



Planbureau voor de Leefomgeving

WAARDERING VAN STEDELIJK GROEN EN BLAUW

Evaluatie van het gebruik van de TEEB-Stad tool

Martijn van der Heide

1 juni 2015

PBL
2015

Inhoud

Woord vooraf	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Doel- en vraagstelling	10
1.3 Structuur van het rapport	11
2 Theorie	12
2.1 De TEEB-Stad tool geplaatst in het NKN-kader	12
2.2 Een classificatie van belemmeringen	13
3 Empirie	15
3.1 Aanpak	15
3.2 Resultaten	15
3.2.1 Achtergrond van de geïnterviewde en de relatie tot de TEEB-Stad tool	15
3.2.2 Gebruik en toepassing van de TEEB-Stad tool	16
3.2.3 Tips en mogelijke alternatieven voor de tool	18
4 Reflectie	20
4.1 Het gebruik van kengetallen	20
4.2 Batenbepaling	20
4.3 Link met Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse	22
4.4 TEEB-Stad tool in het beleidsproces	23
5 Synthese & conclusies	25
Referenties	29
Bijlage 1: De TEEB-Stad tool	31
Bijlage 2: Verslag werkconferentie 'Investeren in een groene buitenruimte'	35

Woord vooraf

Deze evaluatie van het gebruik van de TEEB-Stad tool (TEEB = *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) is uitgevoerd in het kader van het *Natuurlijk Kapitaal Nederland* programma (NKN) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het NKN-programma is een tweejarig programma dat het PBL in de periode 2014-2016 uitvoert op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken.

Eén van de ambities van het kabinet is het verbinden van natuur en economie (Natuurvisie 2014). Van 'natuur beschermen tégen de samenleving' naar 'natuur beschermen mét de samenleving'. Een ontwikkeling die past bij een tijdgeest waarin bedrijven en burgers steeds meer doen en de overheid zich meer en meer beperkt tot een ondersteunende rol. Met het programma *Natuurlijk Kapitaal Nederland* gaat het PBL op zoek naar concrete handvatten voor het nemen van natuur-inclusieve beslissingen door overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

In *Natuurlijk Kapitaal Nederland* staat het leren van de praktijk centraal. Dat doet het PBL door deel te nemen in praktijkprojecten van bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. Samen met de projectpartners zoeken we naar aanknopingspunten voor het nemen van investerings- en beleidsbeslissingen, waarbij natuur en economie elkaar versterken.

De praktijkprojecten vallen onder de volgende thema's:

- Waterveiligheid en natuur in het Deltaprogramma
- Ecosysteemdiensten in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- Waterkwaliteit met Brabant Water
- Verduurzaming van internationale handelsketens
- Verzilveren van ecosysteemdiensten in de Weerribben-Wieden.

In de loop van het NKN-programma komen daar nog nieuwe thema's bij. Naast het deelnemen in lopende projecten trekken we ook lessen uit het verleden door bestaande praktijkvoorbeelden te analyseren. De voor u liggende evaluatie van de TEEB-Stad tool maakt hier onderdeel van uit. Op de website <http://themasites.pbl.nl/natuurlijk-kapitaal-nederland> is informatie over het hele programma te vinden en kan de voortgang van het programma worden gevolgd.

Samenvatting

De TEEB-Stad tool (TEEB = *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) is een gratis toegankelijk hulpmiddel waarmee de maatschappelijke voordelen van groen en blauw in de stad cijfermatig in beeld zijn te brengen. De tool is vooral bedoeld voor *nieuw* te ontwikkelen stadsgroen of –water. Voor de kwantificering wordt in beginsel gebruik gemaakt van generieke kengetallen (gemiddelde waarden). De uitkomst van de tool laat zien wat in monetaire termen de voordelen zijn van de aanleg van nieuw stadsgroen of een waterpartij, niet alleen nu maar ook in de toekomst. Het proces om tot de tool te komen, is in 2011 opgestart; de uiteindelijke tool is vanaf eind 2013 beschikbaar.

Doel van de TEEB-Stad tool is om het abstracte uitgangspunt van ‘groen is goed’ tastbaar te maken en te onderbouwen. De tool zorgt voor kwantificeerbare kennis op lokaal niveau, en maakt de verspreid voorkomende en niet altijd zichtbare baten van stadsgroen manifest en meetbaar voor ‘leken’, lokale beleidsmakers, politici en ondernemers.

Doelstelling van dit rapport is de toepassing en het gebruik van de TEEB-Stad tool op een evaluerende manier te beschouwen, zodat hieruit lessen kunnen worden getrokken over de rol en plek van groen en ecosysteemdiensten in de (gemeentelijke) besluitvorming. Deze lessen – en dat is de tweede doelstelling van dit rapport – kunnen vervolgens worden gebruikt in de verdere ontwikkeling en toepassing van de TEEB-Stad tool. Deze twee doelstellingen van het rapport – evaluatie van TEEB-Stad tool en handreikingen voor verbetering ervan – maken dat de doelgroep van de evaluatie tweeledig is: enerzijds de gebruikers en betrokkenen bij de TEEB-Stad tool, en anderzijds het PBL, omdat de geleverde inzichten ook van belang zijn voor het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland.

Uit zeven interviews met mensen die betrokken waren bij de ontwikkeling en toepassing van de TEEB-Stad tool komt het beeld naar voren dat de tool idealiter helpt bij het aangaan van het gesprek met anderen; het biedt ondersteuning bij discussies over onder meer een (nieuwe) verdeling van lusten en lasten van stadsgroen. Echter: de interviews wijzen tevens uit dat in de praktijk de TEEB-Stad tool vooral binnen de kamers van de gemeentelijke groenvoorziening wordt gebruikt. Hier zitten de warme pleitbezorgers van het instrument. Het gesprek over de waarde van groen met andere partijen, binnen dan wel buiten de gemeentelijke overheid, was ten tijde van de interviews nog nauwelijks aangegaan, en ervaringen met het gebruik waren daardoor schaars. Inmiddels gebeurt dit vaker, en hebben sommige groene adviesbureaus ervaringen opgedaan met het gebruik van de tool.

Geen van de geïnterviewden beschouwt de tool als louter rekeninstrument. Sommigen zien het instrument als communicatiemiddel, waarmee een dialoog wordt opgestart, en interactie met de samenleving tot stand komt. De TEEB-Stad tool krijgt daarmee het karakter van een procestool ter ondersteuning van het behoud en de ontwikkeling van stedelijk groen. Anderen zien de tool meer als een bewustwordingsinstrument. De tool geeft de gebruiker inzicht in de maatschappelijke baten van een groene leefomgeving. Een enkeling beschouwt de tool als een soort marketinginstrument, om het belang van groen bij een breed publiek onder de aandacht te brengen.

Om het gebruik van de tool zo simpel en toegankelijk mogelijk te houden is de waarde van groen (of water) in de stad beperkt tot de baten die het heeft voor gezondheid, energieverbruik, vastgoedwaarde van woningen, recreatie en vrije tijd, sociale cohesie en waterhuishouding. Deze beperking betekent uitsluiting van andere baten, zoals bijvoorbeeld belevingsbaten of bio-

diversiteitsbaten. De geïnterviewde betrokkenen adviseren om in het vervolg aandacht te besteden aan de baten van biodiversiteit en aan gezondheidseffecten van groen, maar ook aan hittestress en de wateropgaven waar veel gemeenten voor staan. Een andere suggestie is om de tool niet te beperken tot groen in de stad, maar uit te breiden tot het brede terrein van duurzame gebiedsontwikkeling.

Naast interviews met de betrokkenen, is op basis van bestaande kennis en literatuur de tool zelf kritisch geanalyseerd. Een paar punten vallen op:

- De kengetallen die voor de tool worden gebruikt, geven min of meer een gefundeerde onderbouwing van de baten van stadsgroen. Daarbij hoort de waarschuwing dat deze kengetallen slechts een grove benadering bieden van de specifieke context waarvoor ze worden gebruikt. De berekeningen geven dan ook geen exacte voorspelling, maar hooguit een orde van grootte. De werkelijkheid is altijd ingewikkelder dan met de TEEB-Stad tool kan worden benaderd. De uitdaging voor onderzoekers is om de controverses rond kengetallen op te pakken, en zo de kennisbasis te versterken voor de beslissingen die beleidsmakers nemen. Pluspunt van de tool is dat deze open en transparant is: de berekeningen en kengetallen vormen geen 'black-box' maar kunnen door de gebruiker op eenvoudige wijze worden achterhaald.
- De welvaartsbaat woongenot wordt als 'winstspakker' beschouwd. Maar kijken we wat grondiger naar de bepaling van deze baat, dan is het gevaar van dubbeltellingen groot. Want een stijging in huizenprijzen wordt mede bepaald door zaken als energiegebruik, stedelijke waterhuishouding en sociale cohesie in de wijk, baten die de tool ook nog apart waardeert. Voorts gaat de tool ervan uit dat de jaarlijkse welvaartsbaten van groen per direct optreden. De tool houdt, met andere woorden, geen rekening met een mogelijke fasering van effecten, waarbij sommige baten pas na verloop van tijd optreden. Bovendien blijken sommige baten door fysieke omstandigheden niet constant in de tijd, zoals die van een betere luchtkwaliteit door het afvangen van fijnstof.
- Het is van belang dat de tool nadrukkelijk aangeeft wat de grenzen van de baathebbende populatie is. In geval van de baat 'sociale cohesie', bijvoorbeeld, wordt de uitkomst sterk bepaald door het aantal inwoners in de woonwijk, zonder dat voldoende duidelijk is wat onder een woonwijk wordt verstaan. Daardoor scheelt het nogal of kan worden uitgegaan van bijvoorbeeld 2.000 inwoners in de wijk of van 5.000. Bovendien is de baathebbende populatie in werkelijkheid een diverse en heterogene groep, voor wie de baten verschillend uitpakken, terwijl in de tool doorgaans wordt uitgegaan van één homogene groep baathebbers.
- Koppelen we de tool aan de verschillende fasen van het beleidsproces, dan wordt de tool vooral aan het begin ingezet, in de agendavormende fase. De TEEB-Stad tool wordt gepromoot door het als oplossing te presenteren voor maatschappelijke problemen als hittestress, oplopend energieverbruik, depressies of obesitas. De tool helpt daarbij, doordat het bijvoorbeeld de baten van een nieuw stadspark voor gezondheid in beeld brengt, of laat zien hoe een bomenrij bijdraagt aan energiebesparing via een lagere behoefte aan kunstmatige koeling in de zomer. Daarbij is het van belang om inzicht te hebben in het causale effect van een 'groene' maatregel. Soms zijn causale effectrelaties echter lastig te identificeren en te kwantificeren, zoals de relatie tussen de grootte van een stadspark en gezondheidseffecten of de precieze relatie tussen meer groen en hittestress.

Tot slot een viertal concluderende opmerkingen:

- Maak het doel van de toepassing van de TEEB-Stad tool helder. Als het doel van de tool duidelijk is, en ze een heldere plek heeft in het besluitvormingsproces, dan wordt ook duidelijk hoe nauwkeurig en gedetailleerd de invulling van de tool moet zijn, en kan zorgvuldig gebruik worden gemaakt van de kentallen.
- De TEEB-Stad tool maakt niet concreet hoe daadwerkelijk inkomsten zijn te genereren uit de benutting van stadsgroen. Daardoor ontstaat het beeld dat de TEEB-Stad tool werkt met 'monopoliegeld', en dat het niet om echt geld gaat. Zet daarom in op een traject om naast

het stimuleren van het gebruik van de tool, ook het proces van daadwerkelijke 'verzilvering' verder te begeleiden, en tenslotte over te dragen aan de lokale en regionale betrokkenen.

- Met de toenemende rol van gemeenten, die steeds meer taken krijgen uit te voeren (decentralisatie), heeft 'de polder' er een speler van formaat bij, die behoefte heeft aan beleidsondersteunende kennis. Dit verschaft de TEEB-Stad tool potentie.
- De tool geeft een kwantitatieve invulling van het belang van stadsgroen. Kwalitatieve beschrijvingen over het belang van groen worden met de tool hard gemaakt, en 'platgeslagen' in een rijtje cijfers. Omgekeerd kan de tool niet zonder een goed kwalitatief verhaal, dat het verhaal achter de cijfers bloot legt. Er is, met andere woorden, geen kwantiteit zonder kwaliteit en er is geen kwaliteit zonder kwantiteit.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het stedelijk groenbeheer is een gebied waar het korte-termijnbelang van direct betrokkenen nogal eens botst met het algemeen belang. Om op korte termijn kosten te besparen, bezuinigen gemeenten volop op openbaar groen (Veldwerk Optimaal, 2013). Bij veel gemeenten behoorde groen de afgelopen jaren tot de top-5 van bezuinigingsposten. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren steeds meer het inzicht ontstaan dat groen in de stad verschillende baten kent die verder gaan dan louter ecologische of esthetische. Daarbij gaat het om baten gerelateerd aan wonen, werken, gezondheid en recreatie.¹ De maatschappelijke meerwaarde van groen in de stad lijkt steeds minder onderwerp van debat, maar desondanks is er een gebrek aan cijfermatig inzicht. Het gevolg is – hoewel niemand twijfelt aan het belang van een groene leefomgeving – dat groen toch vooral als kostenpost wordt gezien. Olaf Prinsen, wethouder in de gemeente Apeldoorn en bestuurlijk trekker van TEEB-stad, verwoordde het als volgt:

“In je onderbuik voel je al snel aan dat een groene leefomgeving waardevoller is dan een leefomgeving waar dat niet het geval is. Je snapt dat besparingen op groen eenvoudig zijn, maar op de langere duur nadelen hebben. (...) Maar met een onderbuikgevoel is het lastig discussiëren in het college. Welke voordelen heeft investeren in groen, wáár levert het je dan geld op?”

Meier-Boschaart, 2013, p. 12

Vandaar de behoefte om de verschillende voordelen van een groene leefomgeving in de stad beter in beeld te brengen. Plat gezegd: “wat levert groen in de stad de maatschappij nu feitelijk op?” Want wie een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid wenst te schetsen, doet er goed aan een balans op te maken waarin het maatschappelijke belang van groen tot uiting komt. Inzicht hierin geeft besluitvormers economisch onderbouwde argumenten om bijvoorbeeld in een nieuwe woonwijk ruimte voor kwalitatief goed openbaar groen of een park te reserveren, of om bij stadsvernieuwing bestaand groen niet weg te saneren.

Bovenstaande behoefte stond niet op zichzelf. In 2007 besloot een aantal landen na te gaan wat de maatschappelijke baten van natuur en biodiversiteit zijn, de zogeheten TEEB-studies, waarbij TEEB staat voor ‘*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*’. Ook Nederland omarmde het TEEB-project, en in 2011 begonnen elf gemeenten, twee ministeries (het toenmalige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en adviesbureau Witteveen en Bos aan het project TEEB-stad. Het resultaat was een ‘MKBA-achtig’ instrument waarmee het mogelijk bleek om verschillende groene baten te berekenen en af te wegen tegen de kosten ervan (TEEB.stad, 2012; van Eerd, 2012). Gemeentelijke groen, dat volgens Henk Kuijpers, adviseur openbaar ruimte van de gemeente Apeldoorn, vooral toch het werkgebied van idealisten was, kwam hiermee terecht in de wereld van winst, welvaart, en rendement.

Echter, de ontwikkelde MKBA-methodiek bleek tamelijk specialistisch en vereiste de ‘nodige handigheid en discipline’ (TEEB.stad, 2013). Een ingewikkeld instrument, bedoeld voor experts.

¹ Zo is er recentelijk een Engelse studie verschenen waaruit met de nodige slagen om de arm bleek dat een hogere boomedichtheid in de straten van Londen leidt tot minder gebruik van antidepressiva (Taylor et al., 2015).

Voor de rest van de doelgroep was het net cricket: wel leuk om naar te kijken, maar niemand die het eigenlijk snapte. Olaf Prinsen merkte hierover op:

“Er bleek behoefte aan ondersteuning die de gebruiker op een uitnodigende wijze door de methodiek leidt. Daarom is (...) een digitaal instrument ontwikkeld, dat de waarde van groen (en/of blauwe) maatregelen, zoals de aanleg van een park of het graven van een plas voor waterberging, inzichtelijk maakt.”

