

Kent Planlamada İzleme ve Değerlendirme Üzerine Bir Araştırma

Monitoring and Evaluation in the Berlin Metropolitan Planning Process ENGLISH SUMMARY ON PAGE 76

Yazıda, Berlin Metropoliten alanında izleme ve değerlendirme uygulamalarına yönelik yapılan araştırmaların sonuçları aktarılıyor.

**İREM AYRANCI*,
NURAN ZEREN GÜLERSOY****

» Üçüncü bin yılda kent planlama yaklaşımlarında yaşanan değişimler sonucunda, planlama sürecinde özellikle -planın uygulanması sırasında çeşitli göstergelerle planın başarısının ölçülmesi anlamına gelen- izleme ve değerlendirme aşamaları günümüzde giderek daha da önem kazanmaktadır. Planlama literatürü incelendiğinde, kent planlama sürecinin, geleneksel planlama yaklaşımından geniş kapsamlı planlama yaklaşımına ve günümüzde egemen olan stratejik yaklaşımlara kadar planın hazırlanması, uygulanması ve revizyonu şeklinde tanımlandığı görülmektedir (Ratcliff; 1993). Bu yaklaşımlarda önemli ölçüde benzerlik olmasına karşın, zaman içinde süreçte yer alan aşamalara verilen önem ve ayrıntı düzeyi değişmektedir. Geleneksel planlama yaklaşımlarında planın hazırlanması ile tamamlandığı düşünülen ve bir anlamda statik olarak tanımlanan bu sürecin, günümüzde egemen olan stratejik planlama anlayışı ile, planın uygulanması aşamasında, plan uygulamasının izlenmesi, uygulama sonuçlarının, planın vizyonu, hedef ve stratejileri ile birlikte değişik göstergelerle ölçülmesi, değerlendirilmesi, değerlendirmelere göre planın yeniden gözden geçirilerek yenilenmesi biçiminde devam ettiği kabul edilmektedir (Adams; 1935, Braybrooke ve Lindbloom; 1963, Freidmann; 1987, Hall; 2002, Albrechts; 2004).

Stratejik planlama anlayışında planın güvenilirliği; izlenebilirliğinin etkinliğine

bağlıdır (Haynes; 1974). Kent planlama sürecinde izleme, planın uygulanmasını olumsuz etkileyen/engelleyen/güçleştiren koşulları saptama amacı taşıyan ve sürekli bir bilgi toplama eylemi olarak da tanımlanırken (Rossi, Freeman and Lipsey; 1999), değerlendirme, karar vericiler için planın vizyon, amaç, hedef ve stratejilerinin ne kadar etkin bir biçimde gerçekleştirildiğinin ortaya konduğu bir aşama olarak ifade edilmektedir (Weiss; 1998). Günümüzde, etkin uygulamanın önemi kadar planlama politikalarını uygulama girişimlerinin izlenmesi ve bu politikaların uygunluğunun değerlendirilmesi ve devamı istenen hedef ve stratejilere göre revize edilmesi de planlama sürecinde önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Kent planlama sürecinde izleme aşaması üzerine yapılan çalışmalar 1970'li yıllara dayanmaktadır (Haynes; 1974, Harris ve Scott; 1974, Floyd; 1978, Bracken; 1981). Kent planlamada değerlendirme aşaması da kavram olarak izleme ile birlikte aynı dönemde "plan hazırlandıktan sonra neler olmuş?" sorusu ile gündeme gelmiştir (Pressmann ve Wildavsky; 1973). Kent planlamada değerlendirme, gelecekte benzer çalışmaların daha iyi yapılmasını ya da benzer eylemlerin planlanmasını ve değişimlerle ilgili etkin yanıtların üretilmesini de sağlamaktadır (Dale; 2004).

Özellikle son on yıl içinde planlamaya katılım konusunun da önem kazanması ile birlikte planlılar, yöneticiler ve hattâ halk

arasında, kent planlama sürecinde izleme ve değerlendirmenin öneminin farkına varılmış; bu konu planlama politikalarının geliştirilmesinde, akademik tartışmalarda ve planlama ve uygulama çalışmalarında planlama gündeminin temel konularından biri haline gelmiştir (Chen; 2009, UN-Habitat; 2009).

