

Multi-evaluatie in ruimtelijke planning. Els Terryn en Els Belmans

Ruimtelijke ontwikkelingen worden steeds meer dynamisch, niet-lineair en complex met een breed speelveld van mogelijke actoren. Het besef van onzekerheid wordt groter en het inbouwen van meer flexibiliteit in het planningsproces wordt noodzakelijk. Maar tegelijkertijd is er een groeiende vraag naar beter onderbouwde en weloverwogen beslissingen. Ervaringen uit het verleden kunnen steeds minder geëxtrapoleerd worden naar de toekomst en modelleringen verliezen hun geloofwaardigheid of worden steeds minder aanvaard. Hoe kunnen we ruimte laten voor flexibiliteit in langdurige, multi-actor projecten die continu veranderen en ze toch op het juiste spoor houden? Dit vraagt om een meer geïntegreerde, complementaire en accurate maar tegelijk dynamische evaluatie in de ruimtelijke planning, die kan mee-evolueren met de huidige processen en dynamieken.

De reguliere, rationele evaluatiehoudingen hebben een lage flexibiliteit en zijn te lineair om zich aan de huidige multicausale ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen aanpassen. Daarom introduceert dit artikel een evaluatiemethodologie die verder gaat. Deze meervoudige evaluatiebenadering varieert naargelang het object van de evaluatie en de bijhorende context. Vervolgens wordt dit theoretisch kader vertaald naar een specifieke casestudie. Deze case illustreert de huidige ruimtelijke ontwikkelingen en een mogelijke evaluatiebenadering, geïntegreerd vanaf het begin van het proces, om dit soort projecten te begeleiden.

Multi-evaluatie in ruimtelijke planning

De toepassing in een Vlaamse case

Els Terryn en Els Belmans

De huidige samenleving en ruimtelijke context worden steeds meer dynamisch en complex. Dit vraagt om een toenemende flexibiliteit in de ruimtelijke planning met daarin een grotere rol voor evaluatie.

De evaluatiebenaderingen die redeneren vanuit de traditionele beleidscyclus, zijn hiervoor niet meer toereikend. Daarom wordt er een matrix van evaluatiebenaderingen voorgesteld, die afhankelijk is van de context (het actorenveld) van het project en het object of planningsonderwerp.

Universiteit Gent
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent
els.terryn@ugent.be
els.belmans@ugent.be

Multi-evaluatie in ruimtelijke planning

De toepassing in een Vlaamse case

Inleiding

Ruimtelijke planning werd 20 jaar geleden gedefinieerd als het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van de samenleving (Vermeersch & Houthaeve, 1994). Daartoe is het noodzakelijk te verstaan wat de samenleving wil, hoe ze evolueert en hoe dit bijgevolg ruimtelijk ingebed kan worden. De maatschappij en de ruimtelijke context zijn echter geen statische elementen. Ze ontwikkelen zich op onvoorziene of zelfs raadselachtige manieren, zonder dat planners er echt vat op hebben. Bovendien is het moeilijk om in de huidige netwerkmaatschappij te definiëren wat dé samenleving is (Castells, 2011). Er bestaan immers meerdere samenlevingen, die elk op hun tempo evolueren in verschillende richtingen en zo invloed hebben op de ruimtelijke context. Bijgevolg worden de huidige ontwikkelingen steeds complexer en minder voorspelbaar. Men beweert zelfs dat niet-lineaire ontwikkelingen meer voorkomen dan lineaire, waardoor de onzekerheid over de toekomst groter is dan de zekerheid (de Roo & Van Wezemaal, 2012). Die onzekerheid in de ruimtelijke planning wordt door Abbott (2005) omschreven als een aanhoudend gebrek aan kennis van een (groep van) individu(en), noodzakelijk om een doel te bereiken of om bepaalde acties te kunnen ondernemen. Hoewel deze onzekerheden de ruimtelijke planning steeds complexer maken, zijn ze er wel steeds onderdeel van geweest (Christensen, 1985). Onzekerheid is dus een intrinsiek element in de ruimtelijke planning en een grote flexibiliteit is bijgevolg noodzakelijk in planningsprocessen. Langdurige planningstrajecten moeten flexibel kunnen mee-evolueren met de verschillende ontwikkelingen en met het continu veranderende actorenveld van *share-* en *stakeholders*.

Naast dit besef van onzekerheid en de nood aan flexibiliteit, ondervinden planners ook een steeds groter wordende vraag naar meer onderbouwde, transparante beslissingen die meer zekerheid bieden in de samenleving (Dabinett & Richardson, 1999). Deze vraag naar een transparant en robuust beleid kadert in een internationaal groeiend discours van *evidence-based* beleid of '*result-based management*' (Van Ongevalle et al., 2014). De beslissingen die door planners genomen worden, moeten robuust zijn in het hele scala van mogelijke toekomstperspectieven. Bewoners willen bijvoorbeeld de zekerheid hebben dat een stuk bouwgrond binnen 15 jaar nog steeds bebouwd zal kunnen worden.

De continu veranderende ruimtelijke omstandigheden, de groeiende complexiteit van de samenleving en alle onzekerheden die hierdoor ontstaan, creëren een vraag naar meer flexibiliteit in het ruimtelijk beleid. Reacties en evoluties van het sociale en fysische systeem zijn immers niet op voorhand in te calculeren (Terry & Boelens, 2013). Maar tegelijk moeten beslissingen op lange termijn genomen worden; het is niet mogelijk om alle mogelijkheden steeds open te houden (Hillier, 2008). Hoe kunnen we ruimte laten voor flexibiliteit in langdurige, multi-actor projecten die continu veranderen maar ze toch op het juiste spoor houden? Deze duale vraag geeft de aanzet voor een meer geïntegreerde, complementaire maar tegelijk dynamische rol voor evaluatie in de ruimtelijke planning.