TEEB.stad, 2013, p. 5

Dit digitale instrument – dat de opvolger is van de op de MKBA-methodiek gebaseerde eerste fase van het TEEB-stad project – is de TEEB-Stad tool gedoopt. Bij de ontwikkeling ervan waren verschillende organisaties betrokken, namelijk: Ministerie van Economische Zaken, Platform31, Fabrique, LUZ architecten, Buck Consultants International, Branchevereniging VHG/Productschap Tuinbouw, Gemeente Apeldoorn, Gemeente Delft, en De Vitale Groene Stad/Entente Florale.²



Figuur 1: De openingspagina van de TEEB-Stad tool (www.teebstad.nl)

De TEEB-Stad tool is op 28 november 2013 gepresenteerd in Utrecht. Ze is gratis toegankelijk via www.teebstad.nl (zie Figuur 1, voor de openingspagina). Kortweg geeft de tool een cijfermatige indicatie van verschillende maatschappelijke voordelen van groen en blauw in de stad, op basis van zelf in te vullen en te vergelijken scenario's. Hierbij richt de tool zich op *nieuw* te ontwikkelen stadsgroen of -water, waarbij gebruik wordt gemaakt van generieke kengetallen (gemiddelde waarden). De uitkomst van de tool laat zien wat in monetaire termen de effecten zijn van de aanleg van nieuw stadsgroen of een waterpartij op maatschappelijke welvaart, niet alleen nu maar ook in de toekomst. Wat de tool kan, en waarvoor het is bedoeld, staat in het tekstkader 'De TEEB-Stad tool in het kort' beknopt omschreven. In Bijlage 1 wordt dieper ingegaan op de zes categorieën van baten die de TEEB-Stad tool omvat.

² Platform31 is een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling; Fabrique is een multidisciplinair ontwerp en communicatiebureau (en ontwikkelt onder andere apps en websites); LUZ architecten is een architectenbureau dat werkt aan duurzame architectuur en stedenbouw vanuit een integrale blik; Buck Consultants International onderzoekt, adviseert, implementeert en voert projectmanagement uit op het gebied van economie, ruimte, infrastructuur, vastgoed, locatiekeuzes, goederenvervoer en logistieke ketens; Branchevereniging VHG is de Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners en is belangenbehartiger en adviseur van groene ondernemers; De Vitale Groene Stad is een platform (met partners als het Ministerie van Economische Zaken, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving en Hogeschool CAH Vilentum Almere) dat staat voor goede groenvoorzieningen in het verstedelijkte gebied, en Entente Florale voert de activiteiten van de Vitale Groene Stad uit, onder meer via de Nationale Groendag.

De TEEB-Stad tool in het kort

De ontwikkelaars van de TEEB-Stad tool wijzen erop dat één van de belangrijkste doelstellingen van de tool het onder de aandacht brengen is van de baten van groen en water en de kennis daarover te ontsluiten voor mensen die in de praktijk bezig zijn met het realiseren van groen en water in de stad. Deze kennisoverdracht kent drie verschillende niveaus en richt zich op drie verschillende doelgroepen.

Het eerste niveau is gericht op de gebruiker die nog onbekend is met de baten van groen en water. Door heldere plaatjes en korte teksten kan een gebruiker die niets weet van de baten van groen en water met een paar muisklikken door de tool heen 'bladeren' en zo een eerste indruk krijgen van het feit dat groen- en watermaatregelen baten genereren en welke deze zouden kunnen zijn. Op die manier bouwt de tool aan bewustzijn.

Het tweede niveau is gericht op de (gemeentelijke) professional die werkt aan concrete plannen voor het 'vergroenen' en 'verblauwen' van de stad. Deze gebruiker kan zijn of haar eigen case in de TEEB-Stad tool invullen en zo een idee krijgen van welke baten er optreden, de omvang hiervan en welke baathouders daar bij horen. Met deze informatie kan hij of zij de richting van zijn of haar acties bepalen. Bijvoorbeeld door in gesprek te treden met de potentiële baathouders.

De derde stap is de gebruiker die al veel kennis heeft van groen/water en de waarde daarvan en die een degelijke onderbouwing wil van de baten van zijn plan. Deze gebruiker zal precies willen weten waar alle getallen op gebaseerd zijn en zal de resultaten van de TEEB-Stad tool mogelijk aanvullen met eigen en locatie en project specifieke gegevens en bevindingen.

De tool – die via een bottom-up achtige manier is ontstaan in een proces van co-creatie met de gebruikers – is transparant en alle berekeningen en kengetallen kunnen door de gebruiker op eenvoudige wijze worden achterhaald.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van de TEEB-Stad tool is om het abstracte uitgangspunt van 'groen is goed' tastbaar te maken. De tool is een 'rationeel' instrument dat door groene baten in geld uit te drukken – te moneteriseren – als zakelijke en 'objectieve' onderbouwing dient van een vaak idealistisch en 'subjectief' verhaal. Op die manier helpt de tool bij ruimtelijke inrichtingsplannen om argumenten omtrent de baten van stadsgroen en -water kracht bij te zetten. Meer specifiek: "TEEB-Stad tool is een toegankelijk en breed toepasbaar instrument dat plannenmakers, gemeenten, ontwikkelaars, bedrijven en (burger)organisaties de mogelijkheid geeft om zelf de waarde van groen en water in hun leefomgeving te berekenen en te begrijpen." (TEEB.stad, 2013, p. 8).

De website www.vitalegroenestad.nl noemt verder dat de uitkomsten van de tool gebruikt kunnen worden om coalities te smeden die streven naar de realisatie van groen en water in de stedelijke omgeving. "Door baathouders vroegtijdig (financieel) te betrekken bij ontwikkelingsplannen kan een rendabeler project met meer draagvlak worden gerealiseerd", aldus de website. Concreet kunnen met de tool geldelijke waarden worden toegekend aan 'groene' en 'blauwe' maatregelen, zoals het effect van groene daken op energiebesparing of waterberging, of stijgende WOZ-waarden door de aanleg van een park.

Voor het PBL-programma 'Natuurlijk Kapitaal Nederland' (NKN) – waarin in brede zin de toepassing en het gebruik van het begrip 'ecosysteemdiensten' wordt geanalyseerd en geëvalueerd als hulpmiddel om natuur en economie te verbinden in besluitvormingsprocessen – is het interessant na te gaan of en hoe de TEEB-Stad tool na de lancering ervan in 2013 wordt gebruikt in het besluitvormingsproces, en wat de effecten van dit gebruik zijn. Draagt de tool daadwerkelijk bij aan een beter begrip van de maatschappelijke waarde van groen bij de verschillende partijen? Heeft de tool geresulteerd in 'groene' coalitievorming? Worden, met andere woorden, de doelen van het instrument gehaald zoals die hierboven worden benoemd?

Kortom, de doelstelling van dit rapport is inzicht te krijgen in de toepassing en gebruik van de TEEB-Stad tool, zodat hieruit lessen kunnen worden getrokken over de rol en plek van groen en

ecosysteemdiensten in de (gemeentelijke) besluitvorming. Deze lessen – en dat is de tweede doelstelling van dit rapport – kunnen vervolgens gebruikt worden in de verdere ontwikkeling en toepassing van de TEEB-Stad tool (de derde fase, zie hieronder). Het rapport is geen evaluatie van de tool in de zin van ‘beoordeling’ of ‘resultaatmeting’.

De centrale vraagstelling die uit de doelstelling voortvloeit, is: Hoe, wanneer en door wie wordt de TEEB-Stad tool ingezet en toegepast, en leidt dit gebruik ertoe dat er in de besluitvorming zorgvuldiger en evenwichtiger wordt omgegaan met de groene leefomgeving in de stad dan zonder gebruik van de tool? Deze vraag wordt beantwoord door bestudering van rapporten en aanverwante literatuur over de TEEB-Stad tool, en door verschillende betrokkenen (waaronder potentiële gebruikers) te bevragen naar hun ervaringen en bevindingen. Ook zijn lessen uit de door PBL en Platform 31 op 12 maart 2015 in Almere georganiseerde werkconferentie ‘Investeren in de groene buitenruimte’ meegenomen (zie Bijlage 2), en is verder gebruik gemaakt van de informatie die werd verkregen tijdens de TEEB-Stad bijeenkomst van 27 februari 2015 in Apeldoorn.

Tegelijkertijd vindt in dit rapport een reflectie op de tool plaats, waarbij de tool *zelf* kritisch tegen het licht wordt gehouden, en wordt nagegaan wat de potentiële mogelijkheden ervan zijn in besluitvormingsprocessen (en daarmee welke lessen er getrokken kunnen worden voor het programma NKN).

De twee bovenstaande doelstellingen van het rapport maken dat de doelgroep van de evaluatie tweeledig is: enerzijds de gebruikers en betrokkenen bij de TEEB-Stad tool, en anderzijds het PBL, omdat de geleverde inzichten van belang zijn voor het programma NKN.

Na de eerste fase van het TEEB-Stad project (met als resultaat een op MKBA-systematiek gesteelde tool), en de tweede fase (waarin de huidige tool tot stand kwam), is in 2015 gestart met de derde fase van het TEEB-Stad project. Deze fase heeft als doel zowel concrete (gebruik van de tool in lokale projecten) als verdiepende (doorontwikkeling van de tool) stappen te zetten om het TEEB-gedachtengoed beter onderdeel te laten worden van de dagelijkse praktijk. Dit rapport dient als input voor deze derde fase, en kan op die manier gebruikers en betrokkenen helpen bij verdere toepassing en aanwending van de TEEB-Stad tool.

1.3 Structuur van het rapport

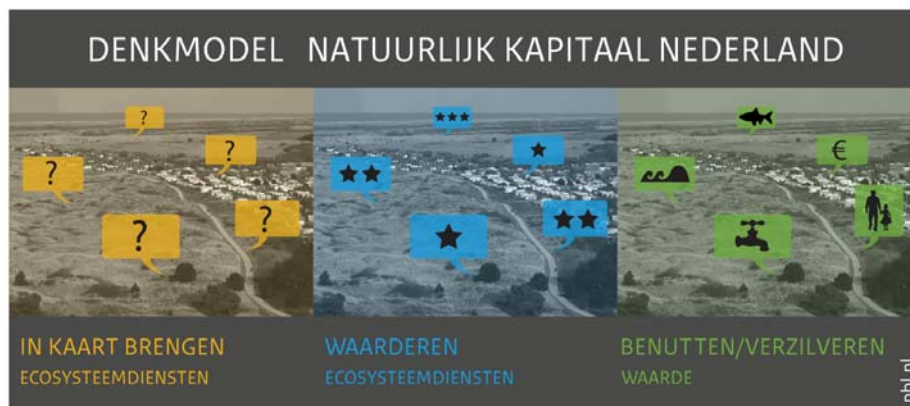
In Hoofdstuk 2 gaan we in op de theoretische context, en de rol van de TEEB-Stad tool daarin. Vervolgens komt in Hoofdstuk 3 de empirie aan bod. Dit is de kern van het rapport, en is de neerslag van het evaluatieonderzoek. In Hoofdstuk 4 vindt een korte reflectie op de tool plaats, gebaseerd op bestaande kennis en literatuur, waarna in Hoofdstuk 5 de synthese en conclusies volgen.

2 Theorie

Alvorens in te gaan op ervaringen met het gebruik van de TEEB-Stad tool, komt eerst de theoretische context aan bod. Hoe past de tool binnen het NKN-denkkader, dat is gebaseerd op het internationaal opgestelde TEEB-kader en dat in het NKN-programma centraal staat (zie Oosterhuis en Ruijs, 2015)? En hoe verhoudt de tool zich tot de vier categorieën van belemmeringen die verhinderen dat natuur-inclusieve economische activiteiten worden gerealiseerd waar zowel de groene leefomgeving als de maatschappij wel bij varen (zie Oosterhuis en Ruijs, 2015). De eerste vraag staat in § 2.1 centraal, de tweede in § 2.2.

2.1 De TEEB-Stad tool geplaatst in het NKN-kader

Sleutelbegrippen binnen het NKN-kader zijn *herkennen*, *waarderen* en *benutten* van de maatschappelijke waarden van ecosysteemdiensten en biodiversiteit – zie Figuur 2. De hypothese is dat dit kader behulpzaam is in besluitvormingsprocessen, waardoor er nieuwe, nog onontdekte kansen voor natuur ontstaan. Meer specifiek: door ecosysteemdiensten te herkennen, wordt het mogelijk om met (nieuwe) natuur maatschappelijke winst te behalen, bijvoorbeeld in de vorm van gezondheidseffecten, waterveiligheid of het tegengaan van hittestress. Inzicht in de waarde van ecosysteemdiensten helpt om de relevante voor- en nadelen van verschillende beleids- of investeringsalternatieven zorgvuldig af te wegen.



Figuur 2: Denkmodel met daarin de drie sleutelbegrippen van het NKN-kader.
Bron: PBL (www.pbl.nl), gebaseerd op het gedachtegoed TEEB.

De hypothese is dat door het NKN-denkkader toe te passen meer natuur kan ontstaan, doordat:

- (i) de potentiële meerwaarde van natuur-inclusieve oplossingen beter wordt gesignaleerd,
- (ii) betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het natuurbeleid toeneemt, en
- (iii) de financiële basis voor het natuurbeleid wordt verbreed.

De drie hierboven genoemde sleutelbegrippen worden daarbij niet één voor één toegepast in besluitvormingsprocessen, maar door elkaar, iteratief en in toenemende mate van precieze. Vaak vraagt een andere benutting van ecosysteemdiensten of de keuze voor natuur-inclusieve oplossingen om samenwerking met meerdere partijen en nieuwe afspraken over verantwoordelijkheden en verdeling van kosten en baten.

Zetten we de TEEB-Stad tool af tegen dit NKN-kader, dan zien we dat de tool vooral wordt ingezet voor het herkennen en waarderen van de maatschappelijke waarden van ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Dit komt overeen met het eerste hierboven genoemde toepassingsgebied – de signalering van de toegevoegde waarde die natuur-inclusieve oplossingen de samenleving bieden. De tool zorgt voor ‘kwantificeerbare’ kennis op lokaal niveau, en maakt de baten van stadsgroen – die vaak als diffuus worden betiteld – voor lokale politici en ondernemers manifest en meetbaar. Het gaat dus nadrukkelijk om stadsgroen en stadsblauw, aan het natuurbeleid draagt de tool niet bij. Dat wil zeggen, de tool maakt (vanwege praktische overwegingen) nauwelijks onderscheid tussen verschillende soorten flora en fauna. Bij groen gaat het om een grove opsplitsing naar bomen(rij), gras, riet, groene daken, ‘natuurareaal’, park, groenlijn, en plantsoenen; bij blauw om een indeling naar waterplas, kanaal en oppervlaktewater.

2.2 Een classificatie van belemmeringen

Het NKN-denkkader probeert, zoals gezegd, inzicht te verschaffen in, en de potentiële meerwaarde aan te geven van natuur-inclusieve oplossingen – oplossingen waar zowel natuur als maatschappij wel bij varen. Er bestaan verschillende belemmeringen die voorkomen dat deze geïntegreerde oplossingen ook daadwerkelijk tot stand komen. Een classificatie staat aangegeven in Tabel 1.

De TEEB-Stad tool is met name erop gericht om de eerste belemmering – de kennishiaat over de waarde van ecosysteemdiensten – te adresseren. Daarnaast verschaft de website van de TEEB-Stad tool informatie over de vertaling van plannen naar financiering en verdienmodellen (tweede belemmering), en geeft ze verschillende tips en adviezen voor het vormen van coalities en het (financieel) betrekken van partijen (zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie) bij de realisatie van groen en water in de stad (<http://www.teebstad.nl/verder-met-teebstad/>). Op die manier levert de tool zicht op organisatorische structuren of samenwerkingsverbanden die nodig zijn om plannen rond te krijgen (derde belemmering).

Overigens, problemen rond innovatieve verdienconcepten en financieringsmechanismen hebben niet alleen betrekking op de vraag hoe stadsgroen gekoppeld kan worden aan functies die direct geld opleveren, maar ook op de praktische vraag hoe het geld daadwerkelijk van de baathouders bij de kostendragers terecht komt. Van belang daarbij is het onderscheid tussen de economische (of maatschappelijke) waarde en de financiële waarde van stadsgroen of -water (Ministerie van LNV, 2006). Om met de laatste te beginnen: financiële waarden weerspiegelen concrete opbrengsten of inkomsten. Zij zijn de prijs van een goed of dienst op de markt, oftewel de marktprijs die een goed of dienst heeft in het economische verkeer (Oosterhuis en Ruijs, 2015). De financiële waarde van stadsgroen is dan bijvoorbeeld gelijk aan een deel van de omzet van een ondernemer in een groene winkelstraat, of de meerwaarde van een woning met uitzicht op een stadspark of waterplas.

Deze financiële waarde is onderdeel van de economische waarde. De economische waarde omvat niet alleen calculeerbare opbrengsten, maar ook andere welvaartstromen welke niet via de markt worden verhandeld, zoals beleving, biodiversiteit, of schone lucht. Welvaart wordt hierbij dus breed opgevat en gaat verder dan alleen materiële vooruitgang. Ook zaken als een goede kwaliteit van de leefomgeving vallen hieronder (zie bijvoorbeeld Heertje, 2007). Het NKN-kader uit § 2.1 gaat uit van dit brede welvaartsbegrip, en ook de berekening van maatschappelijke kostenbaten analyses (MKBA's) is erop gebaseerd.

