

De rol van planobjectivering in de nieuwe planpraktijk

Like Bijlsma

Planbureau voor de Leefomgeving

Like.Bijlsma@pbl.nl

David Hamers

Planbureau voor de Leefomgeving

David.Hamers@pbl.nl

Anton van Hoorn

Planbureau voor de Leefomgeving

Anton.vanHoorn@pbl.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

De rol van planobjectivering in de nieuwe planpraktijk

Grote stedelijke projecten zijn vaak alleen mogelijk met een financiële bijdrage van de overheid. Maar hoe bepaalt de politiek of een publieke bijdrage de moeite waard is? In aanvulling op de economische evaluatie in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) introduceerden het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en het CPB (Centraal Planbureau) in 2013 een nieuw instrument dat ook een kwalitatief ruimtelijke afweging mogelijk maakt: de *planobjectivering*.

De planpraktijk verandert echter snel, en daarmee ook de rol van de overheid in het planproces. Door de financieel-economische crisis slinkt de omvang van de projecten. Bovendien wordt de sturende rol van de overheid teruggedrongen en komt er meer ruimte voor ontwikkeling van onderop. Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) richt zich op het faciliteren van zogeheten *uitnodigingsplanologie*. Hierin ontwikkelen gebieden en locaties zich organisch, vanuit de markt. Dat wil zeggen in kleine stappen, zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel binnen een visie voor een gebied.

Eenzijds zal de overheid regels gaan versoepelen om ruimte te bieden aan dit soort particuliere initiatieven. Anderzijds zal binnen deze nieuwe plancontext behoefte ontstaan aan een systematische en transparante beoordeling van projecten uit de markt. Welke criteria kan de overheid hanteren als het gaat om het inschatten van stedelijke meerwaarde, de benutting van bestaande structuren en (ruimtelijke) toekomstbestendigheid? En als de overheid als *facilitator* of *stakeholder* bij projecten betrokken wil zijn, hoe bepaalt zij dan welke *bottom up*-initiatieven een grotere ruimtelijke meerwaarde opleveren dan andere?

Wij denken dat het instrument planobjectivering in deze nieuwe planpraktijk een rol kan spelen. Daarbij verschuift de toepassing van het instrument. In de grootschalige gebiedsontwikkeling is de (financiële) haalbaarheid van een project en de efficiëntie van het plan onderwerp van evaluatie en helpt de planobjectivering de *effectiviteit* van het plan en de *legitimiteit* van een overheidsbijdrage te beoordelen. In de uitnodigingsplanologie verschuift de opgave voor de overheid naar het zo effectief mogelijk afstemmen van programma en locatie en het betrekken van diverse *stakeholders* in een *open end*-proces. Planobjectivering kan *bottom up*-initiatieven op een flexibele manier relateren aan een ruimtelijke visie of een verstedelijkingsagenda. Bijvoorbeeld door het *prioriteren* van sectorale projecten en door het *optimaliseren* van plannen vanuit ruimtelijke samenhang en stedelijke meerwaarde. Het toepassingsgebied verbreedt zich: naast een beoordelingsinstrument op Rijksniveau kan het een strategisch instrument zijn voor lagere overheden, die cruciale beslissingen moeten nemen in het begin van het planproces.

1. Inleiding

Planobjectivering is een instrument dat de dialoog tussen beoordelaars en *stakeholders* structureert. Het helpt betrokkenen in een plan- en besluitvormingsproces belangrijke ruimtelijke kenmerken van stedelijke projecten te analyseren, beoordelen en optimaliseren. Het instrument is ontwikkeld voor de beoordeling van stedelijke plannen binnen de context van de MKBA, waarbij veelal grootschalige, helder afgebakende gebiedsontwikkelingsprojecten centraal staan. In dit paper verkennen we aanvullende toepassingen: de bijdrage van planobjectivering aan de evaluatie van plannen in de nieuwe planpraktijk van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling – plannen die veelal veel kleinschaliger zijn en in het uitvoeringsproces ruimte bieden voor tussentijdse aanpassingen.

Kan de planobjectivering naast een beoordelingsinstrument op Rijksniveau ook een strategisch instrument zijn voor lagere overheden die in toenemende mate allerlei partijen uit de samenleving en de markt uitnodigen om met onconventionele plannen te komen? Wij denken van wel. In dit paper betogen we waarom.