Planlama sisteminde sorunlar yaşanan ve planlama anlayışı ile planlama süreci tam olarak yerleşmemiş, gelişmekte olan ülkelerde de izleme ve değerlendirme kavramları yeni yeni tartışılmaya başlanmıştır. Stratejik plan ve yönetim planı gibi ülkemiz için görece yeni olan plan yaklaşımları ile birlikte izleme ve değerlendirme konuları, akademik çevrelerde olduğu gibi uygulama alanında da planlama gündemine girmiş, özellikle izleme ve değerlendirme kavramları ve kent planlarının uygulama süreçleri içinde yapılan plan değişikliklerinin kapsamlı değerlendirmelerden uzak oluşu konuşulmaya başlanmıştır (Ayrancı; 2007).

Özellikle İstanbul Metropolitan Alanı için, her ölçekte planların hazırlanma sürecinden ve planların kendilerinden ve içeriklerinden çok, uygulama sürecinde ve uygulamanın en başında yapılan plan değişikliklerinin hangi verilere ve değerlendirmelere göre nasıl yapıldığının, yapılmak istendiğinin tartışılması gerekmektedir. Planların uygulama aşamasında yapılan ani ve köklü değişikliklerin, hazırlanan planın başta belirlenen vizyon, amaç, hedef ve stratejilerden çok farklı bir yön almasına neden olduğu göz ardı edilmemelidir. Ülkemizde, özellikle İstanbul'da, planların -uygulamaya bile geçmeden- temel kararlarında yapılan değişikliklerin bilimsel ve teknik izleme ve değerlendirmelerden çok, İstanbul Metropolitan Alanı'nın dinamik yapısı nedeniyle çok sayıda politik ve ekonomik baskıların sonucunda gerçekleştiği bilinmektedir.

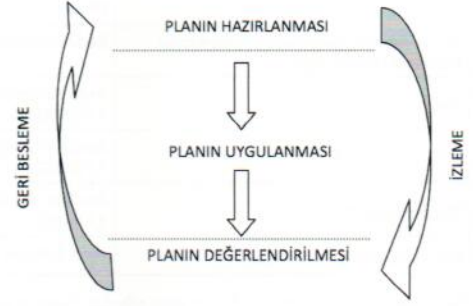
Planlama sistemleri netleşmiş ve yerleşmiş olan gelişmiş ülke örneklerine bakıldığında planlama sürecinin gelişmekte olan ülkelere göre çok farklı işlediği görülmektedir. Bu ülkelerde, planlama süreci, literatürde tanımlandığı şekilde planın hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve

değerlendirilmesi sonucu geri besleme döngüsü içinde ilerlemektedir.

Berlin Metropolitan Alanı'nda Planlamada İzleme ve Değerlendirme Aşamaları

Ülkemiz planlama anlayışının gelişmesinde örnek alınan ülkelerden biri olan Almanya'nın başkenti ve en büyük kenti olan Berlin'de, planlama sürecinin ve bu süreçte izleme ve değerlendirme aşamalarının işleyişine ilişkin bir araştırma yapılmıştır. Berlin Metropolitan Alanı, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra başlayan ve hâlâ süren hızlı kentsel gelişme programı, çok kültürlü yapısı ve bundan doğan sosyal sorunları ile İstanbul Metropolitan Alanı ile benzerlik göstermektedir.

Araştırmada, konu ile ilgili yapılan bir literatür araştırmasının ardından Berlin planlama sistemi içinde planların hazırlanması ve uygulanmasında aktif rol alan Berlin Belediyesi'nin farklı birimleri (Berlin Senate) ve Berlin-Brandenburg Bölge Planlama bürosu yöneticileri



Planlama sürecinde izleme, değerlendirme ve geri besleme. Monitoring, evaluation and feedback in the planning process.

ve bu birimde çalışan planlılar ile görüşmeler gerçekleştirilmiş, sürecin uygulanmasına ilişkin bilgi toplanmıştır. Araştırma sonucunda planlama sürecinde izleme ve değerlendirme aşamaları ile ilgili bazı temel yaklaşımlar saptanmıştır.

Görüşmeler, "Berlin Metropolitan Alanı planlama süreci içinde, izleme ve değerlendirme aşamalarının kapsamı nedir ve nasıl gerçekleştirilmektedir?" sorusuna yanıt aramak üzere yapılmıştır.