Tabel 1: Classificatie van belemmeringen om tot natuur-inclusieve oplossingen te komen

1 Kennishiaten:	er kan een gebrek zijn aan inzicht in <ul style="list-style-type: none">• aanwezige ecosysteemdiensten,• de waarde van ecosysteemdiensten,• dosis-effectrelaties en uitruilrelaties tussen ecosysteemdiensten,• onzekerheden en risico's rondom benutten van ecosysteemdiensten,• motivaties om wel of niet voor natuur-inclusieve oplossingen te kiezen.
2 Financiering en verdienmodellen	van plannen zijn moeilijk te realiseren. Problemen kunnen zitten in moeilijkheden om <ul style="list-style-type: none">• afspraken te maken tussen baathouders en kostendragers over verdeling van kosten en baten,• mogelijkheden om inkomsten te genereren uit benutting van ecosysteemdiensten,• strikte of conflicterende weg- en regelgeving
3 Organisatorische structuren	belemmeren de keuze voor natuur-inclusieve oplossingen omdat <ul style="list-style-type: none">• strikte scheiding tussen verantwoordelijkheden maakt dat integrale oplossingen niet naar voren worden gebracht,• grote belangen van verschillende actoren in het gebied of voor bepaalde oplossingen bepaalde oplossingen blokkeren,• transactiekosten van overleg, afspraken en monitoring hoog zijn wat samenwerking belemmert,• interactiepatronen tussen actoren samenwerking belemmeren,• de context waarin oplossingen worden gezocht voortgang belemmeren (bijv. historische, economische, juridische, bestuurlijke en ecologische context); dit bevat ook de urgentie van het probleem.
4	De door de overheid afgegeven institutionele kaders belemmeren integrale oplossingen. Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none">• niet goed functionerende of perverse prikkels zodat gebruik van ecosysteemdiensten niet wordt gestimuleerd of negatieve externaliteiten niet worden afgeremd,• belemmerende wet- en regelgeving zoals stringente natuurwetgeving, ruimtelijke ordeningsregels of bestemmingsplannen,• internationale kaders en regelingen, zoals WTO-regels en de Vogel- en Habitatrichtlijn, staan het bijvoorbeeld niet toe dat compensatie voor natuurbeheer op privaat land hoger is dan het verlies van gedeelde inkomsten. Dit kan innovatieve verdienmogelijkheden belemmeren als compensatieregels te strikt zijn.

Bron: Oosterhuis en Ruijs, 2015.

Punt is evenwel dat de economische waarde lastiger te bepalen is dan de financiële waarde – marktprijzen ontbreken immers – en dat de kostendragers en baathebbers niet altijd dezelfde zijn. Als winkeliers investeren in de aanleg van stadsgroen dan profiteren niet alleen zij ervan, maar ook anderen die er niet voor hebben betaald, zoals winkelend publiek en bewoners. Tijdens de werkconferentie 'Investeren in de groene buitenruimte' van 12 maart 2015 werd daarom opgeroepen om voor de bekostiging van groen te zoeken naar creatieve oplossingen, bijvoorbeeld een koppeling met de WOZ-inkomsten. Ook werd de mogelijkheid genoemd om groen aan te wijzen als zogeheten 'bovenwijkse' voorziening, die niet alleen ten goede komt aan de wijkbewoners, maar waarvan de baten verder reiken dan de grenzen van de woonwijk.

Al met al zoeken gebruikers van en betrokkenen bij de tool naar manieren waarop geld daadwerkelijk van de baathouders richting de kostendragers gaat. Sommigen, zoals hieronder zal blijken, hebben het gevoel dat de uitkomsten van de tool deze vraag urgent maakt, zonder daadwerkelijk een oplossing ervoor te geven, terwijl anderen van mening zijn dat de tool juist wél direct bijdraagt aan de beantwoording ervan.

3 Empirie

3.1 Aanpak

Naast bestudering van relevante literatuur (waaronder van Eerd, 2012; TEEB.stad, 2012; Meier-Boschaart, M. 2013; TEEB.stad, 2013; Van Zoest en Hopman, 2014) is de evaluatie voor een groot deel gebaseerd op interviews met mensen die betrokken waren bij de opzet van de tool en/of de tool daadwerkelijk (moeten gaan) toepassen. In totaal zijn er zeven interviews afgenomen. De gesprekken zijn gevoerd in de zomer en het begin van de herfst, 2014.

De interviews waren opgebouwd rond drie centrale thema's. Deze betroffen:

- Achtergrond van de geïnterviewde en de relatie tot de TEEB-Stad tool,
- Gebruik en toepassing van de TEEB-Stad tool,
 - Proces (wie, wanneer en hoe is de tool gebruikt?),
 - Ervaringen, resultaten en impact,
- Tips en mogelijke alternatieven voor de tool.

Aan de hand van deze drie thema's worden de resultaten hieronder besproken.

3.2 Resultaten

Onderstaande beschrijving is hoofdzakelijk gebaseerd op de afzonderlijke verslagen van de interviews³, aangevuld met de informatie die is ingewonnen tijdens de TEEB-Stad bijeenkomst van 27 februari 2015 (Apeldoorn) en de werkconferentie 'Investeren in de groene buitenruimte' van 12 maart 2015 (Almere, zie Bijlage 2). De geïnterviewden zijn vooral de gemeentelijke professionals die werken aan concrete groenplannen voor de stad – zie ook het tekstkader in paragraaf 1.1.

3.2.1 Achtergrond van de geïnterviewde en de relatie tot de TEEB-Stad tool

Vier van de zeven geïnterviewden werken voor gemeenten die betrokken waren bij de ontwikkeling van de TEEB-Stad tool. Gesproken werd met ambtenaren die werkzaam zijn in de 'groene sector' van de gemeente, zoals de afdeling Stedelijk Groen. Deze ambtenaren hebben kennis van het gebruik van de TEEB-Stad tool, alle vier hebben vanaf het prille begin de ontwikkeling van de TEEB-Stad tool van dichtbij meegemaakt. Twee andere geïnterviewden werken voor organisaties die vanuit hun (inhoudelijke) expertise een actieve dan wel ondersteunende rol hebben gespeeld bij het ontwerp en gebruik van de tool. De ene organisatie had daarbij een sturende en procesmatige rol, de ander fungeerde als inhoudelijke klankbord. De zevende geïnterviewde, tot slot, is werkzaam voor de groene branchevereniging VHG (Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners). Als belangenbehartiger is hij een warm pleitbezorger van de tool, en promoot het gebruik ervan, in de hoop dat zijn groene achterban er kennis van neemt.

Een grote gemeenschappelijke deler die uit de gesprekken naar voren komt, is dat – zonder uitzondering – de zeven geïnterviewden bijzonder bevlogen en enthousiast over de TEEB-Stad tool zijn.

³ Deze verslagen zijn in het bezit van de auteur van dit rapport, maar zijn niet publiek beschikbaar.

3.2.2 Gebruik en toepassing van de TEEB-Stad tool

De geïnterviewden zijn van mening dat er onvoldoende inzicht is in de maatschappelijke waarde van groen. Gebrek aan kennis, en een brede economische crisis, hebben er mede toe geleid dat in veel gemeentes de afgelopen jaren (fors) is bezuinigd op het groenbeleid. Overheden waren te verdiept in hun 'economische navel', om nog te letten op zoiets 'zachts' als groen in de stad. Vandaar de roep om een tegengeluid, aldus de betrokkenen. Door de uiteenlopende baten van groen helder voor het voetlicht te brengen, en zoveel mogelijk in geldelijke waarden uit te drukken, kan een einde gemaakt worden aan het imago dat groen in de stad enkel maar geld kost en niets oplevert. De TEEB-Stad tool helpt hierbij.

De tool begint allereerst bij de gemeentelijke groenafdelingen. Eén geïnterviewde zei: "het instrument onderbouwt het bewustzijn van de 'groene' beleidsmedewerker, en gaat een mogelijk 'Calimero-effect' tegen." Gedoeld wordt op het nog regelmatig aanwezige gevoel binnen de groene afdelingen van gemeenten dat zij door het 'zachte' imago van hun beleidsterrein ten opzichte van andere afdelingen (zoals 'bouw' of 'infrastructuur') niet altijd serieus worden genomen. Terwijl het belang van stedelijk groen in hun ogen geen relativering verdraagt.

Met de tool in de hand kan het gesprek worden aangegaan. Enerzijds zijn dit de hierboven genoemde andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie, gericht op de wat 'hardere' beleidsterreinen. De TEEB-Stad tool – met uitkomsten in euro's – zorgt ervoor dat het onderwerp groen beter aansluit op de belevingswereld van deze mensen en in de afwegingen kunnen worden meegenomen. Anderzijds betreft het de baathouders van groen in stad. Met behulp van de tool kan de gemeentelijke overheid waterschappen, zorgverzekeraars, woningbouwverenigingen, ondernemers en bewoners aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Nu met de tool blijkt dat stadsgroen meerdere maatschappelijke baten oplevert (zoals recreatieve baten, of gezondheidsbaten als gevolg van betere luchtkwaliteit door afvang van fijnstof), waar verschillende partijen de vruchten van plukken, kan met hen het gesprek worden aangegaan over een (nieuwe) verdeling van lusten en lasten.

Net zo min als dat de Oude Grieken wisten dat ze bij de Oudheid hoorden, zo zijn veel partijen onwetend over het profijt dat ze hebben van een groene stad. De TEEB-stad tool maakt deze latente baten manifest – ze fungeert als een 'eye-opener'. Daarmee sluit de tool aan bij hedendaagse streven van het beleid op de verschillende schaalniveaus naar natuurcombinaties (of *nature based solutions*): initiatieven die niet alleen winst opleveren voor groen in de stad, maar ook bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering en sociale cohesie. De tool geeft cijfermatig inzicht in het maatschappelijke rendement van deze oplossingen, en stimuleert wat sommigen het 'integrale denken' noemen.

Dat maakt dat de tool niet alleen voor gemeenten behulpzaam is, maar ook voor partijen die – ingegeven door dit economische en maatschappelijke rendement – zich bezighouden met groenontwikkeling in de stad. Een voorbeeld dat dit mooi illustreert, aldus één van de geïnterviewden, is de wet BIZ (Bedrijven Investeringszone), gericht op een aantrekkelijke openbare ruimte.⁴ Voor lokale ondernemers is de kwaliteit van de leefomgeving een belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid van een onderneming voor klanten. Het private belang van ondernemers valt daarmee samen met het publieke belang van een leefbare stad dat de gemeente voor ogen heeft. De gemeente, echter, is niet langer meer de centrale regisseur van groen, maar schuift op naar initiatiefgever – ze laat ruimte aan anderen. Dit betekent dat in geval van de wet BIZ de ondernemers (de zogeheten 'initiatiefnemers') meer verantwoordelijkheid nemen in het aantrekkelijk maken van de openbare ruimte. De geïnterviewde ziet de TEEB-Stad tool als hulpmiddel waarmee de ondernemers hun plannen op hun merites kunnen beoordelen.

⁴ Voor meer informatie over de werking van de BIZ-buitengebied, zie de Blaeij et al. (2012).

Bovenstaande beschouwingen zijn vooral theoretisch van aard. De interviews wijzen uit dat in de praktijk de TEEB-Stad tool nog vooral binnen de kamers van de gemeentelijke groenvoorziening wordt gebruikt. Hier zitten de warme pleitbezorgers van het instrument. Het gesprek over de waarde van groen met andere partijen, binnen dan wel buiten de gemeentelijke organisatie, was ten tijde van de interviews nog nauwelijks aangegaan, en ervaringen met het gebruik waren daardoor schaars. Dat is, volgens de geïnterviewden, ook niet verwonderlijk, want de tool is pas eind 2013 officieel gelanceerd. Bovendien benadrukken ze dat de TEEB-Stad tool iets van de lange adem is. "Vooralsnog is de tool 'leuk' om te gebruiken, en zijn de resultaten ervan inzichtelijk, maar er is nog geen sprake van een structurele toepassing in de besluitvorming", zo vat één van de gespreksgenoten het samen.⁵ Aanvullend hierop schrijven Van Zoest en Hopman (2014, pp. 6): "(...) providing examples and a tool proved insufficient to elicit a broad range of pilots across municipalities spontaneously. At this stage, application [of the tool] still seems to be dependent on individual activism by interested officials, project leaders and councillors."

De mensen bij wie de TEEB-Stad tool vooralsnog bekendheid geniet, zijn geen monetaariseringsadepten, gebiologeerd door harde cijfers en kwantitatieve resultaten. Toch stellen ze zich open voor de in euro's uitgedrukte uitkomsten van de tool, temeer omdat de verschillende onderdelen van de tool op wetenschappelijke inzichten en bestaande onderzoeksrapporten zijn gebaseerd (BCI, 2013). Voor hen versterkt dit de kracht van de tool. De uitkomsten in geldelijke bedragen maakt het mogelijk om stadsgroen in beleidsafwegingen mee te nemen, in plaats van dat de effecten van stedelijk groen uit het zicht verdwijnen en buiten de afwegingen blijven.

Tegelijkertijd zijn ze zich volop bewust van het feit dat de monetaire kengetallen, waarop de tool is gebaseerd, een simplificatie van de werkelijkheid zijn en hun beperkingen kennen. Deze kengetallen geven een eerste indicatie, en moeten in het vervolg context-specifiek gemaakt worden. Of een verandering in de groene leefomgeving nu plaatsvindt in Rotterdam of in Tysjerksteradiel, de TEEB-Stad tool maakt gebruik van dezelfde standaard kengetallen. Daarom klonk meerdere keren de waarschuwing dat de tool *niet* het enige instrument moet zijn waarop in de gemeentelijke besluitvorming wordt gevaren. Daarnaast werd erop gewezen dat de tool geen moreel kader biedt. Het eigen oordeel van de besluitvormer blijft uiteindelijk het belangrijkste, hij of zij bepaalt het beleid ongeacht de uitkomsten van de tool. Dat geldt overigens niet alleen voor de tool, maar ook voor een evaluatie-instrument als een MKBA.⁶

Dat brengt ons bij de vraag wat de exacte functie van de TEEB-Stad tool nu eigenlijk is. Eén ding is zeker: geen van de geïnterviewden beschouwt haar als de heilige graal. Verrassender wellicht is dat niemand de tool als louter een *rekeninstrument* beschouwt. Maar wat dan wel? Sommigen zien het instrument als *communicatiemiddel*, waarmee een dialoog wordt opgestart, en interactie met de samenleving tot stand komt. De TEEB-Stad tool krijgt daarmee het karakter van een procestool ter ondersteuning van het behoud en ontwikkeling van stedelijk groen. Gevolg van deze zienswijze is dat, zoals één van de gespreksgenoten het verwoordde, het feitelijke proces waaraan de TEEB-Stad tool bijdraagt, belangrijker is dan de monetaire uitkomsten van het instrument. "De tool laat zien dat het bij stadsgroen om mensen gaat, om maatschappelijke opgaven." Als de tool erin slaagt verschillende partijen te binden, dan resulteert dat in nieuwe kansen om uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken op te pakken.

⁵ Inmiddels – zo liet één van de ontwikkelaars van de tool in mei 2015 weten – hebben verschillende partijen ervaringen met het gebruik van de tool opgedaan, waaronder sommige groene adviesbureaus.

⁶ Oorspronkelijk was het idee om de TEEB-Stad tool via een 'MKBA-systematiek' in te steken, maar gaandeweg het ontwikkelingsproces bleek dit niet haalbaar. Al snel werd duidelijk dat de tool hierdoor erg technisch en specialistisch zou worden, waarna er voor gekozen werd om zich nog enkel te richten op de baten van groen. De kostencomponent kwam hiermee te vervallen, maar de batenberekeningen in de tool zijn nog wel gestoeld op de MKBA systematiek. Wat meespeelde bij het achterwege laten van de kosten, was dat deze project-specifiek zijn, terwijl de baten generiek verondersteld worden. Bovendien wilden de makers van de tool voorkomen dat er een soort van 'saldo' gaat circuleren, waardoor alle aandacht hiernaar uitgaat, in plaats van naar de (maatschappelijke) effecten, waarden en baathouders van stadsgroen.

Anderen zien de tool meer als een *bewustwordingsinstrument*. De tool geeft de gebruiker inzicht in de maatschappelijke baten van een groene leefomgeving. In dat geval is juist wél de nauwkeurigheid van de in geld uitgedrukte uitkomsten van belang – meer dan bij de procesmatige inzet van de tool. Betrokkenen die het instrument vooral als bewustwordingsinstrument zien, kampen met de vraag hoe de baten in de praktijk te gelde kunnen worden gemaakt. Hoe kun je klinkende munt slaan uit een groen in de stad? Bij wie precies, en vooral hoe, kunnen de baten verzilverd worden? Indien daadwerkelijk met de monetaire uitkomsten van de tool in de hand een beroep wordt gedaan op de baathouders om financieel bij te dragen aan groen in de stad, dan is het vanzelfsprekend van belang dat deze uitkomsten betrouwbaar en nauwkeurig zijn.

Een enkeling beschouwt de tool als een soort *marketinginstrument*, waarmee het belang van groen bij een breed publiek onder de aandacht wordt gebracht. De tool draagt bij aan positieve beeldvorming over groen in de stad.

