dat wil zeggen van methoden die geschikt zijn om ideeën en initiatieven van betrokkenen te stimuleren. De rol van deskundigen in dit proces blijft beperkt tot het begeleiden van het proces en het bieden van mogelijkheden om informatie, aangedragen door betrokkenen, te ordenen. Voorbeelden van dergelijke methoden zijn: meta-plan, panel methode, LENS-methode, methode Dialoog en de Gibson methode. Er is op dit moment een grote aandacht voor dergelijke participatieve planningsmethoden en er wordt op diverse plaatsen geëxperimenteerd met nieuwe vormen. Een tweetal methodieken werken we hieronder uit.

De eerste is de *LENS-methode*. LENS is de afkorting van LEefbaarheidsanalyse Nieuwe Stijl. Deze methode richt zich op de uitvoering van onderzoek naar levensvatbaarheid van wijk en dorp en is toegespitst op klassieke leefbaarheidsproblemen. Op dit moment wordt ze ook toegepast bij het opstellen van dorpsvisies en dorpsplannen. De LENS-methode bestaat uit drie uitvoeringsfasen, te weten de inventarisatie-, de afwegings- en de constructiefase.

- De inventarisatie-fase bestaat uit het beoordelen van de eigen leefomgeving en de mogelijkheden daar naar wens te leven en het inventariseren van handelingsalternatieven;
- In de afwegingsfase buigt een bewonerspanel zich over de handelingsalternatieven en worden uit te voeren maatregelen geformuleerd;
- In de constructiefase worden deze maatregelen door hetzelfde panel beoordeeld op een breed scala van voor- en nadelen en worden alternatieven geschetst voor de levensvatbaarheid van de wijk of dorp in de vorm van toekomstscenario's.

Naast deze drie uitvoeringsfasen is sprake van een voorbereidingsfase, waarin bijvoorbeeld een planning wordt gemaakt, en een afrondingsfase. In deze laatste fase staat kennisoverdracht centraal en wordt een onderzoeksrapport geschreven en gepresenteerd (Attema, 1991).

De tweede participatie-methode die we hier willen noemen, is *BuitenGewoon Leefbaar* (NCVV, 1997). Dit is een methode voor bewonersparticipatie bij plattelandsvernieuwingsprojecten op lokaal niveau. Met behulp van de methode brengen de bewoners de leefbaarheidsproblemen in kaart en proberen tot een aanpak en, voor zover mogelijk, zelf tot een oplossing van het probleem te komen. De methode is opgebouwd uit zes stappen.

- In de eerste stap worden leefbaarheidsproblemen geïnventariseerd. Bewoners schrijven daartoe leefbaarheidsproblemen die zij ondervinden op kleefkaartjes.
- In de tweede stap worden deze kaartjes (en daarmee de problemen) gegroepeerd per plek of per onderwerp.

- Tijdens de derde stap kiezen de bewoners de belangrijkste problemen uit en geven ze zich op om hier, in werkgroepen, samen mee aan de slag gaan.
- In de vierde stap gaan de deelnemers van de werkgroepen na wat ze zelf kunnen doen en wat ze nodig hebben om tot mogelijke oplossingen te komen.
- In de vijfde stap bepalen deelnemers wat ze gaan doen en wie dat gaan doen en wanneer.
- In de laatste stap wordt besproken welke problemen zijn opgelost en aan welke nog volop wordt gewerkt. Tijdens deze evaluatie kan ook besloten worden om nieuwe onderwerpen uit stap twee aan te pakken.

In de praktijk blijkt, bijvoorbeeld bij het opstellen van dorpsplannen door de Vereniging van Kleine Kernen en het PON-onderzoek naar leefbaarheid in Sint Anthonis (PON, 1997), dat de verschillende methodieken aangepast en samengevoegd worden tot een aanpak, toegespitst op de specifieke situatie.

