

Nooit of NU!

Bijdragen aan de PlanDag 2023

Redactie:

Geiske Bouma

Lieve Custers

David Dooghe

De organisatie van de PlanDag is in handen van het bestuur van de Stichting Planologische Diskussiedagen, bestaande uit:

Geiske Bouma (TNO – Strategy and Policy, Den Haag) *voorzitter*

Erik van den Eijnden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag) penningmeester

Rien van de Wall (Vereniging Deltametropool, Rotterdam) secretaris

Elke Vanempten (Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) & Vrije Universiteit Brussel (VUB))

René van der Lecq (Departement Omgeving, Vlaamse overheid, Brussel)

Martijn van den Bosch (Mitros, Utrecht)

David Dooghe (TNO – Strategy and Policy, Den Haag & Universiteit van Antwerpen)

Lieve Custers (Universiteit Hasselt & Buro Boris)

De Stichting Planologische Diskussiedagen organiseert de PlanDag in samenwerking met de Beroepsvereniging van de Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). De beroepsverenigingen zien een duidelijke meerwaarde in een regelmatige ontmoeting en discussie tussen leden van beide vakgemeenschappen. De planningspraktijk in Nederland en Vlaanderen kent immers een aantal gemeenschappelijke uitdagingen, die moeite van de discussie waard zijn. Het PlanDag bestuur dankt de verenigingen voor hun inzet in de voorbereiding van de PlanDag 2023.

De PlanDag 2023 is mede mogelijk gemaakt dankzij **Gemeente Rotterdam** te Rotterdam, locatie van de PlanDag 2023.



**Gemeente
Rotterdam**

Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2023:

Vlaamse Overheid, algemene sponsoring



DEPARTEMENT
OMGEVING

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
algemene sponsoring



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OMGEVING, sponsor Prijs voor de Jonge Planoloog

OMGEVING
LANDSCAPE ARCHITECTURE URBANISM

Antea Group, sponsor PlanDag prijs



Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld

Het Waardenwiel als canvas voor het in kaart brengen van de publieke waarden van creatieve

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt, Nico Schram

Stellingen

1. Het einde van het verstandshuwelijk tussen creatieve broedplaatsen en gebiedsontwikkelaars vraagt om nieuwe samenlevingsvormen.
2. Een 360°-blik op waardenontwikkeling, zonder van positie te hoeven veranderen, vraagt een instrument dat de blik verruimt.
3. De toegevoegde waarde van creatieve broedplaatsen formuleren in financiële waarde maakt deze beter meetbaar en evalueerbaar maar niet beter haalbaar.

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld

Het Waardenwiel als canvas voor het in kaart brengen van de publieke waarden van creatieve broedplaatsen

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt, Nico Schram

Creatieve destructie: de bloeiperiode van de creatieve broedplaats

De opkomst van de creatieve broedplaats is grofweg te dateren aan het eind van de jaren negentig. Het verdwijnen van de maakindustrie veroorzaakte een vacuüm in de oude industriesteden van West-Europa en Noord-Amerika. Niet alleen dreigde met de verplaatsing van productieactiviteiten veel arbeidsplaatsen te verdwijnen, de vertrekkende industrie zorgde er ook voor dat grote delen van het industriële productieareaal leeg kwamen te staan. Honderden hectares en honderdduizenden vierkante meters in onbruik geraakte havengebieden, spoorwegemplacements, energiecentrales en fabrieksterreinen resteerden; vaak op vervuilde grond in corridorzones tussen de binnenstad en de buitenwijken.

Het is de verdienste van auteurs als Richard Florida en Charles Landry dat zij deze dreigende stedelijke crisis met een Schumpeteriaans elan wisten om te buigen naar een ruimtelijk-economische kans. Tegen de horizon van de eenentwintigste eeuw tekenden zich de veelbelovende contouren af van een postindustriële kenniseconomie. Volgens de profeten van de Creatieve Stad waren juist de voormalige industriegebieden met hun ongepolijste karakter de ideale voedingsbodem om deze nieuwe economie wortel te laten schieten. Hier zou een nieuwe welvarende klasse van stedelijke kenniswerkers haar intrek nemen en de postindustriële stad opstoten in de vaart der volkeren.

In de Nederlandse context vormen de Amsterdamse Westergasfabriek, de Rotterdamse Kop van Zuid en Strijp S in Eindhoven iconische voorbeelden van deze cultuurgedreven vorm van gebiedsontwikkeling. Creatieve en culturele makers clusterden samen in de oude kathedralen van de industrie en zorgden zoals verwacht voor de nodige levendigheid en een nieuwe 'branding' van het industriële erfgoed. De ontwikkelingen leverden een eigentijds vocabulaire op van cultuurfabrieken, poppakhuisen, kunsthallen, makersloodsen en mediacentrales: cultuurbeoefening werd creatieve industrie (De Zwart, 2021).

De makers waren daarmee gelijktijdig pionier in de transformatie van stedelijke gebieden en wegbereider van een nieuwe economische orde. De creatieve broedplaatsen als plaats van handeling speelden hierin een katalyserende rol. Het mechanisme van meekoppelende belangen dat aan de basis lag van de ontwikkeling van de broedplaatsen was even eenvoudig als effectief: kunstenaars werden geholpen aan betaalbare werkruimte en vastgoedeigenaren profiteerden van het tijdelijke beheer van de leegstaande gebouwen en de waardecreatie voor het vastgoed op lange termijn.

