

Afbakening van integrale gebiedsverkenningen

Notitie

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Johan Visser

Augustus 2011

Inhoud

Samenvatting 3

| | |
|------------------|---|
| 1 | Inleiding 7 |
| 1.1 | Samenhangende opgaven 7 |
| 1.2 | Onderzoek naar afbakening 7 |
| 2 | Introductie in afbakening 9 |
| 2.1 | Moment van afbakening 9 |
| 2.2 | Aspecten van belang voor de afbakening 10 |
| 2.3 | Wie bepaalt de afbakening? 11 |
| 2.4 | Waarom is afbakenen lastig? 11 |
| 3 | Analytische methode voor afbakening 13 |
| 3.1 | Afbakening bij integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning 13 |
| 3.2 | Bepalen van de samenhang tussen opgaven 15 |
| 3.3 | Praktijktoets 16 |
| 4 | Lessen uit eerdere verkenningen 17 |
| 4.1 | Opgaven onvoldoende duidelijk of onvoldoende afgebakend 17 |
| 4.2 | Sectorale of integrale voorkeursbeslissing? 17 |
| 4.3 | Focus bij de start van de verkenning 19 |
| 4.4 | MIRT is rijksprocedure 19 |
| | Literatuur 21 |
| | Geïnterviewden 22 |
| Bijlage A | Begrippenlijst 23 |
| Bijlage B | Samenhang en synergie 25 |
| Bijlage C | Borgen van integraliteit via bestuursovereenkomsten 31 |

Samenvatting

In het ruimtelijk-fysiek domein worden besluiten steeds vaker in samenhang genomen. Op dit moment worden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) de eerste ervaringen opgedaan met de integrale gebiedsaanpak. Het blijkt in de praktijk lastig een integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning te starten waarin de opgaven goed zijn afgebakend.

Met een integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning worden meerdere opgaven voor een gebied in samenhang (integraal) verkend. Het gaat daarbij om combinaties van bijvoorbeeld woningbouwopgaven, natuurontwikkeling en de aanleg van infrastructuur.

Het doel van zo'n brede verkenning is om tot betere oplossingen voor het gebied te komen; oplossingen die bij elkaar passen, elkaar versterken, hogere baten genereren en een groter bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak hebben. Het potentiële succes van de brede verkenning kan echter teniet gedaan worden wanneer daarin te veel opgaven meegenomen worden. Complexiteit, afbreukrisico en vertraging liggen dan op de loer.

Voor een geslaagd eindresultaat is het cruciaal de verkenning duidelijk af te bakenen, en een optimum te zoeken in de samenhang tussen de opgaven. Voor die afbakening heeft het KiM in deze publicatie een methode uitgewerkt om het afbakingsproces structureren. Hierbij ligt de nadruk op het zoeken naar het optimum van de te integreren opgaven. Deze methode kan het politiek-bestuurlijke besluit over de afbakening van een verkenning ondersteunen. Daarnaast zullen bij de afbakening uiteraard ook politiek-bestuurlijke motieven een rol spelen.

De analytische methode voor de afbakening bevat de volgende vier stappen, die na elkaar worden uitgevoerd.

Stap 1 Het inventariseren van de opgaven

In stap 1 wordt een eerste selectie gemaakt van de opgaven die van belang zijn voor de te starten integrale gebiedsgerichte verkenning. Deze opgaven volgen uit een gebiedsagenda. Zo'n gebiedsagenda – er zijn er in totaal acht, die tezamen heel Nederland dekken – heeft het rijk samen met de betreffende regio opgesteld; hij bevat de opgaven binnen die regio.

Om in een verkenning te worden opgenomen moeten de opgaven aan twee inhoudelijke 'voorwaarden' voldoen (zie paragraaf 2.2):

1. zij leveren een *bijdrage aan de integrale ontwikkeling* van het gebied (de gebiedsvisie).
2. zij zijn *voldoende concreet*.

Naast deze twee voorwaarden dienen de opgaven die in de verkenning worden meegenomen, ook te vallen binnen een bepaalde tijdshorizon (2028 dan wel 2040) en binnen de gebiedsgrenzen.

Stap 2 Wat zijn de hoofdoggaven?

In de tweede stap gaat het erom de hoofdoggaven van de gebiedsverkenning te bepalen. Het onderscheid tussen hoofdoggaven en gelieerde opgaven is leidend voor de afbakening. De hoofdoggave(n) in een MIRT-verkenning kunnen worden afgeleid uit de centrale doelstelling van de integrale gebiedsgerichte verkenning. Zij dienen

aan de volgende eisen – deze zijn gebaseerd op eerder uitgevoerde MIRT-verkenningen – te voldoen:

- bijdragen aan de centrale doelstelling van de verkenning;
- van nationaal belang zijn;
- een integraal onderdeel vormen van de gebiedsaanpak (probleemoplossend of kansbiedend); en
- een zekere schaal/omvang hebben.

Stap 3 Gelieerde opgaven: need to have of nice to have

Nadat de hoofdpogaven zijn bepaald, moet worden onderzocht welke gelieerde opgaven in de verkenning meegenomen dienen te worden. Hierbij staat de onderlinge samenhang tussen de hoofd- en gelieerde opgaven centraal.

Om te bepalen welke gelieerde opgaven in de verkenning moeten worden meegenomen, kan het principe van ‘need to have’ and ‘nice to have’ helpen:

- a. Need to have: de opgaven zijn voorwaardelijk aan elkaar. Dit is het geval als het noodzakelijk is besluiten over die opgaven te synchroniseren.
- b. Nice to have 1: de samenhang tussen de opgaven werkt inhoudelijk versterkend. Zo kan de samenhang van de opgaven hogere baten genereren of leiden tot een slimmere inzet van (rijks)middelen.
- c. Nice to have 2: de samenhang tussen de opgaven heeft geen inhoudelijke meerwaarde maar is symbolisch van aard. Zo kan de betrokkenheid van de betreffende actoren de realisatiekans van de gebiedsgerichte aanpak vergroten. Een dergelijke samenhang is inhoudelijk lastig te onderbouwen.