Ongeacht of de TEEB-Stad tool nu een communicatie- en procestool is, een bewustwordingstool of een communicatietool, de verschillende geïnterviewden zijn het erover eens dat het instrument in de planfase (of initiatieffase) van een project moet worden ingezet. Aan het begin van de besluitvorming dus. En deze besluitvorming kan zowel die van de gemeentelijke overheid betreffen, als die van een groene ondernemer. Daarnaast waren ze vrijwel eensgezind in hun oordeel dat aan de tool niet meer gewicht moet worden toegekend dan dat deze in werkelijkheid heeft. Ze is geen panacee, geen oplossing voor de achteruitgang van stedelijk groen, om de dooideenvoudige reden dat de tool beleidsondersteunend is, en de keuze om groen te behouden dan wel op te offeren uitdrukkelijk en per definitie wordt overgelaten aan besluitvormers. Bij de onderbouwing van hun besluit kunnen deze besluitvormers gebruik maken van de resultaten van de tool. De TEEB-Stad tool is nadrukkelijk niet bedoeld als vervanging van het besluitvormingsproces.

3.2.3 Tips en mogelijke alternatieven voor de tool

Pragmatisme is de brandstof waarop de TEEB-Stad tool loopt. De tool kiest voor helderheid en gebruikersvriendelijkheid en besteed daardoor minder aandacht aan de wetenschappelijke discussies die vaak gepaard gaan met het gebruik van kengetallen. Om het gebruik van de tool zo simpel en toegankelijk te houden – iets wat de geïnterviewden volmondig bevestigden – is de waarde van groen (of water) in de stad beperkt tot de baten die het heeft voor gezondheid, energieverbruik, vastgoedwaarde van woningen, recreatie en vrije tijd, sociale cohesie en waterhuishouding. De keuze voor deze zes categorieën was een pragmatische, op basis van bestaande informatie. Tegelijkertijd betekent deze pragmatische inperking uitsluiting van andere baten, zoals bijvoorbeeld belevingsbaten of biodiversiteitsbaten. De waarde van stadsgroen of -water is opgebouwd uit meer elementen dan de zes genoemde categorieën. Maar niet alle baten laten zich even gewillig meten, sommige facetten geven zich niet zomaar prijs, en hebben (mede) daardoor nog geen plekje in de tool gekregen. Overigens is iedere gesprokene het erover eens dat de tool verre van compleet is. Het is onmogelijk om volledig te zijn, en toch toegankelijk en gebruiksvriendelijk. Dat neemt niet weg dat de tool de komende jaren nog verder doorontwikkeld kan en zal gaan worden.

Er werd een aantal tips gegeven voor uitbreiding van de tool, of voor het verdere gebruik ervan:

- Voordat wordt nagedacht over uitbreiding van de tool, is het van belang dat de tool gemeengoed wordt in de besluitvorming. Zaak is dat het instrument breed wordt uitgedragen, bijvoorbeeld via een zogeheten ambassadeursnetwerk. "Pas als het instrument ingeburgerd is, en als standaardonderdeel in planvormingsprocedures is opgenomen, dient de tool verder uitgebouwd te worden", aldus een geïnterviewde. Daarop aanhakend is het essentieel dat er aandacht komt voor een bestuurlijke inbedding, juist ook voor de lange termijn.

- Meer aandacht voor biodiversiteit in de tool.⁷ Wat levert biodiversiteit nu eigenlijk op? Eerder is besloten om biodiversiteit uit de tool te laten, maar verschillende geïnterviewden zien dit element er toch graag in opgenomen. Als dit met monetaire gegevens kan, dan zou dit prima zijn, maar tegelijkertijd werd het vermoeden uitgesproken dat dit wel eens zeer lastig zou kunnen zijn. Daarom werd geadviseerd om biodiversiteit in andere eenheden dan euro's mee te nemen. De natuurpunten-systematiek biedt hier aanknopingspunten. Deze methodiek biedt de mogelijkheid om biodiversiteitseffecten kwantitatief te vergelijken met de in euro's meetbare effecten uit een MKBA (zie Sijtsma et al., 2009; De Blaeij en Verburg, 2011).
- Meer aandacht voor leefomgeving en gezondheidseffecten van groen in de tool. Hierbij is het goed op te merken dat een parallelle zoektocht naar het meenemen van gezondheidseffecten plaatsvindt binnen de MKBA-systematiek (zie PBL, 2012).
- Idem dito voor waterbergende capaciteit van groen, en voor hittestress. Waterhuishouding is als element al wel in de tool opgenomen, maar geadviseerd wordt om dit nadrukkelijker te koppelen aan de wateropgaven waar veel overheden voor staan. Hittestress blijkt burgers enorm aan te spreken, en vergroening van het stedelijk gebied kan het aantal sterfgevallen onder ouderen tijdens hittegolven verminderen (Chen et al., 2014).
- Beperk de tool niet tot enkel de stad, maar breid haar uit richting het landelijk gebied.
- Beperk de tool niet tot louter groen in de stad, maar ontwikkel haar door naar duurzame gebiedsontwikkeling. Dan kunnen ook zaken als cultuurhistorische elementen eraan toegevoegd worden, of het belang van fietspaden.
- Maak een expliciete link met het bedrijfsleven, in het bijzonder: het belang van groen als vestigingsfactor voor bedrijven en werknemers.

Degenen die de tool vooral als bewustwordingsinstrument beschouwen, vragen aandacht voor de vraag hoe de financiering van groen daadwerkelijk tot stand kan komen. Hoe maak je, met andere woorden, van monopoliegeld echt geld? Het antwoord hierop van degenen die de TEEB-Stad tool vooral als processtool inzetten, luidt als volgt. Als de verschillende partijen de tool gezamenlijk invullen, dan leiden de uitkomsten er gaandeweg toe dat iedereen zijn of haar (financiële) verantwoordelijkheid neemt. Bewustwording moet daarom niet binnenskamers gebeuren, maar in een gezamenlijke omgeving waarin iedere betrokkene (gemeente, burger, ondernemer, zorgverzekeraar, etc.) deelgenoot wordt gemaakt van de uitkomsten van de tool. "De TEEB-stad tool kan samen met partners ingevuld worden en geeft op simpele wijze inzicht voor een breed scala van betrokkenen." Dat betekent overigens niet dat de TEEB-Stad tool vanuit procesmatig oogpunt geen verdere aanpassing behoeft. Er wordt namelijk ingezet op een traject om naast het stimuleren van het gebruik van de tool, ook het proces van daadwerkelijke 'verzilvering' verder te begeleiden, en tenslotte over te dragen aan de lokale en regionale betrokkenen. Want op de openingspagina van TEEB-Stad tool (zie Figuur 1 in Hoofdstuk 1) mag dan als vierde stap vermeld staan "print het batenoverzicht en overtuig de baathouders", maar dat blijkt makkelijker gezegd dan gedaan. Want hoe precies maak je de stap naar baathouders? Cijfers brengen abstractie met zich mee, en zijn alleen niet voldoende (overtuigend) in de zoektocht naar mogelijkheden om baathebbers te laten bijdragen aan de kosten van stedelijk groen.

Weinig geïnterviewden waren op de hoogte van instrumenten die als alternatief voor de TEEB-Stad tool kunnen worden gebruikt. Eén alternatief dat werd genoemd was DPL-BT (DuurzaamheidsProfiel Locatie BedrijvenTerreinen). Met 18 op bedrijventerreinen toegesneden duurzaamheidsaspecten, ondersteunt DPL-BT de verduurzaming en revitalisering van bedrijventerreinen.⁸

⁷ Een geïnterviewde gaf aan dat in de tool de link met de term 'biodiversiteit' ver te zoeken is. De TEEB-Stad tool richt zich louter op groen, en de invloed ervan op zaken als energieverbruik, fijnstof, omzet van winkeliers en de huizenprijzen. Anderen gaven daarentegen aan dat het realiseren van biodiversiteit niet het doel van groen in de stad is. Er moet bij het realiseren van nieuw groen hooguit rekening gehouden worden met het weren van invasieve soorten, maar verder dan dit reikt de relatie tussen groen en biodiversiteit niet.

⁸ Dat er niet veel alternatieven voor de TEEB-Stad tool werden genoemd, wil niet zeggen dat deze er ook niet zijn. Projectbureau De Natuurverdubbelaars en Witteveen+Bos, bijvoorbeeld, hebben ieder een op MKBA-gebaseerde aanpak voor het doorrekenen van maatschappelijke kosten en baten van groen. LEI Wageningen UR heeft de Groenwaardewijzer: een stappenplan om te bepalen of groeninvestering voor bedrijven financieel rendabel zijn.

4 Reflectie

4.1 Het gebruik van kengetallen

Uit de interviews komt naar voren dat de betrokkenen bij de TEEB-Stad tool zich bewust zijn van de beperkingen ervan. De kengetallen waarmee de tool zich bedient, geven min of meer een gefundeerde onderbouwing van de baten die stadsgroen oplevert, maar tegelijkertijd vormen deze kengetallen slechts een grove benadering van de specifieke context. Het gaat bij de berekeningen van de tool niet om exacte voorspellingen, maar om ordes van grootte. De werkelijkheid is altijd ingewikkelder dan door de TEEB-Stad tool benaderd kan worden.

Voordeel van het gebruik van kengetallen is dat het een snel en goedkoop alternatief is voor tijdrovend en kostbaar empirisch onderzoek. Een belangrijk nadeel is dat het toepassen van gemiddelde kengetallen kan leiden tot onnauwkeurige inschattingen van de baten wanneer het specifieke project dat onderwerp is van TEEB-Stad tool afwijkt van het gemiddelde. Zo volgt uit onderzoek van Sijsma et al. (2009) dat in Nederlands soms kengetallen worden gebruikt die weinig tot geen overeenkomst vertonen met het te onderzoeken project. De onderzoekers illustreren dit haarfijn aan de hand van enkele kengetallen uit het 'Kentallenboek' van het voormalige Ministerie van LNV (2006), en het is uitgerekend dit 'Kentallenboek' waarop ook de TEEB-Stad tool deels is gebaseerd. Ook internationaal gezien zijn er verschillende publicaties verschenen waarin met terughoudendheid wordt gereageerd op de (klakkeloze) inzet van kengetallen (zie onder meer Brouwer en Spaninks, 1999; Colombo en Hanley, 2008; Johnston en Rosenberger, 2010).

Buck Consultants International (BCI, 2013) heeft een bronvermelding opgesteld van de kengetallen die gebruikt worden in de TEEB-Stad tool. Hieruit blijkt onder meer dat de waardestijging van woningen in de buurt van groene of blauwe natuur bepaald wordt op basis van cijfers uit 1997. Dat na het leeglopen van de vastgoed-bubbel de huidige woningmarkt niet meer vergelijkbaar is met die van 17 jaar geleden, is genoegzaam bekend. Aannemelijk is dat daarmee ook de kengetallen een situatie weerspiegelen die niet meer overeenkomstig is met de huidige situatie. Of de waardestijging van vastgoed dan ook een 'winstpakker' van stedelijk groen is, zoals diverse malen staat geschreven in TEEB.stad (2012), kan niet zonder meer worden gesteld. Recentere informatie over stijging van vastgoedwaarde in de omgeving van stedelijk groen wordt onder meer geleverd door Rouwendal en Van der Straaten (2008) en Rouwendal en Weijsschede-Van der Straaten (2013).

Kengetallen geven een orde van grootte, een indicatie van de baten. Dat betekent dat ze eerder geschikt zijn voor de agendavormende fase van het beleidsproces dan voor de daadwerkelijke besluitvorming (de beleidsbepaling), waarvoor nauwkeuriger informatie vereist is. We komen hier in § 4.4 op terug.

4.2 Batenbepaling

Een ander punt van aandacht is de berekening van de verschillende welvaartsbaten die groen oplevert. Niet alle baten laten zich namelijk even gewillig meten. Zoals eerder gezegd: sommige baten geven zich letterlijk niet zomaar 'prijs' – maar leveren wel degelijk voordeel. Biodiversi-

teit, bijvoorbeeld, is zo'n lastig meetbare baat. Deze zit dan ook niet in de TEEB-Stad tool. Naast biodiversiteit ontbreken nog andere welvaartsbaten van groen in de tool, simpelweg omdat ze moeilijk in geld uit te drukken zijn (zoals de educatieve waarde, de primaire productie, of het reinigend vermogen van groen). Of omdat, zoals de ontwerpers van de tool zelf aangeven, van sommige baten nog weinig bekend is, zoals de invloed van stadslandbouw op werkgelegenheid en woongenoot (TEEB.stad, 2013).

De naam van de tool is gekoppeld aan het internationale TEEB-project, dat staat voor '*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*', en waarin ecosysteemdiensten het centrale en verbindende element vormen tussen natuur en economie. Maar als we het begrip ecosysteemdiensten strikt hanteren, dan neemt de TEEB-Stad tool geen enkele ecosysteemdienst in ogenschouw. De tool richt zich namelijk op de positieve welvaartseffecten van groen op gezondheid, woongenot, energiegebruik, recreatie, sociale cohesie en waterhuishouding, en dat is wat anders dan de ecosysteemdiensten zoals bijvoorbeeld genoemd en opgesomd in PBL (2010).

Kijken we wat grondiger naar de bepaling van deze welvaartsbaten dan is het gevaar van dubbeltellingen groot. Hierboven werd al aangegeven dat de waardeverhoging van vastgoed als 'winstpakker' van stedelijk groen wordt beschouwd, zonder dat duidelijk is waar deze winst precies uit bestaat. Nu is het goed voorstelbaar dat een stijging in huizenprijzen wordt bepaald door zaken als energiegebruik, stedelijke waterhuishouding en sociale cohesie in de wijk. Met andere woorden, en toegespitst op de TEEB-Stad tool: de positieve invloed van groen op de energierekening, de waterbergingscapaciteit en de maatschappelijke samenhang in de woonwijk wordt dubbel berekend. Enerzijds doordat deze groene welvaartsbaten als aparte categorie in de tool worden berekend, en anderzijds doordat deze welvaartsbaten resulteren in hogere huizenprijzen en daarmee verdisconteerd zitten in de categorie 'waarde van woningen'. Als gevolg van deze dubbeltellingen valt het totaal bedrag aan baten te hoog uit, en schetsen de uitkomsten van de tool een te rooskleurig beeld van de baten die groen oplevert. Het is goed wanneer de gebruiker van de tool zich hiervan bewust is.

Voorts gaat de tool ervan uit dat de jaarlijkse welvaartsbaten van groen per direct optreden. De tool houdt, met andere woorden, geen rekening met een mogelijke fasering van effecten, waarbij sommige baten pas na verloop van tijd optreden. Maar bij zaken als betere luchtkwaliteit door het afvangen van fijnstof zijn de baten allesbehalve constant in de tijd. Baten verschillen tussen jaren en seizoenen en de structuur van de beplanting speelt een belangrijke rol bij de filterende werking (zie Pronk en van Dijk, 2008).⁹ Dit betekent dat de relatie tussen maatregel – namelijk de aanleg van stadsgroen – en het geraamde gezondheidseffect onzeker is. Onzekerheid rond de uitkomsten kan in beeld worden gebracht door gevoeligheidsanalyses. Meer specifiek: aanvullende doorrekeningen door de TEEB-Stad tool met alternatieve waarden zijn zinvol voor het kennen van de bandbreedte (of interval) waarbinnen de uitkomsten van de tool vallen (zie ook Romijn en Renes, 2013a). Hoe groter de onzekerheid, des te groter de bandbreedte.

De vraag is evenwel of een dergelijke verdieping van de tool wenselijk is, omdat daarmee weliswaar nuance en wetenschappelijke betrouwbaarheid toenemen, maar helderheid en gebruikersvriendelijkheid vermoedelijk zullen afnemen. Het antwoord op deze vraag hangt mede af van de rol die de TEEB-Stad tool in de besluitvorming kan spelen.¹⁰ Daarover ontbreekt duidelijke

⁹ Daar komt bij dat uit internationaal onderzoek van enkele jaren geleden blijkt dat het effect van groen op de lokale luchtkwaliteit niet overschat moet worden. Zo blijkt voor een aantal steden in de Verenigde Staten dat wanneer maar liefst 42% van het stedelijk grondgebied met bomen is beplant ('tree cover' van 42%) de luchtkwaliteit op het onderdeel fijnstof met 1% verbetert. In Glasgow moet de bedekkingsgraad van stadsbomen stijgen van 3,6% naar 21% om te leiden tot een verbetering in fijnstofconcentratie van 1 tot 2%. Dat betekent voor deze Schotse stad een aanplant van ongeveer 3.800 hectare bos (de Vries et al., 2009).