Bijlage 4: Weergave leefbaarheidseffecten

Weergave	*Omschrijving*
-	de verwachte ontwikkeling wordt negatief gewaardeerd
0 ... -	de situatie zal waarschijnlijk niet veranderen; mocht toch een ontwikkeling optreden dan wordt die negatief gewaardeerd
0	de situatie zal niet veranderen: de waardering zal dan ook blijven zoals ze nu is
0 ... +	de situatie zal waarschijnlijk niet veranderen: mocht toch een ontwikkeling optreden dan wordt die positief gewaardeerd
+	de verwachte ontwikkeling wordt positief gewaardeerd
Toevoeging van een ! aan een positieve of negatieve waardering vindt plaats indien de autonome en de planontwikkeling in principe dezelfde waardering krijgen, maar door de betrokkenen verwacht wordt dat de ontwikkeling bij de ene situatie sterker op zal treden dan bij de andere situatie.	

(Uit: De leefbaarheidseffectrappportage in de praktijk. Bezemer en Stegeman, 1995)

Bijlage 5: Drie methodieken voor interactieve beleidsvorming

De InfraLab-methode

Deze methode is ontwikkeld door Rijkswaterstaat om de inspraak en participatie rond infrastructuurprojecten te verbeteren. De methode kent drie rondes. Elke ronde begint met een inventarisatie en eindigt met een keuze. Die keuze wordt officiëel door het bestuur bekrachtigd.

Stem In kleine groepen praten automobilisten, omwonenden en andere belanghebbenden over hun ervaringen. De uitkomsten worden getoetst bij een groter publiek. Hier komt een helder geformuleerde probleemstelling uit;

Agora Dit is de ronde van de creatieve oplossingen. Behalve de direct betrokkenen uit de eerste ronde, komen hier ook deskundigen om de hoek kijken. Die helpen keuzes te maken uit het scala aan aangedragen oplossingen. De voorgestelde oplossingen worden (opnieuw) breed getoetst. Het verantwoordelijke bestuur zendt de beste oplossing door naar de laatste ronde;

Actie Nu wordt een concreet actieprogramma opgezet, nog steeds met deelname van de betrokken groepen gebruikers. Wat moet er gebeuren en wie doet wat? Het afgesproken actieprogramma wordt door het bestuur, het bevoegd gezag, in samenspraak met betrokkenen vastgelegd.

Management van open planprocessen; een reisgids voor de procesmanager

De reisgids is ontwikkeld door de Vakgroep Milieukunde van de Universiteit van Utrecht in opdracht van Rijkswaterstaat Directie Noord. De term 'reisgids' geeft aan dat de methode geen blauwdruk geeft voor open planning maar eerder een raamwerk biedt voor keuzen. Het doel is aan te geven hoe de procesmanager de keuze omtrent de te nemen route kan onderbouwen. Om het planproces te structureren worden zes fasen onderscheiden.

Stap 1 *De verkenning*; komen tot een typering van het betreffende project in termen van complexiteit;

Stap 2 *Het initiatief*: officiële start van het project, waarbij betrokkenen elkaar wederzijds informeren over hun wensen en mogelijkheden en draagvlak voor de te volgen werkwijze moet worden gecreëerd;

Stap 3 *De gemeenschappelijke beeldvorming*: streven naar concensus over probleemdefinitie vanuit aanvankelijk verschillende opvattingen over het probleem;

Stap 4 *De gemeenschappelijke oplossing*: het in kaart brengen van de bereidheid van actoren om zonodig in actie te komen;

Stap 5 *De besluitvorming*: het formaliseren van het besluit en het toetsen van het draagvlak in breder verband;

Stap 6 *Uitvoering en evaluatie*: het omzetten van afspraken in acties en bepalen of het beoogde resultaat wordt bereikt.

De Bestuursmonitor

De bestuursmonitor is door de B&A groep opgezet en kan worden ingezet ter verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Het instrument is inzetbaar voor onderwerpen die betrekking hebben op de directe leefomgeving. Het instrument brengt behoeften, meningen, ervaringen en houdingen van de burgers in een vroeg stadium in kaart. De Bestuursmonitor bestaat uit acht stappen.