2. Het instrument planobjectivering

Planobjectivering is ontwikkeld als aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)¹ bij de beoordeling van grote stedelijke projecten die (gedeeltelijk) gefinancierd worden door de overheid. De MKBA is een instrument dat op een economische, abstracte en rekenkundige wijze maatschappelijke baten van ruimtelijke investeringen monetariseert. De relatie met de fysieke context en lokale omstandigheden blijft in deze rekenmethode echter deels buiten beeld. Voor een betere inbedding van ruimtelijke kennis in de plan- en besluitvorming en het beoordelingsproces rondom stedelijke investeringsprojecten heeft het PBL in samenwerking met het CPB het instrument planobjectivering ontwikkeld (Romijn & Renes 2013, Hamers et al. 2013). Om de ruimtelijke meerwaarde en ruimtelijke samenhang van plannen te kunnen inschatten gaat de planobjectivering te rade bij verschillende disciplines. Onder meer de stedenbouwkunde, architectuur, planologie, geografie, stadssociologie en ruimtelijke economie bieden relevante inzichten. Alhoewel de benaderingen in deze disciplines verschillen, bestaat er overeenstemming over het feit dat de ruimtelijke context van een

¹ Een MKBA is een instrument voor de maatschappelijk-economische beoordeling van projecten. In een MKBA wordt een opstelling gemaakt van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die alle partijen in de nationale samenleving ondervinden van de uitvoering van een project, aangevuld met (bij voorkeur kwantitatieve) informatie over effecten die zich niet op verantwoorde wijze in geld laten uitdrukken (definitie gebaseerd op Ecorys 2009).

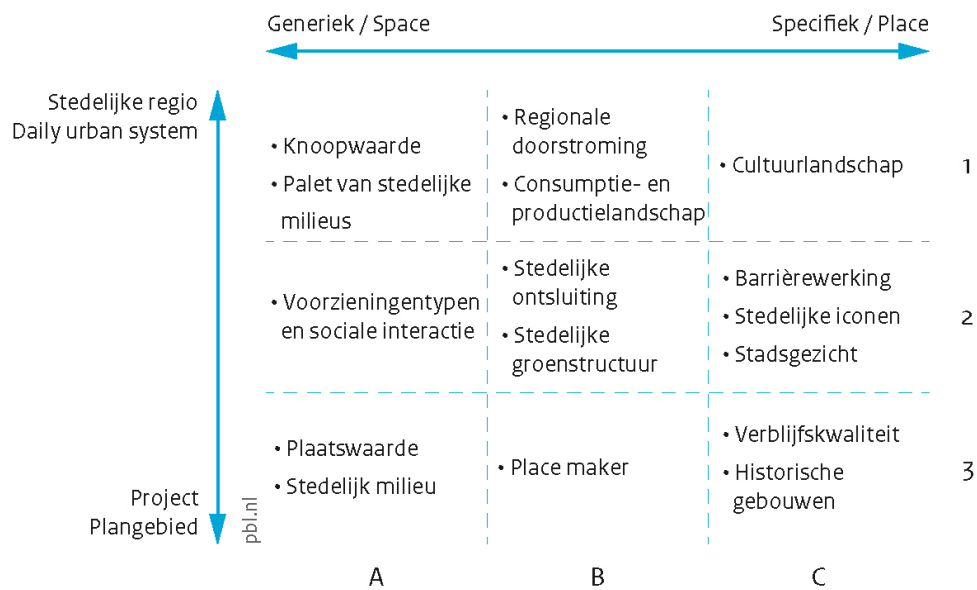
stedelijke investering bijzonder belangrijk is. Een goed inzicht in de specifieke planomgeving is cruciaal om de slagingskansen en risico's van een ruimtelijk project te kunnen inschatten. Stedelijke projecten worden immers niet ontwikkeld en gerealiseerd in een vacuüm of in een abstracte ruimte. Niet alleen de beleidsdoelen, de beoogde projecteffecten en de beschikbare middelen verschillen van geval tot geval, maar ook de plek waar het project moet worden gerealiseerd en de doelgroepen waarop het is gericht.

Economen stellen bij het beoordelen van stedelijke projecten (bijvoorbeeld door middel van een MKBA) de efficiëntie centraal. Alhoewel deze term ook in de ruimtelijke disciplines wordt gebruikt, gaat de aandacht daarin sterker uit naar de condities waaronder een project kans van slagen heeft, de effectiviteit. Ruimtelijk onderzoekers en ontwerpers doen als het ware eerst een stapje terug: onder welke ruimtelijke omstandigheden (gegeven en gepland/ontworpen) kan een stedelijk project bijdragen aan het realiseren van gestelde doelen?

De planobjectivering heeft de gedaante van een matrix met 9 cellen (zie figuur 1) die als een soort vragenlijst/checklist met gespreksitems helpt de belangrijkste ruimtelijke kenmerken van een stedelijk project systematisch te analyseren en de dialoog tussen stakeholders te structureren. De ingangen van de matrix zijn zo gekozen dat de planobjectivering als instrument enerzijds aansluit bij de aard van uiteenlopende projecten (van groot- tot kleinschalig, passend bij de doelen van verschillende bestuurslagen) en anderzijds bij de gewenste en beschikbare mate van detail in de kennisvoorziening (veelal gekoppeld aan verschillende fasen in het plan- en besluitvormingsproces, van vroeg tot laat). Als we deze beide ingangen vertalen naar de rijen en kolommen van een matrix, dan ontstaat het volgende beeld (zie figuur 1):

