

Plannen voor de Stad

**Een multidisciplinaire verkenning
van de effecten van verstedelijkingsprojecten
op het functioneren van een stad**

Gerbert Romijn
Centraal Planbureau (CPB)
g.romijn@cpb.nl

Gusta Renes
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
gusta.renes@pbl.nl

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

Samenvatting

Plannen voor de Stad

Bij grote investeringen waarvoor een financiële bijdrage van het Rijk wordt gevraagd, is het gebruikelijk om nut en noodzaak ervan te beoordelen met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Ook bij de verstedelijkingsprojecten is de MKBA de primaire bron van relevante beslisinformatie. Wel is het zo dat bestuurders soms moeite hebben hun plannen te herkennen in het beeld dat uit een MKBA naar voren komt. Het analytisch instrumentarium dat de planvorming en de beleidsvoorbereiding van verstedelijkingsprojecten ondersteunt, is niet altijd toegesneden op het in kaart brengen van de effecten op het niveau van de stad. Het stedelijke schaalniveau, de stedenbouwkundige kennis en het zicht op de effecten op de bestaande stad blijven daardoor onderbelicht en onderbenut.

In dit paper richten we ons op het ontsluiten van kennis, inzichten en informatie over de effecten van verstedelijkingsprojecten op het functioneren van steden. Het doel is om de besluitvorming rondom verstedelijkingsprojecten te verbeteren.

We ontwikkelen twee aanvullende instrumenten om de kennis uit verschillende kennisvelden samen te brengen en zo de effecten van verstedelijkingsprojecten en de samenhang tussen de verstedelijkingsprojecten en de bestaande stedelijke omgeving beter in beeld te brengen en te kunnen beoordelen. Het gaat om de planobjectivering en de agglomeratie-exploitatie.

De nieuwe instrumenten zijn bedoeld als een aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en maken deze betrouwbaarder en nuttiger voor de besluitvorming. Bestuurders zullen hun plan in de uitkomsten van de MKBA gemakkelijker herkennen. Bij planobjectivering is de vraag aan de orde wat de plannen bijdragen aan de doelen van het verstedelijkingsbeleid van zowel het Rijk, als van de stedelijke regio. Bij de agglomeratie-exploitatie gaat het om het vastleggen van de effecten die verstedelijkingsprojecten op de stad hebben. Doel van de agglomeratie-exploitatie is om (in samenhang met de planobjectivering) de plannen voor de stedelijke regio te kunnen verbeteren.

Verder betogen we dat verstedelijking deels een autonoom proces is dat zich niet altijd laat bijsturen door verstedelijkingprojecten hetgeen een extra bron van onzekerheid betekent bij de besluitvorming over verstedelijkingsprojecten. Ten slotte constateren we dat er nog vele leemtes bestaan in de empirische kennis over de effecten van verstedelijkingsprojecten.

1. Inleiding

Verstedelijkingsprojecten zijn ruimtelijke investeringen in stedelijk gebied. Ze worden door overheden geïnitieerd om problemen in de stad op te lossen of om kansen te verzilveren, die anders niet worden aan- of opgepakt. Het kan bijvoorbeeld gaan om de herontwikkeling van een industriegebied of de aanleg van een nieuw bedrijventerrein, de bouw van een nieuwe woonwijk, de herstructurering van een achterstandswijk of investeringen in openbaar vervoer of recreatie- en natuurgebieden. Voor een stadsbestuur vormen zij een belangrijk onderdeel van de beleidsmix om de eigen stad aantrekkelijk te maken of te houden voor bedrijven, inwoners en bezoekers. Ze zijn ook belangrijk om van steden de economische dynamo's te maken waaraan bijvoorbeeld het World Development Report (2009) en de CPB-studie Stad en Land (De Groot et al., 2010) refereren.

De ruimtelijke, economische en maatschappelijke interacties en samenhangen binnen een stad en tussen stad en ommeland zijn echter vergaand en complex. Verstedelijkingsprojecten hebben daarmee al snel effect op het functioneren van de stad in veel van zijn facetten die bovendien niet altijd makkelijk te voorspellen zijn. Het is daarom belangrijk dat overheden bij het nemen van beslissingen over dergelijke projecten de beschikking hebben over goede analytische informatie over de effecten en nut en noodzaak ervan.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is daarvoor een belangrijk instrument. Juist bij de besluitvorming over dergelijke projecten met hun samenstel van deelprojecten, meervoudige doelstellingen en betrokkenheid van meerdere bestuurslagen en meerdere groepen belanghebbenden, kan met behulp van een MKBA duidelijk worden of en waarom overheidsingrijpen effectief en wenselijk is, en welke bestuurslaag 'aan de lat staat' voor welk initiatief en financiering. Deze rol van de MKBA bij de objectivering van de beslisinformatie heeft inmiddels ook zijn nut bewezen bij de beleidsvoorbereiding en wordt door beleidsmakers gewaardeerd. Bestuurders waarderen daarom het MKBA-instrument; de toepassing ervan structureert en verzakelijkt het besluitvormingsproces, en kan ook tot betere plannen leiden.

Maar de MKBA is ook onderhevig aan kritiek. Zo herkennen beleidsmakers, plannenmakers en bestuurders hun ideeën over een verstedelijkingsproject niet altijd terug in een MKBA. Daardoor hebben zij vaak de indruk dat niet alle effecten van een project een plek hebben gekregen in de MKBA. Plannen- en beleidsmakers missen in een MKBA bijvoorbeeld de consequenties van een verstedelijkingsproject voor economische structuurversterking, de internationale concurrentiepositie of de omgevingskwaliteit. Dit leidt tot twijfel over de geschiktheid van MKBA bij verstedelijkingsprojecten en ondermijnt het draagvlak voor het gebruik ervan bij verstedelijkingsprojecten.