Berlin-Brandenburg Bölgesi yönetim alanı ve Berlin Belediye sınırları içinde yer alan ilçeler (Raumordnungsbericht 2008, Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg). The Brandenburg administrative area in Berlin and districts inside the Berlin Municipal boundaries (Raumordnungsbericht 2008, Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg).

Hazırlayan kurum	Plan
Berlin-Brandenburg Katılımcı Mekânsal Planlama Departmanı	Berlin-Brandenburg Bölge Planı
Berlin Belediyesi	Arazi Kullanımı Planı - FNP (Flächennutzungsplan) 1/50000 - 1/25000
Berlin Belediyesi	Sektörel Gelişme Planları / Sectoral Development Plans (StEP) 1/50000 - 1/25000
İlçe Belediyeleri	Ara Alan Planları/ Intermediate Area Plans (BEP) 1/10000 - 1/5000
İlçe Belediyeleri	Yerel Gelişme Planları / Local Development Plans 1/1000

Berlin planlama sistemi içinde yer alan planlar. Plans in the Berlin planning system.

Berlin Metropolitan Alanı Planlama Sisteminde Planlar, İzleme ve Değerlendirme Aşamaları

Berlin Metropolitan Alanı planlama sisteminde, Berlin-Brandenburg Bölge Planı'ndan kentsel tasarım ölçeğine kadar her birim tarafından, kendi plan/proje yaklaşımına uygun bir izleme ve değerlendirme süreci tanımlanmaktadır. Berlin-Brandenburg Bölge Planı ve Berlin'i kapsayan Flächennutzungsplan (Arazi Kullanımı Planı) gibi üst ölçekli planlarda izleme ve değerlendirme daha sistemli gerçekleştirilmektedir. Buna karşın bu planları hazırlayan birimler olan, Berlin-Brandenburg Katılımcı Mekânsal Planlama Departmanı ve Berlin Belediyesi'nin (Berlin Senate) farklı birimlerinin yöneticileri tarafından, hazırladıkları planlarda izleme ve

değerlendirme süreçlerinin yeterince sistematik olmadığı vurgulanmış ve izleme ve değerlendirme aşamalarının planlamanın doğal süreci içinde kabul edildiği belirtilmiştir.

Berlin'in kentsel gelişimi için çok önemli bir kaynak olan Avrupa Birliği (AB) projelerinde ise izleme ve değerlendirmenin daha net tanımlandığı ve daha sistematik yapıldığı görülmüştür. Bu durum Berlin Belediyesi içerisinde, AB projelerinin yönetiminden sorumlu kişiler tarafından, değerlendirmenin başarısı açısından olumlu bulunmuş; ancak katı formlar üzerinden yapılan değerlendirmelerin esnek plan yapısı ile uyum sağlayamaması nedeniyle de olumsuz olarak nitelendirilmiştir. Berlin Belediyesi ve İlçe Belediyeleri tarafından hazırlanan alt ölçekli planlarla

ilgili değerlendirmenin daha çok plan/proje ekseninde, çoğunlukla uygulama tamamlandıktan sonra birim dışından bu konuda uzmanlaşmış özel şirketler tarafından yapıldığı belirtilmiş, bu durum hem objektifliğin sağlanması hem de küçük birimler içindeki işgücü açısından tasarruf edilmesi amacıyla olumlu olarak değerlendirilmiştir.