- De rijen van de matrix onderscheiden de schaalniveaus die bij stedelijke projecten relevant kunnen zijn: van regionaal (daily urban system) tot projectniveau (plangebied). Deze hangen samen met het soort doelen waaraan een project moet bijdragen – doelen die (veelal tegelijkertijd) op verschillende bestuurlijke niveaus worden geformuleerd.
- De kolommen maken onderscheid naar beschikbare/benodigde soorten informatie/kennis in de analyse, van generiek (space) tot specifiek (place). De soorten kennis hangen samen met de fase in het plan- en besluitvormingsproces. Zo bieden globale plannen enkel vrij generieke informatie, terwijl over verder uitgewerkte projecten meer locatiespecifieke uitspraken zijn te doen. De beschikbare kennis kan overigens per projectonderdeel verschillen.

Figuur 1: Ruimtelijke condities in de planobjectiveringsmatrix



Zo ontstaat een matrix met negen cellen waarin diverse ruimtelijke condities een plaats krijgen.² Afhankelijk van het te beoordelen plan kan de dialoog tussen de betrokken partijen zich richten op de relevante condities. Zo zal de aandacht bij een bespreking van een project op de regionale schaal dat nog in een vroeg stadium van planvorming verkeert, waarschijnlijk vooral uitgaan naar de cellen linksboven in de matrix. In het geval van een veel kleinschaliger project dat bovendien al gedetailleerder is uitgewerkt, zullen eerder de cellen rechtsonder centraal staan. Maar als men dit kleine project in de stedelijke context wil beschouwen, en streeft naar een ruimtelijke samenhang van projecten op stedelijk of regionaal schaalniveau, is het van belang ook de analyse en soorten kennis in de cel linksboven te benutten bij de evaluatie. Zoals eerder gezegd, zijn bij veel stedelijke projecten verscheidene schaalniveaus betrokken. In dergelijke gevallen kunnen de ruimtelijke condities in de matrix door de schalen heen worden gevolgd: meerdere cellen zullen relevant zijn.

3. Integratie van verschillende typen kennis

Voor de samenstelling van de reeks ruimtelijke condities in de matrix hebben we gebruik gemaakt van de ruimtelijke kennis en kunde uit verschillende disciplines, waaronder de stedenbouwkunde, architectuur, planologie en geografie. Deze disciplines vertegenwoordigen geen homogeen gedachtegoed. Ze kijken op verschillende manieren naar steden en stedelijke processen. Soms botsen benaderingen, maar vaker is sprake

² Deze condities werken we in dit paper niet uit. Voor een uitgebreide uitleg en toepassingsvoorbeelden verwijzen we naar de achterliggende studie van Hamers et al. 2013.

van complementaire inzichten. Waar een geograaf bijvoorbeeld kijkt naar de positie van een knooppunt in een infrastructuurnetwerk, daar verbindt een stedenbouwkundige het daar geplande programma (zoals woningen en bedrijven) aan een ruimtelijk ontwerp van de locatie. Ook de onderzoeksmethoden variëren, van rekenen en tekenen tot redeneren en vergelijken. De beschikbare ruimtelijke kennis kan het resultaat zijn van zowel statistiek, kaartanalyse, discoursanalyse als vergelijking van referentieprojecten, om slechts enkele voorbeelden te noemen. De term 'objectivering' in de titel van dit artikel krijgt dan ook in verschillende disciplines een andere invulling.

Bovendien verschillen de tradities waarin de verscheidene soorten kennisontwikkeling zijn ingebed. Waar het meer op de (bèta)wetenschappelijke leest geschoeide onderzoek de nadruk legt op wetmatigheden en constanten, daar zoeken ontwerp en ontwerpelijk onderzoek (*design research* of *research by design*) eerder naar mogelijkheden in een specifieke context. Naast theorie is praktijkervaring daarbij een rijke bron van kennis. Hoewel sommige wetenschappelijk onderzoekers moeite hebben deze eerder ambachtelijke dan wetenschappelijke kennis op waarde te schatten, hebben nut en noodzaak van *thinking through making* en *knowing-in-action* een stevige basis in de wetenschapstheorie (zie bijvoorbeeld Schön 1984, 1987; Sennett 2008) en de bestuurskunde (zie bijvoorbeeld Derksen 2011)³. Vooral in situaties waarin standaardoplossingen niet voldoen, is dit soort kennis onontbeerlijk. In stedelijke projecten (en ruimtelijke projecten in het algemeen) is dit vrijwel altijd het geval.