Hoewel gentrificatie vanaf het begin een reëel risico vormde voor de creatieve kwartiermakers, hield dit model, mede door de tussenkomst van de krediet- en vastgoedcrisis (2007-2011), al met al ruim een decennium stand. Sinds het aantrekken van de vastgoedmarkt vanaf midden jaren 10 komen ruimtelijke transformatieprocessen echter weer in een versnelling en lopen de huurprijzen op. Hierdoor komt de positie van culturele makers en hun werkplekken in veel gemeenten onder druk te staan.

De broedplaats is dood, leve de broedplaats

Als nakomelingen van het verstandshuwelijk tussen cultuur en vastgoed nemen creatieve broedplaatsen in stedelijke ontwikkeling een bijzondere positie in. Enerzijds zijn broedplaatsen de exponent van een huisvestingsmodel voor de culturele sector dat zijn houdbaarheidsdatum is gepasseerd (De Zwart & Musch, 2019). Deels omdat het reservoir aan beschikbare transformatie-locaties steeds verder leeg raakt, maar belangrijker nog omdat het model in zijn essentie gebaseerd is op een onrechtvaardige uitruil van kapitaal, arbeid en ondernemerschap. Deze weeffout laat de waarde die gecreëerd wordt door de culturele kwartiermakers structureel moneteriseren door andere, veelal commercieel opererende, actoren. Met als gevolg dat de pioniers van de gebiedsontwikkeling slachtoffer worden van hun eigen succes en steeds opnieuw worden weggedrukt door de prijsontwikkeling die zij onbedoeld zelf hebben ontketend.

Anderzijds kunnen we constateren dat ook de manier van kijken naar de waarde van broedplaatsen door de jaren heen is veranderd. Behalve het genereren van levendigheid in nieuwe gebieds-ontwikkelingen hebben broedplaatsen bewezen puntbronnen van maatschappelijke vernieuwing te kunnen zijn. Hun kleinschalige, lokale manier van werken, met oog voor mens, materiaal en milieu, maakt ze tot potentiële laboratoria voor sociale innovatie (De Zwart, 2021). Broedplaatsen dragen onder andere bij aan leefbaarheid in bestaande buurten en het verbinden bevolkingsgroepen door culturele uitwisseling. Ze bieden werkervaringsplekken die helpen om kansengelijkheid terug te dringen en werken aan burgerschap door publieksactiviteiten en vrijwilligersparticipatie.

Broedplaatsen opereren buiten de systeemwereld en stellen deze ook op de proef. Ze zijn anders georiënteerd en anders georganiseerd. Niet vanuit belangen en agenda's, maar op basis van passie en serendipiteit. In het licht van de grote transitieopgaven waar onze samenleving voor staat, lijkt deze onconventionele inrichting een waardevolle eigenschap (Alagic & De Zwart, 2022). Binnen zowel de academische als de beleidswereld is de laatste jaren een groeiende aandacht voor de positie van bottom-up initiatieven en lokaal georganiseerde (burger)collectieven als alternatief voor de complexe verandervraagstukken waar traditionele institutionele organisaties op vastlopen (Klomp & Maarhuis, 2018; Jonker, 2020). Broedplaatsen vormen een belangrijke voedingsbodem voor deze experimenten.

Gelijktijdig laten de processen in een broedplaats zich moeilijk van bovenaf sturen en zijn de uitkomsten van creatieve activiteiten veelal onvoorspelbaar. Dit maakt broedplaatsen voor institutionele partijen zoals gemeenten vaak lastig grijpbaar. Er bestaat een sterke behoefte vanuit de overheid om de maatschappelijke doorwerking van broedplaatsen meetbaar en evalueerbaar te maken. Dit streven past binnen een opkomend discours in de publieke sector rondom *public value management*, maatschappelijk verdienvermogen en impactmanagement. Een nieuw huisvestingsmodel voor cultuurmakers is het meest kansrijk wanneer het niet alleen gestoeld is op publieke waarden, maar als het de uitwerking van deze meervoudige waardecreatie ook inzichtelijk kan maken.

Inzicht en dialoog: definiëren, realiseren en evalueren van publieke waarde

Om de maatschappelijke impact van broedplaatsen in de volle breedte te kunnen waarderen, volstaat het niet om te kijken naar geïsoleerde outputindicatoren. De waarde van een broedplaats is meer dan de optelsom van de bijdragen die ze levert aan sectorale deelbelangen maar zit juist in de verbinding daarvan. Het gaat daarbij niet alleen om de direct meetbare opbrengsten in termen

van producten en activiteiten, maar ook om indirecte effecten zoals de ontwikkeling van stedelijke veerkracht of een innovatief ondernemingsklimaat. Om greep te krijgen op dit diffuse proces van waardecreatie kunnen we inspiratie putten uit bestaande instrumenten voor beleidsontwikkeling en -evaluatie. Een korte verkenning van enkele van deze instrumenten, met een zeer divers toepassingsgebied, levert een aantal aandachtspunten op:

- Binnen welke *institutionele context* spelen besluitvorming en activiteiten zich af?
- Welke *actoren* zijn betrokken bij de waardebeoordeling en de uitvoering?
- Hoe vindt de *waardebeoordeling* plaats?
- Wat is de *bandbreedte* van maatschappelijke waarden waar rekening mee wordt gehouden?
- In welke ruimtelijke en temporele *context* wordt de opgave (het project) beschouwd?
- Aan welke *slaagfactoren* voor beleid wordt aandacht besteed?
- Welke type *indicatoren* wordt gebruikt om de resultaten en de impact te meten?