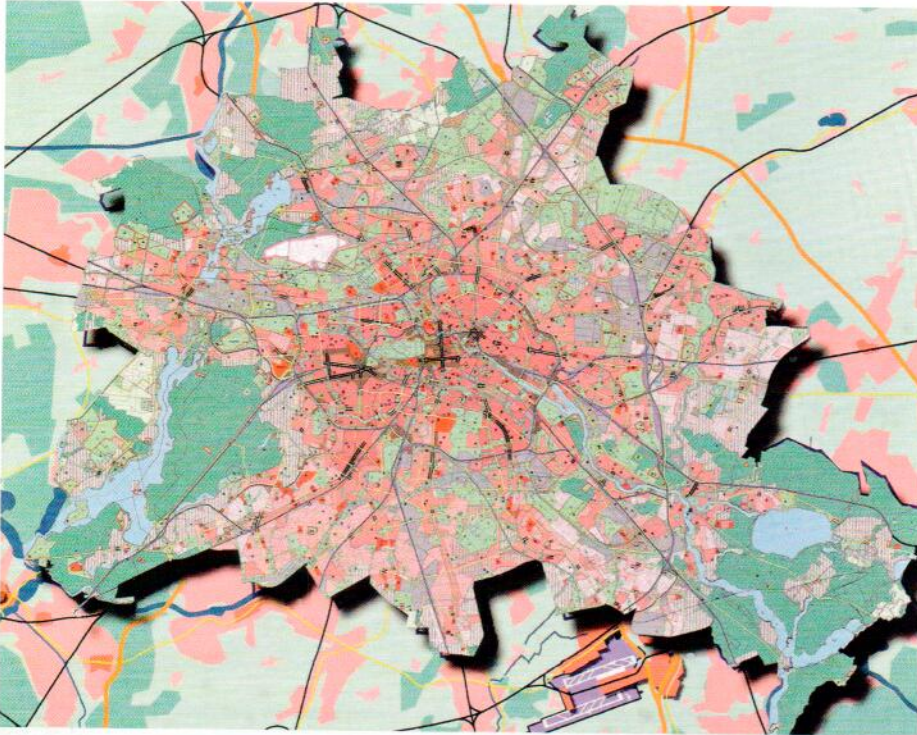
Berlin Metropolitan Alanı planlama süreci içinde çalışanlar, var olan planlar ile ilgili izleme ve değerlendirme yaklaşımlarını, daha çok, gelecek vurgusu, planın başarısı ve kontrolü konuları ile ilişkilendirmektedirler.

Üst ölçekli planlar olan Berlin-Brandenburg Bölge Planı ve Flächennutzungsplan (Arazi Kullanımı Planı) için değerlendirme aşamaları yasalarla tanımlanmışken, AB projeleri gibi finansal destek sağlayan süreçlerde ise kaynak kullanımı için zorunlu bir değerlendirme yöntemi belirlenmemiştir. Berlin Belediyesi ya da İlçe Belediyeleri tarafından hazırlanan alt ölçekli planlarda ise, revizyon gerektiği durumlarda ya da plan/projenin başarısının ölçülmesi amacıyla değerlendirme yapılmaktadır. Bunun yanında her ölçekte plan/projede izleme aşaması yer almaktadır.

Berlin Metropolitan Alanı Planlama Sisteminde İzleme ve Değerlendirmenin Kapsamı ve Katılım

Berlin Metropolitan Alanı planlama süreci içinde yer alan izleme ve değerlendirme aşamalarına katılım incelendiğinde, üst ölçekli planlarda sürece dahil olan paydaşların sayısı daha fazlayken alt ölçekte paydaş sayıları azalmakta, genellikle paydaşların katılımıyla yuvarlak masa tartışmaları yapılmaktadır. Bunun yanında üst ölçekli planlarda, değerlendirme aşamasına halkın katılımı daha azken alt ölçekte özellikle tartışmalı alanlarda halk katılımına önem verilmektedir. Planlarda özellikle daha küçük ve yapıcı, katkısı olabilecek, doğrudan etkili paydaşların katılımı önem kazanmaktadır. Ayrıca katılımcı sayısı arttıkça daha demokratik bir değerlendirme yapıldığını söylemek de mümkün görünmemektedir.

Berlin Metropolitan Alanı planlama sürecinde izleme ve değerlendirme



Berlin FNP 2009 (Arazi Kullanımı Planı). Berlin FNP 2009 (Land Use Plan).

aşamalarına katılım, daha çok konferanslar, toplantılar, yuvarlak masa tartışmaları ya da yazılı dokümanlarla geri besleme alınması gibi farklı yollarla sağlanmaktadır. Değerlendirme süreci hemen her ölçekte planı hazırlayan birim tarafından yönetilmektedir.

Berlin Metropolitan Alanı planlama süreci değerlendirme aşamasında elde edilen sonuçlar planın revizyonu, yeni amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve geri besleme açısından kullanılmaktadır.