¹⁰ In meer algemene zin geven Slootweg en Van Beukering (2008) een viertal doelen voor het in geld uitdrukken van de baten van groen, namelijk (i) signalering; (ii) besluitvorming; (iii) schadeberekening; en (iv) financiering van groen. Voor het ene doel gelden andere eisen van nauwkeurigheid van uitkomsten dan voor het andere doel (Melman et al., 2010). Ter illustratie: wanneer signalering het doel is, dan is de nauwkeurigheid relatief laag. Onder het motto '*do a little wrong to do a greater good*' gaat het bij signalering om de orde van grootte die agendering

lijkheid. Zo schrijft TEEB.stad (2013) dat je met het instrument kunt spelen om algemeen inzicht te krijgen in de waarde van groen en water in de stad, of dat het gebruikt kan worden om een specifiek project door te rekenen.

4.3 Link met Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse

Voor sommigen is de TEEB-Stad tool een eenvoudige variant van een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (Merckx, 2013). Dit is echter niet het geval, al is het maar omdat de tool geen inzicht geeft in de kosten van stadsgroen. De publicatie TEEB.stad (2013, p. 26) is overigens helder hierin: "De TEEB-stad tool is nadrukkelijk geen MKBA. Een (volwaardige) MKBA is veel breder en gaat in op verschillende projectspecifieke afwegingen (zoals probleemanalyse, alternatief, investeringskosten, onderhoud en beheer, etc.)." De tool heeft ook niet de betrouwbaarheid van een MKBA, omdat, zoals hierboven al aangegeven, zij volledig is gebaseerd op kengetallen, waarvan de nauwkeurigheid en exactheid kan worden betwist.

Evenals bij een MKBA speelt ook bij de TEEB-Stad tool de vraag wie nu feitelijk profijt heeft van de groene of blauwe maatregel. Deze vraag kan worden uitgesplitst in twee specifieke deelvragen: (1) wat is de populatie die baat heeft van een maatregel? en (2) wat is de baat per individu binnen deze populatie? De tweede deelvraag adresseert de tool door gebruik te maken van kengetallen, en de reflectie hierop staat weergegeven in § 4.1. Rest de eerste deelvraag. Het belang van deze deelvraag is niet te onderschatten, want onderzoek op het terrein van MKBA wijst uit dat het bepalen van de populatie van baathebbers vaak van grotere invloed op de uitkomsten is dan het zo precies mogelijk schatten van de individuele baten binnen deze populatie (zie De Blaeij en Van der Heide, 2008). Het is daarom van belang dat de tool nadrukkelijk aangeeft wat de grenzen van de baathebbende populatie is. In geval van de baat 'sociale cohesie', bijvoorbeeld, wordt de uitkomst sterk bepaald door het aantal inwoners in de woonwijk, zonder dat voldoende duidelijk is wat onder een woonwijk wordt verstaan. Daardoor scheidt het nogal of kan worden uitgegaan van, zeg, 2.000 inwoners in de wijk of 5.000.

Bovendien is de baathebbende populatie in werkelijkheid een diverse en heterogene groep, voor wie de baten verschillend uitpakken. Dit terwijl in de tool voornamelijk wordt uitgegaan van één homogene groep baathebbers. Uitzondering vormt de stijging in vastgoedwaarde. Hier maakt de tool onderscheid tussen woningen met direct uitzicht op groen (of water), en woningen die wat verderaf, maar nog wel in de nabijheid van groen (of water) zijn gelegen. Maar zoomen we bijvoorbeeld in op het aantal huishoudens dat profiteert van meer waterbergingscapaciteit en dus minder kans heeft op wateroverlast, dan worden deze huishoudens als één homogene groep beschouwd. Voorstelbaar is echter dat deze baat groter is voor huishoudens nabij sloten (die voorheen overstromden) dan voor huishoudens verderop.

Een ander punt betreft herverdelingseffecten waar de TEEB-Stad tool, anders dan een MKBA, geen rekening mee houdt. Vermeden kosten ('opbrengsten') voor de één leiden vaak tot lagere opbrengsten voor de ander. Een voorbeeld hiervan zijn vermeden verhuiskosten. Deze komen ten goede aan degenen die besluiten niet te verhuizen doordat groen de leefbaarheid van hun woonwijk heeft opgekrikt. Maar de winst voor de één is verlies voor de ander, want het betekent dat verhuizers inkomsten mislopen. Oftewel: tegenover de baten voor de één staat een min of meer gelijk bedrag aan kosten voor de ander. De totale omvang van de welvaart verandert daardoor niet, maar wel de verdeling ervan. De TEEB-Stad tool, met haar partiële karakter, focust voornamelijk op de toegenomen baten voor de één, zonder daarbij rekening te houden met de kosten voor de ander.

van groen op de politieke agenda rechtvaardigt. Bij schadeberekening zijn de nauwkeurigheidseisen zeer hoog omdat de berekende bedragen toereikend (niet te hoog of te laag) moeten zijn om de schade te herstellen.

Eén nuancering hierbij: onder de categorie 'recreatie en vrije tijd' geeft de tool uitdrukkelijk aan dat de baten van nieuwe recreatiemogelijkheden door nieuw of verbeterd groen enkel meegenomen mogen worden wanneer er in de stad een tekort is aan recreatiemogelijkheden. Is dit niet het geval, dan vindt er louter een verplaatsing van recreanten plaats (en staan tegenover de nieuwe baten voor de één ongeveer vergelijkbare kosten voor de ander). Bij de overige categorieën van welvaartsbaten wordt, zoals gezegd, geen rekening gehouden met herverdelings-effecten.

Overigens, zoals Romijn en Renes (2013a) aantonen, beperkt het gebruik van de MKBA zich niet alleen tot de vraag of op basis van het saldo van baten en kosten een go/no go-beslissing voor een beleidsmaatregel kan worden onderbouwd. De methodiek kan ook worden gebruikt om de beleidsvoorbereiding te structureren. Vragen als 'Wat is het probleem?', 'Hoe ontwikkelt het probleem zich als we niets doen?', 'Wat zijn de mogelijke oplossingen?' helpen de discussie over de maatregelen te verzakelijken. Maar tegelijkertijd bestaat de kritiek dat er in een 'stedelijke' MKBA informatie over het functioneren van een stad ontbreekt, of dat niet alle effecten van een project een plaats hebben gekregen in de MKBA (Romijn en Renes, 2013b). Het instrument planobjectivering is een reactie op deze kritiek, en geldt als aanvulling op de MKBA (Hamers et al., 2013). Dit analyse- en beoordelingsinstrument brengt de ruimtelijke kenmerken in beeld, waaraan een project moet voldoen om effect te hebben en beleidsdoelen te kunnen realiseren. "Met de introductie van het instrument planobjectivering (...) willen we de communicatie over stedelijke projecten transparanter maken en zodoende bijdragen aan de verbetering van het plan- en besluitvormingsproces rondom stedelijke investeringen", aldus de auteurs (2013, p. 40). Net als bij de TEEB-Stad tool is ook bij planobjectivering het idee dat deze toegepast wordt voorafgaand aan de MKBA (zie ook § 4.4).

Planobjectivering heeft – evenals de tool – nog niet zijn definitieve vorm gekregen, en door toepassing in de praktijk moet de bruikbaarheid ervan worden getest. De ontwikkelingen op dit gebied kunnen daarom bruikbare informatie opleveren voor de concrete (gebruik van de tool in lokale projecten) en verdiepende (doorontwikkeling van de tool) stappen die in de derde fase van de TEEB-Stad tool worden gezet. Sowieso is het raadzaam na te gaan hoe de tool zich verhoudt tot het instrument planobjectivering. Vullen ze elkaar aan, vertonen ze overlap?

4.4 TEEB-Stad tool in het beleidsproces

Koppelen we de tool aan de verschillende fasen van het beleidsproces, dan wordt de tool vooral aan het begin ingezet. De geïnterviewden spreken van de plan- of initiatiefase. Bovens et al. (2001) onderscheiden bij het maken van beleid een reeks van min of meer opeenvolgende fasen – die overigens in de praktijk lang niet altijd goed van elkaar te scheiden zijn. Deze fasen staan hieronder opgesomd:

1. Agendavorming. In deze fase komen maatschappelijke vraagstukken onder de aandacht van het publiek en/of beleidsmakers, zoals het belang van groen om stadshitte tegen te gaan.
2. Beleidsvoorbereiding: Hierbij wordt informatie verzameld en geanalyseerd, en worden adviezen geformuleerd over het te voeren beleid, zoals het opstellen van een beleidsplan over stadsgroen.
3. Beleidsbepaling: Daadwerkelijke besluitvorming over de inhoud van een beleidsmaatregel, zoals de keuze voor de aanleg van groen.
4. Beleidsuitvoering: In deze fase worden beleidsvoornemens vertaald in en omgezet naar concrete acties, zoals de uitvoering van de stedelijke groenagenda of de realisatie van een aantrekkelijke leefomgeving.
5. Beleidsevaluatie: Beoordeling en waardering van de totstandkoming, inhoud en resultaten van beleid, zoals een ex post evaluatie van een stedelijke groenprogramma.

6. Terugkoppeling en heroverweging: De resultaten van de beleidsevaluatie (aangevuld met andere informatie) worden gebruikt en verwerkt om gevoerd beleid voor te zetten, aan te passen of te beëindigen.

Bovens et al. (2001, pp. 87-88) wijzen erop dat op papier een beleidsproces weliswaar begint met het onderkennen van een maatschappelijk vraagstuk waarvoor vervolgens oplossingen worden gezocht, maar dat de praktijk vaak anders is. Oplossingen zijn vaak op zoek naar problemen. "Een groepering is voorstander van een bepaald beleid en doet er alles aan om een maatschappelijk probleem te vinden dat gebruikt kan worden om het eigen beleid naar voren te schuiven." Uit de interviews blijkt dat voor stadsgroen iets vergelijkbaars geldt. Het wordt vaak gepromoot door het als oplossing te presenteren voor problemen als hittestress, oplopend energieverbruik, depressies of obesitas. En de tool helpt daarbij, doordat het bijvoorbeeld de baten van een nieuw stadspark voor gezondheid in beeld brengt, of laat zien hoe een bomenrij bijdraagt aan energiereductie. Zoals hierboven al aangestipt, is het daarbij wel van belang om enig inzicht te hebben in het causale effect van een 'groene' maatregel. Soms echter zijn causale effectrelaties lastig te identificeren en te kwantificeren.

De TEEB-Stad tool wordt idealiter bij de agendavorming ingezet, waardoor het mogelijk is om al in een vroeg stadium te bekijken of een groenproject (waarmee al dan niet een maatschappelijk vraagstuk wordt opgepakt) te verkiezen is, in hoeverre het project kan worden verbeterd of dat er misschien moet worden gekozen voor een totaal ander project om het vraagstuk op te lossen of de ambitie te verwezenlijken. De tool vormt op die manier het vertrekpunt voor inzicht en dialoog, welke vervolgens op basis van project-specifieke informatie nader ingekleurd en uitgediept kan worden. Op die manier vindt er een soort voorselectie van mogelijkheden plaats. Dus waar een MKBA vaak is gericht op de fase van beoordelen en afwegen, daar zit de tool eerder in het beleidsproces. En ook dat is dus een verschil tussen de TEEB-Stad tool en een MKBA.

Overigens is het gebruik van de tool in het beleidsproces geen doel op zich. Het is een hulpmiddel, een gereedschap, en toepassing ervan moet voordelen bieden. Dat geldt niet alleen voor het beleidsproces maar ook voor andere besluitvorming omtrent stadsgroen en -blauw, zoals burgerinitiatieven. De tool kan betrokkenen inzicht verschaffen in het belang van groen en water in de stad, en op een simpel en snelle manier op hoofdlijnen de baten van een specifiek project doorrekenen. Maar – zo bleek uit de uit de werkconferentie 'Investeren in de groene buitenruimte' van 12 maart 2015 – ook hier geldt dat dit pas het begin is. Overtuigd zijn van het belang van stadsgroen geeft namelijk nog geen garantie voor de uitvoering ervan. Deze uitvoering kan heel goed zonder de tool, daarvoor zijn weer andere dingen belangrijk. Zoals de geïnterviewden ook al aangaven: de tool is geen panacee, geen allesomvattende oplossing voor het realiseren van groen in de blauw. Het is niets meer, en ook niets minder, dan een hulpmiddel.

Van belang voor de daadwerkelijke realisatie van groene initiatieven blijkt de inzet van een neutrale tussenpersoon, ook wel lokale initiatievenmakelaar of 'marktmeester' genoemd. Iemand die onafhankelijk vanuit gezamenlijke ambities opereert, en die de link kan leggen tussen aanbieders van groen, vragers ernaar en de politiek. Deze tussenpersoon, zo werd tijdens de werkconferentie meerdere keren gezegd, helpt bovendien bij het verkrijgen van commitment voor het thema groen in de stad, en commitment is een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van financiële middelen waarmee groen bekostigd kan worden. TEEB-Stad tool kan de betrokkenen ondersteunen bij de zoektocht naar gedeelde belangen, en bij het creëren van dit commitment.

5 Synthese & conclusies

Een groene leefomgeving in de stad levert verschillende en uiteenlopende maatschappelijke baten op. De afgelopen jaren was dit weliswaar een aanvaarde stelling maar cijfermatig nog onbewezen. TEEB-Stad tool – zo is tenminste de gedachte – draagt bij aan de onderbouwing van dit axioma. *Making nature's values visible*, zo luidt het internationale motto van TEEB, en de TEEB-Stad tool geeft richting aan dit motto. Juist als het om 'kwetsbare' en moeilijk te kwantificeren zaken als natuur, biodiversiteit en ecosystemen gaat, lopen opwinding en emotie vooruit op een analyse die is gebaseerd op voorhanden zijnde feitenmateriaal. Hierdoor wordt de suggestie gewekt dat serieus beleid gericht een groene leefomgeving in de stad vooral op ecologische, esthetisch of zelfs ethische, en niet op economische argumenten gebaseerd dient te zijn. De TEEB-Stad tool probeert hier verandering in te brengen, en de maatschappelijke baten van stadsgroen zoveel mogelijk in euro's uit te drukken.

De tool geeft een 'quick scan' van een aantal belangrijke maatschappelijke baten van groen, en gaat daarmee verder dan het louter berekenen van de financiële waarde. De tool kan worden ingezet bij het realiseren van *nieuw* groen (of water), en biedt daarbij de mogelijkheid om in een vroeg stadium de belangrijkste baathouders van deze groene (of blauwe) investering te identificeren. Met de tool kan niet de waarde van *bestaand* groen, zoals die van het Vondelpark in Amsterdam, worden bepaald – de tool spitst zich namelijk toe op veranderingen in de hoeveelheid stadsgroen of –water ten opzichte van de huidige situatie.

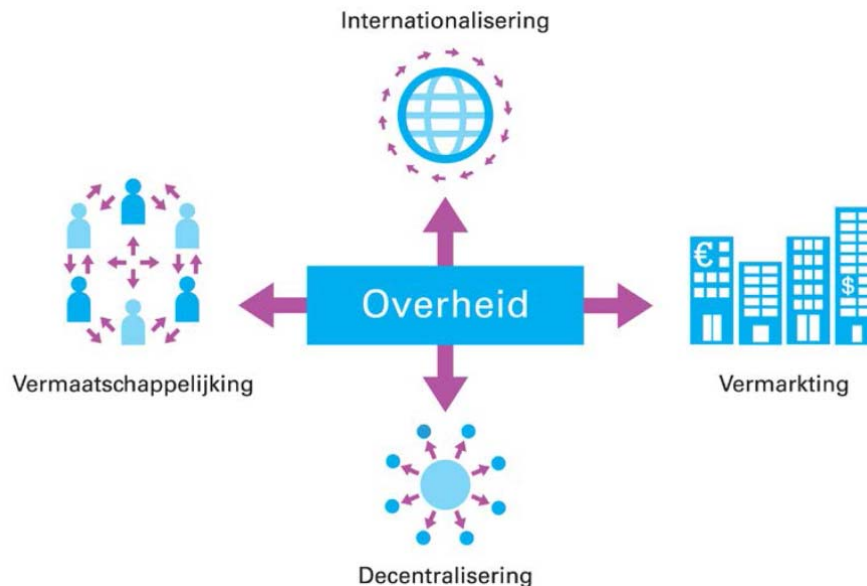
Uit de evaluatie van de tool blijkt dat betrokkenen er zeker niet van overtuigd zijn dat de groene leefomgeving louter en alleen door het 'objectieve' getal, de monetaire berekening, behouden kan blijven. Steeds meer lijken natuur en biodiversiteit 'onderworpen' te worden aan termen als economische baten en kosteneffectiviteit, en krijgt monetarisering ook binnen de groene ruimte vaste voet aan de grond. Maar, als de betekenis van natuur en biodiversiteit vervangen tot eendimensionale getallen, verschaalt diezelfde betekenis. Daarom blijven enthousiaste bestuurders en gemeentemedewerkers nodig die bevlogen en in woorden de cijfermatige feiten interpreteren en 'verbeelden'. Oftewel: de zakelijke, rationele berekening van ecosysteembaten, ontdaan van morele of ethische trekjes, kan niet zonder gedreven en passievolle pleitbezorgers. Vaak blijken dit de mensen die evenwel ook zónder tool overtuigd zijn van het maatschappelijke belang van ecosysteemdiensten.