Stap 1 *Voorbereiding*: het onderwerp bepalen en het gebied afbakenen waarbinnen het instrument wordt ingezet;

Stap 2 *Probleeminventarisatie*: om ervaringen, problemen en behoeften die in het gebied leven te inventariseren, worden paneldiscussies georganiseerd waaraan inwoners en vertegenwoordigers deelnemen;

Stap 3 *Probleemverificatie*: door middel van een enquête onder een breder publiek wordt nagegaan in hoeverre problemen onder de bevolking leven en wordt een prioritering in problemen en behoeften aangebracht;

Stap 4 *Besluitvorming*: het besluitvormend orgaan spreekt zich uit en komt tot een selectie van problemen;

Stap 5 *Probleemoplossing*: het panel draagt mogelijke oplossingen aan;

Stap 6 *Besluitvorming*: het besluitvormend orgaan spreekt zich uit over oplossingsrichtingen die nader uitgewerkt zullen worden;

Stap 7 *Uitwerking*: een werkgroep werkt geselecteerde oplossingsrichtingen uit;

Stap 8 *Evaluatie*; oplossingen worden geëvalueerd, met het oog op eventuele herhalingen.

Literatuur

Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie van het Ministerie van Financiën (1992) *Evaluatiemethoden, een introductie*. Sdu uitgeverij, Den Haag

Arts E.J.M.M., F. Niekerk en H.Voogd (1995) *Stroomlijning effectrapportages; een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een betere structurering en procesmatige inpassing van effectanalyse bij infrastuctuurprojecten*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Integrale Prioriteitsstelling HoofdInfrastructuur

Attema F. (1991) *De LENS methode; Handleiding voor toekomstanalyse van wijk en dorp*. Weson, Deventer

B & A groep (1996) *Interactief of interpassief? That is the question*, beleidsberichten 3, Thema interactieve beleidsvorming

Beeksma, A. (1995) *Naar een leefbaarheidseffectrapportage*. Rapport nr.104. Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit, Wageningen

Beeksma A.S en M.C. Hidding (1995) *Naar een leefbaarheidseffectrapportage voor het landelijk gebied,* Rapport nr. 105. Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit, Wageningen

Bezemer V. en A. Stegeman (1995) *De leefbaarheidseffectrapportage in de praktijk*. Doctoraalscriptie. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming Landbouwuniversiteit, Wageningen

Bonte R., P. Leroy en R. Mooren (1996) *Milieu-effectrapportage; methoden, effecten en resultaten*. AEneas, Best

Bruinsma F.R. en P. Rietveld (1996) *Economische Effecten Infrastructuur: op weg naar E.E.R.?* In: Beleidsanalyse 1996/1

Brunt, L.N.J. (1974) *Stedeling op het platteland. Een anthropologisch onderzoek naar de verhoudingen tussen autochtonen en allochtonen in Stroomkerken*. Meppel, Boom

Cachet A., H.J.M. van Geest, J.F.M. Koppenjan, e.a. (1994) *Naar een haalbare veiligheid-effectrapportage; Een studie naar de haalbaarheid van een besluitvormingsondersteunend instrument ten behoeve van het Integrale Veiligheidsbeleid*. Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam

Dessing, N. (1978) *Methoden in de ruimtelijke ordening. Verlag van een literatuuronderzoek.* Vakgroep Planologie Landbouwhogeschool, Wageningen

DHV Milieu en Infrastructuur BV i.s.m. Twijnstra Gudde Management (1994) *Milieueffectrapportage; besluiten voor een leefbaar Nederland. Handleiding.* Vermande, Lelystad

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen en F. Hijmans van de Bergh (1995) *Vernieuwing van het landelijk gebied; een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak.* VUGA, 's-Gravenhage