In het plan- en besluitvormingsproces zijn deskundigen betrokken met uiteenlopende disciplinaire achtergronden, zoals bestuurskunde, economie, stedenbouwkunde, planologie, geografie, milieu- en verkeerskunde. Vanwege de complexiteit van stedelijke projecten is hun gezamenlijke expertise nodig om plannen op waarde te kunnen schatten. Echter, doordat de typen kennis, theorieën en methoden uit de betrokken disciplines verschillen, ontstaan misverstanden, spraakverwarring en conflicten. Zo bestaat er verschil van mening over het belang van kwantificeerbare (en monetariseerbare) respectievelijk kwalitatieve informatie (zie ook Mouter et al. 2012), over 'rekenen' versus 'tekenen' en over de meerwaarde van de 'ambachtelijke' en praktische kennis uit bijvoorbeeld de stedenbouwkunde ten opzichte van de 'academische' modelbenadering van bijvoorbeeld de economie. Kortom, terwijl duidelijk is dat voor de beoordeling van stedelijke projecten diverse typen kennis nodig zijn, is bij verkenning van de mogelijkheden om die te combineren sprake van vertaalproblemen.

³ De term *knowing-in-action* (alsmede *reflection-in-action*) is afkomstig van Donald Schön. Richard Sennett spreekt van 'the craft of experience'. Wim Derksen gaat in op het belang van impliciete kennis (*tacit knowledge*, een term van Polanyi (1966)) in het beleidsproces.

De planobjectiveringsmatrix helpt de uiteenlopende bij een stedelijk plan betrokken *stakeholders* en beslissers over disciplinegrenzen heen met elkaar in gesprek te raken. Zoals gezegd, richt het instrument zich niet zozeer op kostenefficiëntie, maar veeleer op (de voorwaarden voor) ruimtelijke effectiviteit. Het helpt de makers van stedelijke plannen en bestuurders inzicht te krijgen in belangrijke ruimtelijke condities van stedelijke projecten. De vormgeving stelt beoordelaars en belanghebbenden in staat daarover een dialoog te voeren, zodat het niet alleen mogelijk is om plannen te beoordelen (planbeoordeling en planlegitimatie), maar ook om plannen te verbeteren (planprioritering en planoptimalisering). Dit laatste aspect willen we in deze tekst, in het licht van de nieuwe planpraktijk, verder uitwerken.

Zo kunnen niet alleen de kwantificeerbare, maar ook de kwalitatieve aspecten van een plan op een gestructureerde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd. Daarnaast is het ook mogelijk om verschillende plannen met elkaar te vergelijken. Er kan een hiërarchie tussen de projecten aangebracht worden, en een plan kan gerelateerd worden aan een groter regionaal kader door conditionele relaties tussen cellen aan te geven. Zo kunnen cruciale risico's en onzekerheden bij het realiseren van een ruimtelijke visie op een snelle en doeltreffende wijze geïdentificeerd worden.

4. De nieuwe plancontext

De planpraktijk verandert snel, vooral als gevolg van de financieel-economische crisis. Door de toegenomen onzekerheid (bijvoorbeeld met betrekking tot afzetrisico's en financiering van vastgoed) ligt het ontwikkeltempo aanzienlijk lager dan voorheen, kiezen ontwikkelende partijen voor schaalverkleining en moeten zij op zoek naar nieuwe verdienmodellen. Bij deze situatie sluit de standaard 'Vinex-oplossing' van grote projectontwikkelaars niet goed aan. In plaats daarvan nemen lokale, kleinere partijen steeds vaker het voortouw, partijen die niet zo snel kiezen voor een groot gebaar, maar in hun plannen eerder de specifieke kwaliteiten van de omgeving en de specifieke behoeften van eindgebruikers als uitgangspunt nemen. Dit brengt ingewikkelde vraagstukken met zich mee rondom de omvang van projecten, geldstromen, fasering en de verhouding tussen visie/sturing/regie en veerkracht. In het debat over de huidige planpraktijk gaan de meeste antwoorden op deze vraagstukken in de richting van een combinatie van enerzijds uitgangspunten en regels die op langere termijn richting geven aan de ontwikkeling van een gebied, en anderzijds een flexibele uitvoering die ruimte biedt voor tussentijdse aanpassingen van de daadwerkelijke invulling. In een recente publicatie van het PBL wordt dit getypeerd als een omslag van planning als *project* naar

planning als *open end-proces* (Buitelaar et al. 2012). Dit vraagt om een combinatie van richtlijnen en veerkracht als een antwoord op de combinatie van de behoefte aan continuïteit en de ervaren risico's van onzekerheid.

Een dergelijke aanpak zonder eindbeeld en met mogelijkheden voor tussentijdse aanpassing van projecten levert in de bestaande werkwijze bij planvorming en planbeoordeling problemen op. Deze roept immers vragen op over wat er precies moet worden doorgerekend (projectafbakening) en welke termijn (tijdhorizon) daarvoor moet worden gekozen. In plaats van een harde afbakening is er een toenemende behoefte aan het evalueren van projecten binnen flexibele plankaders. Daarvoor is een nieuw ruimtelijk analyse- en beoordelingsinstrumentarium nodig.