Huidige benadering van evaluatie in ruimtelijke planning

Evaluatie in de ruimtelijke planning is al enkele jaren een gevestigd onderzoeksveld (Khakee et al., 2008). Scriven (1991) heeft evaluatie oorspronkelijk gedefinieerd als een wetenschappelijke analyse

van een beleidsproces met als doel het bepalen van de waarde van het evaluandum (het object van evaluatie), op basis van vastgelegde criteria (zoals effectiviteit, efficiëntie of duurzaamheid). Deze definitie benadrukt de onderzoeksgerichte basis van evaluatie met een systematische en heldere beoordeling van een object (Pattyn, 2014). Leeuw en Furubo (2008) voegen daaraan toe dat evaluatie relevante informatie verschaft, waardoor we meer duurzame beslissingen kunnen nemen.

Verschillende academici hebben getracht om de nood aan een meer ingebedde evaluatie in de ruimtelijke planning te vertalen naar modellen en theoretische kaders. Uit de modellen van de laatste 25 jaar, kunnen een aantal conclusies getrokken worden die de bouwstenen vormen voor het opstellen van een nieuw kader. Een eerste conclusie betreft de evolutie van het evaluandum: door de jaren heen is men geëvolueerd van evaluatie van planuitvoering (Alexander & Faludi, 1989; Talen, 1996, 1997; Laurian et al., 2004) naar een meer holistische kijk op evaluatie in planning (Carmona & Sieh, 2008; Laurian et al., 2010; Oliveira & Pinho, 2010; Carneiro, 2013). De focus op implementatie van de eerste groep academici bouwt voornamelijk verder op een traditionele benadering van de beleidscyclus¹, waarin evaluatie als een laatste stap in het beleid gezien wordt. Evaluatie dient dan om 'goed' en 'slecht' beleid van elkaar te onderscheiden (Alexander & Faludi, 1989) of als methodologie om te meten in hoeverre plannen gerealiseerd zijn (Talen, 1996; Laurian et al., 2004; Laurian et al., 2010). Een tweede groep academici heeft in hun evaluatiekaders het object van evaluatie uitgebreid van plan-implementatie naar het gehele planningsproces. Niet enkel de planningsinitiatieven en hun resultaten worden geëvalueerd, maar ook wijzigingen in het leerproces (participatie, robuustheid van het beleid, ...) en de organisatie van dit proces zijn belangrijke factoren. Daartoe is evaluatie niet alleen belangrijk in de laatste fase van de beleidscyclus, maar ook aan het begin en tussentijds. Hieraan kan de beleidscyclus gekoppeld worden waarin evaluatie in elk van de stappen geïntegreerd is in plaats van enkel in de laatste stap. Gezien planningsprocessen steeds complexer worden en het evalueren van louter de planuitvoering niet (meer) voldoet, is het noodzakelijk met deze evolutie rekening te houden.

Een tweede conclusie komt voort uit de groeiende hoeveelheid betrokken actoren in ruimtelijke projecten. Deze trend is ook te merken in de evaluatiekaders: hoe recenter deze zijn, hoe meer externe stakeholders betrokken zijn bij de evaluatie. Dit betekent niet dat evaluatie daarom wordt uitgevoerd door deze actoren, wel dat ze meer en meer gezien worden als een belangrijke (f)actor in de evaluatie en bijvoorbeeld kunnen meebeslissen over evaluatiecriteria. Dit multi-actor aspect maakt de evaluatie op zich complexer want de actorengroep evolueert continu en hun mening kan ook variëren in de tijd. Maar tegelijk kan deze betrokkenheid van actoren leiden tot meer gedragen en dus nuttige evaluaties.

De flexibiliteit van de evaluatiemodellen naar de context toe, is het onderwerp van de derde conclusie. De meeste modellen van de afgelopen jaren passen een lineair, vast kader toe om te evalueren. De evaluatiemomenten zijn strikt vastgelegd in een bepaalde volgorde en dikwijls uitgevoerd op voorop vastgestelde momenten. Maar zo goed als geen enkele ruimtelijke ontwikkeling volgt deze lineaire logica. Processen lopen parallel, overlappen elkaar of ontbreken (Volkery & Ribeiro, 2009). Ze beïnvloeden elkaar continu en dit heeft bijgevolg een grote impact op (de evaluatie van) het geheel. Academici zijn zich bewust van deze dynamische, contextuele factoren die de methodologie zouden moeten kunnen beïnvloeden, maar toch vertaalt dit zich maar in een beperkt aantal van de evaluatiemodellen (Carmona & Sieh, 2008; Oliveira & Pinho, 2010; Carneiro, 2013). Hieruit kan afgeleid worden dat het recente besef van het belang van deze contextuele factoren in de evaluatie, zeker dient vertaald te worden naar een praktische toepassing in een nieuwe benadering.

¹ Voor meer uitleg over deze modellen en benadering, zie Terry en Boelens (2013); Terry en Pisman (2013); Terry et al. (2015).

Matrix met meerdere evaluatiebenaderingen

De bestaande evaluatiebenaderingen resulteren veelal in algemene en holistische evaluatiekaders met meestal een lineaire of circulaire logica. Hierbij worden causale verbanden verondersteld in de organisatie, het planningsproces en de uitvoering van de opgemaakte plannen. Het feit dat evaluatie een inherent deel kan zijn van de planning zelf, wordt via deze kaders niet meegenomen. Evaluatie beïnvloedt echter zelf ook de context, het onderwerp en de organisatie, waardoor een actor-relationale benadering essentieel is (Murdoch, 2005; Boelens, 2009). Daarom stellen we nu een benadering voor die deze elementen wel meeneemt en waarin evaluatie wordt uitgewerkt vanuit een poststructuralistisch perspectief². Eén van de essentiële elementen in een dergelijke benadering is dat ruimtelijke ontwikkelingen niet lineair, circulair of causaal evolueren. Meer nog, in de huidige volatiele netwerkmaatschappij, zijn de ruimtelijke ontwikkelingen meer en meer niet-lineair, pragmatisch en adaptief (Hillier, 2008; Teisman et al., 2009; de Roo & Van Wezemaal, 2012; Boelens & de Roo, 2014). De typische ruimtelijke ontwikkelingen vertonen een hoge graad van complexiteit en heterogeniteit met een dynamisch speelveld van betrokken actoren, een veranderlijke planningsuitdaging en meerdere meningen en opvattingen over een bepaalde situatie. De bestaande (klassieke) benaderingen gaan echter uit van een vaststaande hypothese (Taket & White, 1997) en voldoen bijgevolg niet meer.