Geest H.J.A.M. van, A.B. Ringeling en G.A.J. Tijbosch (1982) *Bestuurseffectrapportage I.* Reeks Bestuur in beweging, Raad voor Binnenlands Bestuur, 's-Gravenhage

Geest H.J.A.M. van, A.B. Ringeling, G.A.J. Tijbosch, H.J. Aquina (1985) *Bestuurseffectrapportage II; Een instrument ontwikkeld.* Katholieke Universiteit Nijmegen

Graaf H. van de en R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde.* Coutinho, Muiderberg

Greider T., L. Garkovich (1994) *Landscape: The social construction of nature and the environment.* In: Rural Sociology, Vol. 59, No. 1

Groot, J.P. (1974) Het kleine dorp. *Overlevingskansen van en perspectieven voor dorpen en buurtschappen in Nederland.* Bosch en Keuning, Wageningen

Handleiding milieu-effectrapportage (1994) *Besluiten voor een leefbaar Nederland.* Ministerie van VROM en LNV. Vermande, Lelystad

Herbert L., H.C. Kromhout en W.C. Kuijper. (1996) *Belangrijk instrument in afweging ruimtegebruik; eerste aanzetten tot Recreatie Effect Rapportage.* In: Recreatie en Toerisme, december 1996

Hidding, M.C. (1997) *Planning voor stad en land.* Coutinho, Bussum

Huigen, P.P.P. en M.C.H.M. van der Velden (1989) *De achterkant van verstedelijkt Nederland. De positie en functie van landelijke gebieden in de Nederlandse samenleving.* Amsterdam/Utrecht: Koninklijk Aardrijkskundig Genootschap, Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht

Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en omgeving (1993) Project mainport & milieu Schiphol

Kingdon J.W. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Harpers Collins, Boston

Klaassen H.L. en F.K.M. van Nispen (1996) *De wildgroei van effectrapportages*. In: Bestuurskunde 1996/7

Klundert B. van de en J. Eberg (1996) *Leren van gebiedsgericht beleid*. In: J.Eberg, R. van Est en H. van de Graaf (red.) Leren met beleid; beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid. Het Spinhuis, Amsterdam

Knaap, P. van der (1995) *Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?* In: Beleidsanalyse 1995/3

Koppenjan, J.F.M. (1995) *Beleidsonderzoek voor het integraal veiligheidsbeleid: lessen over effectrapportages*. In: Beleidsanalyse 1995/2

Leede, J.J.de en E.Ensink (1993) *Leefbaarheid in landelijke gebieden: een kwestie van aandacht*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten SGBO. VNG, 's-Gravenhage

Lengkeek J. en L. Boomars (1997) *De Groeskamp: Inwikkelen of Ontwikkelen? Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van de aanleg van het bungalowpark annex jachthaven De Groeskamp*. Werkgroep Recreatie en Toerisme, Landbouwuniversiteit Wageningen

Lengkeek J., J.W. te Kloeze en R. Brouwer (1997) *The multiple realities of the rural environment. The significance of tourist images for the countryside*. In: Henk de Haan and Norman Long (eds), Images and realities of rural life: Wageningen perspectives on rural transformations. European Perspectives on Rural Development. Van Gorcum, Assen

LBL. *Aangenaam kennis te maken... met BEL; het Beslissingsondersteunend Evaluatiesysteem voor de Landinrichting* (1997) (concept)

Mak, G. (1996) *Hoe God verdween uit Jorwerd. Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw*. Atlas, Amsterdam/Antwerpen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995/1996) *Infralablad; podium voor co-makers van InfraLab*. Nrs 1 t/m 6

NCVV (1997) *BuitenGewoonLeefbaar*. NOV Publikaties Utrecht

Peters V., S. Ansink en E. Ellens (1996) *Naar een integrale aanpak van leefbaarheid. Verslag van de Expertmeeting*. Nijmeegs Instituut voor Academische Studies & Vakgroep Methoden Katholieke Universiteit Nijmegen

PON Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant (1997) *Project leefbaarheid Sint Anthonis*. Samenstelling: H. de Kuyper en E. de Roos, Tilburg

Potman H.P., (1985) *Effectrapportages en de consumenten*. In: Bestuur 1985/8.