Bovendien verandert de rol van de overheid in de nieuwe planpraktijk. Er komt meer aandacht voor initiatieven vanuit de energieke samenleving (Hajer, 2011, Van Gerwen & Kruitwagen, 2013). In veel gevallen zal ze haar rol als initiator van plannen vervangen door een meer faciliterende rol op de achtergrond. De nieuwe Wro verbindt deze omslag met de opkomst van de uitnodigingsplanologie: 'Na de reactieve toelatingsplanologie en de initiërende ontwikkelingsplanologie is de laatste jaren een sterke behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling, die wordt aangeduid als uitnodigingsplanologie. Het gaat hierbij om een autonome ontwikkeling die aansluit bij de wens om minder in 'blauwdrukken van bovenaf' te denken en het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en initiatiefnemers te leggen' (Wro, 2013).

Waar beoordelaars in de bestaande (oude) planpraktijk voor de evaluatie van plannen veelal kiezen voor een vrij generieke en uniforme insteek, daar biedt de nieuwe Wro ruimte voor flexibiliteit en een lokale invulling van de beoordeling van plannen: 'de Omgevingswet moet meer ruimte bieden aan decentrale overheden voor het maken van hun eigen afwegingen. Om in te kunnen spelen op regionale en locatiespecifieke behoeften zijn differentiatie, maatwerk en innovatie nodig' (Wro, 2013).

Vooraf bij projecten waarbij de overheid *bottom up*-planvorming faciliteert en mede-*stakeholder* is, omdat ze grond of procescapaciteit beschikbaar stelt, of omdat ze in het project geld investeert, zal de ruimtelijke meerwaarde van het project goed geborgd moeten worden. Plannen met een hoge stedelijke meerwaarde zullen een hogere prioriteit moeten krijgen dan andere. Bovendien zullen initiatieven – willen deze kans van slagen hebben – op een passende manier gekoppeld moeten worden aan plekken. Hoe krijgt de overheid op een snelle manier vat op verschillende initiatieven? Hoe kan ze ingediende plannen op een transparante en reproduceerbare manier vergelijken?

5. Planobjectivering en de nieuwe plancontext

Zoals we in de voorgaande paragraaf zagen bestaat er binnen de nieuwe plancontext behoefte aan een systematische en transparante beoordeling van projecten uit de markt. Welke criteria kan de overheid hanteren bij de beoordeling van kwalitatieve aspecten zoals stedelijke meerwaarde en ruimtelijke samenhang? Het instrument planobjectivering kan hier uitkomst bieden. Het kan in algemene zin bijdragen aan de verbetering van de analytische ondersteuning van het plan- en besluitvormingsproces rondom stedelijke investeringen. Het geeft inzicht in de specifieke planomgeving (contextgevoeligheid) en biedt tegelijkertijd een analysesystematiek die breed toepasbaar is (reikwijdte, herhaalbaarheid) en gebruik maakt van heldere overwegingen (transparantie) die voor de uiteenlopende betrokken *stakeholders* begrijpelijk zijn (communicatie over disciplinegrenzen heen). De matrix toetst de congruentie/consistentie van beleidsdoelen en plannen op verschillende schaalniveaus. Door de ruimtelijke condities in beeld te brengen en de ruimtelijke logica die ten grondslag ligt aan een project te expliciteren, maakt de planobjectivering het bovendien mogelijk om al in een vroeg stadium planverbeteringen te bespreken. Vooral als de overheid als *stakeholder* bij het plan betrokken wil worden en wellicht ook medefinancier is, kan planobjectivering in vroege fases van het planproces voor risicoanalyse benut worden.

In de traditionele grootschalige gebiedsontwikkeling is de (financiële) haalbaarheid van een project en de efficiëntie van een plan onderwerp van evaluatie (door middel van een MKBA) en draagt planobjectivering bij aan het beoordelen van de slagingskansen van een project en de *legitimatie* van een eventuele overheidsbijdrage. In de uitnodigingsplanologie verschuift de opgave voor de overheid naar het zo effectief mogelijk afstemmen van programma, locatie en stakeholders in een open *end-proces*. Planobjectivering kan *bottom up*-initiatieven op een flexibele manier relateren aan een ruimtelijke visie of een verstedelijkingsagenda. Bijvoorbeeld door het *prioriteren* van sectorale projecten en door het *optimaliseren* van plannen vanuit ruimtelijke samenhang en stedelijke meerwaarde. Het toepassingsgebied verbreedt zich: naast een beoordelingsinstrument op Rijksniveau kan het een strategisch instrument zijn voor lagere overheden, die cruciale beslissingen moeten nemen in het begin van het planproces. Centraal staat de vraag: waar levert een ruimtelijke investering de meeste stedelijke meerwaarde op? Op welke plek is welke ingreep het meest effectief en welk project heeft de grootste positieve impact op een hoger schaalniveau? Er zal meer

aandacht komen voor het benutten van lokale omstandigheden en het verbinden van plannen en beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus.