Berlin Metropolitan Alanı için hazırlanan ve uygulanan planlarda değerlendirme aşamasının, planlama sürecinin başında, ortasında, sonunda ya da her üç durumda da olabildiği görülmektedir. Buna karşılık planlama sürecinin ortasında (mid-term) yapılan değerlendirme, en etkin ve planın revizyonu açısından en önemli aşama olarak ifade edilmektedir. Berlin Belediyesi tarafından hazırlanan ve uygulanan alt ölçekli plan/projelerde değerlendirmenin, yaygın olarak sürecin sonunda yapıldığı görülmektedir. Bu durumda değerlendirme, daha çok bir sonraki projeye veri sağlamak amaçlı ya da plan/projenin başarısını ölçmek amaçlı yapılmaktadır.

Berlin Metropolitan Alanı için izleme ve değerlendirmenin yapılmasını zorlaştıran koşullar teknik eleman ve eğitimli eleman azlığı, zaman ve maddi kaynak yetersizliği ve politikacıların müdahalesi biçiminde sıralanmaktadır.

Berlin Metropolitan Alanı Planlama Sisteminde İzleme ve Değerlendirmede Yöntem ve Kullanılan Teknikler

Berlin Metropolitan Alanı için hazırlanan ve uygulanan planların değerlendirme aşamasında farklı tekniklerin bir arada kullanılıyor olması değerlendirmenin başarısı açısından önemlidir. Süreç içinde, sayısal göstergeler, tartışma grupları, kişilerle yapılan görüşmeler ve anketler büyük önem taşımaktadır. Değerlendirme aşamasında göstergelerin oluşturulmasında daha çok istatistiksel veriler kullanılmaktadır. Bu veriler belediyenin ya da ilgili birimin içinde yer alan istatistik veri üreten birimlerden elde edilmektedir. AB projelerinin izleme ve değerlendirilmesinde daha çok

Berlin FNP 2009 Plan Revizyon Belgesi. Berlin FNP 2009 Modification Sheet.

finansal göstergeler, alt ölçekli planlarda ise niteliksel yöntemler kullanılmaktadır.

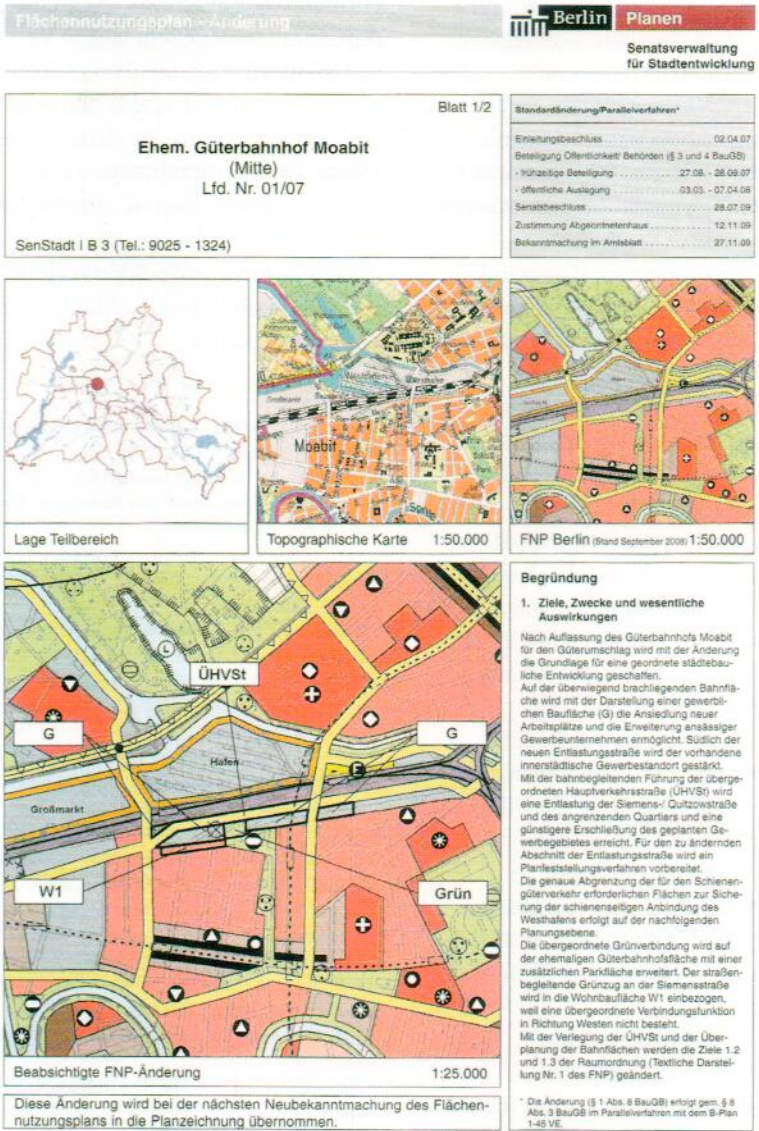
Kullanılan veriler plan/projeye göre farklılık gösterirken daha çok, nüfus, göç, işsizlik oranı, değişen konut fiyatları, doğal alanların değişimi, alışveriş merkezlerinin sayısı ya da doluluk oranı, konut ve işyeri kira bedelleri vb. gibi birçok gösterge kullanılmakta, bunların yanında özellikle sosyal göstergeler planın değerlendirilmesinde büyük önem taşımaktadır.