Stap 4 Rangschikken op basis van samenhang en complexiteit

Bij de laatste stap gaat het erom de opgaven te rangschikken op basis van samenhang en complexiteit. Naarmate de samenhang met de hoofdpogave groter is (stap 3 geeft hierover informatie), neemt het belang toe om een gelieerde opgave in de gebiedsverkenning mee te nemen. De RebelGroup (2010) heeft de verschillende vormen van samenhang geïnterpreteerd. Deze inventarisatie helpt de samenhang tussen opgaven systematisch in beeld te brengen.

Naast samenhang is ook de toename van complexiteit (inhoudelijk, organisatorisch, procesmatig) een belangrijk criterium voor de afbakening van de gebiedsverkenning. De complexiteit van een opgave wordt per deelopgave gewaardeerd in plussen en minnen en kan bij de rangschikking als criterium worden meegenomen.

Lessen uit eerdere verkenningen

In deze studie zijn drie integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenningen onderzocht. Daaruit bleek dat de eerste ervaringen op sommige punten nog leiden tot onduidelijkheden, die het lastiger maken de verkenning af te bakenen. Met het toenemen van de ervaring met integrale MIRT-gebiedsverkenningen kan de meerwaarde van integrale verkenningen beter aangetoond worden. Hieronder volgen enkele bevindingen, die een aandachtspunt vormen bij het maken van afspraken voor MIRT-verkenningen.

Opgaven zijn onvoldoende duidelijk of onvoldoende afgebakend.

Een gebiedsagenda beschrijft de opgaven in een gebied; hij is bedoeld als een eerste selectie dan wel groslijst van opgaven voor nieuwe verkenningen. Hoewel de gebiedsagenda's een belangrijke rol hebben in de initiërende fase, blijkt een deel van de opgaven nog onvoldoende concreet te zijn. Voor de volgende generatie

gebiedsagenda's is het daarom een aandachtspunt de opgaven die in aanmerking komen voor een verkenning, voldoende concreet uit te werken.

Sectorale of integrale voorkeursbeslissing?

De tot nu toe uitgevoerde integrale gebiedsverkenningen leiden tot een sectorale voorkeursbeslissing over een sectoraal rijksproject. Bij de keuze tussen een sectorale verkenning en een integrale verkenning wordt uitgegaan van het principe 'integraal wat moet en sectoraal wat kan'. Dit betekent dat er een bepaalde noodzaak moet zijn om meerdere opgaven in een verkenning op te pakken. Bij toekomstige integrale gebiedsverkenningen is het van belang om niet alleen de (sectorale) voorkeursbeslissingen vast te leggen die het rijk betreffen, maar ook de beslissingen voor andere overheidslagen. Op deze manier wordt de samenhang tussen beslissingen geborgd. Dit kan door bestuurlijke afspraken te maken over de uitvoering van de opgaven en het nakomen van die afspraken vervolgens ook te monitoren.

Focus bij de start van de verkenning.

De onderzochte integrale gebiedsgerichte verkenningen beginnen met een inhoudelijk open vraag: wat zijn de opgaven in een gebied? Zo'n 'open' verkenning draagt het risico in zich dat zij zich verbreedt en dat het tijd kost om de hoofdoggaven vast te stellen. Aanbevolen wordt om bij de start duidelijk vast te leggen welk maatschappelijk probleem opgelost moet worden en welk type besluit aan het eind van de verkenning moet worden genomen. Dit maakt een verkenning beter planbaar en leidt tot meer duidelijkheid over het eindresultaat van de verkenning.

MIRT is rijksprocedure.

Het MIRT is een besluitvormingsprocedure van het rijk. Betrokken overheden proberen hierbij wel steeds meer aan te sluiten maar dit gebeurt nog maar sinds kort.

De synchronisatie van besluitvormingsprocessen tussen rijk en regio wordt beter, maar is nog niet optimaal. Het is van belang om bij integrale gebiedsverkenningen ook afspraken te maken over die synchronisatie.

1 Inleiding

1.1 Samenhangende opgaven

In het ruimtelijk-fysiek domein worden besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen en de aanleg van infrastructuur steeds vaker in samenhang genomen. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de bijbehorende spelregels (Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009) maken dergelijke integrale gebiedsgerichte verkenningen mogelijk.

Op dit moment doet de rijksoverheid de eerste ervaringen op met deze integrale gebiedsaanpak. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om daarbij tot een hanteerbare afbakening te komen van hoe de opgaven binnen een gebied samenhangen. De opgaven zijn vaak veelsoortig, hebben een verschillende tijdschikhorizon en vallen onder verschillende verantwoordelijken. Zo gaat het bij een verkenning in Rijnmond bijvoorbeeld om de gevolgen van de zeespiegelstijging, het bouwen van 80.000 woningen in de stadshavens en de benodigde openbaar-vervoersvoorzieningen. De vraag is dan welke opgaven wel en welke niet tot zo'n verkenning behoren. Bovendien worden bij gebiedsgerichte ontwikkelingen lang niet alle deelprojecten van de totale opgave door het rijk gefinancierd, terwijl er wel samenhang kan bestaan tussen de verschillende opgaven.

De keuzen bij de afbakening van een verkenning kunnen belangrijke consequenties hebben voor de voortgang en het beoogde resultaat van de verkenning. Een te ruime afbakening – dus te veel opgaven – binnen een verkenning maakt de organisatie en uitvoering ervan complex, terwijl een te krappe afbakening ten koste kan gaan van het resultaat. In de brief aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van de bestuurlijke overleggen MIRT van 15 juni 2010 (kamerstuk 32 123 A Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010) constateert de minister van Verkeer en Waterstaat dat integraliteit niet mag leiden tot te complexe en abstracte opgaven. Het moet veeleer gaan om een beargumenteerde samenhang: als zaken sectoraal zijn, dienen zij ook sectoraal te worden opgepakt.

1.2 Onderzoek naar afbakening

Het cluster Strategie van DG Mobiliteit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vroeg het KiM te onderzoeken hoe bij een integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning tot een afbakening kan worden gekomen, en op welke wijze de samenhang tussen ruimtelijke opgaven daarin een rol speelt.