1.1 Een driedelige uitdaging

De hiervoor genoemde kritiek op MKBA's roept vragen op: welke informatie blijft onderbelicht, waarom blijft deze onderbelicht en welke informatie kan worden toegevoegd om de analytische beleidsvoorbereiding te verbeteren? Specifiek leidt de kritiek tot een driedelige uitdaging.

Uitdaging 1: Een MKBA van verstedelijkingsprojecten

Om alle aspecten te wegen en beleidsmakers zo goed mogelijk voor te bereiden op hun beleidsbeslissing is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) een geschikt analyse-instrument. In een MKBA worden de kosten en baten van een ingreep voor de hele maatschappij berekend. Dat gebeurt aan de hand van het in beeld brengen van alle effecten van de ingreep die inwoners van waarde vinden, en deze effecten vervolgens zo veel mogelijk onderling vergelijkbaar te maken door ze in geld uit te drukken. In de praktijk worden MKBA's vaak op nationaal niveau berekend. Dit is geen principiële keuze, maar wordt mede ingegeven doordat het Rijk projecten vaak (mede) financiert. Bovendien geeft de aard van de projecten veelal aanleiding tot afstemming op bovenregionaal schaalniveau.

Vanwege de nadruk op nationale welvaartseffecten kan de MKBA minder geschikt lijken voor verstedelijkingsprojecten. Zo kunnen effecten die van belang zijn voor de stad buiten beeld blijven, bijvoorbeeld omdat het op nationale schaal om herverdeling van effecten gaat en niet om een netto welvaartseffect. Het gaat de initiatiefnemers van verstedelijkingsprojecten echter juist specifiek om de effecten ervan op de stad, zodat de beoordeling met een MKBA hun onvoldoende aanknopingspunten biedt. De uitdaging is om de MKBA zó in te richten dat de resultaten beter bruikbaar zijn in het besluitvormingsproces rondom verstedelijkingsprojecten en de initiatiefnemers hun plannen daarvoor herkennen.

Uitdaging 2: De planvormingspraktijk

Ook in de planvormingspraktijk dreigt de betekenis van het plan voor de bestaande stad snel uit het zicht te raken. In de planontwikkeling die volgt op de formulering van de initiatieven wordt het project in een iteratief proces van tekenen (ontwerpen) en rekenen (financiële boekhouding in de grondexploitatie) vormgegeven binnen de parameters die de initiatiefnemers hebben gesteld. In dat proces verschuift de aandacht vaak van de maatschappelijke effecten voor de bestaande stad naar het rond krijgen van de financiën, en de vraag of en hoe het project bijdraagt aan de doelen van het beleid, raakt daarbij op de achtergrond. De uitdaging is om te laten zien dat ook de beleidsdoelen voor de bestaande stad in de planvormingspraktijk een belangrijke rol kunnen spelen en hoe dat kan worden vormgegeven.

Uitdaging 3: Inbreng van kennis uit de ruimtelijke wetenschappen

Plannen voor verstedelijkingsprojecten zijn doorgaans in een wervende stijl geschreven, veelal met de bedoeling om er draagvlak voor te creëren. Dit maakt het projectplan vaak minder geschikt voor een objectieve analyse, en zowel in de MKBA als in de planvormingspraktijk moet een 'vertaalslag' worden gemaakt om de geformuleerde doelen en beoogde effecten ervan precies te kunnen duiden. Gebleken is echter dat het kennisveld van de MKBA en dat van de planvormingspraktijk onvoldoende op elkaar aansluiten, waardoor onduidelijkheid ontstaat over de aard van de effecten van verstedelijkingsprojecten en de omvang en reikwijdte ervan. Deze gebrekkige aansluiting wordt mede veroorzaakt doordat in de toepassing van de MKBA-methodiek voor ruimtelijke investeringsprojecten doorgaans geen expliciet geformuleerde rol is weggelegd voor de (niet-economische) ruimtelijke wetenschappen; waar bij infrastructuurprojecten bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van vervoerskundige kennis door toepassing van een transportmodel, ontbreekt bij de ex-ante beoordeling van

gebiedsontwikkelingsprojecten een soortgelijke inzet van stedenbouwkundige en planologische kennis. Om een MKBA van een verstedelijkingsproject te kunnen opstellen, is het juist van belang dat er vanuit (niet-economische) ruimtelijke disciplines kennis wordt ontsloten om de effecten van projecten in kaart te brengen. Dit is de derde uitdaging.

1.2 Het onderzoek

Het CPB en het PBL hebben deze driedelige uitdaging onderzocht. Dit paper belicht de belangrijkste bevindingen van dat onderzoek.¹ We komen met voorstellen om in de planvorming en beleidsvoorbereiding rondom verstedelijkingsprojecten een duidelijker plek in te ruimen voor de (ex-ante) effecten van zulke projecten op het functioneren van de bestaande stad. Om de samenhang van de verstedelijkingsprojecten op stadsniveau in beeld te brengen en objectief te kunnen beoordelen, introduceren we twee nieuwe analyse-instrumenten: planobjectivering en agglomeratie-exploitatie. De instrumenten zijn in eerste instantie bedoeld om de besluitvorming te verbeteren rondom ruimtelijke investeringen die bestaan uit ingrepen in de fysieke stedelijke omgeving.