6. Planbeoordeling: van legitimiteit naar prioritering en optimalisering

Momenteel zijn verscheidene partijen, zoals projectontwikkelaars en gemeenten, naarstig op zoek naar nieuwe manieren om met de vele onzekerheden in de hedendaagse planpraktijk om te gaan. Ook initieert de overheid zelf projecten waarin de ontwikkeling van onderop centraal staat. Deze komen soms uit de ruimtelijke koker, maar worden vaak ook opgezet vanuit sectorale belangen, zoals groen, gezondheid en energie.

Er is veel aandacht in het mobiliseren en verbinden van *stakeholders* aan locaties. De ruimtelijke agenda is bij veel van deze initiatieven op de achtergrond geraakt. Het ruimtelijk afstemmen van deze *bottom up*-initiatieven kan echter wel degelijk meerwaarde hebben voor de stad of de regio. Op het moment dat de overheid in dit soort programma's een coördinerende rol speelt is het een *quick win* om ook ruimtelijke doelstelling in te bouwen. Daarbij gaat het niet alleen om de kwaliteiten van het plan zelf, maar ook om de relatie van het plan tot de rest van de stad. Wat voor soort plekken worden gemaakt: generieke plekken of specifieke plekken met een identiteit die een aanvulling vormt op het bestaande palet van stedelijke milieus? De centrale vraag hierbij is of een project de ruimtelijke condities schept waaronder het kan bijdragen aan het creëren van ruimtelijke meerwaarde in een groter gebied.

Hieronder verkennen we kort hoe in drie cases van onderop geïnitieerde (sectorale) plannen verbonden kunnen worden met een bredere ruimtelijke agenda. Deze agenda wordt niet bepaald door een starre regelgeving van bovenaf, maar ontstaat door het combineren en prioriteren van projecten en het optimaliseren van bestaande structuren. Het gaat hierbij om mogelijke verbindingen op en tussen verschillende schaalniveaus: van het plan zelf, van de stad en/of het *daily urban system* (DUS). En, afhankelijk van het type plan kunnen verschillende analysemethoden worden gebruikt: van abstract en cijfermatig tot concreet en ruimtelijk. Op deze schaalniveaus en analysemethoden sluiten de ingangen van de planobjectiveringsmatrix aan. Per geval geven we aan welke ruimtelijke condities uit de matrix de analyse en evaluatie van plannen kunnen helpen structureren.

6.1 TEEB Stad

In TEEB⁴ Stad werken sinds 2011 elf gemeenten, twee ministeries en ingenieursbureau Witteveen + Bos aan een rekeninstrument dat de economische meerwaarde van groen, water en natuur in en om de stad zichtbaar maakt (KPMG, 2012, Wetten, 2012). De uitkomst kan betrokken worden bij inrichtingskeuzes en besluitvormingstrajecten. De methode heeft een financieel-economische insteek. De hoogte van groen- en waterbaten worden bepaald, baathouders (beleggers, vastgoedontwikkelaars, gezondheidszorg, bedrijfsleven, sociale instellingen, waterschappen, grondbedrijven enzovoorts) worden geïdentificeerd en betrokken als mede-investeerder van het project. De financiering van openbaar groen in en om de stad is daarmee niet meer alleen een taak voor de overheid.

De groenprojecten worden op een cijfermatige manier doorgerekend. Door het toevoegen van een meer kwalitatieve analyse, zoals een categorisering van de verschillende typen groen en hun gebruiks- en belevingswaarde (zoals bijvoorbeeld beschermd gebied, ecosysteemdienst, functioneel groen, enzovoorts) en het analyseren van de verbindingen tussen stedelijk groen en het buitengebied kan er een ruimtelijke agenda worden toegevoegd aan het programma, waardoor het op lokale en regionale schaal een meer strategische positie kan verwerven en het draagvlak kan worden verbreed. Bovendien kunnen innovatieve locatie/functie-combinaties in beeld worden gebracht, waardoor investeringen op verschillende punten kunnen renderen. In de planobjectiveringsmatrix kunnen de condities 'stedelijke groenstructuur' (in cel B2), 'consumptie- en productielandschap' (B1) en 'cultuurlandschap' (C1) een rol vervullen in de analyse en evaluatie van de groenprojecten.

6.2 De erfgoedfabriek

De Erfgoedfabriek is een langlopend investeringsprogramma van de provincie Noord-Brabant om grote erfgoedcomplexen nieuw leven in te blazen (Provincie Brabant, 2012). Het gaat om leegstaande kloosters, kastelen/landgoederen, fabrieken, forten en kazernes. De provincie werkt daarbij samen met andere *stakeholders*. De provincie is geen subsidieverstrekker, maar een investerende partner, die ook geld terug wil zien. Iedereen kan een voorstel indienen voor een te herbestemmen complex: overheden, eigenaren, ontwerpers, particulieren, ontwikkelingsbedrijven, investeerders, enzovoorts. Dat levert een breed scala aan complexen en ideeën op. De provinciale rol kan die van verbinder, ontwikkelaar of financier zijn. Door per project een ontwikkelingsstrategie te bepalen, ontstaat ruimte voor maatwerk, goede ideeën en experimenteerterruimte. De aanpak van de provincie is gericht op 'tijd voor kwaliteit' en niet op snelheid.