Planlama süreci içinde en önemli konulardan biri olan izleme aşamasında, hazırlanan raporlar internet ortamında duyurulmakta, bazı durumlarda da basılarak çoğaltılmakta ve dağıtılmaktadır. Bunun haricinde iletişim amaçlı her türlü

kitap basımı, yerel medya aracılığıyla duyuru ya da çeşitli yerlere bilgilendirme masalarının kurulması gibi yöntemler kullanılmaktadır.

Kent Planlamada İzleme ve Değerlendirme ile ilgili Genel Bulgular

Araştırma sonucunda planlama sürecinde izleme ve değerlendirme aşamaları ile aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır: İzleme yöneticilere karar alma konusunda yol gösteren, plan ve proje ile ilgili bilgi toplama sürecidir. Her plan ve proje sürekli ve sistematik bir şekilde izlenmeli, düzenli aralıklarla raporlanmalı ve izleme sonuçları duyurulmalıdır.



• İzlemenin başarısı göstergelerin iyi belirlenmesiyle ilişkilidir. Göstergeler somut ve ölçülebilir olmalıdır.

• İzleme yapan kişilerin konu ile ilgili eğitim almış olması ve tam zamanlı olarak yalnızca izleme ve raporlama işi ile ilgilenmeleri izlemenin başarısı açısından önemlidir.

Yapılan araştırmalara dayanarak, planlama sürecinde değerlendirme aşaması ile ilgili aşağıdaki bulgular elde edilmiştir:

- Değerlendirme, karar vericiler için planın amaç ve hedeflerinin ne kadar etkin bir biçimde gerçekleştirildiğini ortaya koyan bir süreçtir.
- Değerlendirme, planın tipi, ölçeği ve uygulama süresine bağlı olarak değişiklik gösterebilir ve ön değerlendirme, değerlendirme ve son değerlendirme olarak plan uygulamaya başlamadan önce, uygulama sırasında ya da plan tamamlandıktan sonra yapılabilir.
- Değerlendirme, üst ölçekli planlarda sistematik ve formel olmalıdır. Alt ölçekli planlarda ise enformel olabilir.
- Değerlendirme ölçütlerinin oluşturulmasında izleme aşamasında kullanılan göstergeler temel alınmalıdır. Göstergelere ek olarak yeni ölçütler de eklenebilir.

Berlin Metropolitan Alanı planlama sürecinde izleme ve değerlendirme aşamaları, süreç içinde yer alan kişiler tarafından zor ve zahmetli olarak nitelendirilmekte ve hattâ bazı durumlarda başarılı olduğunu söylemenin zorluğundan bahsedilmektedir. Bütün bu görüşlere karşılık değerlendirmenin yapılmaması gibi bir seçeneğin kabul edilemez olduğu, planlama sürecinin bir parçası olduğu ve değerlendirme yapılmadan planın gittiği yönün ve başarısının görülmesinin olanaksız olduğu vurgulanmaktadır.

Bütün bu bulgular gelişmekte olan ülkelerde de planlamada izleme ve değerlendirme aşamasının eksiksiz bir biçimde gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Literatürde oldukça ayrıntılı olarak tanımlanan, rasyonel ve kaynak-yoğun izleme ve değerlendirme süreçlerinin, uygulamada kolaylıkla gerçekleştirilebilen bir yöntem olmadığı

görülmektedir (Seasons; 2003). Bu durumun temel nedeni izleme ve değerlendirmenin, planlama süreci içinde zor ve zahmetli bir aşama olmasından kaynaklanmaktadır. Planlama yöneticileri izleme ve değerlendirmeye zaman, işgücü ve maddi kaynak ayrılmasının zorluğunu vurgularken, izleme ve değerlendirmenin özellikle yöneticiler için önemini farkında olduklarını da göstermektedirler.