Daarnaast belichten we nog één ander onderwerp dat uit het onderzoek naar voren is gekomen en dat van groot belang is voor de effectiviteit van verstedelijkingsprojecten. Verstedelijking is niet volledig stuurbaar. Niet alleen de investeringen van de overheid hebben invloed op het patroon van verstedelijking; het is ook een autonoom proces. Mensen wonen niet alleen in grote steden vanwege bijvoorbeeld de voorzieningen, maar ook omdat er andere mensen wonen. De vraag is in welke mate dit autonome verstedelijkingsproces kan worden gestuurd door een ingreep in bijvoorbeeld de voorzieningen. Dit onderwerp is van groot belang bij de effecten van ruimtelijke investeringen en leeft bij zowel economen als ruimtelijke wetenschappers. Ook op dit onderwerp is een verbinding tussen economische kennis en kennis over verstedelijking op haar plaats.

1.3 Leeswijzer

In dit paper gaan we eerst in op wat we onder verstedelijking en verstedelijkingsprojecten verstaan en op de bijzondere kenmerken van het verstedelijkingsbeleid die mede ten grondslag liggen aan de lacunes in het analytisch instrumentarium en de kritiek op de MKBA. We introduceren de nieuwe analyse-instrumenten en laten zien wat hun rol is in de analytische beleidsvoorbereiding. In paragraaf 3 werken we de planobjectivering verder uit, in paragraaf 4 de agglomeratie-exploitatie. In paragraaf 5 gaan we in op de relatie tussen de nieuwe instrumenten en de MKBA. In paragraaf 6 bespreken we het type informatie dat beschikbaar is om de agglomeratie-exploitatie te 'vullen' en de rol die agglomeratie-effecten in verstedelijking spelen. Paragraaf 7 gaat over het autonome karakter van het verstedelijkingsproces en wat dat betekent voor de effectiviteit en uitkomsten van verstedelijkingsprojecten. Paragraaf 8 concludeert

2. Verstedelijkingsbeleid en verstedelijkingsprojecten

¹ Een uitgebreidere presentatie van de bevindingen van het onderzoek van CPB en PBL kan gevonden worden in Romijn en Renes (2013)

Verstedelijkingsbeleid heeft tot doel om de positieve aspecten van verstedelijking te faciliteren en stimuleren, en de negatieve aspecten zo veel mogelijk te beperken. Het gaat daarbij om nationaal beleid gericht op maatschappelijk en economisch processen die medebepalend zijn voor de welvaart van Nederland en Nederlanders, maar ook om lokaal beleid gericht op de belangen van inwoners van stad A of Z. De doelen van de verschillende overheden liggen niet altijd in elkaars verlengde en kunnen zelfs op gespannen voet met elkaar staan.

Bij de totstandkoming van de plannen speelt verder een rol dat de plannen vaak in een wervende stijl verwoord zijn, hetgeen nodig voor het creëren van draagvlak. In de planbeschrijvingen worden in dat verband vaak 'containerbegrippen' gehanteerd, die de positieve effecten van de plannen weergeven, maar die voor de betrokken partijen een verschillende betekenis kunnen hebben. Hierdoor is het vaak onduidelijk wat er precies mee wordt bedoeld in de context van het project. Voorbeelden zijn: 'een internationaal vestigingsklimaat', 'de krachtige/vitale stad' en 'stedelijke kwaliteit'. Dergelijke termen zijn wel geschikt voor de politieke arena, maar moeilijk hanteerbaar voor onderzoekers en beleidsmakers, die ten behoeve van de besluitvorming de effecten en het doelbereik van plannen analyseren. Voor deze analyse moeten de doelen en (bedoelde) effecten duidelijk zijn. Er is, kortom, meer en objectievere informatie nodig.

De belangen van meerdere overheidslagen, semi-overheden en andere belanghebbenden leiden tot meerduidigheid bij de formulering van verstedelijkingsplannen. Dit is de bron van de in de inleiding genoemde uitdagingen voor verbetering van de analytische beleidsvoorbereiding. Door de meerduidigheid is de relatie tussen de investeringen in de stad en het functioneren van de stad niet volledig geëxpliciteerd. De vraag of aan de voorwaarden wordt voldaan om het plan te kunnen laten werken, wordt niet gesteld en daarom ook niet beantwoord. Na een principebesluit concentreren betrokken partijen zich enerzijds op de financiële haalbaarheid van de plannen zelf. Anderzijds wordt een vraag om een rijksbijdrage (mogelijk met hulp van een MKBA) vanuit een nationaal perspectief beoordeeld. Hierdoor speelt het stedelijk schaalniveau in de beoordeling van verstedelijkingsprojecten een ondergeschikte rol, en raakt het doel waarvoor iedereen in eerste instantie met elkaar aan tafel zit, in het besluitvormingsproces op de achtergrond.

2.1 Planobjectivering en agglomeratie-exploitatie

Bij de beoordeling van verstedelijkingsprojecten treden dus drie problemen op: (i) er ontbreekt een heldere beschrijving van de doelen, (ii) er ontbreekt informatie over de relatie tussen het verstedelijkingsproject en de doelen en (iii) de relatie tussen het verstedelijkingsproject en de bestaande stad raakt uit beeld. We introduceren twee nieuwe analyse-instrumenten die kunnen helpen deze problemen op te lossen: de *planobjectivering* en de *agglomeratie-exploitatie*:

- Bij *planobjectivering* is de vraag aan de orde welke bijdragen de plannen leveren aan de doelen van het verstedelijkingsbeleid van zowel het Rijk als de stad of stedelijke regio; het doel van de planobjectivering is het in kaart brengen van de ruimtelijke voorwaarden waaronder het verstedelijkingsproject bijdraagt aan de doelen van het beleid.
- Bij de *agglomeratie-exploitatie* gaat het om het vastleggen van de effecten van verstedelijkingsprojecten op de stad; het doel van de agglomeratie-exploitatie is