Het KiM heeft onderzocht wat bij een integrale gebiedsgerichte verkenning de belangrijkste aspecten rond de afbakening zijn (hoofdstuk 2). Het onderzoek heeft geleid tot een methodiek om de afbakening van een verkenning te structureren (hoofdstuk 3); de nadruk ligt daarbij op het zoeken naar het optimum van de te integreren opgaven. Tijdens de studie zijn drie integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenningen onderzocht, namelijk de verkenningen Haaglanden, Zuidoostvleugel Brabantstad en Antwerpen-Rotterdam. De bevindingen van deze verkenningen zijn een aandachtspunt bij het maken van afspraken voor MIRT-verkenningen (hoofdstuk 4).

In deze notitie wordt de term 'afbakening' gehanteerd. Bij afbakenen gaat het erom vast te stellen welke opgaven wel en welke niet in de integrale gebiedsgerichte verkenning dienen te worden meegenomen. Afbakening kan ook dus 'uitbreiding' betekenen. Het begrip 'projectdefinitie' is mogelijk een beter begrip dan 'afbakening', en bij gebiedsontwikkeling spreekt men wel over 'integratiekader'. Voor de leesbaarheid gebruiken we in deze notitie overal de term 'afbakening'.

We gaan ervan uit dat de lezer voldoende kennis heeft van de besluitvorming in het MIRT om deze notitie zonder verdere toelichting te kunnen lezen.

2 Introductie in afbakening

Dit hoofdstuk gaat over de belangrijkste aspecten die spelen bij de afbakening van een integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning. Zij worden beschreven aan de hand van de huidige spelregels en afspraken in het MIRT (Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2009), het Procesontwerp Sneller en Beter (Projectdirectie Sneller & Beter, 2010) en de Handreiking MIRT-verkenning (Tracé/m.e.r.-centrum/DVS, 2010).

2.1 Moment van afbakening

Afbakening is aan de orde bij de startbeslissing voor een sectorale verkenning, maar vooral bij gebiedsgerichte integrale MIRT-verkenningen. Voorafgaand aan deze startbeslissing wordt bepaald of de te verkennen problemen of kansen in een gebied een sectorale dan wel een integrale opgave betreft. Bij een integrale opgave wordt vervolgens bepaald welke opgaven daarmee samenhangen en onderdeel horen te zijn van de integrale gebiedsverkenning. De aard en omvang van de opgave wordt vastgesteld en vastgelegd in een startdocument.

De opgaven volgen uit de gebiedsagenda's, die de visie op en de opgaven binnen een gebied bevatten. De gebiedsagenda's vormen dus het startpunt voor de gebiedsverkenning (zie box 'Gebiedsagenda'). Het rijk stelt deze gebiedsagenda's samen met de betreffende regio's op.

Box: Gebiedsagenda

Sinds 2009 werken de rijksoverheid en de regio's met gebiedsagenda's. Het doel van deze agenda's is om per gebied een beeld te krijgen van de knelpunten en de gewenste ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn. Er zijn acht gebiedsagenda's, die tezamen heel Nederland dekken.

Voor het opstellen van een gebiedsagenda bestaan geen richtlijnen; de gebiedsagenda is geen onderdeel van het MIRT.

De gebiedsagenda bestaat uit een visiedeel en een uitvoeringsdeel. De opgaven in termen van knelpunten, ontwikkelingen en kansen in een gebied worden geselecteerd op basis van hun bijdrage aan de integrale ontwikkeling van het gebied (de gebiedsvisie) en draagvlak bij rijk en regio. Het uitvoeringsdeel is de 'visvijver' waaruit nieuwe verkenningen kunnen voortkomen.

Niet alle opgaven uit de gebiedsagenda leiden tot een MIRT-verkenning. In het periodieke bestuurlijk overleg wordt bepaald voor welke opgaven een startbeslissing wordt voorbereid. Als opgaven nog onvoldoende duidelijk zijn, kan men besluiten een MIRT-onderzoek te starten. Opgaven moeten dus ten minste voldoende duidelijk zijn om een verkenning te kunnen starten.

Bij een sectorale opgave, zoals een weg, wordt een verkenning afgebakend tot de hoofdfunctie, namelijk het realiseren van een wegwitbreiding of -verbreding. Bij een integrale gebiedsaanpak gaat het om meerdere samenhangende ruimtelijke en infrastructurele opgaven. Hier wordt bepaald welke opgaven worden meegenomen in de MIRT-verkenning en welke niet. Gebiedsgericht wil zeggen dat knelpunten en gewenste ontwikkelingen in hun geografische samenhang worden

bekeken. Integraal betekent het verbinden van opgaven van uiteenlopende aard en het afstemmen van investeringen.

Volgens de MIRT-spelregels zijn het de complexe opgaven die onder de gebiedsgerichte integrale aanpak vallen. Dit zijn opgaven die moeilijk vooraf af te bakenen zijn, hoge investeringen met zich meebrengen, meervoudige interdisciplinaire doelen hebben, bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en gepaard gaan met grote omgevingseffecten. Een complexe opgave, en daarmee een integrale gebiedsverkenning, is dus per definitie moeilijk af te bakenen.

De keuze voor het verkennen van één (sectoraal) of meerdere opgaven (integraal) wordt vastgelegd in de startbeslissing van een MIRT-verkenning. Kiest men voor het verkennen van meerdere opgaven, dan volgt een integrale verkenning met een structuurvisie en een plan-m.e.r. Bij een sectorale verkenning heeft men de keuze tussen een verkenning zonder structuurvisie, als het een beperkte sectorale opgave betreft, en een sectorale verkenning met een structuurvisie, als de ruimtelijke impact van het project groot is en niet los gezien kan worden van overige ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Ook bij een sectorale MIRT-verkenning wordt de te verkennen opgave in de praktijk afgestemd met investeringen in de omgeving, zoals groenvoorzieningen, ontsluiting van woongebieden of bedrijventerreinen, en dergelijke.

