

RUIMTELIJK

Een meetinstrument voor de kwaliteit van stedelijke plannen

Een MKBA is een relevante toets voor overheidsinvesteringen, maar doet niet altijd recht aan de aard van stedelijke projecten. Als aanvulling op de MKBA is er een nieuw toetsinstrument ontwikkeld: de planobjectivering. Dit instrument kan helpen de kwaliteit van stedelijke projecten te analyseren, beoordelen en verbeteren. Het kan de betrouwbaarheid van MKBA's verhogen en deze nuttiger maken voor besluitvorming.

LIKE BIJLSMA
Onderzoeker bij
het Planbureau
voor de Leefomgeving (PBL)

DAVID HAMERS
Senior onderzoeker
bij het PBL

ANTON VAN HOORN
Senior onderzoeker
bij het PBL

Grote stedelijke projecten, zoals het opknappen van verouderde bedrijventerreinen en stationsgebieden, zijn vaak alleen mogelijk met een financiële bijdrage van de overheid. Om te bepalen of een bijdrage nuttig is, worden de plannen ervan beoordeeld in de politieke arena. Een van de instrumenten om de politieke besluitvorming te ondersteunen is de MKBA.

Een belangrijk voordeel van een MKBA bij het besluitvormingsproces over overheidsbijdragen aan een stedelijk plan is het overzicht van de verschillende soorten relevante maatschappelijke kosten en baten (Romijn en Renes, 2013a; 2013b). De beargumenteerde waardering wat betreft de verschillende

aspecten van een plan komt de transparantie van besluitvorming ten goede. Een bijkomend voordeel is de disciplinerende werking die uitgaat van de argumentatie. Dat plannenmakers enthousiast zijn voor hun plan is begrijpelijk, maar wat telt is de argumentatie van de effecten ervan. Indien plannenmakers met de toetsers over de belangrijkste onderdelen van het plan in gesprek gaan, kunnen zij verbeteringen aanbrengen die het eindoordeel ten goede komen.

MKBA'S SLECHT IN KENNISVERWERKING

De afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat er bij de MKBA-toepassing op het gebied van verstedelijking (ruimtelijke plannen in en rond de stad) diverse kwaliteiten van plannen niet (automatisch) aan de orde komen. Het probleem dat specifieke (vak)kennis niet goed in een MKBA wordt verwerkt, zie je ook terug bij de MKBA-toepassing op andere beleidsterreinen. Op het gebied van verstedelijking hebben uiteenlopende betrokkenen geconstateerd dat MKBA's verscheidene ruimtelijke aspecten van projecten onvoldoende op waarde weten te schatten, onvoldoende rekening houden met beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus, moeilijk overweg kunnen met de snel veranderende planpraktijk (bijvoorbeeld met projecten waarin niet het klassieke eindbeeld, maar juist de tussentijdse aanpassingen centraal staan) en bovendien soms weinig communicatief zijn (Beukers *et al.*, 2011; Gemeente Almere en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011;

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Mouter, 2014; Mouter *et al.*, 2012; Renes *et al.*, 2011).

Dit is aanleiding geweest om op zoek te gaan naar verbeteringen (Romijn en Renes, 2013a), niet alleen binnen de economische wetenschap, maar vooral ook in ruimtelijke disciplines en de ontwerppraktijk. Deze zoektocht is nuttig geweest. Door de grenzen tussen verschillende disciplines te verkennen, bleken economen enerzijds en ruimtelijk onderzoekers en ontwerpers anderzijds van elkaar te kunnen leren. Deze lessen (over spraakverwarring, onbegrijpelijk jargon, blinde

Men kan zich afvragen wat het antwoord op de economische vraag wat een project kost en oplevert waard is wanneer bij de plananalyse ruimtelijke aspecten een ondergeschikte rol spelen

vlekken en raakvlakken) vonden hun weg naar twee nieuwe instrumenten die de informatievoorziening in het besluitvormingsproces over stedelijke projecten kunnen helpen verbeteren: de agglomeratie-exploitatie en de planobjectivering (Hamers *et al.*, 2013a).

De agglomeratie-exploitatie is gericht op het vastleggen van de effecten die verstedelijkingsprojecten hebben op de stad (de schaal van de stedelijke agglomeratie). Daarmee vult dit instrument de MKBA aan: waar de MKBA (door de nadruk op de nationale welvaart) weinig ruimte laat voor effecten die geen invloed hebben op nationaal niveau, brengt de agglomeratie-exploitatie lokale en regionale effecten in beeld die (vanwege dubbeltellingen) in een MKBA niet meetellen, maar die voor de initiatiefnemers van een project wel van belang zijn.