De beperkingen en mogelijkheden van de klassieke evaluatiekaders werden meegenomen bij de ontwikkeling van een matrix met verschillende benaderingen, toepasbaar in de huidige ruimtelijke context (figuur 1). Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen het object van de evaluatie (dit is het planningsonderwerp, het probleem, de uitdaging of de intentie) en de context van de evaluatie (dit zijn de belangengroepen en het speelveld van betrokken actoren). Het object van evaluatie kan enerzijds eenvoudig, vaststaand, goed gekend en padafhankelijk zijn, anderzijds kan het ook zeer open, nieuw, innovatief en onzeker zijn waardoor alle evolutierichtingen nog mogelijk zijn. De context van de evaluatie kan eveneens enerzijds vaststaand, statisch en zeker zijn met een te beheersen groep betrokken actoren, anderzijds kan dit hoogdynamisch en tijdelijk zijn met een veranderende actorengroep doorheen de tijd. Een combinatie van deze twee variabelen geeft aanleiding tot ten minste vier mogelijke evaluatiebenaderingen. Afhankelijk van het object en de context worden volgende benaderingen aanschouwd: circulair, adaptief, participatief en co-evolutionair. Deze vier benaderingen worden verder geconcretiseerd aan de hand van verschillende projecten in een Vlaamse case.

Object van de evaluatie	Open, nieuw, innovatief, onzeker	Adaptief	Co-evolutionair
	Eenvoudig, gekend, zeker	Circulair	Participatief
	Vaststaand, statisch, zeker	Hoogdynamisch, kortstondig, onzeker	
	Context van de evaluatie		

Figuur 1: Matrix met verschillende evaluatiebenaderingen

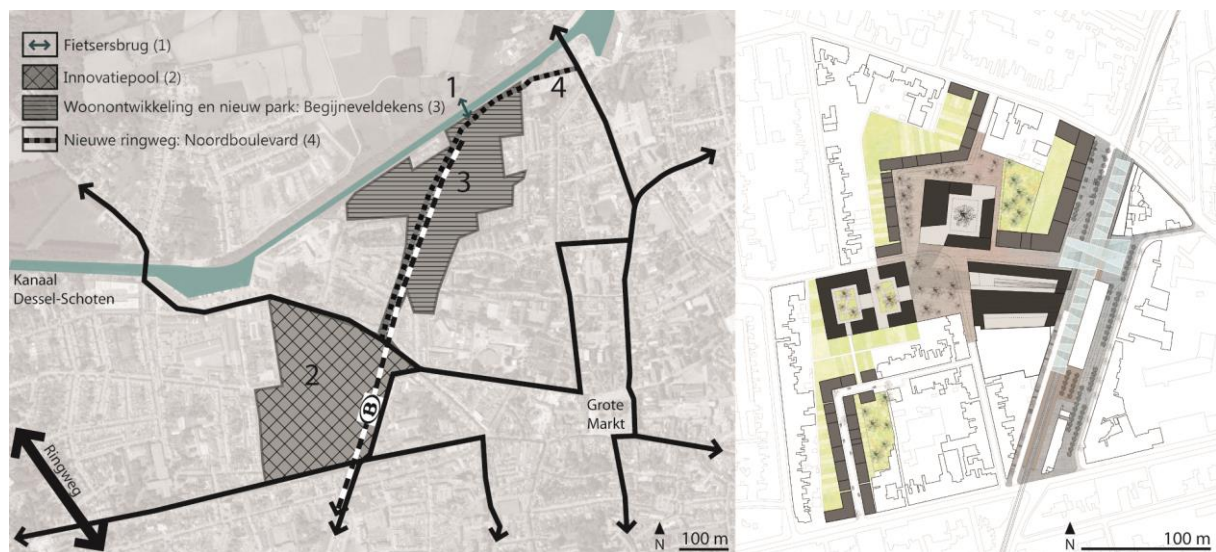
Gezien de doelstellingen (object van de evaluatie) en de betrokken actoren (context van de evaluatie) zeer dynamisch kunnen zijn tijdens de ontwikkeling van een project, zijn meerdere

² Een theoretische achtergrond bij dit poststructuralistische perspectief wordt verder uitgewerkt in Terryn E., Boelens L. en Pisman A., (in review) Beyond the divide. Evaluation in co-evolutionary spatial planning.

evaluatiebenaderingen mogelijk binnen één bepaalde case. Zo kan een complex en dynamisch planningsvoorstel – dat op dat moment een co-evolutionaire benadering vereist – evolueren tot een zeer concreet project met een vast actorenveld. Op dat moment is de co-evolutionaire aanpak minder geschikt en een circulaire evaluatiebenadering meer gepast. Daarom zijn de projecten die hierna besproken worden ook momentopnames; er wordt besproken wat op één bepaald moment in het planningsproces een geschikte evaluatiebenadering zou kunnen zijn.