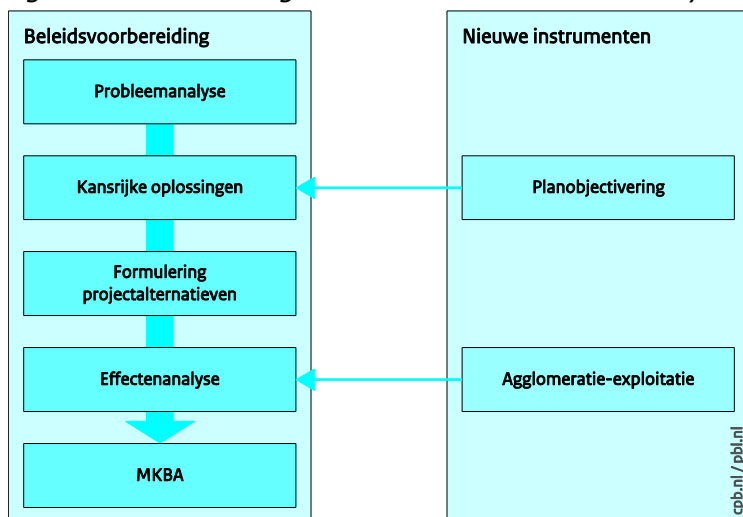
om (in samenhang met de planobjectivering) de plannen voor de stad of stedelijke regio te kunnen verbeteren.

Deze beide instrumenten zijn naast elkaar gezet, zodat ze naast een objectivering van de werking van de plannen ook een multidisciplinaire kennisuitwisseling tot stand brengen tussen ontwerpers, ruimtelijke wetenschappers en economen over de effecten van plannen en de bedoelingen van bestuurders.

2.2 Positionering van het nieuwe instrumentarium

Verstedelijkingsprojecten van enige omvang gaan in veel gevallen de financiële spankracht van Nederlandse gemeenten of regio's te boven. Dit leidt dan vanzelf tot de vraag om een rijksbijdrage. Een vraag om een rijksbijdrage vereist op zijn beurt een MKBA. Waarom zou het Rijk een bepaalde activiteit aanmoedigen (of juist ontmoedigen)? Kunnen markten of lokale overheden dat niet beter zelf oplossen en, als dat minder goed gaat, kan het Rijk het dan beter? Voordat een MKBA kan worden opgesteld, is een aantal onderzoeksstappen nodig. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1. De eerste stap is het opstellen van een probleemanalyse, waarin duidelijk wordt waarom moet worden ingegrepen en door wie; bij 'het waarom' kan het gaan om het ontstaan van knelpunten of over kansen die onbenut blijven. Vaak is de probleemanalyse gebaseerd op de diverse doelen die de verschillende bestuurslagen met het verstedelijkingsproject nastreven. Een 'doelenboom' kan een handig hulpmiddel zijn om de uiteenlopende doelen inzichtelijk te maken en een hiërarchie in de doelen aan te brengen. Ook maakt de probleemanalyse duidelijk hoe erg het is als er niet wordt ingegrepen, en waarom – als er wel wordt ingegrepen – de overheid dat zou moeten doen.

Figuur 1 Positionering nieuwe instrumenten in analytische beleidsvoorbereiding



De tweede stap is de zoektocht naar kansrijke oplossingen. Welke ingrepen kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem of het benutten van kansen? De planobjectivering kan bij deze zoektocht worden gebruikt door al in een vroeg stadium vast te stellen of een verstedelijkingsproject inderdaad de voorwaarden schept voor het optreden van effecten die bijdragen aan het oplossen van het knelpunt of voor het benutten van de kansen.

De derde stap is het formuleren van projectalternatieven. In deze fase komt er een grondexploitatie waarin de initiatiefnemer (meestal het grondbedrijf van een gemeente) voor het plangebied nagaat of het project financieel uit kan of niet. De grondexploitatie staat daarmee voor het verstedelijkingsproject dicht bij een business case voor het project en beperkt zich tot het plangebied. Doordat de effecten op de rest van de stad dan al snel buiten beeld raken, gaat dit ten koste van het zicht op het doel van het project. De agglomeratie-exploitatie is bedoeld om het verband tussen het project en de effecten ervan (de vierde stap in de beleidsvoorbereiding) op de bestaande stad wél in beeld te houden. Met dit instrument worden de stedelijke effecten geanalyseerd. Daarnaast biedt het een systematisch denk- en analysekader om na te gaan welke effecten, bedoelde en onbedoelde, een project heeft op het functioneren van een stad. Naast inzicht in de effecten en in het probleemoplossend vermogen van een project, biedt de agglomeratie-exploitatie ook een handvat om projecten te optimaliseren. De agglomeratie-exploitatie reikt daarmee informatie aan over de maatregel-effectrelaties voor de MKBA van een verstedelijkingsproject, analoog aan een vervoerkundige analyse bij een transportinfrastructuurproject.

We zien dat de planobjectivering en de agglomeratie-exploitatie beide informatie aandragen voor de MKBA en daarmee de MKBA verbeteren. Daarnaast bieden beide analyse-instrumenten aanvullende informatie die ook naast een MKBA van belang is. De nadruk van een MKBA op de nationale welvaartseffecten betekent dat er weinig ruimte is voor effecten die geen invloed hebben op de nationale welvaart. In dit aanvullende instrumentarium is ook ruimte voor doelen en effecten die níet bijdragen aan de nationale welvaart, maar die voor de initiatiefnemers van een project wel van belang zijn. Hiermee dragen beide instrumenten dus niet alleen bij aan het verbeteren van de MKBA, maar verbeteren zij als zelfstandige analyse-instrumenten ook de informatievoorziening in het besluitvormingsproces.