De planobjectivering sluit hierbij aan. De beleidsdoelstellingen op diverse bestuurlijke niveaus kunnen in elkaars verlengde liggen, maar vaak zijn er ook verschillen. Ter illustratie, de 'MIRT-verkenning Brainport Avenue' verwijst naar zeventien regionale en nationale be-

leidsdocumenten waarin uiteenlopende doelen worden genoemd die gediend kunnen zijn met de uitvoering van projecten in de regio Eindhoven (Ministerie IenM, 2013). Voor een goede besluitvorming is niet alleen inzicht nodig in de beoogde nationale effecten van deze projecten, maar ook in de gewenste lokale en regionale uitwerking ervan. Door deze vroegtijdig te bespreken, kan duidelijk worden waar effecten elkaar kunnen versterken en waar er spanningen kunnen ontstaan.

Maar er is ook een belangrijk verschil tussen de agglomeratie-exploitatie en de planobjectivering. De eerste is gericht op effecten, de tweede doet een stapje terug: de planobjectivering brengt de omstandigheden in kaart waaronder een stedelijk project de beoogde effecten kan hebben. Alle door ons geïnterviewde deskundigen benadrukten het belang van inzicht in de specifieke ruimtelijke context van een stedelijk plan. Toetsen zonder kennis van de lokale situatie is 'een lege huls', was een van de uitspraken. Door hierop de aandacht te vestigen kunnen plannenmakers en beoordelaars een vraag aan de orde stellen die in de huidige MKBA-praktijk onvoldoende aan bod komt, namelijk: onder welke ruimtelijke voorwaarden heeft een stedelijk plan kans van slagen? Aan de hand van deze vraag kan de werking van het instrument planobjectivering worden toegelicht en kan er worden besproken hoe het instrument de MKBA aanvult in het besluitvormingsproces.

DE SLAGINGSKANS VAN EEN PLAN

De economische vraag wat een stedelijk project kost en oplevert, is uiteraard legitiem. Men kan zich echter afvragen wat het antwoord erop waard is wanneer bij de plananalyse de concrete ruimte, de functionele verbanden tussen plekken en de beleving van plaatsen een ondergeschikte rol spelen. Immers, deze factoren zijn van invloed op het slagen van een plan. Het beoordelen van de effectiviteit van een plan vereist inzicht in de lokale context waarin het zijn beoogde uitwerking kan hebben. Zo kan een winkelcentrum dichtbij woningen liggen, maar maakt het nogal wat uit of het via een logische route bereikbaar is en of er geschikte parkeerplaatsen en prettige terrassen aanwezig zijn. In een MKBA telt men veelal in zo'n geval enkel het aantal vierkante meters winkeloppervlak en de (hemelsbrede) afstand tot de voorzieningen, maar wordt er niet beoordeeld of obstakels zoals spoorwegonderdoorgangen op de route misschien mentale barrières opwerpen en of de aanwezige terrassen wel in de zon liggen. Dit soort

ruimtelijke kwaliteiten en risico's komen in de huidige planbeoordelingspraktijk dus onvoldoende aan bod.

Er zijn evenwel methoden om juist deze kansen en risico's in beeld te krijgen. Benaderingen in de stedenbouwkunde, architectuur, planologie, geografie, stadssociologie en ruimtelijke economie lopen uiteen, maar samen bieden deze wetenschappelijke en ontwerpende disciplines een stevige basis voor een analyse van de fysieke factoren die de uitwerking van een plan beïnvloeden. De planobjectivering zet deze benaderingen in voor een goed onderbouwde, multidisciplinaire en gestructureerde plananalyse. Daarmee kan een plan ten behoeve van besluitvorming worden beoordeeld (planbeoordeling). Daarnaast kunnen planbeoordelaars en -indieners al in een vroeg stadium (ruim vóór het moment van besluitvorming) ook een dialoog voeren over punten waarop een plan kan worden verbeterd (planoptimalisering).