⁴ The Economics of Ecosystems & Biodiversity

Maar hoe bepaalt de provincie Noord-Brabant wat de meest kansrijke projecten zijn? De provincie wil een zo hoog mogelijk rendement. Wordt dat behaald door in zoveel mogelijk complexen te investeren? En moet dat worden bepaald aan de hand van generieke kengetallen (zoals in de MKBA veelal gebeurt)? Het lijkt zinvol om (eerst) via een kans- en risicoanalyse op meerdere schaalniveaus uit de aangeboden waaier aan projecten de meest kansrijke projecten te selecteren. De projecten die op meerdere schaalniveaus hoog scoren hebben potentieel de grootste ruimtelijke meerwaarde. Het bieden van ruimte voor dynamiek op de langere termijn en het verbinden van lokale plannen in hun specifieke context met doelen op het regionale schaalniveau biedt kansen om tot een sterker regionaal profiel te komen. In de planobjectiveringsmatrix bieden de condities 'place maker' (cel B3), 'historische gebouwen' (C3), 'stadsgezicht' en 'stedelijke iconen' (C2) en 'cultuurlandschap' (C1) in samenhang aanknopingspunten voor een analyse om tot een prioritering te komen.

6.3 PLUG

In het traject PLUG roept het Architectuurinstituut Rotterdam (AIR) samen met de gemeente Rotterdam toekomstige bewoners of ondernemers op om bouwplannen in te dienen (Gemeente Rotterdam, 2013). De gemeente heeft een aantal locaties in de binnenstad opengesteld om te experimenteren met de ontwikkeling van een nieuw type project: een vanuit de gebruiker geformuleerde *businesspropositie*. De locaties zijn voor de grote marktpartijen te klein en te complex om tot ontwikkeling te brengen. Ze hebben daarentegen wel een geschikte maat voor een *bottom up*-ontwikkeling.

De focus van de gemeente op de financiële haalbaarheid van de proposities biedt echter geen garantie dat er plannen gerealiseerd worden die bijdragen aan de verblijfskwaliteit van de plek en het leefklimaat in de stad. Daarvoor is een vergelijking van verschillende ontwerpen voor een specifieke plek nodig. Zo kunnen de ruimtelijke kwaliteiten verkend worden en kunnen plannen worden geoptimaliseerd. De evaluatie spitst zich dan niet meteen toe op het financieringsmodel of de stenen, maar brengt eerst de mogelijke publieke kwaliteiten van de interventie in beeld. Afhankelijk van het type project kunnen verschillende condities in de planobjectiveringsmatrix relevant zijn. Uitgaande van bouwplannen op kavels van bescheiden omvang liggen beoordelingen van de bijdrage van het plan aan het 'stedelijk milieu' (A3), 'voorzieningentypen en sociale interactie' (A2) en de 'verblijfskwaliteit' (C3) voor de hand. Voordat een project gedetailleerd wordt doorgerekend, kan zo eerst vastgesteld worden wat de positie van een plan is in de openbare-ruimtestructuur van de binnenstad en hoe het helpt dat die in zijn geheel beter zal gaan functioneren.

7. Conclusie

Planobjectivering is een instrument dat in een plan- en besluitvormingsproces belangrijke ruimtelijke kenmerken van stedelijke projecten kan helpen te analyseren, beoordelen en optimaliseren. Het instrument geeft inzicht in de specifieke planomgeving (contextgevoeligheid) en biedt tegelijkertijd een analysesystematiek die breed toepasbaar is (reikwijdte, herhaalbaarheid) en gebruik maakt van heldere overwegingen (transparantie) die voor de uiteenlopende betrokken *stakeholders* begrijpelijk zijn (communicatie over disciplinegrenzen heen). Door de ruimtelijke condities in beeld te brengen en de ruimtelijke logica die ten grondslag ligt aan een project te expliciteren, maakt de planobjectivering het *stakeholders* bovendien mogelijk om in een vroeg stadium planverbeteringen te bespreken.

Het instrument is ontwikkeld voor de beoordeling van stedelijke plannen binnen de context van de MKBA, waarbij veelal grootschalige, helder afgebakende gebiedsontwikkelingsprojecten centraal staan. In dit paper hebben we aanvullende toepassingen verkend: de planobjectivering lijkt ook geschikt voor de evaluatie van plannen in de nieuwe planpraktijk van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Die plannen zijn veelal veel kleinschaliger en in het uitvoeringsproces is meer ruimte voor aanpassingen en fasering.