De **institutionele context** van beleid en activiteiten is bepalend voor de wijze waarop de besluitvorming over de publieke waarden is ingericht. Elke institutionele context wordt gekenmerkt door dominante kennisvelden, karakteristieke overlegculturen en een eigen jargon. Van invloed is verder het niveau waarop beleidskeuzes worden gemaakt. Welke keuzes worden op een bestuurlijk-politiek niveau gemaakt en welke zijn naar een lager, uitvoerend niveau gedelegeerd? Daaraan gekoppeld is de vraag welke **actoren** een rol spelen bij het bepalen van de waarden en de doelstellingen: politici, publieke managers en ambtenaren, experts en/of gebruikers? De institutionele context is ook bepalend voor de *wijze* waarop de **waardebeoordeling** plaatsvindt. Worden de waarden bepaald in een politiek proces (bijvoorbeeld in de gemeenteraad), op technocratische wijze (bijvoorbeeld op basis van een strikte methodiek) óf in een proces waarin verschillende soorten stakeholders een bijdrage kunnen leveren (zoals experts en gebruikers)?

De **bandbreedte** van de publieke waarden en daarmee de mate van integraliteit en complexiteit verschilt per instrument. Een brede blik op welvaart is een van de dimensies van het brede welvaart begrip volgens de definitie van de planbureaus (de andere drie zijn: verdeling van welvaart, welvaart later en welvaart elders) (CPB/PBL 2022). Bij een fysiek, afgebakend en plaatsgebonden project zal de impact op de omgeving groot kunnen zijn maar betrekking hebben op een beperkt aantal aspecten (bijvoorbeeld de effecten van de aanleg van een snelweg op de natuurwaarden). Bij een cultureel project zal vaak het omgekeerde het geval zijn, een relatief kleine (en bovendien moeilijk meetbare) impact op een relatief grote bandbreedte aan maatschappelijke waarden. De mate van complexiteit wordt niet alleen bepaald door bandbreedte maar ook door de mate waarin de effecten op verschillende schaalniveaus en over verschillende tijdspannen worden meegenomen: de **ruimtelijke en temporele context**. Een beoordeling van de impact kan bijvoorbeeld beperkt blijven tot de het evalueren van de effecten op directe omgeving en/of de korte termijn. Bij een meer integrale benadering zullen ook de effecten op verschillende schaalniveaus en de langere termijn worden meegenomen.

De kwaliteit en de haalbaarheid is afhankelijk van verschillende proceskenmerken in de fase van het **project-ontwerp en uitvoering**. Het *optimaliseren* van projecten in de ontwerpfase door middel van model- of scenariostudies is bijvoorbeeld, met name bij grote projecten, standaard praktijk. Het ophalen van informatie op verschillende managementniveaus (*upward en downward management*) draagt bij aan het ontwikkelen van haalbare en realiseerbare plannen (Moore 1995). Leren van fouten en corrigeren van plannen én doelen vergroten uiteraard de slaagkans (Argyris et al 1978). Vanzelfsprekend is voldoende *draagvlak* een belangrijke voorwaarde resultaten te kunnen realiseren. Als er overeenstemming is op een hoger aggregatieniveau, het waardenniveau, dan

vergroot dat de *veerkracht* van uitvoeringprocessen en organisaties. Inzicht in de wijze waarop doelstellingen met elkaar samen hangen, *padafhankelijkheid* en uitvoeringslogica, geeft (vooraf) inzicht in hoe doelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd en maakt ingrijpen tijdens de rit makkelijker. Tenslotte is van belang hoe de resultaten van het beleid worden gemeten. De keuze voor het type **indicatoren** (kwalitatief of kwantitatief) en de wijze waarop deze worden vastgesteld (top-down of gezamenlijk) beïnvloeden het draagvlak (legitimiteit) en de veerkracht van beleid en uitvoering.

Voor culturele projecten en organisaties vonden we een aantal modellen en instrumenten relevant: de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) (CPB/PBL 2013), de Planobjectivering methode (PO) (PBL 2013) en de *Theory of Change* (ToC) (Brest 2010). De brede maatschappelijke waarde benadering heeft zijn wortels in de *public value* theorie (Moore 1995). De *public value* theorie richtte zich aanvankelijk vooral op de effectiviteit van de publieke manager en de democratische legitimiteit van zijn/haar handelingen. De focus lag daarbij vooral op de relatie tussen het bestuur (bestuurders) en het uit te voeren beleid (managers). De definitie van publieke waarde en de wijze waarop deze tot stand komt stond minder ter discussie. In deze benadering heeft de politiek het primaat bij het bepalen van waarden en beleid. De invloed van uitvoerders en stakeholders kreeg minder aandacht. Bovendien werd vaker uitgegaan van een vermeende consensus over veel publieke waarden.