3. Planobjectivering

Het instrument planobjectivering is bedoeld om de communicatie over verstedelijkingsprojecten transparanter te maken en zodoende bij te dragen aan de verbetering van het plan- en besluitvormingsproces rondom stedelijke investeringen. Het is een analyse- én beoordelingsinstrument, dat de makers van plannen en bestuurders beter inzicht geeft in belangrijke ruimtelijke kenmerken van verstedelijkingsprojecten, zodat zij dit uiteindelijk beter kunnen beoordelen in het licht van de gestelde beleidsdoelen.

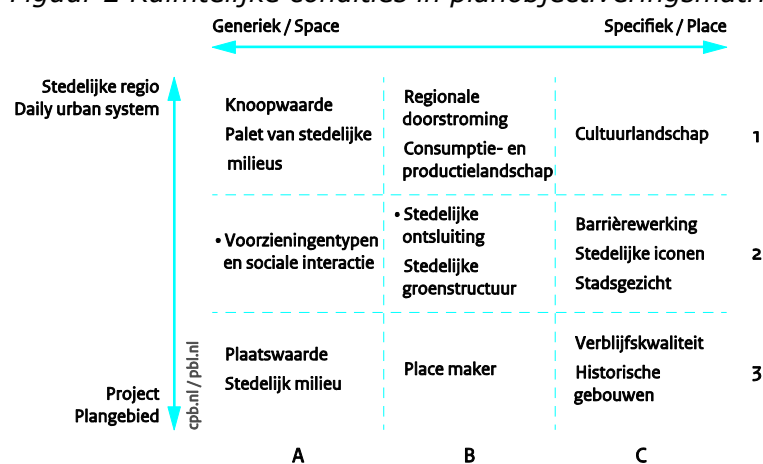
Planobjectivering geeft inzicht in de specifieke planomgeving en biedt tegelijkertijd een analysesystematiek die breed toepasbaar is en gebruikmaakt van heldere overwegingen die voor de uiteenlopende betrokkenen begrijpelijk zijn; dit komt achtereenvolgend de contextgevoeligheid, reikwijdte en herhaalbaarheid, en transparantie van het project ten goede en zorgt ervoor dat de communicatie de disciplinegrenzen overstijgt.

Planobjectivering is voornamelijk gebaseerd op kennis en kunde uit diverse ruimtelijke disciplines, zoals de stedenbouwkunde, planologie, geografie en architectuur. Daarmee is zij tevens een belangrijk vehikel om uitdaging 3 – de inbreng van kennis uit het ruimtelijke veld – te realiseren. Het instrument dient daarnaast om in de planvormingspraktijk de vinger aan de pols te houden: blijven plannen tijdens de doorontwikkeling wel passen bij hun context en doel (uitdaging 2)?

Planobjectivering brengt de ruimtelijke condities in beeld, dat wil zeggen de ruimtelijke (rand)voorwaarden waaraan een project moet voldoen om effecten te kunnen sorteren en beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het instrument is vormgegeven als een matrix waarin een aantal belangrijke, veelvoorkomende ruimtelijke condities worden geordend (zie figuur 2). De rijen van de matrix geven de ruimtelijke schaalniveaus weer die bij verstedelijkingsprojecten relevant kunnen zijn: van regionaal niveau (stedelijke regio) tot projectniveau (plangebied). De schaalniveaus hangen samen met de soort doelen waaraan een project moet bijdragen – doelen die (veelal tegelijkertijd) op verschillende bestuurlijke niveaus worden geformuleerd. De kolommen geven de beschikbare/benodigde soorten kennis in de analyse aan, van generiek (ruimte, of *space*) tot specifiek (plaats, of *place*). De kennissoorten 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.

Deze opzet betekent dat de planobjectivering breed kan worden ingezet. Afhankelijk van het soort project (groot, klein, abstract, concreet) kunnen aan de hand van de relevante condities in de matrix projecten worden geanalyseerd, besproken en verbeterd. Dit helpt om de ruimtelijke analyse van een plan zo veel mogelijk te objectiveren en de dialoog met stakeholders te structureren. Afhankelijk van de fase in het plan- en besluitvormingsproces kan de planobjectivering (onderdelen van) plannen helpen verbeteren en bijdragen aan de ruimtelijke beoordeling ervan; steeds in het licht van de beleidsdoelen die met het project worden nagestreefd.

Figuur 2 Ruimtelijke condities in planobjectiveringsmatrix



Een eenvoudig voorbeeld illustreert hoe de matrix in de praktijk kan worden gebruikt. Een investering in kantoren heeft tot doel om in een regio meer kennisuitwisseling tussen bedrijven op gang te brengen. Een dergelijk plan kan vorm krijgen door verspreid over de stad kantoren te realiseren, maar ook door de kantoren te concentreren en in een gedeelde buitenruimte gemeenschappelijke voorzieningen te realiseren, zoals een restaurant. De gekozen verblijfskwaliteit (cel C3) in de tweede variant schept betere voorwaarden voor kennisuitwisseling dan de eerste variant.

4. Agglomeratie-exploitatie

Een agglomeratie-exploitatie laat de belangrijkste effecten van een project zien op het functioneren van een stad en expliciteert de samenhang tussen deze effecten. Het doel van de agglomeratie-exploitatie is om de opstellers van de plannen in staat te stellen om de effecten van hun projecten gestructureerd te doordenken en te verbeteren. Daarmee worden niet alleen de plannen beter, maar komt ook betere analytische informatie beschikbaar voor de besluitvorming.