2.2 Aspecten van belang voor de afbakening

In de MIRT-spelregels (Ministerie van VenW en ministerie van VROM, 2009) en het procesontwerp (Projectdirectie Sneller & Beter, 2010) worden enkele aspecten benoemd die van belang zijn voor de afbakening van een gebiedsgerichte verkenning:

- De verkenning betreft een samenhangend probleem in, dan wel kans/ambitie voor, een bepaald gebied (uit: MIRT-spelregels).
- De opgave (met een langere tijdshorizon) is duidelijk en voldoende afgebakend en er is zicht op financiering (uit: procesontwerp).
- Er is een voorlopige gebiedsafbakening gemaakt (uit: MIRT-spelregels)

Het gaat dus om een samenhangend probleem in, dan wel kans/ambitie voor, een gebied. Samenhang bestaat in verschillende hoedanigheden en intensiteiten. Hierdoor kunnen, en zullen, in de praktijk veel opgaven met elkaar samenhangen. De RebelGroup (2010) onderscheidt drie vormen van samenhang die kunnen worden gebruikt als argument voor het samenvoegen van opgaven of deelprojecten tot één integrale gebiedsgericht project namelijk inhoudelijke samenhang, institutionele samenhang en symbolische samenhang (zie bijlage B.1 voor de uitwerking).

Volgens de RebelGroup is het samenvoegen van opgaven relevant als de samenhang ook tot synergetische voordelen (1+1 is meer dan 2) leidt (zie bijlage B.2 voor een inventarisatie van de synergie-effecten). De meest extreme vorm van samenhang is volgens de RebelGroup de voorwaardelijkheid van het ene project voor een ander. Het gaat dan in belangrijke mate om inhoudelijke samenhang die eenvoudig kan worden aangetoond. Symbolische samenhang is minder eenvoudig aan te tonen, maar blijkt in de politieke discussie vaak wel een rol te spelen.

Voor de afbakening van een verkenning is het verder van belang te weten of de verkenning alleen de opgaven betreft waarvoor het rijk verantwoordelijk is of ook opgaven voor andere overheden. Volgens het procesontwerp kunnen ook opgaven

met een regionaal belang in een verkenning worden opgenomen. Wel dient de hoofdpogave dan een rijksbelang te hebben.

2.3 Wie bepaalt de afbakening?

De gebiedsagenda wordt opgesteld door regionale overheden en de rijksdepartementen IenM, ELI en WWI (voormalig VenW, VROM, LNV en EZ). Deze partijen bepalen gezamenlijk de opgaven. De inhoud wordt bestuurlijk vastgesteld. In het Bestuurlijk Overleg MIRT wordt vervolgens afgesproken welke problemen en kansen/ambities in aanmerking kunnen komen voor een verkenning. Voor deze opgaven wordt dan een startbeslissing voorbereid. Tevens wordt in dat overleg bepaald welke partij hiervoor verantwoordelijk is. In de regel is dat de agenderende partij; dat kan dus ook een decentrale overheid zijn. Hier gaan we ervan uit dat de opgave een rijksbelang betreft en dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de verkenning. Op basis van een startdocument bepaalt het rijk dan in een startbeslissing of een vraagstuk formeel als verkenning wordt opgenomen in het MIRT-projectenboek.

De afbakening bij een gebiedsgerichte integrale verkenning wordt ambtelijk voorbereid, maar is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze. Bij die keuze spelen naast inhoudelijk-analytisch te onderbouwen argumenten ook politiek-bestuurlijke motieven een rol.

2.4 Waarom is afbakenen lastig?

Het doel van de integrale gebiedsaanpak is om de opgaven in een gebied in samenhang (integraal) te verkennen en vervolgens tot een afgestemde voorkeursbeslissing te komen. De verwachting is dat zo'n brede verkenning leidt tot betere oplossingen met hogere baten en meer draagvlak.

Vaak is de samenhang tussen ontwikkelingen echter lastig aan te tonen; ook wordt deze door actoren verschillend gewaardeerd. Toch zullen in een gebied ontwikkelingen op vele manieren met elkaar samenhangen. Deze ontwikkelingen betreffen plannen van verschillende overheden en private partijen met uiteenlopende besluitvormingstrajecten. Het is daardoor lastig om de besluitvorming over uiteenlopende zaken van groen, wonen, infrastructuur en dergelijke goed te synchroniseren. Alles is in Nederland gepland of bestemd en daarbij is sprake van uiteenlopende fasen van besluitvorming en verschillende gremia die beslissen.

Naarmate meer opgaven in de verkenning worden meegenomen wordt deze complexer. Deze complexiteit kan meerdere dimensies hebben: inhoudelijk (aspecten), organisatorisch (betrokken partijen) en procesmatig (procedures). Zij kan het afbreukrisico van de verkenning te groot en de kosten van afstemming te hoog maken, en daarmee de besluitvorming frustreren.

Worden er daarentegen te weinig opgaven in de verkenning meegenomen, dan kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van de besluitvorming. Baten worden gemist of te eenzijdige oplossingen worden gekozen.

Daarom is het van belang bij het afbakenen kritisch te kijken welke opgaven wel en welke niet in de gebiedsverkenning moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om het vinden van een balans tussen enerzijds behoud of verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming en anderzijds reductie van de complexiteit. Dit maakt het afbakenen van een gebiedsgerichte opgave lastig.

Hoewel de afbakening van een verkenning uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze is, is het voor deze keuze van belang de inhoudelijke argumentatie hiervoor uit te werken. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk.

3 Analytische methode voor afbakening

Voor de afbakening van een integrale gebiedsgerichte verkenning heeft het KiM een stappenplan uitgewerkt. Dit stappenplan, gebaseerd op de bevindingen van de RebelGroup (2010), maakt de samenhang tussen opgaven inzichtelijk en rangschikt de opgaven op basis van hun onderlinge samenhang. De toepassing van het stappenplan biedt informatie die kan worden gebruikt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de afbakening van een integrale gebiedsgerichte verkenning. In dit hoofdstuk wordt dit stappenplan gepresenteerd. We beschrijven de methode voor afbakening eerst op hoofdlijnen en laten vervolgens zien hoe de samenhang tussen opgaven kan worden bepaald.

Het onderscheid tussen de sectorale en de integrale gebiedsgerichte verkenning wordt onder andere beschreven in de MIRT-spelregels. Dit wordt hier niet verder uitgewerkt.