	Public Value Management	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse	Planobjectivering	Theory of Change	Waardenwiel
Doel	Efficiency en legitimiteit	Maatschappelijke (kwalitatieve) baten vergelijkbaar maken	Consensus over beste oplossing binnen divers afwegingskader	Relatie output en impact	Uiteenlopende doelen bij elkaar brengen
Institutionele context	Management overheidsapparaat (uitvoering)	Politieke besluitvorming, gebiedsontwikkeling, infrastructuur	Politieke besluitvorming, ruimtelijk domein	Sociaal domein, onderzoek, filantropie	Cultureel, ruimtelijk, economisch domein
Actoren	Politiek en publieke managers	Politiek, overheidsapparaat en professionele partijen	Politiek ,overheidsapparaat en professionele partijen	Multi-actor	Multi-actor
	Politiek proces	Vertaling naar marktwaarde	Expert judgement, ruimte voor diversiteit afwegingen	Consensus, focus op eenduidige, gedeelde doelen	Diversiteit doelen, zoeken naar overlap
Bandbreedte	Politiek bepaald doelen (top-down)	Project-gerelateerd, directe (smalle) impact	Project-of gebiedsgerelateerd, brede impact	Niet vooraf bepaald (afhankelijk van actoren)	Breed kader maatschappelijke doelen
Ruimtelijk-temporele context	Organisatie onderdeel gerelateerd	Project-gerelateerd	Door de schalen heen, generiek en specifiek, korte en lange tijdspectief	Niet vooraf bepaald (afhankelijk van actoren)	Door de schalen heen, generiek en specifiek, korte en lange tijdspectief
Project-ontwerp en uitvoering	Haalbaarheid door downward, ook upward en outward management	Optimalisatie door vergelijking alternatieven, inzichtelijkheid methode	Draagvlak door gedeelde doelen, veerkracht door inzicht in samenhang doelen	Draagvlak en inzicht realiseerbaarheid door outcome pathway, feedback loops	Draagvlak, autonomie en haalbaarheid door matchen doelen en outcome pathway
Indicatoren	Kosten en baten (niet gekoppeld)	Kosten en baten	Diversiteit indicatoren en beoordelingswijzen, kwalitatief en kwantitatief	Gezamenlijk bepalen (tussentijdse) inidcatoren;	Gezamenlijk bepalen (tussentijdse) inidcatoren; op outcome niveau

Vijf benaderingen van publieke waarde

Vergelijking van modellen en instrumenten voor het definiëren, realiseren en evalueren van publieke waarde

De technocratische aanpak en min of meer waardenvrije benadering van de kosten-baten analyse sluit hierbij aan. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het bepalen van de meeste optimale en effectieve uitvoering van het beleid. Het mee nemen van de *maatschappelijke* kosten en baten (MKBA) maakt de analyse weliswaar completer en complexer maar verandert niets fundamenteels aan de aanpak. De MKBA is gebaseerd op uitgangspunten die zijn geformuleerd in de welvaartseconomie. Een van de uitgangspunten is dat maatschappelijke welvaart wordt gedefinieerd als de optelsom van de welvaart van alle individuen binnen een (nationale) economie. Een punt van kritiek is dat bij een kosten-baten analyse voorbij wordt gegaan aan de democratische legitimiteit van de maatschappelijk waarde: soms worden politiek legitieme keuzes gemaakt die *per saldo* niet leiden tot (gemiddelde) welvaarts groei (Moore 1995). Ook de effecten op de (her-)verdeling van welvaart is moeilijk met behulp van een MKBA te evalueren. Met name voor culturele en sociale projecten is dit een belangrijke beperking.

De MKBA wordt vooral veel gebruikt bij grote ingrijpende investeringen waarbij naast grote maatschappelijke opbrengsten ook negatieve effecten aan de orde zijn zoals bij grote infrastructuur ingrepen. Doordat de MKBA er in principe van uit gaat dat alle maatschappelijke kosten en baten worden meegenomen is de methodiek over het algemeen zeer complex. Dit maakt de methodiek minder goed geschikt voor kleinere projecten of projecten waarbij de maatschappelijke impact minder scherpomlijnd is. Een beperking van de MKBA is dat de balans van kosten en baten over het algemeen op een nationaal (of eventueel regionaal) schaalniveau wordt opgemaakt. Met de MKBA kan daardoor in beperkte mate rekening worden gehouden met de impact van activiteiten op verschillende schaalniveaus en binnen verschillende tijdsperiodes. Bovendien is de MKBA gebaseerd op het kwantificeerbaar en daarmee vergelijkbaar maken van *alle* waarden. Bij zachte, kwalitatieve waarden is dat niet altijd mogelijk. Het instrument van de planobjectivering van het Planbureau voor de Leefomgeving probeert dit te ondervangen (PBL 2013).