Een agglomeratie-exploitatie verschilt van een MKBA, omdat ze niet is gericht op effecten met welvaartseconomische consequenties, maar kijkt naar een groter palet van effecten. Dit instrument verschilt ook van de financiële exploitatie van een verstedelijkingsproject, zoals een grondexploitatie. Het is ook geen financiële weergave van het plan op gemeentelijk of regionaal niveau: de agglomeratie-exploitatie geeft een effectenrapportage op het niveau van het relevante stedelijk gebied, en is daarmee een stedelijke effectenanalyse. Wel is er een relatie tussen de agglomeratie-exploitatie enerzijds en de MKBA en grondexploitatie anderzijds. In de agglomeratie-exploitatie worden de effecten van relatief uitgewerkte plannen vertaald in effecten op de stad. Daarbij wordt gebruikgemaakt van informatie uit de grondexploitatie over de fysieke ruimtelijke vormgeving van plannen. In hoofdstuk 4 leggen we verder uit hoe een agglomeratie-exploitatie wordt opgesteld. Daar leggen we ook uit hoe de agglomeratie-exploitatie en de MKBA aan elkaar zijn gerelateerd, hoe bepaalde effecten die in een agglomeratie-exploitatie zijn opgenomen, terechtkomen in een MKBA, en waarom andere effecten niet terugkomen.

Voor het opstellen van een agglomeratie-exploitatie worden enkele uitgangspunten geformuleerd:

- De 'stad' wordt ruimtelijk afgebakend op basis van het concept 'stadsgewest' (*daily urban system*).
- Een agglomeratie-exploitatie rapporteert de verandering van activiteiten van mensen en bedrijven in de stad en sluit daarmee aan bij de functies van de stad. Daarbij maken we onderscheid naar de activiteiten 'wonen', 'werken', 'gebruik van infrastructuur' en 'gebruik van voorzieningen'. Deze activiteiten worden op basis van een aantal kenmerken in beeld gebracht: aantallen mensen en bedrijven, de spreiding over de stad van activiteiten van mensen en bedrijven, de gebruiksintensiteit van voorzieningen en de waardering van (verandering in) activiteiten.
- De agglomeratie-exploitatie maakt onderscheid in plangebied, bestaande stad en schaafeffecten van clustering voor de stad als geheel.
- De agglomeratie-exploitatie brengt effecten in kaart voor een zichtjaar dat ver genoeg in de toekomst ligt om te spreken van structurele effecten.

Deze uitgangspunten worden uitgewerkt in een agglomeratie-exploitatietabel. Deze is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 De agglomeratie-exploitatietabel

	Welke gebruikers ondervinden de effecten?	Hoeveel gebruikers ondervinden de effecten?	Wat betekent dit voor de gebruiksintensiteit?	Wat is de waarde van de effecten?
<i>Effecten in het plangebied</i>				
Wonen				
Werken				
Gebruik infrastructuur				
Gebruik voorzieningen				
<i>Effecten in de bestaande stad</i>				
Wonen				
Werken				
Gebruik infrastructuur				
Gebruik voorzieningen				
<i>Schaaleffecten van clustering</i>				
Wonen				
Werken				
Gebruik infrastructuur				
Gebruik voorzieningen				

Een agglomeratie-exploitatie volgt de redeneerlijn van de investering. Een voorbeeld: de aanleg van een nieuwbouwwijk heeft effecten op het aantal inwoners. De nieuwe bewoners zorgen ook voor extra werkgelegenheid (supermarkten) en extra gebruik van voorzieningen. In een agglomeratie-exploitatie worden al deze effecten meegenomen voor het plangebied en uitgebreid met de effecten op de bestaande stad. Juist die laatste effecten zijn van belang voor verstedelijkingsprojecten. Ook wordt gekeken of er agglomeratievoordelen optreden. Alle effecten worden in een tabel (zoals hier weergegeven) gepresenteerd, zodat de effecten van het beleid voor de bestuurders inzichtelijk worden gemaakt.

5. Van planobjectivering en agglomeratie-exploitatie naar MKBA

Zoals eerder gesteld, zijn planobjectivering en agglomeratie-exploitatie niet alleen zelfstandige analyse-instrumenten, maar verschaffen zij ook aanvullende informatie voor de MKBA. Zo bieden beide instrumenten ook de mogelijkheid om aan te geven waarom bepaalde effecten niet terugkomen in een MKBA, daar waar beleidsmakers ze wel hadden verwacht. Het niet-terugkomen van effecten in de MKBA kan twee redenen hebben:

1. Het projectalternatief voldoet niet aan de ruimtelijke voorwaarden om de beoogde effecten te bereiken: het beoogde effect treedt niet op.
2. Het projectalternatief voldoet wel aan de ruimtelijke voorwaarden om de beoogde effecten te bereiken: het beoogde effect treedt wel op; maar:
 - a. de omvang van het effect is niet bekend;
 - b. er is sprake van een dubbeltelling;
 - c. het gaat om een regionaal herverdelingseffect.

In het eerste geval gaat het om een effect waarbij niet aan alle voorwaarden is voldaan om het te laten optreden. Wanneer het bijvoorbeeld de bedoeling is om een druk bezochte boulevard te creëren, zijn de ligging en de bereikbaarheid van de boulevard essentieel om veel bezoekers te trekken. De kennis over het belang van ligging en bereikbaarheid voor het bereiken van de doelstelling komt voort uit de planobjectivering.

In het tweede geval is de kennis afkomstig uit de agglomeratie-exploitatie. Zo kan een effect in theorie wel bestaan, maar empirisch nog niet of onvoldoende zijn onderbouwd (2a). In de besluitvorming is het wel van belang om het onderscheid tussen 1 en 2a te maken, alhoewel het effect in beide gevallen niet in de MKBA terechtkomt.