3.1 Afbakening bij integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning

Stap 1 Het inventariseren van de opgaven

In stap 1 wordt een eerste selectie gemaakt van de opgaven die van belang zijn voor de te starten integrale gebiedsgerichte verkenning. Deze opgaven volgen uit de gebiedsagenda's. Om in een verkenning te worden opgenomen moeten de opgaven aan twee inhoudelijke 'voorwaarden' voldoen:

1. zij leveren een *bijdrage aan de integrale ontwikkeling* van het gebied (de gebiedsvisie). Daarbij dient draagvlak voor de opgave te bestaan bij rijk en regio.
2. zij zijn *voldoende concreet*. Alleen dan kan de opgave in aanmerking komen voor een startbeslissing.

Bij de selectie voor de verkenning dient verder in ieder geval de tijdshorizon (voorwaarde 3) en de gebiedsafbakening (voorwaarde 4) in acht te worden genomen. De tijdshorizon van opgaven moet binnen een bepaalde tijdsperiode (2028 dan wel 2040) vallen. De gebiedsafbakening wordt bepaald door:

- a. het benodigde zoekgebied voor potentiële locaties, bijvoorbeeld bij een woningbouwopgave;
- b. het invloedsgebied in relatie tot de opgave(n); en
- c. regiogrenzen.

Opgaven die niet aan deze voorwaarden voldoen, vallen in deze stap af.

Stap 2 Wat zijn de hoofdoggaven?

Op basis van de inventarisatie in stap 1 worden vervolgens de hoofdoggave(n) van een gebiedsverkenning bepaald. Het onderscheid tussen – één of twee – hoofdoggaven en – overige – gelieerde opgaven is leidend voor de afbakening. De hoofdoggave(n) in een MIRT-verkenning kunnen worden afgeleid uit de centrale doelstelling van de integrale gebiedsgerichte verkenning. Zij dienen aan de volgende eisen – deze zijn gebaseerd op eerder uitgevoerde MIRT-verkenningen – te voldoen:

- bijdragen aan de centrale doelstelling van de verkenning;
- van nationaal belang zijn;

- een integraal onderdeel vormen van het geheel (probleemoplossend of kansbiedend); en
- een zekere schaal/omvang hebben.

Stap 3 Gelieerde opgaven: need to have of nice to have

Nadat de hoofdoggaven zijn bepaald, kan worden onderzocht welke gelieerde opgaven in de verkenning meegenomen dienen te worden. Hierbij gaat het om de onderlinge samenhang tussen de hoofd- en gelieerde opgaven, en de vraag of deze voor de verkenning van voldoende belang is. Dit laatste zal bijvoorbeeld het geval zijn als de samenhang tot hogere maatschappelijke baten (synergie) leidt. Ook wanneer er sprake is van conflicterende rijksbelangen, bijvoorbeeld in het geval van een gebiedsontwikkeling waar ook opgaven voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) spelen, is de samenhang dermate kritisch dat afstemming van de opgaven noodzakelijk is.

Om te bepalen welke nevenopgaven in de verkenning moeten worden meegenomen, kan het principe van 'need to have' en 'nice to have' behulpzaam zijn:

- a. Need to have: de opgaven zijn voorwaardelijk aan elkaar. Dit is het geval als het noodzakelijk is besluiten te synchroniseren. Zo kan bij het Zuidas-project het realiseren van kantoren en dergelijke niet los worden gezien van het ondergronds brengen van de infrastructuur.
- b. Nice to have 1: de samenhang tussen de opgaven werkt inhoudelijk versterkend. Zo kan de samenhang van opgaven extra baten genereren, of leiden tot een slimmer omgaan met (rijks)middelen.
- c. Nice to have 2: de samenhang met andere opgaven heeft niet direct een inhoudelijke meerwaarde maar is symbolisch van aard. Zo kan de betrokkenheid van de betreffende actoren de realisatiekans van de gebiedsgerichte aanpak vergroten. Een dergelijke samenhang is inhoudelijk lastig te onderbouwen.

Door de samenhang tussen deelprojecten te benutten kunnen extra baten worden gegenereerd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het effect van een schaalessprong op het woon- en werkklimaat, zoals bij de stadshavens. Dat laat de RebelGroup zien aan de hand van verkenningen zoals Brainport, Zuidas, stadshavens en Klavertje 4. In paragraaf 3.2 wordt nader beschreven hoe de samenhang tussen verschillende opgaven kan worden bepaald.

Stap 4 Rangschikken op basis van samenhang en complexiteit

Bij de laatste stap gaat het erom de opgaven te rangschikken op basis van samenhang en complexiteit. Naarmate de samenhang groter is (stap 3 geeft hierover informatie), neemt het belang om een opgave in de verkenning mee te nemen toe. Bovenaan staan de hoofdoggaven. Vervolgens kunnen de overige opgaven op basis van samenhang worden geordend.

Naast samenhang is ook de toename van complexiteit (inhoudelijk, organisatorisch, procesmatig) een belangrijk criterium voor de afbakening. De complexiteit kan per deelopgave worden gewaardeerd in termen van 'vergroot de complexiteit' (min) tot 'beïnvloedt de complexiteit niet' (nul). Bij het rangschikken van de opgaven kan de waardering van complexiteit worden meegewogen. Met deze rangschikking kan vervolgens worden beoordeeld of opgaven in de verkenning dienen te worden meegenomen.

3.2

Bepalen van de samenhang tussen opgaven

Hoe de samenhang tussen opgaven kan worden bepaald, staat centraal in deze paragraaf. Stap 3 is daartoe opgedeeld in drie tussenstappen.

Stap 3.1 Bepaal samenhang

In de eerste tussenstap gaat het erom de samenhang tussen de opgaven te bepalen. De RebelGroup (2010) onderscheidt drie vormen van samenhang die kunnen worden gebruikt als argument voor het samenvoegen van de onderdelen tot één project:

- inhoudelijk: de samenhang heeft betrekking hebben op de inhoudelijke prestaties van het project;
- institutioneel: de samenhang heeft te maken hebben met de manier waarop het project wordt uitgevoerd;
- symbolisch: deelprojecten horen in de beleving van mensen bij elkaar, waardoor het geheel sterker en attractiever overkomt.

Inhoudelijke, institutionele en symbolische samenhang zijn weer uit te splitsen in verschillende aspecten (zie bijlage B.1).