Bij de toepassing van de planobjectivering in die context verschuift ten opzichte van de traditionele MKBA-benadering het accent. In de grootschalige gebiedsontwikkeling zijn de (financiële) haalbaarheid van een project en de efficiëntie van het plan onderwerp van evaluatie en draagt de planobjectivering bij aan de beoordeling van de (voorwaarden voor) effectiviteit van een plan en de *legitimatie* van eventuele overheidsfinanciering. In de uitnodigingsplanologie verschuift de opgave voor de overheid naar het zo effectief mogelijk afstemmen van programma en locatie en het betrekken van uiteenlopende *stakeholders* in een *open end* proces. Planobjectivering kan *bottom up*-initiatieven op een flexibele manier relateren aan een ruimtelijke visie of een verstedelijkingsagenda. Bijvoorbeeld door het *prioriteren* van sectorale projecten en door het *optimaliseren* van plannen vanuit ruimtelijke samenhang en stedelijke meerwaarde.

Zo verbreedt het toepassingsgebied zich: naast een beoordelingsinstrument op Rijksniveau kan het een strategisch instrument zijn voor lagere overheden, zoals provincies en gemeenten. Zij zullen meer en meer aan de lat staan bij de beoordeling van (innovatieve) plannen die zich niet gemakkelijk laten vangen in de systematiek van

traditionele beoordelingsmethoden. Door planobjectivering niet achteraan maar vooraan in het planproces een plek te geven krijgt het instrument een strategisch karakter en kan het bijdragen aan een kans- en risicoanalyse in een stadium van het besluitvormingsproces waarin nog ruimte is voor verbeteringen. Het kan de overheid helpen verantwoorde en transparante beslissingen te nemen terwijl onzekerheden niet worden ontkend, maar juist input zijn voor een zoektocht naar flexibele of robuuste antwoorden daarop. Ook kan het van onderop geïnitieerde plannen verbinden met een bredere ruimtelijke agenda. Die agenda wordt dan niet bepaald door een starre regelgeving van bovenaf, maar ontstaat door het combineren en prioriteren van projecten met als doel het optimaliseren van bestaande ruimtelijke structuren. Op deze wijze kan de planobjectivering de overheid ondersteunen bij het voeren van een beleid dat in verschillende opzichten ruimte biedt: aan diverse initiatiefnemers, aan innovatie en experiment.

Dit artikel is gebaseerd op de studie Planobjectivering (Hamers et al. 2013) die onderdeel uitmaakt van het project Plannen voor de stad (Romijn & Renes 2013), een gezamenlijke studie van CPB en PBL naar aanleiding van kritiek op de MKBA bij stedelijke projecten.

Referenties

Beukers, E., L. Bertolini & M. te Brömmelstroet (2011), Knelpunten in het MKBA-proces, Den Haag: Nicis Institute.

Buitelaar, E. et al. (2012) Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag: PBL

Derksen, W. (2011), Kennis en beleid verbinden. Praktijkboek voor beleidsmakers, Den Haag: Boom Lemma.

Ecorys (2009), Werkwijzer MKBA van integrale gebiedsontwikkeling, Rotterdam: Ecorys.

Gerwen, O-J van & S. Kruitwagen (2013) Sturen en benutten, over de rol van de overheid in een Energieke Samenleving. In: Publieke Pioniers: inspiratie langs gedurfde wegen. Den Haag, drukkerij Opmeer.

Gemeente Rotterdam (2013) <http://www.rotterdam.nl/kleinenfijn>, geraadpleegd op 11 september 2013

Hajer, M (2011) De energieke samenleving. Den Haag: PBL

Hamers, D, L. Bijlsma & A. van Hoorn (2013), Planobjectivering. Een nieuw instrument voor de ruimtelijke analyse van stedelijke projecten in aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: PBL.

KPMG (2012) Groen, gezond en productief The Economics of Ecosystems & Biodiversity. Rotterdam: KPMG

Mouter, N., J.A. Annema & B. van Wee (2012), Maatschappelijke kosten- en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd, Den Haag: Nicis Institute.

Polanyi, M. (1966), The Tacit Dimension, London: Routledge and Kegan Paul.

Provincie Noord Brabant (2013) Verkenning Erfgoedcomplexen. 's Hertogenbosch: Provincie Noord Brabant.

Romijn, G. & G. Renes (2013), Plannen voor de stad, Den Haag: CPB en PBL.

Schön, D. (1984), The reflective practitioner. How professionals think in action. Aldershot: Ashgate.

Schön, D. (1987), Educating the reflective practitioner. Toward a new design for teaching and learning in the professions. San Francisco: Jossey-Bass.

Sennett, R. (2008), The Craftsman, New Haven: Yale University Press.

Wetten, J. van (2012) Groen loont met TEEB stad. Deventer: Stichting open boek.

Wro (2013) Memorie van toelichting ontwerp Omgevingswet (concept) Algemeen deel Versie 0.60 – 28 februari 2013 (consultatieversie)