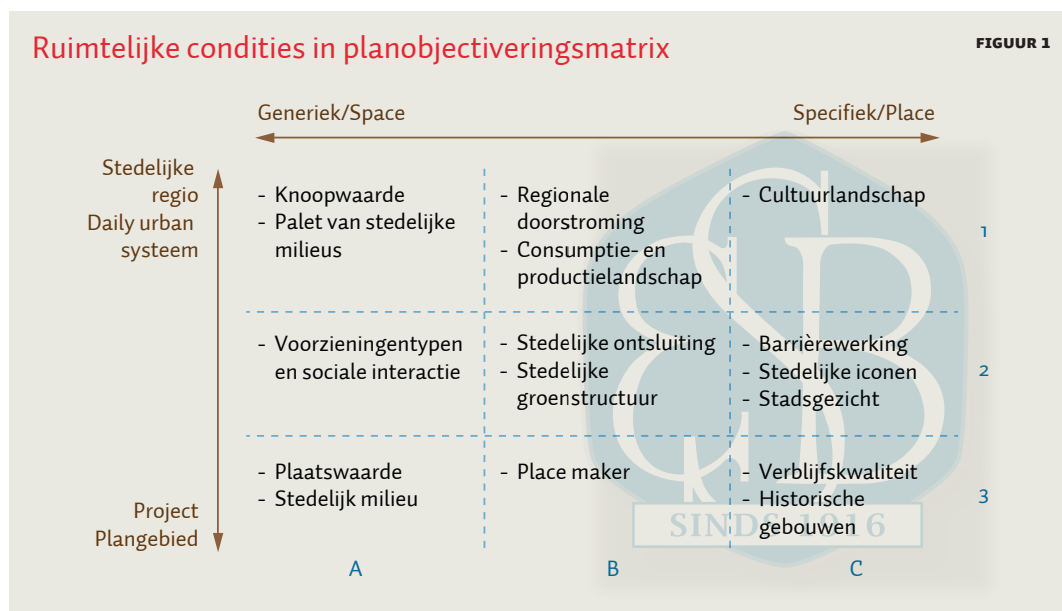
EEN MATRIX MET CONDITIES

Omdat de planobjectivering zich niet richt op kosten-efficiëntie maar op ruimtelijke effectiviteit, is de vormgeving van dit instrument gericht op de structurering van een kritische dialoog over de ruimtelijke condities waaronder een stedelijk plan kans van slagen heeft. Het instrument biedt een ordeningsstructuur. Concreet heeft de planobjectivering de gedaante van een

matrix die een aantal ruimtelijke condities overzichtelijk structureert (figuur 1). De condities zijn geordend langs twee assen: de soorten van beschikbare/gewenste kennis op verschillende momenten in het plan- en besluitvormingsproces (de kolommen van de matrix) en de verschillende schaalniveaus waarop projecten betrekking hebben (de rijen). In de praktijk blijken namelijk heel verschillende soorten plannen beoordeeld te moeten worden, van groot- tot kleinschalige (stedelijke regio tot lokaal) en van generieke (vroeg in het plan- en besluitvormingsproces) tot heel specifiek uitgewerkte projecten (latere fasen).

In deze matrix zijn zestien condities geplaatst. Deze zijn geselecteerd uit een longlist van thema's en sluiten zo veel mogelijk aan bij de huidige stand van zaken in beleid en wetenschap. Ze zijn geformuleerd op basis van literatuuronderzoek, plan- en kaartanalyses, veldwerk en interviews met deskundigen uit de wetenschap en de planpraktijk (Hamers *et al.*, 2013a; 2013b). Dit laatste is belangrijk: de planobjectivering verenigt waar mogelijk een algemene academische, theoretische onderbouwing met de lokale ervaringskennis van vaklui, opdat theoretische en praktijkinzichten elkaar aanvullen.

Met de zestien condities wordt niet alle bestaande kennis samengevat. Bij veranderingen in de beleidscontext, de planpraktijk en de stand van de wetenschap kun-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

nen condities worden toegevoegd en losgelaten. Wel verankeren deze zestien condities, die in de interviews het meest nadrukkelijk naar voren kwamen, de momenteel belangrijkste randvoorwaarden voor het slagen van stedelijke plannen. Voorbeelden zijn de verhouding tussen de knoop- en plaatswaarde van infrastructuurknooppunten, dat wil zeggen: hun functie in het vervoersnetwerk respectievelijk als stedelijke plek (Bertolini, 1999), stedelijke ontsluiting (ofwel over welke wegen stedelingen zich verplaatsen; Hillier, 2007), de in een project voorgestelde stedelijke milieus (ofwel de soorten stedelijke omgeving; Ritsema van Eck *et al.*, 2009; 2010), de

bij het project passende verblijfskwaliteit (Gehl, 2001) en de barrièrewerking van bijvoorbeeld grootschalige infrastructuur (Lynch, 1960).