Dubbeltellingen (2b) geven in een MKBA altijd veel stof tot discussie omdat de effecten op verschillende markten kunnen worden gemeten. Zo zorgt het aanleggen van een weg voor een kortere reistijd. Door deze kortere reistijd zijn huishoudens ook bereid om meer te betalen voor verderop gelegen woningen (in economische termen is dit een 'doorgegeven effect'). De stijging van de huizenprijs meet dan hetzelfde effect als de rechtstreekse waardering van de reistijdwinsten.

Ten slotte vormt het opnemen van regionale herverdelingseffecten (2c) een verschil tussen de agglomeratie-exploitatie en een MKBA. Vooral effecten op de werkgelegenheid vallen hier vaak onder. Zo leidt het aanleggen van een bedrijventerrein, bijvoorbeeld, niet structureel tot extra werkgelegenheid voor Nederland als geheel, maar kan het vanwege plaatselijke effecten op werkgelegenheid voor stadsbestuurders desalniettemin van belang zijn.

Deze inzichten helpen om de bevindingen van effectenstudies inzichtelijk en begrijpelijk te maken. Ze zijn echter geen alternatief voor een MKBA maar vormen de nieuwe instrumenten worden beschouwd als een aanvulling op de MKBA en niet als een vervanging ervoor. Het belang van het systematische gebruik van de MKBA moet daarom steeds naar voren worden gebracht: het gaat om een afweging tussen baten en kosten. Vanuit deze context bezien bevatten planobjectivering en agglomeratie-exploitatie cruciale informatie voor de besluitvorming en voor de MKBA: zonder die informatie is een MKBA minder betrouwbaar en minder nuttig voor de besluitvorming.

6. Empirie van de agglomeratie-exploitatie

Voor het opstellen van een agglomeratie-exploitatie is empirische informatie nodig ten aanzien van veranderingen in de volumes van de activiteiten (aantal inwoners, aantal werknemers en gebruik van voorzieningen) en naar veranderingen in de kwaliteit en prijs van de verschillende activiteiten. We zijn nagegaan wat er aan empirische informatie beschikbaar is.

Om de agglomeratie-exploitatie te 'vullen' wordt gebruikgemaakt van informatie die wordt opgesteld voor de (financiële) onderbouwing van de projecten, bijvoorbeeld de grondexploitatie of een woningmarktanalyse. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van empirische informatie over maatregel-effectrelaties, zoals bij de woon-werkdynamiek; wat zijn de effecten van een toename van de bevolking op de werkgelegenheid? Informatie over effecten op de prijs en kwaliteit kan vaak worden bepaald aan de hand van een hedonische prijsindex; hiermee kunnen de effecten van (meestal) een verandering in voorzieningen op de kwaliteit van het wonen in de stad worden afgeleid. Over de aard en omvang van agglomeratie-effecten is nog veel discussie. Er is veel informatie beschikbaar, maar die leidt niet overal tot consensus.

Opvallend is dat veelal empirische informatie ontbreekt over de veranderingen in volumes. Vooral de effecten van verschillende investeringen in bijvoorbeeld woningen of publieke voorzieningen op het aanbod van de private voorzieningen zijn onbekend. Zo

wordt van een investering in een theatergebouw wel verwacht dat er in de omgeving van het gebouw effecten optreden voor de horeca (meer bezoekers, meer werknemers in de horeca, meer cafés en restaurants), maar hoe groot die effecten zijn, is niet bekend. Een ander belangrijk hiaat in de empirische kennis ligt op het gebied van de betekenis van bezoekers voor een stad. Een complicerende factor bij het toepassen van empirische kennis is dat de informatie niet zonder meer overdraagbaar is van de ene naar de andere stad.

De hiaten in de empirische kennis hinderen de besluitvorming en nader empirisch onderzoek naar maatregel-effectrelaties is nodig, zoals naar de vraag waarom effecten van ingrepen ruimtelijk verschillen en naar de aard en omvang van agglomeratievoordelen en -nadelen. Naast wetenschappelijk empirisch onderzoek kunnen ook andere bronnen van empirische kennis worden aangeboord. Het kan daarbij gaan om kwantitatieve kennis uit de ruimtelijke wetenschappen, het opstellen van ex-post evaluaties van integrale gebiedsontwikkeling voor kennis over het functioneren van de stad, maar ook nader onderzoek naar de bepalende factoren van plannen die volstrekt zin mislukt, kan waardevolle informatie opleveren voor het besluitvormingsproces.

7. Onzekere effecten van verstedelijkingsprojecten

In het voorafgaande is ervan uitgegaan dat de effecten van een verstedelijkingsproject redelijk eenduidig zijn. Er zijn weliswaar altijd onzekerheden in de (empirische) kennis – niet alles is (al) bekend – of over toekomstige ontwikkelingen in bijvoorbeeld de demografie, technologie of economie, maar binnen de onzekerheidsmarges hebben projecten voorspelbare effecten, met bekende onzekerheden. Dit geldt voor alle effecten die hiervoor zijn genoemd. Het optreden van agglomeratievoordelen kent echter daarnaast nog een eigen (meer fundamentele) onzekerheid.