Stap 3.2 Maak samenhang zichtbaar

De samenhang tussen verschillende opgaven is systematisch in beeld te brengen door de onderlinge relaties na te gaan en in een driehoeksmatrix samen te vatten (zie tabel 3.1). In de bovenste rij en de eerste kolom van de matrix staan de opgaven, te beginnen met de hoofdoggaven. Vervolgens wordt de matrix ingevuld. In elke cel staat de samenhang tussen de opgaven. In tabel 3.1 is dit geïllustreerd aan de hand van de verkenning IJsseldelta.

| | Bypass | Woningbouw Kampen | Natuurontwikkeling | Vastgoedontwikkeling Kampen-Zuid | Recreatie |
|----------------------------------|---|---|---|---|---------------------------------|
| Woningbouw Kampen | Functioneel: belevingswaarde huizen aan het water | | | | |
| Natuurontwikkeling | Fysiek: natte natuur | Functioneel: recreatieve waarde omgeving | | | |
| Vastgoedontwikkeling Kampen-Zuid | Functioneel: vestigingsklimaat in regio | Functioneel: vestigingsklimaat in regio | Functioneel: vestigingsklimaat in regio | | |
| Recreatie | Functioneel: hoge recreatieve aantrekkelijkheid | Functioneel: hoge recreatieve aantrekkelijkheid | Fysiek: aaneengesloten gebied, Functioneel: natuur heeft recreatieve waarde, Ecologisch: groter gebied = kans op extra natuur waarden | Functioneel: vestigingsklimaat in regio Zwolle-Kampen | |
| Directe omgeving | Functioneel: recreatieve waarde | Ecologisch | Functioneel: recreatieve belevingswaarde, Ecologisch: bestaanswaarde | Economisch: extra werkgelegenheid | Functioneel: recreatieve waarde |

Tabel 3.1 Driehoeksmatrix voor de verkenning IJsseldelta (bron: RebelGroup, 2010)

In dit voorbeeld is de bypass nodig om natuurontwikkeling en recreatie mogelijk te maken. Dit is aangegeven met fysieke samenhang in de tabel. In de situatie dat natuurontwikkeling en recreatie de hoofdoggaven zijn, dan is dus de bypass een 'need to have' opgave.

Een andere manier om de samenhang tussen opgaven visueel weer te geven is met behulp van een relatieschema. In zo'n schema wordt de samenhang tussen opgaven door middel van pijlen zichtbaar gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het eerder genoemde rapport van de Rebelgroup uit 2010.

Stap 3.3 Bepaal samenhang: kwantitatief of kwalitatief

In de volgende tussenstap gaat het erom de mate van samenhang tussen opgaven expliciet te maken: is de samenhang bijvoorbeeld economisch van aard, of leidt zij tot besparingen op investeringen of schaalvoordelen? De mate van samenhang wordt bij voorkeur, en indien mogelijk, kwantitatief aangegeven; het geven van waarderingen (plusjes, kleuren e.d.) is een alternatief. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in rapport van de RebelGroup (2010).

Met het inzichtelijk maken van de samenhang tussen opgaven kan vervolgens worden vastgesteld of een gelieerde opgave behoort tot de categorie 'need to have' of 'nice to have' (zie paragraaf 3.1).

Als de mate van samenhang kwalitatief of kwantitatief is bepaald en als is vastgesteld tot welke categorieën de opgaven behoren, kunnen de projecten in stap 4 worden gerangschikt (zie paragraaf 3.2), te beginnen met de hoofdopgaven en vervolgens de gelieerde opgaven.

3.3

Praktijktoets

Het is zinvol de hierboven beschreven afbakeningsmethode in de praktijk te toetsen. Het stappenplan is niet uitgetoetst bij het afbakenen van integrale gebiedsgerichte verkenningen. Het is gebaseerd op onderzoek van de RebelGroup (2010) naar synergie aan de hand van cases.

4 Lessen uit eerdere verkenningen

In deze studie zijn drie integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenningen onderzocht. Daaruit bleek dat de eerste ervaringen op sommige punten nog leiden tot onduidelijkheden, die het lastiger maken de verkenning af te bakenen.

4.1 Opgaven onvoldoende duidelijk of onvoldoende afgebakend

Een gebiedsagenda beschrijft de opgaven in een gebied; hij is bedoeld als groslijst voor nieuw te starten verkenningen. Hoewel de gebiedsagenda's een belangrijke rol spelen in de voorbereiding van een verkenning, blijkt een deel van de opgaven nog onvoldoende concreet te zijn voor een integrale gebiedsgerichte verkenning. Voor de volgende generatie gebiedsagenda's is het daarom een aandachtspunt de opgaven die in aanmerking komen voor een verkenning, voldoende concreet uit te werken.

Toelichting:

In theorie, dat wil zeggen conform de richtlijnen voor het MIRT, worden de opgaven in de gebiedsagenda's uitgewerkt. Daaraan ontleen de gebiedsagenda's een bepaald gewicht volgens de MIRT-spelregels: "de gebiedsagenda's vormen als ze af zijn de *onderbouw*ing voor programma- en projectbesluiten in het ruimtelijke domein." Vervolgens zijn er twee inhoudelijke 'voorwaarden' waaraan opgaven moeten voldoen om in de verkenning te worden opgenomen (zie paragraaf 2.2):

1. zij leveren een *bijdrage aan de integrale ontwikkeling* van het gebied (de gebiedsvisie).
2. zij zijn *voldoende concreet*.

De praktijk laat wisselende resultaten zien. De opgaven in de gebiedsagenda's scoren wisselend op deze inhoudelijke voorwaarden.

De MIRT-spelregels zijn expliciet: pas als er duidelijkheid is over de opgave(n) kan een verkenning worden gestart. Dit is ook belangrijk voor de afbakening van de verkenning. Bij de onderzochte MIRT-verkenningen waren de opgaven nog onvoldoende duidelijk.

Ook bij andere (recentere) MIRT-verkenningen blijken opgaven te worden geselecteerd die onvoldoende zijn uitgewerkt. Dit wordt als een cultuurprobleem ervaren.

Om dit probleem in de komende tijd te omzeilen, zijn de MIRT-spelregels aangevuld met het zogeheten MIRT-onderzoek. Dit MIRT-onderzoek is een tussenoplossing. In de toekomstige gebiedsagenda's zullen de opgaven wél voldoende duidelijk moeten zijn, willen deze in aanmerking komen voor een MIRT-verkenning.