In de publieke waarde theorie wordt er zoals gezegd van uitgegaan dat de legitimiteit van beleid wordt geborgd door het politiek-institutionele (democratische) besluitvormingsproces. Tegenwoordig is er meer oog voor het feit dat een deel van het democratisch proces buiten de gekozen overlegorganen plaatsvindt. Het definiëren of prioriteren van de publieke waarde wordt tegenwoordig, althans in theorie, geacht een maatschappelijk proces te zijn. Wat publieke waarde inhoudt is daarmee minder vanzelfsprekend. Er is meer oog voor de diversiteit van opvattingen. Ook is het besef gegroeid dat de creatie van publieke waarde niet meer gestuurd wordt vanuit één publieke manager. In het midden van het proces staat niet meer vanzelfsprekend de publieke manager, maar staan meerdere actoren die gezamenlijk een sturende rol (kunnen) vervullen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Er is daarom behoefte aan een multi-actor benadering (Bryson ea. 2017).

Hoe kan vorm worden gegeven aan een samenwerking binnen een omgeving met meerdere actoren? Een voor de hand liggende voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is dat het gezamenlijke doel duidelijk moet zijn. In de terminologie van de publieke waarde theorie: naast *downward* management moet ook worden ingezet op *upward* en *outward* management (Moore 1995). In de jaren '90 is in het sociale domein en in de wereld NGO's de *Theory of Change* (ToC) ontwikkeld om doelgericht te kunnen werken. Deze tool richt zich op het begin van het proces: het bepalen van de gemeenschappelijke doelstellingen. ToC wordt tegenwoordig breed in de gehele publieke sector (onderzoek, bestuur, zorg, onderwijs, liefdadigheid) gebruikt om met verschillende partners gezamenlijke doelen te formuleren. Bij ToC gaat het vooral om in kaart te brengen wat de maatschappelijke doelen zijn van een organisatie en hoe deze kunnen worden bereikt.

Kenmerkend voor de methode is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de benodigde middelen (*input*), het beoogde concrete resultaat (*output*) en het beoogde effect (*outcome*) van de activiteiten en de maatschappelijke effecten (*impact*). Door de opeenvolgende stappen vooraf met elkaar te definiëren ontstaat een navolgbaar ontwikkelpad (*pathway of outcomes*). Het 'stappenplan' dient tevens als basis voor tussentijdse evaluaties om te beoordelen of de resultaten worden behaald en of deze leiden tot de beoogde effecten (zodat uiteindelijk de beoogde maatschappelijke impact wordt gerealiseerd). De methode doet recht aan de complexiteit en de non-lineaire relatie tussen activiteiten in een groot aantal domeinen en de maatschappelijke impact die wordt beoogd.

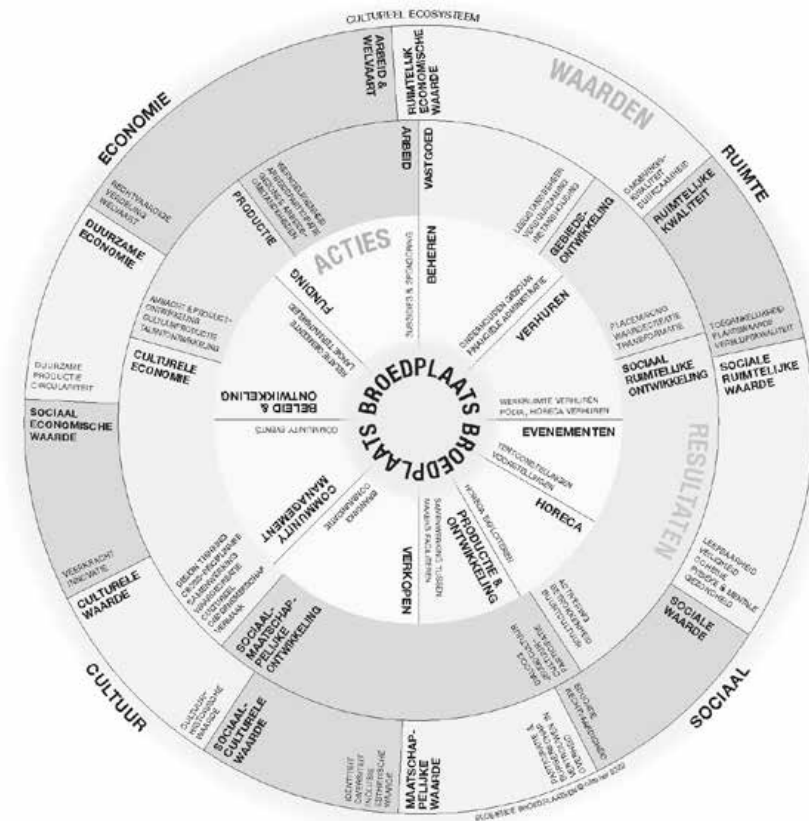
De werkwijze van ToC is gebaseerd op het gezamenlijk formuleren van resultaten, effecten en impact. Het is een goede methode om een nieuw (langlopend) project op te starten waarbij verschillende partijen het eens moeten worden over hoe de beoogde maatschappelijke impact kan worden behaald. Workshops zijn een belangrijk onderdeel van het proces om tot de gezamenlijke definitie van doelen en proces te komen.¹ Een beperking van de ToC voor de praktijk van broedplaatsen en gemeentelijk beleid is dat het veronderstelt dat het proces altijd begint bij het gezamenlijk formuleren van doelstellingen en van daaruit projecten, activiteiten en tussendoelstellingen formuleert. Het proces (*het pathway of outcomes*) verloopt van A naar B, in één richting (ook al laat het wel tussentijdse iteraties toe). In de praktijk hebben zowel broedplaatsen als overheden zelfstandig hun doelen en activiteiten bepaald.