Keren we terug naar de centrale onderzoeksvraag van dit rapport, namelijk *hoe, wanneer en door wie wordt de TEEB-Stad tool ingezet en toegepast, en leidt dit gebruik ertoe dat er in de besluitvorming zorgvuldiger en evenwichtiger wordt omgegaan met de groene leefomgeving in de stad dan zonder gebruik van de tool?*, dan valt hier niet zonder meer een antwoord op te geven. Er blijkt namelijk al veel nagedacht te zijn over de tool, maar het daadwerkelijk doen, is nog nauwelijks gebeurd.¹¹ Kortom, er zijn voor zover bekend nog geen ervaringen met de tool in officiële besluitvormingsprocedures. Dat is, gezien het feit dat de tool eind 2013 officieel is gelanceerd, ook niet verwonderlijk. Maar dat betekent wel dat de reikwijdte van de tool vooralsnog beperkt is: vooralsnog geniet ze vooral bekendheid onder de (bevlogen) groene gemeentemedewerkers, de eerder genoemde idealisten. Voorbeeldprojecten kunnen helpen het nut en

¹¹ Dat bleek onder meer tijdens de 'Kick-off van TEEB-stad', op 27 februari 2015 in Apeldoorn. Deze bijeenkomst had als doel zowel concrete (gebruik van de tool in lokale projecten) als verdiepende (doorontwikkeling van de tool) stappen te zetten teneinde het TEEB-gedachtengoed beter onderdeel te laten worden van de dagelijkse praktijk. Tijdens de bijeenkomst bleken de ervaringen met de tool schaars. Toch, zo liet één van de ontwikkelaars van de tool in mei 2015 weten, hebben inmiddels verschillende partijen ervaringen met het gebruik van de tool opgedaan, waaronder sommige groene adviesbureaus.

van de tool te gaan ervaren, wat niet alleen van belang is voor het verder uitrollen van de tool, maar ook voor de bestuurlijke inbedding ervan.

Volgens verschillende geïnterviewden sluit de TEEB-Stad tool prima aan bij de huidige tijdsgeest, met een veranderende rol van de overheid (zie Figuur 3), die taken en bevoegdheden aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven overdraagt (*smart bureaucracy*). Steeds meer ontwikkelingen ontstaan van onderop (*bottom-up*), door participerende burgers en bedrijven die verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefomgeving. Deze nieuwe initiatiefnemers kunnen hun plannen en ideeën onderbouwen met de tool, luidt het pleidooi dat verschillende gesprokenen en ook verschillende deelnemers aan de werkconferentie 'Investeren in de groene buitenruimte' aan deze waarneming koppelen. Tezamen met het toenemende particuliere initiatief, is er steeds vaker de vraag (of sterker: de zorg) vanuit de maatschappij naar wat de externe effecten – de onbedoelde bijwerking van economische activiteiten die door anderen dan de veroorzaker worden ervaren – van bepaalde ingrepen nu feitelijk zijn. Wat is, bijvoorbeeld, voor omwonenden het effect van het kappen van bomen omwille van een nieuw parkeerterrein? De TEEB-Stad tool geeft hier indicatief inzicht in, en draagt daarmee op lokaal niveau bij aan het 'inclusieve rekenen', door dergelijke externe effecten manifest te maken (zie Van Zoest en Hopman, 2014).



Figuur 3: De overheid te midden van een veranderende wereld

Bron: Presentatie Rli, 21 november 2013, VHL in Velp.

Daar komt bij dat steden belangrijker lijken te worden bij het realiseren van overheidstaken. Een stad is groot genoeg voor daadkracht, maar klein genoeg om je er als burger mee te identificeren (Barber, 2014). Het huidige tijdsgewricht – waarin maatschappelijke vraagstukken steeds vaker op stedelijk schaalniveau worden opgepakt, en er steeds meer wordt gezocht naar manieren om groen in te zetten bij het vinden van oplossingen – verschaft de TEEB-Stad tool perspectief. Temeer ook omdat duidelijk wordt dat MKBA's steeds belangrijker worden bij de besluitvorming over verstedelijkingsprojecten, maar tegelijkertijd de kritiek bestaat dat er in een 'stedelijke' MKBA informatie over het functioneren van een stad ontbreekt, of dat niet alle effecten van een project een plaats hebben gekregen in de MKBA (Romijn en Renes, 2013b). Mogelijk liggen hier aanknopingspunten voor de TEEB-Stad tool, met dien verstande dat voor daadwerkelijke besluitvorming (oftewel: de beleidsbepalende fase in het beleidsproces) de huidige kengetallen verre van toereikend zijn. Dat betekent dat de tool wellicht voorziet in een

behoefte die vooralsnog niet geleverd wordt door de traditionele MKBA, maar dat een verbeterlag daartoe wel essentieel is, zowel wat betreft de meegenomen categorieën van welvaartsbaten als de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van kengetallen. Bij het zoeken naar raakvlakken met, en aanvullingen op de 'stedelijke' MKBA is het van belang afstemming te zoeken met het PBL-instrument planobjectivering, waarmee ruimtelijke analyse van stedelijke projecten gemaakt kunnen worden. Dit nieuwe instrument is ontwikkeld naar aanleiding van kritiek op het functioneren van MKBA's in stedelijke besluitvormingsprocessen (zie Hamers et al., 2013).

Doorontwikkeling van de tool en het streven naar toepassing ervan in lokale projecten vereisen dat de betrokkenen bij de tool hetzelfde eindbeeld delen. Uit de evaluatie blijkt dat zij overtuigd zijn van de toegevoegde waarde van het instrument, maar zich tevens realiseren dat ze niet statisch is. Aanpassingen en verbeteringen zijn gewenst. Maar niet iedereen heeft dezelfde voorstelling van de TEEB-Stad tool. Vooropgesteld, niemand beschouwt de tool als louter rekeninstrument. Maar waar de één haar als een marketinginstrument ziet, daar gebruikt de ander haar als procestool. En voor weer een ander dient de tool vooral de bewustwording. Oppervlakkig bezien lijken deze verschillende percepties misschien een kwestie van semantiek, maar het is meer dan dat. Teneinde de tool daadwerkelijk te laten landen is het zinvol om het hoe en wat van de tool voor iedereen helder te hebben, opdat er geen tegengestelde verwachtingen of indrukken over toepassing en gebruik worden gewekt.

Overigens, zo bleek uit de werkconferentie 'Investeren in de groene buitenruimte', is de gemeentelijke organisatiestructuur mede bepalend voor hoe tegen het integrale denken wordt aangekeken, waarbij groen en rood evenwichtig worden meegenomen. Multidisciplinaire teams of overlegstructuren blijken vaak bevorderend te werken voor een integrale aanpak van maatschappelijke problemen met groen als mogelijke oplossing. Door te opereren vanuit een *mutual gains* gedachte, wordt gezamenlijk gestreefd naar het vergroten van de gezamenlijke taart waarbij ieder afzonderlijk een groter deel krijgt dan in geval van verschillende gescheiden, sectorale aanpakken. In zo'n omgeving zal de TEEB-Stad tool vermoedelijk ook eerder toegepast worden dan wanneer een dergelijk integraliteitsdenken niet wordt omarmd. De organisatorische omgeving is daardoor medebepalend voor het succes van de tool.

Punt is dat overheden vaak sectoraal georganiseerd zijn en sectorale opgaven hebben waarop ze worden afgerekend (al bleek tijdens de werkconferenties wel dat er in dit verband verschillen bestaan tussen gemeenten en provincies onderling). Bovendien bestaan er schotten tussen de verschillende gemeentelijke budgetten die het integraliteitsdenken binnen gemeentelijke organisaties in de weg staan. Het gevolg is een kloof tussen enerzijds een integrale 'groenvisie', waarvan steeds meer mensen overtuigd lijken, en gemeentelijke regelgeving en organisatie anderzijds. Een gezamenlijke aanpak kan deze kloof overbruggen of minder gapend maken, doordat de betrokken partijen (samenleving én lokale overheid) de belemmeringen – organisatorisch en institutioneel – aanpakken die het integraliteitsdenken in het algemeen, en groene initiatieven in het bijzonder in de weg staan.

Waar onderzoekers en wetenschappers soms nog blijven hangen in discussies over het gebruik en de betrouwbaarheid van kengetallen, daar lijkt bij beleidsmakers sprake van een doorbrekend pragmatisme. De TEEB-Stad tool is daar illustratief voor. De betrokkenen kennen de beperkingen van kengetallen, maar roeien met de riemen die ze hebben. Over het verschil tussen wetenschap en beleid in gebruik en toepassing van kengetallen schrijven Johnston en Rosenberger (2010, p. 480) het volgende: "... there appears to be a divergence between methods and protocols suggested by the contemporary academic literature and methods applied by policy analysts; not in small part due to the scattering of myriad, sometimes conflicting, advance throughout the literature..." Het is, aldus de twee Amerikaanse onderzoekers, vooral aan de onderzoekers en wetenschappers om de controverses rond kengetallen op te pakken, en op die

manier beleidsmakers te ondersteunen bij het nemen van de juiste beslissingen. Dit kan al door nieuwe onderzoeksresultaten geschikt te maken voor toepassing als kengetal. Het zou de nauwkeurigheid van de TEEB-Stad tool ten goede komen.

Vatten we het bovenstaande samen tot lessen die uit de evaluatie geleerd kunnen worden, dan resulteren er vier:

- Maak het doel van de TEEB-Stad tool helder, eventueel in relatie tot de MKBA dat in toenemende mate wordt gebruikt om 'evidence based' beleid te voeren, maar ook met het nieuwe instrument planobjectivering. Als het doel van de tool duidelijk is, en ze een heldere plek heeft in het besluitvormingsproces, dan wordt ook duidelijk hoe nauwkeurig en gedetailleerd de invulling van de tool moet zijn, in het bijzonder de kentallen.
- De TEEB-Stad tool geeft wel inzicht in organisatorische belemmeringen (wie zijn de baathouders, wie de kostendragers), maar maakt niet concreet hoe deze belemmeringen zijn op te pakken. Daardoor ontstaat het beeld dat de TEEB-Stad tool werkt met monopoliegeld. Zoals een geïnterviewde het fraai verwoordde: "het proces om van monopoliegeld naar echt geld te gaan, kan heel goed zonder de tool, maar de tool kan onmogelijk zonder dit proces."
- Er is een voortdurende spanning tussen het pragmatische gebruik van de tool door stedelijke beleidsmakers en de wetenschappelijke theorie die vraagtekens plaatst bij de betrouwbaarheid van de gebruikte kengetallen. Met de toenemende rol van gemeenten, die steeds meer taken te verstouwen krijgen, heeft 'de polder' er een speler van formaat bij, die behoefte heeft aan beleidsondersteunende kennis. Het verschaft de TEEB-Stad tool potentie.
- De taal die we spreken, bepaalt de reikwijdte van ons denken. Een kwalitatief goed verhaal is onmisbaar voor (en aanvullend op) het uitdragen van de kwantitatieve uitkomsten van de TEEB-Stad tool. De tool geef een kwantitatieve invulling van het belang van stadsgroen. Kwalitatieve beschrijvingen over het belang van groen worden met de tool hard gemaakt, en 'platgeslagen' in een rijtje cijfers. Omgekeerd kan de tool niet zonder een kwalitatief goed verhaal, dat het verhaal achter de 'platgeslagen' cijfers bloot legt. Er is, met andere woorden, geen kwantiteit zonder kwaliteit en er is geen kwaliteit zonder kwantiteit.

Referenties

- Barber, B. 2014. *Als Burgemeesters zouden regeren. Haperende Staten, opkomende Steden*. Amsterdam, Nieuw Amsterdam.
- BCI. 2013. *Bronvermelding Kengetallen TEEB-stad tool*. Nijmegen, Buck Consultants International.
- Blaeij, A. de en M. van der Heide. 2008. Uitkomsten MKBA vaak overschat. *Economisch Statistische Berichten*, 93 (4541), pp. 503-505.
- Blaeij, A.T. de, N.B.P. Polman en M.H. Borgstein. 2012. *Advies BIZ-buitengebied: Samen investeren in de Gastvrijheidseconomie*. Den Haag, LEI Wageningen UR, publicatie 12-071.
- Blaeij, A. en R. Verburg. 2011. *Voor- en Nadelen van het Gebruik van Natuurpunten bij het Bepalen en Monetarisieren van Natuureffecten*. Den Haag, LEI Wageningen UR, LEI-nota 11-113.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal. 2001. *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Zesde, herziene druk. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Brouwer, R. en F.A. Spaninks. 1999. The validity of environmental benefits transfer: further empirical testing. *Environmental and Resource Economics*, 14 (1), pp. 95-117.
- Chen, D., X. Wang, M. Thatcher, G. Barnett, A. Kachenko en R. Prince. 2014. Urban vegetation for reducing heat related mortality. *Environmental Pollution*, 192 (September 2014), pp. 275-284.
- Colombo, S. en N. Hanley. 2008. How can we reduce the errors from benefits transfer? An investigation using the choice experiment method. *Land Economics*, 84 (1), pp. 128-147.
- Eerd, C. van. 2012. Poen voor groen: De kosten en de baten van groen in een stedelijke omgeving. *B&G magazine*, maart/april 2012, pp. 18-20.
- Hamers, D., L. Bijlsma en A. van Hoorn. 2013. *Planobjectivering. Een nieuw Instrument voor de ruimtelijke Analyse van stedelijke Projecten in aanvulling op de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse*. Den Haag, PBL, Publicatienummer 882.
- Heertje, A. 2007. *Economie in een Notendop*. Amsterdam, Prometheus.
- Johnston, R.J. en R.S. Rosenberger. 2010. Methods, trends and controverses in contemporary benefit transfer. *Journal of Economic Surveys*, 24 (3), pp. 479-510.
- Meier-Boschaart, M. 2013. Investeren in groen: En nu de baathouders vinden. *Vitale Groene Stad*, 1 (1), pp. 12-15.
- Melman, Th.C.P., C.M. van der Heide, L.C. Braat en H.A. Udo de Haes. 2010. Ecosysteemdiensten: nieuw anker voor omgevingsbeleid? *Landschap*, 27 (4), pp. 209-219.
- Merkx, L. 2013. Een Kosten-Baten Analyse maak je in één dagdeel. *Vitale Groene Stad*, 1 (1), pp. 16-17.
- Ministerie van LNV. 2006. *Kentallen Waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap; Hulpmiddel bij MKBA's*. Rotterdam, Witteveen en Bos.
- Oosterhuis, F. en A. Ruijs. 2015. *Natuurlijk Kapitaal Nederland. Een conceptuele Verkenning en Afbakening van het TEEB-Kader*. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. 2010. *Wat natuur de mens biedt. Ecosysteemdiensten in Nederland*. Bilthoven en Den Haag, Publicatienummer 500414002.
- PBL. 2012. *Gezondheid in Maatschappelijke Kostenbatenanalyses van Omgevingsbeleid*. Den Haag, Publicatienummer 550051004.
- Pronk, A. en C. van Dijk. 2008. *Bomen en planten voor een betere luchtkwaliteit*. <http://edepot.wur.nl/22878>.
- Romijn, G. en G. Renes. 2013a. *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse*. Den Haag, CPB / PBL.

- Romijn, G. en G. Renes. 2013b. *Plannen voor de Stad. Een multidisciplinaire Verkenning van de Effecten van Verstedelijkingsprojecten op het Functioneren van een Stad*. Den Haag, CPB / PBL.
- Rouwendal, J. en J.W. Weijsschede. 2008. *The Costs and Benefits of providing open Space in Cities*. Den Haag, CPB, no. 98.
- Rouwendal, J. en J.W. Weijsschede-Van der Straaten. 2013. What can hedonic analysis tell us about the value of landscapes? pp. 224-244. In: C.M. van der Heide en W.J.M. Heijman. *The Economic Value of Landscapes*. London en New York, Routledge.
- Shackleton, S., A. Chinyimba, P. Hebinck, C. Shackleton en H. Kaoma. 2015. Multiple benefits and values of trees in urban landscapes in two towns in northern South Africa. *Landscape and Urban Planning*, 136, pp. 76-86.
- Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz. 2009. *Natuureffecten in de MKBA's van Projecten voor integrale Gebiedsontwikkeling*. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 500141004.
- Slootweg, R. en P. van Beukering, 2008. *Valuation of ecosystem services and strategic environmental assessment; lessons from influential cases*. Utrecht, Netherlands Commission for Environmental Assessment.
- Taylor, M.S., B.W. Wheeler, M.P. White, T. Economou en N.J. Osborne. 2015. Research note: Urban street tree density and antidepressant prescription rates – A cross-sectional study in London, UK. *Landscape and Urban Planning*, 136, pp 174-179.
- TEEB.stad. 2012. *Groen loont met TEEB Stad. Gemeenten redeneren, rekenen en verdienen met de baten van Natuur en Water*. Witteveen en Bos.
- TEEB.stad. 2013. *Van TEEB-stad naar TEEB-stad tool. Inzicht in de Waarde van Groen in de Stad*. Platform31.
- Veldwerk Optimaal. 2013. *Bezuinigingen openbaar Groen*. 's Hertogenbosch (beschikbaar via internet: <http://www.zlto.nl/media/default.aspx?zlto/org/3009/mediaitem>).
- Vries, S. de, J. Maas en H. Kramer. 2009. *Effecten van nabije Natuur op Gezondheid en Welzijn. Mogelijke Mechanismen achter de Relatie tussen Groen in de Woonomgeving en Gezondheid*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur 7 Milieu, Rapport 91.
- Zoest, J. van en M. Hopman. 2014. Taking the economic benefits of green space into account: The story of the Dutch TEEB for Cities project. *Urban Climate*, 7 (March 2014), pp. 107-114.