Raad voor Binnenlands Bestuur (1985) *Advies over bestuurseffectrapportage*. 's-Gravenhage.

Rijkswaterstaat (1996) *Verslag Burgerstem; resultaten van een eerste verkenning naar de wensen van burgers ten aanzien van interactieve planvorming*. Workshop 29 augustus 1996, Utrecht

Rijkswaterstaat InfraPlan (1997) *Open ramen; bladerboek voor interactieve proces aanpak* (concept)

Spyksma J. (1996) *De Weefmethode; een werkvorm voor begeleid(st)ers van projecten, waardoor regiobewoners de leefbaarheid van hun woongebied willen versterken*. (Concept)

Teisman G.R. (1992) *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspektief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Erasmus Universiteit, Rotterdam

Veenhoven, R. (1996) *Leefbaarheid van landen*. Research papers Onderzoekschool Arbeid, Welzijn, Sociaal-economisch bestuur nr.96/02 Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht

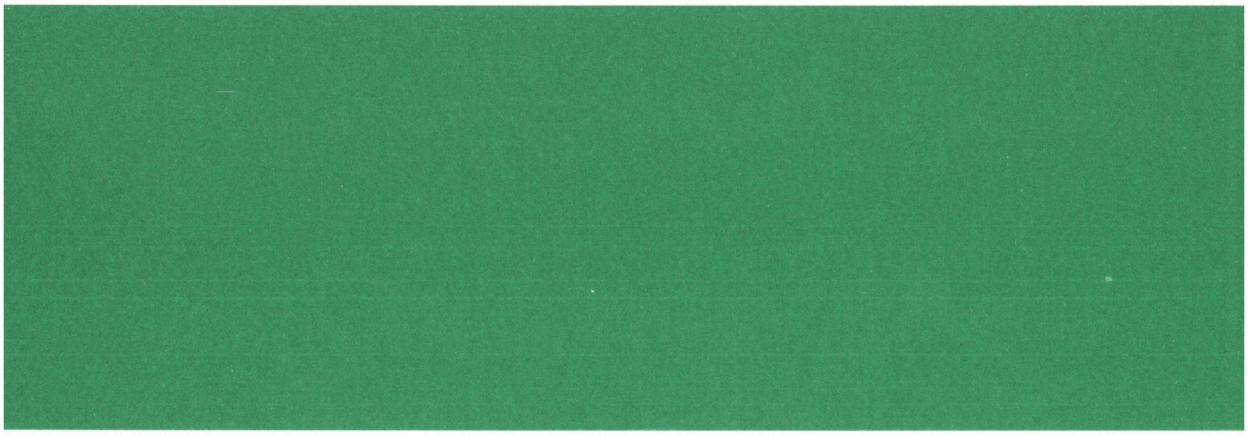
Verdaas J.C., P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (1997) *Management van open planprocessen; een reisgids voor de procesmanager*. Rijkswaterstaat Directie Noord-Holland

Verloo M. en C. Roggeband (1994) *Emancipatie-effectraportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage

Verrips, J. (1978) *En boven de polder de hemel. Een antropologische studie van een Nederlands dorp 1850-1971*. Wolters-Noordhof, Groningen

VNG (1979) *Wie het kleine niet eert ... Discussienota*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. VNG, 's-Gravenhage

VNG (1993) *Leefbaarheid in landelijke gebieden*. VNG, 's-Gravenhage

Westerhuis E. (1996) *De leefbaarheidseffectrapportage in de praktijk; de Case Lathum*. Doctoraalscriptie. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Wolsink M. (1993) *De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid*. In: Beleid & Maatschappij 1993/3