Uitgangspunt van een instrument dat broedplaatsen en overheden helpt om doelen en activiteiten af te stemmen is dat de samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en relatieve autonomie. Uiteraard kan er sprake zijn van afhankelijkheidsrelaties en asymmetrische machtsverhoudingen, maar deze afhankelijkheid kan twee (of meerdere) kanten opgaan. Er is met andere woorden in principe sprake van een horizontale samenwerking (Bryson et al., 2017). Het instrument moet helpen om, in de dialoog, overeenkomstige belangen en waarden te vinden. Of partijen te helpen inzichtelijk te maken waarom het de moeite waard kan zijn om andere uitgangspunten te kiezen voor het eigen beleid.

Verbinden van broedplaatsen met publieke waarden: het Waardenwiel

De bovengenoemde uitgangspunten vormen de basis voor een instrument dat zich richt op het verbinden van broedplaatsen met publieke waarden: het Waardenwiel. Het is een hulpmiddel om maatschappelijke doelen voor (creatieve) broedplaatsen op te kunnen stellen en – in dialoog tussen plek en omgeving (gebiedsspecifiek en integraal) – naar die doelstellingen te kijken. Met behulp van het wiel kunnen de actoren een verbinding leggen tussen de concrete producten en activiteiten die de broedplaats voortbrengt en de publieke waarden zoals deze in beleidsambities zijn omschreven. Deze verbinding wordt tot stand gebracht op basis van een open, constructieve dialoog tussen de initiatiefnemers en de beleidsmakers, in samenspraak met andere stakeholders, waaronder de gebruikers van de broedplaats, de omgeving (bijv. buurtbewoners) en maatschappelijke partners (bijv. welzijns- of onderwijsinstellingen). Om deze dialoog goed te

1 In de culturele sector lijkt ToC nog weinig te worden gebruikt. Terwijl de maatschappelijke impact van de culturele sector steeds meer op de voorgrond treedt (Brom et al, 2021, Raad voor Cultuur 2020a). Wellicht heeft het te maken met het feit dat culturele instellingen maatschappelijke doelen over het algemeen niet zien als een primaire doelstelling, hoogstens als een afgeleide doelstelling. Bijvoorbeeld als het gaat om het verhogen van de inclusiviteit van culturele instellingen (Erasmus 2020).



Het Waardenwiel

In de ringen worden de activiteiten (output), de resultaten (outcome) en de publieke waarden (impact) van de creatieve broedplaats in kaart gebracht. De drie ringen zijn onderling draaibaar. (Grafisch ontwerp: Studio of Things)

kunnen faciliteren zijn voor de ontwikkeling van het Waardenwiel een aantal ontwerpeisen in acht genomen: (1) het gereedschap is gestoeld op een integrale benadering van publieke waarden; (2) het gereedschap doet recht aan de autonome positie van de initiatiefnemers en respecteert het bottom-up karakter van de broedplaats; (3) het gereedschap overbrugt taalverschillen tussen de stakeholders en ontwikkelt een gedeeld begrippenkader om over de waarde van de broedplaats te kunnen spreken.

Het Waardenwiel is ontwikkeld als een canvasinstrument. Methodisch vertoont het model in dit opzicht overeenkomsten met bedrijfskundige concepten zoals het *business model canvas* en het *value proposition canvas* (Osterwalder et al., 2014). Naar analogie van deze canvas-instrumenten die aan de hand van een globale omgevings- en stakeholderanalyse stapsgewijs het businessmodel van een organisatie in kaart brengen, zo identificeert, categoriseert en ordent het Waardenwiel op zijn beurt de verschillende factoren die bepalend zijn voor de waardepropositie van een (creatieve) broedplaats.

Concreet is het wiel opgebouwd uit drie ringen: (1) activiteiten, (2) resultaten en (3) waarden. De activiteiten worden ingevuld in de binnenste ring van het wiel en zijn de concrete *output* van een broedplaats. Voorbeelden hiervan zijn het exploiteren van horeca, het verhuren van atelierruimte

of het organiseren van evenementen. Allemaal tastbare, telbare en zichtbare activiteiten en producten. De middelste ring representeert de *outcome* van deze activiteiten; de resultaten. Voorbeelden van resultaten zijn leegstandsbeheer, cultuurparticipatie of werkgelegenheid. Oftewel het effect van de activiteiten van de broedplaats. De buitenste ring wordt gevuld met de waarden die voor de samenleving in de gemeente belangrijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn inclusiviteit, omgevings-kwaliteit of leefbaarheid. We kunnen deze ring, in lijn met de begrippen uit de ToC, omschrijven als het niveau van de *impact*. Voor de beschrijving van de publieke waarden in de buitenring van het wiel zijn verschillende bestaande modellen als referentie gebruikt, zoals de *brede welvaartsindicator* van de Universiteit Utrecht en Rabo Research, de *leefbaarometer* van het Ministerie van BZK, en de *sustainable development goals* (SDGs) van de Verenigde Naties. De categorisering van de buitenste ring is niet uitputtend. Afhankelijk van de lokale context kunnen de waardebegrippen worden aangepast of gespecificeerd.