Bijlage 1: De TEEB- Stad tool

De startpagina van de tool (<http://www.teebstad.nl/>) onderscheidt vier fasen:

1. Verken de waarde van groen en water door zelf maatregelen in te vullen.
2. Zie de uitkomst in euro's en vergelijk verschillende scenario's.
3. Bekijk de formules voor extra uitleg.
4. Print het overzicht en overtuig de baathouders.

De tool kan gestart worden door een email-adres op te geven, waarna de gebruiker van de tool een email met daarin de link ontvangt. Na het aanklikken van de link opent zich een webpagina waarmee voor ruimtelijke inrichtingsplannen de maatschappelijke baten van groen en watermaatregelen in de stad kunnen worden berekend. De tool vraagt de gebruiker een plan aan te maken, waarna gevraagd wordt naar de titel van het plan, en een omschrijving ervan. Vervolgens kan de gebruiker per plan scenario's aanmaken, en voor ieder scenario kunnen de baten bepaald worden. Dit doet de gebruiker door een zestal categorieën na te lopen: (i) Gezondheid; (ii) Energieverbruik; (iii) Waarde van woningen; (iv) Recreatie en vrije tijd; (v) Sociale cohesie; en (vi) Waterhuishouding. Als alle categorieën zijn nagelopen, kan met één klik op de knop een eindtabel van het aangemaakte plan gegenereerd worden, waarin per scenario de totale baten over de zes categorieën zijn opgeteld. Dit totaalbedrag geeft de contante waarde van de monetaire baten over 30 jaar weer. De contante waarde – de waarde op dit moment van een bedrag dat in de toekomst beschikbaar komt – is vastgesteld op het prijspeil van 2013.

Tot slot verschaft de tool tips om samen met de baathouders het gesprek aan te gaan over de realisatie van het plan en welke rol zij daarin kunnen spelen. Zo wordt geadviseerd om niet vanuit het belang van groen te redeneren, maar vanuit de effecten die stadsgroen heeft. Of: "Gebruik de TEEB-stad tool om binnen de gemeentelijke organisatie draagvlak te krijgen en financiële ruimte te zoeken vanuit verschillende gemeentelijke belangen, zoals welzijn, duurzaamheid, gezondheid, waterbeleid, etc."

Hieronder gaan we dieper in op de zes categorieën van baten waarop de TEEB-Stad tool is gebaseerd.

Ad (i): Gezondheid

Gezondheid wordt in de tool door een tweetal hoofdcategorieën weerspiegeld, namelijk betere luchtkwaliteit door afvang van fijnstof en minder huisartsbezoeken. Bij de afvang van fijnstof maakt de tool onderscheid tussen bomen, gras, riet en groene daken. Klikte de gebruiker op de categorie 'bomen', dan wordt hem of haar de vraag voorgelegd hoeveel bomen (van meer dan 10 meter) hij/zij wenst aan te leggen. En of deze bomen binnen of buiten de bebouwde kom worden geplant. Stel de gebruiker heeft het plan om 30 bomen binnen de bebouwde kom aan te planten, dan berekent de tool wat de baten ervan zijn. In dit hypothetische geval geeft de tool als uitkomst: "Bij 30 bomen, is het effect 3,00 kg fijnstofafvang per jaar. Met als voordeel voor bewoners, bedrijven (arbeidsuitval), verzekering en overheid € 18.739,- contante waarde (over 30 jaar)." De tool maakt daarbij gebruik van een kengetal van 0,1 kilogram fijnstof afvang per volgroeide boom. De berekening is vervolgens: 30 bomen × 0,1 = 3,0 kilogram fijnstofafvang. De monetaire baten die dit oplevert, zijn € 403,- per kilogram fijnstof (kengetal). In totaal gaat

het dus om € 1.209,- per jaar ($3,0 \times € 403,-$). De tool gaat uit van een looptijd van 30 jaar, en een discontovoet van 5,5%. In plaats van elke toekomstige waarde over 30 jaar afzonderlijk te verdisconteren, gebruikt de tool één discontofactor van 15,5. Dit is het rekenkundige equivalent van jaarlijkse baten die gelijkmatig optreden over de looptijd van 30 jaar. Kortom, over 30 jaar bedragen de baten € 18.739 ($€ 1.209 \times 15,5$).

Vergelijkbare berekeningen zijn mogelijk voor gras (in hectare, binnen of buiten de bebouwde kom), riet (in hectare, binnen of buiten de bebouwde kom) en groene daken (in m², binnen of buiten de bebouwde kom).

Gezondheidseffecten door minder huisartsbezoek worden bepaald door de toename van het natuurareaal.¹² Meer specifiek, de gebruiker krijgt de vraag voorgelegd: "Hoeveel natuurareaal wilt u aanleggen? (als percentage van een gebied van 2.827 hectare). Deel het aantal hectare nieuw natuurareaal door 2.827. Vermenigvuldig met 100 en vul dit getal in." Omdat de relatie tussen groen en gezondheid eerder is onderzocht voor een woonomgeving van 2.827 hectare, wordt de gebruiker gevraagd zijn plan om te rekenen naar deze specifieke verhouding. Vervolgens wordt gevraagd hoeveel inwoners er zijn binnen een straal van 3 km van de maatregel. Deze 3 km is een ruwe 'vertaling' van de eerder genoemde 2.827 hectare. De berekening is gebaseerd op de aanname dat 1% toename van de hoeveelheid groen binnen 3 km van de woning leidt tot 1,5% afname van het aantal huisartsbezoeken (kengetal).

Ad (ii): Energieverbruik

Deze baten hebben betrekking op de positieve effecten van (i) een bomenrij en (ii) groene daken op het energieverbruik. Het idee van de bomenrij – niet nader gespecificeerd – is dat deze beschutting biedt tegen een koude wind, en dat hierdoor wordt bespaard op de energierekening. De tool maakt onderscheid tussen bomen die op niet meer dan 50 meter van de woning komen te staan, en bomen op een afstand van tussen de 50 en 100 meter van de woning. Voor bijvoorbeeld 30 woningen leidt een bomenrij op minder dan 50 meter tot 1.440 m³ minder gasverbruik per jaar, met als financieel voordeel een bedrag van € 8.481,- contante waarde (over 30 jaar). Komt deze bomenrij op een afstand van 50 tot 100 meter van de woningen te staan, dan is het effect 1.080 m³ minder gasverbruik per jaar, oftewel € 6.361,- contante waarde (over 30 jaar).

Bij het onderdeel groene daken gaat het in het bijzonder om het isolerend effect ervan. De omvang van dit effect is, zo merkt de tool op, afhankelijk van het type weer, soort woning, oppervlakte van het dak en de locatie. De tool vraagt de gebruiker hoeveel woningen een groen dak krijgen. Gaat het om bijvoorbeeld 30 woningen, dat levert dit de bewoners over 30 jaar een gezamenlijk voordeel op van € 14.136,- (contante waarde).

Ad (iii): Waarde van woningen

Deze derde categorie heeft betrekking op de verhoogde vastgoedwaarde van bestaande of nieuwe woningen. Deze verhoging kan het gevolg zijn van uitzicht op een groenlijn, park of waterplas, maar ook door de nabijheid van een park of waterplas of doordat de woning grenst aan een kanaal.¹³ In elke situatie vraagt de tool de gebruiker hoeveel woningen het betreft en wat de gemiddelde WOZ-waarde ervan is. Als kengetallen worden gebruikt: 5% waardestijging bij uitzicht op groenlijn, 6% waardestijging bij nabijheid van park of waterplas, 8% waardestijging bij uitzicht op park of waterplas, en 12% waardestijging bij grenzend aan kanaal.

Ad (iv): Recreatie en vrije tijd

¹² Onduidelijk is wat precies met natuurareaal wordt bedoeld. Betekent de aanleg van een stadspark uitbreiding van het natuurareaal?

¹³ Bij nabijheid van een park of waterplas gaat de tool ervan uit dat bij een park of waterplas van enige omvang een uitstralingsgebied van 400 meter geldt.

Stedelijk groen voorziet in recreatiebehoeften. De tool maakt onderscheid tussen (i) meer recreatiemogelijkheden door nieuw groen of een kwaliteitsverbetering van bestaand groen, en (ii) meer inkomsten voor ondernemers door het vergroenen van winkelstraten (waardoor klanten meer willen betalen voor een product dan in een winkelstraat waar geen groen voorkomt). Wanneer het nieuw groen betreft, wordt gevraagd om hoeveel hectares het gaat en hoeveel *nieuwe* recreanten per hectare per jaar verwacht wordt. Stel dat het 5 hectare betreft, waardoor er jaarlijks per hectare 10 nieuwe recreanten bijkomen, die ieder een betalingsbereidheid van € 1,13 (kengetal) hebben, dan berekent de tool de toegenomen baten als volgt: $5 \times 10 \times 1,13 = € 56,5$. Met een discontofactor van 15,5 bedragen de monetaire baten van het nieuwe groen over 30 jaar $€ 56,5 \times 15,5 = € 875,-$ (afgerond). Voor kwaliteitsverbetering van *bestaand* groen gelden vergelijkbare berekeningen.

Toegenomen inkomsten voor ondernemers door het vergroenen van winkelstraten worden bepaald door het aantal winkels in de desbetreffende winkelstraat te vermenigvuldigen met de omzetsijging die het gevolg is van het nieuwe groen. Een voorbeeld: stel dat de vergroening invloed heeft op 10 winkels die een gemiddelde omzet hebben van € 50.000,-. De gemiddelde omzetsijging voor ondernemers door een groenere winkelstraat is 9% (kengetal). Dat betekent dat de totale omzetsijging gelijk is aan $10 \text{ winkels} \times € 50.000,- \times 0,09 = € 45.000,-$. De winst over deze omzet is 5% (kengetal), wat betekent dat de jaarlijkse winst met € 2.250,- toeneemt ($5\% \times € 45.000,-$). Over 30 jaar is dit bedrag gelijk aan € 34.875,- ($15,5 \times € 2.250,-$).

Ad (v): Sociale cohesie

Met sociale cohesie doelt de tool op 'de mate van verbondenheid en solidariteit binnen groepen en gemeenschappen'. Het idee is dat groen en water hierop een positief effect hebben. De tool maakt dit specifiek door de vermeden verhuiskosten en de vermeden delictskosten te berekenen die het gevolg zijn van een toename van plantsoen en/of waterareaal.¹⁴ Stel dat de relatieve toename van het plantsoenareaal met 0,03 toeneemt (dat wil zeggen: het aantal hectare nieuw plantsoenareaal (= 3 hectare) gedeeld door de totale oppervlakte van de woonwijk (= 100 hectare)). En stel ook dat de wijk 5.000 inwoners telt. Dan is de berekening als volgt:¹⁵ $0,03 \times 5.000 \times 0,55 = 82,5$. Het kengetal 0,55 is gebaseerd op de aanname dat 1% toename van het plantsoenareaal (plantsoen < 3 hectare) leidt tot 0,55% stijging van de sociale cohesie in de wijk. Vervolgens wordt de impact op sociale cohesie vermenigvuldigd met (i) het gemiddelde sociaal vertrouwen in Nederland (dat – gemeten op een schaal van 1 tot en met 5 – voor een gemiddelde wijk rond de 3 ligt), (ii) het aantal minder verhuizenden als gevolg van de toegenomen sociale cohesie (= 0,021), en (iii) de vermeden verhuiskosten per verhuizende (= € 3.007). In formule: $82,5 \times 3 \times 0,021 \times € 3.007 = € 15.628,-$ per jaar. De contante waarde over 30 jaar is € 242.247,- (= € 15.628,- \times 15,5).¹⁶

Door de toename van het plantsoenareaal dalen de straatroven. Gaan we opnieuw uit van een plantsoentoename van 3 hectare in een wijk van 5.000 inwoners dan leidt dit tot 2,23 minder straatroven per jaar, en bedragen de maatschappelijke baten over 30 jaar € 51.789,- (contante waarde).

Ad (vi): Waterhuishouding

Door stadsgroen en -water neemt de waterbergingscapaciteit toe en de kans op overstromende sloten af. Dit heeft een positief effect op de stedelijke waterhuishouding. Wanneer door nieuw stadsgroen de jaarlijkse kans op wateroverlast met 4% afneemt en 100 huishoudens profiteren

¹⁴ In Nederland mag er dan (tot op zekere hoogte) een negatief verband worden verondersteld tussen stadsgroen en delictpleging, dat is zeker niet overal het geval. In Zuid-Afrika, bijvoorbeeld, heerst met name bij vrouwen het beeld dat plantsoenen en stadsparken criminaliteit in de hand werken (zie Shackleton et al., 2015).

¹⁵ Onduidelijk is wat er met 'de wijk' wordt bedoeld.

¹⁶ Punt hierbij is dat vermeden verhuiskosten niet als maatschappelijke baat mogen worden meegerekend omdat de vermeden verhuiskosten tegelijkertijd leiden tot misgelopen inkomsten voor verhuisbedrijven en aannemers. Er vindt dus herverdeling van welvaart plaats, in plaats van louter welvaartswinst.

van deze afname, dan zijn verspreid over 30 jaar de maatschappelijke voordelen hiervan € 1.487.752,- (contante waarde). Het kengetal dat hierbij gebruikt wordt, is € 23.996,- vermeden herstelkosten per huishouden. Bovendien komt door toenemende waterbergingscapaciteit minder regenwater in het riool terecht, waardoor bespaard wordt op rioolwaterzuiveringskosten. Dit geldt overigens alleen wanneer de rioleringscapaciteit tekort schiet. Wanneer dit het geval is, en het nieuwe stadsgroen voegt 20 m³ waterbergingscapaciteit toe, dan bedragen over 30 jaar de uitgespaarde rioleringskosten € 201,- (contante waarde). Hierbij wordt gerekend met een kengetal van € 0,65 per 1 m³ dat het kostenverschil weergeeft tussen regenwaterafvoer via oppervlaktewater (gemaal) en via riolering.

Bijlage 2: Verslag werkconferentie 'Investeren in een groene buitenruimte'

Donderdag 12 Maart 2015, 13.00 – 17.00, WTC Almere

Op 12 maart 2015 hebben het Planbureau voor de Leefomgeving en Platform 31 een werkconferentie georganiseerd getiteld 'Investeren in een groene buitenruimte' in het WTC in Almere. Het doel van deze werkconferentie was om de resultaten van de evaluatie van de TEEB-Stad Tool te presenteren en om met aanwezigen van gedachte te wisselen over de vraag hoe het maatschappelijk belang van groen op een transparante en zorgvuldige manier kan worden gewaarborgd in besluitvormingsprocessen. Welke informatie is daarbij nodig, hoe kan de TEEB-Stad tool daar een rol bij spelen, waar zitten belemmeringen en waar zitten oplossingen om waarden van groen te koppelen aan besluitvormingsprocessen? Hoe kunnen bestuurders of ambtenaren deze waarden borgen? En wat zijn goede en inspirerende voorbeelden? Lessen van deze workshop zijn behulpzaam voor het PBL-programma Natuurlijk Kapitaal Nederland alsmede voor de derde fase van het TEEB-stad project.

De bijeenkomst, waaraan ca. 75 deelnemers deelnamen, bestond uit een plenair gedeelte en vier parallele workshops waarin de deelnemers actief vanuit verschillende perspectieven discussieerden over het integreren van groen in (lokale) besluitvorming. Dit verslag doet verslag van de belangrijkste lessen en geeft een aantal impressies van de presentaties en discussies.

Het plenaire gedeelte in vijf quotes

Henk Mulder

"Het geboortekaartje van deze stad is het groen. Groen is in Almere echt een voorinvestering geweest. Deze beweging zetten we door met het programma van Growing Green Cities. Wij merken dat het erg belangrijk is dat je de waarde van groen hard kan maken. We hebben slechte ervaringen met MKBA's en snakken naar een andere methodiek. Daarom zijn we ook blij met TEEB-stad en een werkconferentie als deze in onze stad."

Hans Rutten

"De biodiversiteit is onder de maat. Gelijktijdig blijft het natuurlijk kapitaal onderbenut. We moeten af van het 'of-of denken', niet naar 'en-en denken' maar naar 'via-via denken'."