Casestudie: de stationsomgeving van Turnhout

Voor verschillende cases in Vlaanderen is er onderzocht of en hoe het voorgestelde poststructuralistische evaluatiekader toegepast kan worden. Het planningsproces werd geanalyseerd en de veranderingen binnen dit proces werden onderzocht. Dit is uitgevoerd door middel van een analyse van verschillende rapporten en beleidsdocumenten, aangevuld met gesprekken met beleidsmakers op verschillende niveaus. Er is gekozen voor strategische ruimtelijke projecten, gezien deze projecten complex maar tegelijk representatief zijn voor de huidige ruimtelijke context (Terry & Pisman, 2013). In dit artikel worden verschillende deelprojecten uit de stationsomgeving van Turnhout besproken, die behoren tot het strategisch project 'Turnhout 2012'. De projectcoördinatie wordt hierbij gedeeltelijk gefinancierd door de Vlaamse overheid. Deze subsidies worden voorzien voor complexe ruimtelijke projecten die over de sector- of bestuursgrenzen heen bijdragen aan de versterking van de kwaliteit in de ruimtelijke structuur en uitvoerbaar zijn op een korte of halflange termijn (Vlaamse overheid, 2013). Turnhout kreeg deze subsidie vier maal (2006, 2007, 2010 en 2012) en met deze financiële steun is een team samengesteld dat een tiental projecten coördineert in en rond de stad. Eén van deze projecten is de herontwikkeling van het station en de verlaten industriële omgeving naar een dynamische leef- en werkomgeving met nieuwe economische functies. De herontwikkeling van dit gedeelte bestaat op zijn beurt uit vier deelprojecten (figuur 2): de aanleg van een langzame verkeersbrug over het kanaal, de herontwikkeling van oude bedrijven naar 'wonen in een innovatiepark' (innovatiepool), het woon-werkpark Begijnveldekens en de realisatie van een nieuwe ringweg: de Noordboulevard. In de volgende paragrafen worden deze besproken in relatie tot de vier voorgestelde evaluatiebenaderingen.



Figuur 2: Links: projecten in de stationsomgeving van stad Turnhout, rechts: masterplan voor de innovatiepool (Bron: TV B+B+B (2012))

Herontwikkeling van de stationsomgeving

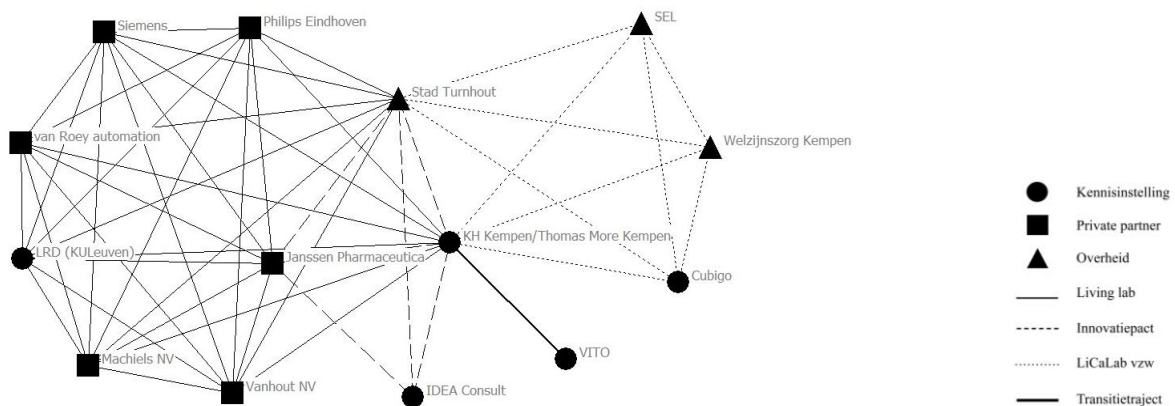
In het gewestelijk ruimtelijke uitvoeringsplan voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Turnhout (2004) wordt de stationsomgeving aanzien als een strategisch gebied voor een gemengde en samenhangende ontwikkeling van wonen en hoogwaardige bedrijvigheid. De ontwikkeling houdt de reconversie in van oude industriële terreinen naar een multifunctionele stationsomgeving. Hoe dit precies gerealiseerd moest worden, was op dat ogenblik nog vaag. Na de geplande stopzetting van de activiteiten van het houtverwerkend bedrijf Foresco, nam dit bedrijf zelf het initiatief om een ruimtelijke schets op te laten maken voor de toekomstige ontwikkeling van het volledige projectgebied door het architectenbureau M² architecten (2006). Foresco plande een samenwerking omtrent de gebiedsontwikkeling met een projectontwikkelaar en de stad. De planningsdoelstelling was op dat moment duidelijk: een klassieke ontwikkeling met ongeveer 500 wooneenheden en kantoorgebouwen. De betrokken actoren (Foresco, M²-architecten, ontwikkelaar en de stad Turnhout) zijn gekend en hebben gelijklopende ambities.

Voor deze situatie is een *circulaire evaluatiebenadering* het meest geschikt. Deze benadering wordt weergegeven in de linkeronderhoek van de matrix (figuur 1) en is bruikbaar voor relatief eenvoudige planningsopgaven waarbij het proces vaak lineair verloopt van ontwerp tot uitvoering. (Dit is echter steeds minder het geval in onze complexe netwerksamenleving.) Zowel het planningsinitiatief als de betrokken actoren zijn duidelijk en gekend. In het beschreven project kan een ex-ante evaluatie gehouden worden met als vragen: Kan de woonontwikkeling op tijd en met het vooropgestelde budget gerealiseerd worden? Kunnen we de verwachtingen van de verschillende actoren inlossen? Bij een tussentijdse evaluatie kan men zich afvragen hoe het proces verloopt. Zijn er omstandigheden waardoor de oorspronkelijke verwachtingen bijgesteld moeten worden? Eveneens kan een ex-post evaluatie gehouden worden met als vragen: Is het project gerealiseerd volgens de originele doelen, met het verwachte budget en binnen de bepaalde tijd? Voldoet het resultaat aan de verwachtingen van de publieke en private actoren? Deze benadering is dus voornamelijk bruikbaar in niet-complexe situaties, of in een laatste fase van een project waarbij de actorengroep relatief vaststaat en het object van de planning ook niet meer essentieel zal wijzigen.