Het Waardenwiel wordt toegepast in de vorm van een workshop waarin in principe zowel de initiatiefnemers van de broedplaats, als alle stakeholders van de broedplaats, inclusief de lokale overheid, participeren. Voor de workshop wordt gebruik gemaakt van een voorgedrukt sjabloon van het wiel dat tijdens de sessie in onderlinge dialoog verder wordt ingevuld en gespecificeerd. De drie ringen van het wiel zijn onafhankelijk van elkaar te draaien. Hierdoor kunnen de relaties tussen de verschillende niveaus worden onderzocht. Tijdens de workshop worden gezamenlijk de binnenste ring (activiteiten) en buitenste ring (waarden) ingevuld. Hierna worden de binnenring en buitenring gedraaid ten opzichte van elkaar. Bij elke draai wordt de relatie tussen de activiteiten en de op dat moment parallel staande waarde besproken. Vragen die hierbij kunnen worden gesteld zijn: Draagt de activiteit bij aan deze waarde? Op welke manier en in welke mate? En wat is er voor nodig om deze waarde tot stand te brengen?

De antwoorden van deze vragen worden door de deelnemers genoteerd in de middelste ring (resultaten) van het wiel. Door alle waarden in de buitenste ring te bespreken aan de hand van de activiteiten in de binnenste ring ontstaat er een complete weergave van de resultaten van de activiteiten in de middelste ring. Bovendien ontstaat er een holistisch overzicht van zowel kwantitatieve als kwalitatieve toegevoegde waarden van de broedplaats. De laatste stap in het proces is dat de deelnemers met elkaar het gesprek voeren over de condities die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de beschreven waarden. Daarbij kan het zowel gaan om de hardware, de software en de orgware van de broedplaats, om kaders en middelen (juridisch, financieel), als om de omgevingsfactoren die nodig zijn om de broedplaats te laten functioneren.

Het Waardenwiel in de praktijk

Het prototype van het Waardenwiel is in verschillende vormen drie maal uitgetest in de praktijk. In oktober 2022 vond een online workshop plaats met de directeur en zakelijk leider van een grote Bredase broedplaats onder gespreksleiding van twee van de onderzoekers. De focus van deze sessie lag op de hanteerbaarheid van het Waardenwiel vanuit het perspectief van de initiatiefnemers. De deelnemers die nauw betrokken zijn bij de activiteiten van hun broedplaats besteedden veel tijd aan het invullen van de binnenste ring. Het was een oefening in bewustwording van alle activiteiten die de genereert. Een doorvertaling naar de abstractere resultaten en waarden van deze activiteiten bleek in deze setting een lastigere opgave.²

2 Ook het feit dat deze sessie online plaatsvond belette de voortgang. Het bleek vooral lastig om de relaties tussen de activiteiten, effecten en waarden duidelijk te maken zonder de ringen zelf te kunnen draaien.

Eind oktober 2022 vond een publiekspresentatie plaats van het Waardenwiel. Tijdens de Dutch Design Week in Eindhoven werd ten overstaan van een publiek van onder andere creatieve ondernemers en beleidsmakers op gemeentelijk en provinciaal niveau de totstandkoming van het instrument toegelicht. In een aansluitende werksessie is met een groter aantal (30+) deelnemers het wiel getest.³ Hieruit kwam naar voren dat beleidsmakers en broedplaatsbestuurders een andere taal spreken en verschil-lende beelden hebben bij broedplaatsontwikkelingen. Omdat voor de sessie geen gemeenschappelijke casus was gekozen, verzandde het invullen van de activiteitenring herhaaldelijk in een semantische discussie over de definitie van een broedplaats. Daarbij werd met name gesproken over wat een broedplaats idealiter zou moeten zijn beschouwd vanuit de waardenoptiek. Deze exercitie toonde aan dat het Waardenwiel weinig duidingskracht heeft zonder te worden toegepast op een concrete casus.



Praktijktest van het prototype

Workshop in 's Hertogenbosch (links) en het ingevulde waardenwiel van de workshop in Breda (rechts)

Een derde workshop vond plaats in februari 2023 bij een broedplaats in 's-Hertogenbosch met deelnemers uit diverse stakeholdergroepen. De deelnemers verdeelden zich over vier gesprekstafels, waarbij elke tafel zich richtte op twee kwadranten van het wiel. De diversiteit van het deelnemersveld maakte het mogelijk om het gesprek over de waardepropositie van de broedplaats zowel van buiten naar binnen (top-down) als van binnen naar buiten (bottom-up) te voeren. Het Waardenwiel bewees hier zijn dialectische functie. Meer dan in de twee eerdere sessies kwam in deze workshop naar voren dat het instrument niet alleen verschillende vormen van taalgebruik moet verbinden, maar ook verschillende abstractieniveaus moet overbruggen waarin beleidsmakers en cultuurmakers over waardecreatie spreken. Het feit dat de toekomst van de casuslocatie een actueel onderwerp van (politieke) discussie was, gaf de discussie aan de gesprekstafel een extra dynamiek, waarbij doelen en middelen soms moeilijk te onderscheiden waren.