ANALYSE EN DIALOOG

De reeks condities fungeert als een lijst gesprekstema's die kan helpen om de plananalyse te objectiveren en de dialoog tussen betrokkenen te structureren. Omdat projecten en de beleidsdoelen waaraan deze moeten bijdragen nogal verschillen, hoeven niet altijd alle condities te worden besproken. De betrokken partijen richten zich op de relevante onderdelen en stellen

Schaalsprong Almere – een voorbeeld

KADER 1

De zogeheten 'Schaalsprong Almere' is een project gericht op de doorgroei van Almere naar een stad van 350.000 inwoners in 2030. Het dient diverse achterliggende doelen, die op verschillende bestuurlijke niveaus (van Rijk tot gemeente) zijn geformuleerd en die door middel van projecten op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (van het regionale tot het lokale) moeten worden gerealiseerd. Twee van de doelen zijn het voorzien in de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de noordelijke Randstad en de verbetering van het centrum van Almere (voorzieningenniveau, aantrekkelijk stadshart).

Tijdens een planobjectivering kunnen verscheidene cellen in de matrix een rol spelen bij het analyseren van de ruimtelijke condities om deze doelen te bereiken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het palet aan milieus (cel 1A). In het algemeen moet een stedelijke regio, om te voorzien in de behoeften van de diverse gebruikers (bewoners, bedrijven, recreanten), kunnen beschikken over verschillende soorten plekken en functies. Deze zijn samengevat onder de term 'stedelijke milieus'. Door na te denken over het regionaal-stedelijke palet van milieus kan

men beargumenteren wat daaraan in het licht van de gestelde doelen moet worden toegevoegd. In dit geval luidt de vraag wat de geplande woningbouw in Almere toevoegt aan het bestaande palet aan milieus in de noordvleugel van de Randstad (regio Amsterdam).

In en direct rondom Amsterdam zijn woonmilieus met lage bebouwingsdichtheid en met veel eengezinswoningen relatief schaars. De mogelijkheden om daar op grote schaal suburbane woonwijken te ontwikkelen zijn echter beperkt. Almere heeft die ruimte wel, dus eventueel kan aldaar worden voorzien in de regionale behoefte aan subuurbaan wonen. Beschouwt men het bestaande milieupalet echter op lokale schaal, dan kan er worden geconstateerd dat Almere al erg veel woonwijken met relatief lage dichtheid heeft en dat de bouw van nog meer suburbane woningen in de stad weinig toevoegt. Kortom, de analyse van het palet van milieus levert op verschillende schaalniveaus een ander resultaat op.

Een alternatief voor suburbane woningen is de ontwikkeling van een hoogstedelijk woonmilieu (cel 3A) in Pampus, ten westen van het centrum van Almere. Wonen in luxe appartementen en de men-

ging met stedelijke voorzieningen zoals winkels, horeca en cultuur zou een aanvulling kunnen zijn in Almere. Bovendien zou door de hoge dichtheid zo'n plan eerder dan een suburbane wijk veel reizigers opleveren voor de geplande verbeterde ov-verbinding met Amsterdam ('stedelijke ontsluiting' (cel 2B)). Echter, als dit hoogstedelijke milieu niet in isolement wordt beschouwd, maar in relatie tot andere en verwante milieus in Almere, dan wordt duidelijk dat door de toevoeging van de voorzieningen in Pampus het risico ontstaat van een overmatige concurrentie met het bestaande centrum van Almere. Ervan uitgaande dat het hoogstedelijke milieu een passende verblijfskwaliteit krijgt – onder meer door de inrichting van de openbare ruimte (cel 3C) – en daarmee een aantrekkelijke bestemming wordt, moet er rekening worden gehouden met het gevaar dat het nieuwe subcentrum in Pampus levendigheid en voorzieningen aan het bestaande stadshart van Almere onttrekt. Het dienen van het ene doel (woningbehoefte) kan zo het verwezenlijken van het andere doel (centrum van Almere aantrekkelijker maken) frustreren.

vast hoe diepgaand de analyse moet zijn. Ook kan de matrix worden ingezet voor het evalueren en ontwikkelen van planalternatieven. Daarbij is het van belang de voorwaardelijke relatie tussen bepaalde onderdelen van de matrix in kaart te brengen en deze te vertalen naar kansen en risico's voor de ontwikkeling van een gebied. Kader 1 geeft hier een voorbeeld van.