Rachelle Eerhart

“Groen Dichterbij gaat over mensen die een beetje klungelen in het groen. Wat is daarvan de bijdrage aan de biodiversiteit? Dat is erg lastig vast te stellen. Wel zorgt het voor de vermaatschappelijking van het groen, waardoor groen meer van de mensen wordt.”

Arjan Ruijs

“De TEEB-stad tool helpt bij het aangaan van gesprekken met anderen over de kosten en baten van groen. De tool wordt vooral gebruikt binnen de gemeente en nog weinig in gesprek met andere partijen. Niemand ziet de tool als louter een rekeninstrument, maar vooral ook als een communicatiemiddel en procestool, een bewustwordingsinstrument en soms ook als een marketinginstrument, waarmee het belang van groen onder de aandacht wordt gebracht.”

Titia Wolterbeek

“Ik kreeg als titel voor deze workshop mee ‘guerilla vergroenen’. Maar ik wil niet vergroenen. Ik wil Nederland weer kleurrijk maken. Kleurrijk groen voor vlinders, bijen en mensen. Daarom krijgt iedereen van mij een zakje wild bloemenmengsel mee.”

Workshop 1: Perspectief Nationaal beleid

Wat betekenen de Natuurvisie en Omgevingswet voor groen en de stad?

Door: Hans Rutten (Ministerie van Economische Zaken).

De gedeelde uitdaging van de aanwezigen zit vooral in de vraag hoe integrale plannen, mede vorm gegeven vanuit de samenleving, tot stand kunnen komen in een sectoraal verkokerde overheid en welke rol diezelfde overheid in deze plannen kan spelen. De discussie tijdens de workshop ging over voorbeelden en lessen die oplossingsrichtingen boden voor het beantwoorden van deze vraag.

Een inspirerend voorbeeld kwam uit Zwolle waar de ontwikkeling van structuurplannen niet sectoraal maar vanuit een gebiedsperspectief is ingestoken. Hierbij wordt gekeken naar mogelijkheden en behoeftes voor de gebieden, want “in het gebied zelf komt alles samen”. Vanuit een gebiedsperspectief werk je automatisch integraal. Je komt zo in een vroeg stadium tot een gemeenschappelijke agenda en tot gewogen plannen. Je moet, zeker vanuit de groensector, wel alert zijn op wat er op de agenda staat en hoe je nieuwe ideeën inbrengt. Een ander voorbeeld is de gemeente Ommen die bij haar structuurvisies niet de eerste stap heeft gezet, maar vijf landgoederen om integrale landgoedvisies heeft gevraagd. In Ommen is 20% van de grond particulier landgoed, en om te voorkomen dat hun – vaak interessante en integrale plannen – botsen met het gemeentelijk bestemmingsplan wordt eerst hun visie gevraagd, voordat de gemeente met haar plannen komt. Uit Leiden kwam een voorbeeld van een groep bedrijven die gezamenlijk kozen voor een groene inrichting van hun bedrijventerrein dat aantrekkelijk is voor de medewerkers. De bedrijveninvesteringszone (BIZ) is een instrument dat hierbij helpt.

De crux bij dit soort initiatieven is hoe je multidisciplinaire teams of overlegstructuren opzet, het proces organiseert en integraliteit inbakt. Organiseer gebiedsteams die een opdracht meekrijgen die integraliteit vraagt – óók binnen de overheid zelf. Deze insteek zie je momenteel vaker opkomen. Natuurmonumenten maakt nu bijvoorbeeld een verandering door waarbij ze minder opereren vanuit een sectoraal gedachtegoed, maar vanuit een ‘mutual gains’ concept. Belangrijk daarbij is dat je niet de maximalisatie van eigen baten nastreeft, maar het vergroten van de gezamenlijke taart waarbij je zelf een groter deel krijgt dan in geval van een sectorale aanpak. Het onderwijs moet deze integrale aanpak volgen, en minder inzetten op sectorale kennisoverdracht.

Ministeries en gemeentes zijn vaak nog niet zo georganiseerd. Daarnaast hebben veel organisaties een sectorale opgave waar ze op afgerekend worden. Dit werkt samenwerking en de zoektocht naar meekoppelende belangen tegen.

Een vraag die naar boven komt is hoe je als overheid samenwerking faciliteert. In Overijssel faciliteert de provincie processen voor de leefbaarheid van het buitengebied door kleine subsidies beschikbaar te stellen voor samenwerking; dit zet een beweging in gang en heeft geleid tot nieuwe gebiedscoalities. Noord-Holland besteedt dit soort processen niet uit, maar neemt ze zelf ter hand. Zuid-Holland faciliteert dit door regelvrije ruimtes op te zoeken waar pilots mogelijk zijn. Hiervoor zetten zij gebiedsdeals op en voegen zij subsidiepotjes samen. Een belangrijke vraag hierbij is hoe je dit soort initiatieven kunt veralgemeniseren. Een 'Green Deal' aanpak voor gemeentelijke groeninitiatieven kan nuttig zijn. Hierbij pakken betrokken partijen, inclusief de overheid, gezamenlijk de belemmeringen aan die realisatie van deze initiatieven in de weg staan.

Bij veel initiatieven is de aanwezigheid van een neutrale tussenpersoon van belang. Deze kan de link leggen tussen aanbieders van groenideeën, vragers ervan en de politiek. Deze helpt ook om commitment te krijgen voor het thema van groen in de stad. Eenmaal gecommitteerd, is het vaak eenvoudig om ook de financiële middelen te vinden.

Tenslotte wordt beargumenteerd dat natuurwetgeving niet belemmerend hoeft te zijn voor (economische) investeringen in de publieke ruimte. Zaak is wel om vanaf het begin rekening te houden met juridische kaders en het schaalniveau waarop je moet werken. De belemmering zit soms minder in de natuurwetten, maar meer in het GLB of de PAS. Een ander punt is dat afweging tussen verschillende doelstellingen (groen versus rood) dikwijls niet mogelijk is door strikte juridische kaders.

Tot slot is in het landelijk gebied is de verhouding tussen natuurorganisaties en boeren vaak gepolariseerd. In de stad is dit minder een probleem. Daar moet het eenvoudiger zijn om coalities te kweken.

Workshop 2: Perspectief gemeentelijke besluitvorming

Naar een nieuwe samenwerking tussen gemeente en burgers

Door: Tom Voorma (gemeente Den Haag, informeel aanspreekpunt stadslandbouw) en Wessel Tiessens (groene helden buurttuin).

De workshop is opgedeeld in drie vragen: wat willen we, wat bieden we en wat zijn de blokkades of deals? Deze vragen komen aan de orde voor gemeenten, bedrijfsleven en burgers. De discussie laat al snel zien dat er cultuurverschillen zijn tussen de drie hierboven genoemde partijen. Het beoordelingssysteem verklaart bijvoorbeeld het gedrag van veel ambtenaren; het volgen van het kader is belangrijker dan het helpen van een burger met een vraag die buiten die kaders valt. Voor veel partijen is het gemeentehuis ontoegankelijk. Zij hebben behoefte aan een aanspreekpunt binnen de gemeente die oude structuren kan doorbreken. De gemeenteambtenaar heeft de potentie om als spil in het web te fungeren, alleen is het vinden van de juiste ambtenaar voor veel burgers moeilijk. De gemeente als netwerkpartner wordt geschetst als goed toekomstbeeld.

Er zijn voorbeelden waar dit ook zo wordt opgepakt. De gemeenten Den Haag en Rotterdam brengen momenteel stadslandbouw en andere duurzame/groene initiatieven in de stad in kaart en helpen zo de partijen om elkaar onderling te vinden. Lokale initiatiefnemers ervaren het af en toe langskomen van de gemeente al als een blijk van waardering. Lintjes knippen en lintjes

uitdelen zien zij als een laagdrempelige manier vanuit de gemeente om burgerinitiatieven te steunen.

Andere punten die naar voren kwamen:

- Schotten tussen de verschillende budgetten vormen een belangrijk obstakel. Koppel doelen en budgetten aan elkaar. Deals met gemeenten kunnen in theorie gesloten worden op ‘voorinvesteringen’ – bijvoorbeeld wanneer burgers de gemeente werk uit handen nemen op het gebied van riolering.
- Een gezamenlijk loket of startpagina voor groeninitiatieven – toegeschreven op de burger – kan voorkomen dat elk initiatief het wiel opnieuw uitvindt. Dit is nu aan de orde voor stadslandbouw in Den Haag.
- Hoe kunnen burgervragen sneller worden opgemerkt? Dit is niet alleen een probleem voor gemeenten maar ook voor andere overheidslagen. Een dilemma daarbij is dat gemeenten grenzen behoren te trekken bij wat burgers zelf kunnen of mogen doen.
- Het is nodig om het positieve verhaal te vertellen en voorbeelden te noemen. Benadruk niet alleen wat niet goed gaat.

Een aantal obstakels die voor de verschillende partijen werden genoemd zijn:

Obstakels voor burgers

- Nee-zeggens zorgen voor de-motivatie
- Allemaal verschillende afdelingen
- Plan past niet in kaders
- Risicomidgend gedrag van gemeenten
- Geen geld voor plannen

Obstakels voor bedrijfsleven

- Geen zicht op toekomstwaarde (vooral voor frontrunners)
- Alleen blik op korte termijn winst: (plannen worden afgedaan als onzin)
- Geen level playing field
- Kwaliteitscontroles – bij experimenten zouden deze soms flexibeler mogen.

Obstakels voor gemeenten

- Regels
- Vrijheid/mandaat
- Aansprakelijkheid/eigenaarschap
- Gebrek aan burgerinitiatief
- Persoonlijke voorkeur wethouder

Workshop 3: Perspectief gebiedsontwikkeling van de stad

Welke plek heeft groen in de grondexploitatie en in de MKBA?

Door: Edwin Buitelaar (PBL, Amsterdam School of Real Estate), Frans Sijtsma (RuG).

Wat is het mensen waard om te wonen in het groen? Mensen willen verschillende soorten groen en groen is één van de factoren die woonkeuzes bepalen. In de grondexploitatie (grex) wordt groen gezien als kostenpost. Groen is vaak een ondergeschoven kindje. Zij wordt echter mogelijk belangrijker bij meer organische stedelijke ontwikkelingen. Een belangrijke kostenpost van de grex is het woon- en bouwrijp maken van de grond. Op dat moment is inbedding van groene keuzes al van belang. De groensector moet dus al in een vroeg stadium aan tafel zitten.

Het proces van gebiedsontwikkeling kent vier hoekpunten: (i) stedenbouwkundig ontwerp, (ii) programma van eisen, (iii) draagvlak en (iv) grex. Dit proces duurt vaak lang en vraagt op verschillende momenten om een beslissing. Groen is dan vaak het kind van de rekening. Zoek voor oplossingen hiervoor naar mogelijkheden om groene investeringen via een ander systeem te bekostigen, bijvoorbeeld via koppeling met de WOZ-inkomsten. Kijk ook naar de mogelijkheid om groen aan te wijzen als ‘bovenwijkse’ voorziening die niet alleen ten goede komt aan de wijkbewoners, maar waarvan de baten verder reiken dan de grenzen van de woonwijk.

In de afweging met een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) kunnen vaak niet alle effecten worden gemonetariseerd maar wel gekwantificeerd. Een combinatie van een MKBA en multicriteria analyse (in de vorm van een soort MCKBA) is dan een optie. Belangrijk daarbij is

dat zowel harde als zachte waardes beter worden gemeten; dit gebeurt slechts in een deel van de gemeentelijke plannen. Koppel daarbij de financiële kosten en baten van een project aan de 'zachte' waardes. Kijk daarbij ook naar het ruimtelijk schaalniveau en bedenk dat veel 'zachtere' waardes van groen op hoger schaalniveau baten opleveren (bijvoorbeeld gezondheid en waterberging). Bekijk dus op welk schaalniveau effecten optreden en betrek betrokkenen van dat schaalniveau bij de gebiedsontwikkeling. Belangrijke categorieën van deze 'zachte' baten zijn biodiversiteit en beleving. Biodiversiteit is een ethisch geladen begrip en daarmee slecht meetbaar, maar effecten van ingrepen op biodiversiteit zijn wel veelvuldig onderzocht. Een mogelijkheid om biodiversiteit mee te nemen in de afweging is door het aantal ecologisch gewogen hectares groen mee te nemen, waarmee je nagaat wat het ecologisch effect (baat) van je investering is.

Workshop 4: Perspectief vanuit maatschappelijke partners

Waarom en hoe kunnen burgers en bedrijven investeren in, meesturen aan en verantwoordelijkheid nemen voor groen in de stad?

Door: Stef Spigt ('Marktmeester' van IJburg, lokale verbinder bij een zorgorganisatie in Amsterdam) en Rachelle Eerhart (Groen dichterbij, IVN).

De deelnemers aan de workshop hebben een aantal gedeelde vragen. Hoe betrek je burgers bij het creëren van groen? Hoe creëer je daarvoor ruimte en ontvankelijkheid? Moet je burgers actief verleiden of gewoon loslaten? Hoe keer je de trend van de bezuinigingen? Wat zijn de motieven en omstandigheden die bepalen of partijen meedoen? Hoe belangrijk is het meten van effecten?

Stef Spigt had in IJburg als marktmeester de rol van community manager, die bijdraagt aan de ambitie van 'een wijk zonder scheidslijnen' en het brengen van leven in de wijk. Daarvoor kon hij schakelen tussen organisaties en was aanspreekpunt en verbinder voor bewoners. Hij benoemt de volgende lessen en werkende bestanddelen van deze functie:

- Gedeelde visie als bindend element
- Bestuurders die wat willen
- Vertrouwen geven en samen opbouwen
- Draggers en schragers in wisselende coalities
- Rituelen bevestigen
- Boter bij de vis (deelnemen = betalen)
- Ongeplande ruimte bevechten
- Zwervers in de hiërarchie

Bij zo'n functie helpt het om een potje 'strooigeld' beschikbaar te hebben – een potje dat snel en met weinig verantwoording in kleine bedragen is uit te keren aan bewonersinitiatieven. Dat helpt aanzienlijk om vertrouwen te winnen, betrokkenheid te creëren en snel zichtbare resultaten te realiseren. Een andere les is dat zo'n functie van marktmeester / initiatievenmakelaar nodig blijft. Als dit stopt dan zakt ook het hele opgebouwde proces in elkaar en dat is zonde.

Groen hoeft niet altijd onderwerp te zijn van zo'n wijkinitiatief. Groen kan er wel een plek in krijgen en het kan ook oplossingen bieden voor andere problemen of ambities in de wijk (bijv. als ontmoetingsplek, om sociale cohesie te versterken of om buurtactiviteiten rondom te organiseren). Dus ook als groen geen onderwerp is, kan het toch belangrijk zijn en een rol krijgen.

Plenaire afsluiting

In een korte plenaire terugkoppeling wordt een aantal algemene lessen en observaties uit de workshops benoemd:

- Een lokale initiatievenmakelaar / marktmeester, iemand die onafhankelijk vanuit gezamenlijke ambities opereert, is belangrijk voor het faciliteren van burgerinitiatieven. Het mooiste is wanneer deze initiatievenmakelaar / marktmeester wordt gefinancierd door de betrokkenen in het gebied zelf.
- Er zijn vaak genoeg gegevens, middelen en inzichten beschikbaar om groen tastbaar en kwantificeerbaar te maken in plannen en afwegingen.
- Om groen een plek te geven gaat het voor een belangrijk deel om het organiseren van het proces. Maak bijvoorbeeld Green Deals om belemmeringen in dit proces te identificeren en aan te pakken. Deze Green Deals zijn bij uitstek de brug tussen visie en regelgeving.
- Meer pragmatisme – ga gewoon aan de slag. Het gaat om de business case, dat partijen tot een deal komen, niet om de MKBA en de kengetallen. Deze kunnen een rol spelen, maar zijn niet allesbepalend. Als de partijen eenmaal geëncouraged zijn en plannen zien zitten, is het vaak mogelijk de middelen er voor te vinden.

Tot slot: de dag heeft voor het PBL-programma Natuurlijk Kapitaal Nederland en voor het TEEB-Stad project interessante voorbeelden opgeleverd die laten zien waar en onder welke omstandigheden 'groen' een sterkere plek kan veroveren in gemeentelijke besluitvorming. Lessen die getrokken werden betroffen onder meer de rol van een semi-neutrale 'spin in het web', de mogelijkheden om pilots op te zetten, de kracht van voorbeeldprojecten, de rol van de waarde van groen voor mensen, en het belang van de zoektocht naar gedeelde belangen en vertrouwen. Deze lessen moeten een plek krijgen in het antwoord op de vraag hoe de TEEB Stad tool een rol kan spelen in gemeentelijke besluitvorming. Zij zullen ook een plek krijgen in aanbevelingen over hoe het belang van ecosysteemdiensten en biodiversiteit beter kan worden verankerd in besluitvormingstrajecten.