Innovatiepool – Living and Care Lab

De stad Turnhout besliste echter dat de plannen van Foresco voor een private woonontwikkeling niet voldeden aan het vooropgestelde idee van ‘wonen in een innovatiepark’ met economische activiteiten voor het nieuwe millennium. Hoewel het nooit expliciet zo genoemd werd, kan dit aanzien worden als een ex-ante evaluatie. De stad Turnhout wou de touwtjes meer in handen houden en ging vervolgens op zoek naar een gedragen thema voor de omgeving. Na overleg met verschillende mogelijke partners werd in 2008 gekozen voor het thema ‘innovatie in de zorg’. Dit werd vastgelegd in een innovatiepact dat werd ondertekend door de stad Turnhout, Katholieke Hogeschool Kempen (nu Thomas More Kempen) en Janssen Pharmaceutica. Dit pact beoogde de uitbouw van Turnhout en de Kempense regio als geheel in de richting van een innovatiepool *health* (Stad Turnhout et al., 2009). Het onderzoeksbureau IDEA Consult voerde een studie uit voor de verdere verfijning van het concept (IDEA consult, 2010). De bedoeling was onder meer om 15 woningen te ontwikkelen als deel van een ‘*living lab*’. Dit is een testomgeving, waarbij verschillende bedrijven en kennisinstellingen hun prototypes kunnen testen in een echte leefomgeving. Hiervoor is de steun nodig van verschillende partners met als kennisinstututen de Katholieke Hogeschool Kempen en LRD (KULeuven *Research and development*), als private bedrijfspartner Janssen Pharmaceutica en ten slotte de stad Turnhout als partner vanuit de overheid. Daarnaast werd onderhandeld met de bedrijfspartners Vanhout NV, Machiels NV, van Roey automation, Siemens en Philips Eindhoven. Na verschillende

onderhandelingen werd in 2013 uiteindelijk de vzw LiCaLab (*Living and care lab*) opgericht met als partners de stad Turnhout, Thomas More Kempen, Cubigo (een spin-off bedrijf van de Universiteit Hasselt dat een online ‘app’-platform heeft ontwikkeld met digitale en lokale diensten voor de sociale dienstenverlening), Welzijnszorg Kempen (vereniging van 27 OCMW’s) en SEL (samenwerking rond eerstelijns-gezondheidszorg in de Kempen). Janssen Pharmaceutica is ondertussen geen *leading* partner meer, maar heeft wel de intentie om betrokken te blijven bij de uitvoering gezien ze nog steeds twee campussen in de omgeving hebben en focussen op hun inbedding in de context. In 2014 werd VITO (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek) betrokken om een transitietraject uit te bouwen naar een duurzame woonzorgcampus. Om een dergelijke campus verder uit te werken naar een ‘zorgproof-omgeving’ en verder te denken dan een klassiek rust- en verzorgingstehuis, werden onder meer drie workshops georganiseerd. Al deze initiatieven hebben tot op heden echter nog niet geleid tot concrete realisaties.



Figuur 3: Innovatiepool – Living and Care Lab: Overzicht van het actorenveld

Zowel het object van de planning als de betrokken actoren zijn tot op vandaag open, dynamisch en complex. De actorengroep (figuur 3) is complex en zeer dynamisch doorheen de tijd met partners die het volledige proces doorlopen, maar ook actoren die plots toegevoegd worden en later weer wegvallen. Elk van die partners hebben hun eigen doelstellingen voor ogen waardoor het object van de evaluatie ook zeer open blijft. Er is in dit project een evolutie in de doelstelling waar te nemen (figuur 4) van het concretiseren van het thema ‘innovatie in de zorg’ naar een ruimtelijke vertaling van het concept en het uitbouwen van een innovatiepool. Dit idee is vervolgens nog concreter geworden en de vzw LiCaLab is opgestart. Tot op vandaag is men nog steeds aan het transitietraject bezig en is er nog geen ruimtelijke vertaling van het concept op het terrein waar te nemen. Het is niet duidelijk wat in de toekomst precies gerealiseerd zal worden en wie erbij betrokken wordt of blijft. De gepaste evaluatiebenadering is gesitueerd in de rechterbovenhoek van de matrix: de *co-evolutionaire benadering* (figuur 1). Dergelijke benaderingen zijn vereist in situaties waar abstracte planningsinitiatieven zijn geformuleerd, die verschillende planningsdiscours, -analyses en oplossingen met een fluctuerend aandeel actoren tot gevolg hebben. De ambitie is om de planning zelf veerkrachtiger te maken, waarbij het mogelijk wordt om continu aan te passen aan veranderlijke situaties, rekening houdend met het fluctuerende actorenveld en de vele planningsmogelijkheden (Hillier, 2008). Evaluatie wordt daarbij een geïntegreerd onderdeel van het planningsproces zelf, als een soort ‘*learning-by-doing*’. Het wordt aanzien als een interactieve handeling waarbij de deelnemende actoren hun waarden, problemen en aandachtspunten kunnen delen (Khakee, 2003). Het continue karakter van evaluatie kan het gehele project met de verschillende aanpassingen meer robuust en veerkrachtig maken waardoor het kan evolueren naar een vaststaande actorengroep met een gezamenlijk doel.



Figuur 4: Innovatiepool – Living and Care Lab: Evolutie in de tijd van de doelstellingen (object van de evaluatie) en de actorengroep (context van de evaluatie).