CONCLUSIES

Planobjectivering is een nieuw instrument dat ruimtelijke omstandigheden in beeld brengt waaronder projecten hun beoogde effecten kunnen hebben. Dit instrument beschikt over drie waardevolle eigenschappen. Ten eerste is het met zijn analysesystematiek breed en herhaalbaar toepasbaar. Ten tweede maken de verschillende condities een kritisch gesprek mogelijk over de elementen die in de specifieke omgeving van een te beoordelen plan relevant zijn (contextgevoelig). En ten derde zet het planindieners en -toetsers aan tot gebruik van overwegingen die voor de diverse betrokkenen begrijpelijk zijn (transparantie). Dit laatste vergt van betrokkenen de bereidheid om te communiceren over de disciplinegrenzen heen. Voor de toepassing van het instrument is in elk geval een multidisciplinair team nodig, waarin onafhankelijke kennis uit en ervaring met het ruimtelijk onderzoek en ontwerp vertegenwoordigd moeten zijn.

Het instrument is van waarde in verschillende fasen van een plan- en besluitvormingsproces. In een vroege fase kan de planobjectivering stedelijke plannen helpen verbeteren, bijvoorbeeld op basis van lessen uit eerder uitgevoerde, vergelijkbare projecten. In een latere fase kan toepassing van het instrument bijdragen aan de ruimtelijke beoordeling van een plan, bijvoorbeeld in termen van knelpunten, risico's en kansrijke alternatieven. Hiermee vormt de planobjectivering in het besluitvormingsproces een aanvulling op de MKBA. Als zodanig wordt het ook gepresenteerd in de nieuwe Algemene leidraad MKBA. Beide instrumenten helpen beleidskeuzes te onderbouwen, maar doen dat op verschillende wijzen. Hierbij ligt het voor de hand dat de planobjectivering plaatsvindt voorafgaande aan de MKBA. Immers, wil een plan effect hebben, en wil een analyse van de efficiëntie van een plan zinvol zijn, dan moet er eerst worden beoordeeld of het plan de ruimtelijke condities schept waarin men de beoogde effecten zou kunnen verwachten.

Met zijn introductie heeft het instrument planobjectivering waarschijnlijk nog niet zijn definitieve

vorm gekregen. In de komende periode zal het in de praktijk worden getest. Daarbij nodigen we deskundigen van alle relevante theoretische en praktische disciplines uit om samen met het PBL dit instrument verder te ontwikkelen.

LITERATUUR

- Bertolini, L. (1999) Spatial development patterns and public transport: the application of an analytical model in the Netherlands. *Planning, Practice and Research*, 14(2), 199–210.
- Beukers, E., L. Bertolini en M. te Brömmelstroet (2011) *Knelpunten in het MKBA-proces*. Den Haag: Nicis Institute.
- Gehl, J. (2001) *Life between buildings: using public space*. Kopenhagen: Danish Architectural Press.
- Gemeente Almere en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Verslag MKBA-symposium. Tussen methodiek en politiek*. Den Haag/Almere: Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Gemeente Almere.
- Hamers, D., L. Bijlsma en A. van Hoorn (2013a) *Planobjectivering. Een nieuw instrument voor de ruimtelijke analyse van stedelijke projecten in aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: PBL.
- Hamers, D., L. Bijlsma en A. van Hoorn (2013b) *Planobjectivering: toetsbare ruimtelijke kennis in stedelijke ontwikkeling*. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94(4), 50–53.
- Hillier, B. (2007) *Space is the machine*. Londen: Space Syntax en UCL.
- Lynch, K. (1960) *The image of the city*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ministerie IenM (2013) *Mirt onderzoek gebiedsontwikkeling Brainport Avenue 2020–2040*. Projectgroep Mirt-onderzoek. Den Haag: Ministerie Infrastructuur en Milieu.
- Mouter, N. (2014) *Cost-benefit analysis in practice. A study of the way cost-benefit analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects*. Delft: TU Delft.
- Mouter, N., J.A. Annema en B. van Wee (2012), *Maatschappelijke kosten- en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*. Den Haag: Nicis Institute.
- Renes, G., A. van Hoorn en D. Hamers (2011), *Verbetering van de communicatie en presentatie rondom de MKBA bij verstedelijkingsprojecten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ritsema van Eck, J., H. van Amsterdam en J. van der Schuit (2009) *Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied. Dynamiek stedelijke milieus 2000–2006*. Den Haag: PBL.
- Ritsema van Eck, J., D. Hamers en A. van Hoorn (2010) *De staat van de ruimte 2010. De herverdeling van stedelijk Nederland*. Den Haag: PBL.
- Romijn, G. en G. Renes (2013a) *Plannen voor de stad, een multidisciplinaire verkenning van de effecten van verstedelijkingsprojecten op het functioneren van de stad*. Den Haag: CPB en PBL.
- Romijn, G. en G. Renes (2013b) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB en PBL.