3 Deze sessie maakte onderdeel uit van het Kennisprogramma Gebiedstransformaties van de provincie Noord-Brabant.

Steeds opnieuw het wiel uitvinden

Met het Waardenwiel is een prototype ontwikkeld van een gereedschap dat enerzijds tegemoet komt aan de behoefte vanuit de publieke sector om de maatschappelijke meerwaarde van broedplaatsinitiatieven voor beleidsdoeleinden te operationaliseren, en anderzijds de betrokken initiatiefnemers de mogelijkheid biedt om de ruimtelijke condities voor creatieve en culturele productie te waarborgen. Het gereedschap heeft aldus een strategisch en een tactisch doel. Het positioneert de broedplaats als maatschappelijke voorziening op basis van de waarde die ze genereert voor de samenleving en het verankert haar positie door de randvoorwaarden te vast te leggen die noodzakelijk zijn om deze waardecreatie tot stand te brengen.

De pionierende aard van de broedplaatsen stelt ze in staat om na verloop van tijd de balans op te maken van de bestaande output en die te spiegelen aan de gecreëerde waarde. Daarop kan de vraag gesteld worden of de resultaten die met de activiteiten worden gerealiseerd nog in lijn zijn met de publieke waarden. Dit kan leiden tot een herprioritering van resultaten, een heroverweging van bestaande activiteiten, of het introduceren van nieuwe activiteiten. Juist de mogelijkheid om de ringen te draaien noopt tot verdere diepgang van de gesprekken. Door te draaien wordt voorkomen dat er een statische relatie gevormd tussen een output en een publieke waarde en kan deze relatie steeds opnieuw worden geïnterpreteerd. Het wiel wordt zo steeds opnieuw uitgevonden.

Referenties

- Alagic, A., de Zwart, B. (2022), Bubbels van creativiteit: Een verkenning van de veerkracht van broedplaatsen in Nederlandse steden. In: G. Bouma, et al.(eds.), *Breek uit de bubbel: Bijdragen aan de Plandag 2022* (pp. 168-176). Den Haag/Groningen: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning
- Argyris, C. en D.A. Schön, 1978. *Organizational learning : a Theory of Action Perspective*. Reading Mass. : Addison-Wesley
- Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford of Social Innovation Review*. Spring
- Bryson, J., A. Sancino, J. Benington en E. Sorensen (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19:5, 660-654, DOI: 10.1080/14719037.2016.1192164
- CPB / PBL 2013, G. Romijn en G. Renes. *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB / PBL
- CPB / PBL 2022. F. Bos, B. Hof en J. Tijm. *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: CPB / PBL
- Jonker, J. (2020). *Collectief waarden organiseren: Zeven breekijzers voor een socio-economische transitie*. Duurzame Troonrede 2020, Doetinchem: JAB mc BV
- Klomp, K., Maarhuis, N. (2018). *Pioniers van de nieuwe welvaart: Drijfveren en dilemma's van ondernemers in de betekenis-economie*. Amsterdam: Business Contact
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press
- Osterwalder, A., Pigneur, Y, et al. (2014). *Value Proposition Design*. Hoboken: Wiley.
- PBL 2013, L. Bijlsma, D. Hamers en A. van Hoorn. *Planobjectivering, Een nieuw instrument voor de ruimtelijke analyse van stedelijke projecten in aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Sedlacko, M. (2020), The Five Tasks of Public Value Management: Public Value as a Programme of Administrative and Societal Democratisation, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8 (2), pp 161-180
- de Zwart, B. (2021), Kwartiermakers voor brede welvaart: De broedplaats als maatschappelijk vastgoed, *Ruimte + Wonen*, 102 (4), pp. 43-51
- de Zwart, B., Musch, M. (2019), Bloeiende broedplaatsen: Kansen voor een duurzaam huisvestingsmodel voor makers in de stad, *Boekman Trends in Kunst en Cultuur*, 119, pp. 54-57

CORRESPONDENTIE

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:

Stichting Planologische Discussiedagen
p/a Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. Erik van den Eijnden
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Nederland
www.plandag.net

Vragen

Voor algemene vragen over de PlanDag kunt u mailen met info@plandag.net

- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Vlaanderen kunt u richten aan financien-be@plandag.net
- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Nederland kunt u richten aan financien-nl@plandag.net

Overige gegevens

- Het rekeningnummer van de Nederlandse PlanDag rekening is: NL61 INGB 0004 2159 00 t.n.v. Stichting Planologische Discussiedagen te Amsterdam.
- Het rekeningnummer van de Belgische PlanDag rekening is: BE59 0011 7963 9026 op naam van Stichting Planologische Discussiedagen te Antwerpen.
- PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

COLOFON

Organisatie: Stichting Planologische Diskussiedagen
Website: www.plandag.net
Contact: info@plandag.net
Publicatiedatum: 22 juni 2023
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning, Groningen
Vormgeving: In Ontwerp, Assen