Innovatiepool – Directe stationsomgeving

Het idee voor een duurzame woonzorgcampus is een concept dat slechts geldt voor een bepaald gedeelte van het terrein. Het overige gedeelte is voornamelijk bedoeld voor reguliere woningbouw en gerelateerde functies. Gelijktijdig met de ontwikkeling van het innovatiepact (2009), werd door de stad Turnhout in samenwerking met de Vlaams Bouwmeester een Open Oproep-procedure opgestart voor een projectdefinitie en visie voor het masterplan voor de directe stationsomgeving. In november 2010 werden hiervoor vijf laureaten geselecteerd. De jury besliste in april 2011 de opdracht te gunnen aan de tijdelijke vereniging van bureau B+B (ontwerpbureau voor stedenbouw en landschapsarchitectuur) met B-architecten. Voor de verdere verfijning van het masterplan werd bij de bewoners gepolst naar hun interesses door middel van workshops en overlegmomenten. Het programma dat werd voorgesteld in het masterplan voorziet meer dan 60.000 m² wonen, 8.000 m² commerciële activiteiten, 34.000 m² kantoren en 5.000 m² publieke ruimte (TV B+B+B, 2012). Een deel van het plan is vertaald naar een verkavelingsaanvraag (ingediend door SLIM Turnhout³, TSA bvba (Turnhout Stationsomgeving Alfa bvba) en projectontwikkelaar Hectare 4) en een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag (ingediend door TSA bvba) die respectievelijk in mei en september 2014 zijn goedgekeurd. De industriële gebouwen werden ondertussen gesloopt. Na deze werken is het de bedoeling om een tijdelijk invulling te voorzien die moet zorgen voor de verhoging van de buurtbetrokkenheid en de creatie van een toekomstig veerkrachtig sociaal weefsel (Stad Turnhout, 2014), maar momenteel heeft dit nog geen concrete invulling gekregen. Wel is de start van de bouwwerken gepland in april 2015 voor een deel van het plan (woningproject onder de naam Niefhout). POLO architecten is aangesteld voor het ontwerp van deze gebouwen en BBTOP (samenwerking tussen Bureau B+B en studiebureau TOPOKOR) voor het openbaar terrein. De sociale huisvesting die geïntegreerd is in het plan, valt onder de verantwoordelijkheid van het sociale huisvestingsbedrijf 'de Ark', maar hiervoor is tot nog toe geen ontwerper aangesteld. De overige delen van het plan wachten nog op concrete initiatiefnemers.

³ Slim Turnhout is een publiek-private samenwerking (projectvennootschap) bestaande uit de partners PMV (Participatie Maatschappij Vlaanderen), ASK nv (Administratie- en Servicekantoor, een dochterbedrijf van stadsontwikkelingsbedrijf AGB) en projectontwikkelaar ION (vroeger Hecta /Hectare 4), die bindende afspraken gemaakt hebben voor de ontwikkeling van het project 'Innovatiepool stationsomgeving'. SLIM staat voor 'Stedelijk Lev²en Innovatief Maken'.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A	Stad Turnhout	Stad Turnhout	Stad Turnhout	Stad Turnhout	Stad Turnhout	Stad Turnhout
C	Vlaams Bouwmeester	Vlaams Bouwmeester laureaten	Vlaams Bouwmeester laureaten	Bureau B+B	SLIM Turnhout	Bewoners
T			Bureau B+B	B-architecten	Hectare 4	TSA bvba
O			B-architecten	Bewoners	TSA bvba	POLO Architects
R			Bewoners			BBTOP
E						B+B
N						De Ark

Figuur 5: Innovatiepool – stationsomgeving: het dynamische actorenveld.

Dit onderdeel van het project kan benaderd worden door de *participatieve evaluatie* (rechter onderhoek in de matrix – figuur 1). Deze benadering wordt gebruikt in situaties met een vast object, maar een hoogdynamisch speelveld van actoren (figuur 5). Het onderwerp van het project ligt hier vast: verschillende wooneenheden ontwikkelen in de stedelijke omgeving als onderdeel van de gehele reconversie van de stationsomgeving. De actorengroep is echter nog dynamisch en groeit nog steeds. Bij de start waren er enkele privéondernemers die hun gronden trachten te ontwikkelen. Hiervoor werden budgetten vastgesteld en een eerste planning opgemaakt. Nadat de stad Turnhout heeft beslist om meerdere projecten samen te voegen tot één groot geheel, werd het onduidelijk wie precies welke wooneenheden zou ontwikkelen. De evaluatie moet zich daarom niet enkel richten op de realisatie van de woningen, het saneren van de brownfields en de ontwikkeling van publieke ruimte (d.i. de mate van doelbereiking), maar ook op de afstemming van verschillende belangen van zowel de publieke als private actoren en het betrekken van de juiste partners. Deze evaluatiebenadering neemt eerder de vorm aan van onderhandelen dan dat er objectieve gegevens als de effectiviteit geanalyseerd worden. In een ex-ante, tussentijdse en ex-post evaluatie kan de vraag gesteld worden of en hoe de actoren kunnen betrokken worden in het proces, de organisatie en het algemene discours.