Kaynaklar

- Adams, T.; "Outline of Town and City Planning", Routledge, New York, USA, 1998.
- Albrechts, L.; "Strategic (spatial) Planning Reexamined", Environment and Planning B: Planning and Design, 2004.
- Ayranç, İ.; "Koruma Alanlarının Yönetimi ve Yönetim Planı Sürecinin Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2007.
- Bracken, I.; "Urban Planning Methods: Research and Policy Analysis", Methuen, London and New York, 1981.
- Braybrooke, D.; Lindbloom, C. E.; "A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process", Free Press, New York, 1963.
- Chen, Xi.; "Monitoring and Evaluation in China's Urban Planning System: A Case Study of Xuzhou", Case study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements, 2009.
- Dale, R.; "Evaluating Development Programmes and Projects", London, Sage Publications, 2004.
- Floyd, M.; "Structure Plan Monitoring: Looking to the Future", 2010, Town Planning Review, Liverpool University Press, Volume 49, Number 4 / 1978:Oct.
- Friedmann, J.; "Planning in Public Domain: From Knowledge to Action", Princeton, USA, 1987.
- Hall, P.; "Urban and Regional Planning" Routledge, USA, 2002.
- Harris, R.; Scott, D.; "The Role of Monitoring and Review in Planning", Journal of the Royal Town Planning Institute 60, 1974.
- Haynes, P. A.; "Towards a Concept of Monitoring" Town Planning Review 45.1, 1974.
- Pressman, J.; Wildavsky, A.; "Implementation", University of California Press, USA, 1984.
- Ratcliffe, J.; "An Introduction to Town and Country Planning", UCL Press, 1993.
- Rossi, P. H.; Howard, E. F.; Mark W. L.; "Evaluation: A Systematic Approach", 1999.
- Seasons, M.; "Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities", Journal of the American Planning Association, 69:4, 430-440, 2008.
- UN-Habitat; "Planning Sustainable Cities: Policy Directions", Global Report on Human Settlements, London, 2009.
- Weiss, C. H.; "Evaluation: Methods for Studying Programs&Policies", 2nd edition, Prentice Hall, 1998. Flächennutzungsplan-FNP; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, 2009. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/index_en.shtml

*İrem Ayranç, Arş. Gör.

**Nuran Zeren Gülersoy, Prof. Dr.

İTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü

Monitoring and Evaluation in the Berlin Metropolitan Planning Process

İREM AYRANCI, NURAN ZEREN GÜLERSOY

» In this study, aiming to demonstrate the role of monitoring and evaluation in the planning process of metropolitan areas, the focus on Berlin examines:

The scope of monitoring and evaluation and their place in the planning process
The people and the techniques involved in this process.

The interviews are carried to answer the following question: "What is the extent of monitoring and evaluation phases in planning process of Berlin and how to practice it?"

In the study interviews are carried out with the people actively involved in the planning and plan execution of Berlin planning system. The interviews executed with Berlin Senate and Berlin-Brandenburg Regional Planning Office.

As a method, face-to-face interviews were conducted by the help of a structured questionnaire. The questions were posed one by one; their replies were recorded and further analyzed after being turned into text. This interview strategy enables us to compare different participants and allows opposing opinions to be shared. It is important to have open ended questions, in order not to restrict the participant and bring forward different approaches.

The Berlin Metropolitan Area shows dynamic qualities and by definition has a complex urban governance system. This is why two more methods are used in order to fortify the study: Under the scope of the literature review, books and articles about evaluation and monitoring were analyzed.

Different metropolitan areas were examined; their particular relations between planning systems and urban governance systems were laid out. All metropolitan areas, including Berlin, were studied vis-a-vis their monitoring and evaluation systems.

As a result of the studies conducted, in monitoring and evaluation, the academic approach and the actual field applications are fundamentally different. The literature definition of monitoring and evaluation does not fit the execution phase in the real world. It is observed that the resource intensive monitoring and evaluation process defined by literature is very hard to implement in practice. The ideal monitoring and evaluation model, looks unrealistic and very seldomly applicable.