Een verstedelijkingsproject is vaak bedoeld om de stad een aantrekkelijker vestigingsplaats te maken voor mensen en bedrijven. Een stadsbestuur beroept zich daarbij vaak op een 'vliegwieleffect'. Daarbij zou door bijvoorbeeld een investering in voorzieningen, een zichzelf versterkend proces op gang komen, waarbij mensen en bedrijven worden aangetrokken door de reeds bestaande concentratie van mensen en bedrijven. De mate waarin agglomeratievoordelen optreden, is echter onzeker. Er kunnen immers niet overal concentraties ontstaan, en het is ook niet op voorhand duidelijk waarom de ene investering wel tot een succesvol cluster leidt en de andere niet. Het proces van mensen en bedrijven die zich bij elkaar in de buurt vestigen, is tegelijkertijd ook een autonoom proces. Bij een succesvol project is het dan ook de vraag in welke mate het verstedelijkingsproject daaraan heeft bijgedragen, of dat het succes voornamelijk het resultaat is van het al bestaande autonome proces van verstedelijking.

De vraag is in hoeverre dit autonome verstedelijkingsproces kan worden (bij)gestuurd door verstedelijkingsprojecten. Om dit vraagstuk te verduidelijken, beargumenteren we dat verstedelijking en verstedelijkingsprocessen mede de resultante zijn van vestigingskeuzes van mensen en bedrijven en van de activiteiten die zij vanuit hun vestigingslocatie ontplooiën. In hoofdstuk 6 werken we daartoe aan de hand van een theoretisch economisch locatiekeuzemodel de spanning uit tussen verstedelijking als autonoom proces en de mate waarin dit kan worden (bij)gestuurd door gerichte ruimtelijke investeringen. Hieruit blijkt dat naarmate een project voor zijn effectiviteit en

succes meer leunt op het genereren van agglomeratievoordelen, de risico's rondom het slagen van het project groter worden: misschien slaagt het en wordt het een enorm succes omdat het precies daar investeert waar er behoefte aan is en het project een vliegwielwerking van concentratie op gang brengt, maar dat kan net zo goed niet gebeuren, waardoor het project niet de verwachte effecten heeft en in die zin mislukt is.

Wat betekent dit voor het beleid rond verstedelijking en verstedelijkingsprojecten? De empirische kennis op dit vlak is beperkt; kwantitatief is er dus niet veel te zeggen. Het belangrijkste is dat beleidsmakers zich rekenschap geven van dit intrinsieke risico rondom het slagen van projecten, en van het feit dat naarmate het welslagen van het project in grotere mate steunt op het realiseren van agglomeratievoordelen, de risico's groter worden. Daarnaast kan bij de selectie van projecten wat meer gewicht worden gegeven aan projecten die voor hun maatschappelijk rendement niet overwegend op agglomeratievoordelen steunen, maar ook zonder daarop een beroep te doen een goed idee lijken. Ook het gefaseerd uitvoeren van een project is een beproefd middel. Pas als een 'pilot' aanleiding geeft tot agglomeratievoordelen, is een uitbreiding wenselijk. Een andere strategie om risico's te beperken, is aansluiten op bestaande structuren die hun succes reeds hebben bewezen.

8. Conclusie

In dit paper richten we ons op het ontsluiten van kennis, inzichten en informatie over de effecten van verstedelijkingsprojecten op het functioneren van steden. Het doel is om de besluitvorming rondom verstedelijkingsprojecten te verbeteren. De aanleiding daarvoor is dat het analytisch instrumentarium dat de planvorming en de beleidsvoorbereiding van verstedelijkingsprojecten ondersteunt, niet is toegesneden op het in kaart brengen van de effecten op het niveau van de stad. Het stedelijke schaalniveau, de stedenbouwkundige kennis en het zicht op de effecten op de bestaande stad blijven daardoor onderbelicht en onderbenut.

We ontwikkelen twee aanvullende instrumenten om de kennis uit verschillende kennisvelden samen te brengen en zo de effecten van verstedelijkingsprojecten en de samenhang tussen de verstedelijkingsprojecten en de bestaande stedelijke omgeving beter in beeld te brengen en te kunnen beoordelen. Het gaat om de planobjectivering en de agglomeratie-exploitatie. Bij planobjectivering is de vraag aan de orde wat de plannen bijdragen aan de doelen van het verstedelijkingsbeleid van zowel het Rijk, als van de stedelijke regio. Bij de agglomeratie-exploitatie gaat het om het vastleggen van de effecten die verstedelijkingsprojecten op de stad hebben. Doel van de agglomeratie-exploitatie is om (in samenhang met de planobjectivering) de plannen voor de stedelijke regio te kunnen verbeteren.

Daarnaast betogen we dat verstedelijking deels een autonoom proces is dat zich niet altijd laat bijsturen door verstedelijkingprojecten hetgeen een extra bron van onzekerheid betekent bij de besluitvorming over verstedelijkingsprojecten. Ten slotte constateren we dat er nog vele leemtes bestaan in de empirische kennis over de effecten van verstedelijkingsprojecten. Hoewel dit de besluitvorming op zichzelf hindert, is de vaststelling van de kennisleemtes nuttig om ongefundeerde claims te identificeren.

Over de uiteindelijke vorm van de nieuwe instrumenten is het laatste woord nog niet gezegd. In die zin is deze studie agenderend van aard. Na het denkwerk van de onderzoekers van PBL en CPB, is het nu de beurt aan onderzoekers, analisten en beleidsmakers betrokken bij verstedelijkingsbeleid om de instrumenten uit te proberen en met de planbureaus mee te denken over mogelijke verbeteringen of uitbreidingen van deze instrumenten. Ook is verder empirisch onderzoek naar de effecten van verstedelijkingsprojecten nodig.

Literatuur

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, Stad en Land, CPB Bijzondere Publicatie 89.

Romijn, G. en G. Renes, 2013, Plannen voor de Stad, CPB Boek 6/PBL Boek X.

World Bank, 2009, World Development Report 2009: reshaping economic geography.