Begijneveldekens en Noordboulevard

Een laatste deelgebied in de ruimere stationsomgeving is project ‘Begijneveldekens en Noordboulevard’. Het betreft een woonontwikkeling met 230 huizen met een park (Begijneveldekens) en een nieuwe weg (Noordboulevard). Deze nieuwe ringweg moet zorgen voor de ontsluiting van verschillende nieuwe projecten en vormt een *bypass* om de stadskern te ontlasten van het doorgaand verkeer. De eerste schetsen voor deze zone dateren van 2005, waarin een voorstudie voor een BPA werd opgemaakt om de gewestplanbestemming ‘wonen’ verder te detailleren. Na de opmaak van het gemeentelijk structuurplan in 2007, besloot stad Turnhout een RUP op te maken voor deze zone, zodat men een woonverdichting kon realiseren met behoud van ruimte voor groen en recreatie. In het voorontwerp van dit RUP zijn de woonontwikkeling en de Noordboulevard opgenomen, met daarnaast een zone voor gemeenschapsvoorzieningen met parkkarakter, een zone voor straten en pleinen, natuurgebied, bosgebied met recreatief karakter en een zone voor dagrecreatie met parkkarakter. In 2010 heeft men vervolgens beslist om een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in te dienen voor de Noordboulevard, die na een tweede indiening in 2011 ook goedgekeurd werd. Deze Noordboulevard is echter onderwerp van hevige discussie (geweest) tussen de politieke partijen in Turnhout en heeft zelfs geleid tot de val van de meerderheid in het stadsbestuur en een nieuw bestuursakkoord in 2011. Hierin werd beslist dat de weg niet uitgevoerd zou worden en alternatieven moeten gezocht worden. Op dat moment werd het ontwikkelen van de parkzone uit het RUP als prioritair aanzien. Hoewel het volledige RUP niet formeel bevestigd werd en de onderdelen wel formeel met elkaar verbonden zijn (de nieuwe woonontwikkeling kon alleen als de nieuwe weg ook gerealiseerd werd), is het park ondertussen toch al gerealiseerd. Het woonproject werd uitgesteld door gebrek aan ontsluiting. Om een oplossing te zoeken voor het ontsluitingsprobleem heeft de stad met de

buurt het participatieproject ‘Noordelijke Ontsluiting’ opgestart, om zo tot een gedragen oplossing voor de ontsluitingsproblematiek te komen. Na de keuze tussen de verschillende mogelijke ontsluitingsalternatieven, kunnen de andere ontwikkelingen zoals de woonontwikkeling opnieuw starten.



Figuur 6: Begijnveldekens en Noordboulevard – evolutie van de doelstellingen in de tijd

In deze case is de *adaptieve evaluatiebenadering* toepasbaar (linker bovenhoek van de matrix – figuur 1). De benadering is geschikt voor gevallen waarbij het speelveld van actoren op een gegeven moment relatief stabiel blijft, maar het object van de planning en de bijhorende doelstellingen nog sterk kunnen evolueren (figuur 6). Indien op een klassieke wijze geëvalueerd wordt, zal deze ontwikkeling negatief ervaren worden, gezien de oorspronkelijke doelstellingen niet behaald werden: de ringweg als een *conditio sine qua non* voor het woonproject, die op zijn beurt de aanleg van het park induceert. Toch is hier het park al gerealiseerd zonder de weg of de woonontwikkeling. Het onderwerp van de evaluatie in dit planningsproces is dus zeer onzeker en kan in de toekomst nog vele richtingen uit. Na de hevige politieke discussies over de ringweg, is er immers een nieuwe coalitie gevormd. De voorwaarde van een bepaalde politieke partij om in de meerderheid te stappen, was het schrappen van de Noordboulevard uit het bestuursakkoord, terwijl het park gerealiseerd moest worden. Het park werd nadien snel en zonder veel discussie gerealiseerd. Het object van dit planningsproces is dus geëvolueerd van een integraal plan met wonen, een ringweg en een groene ruimte naar enkel de uitvoering van het park. De overige delen van het plan liggen ter discussie en zijn nog zeer open. Het speelveld van actoren is daarentegen wel relatief vaststaand. Hoewel er discussies zijn tussen de verschillende actoren, het discours verandert en de rol van de stakeholders varieert doorheen het proces, blijft de groep van betrokken actoren nagenoeg stabiel. De evaluatiebenadering moet zichzelf kunnen aanpassen aan de veranderende discoursen en initiatieven van de betrokkenen. Een mogelijke evaluatievraag is: Voldoen de uiteindelijke oplossingen aan de veranderende belangen, en hoe kunnen deze veranderende onderwerpen worden betrokken bij de evaluatie?

Conclusie: Multi-evaluatie – een pluralistische strategie

In onze dynamische, gefragmenteerde netwerkgeving is planning enorm complex geworden. Belangrijke actoren en factoren beïnvloeden elkaar voortdurend, waardoor de toekomst zeer onzeker wordt. Ervaringen uit het verleden kunnen steeds minder geëxtrapoleerd worden naar de toekomst en modelleringen verliezen hun geloofwaardigheid of worden steeds minder aanvaard. Daarenboven is ruimtelijke planning geen objectieve of generieke activiteit, maar zeer contextafhankelijk en heeft het tegelijk ook invloed op die context. Bijgevolg moet het plannen zelf en de evaluatie ervan zich continu aanpassen aan deze veranderende, complexe omstandigheden. Dit wil echter niet zeggen dat we geen uitspraak kunnen doen over het evalueren op zich, of dat het overbodig zou geworden zijn. Integendeel, evaluatie dient een steeds meer prominente rol op te nemen, te preciseren wat en in welke

actor-relatieve context er geëvalueerd wordt en welke criteria daarvoor noodzakelijk zijn. Daartoe is in dit artikel een matrix van evaluatiebenaderingen voorgesteld, afhankelijk van het speelveld van actoren en de mogelijke dynamische planningsonderwerpen; een multi-evaluatie. Daarbij wordt er voor de evaluatie vertrokken vanuit de specifieke elementen die het ruimtelijk project karakteriseren, en niet meer vanuit de generieke beleidscyclus wat in klassieke benaderingen wel nog het geval was. De processen worden dynamisch benaderd en de interactie van de actoren is één van de belangrijkste aspecten (Terry, 2014). De focus ligt daarbij niet op het maken van een overzicht van successen en mislukkingen, maar op het bereiken van algemene verbetering voor het project (Edelenbos & van Buuren, 2005). De casestudies hebben aangetoond dat de gediversifieerde aanpak met de matrix van evaluatiebenaderingen ook toepasbaar is in reële ruimtelijke planningsinitiatieven en niet enkel een theoretisch discours hoeft te blijven.