4.2 Sectorale of integrale voorkeursbeslissing?

De tot nu toe uitgevoerde integrale gebiedsverkenningen leiden tot een sectorale voorkeursbeslissing over een sectoraal rijksproject.

Bij de keuze tussen een sectorale verkenning en een integrale verkenning wordt uitgegaan van het principe 'sectoraal wat kan en integraal wat moet'. Dit betekent dat er een bepaalde noodzaak moet zijn om meerdere opgaven in een verkenning op te pakken.

Bij toekomstige integrale gebiedsverkenningen is het van belang om niet alleen de (sectorale) voorkeursbeslissingen vast te leggen die het rijk betreffen, maar ook de beslissingen vast te leggen die andere overheidslagen betreffen. Op deze manier wordt de samenhang tussen beslissingen geborgd. Dit kan door bestuurlijke afspraken te maken over de uitvoering van de opgaven en het nakomen van de afspraken ook te monitoren.

Toelichting:

De onderliggende documenten (MIRT-spelregels, procesontwerp) geven de globale lijnen aan voor de keuze tussen een sectorale of een integrale verkenning. Deze documenten suggereren dat een integrale verkenning de opgave(n) in samenhang verkent en tot een meervoudige (integrale) voorkeursbeslissing leidt. Uit de praktijk echter blijkt dat een integrale gebiedsverkenning vaak leidt tot een sectorale voorkeursbeslissing, waarbij het meervoudig (integraal) afgestemd besluit in een bestuursconvenant is opgenomen. Het betreft dan een voorkeursbeslissing over een sectoraal rijksproject. De MIRT-spelregels gaan over projecten waarover de rijksoverheid beslist en/of die de rijksoverheid financiert. Het bestuursconvenant bevat dan wel het hele pakket aan besluiten (althans daar wordt hier vanuitgegaan).

Daarnaast geven de MIRT-spelregels aan dat ruimtelijke projecten kunnen 'meeliften' met sectorale verkenningen, bijvoorbeeld in het geval van een transportinfrastructuurproject. Het gaat dan om projecten die wel met elkaar samenhangen, maar waarover de besluiten los van elkaar kunnen worden genomen. Afstemming van de opgaven is nodig maar de besluitvorming hoeft niet gesynchroniseerd te worden.

Er zijn dus meerdere varianten van gebiedsgerichte opgaven:

1. verkenning van meerdere opgaven die leidt tot een meervoudige (integrale) voorkeursbeslissing;
2. verkenning van meerdere opgaven die leidt tot een enkelvoudige (sectorale) voorkeursbeslissing;
3. verkenning van sectorale opgaven, waarbij andere opgaven meeliften en waarbij het van belang is de samenhang te bewaken.

Bij de keuze tussen een sectorale en een integrale verkenning wordt uitgegaan van het principe 'sectoraal wat kan en integraal wat moet'. Dit betekent dat er een bepaalde noodzaak moet zijn om meerdere opgaven in een verkenning op te pakken.

Is het echt nodig de besluitvorming te synchroniseren en moet er dus een meervoudig voorkeursbesluit over een gezamenlijk pakket van maatregelen/investeringen/projecten worden genomen, dan is het verstandig te kiezen voor een integrale verkenning (variant 1). Cruciaal daarbij is de vraag of bestuurders in een keer een voorkeursbesluit willen nemen over een pakket of de verschillende maatregelen los van elkaar willen beoordelen. Aangezien inhoudelijke samenhang ook zonder een integrale verkenning kan worden geborgd, moet het bij variant 1 gaan om een samenhang die alleen, of het beste, via een integrale verkenning kan worden geborgd. Een meervoudige (integrale) voorkeursbeslissing is dan het ideaalbeeld.

Variant 2 is de praktische variant. Hierbij leidt de verkenning van de meerdere opgaven tot een enkelvoudige (sectorale) voorkeursbeslissing, bijvoorbeeld een

infrastructuurproject. De voorkeursbeslissing is dan genomen in afstemming met andere opgaven. De planuitwerking gaat vervolgens sectoraal verder. Om suboptimale oplossingen te voorkomen is het bij variant 2 van belang dat de MIRT-verkenning voor de enkelvoudige (sectorale) voorkeursbeslissing integrale beslisinformatie biedt. Dit is met name van belang voor de kosten-batenanalyse. Als de maatregelen/projecten/investeringen los van elkaar kunnen worden beoordeeld maar het wel belangrijk is om aandacht te hebben voor de samenhang, dan ligt een sectorale opgave voor de hand (variant 3).

Bij deze drie varianten, maar met name bij variant 2, is het van belang de integraliteit vast te leggen in bestuurlijke afspraken en deze afspraken ook te bewaken (zie bijlage C). Dit betekent dat de gemaakte afspraken tijdens de planuitwerking en -realisatie moeten worden gemonitord.

4.3 Focus bij de start van de verkenning

De onderzochte integrale gebiedsgerichte verkenningen beginnen met een inhoudelijk open vraag: wat zijn de opgaven in een gebied? Zo'n 'open' verkenning draagt het risico in zich dat zij zich verbreedt en dat het tijd kost om de hoofdoggaven vast te stellen. Het is beter om vooraf duidelijk vast te leggen welk maatschappelijk probleem met de verkenning opgelost moet worden en welk type besluit aan het eind van de verkenning moet worden genomen. Zo'n goede voorbereiding van het startbesluit maakt een verkenning beter planbaar en leidt tot meer duidelijkheid ten aanzien van het eindresultaat van de verkenning.

Toelichting:

De uitgevoerde integrale gebiedsgerichte verkenningen beginnen met een inhoudelijk open vraag: wat zijn de opgaven in een gebied? Het is daardoor onvoldoende duidelijk waarover uiteindelijk moet worden besloten. Zo'n 'open' verkenning draagt het risico in zich dat zij zich gedurende het proces verbreedt en dat het tijd kost om vast te stellen waarover de besluiten moeten gaan. Het besluit om een verkenning te starten wordt genomen in het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT). Door duidelijk te zijn over de opgaven en door in het BO-MIRT het te nemen besluit vast te leggen wat voor type besluit men aan het eind van de verkenning wil nemen, wordt de richting (focus) van de verkenning van tevoren aan te aangebracht. Inhoudelijk is zo'n verkenning dan open, terwijl toch duidelijk is wat de aan het eind van de verkenning te nemen besluiten zijn.