De duale of zelfs tegengestelde vraag in ruimtelijke projecten waarin flexibiliteit noodzakelijk is maar de maatschappij een bepaalde zekerheid eist en dus robuustheid wil nastreven, vraagt een pluralistische benadering. Deze pluralistische benadering kan enerzijds bestaan uit de multi-evaluatie in de matrix (als reactie op nood aan flexibiliteit), aangevuld met een meer rationele benadering (als reactie op de vraag naar zekerheid en robuustheid van beslissingen) (Teisman & van der Meer, 2002). Deze rationele evaluatie bestaat uit de meer gekende, klassieke evaluatiebenaderingen waarin onder meer doelbereiking geëvalueerd wordt. Deze pluralistische evaluatiebenadering kan de toekomst zijn om met de huidige dynamieken en complexiteit van ruimtelijke projecten om te gaan en te zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving.

Referenties

- Abbott, J. (2005). Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237-251.
- Alexander, E. R. & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), 127-140.
- Boelens, L. (2009). *The urban connection: an actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: O10-Publishers.
- Boelens, L. & de Roo, G. (2014). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*.
- Carmona, M. & Sieh, L. (2008). Performance measurement in planning - towards a holistic view. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(2), 428-454.
- Carneiro, G. (2013). Evaluation of marine spatial planning. *Marine Policy*, 37(0), 214-229.
- Castells, M. (2011). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture* (Vol. 1): John Wiley & Sons.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with uncertainty in planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73.
- Dabinett, G. & Richardson, T. (1999). The European Spatial Approach The Role of Power and Knowledge in Strategic Planning and Policy Evaluation. *Evaluation*, 5(2), 220-236.
- de Roo, G. & Van Wezemael, J. (Eds.). (2012). *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. Farnham: Ashgate.
- Edelenbos, J. & van Buuren, A. (2005). Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14(6), 2-12.
- Hillier, J. (2008). Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning. *Planning Theory*, 7(1), 24-50.
- IDEA consult. (2010). *Innovatiepool Turnhout, Eindrapport*.
- Khakee, A. (2003). The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice. *Evaluation*, 9(3), 340-352.
- Khakee, A., Hull, A., Miller, D. & Woltjer, J. (Eds.). (2008). *New principles in planning evaluation*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Laurian, L., Crawford, J., Day, M., Kouwenhoven, P., Mason, G., Ericksen, N. & Beattie, L. (2010). Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(4), 740-757.
- Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J. & Dixon, J. (2004). Evaluating Plan Implementation. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480.
- Leeuw, F. L. & Furubo, J.-E. (2008). Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? *Evaluation*, 14(2), 157-169.
- M² architecten. (2006). *Ontwerpstudie Foresco voor masterplan*
- Murdoch, J. (2005). *Post-structuralist geography: a guide to relational space*. London: Sage.
- Oliveira, V. & Pinho, P. (2010). Measuring success in planning: Developing and testing a methodology for planning evaluation. *The Town Planning Review*, 81(3), 307-332.
- Pattyn, V. (2014). Why organizations (do not) evaluate? Explaining evaluation activity through the lens of configurational comparative methods. *Evaluation*, 20(3), 348-367.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Stad Turnhout. (2014). *Aanvraagformulier voor projectsubsidie bij de Vlaamse overheid in het kader van de oproep naar stadsvernieuwingprojecten*.
- Stad Turnhout, Katholieke Hogeschool Kempen & Janssen Pharmaceutica. (2009). *Innovatiepact, 11 mei 2009*.
- Taket, A. & White, L. (1997). Working with Heterogeneity: A Pluralist Strategy for Evaluation. *Systems Research and Behavioral Science*, 14(2), 101-111.
- Talen, E. (1996). After the Plans: Methods to Evaluate the Implementation Success of Plans. *Journal of Planning Education and Research*, 16(2), 79-91.

- Talen, E. (1997). Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(4), 573-587.
- Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York; London: Routledge.
- Teisman, G. & van der Meer, F.-B. (2002). *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*. Rotterdam: Erasmus University.
- Terryn, E. (2014). *Complexiteit in en van ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen: de zoektocht naar een nieuwe evaluatiebenadering*. Paper presented at the Plandag 2014. Regie en Loslaten.
- Terryn, E. & Boelens, L. (2013). *Adaptive management and planning: the emergence of a new role for policy evaluation*. Paper presented at the AESOP/ACSP 5th joint congress 2013 : planning for resilient cities and regions: eBook of abstracts.
- Terryn, E., Boelens, L. & Pisman, A. (2015). *On the right track? Evaluation as a tool to guide spatial transitions*. Paper presented at the Realcorp, Ghent.
- Terryn, E. & Pisman, A. (2013). *Een nieuwe rol voor ruimtelijke beleidsevaluatie? Focus op evaluatie in planprocessen van strategische projecten in Vlaanderen*. Paper presented at the Planning is niet waarde-n-loos : gebundelde papers en bijdragen aan de PlanDag 2013, Delft, Nederland.
- TV B+B+B. (2012). *Stedelijke Innovatiepool Turnhout, masterplan*.
- Van Ongevalle, J., Huyse, H. & Van Petegem, P. (2014). Dealing with complexity through actor-focused planning, monitoring and evaluation (PME). *Evaluation*, 20(4), 447-466.
- Vermeersch, C. & Houthaeye, R. (1994). *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur* (Vol. XII). Brugge: Die Keure.
- Vlaamse overheid. (2013). *Planning in Uitvoering: strategische projecten in het Vlaams Ruimtelijk Beleid*.
- Volkery, A. & Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 76(9), 1198-1207.