De hoofdoggave(n) waarover in de verkenning moet worden besloten, moeten dus vooraf worden vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de vraag of het om een meervoudig (integraal) besluit (over meerdere opgaven met meerdere bevoegden) gaat of een enkelvoudig (sectoraal) besluit. Door beide vragen vooraf vast te leggen krijgt de verkenning focus, wordt het proces beter planbaar en ontstaat meer duidelijkheid ten aanzien van het eindresultaat.

De oplossing ligt dus in een goede voorbereiding van het startbesluit.

4.4 MIRT is rijksprocedure

Het MIRT is een besluitvormingsprocedure van het rijk. Betrokken overheden proberen hierbij wel steeds meer aan te sluiten maar dit gebeurt nog maar sinds kort.

Voor de afbakening is het van belang duidelijkheid te hebben over de hiërarchie van opgaven en wie op welk moment besluit. De synchronisatie van besluitvormingsprocessen tussen rijk en regio wordt beter, maar is nog niet optimaal. Het is van belang om bij de integrale gebiedsverkenningen ook afspraken te maken over die synchronisatie.

Literatuur

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag: VenW & VROM.

Ministeries van VROM, VenW, LNV en EZ, Provincie Noord-Brabant & SRE (2007). *Plan van Aanpak MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad*. Eindhoven: SRE.

Ministeries van VROM, VenW, LNV en EZ, Provincie Noord-Brabant & SRE (2008). *MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad: managementsamenvatting*. Eindhoven: SRE.

Ministeries van VROM, VenW, LNV en EZ, Provincie Noord-Brabant & SRE (2010). *Afsprakenkader oostelijk gedeelte van de stedelijke regio Eindhoven-Helmond, getekend op 12 februari 2010*. Eindhoven: SRE.

Projectdirectie Sneller & Beter (2010, februari). *Procesontwerp Sneller & Beter, versie 24*. Den Haag: Projectdirectie Sneller & Beter.

RebelGroup (2010). *Synergie bij rijksinvesteringen*. Rotterdam: RebelGroup.

Stadsgewest Haaglanden, Provincie Zuid-Holland & Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). *MIRT-Verkenning Haaglanden Infrastructuur en ruimte 2020-2040: Eindrapport Fase A: Inventarisatie en fasering vraagstukken*. Den Haag: MIRT Verkenning Haaglanden.

Tracé/m.e.r.-centrum, DVS (2010). *Handreiking 'MIRT-verkenning'*. Den Haag: Projectdirectie Sneller & Beter.

Geïnterviewden

Anne Barendse (DGMO), VenW-vertegenwoordiger in Verkenning Haaglanden

Peter Blok (RebelGroup), projectleider Verkenning Haaglanden

Agnes Franzen, Faculteit Bouwkunde TU-Delft, praktijkstoel Gebiedsontwikkeling

Heleen Groot (DGMO), seniorbeleidsmedewerker

Nathalie de Koning (DGMO), projectleider actualisatie MIRT-spelregelkader

Johan Leferink (DGMO), seniorbeleidsmedewerker bij directie Aanleg en
weginfrastructuur

David van Zelm van Eldik (VROM), projectleider Verkenning Antwerpen-Rotterdam

Jaap van der Zwart (DGMO), VenW-vertegenwoordiger in Verkenning
Zuidoostvleugel Brabantstad

Bijlage A Begrippenlijst

Gebiedsagenda - Een gebiedsagenda omvat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van een landsdeel/regio voor de langere termijn. De agenda bestaat uit twee delen, een visiedeel en een uitvoeringsdeel. Dat laatste kan gezien worden als de 'visvijver' waaruit nieuwe verkenningen kunnen voortkomen. Niet voor alle opgaven uit de gebiedsagenda worden MIRT-verkenningen gestart. Deze worden alleen gestart als er sprake is van een (gedeeltelijke) rijksopgave en van financiering door het rijk (*Procesontwerp Sneller&Beter, versie 24 februari 2010*).

MIRT-onderzoek - Een MIRT-onderzoek dient om een ruimtelijke opgave scherper te krijgen en kan dus leiden tot verdieping van de gebiedsagenda. Bij opgaven met een langere tijdshorizon die nog onduidelijk zijn of onvoldoende zijn afgebakend en/of waarbij geen zicht is op een eventuele rijksbijdrage wordt nog geen MIRT-verkenning uitgevoerd, maar kan wel een MIRT-onderzoek worden gestart. Naast het scherper krijgen van de opgave kan een MIRT-onderzoek ook als doel hebben een opgave op korte termijn (financieel) uitvoerbaar te maken; bijvoorbeeld door beschikbare budgetten op een andere wijze in te zetten of te kijken naar de mogelijkheden van de huidige wet- en regelgeving. In tegenstelling tot een MIRT-verkenning, leidt de uitkomst van een MIRT-onderzoek niet tot een besluit over een mogelijke rijksinvestering. De uitkomst van een MIRT-onderzoek kan wel aanleiding zijn om voor een bepaald onderdeel een MIRT-verkenning te starten. In het te actualiseren MIRTspelregelkader zal het MIRT-onderzoek nader worden omschreven.

Integrale gebiedsverkenning (Tracé/m.e.r.-centrum, DVS, 2010) - Een verkenning in de vorm van een integrale structuurvisie wordt bij voorkeur opgesteld bij integrale, gebiedsgerichte initiatieven met meerdere (sectorale) doelen en oplossingsrichtingen en meerdere betrokkenen, die moeilijk vooraf af te bakenen zijn, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en/of voor ruimtelijke ingrepen met grote omgevingseffecten.

Voorbeelden hiervan zijn:

- een opgave waarbij een gecombineerde ontwikkeling van wegcapaciteit met woningbouw- en bedrijvenlocaties wordt voorzien;
- een opgave met een waterbeheerproject en natuurontwikkeling;
- de ontwikkeling van een stedelijk knooppunt zoals een sleutelproject.

Volgen het PBL (RebelGroup, 2010) zijn integrale gebiedsgerichte projecten investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruiksfuncties in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld.

Procesontwerp Sneller & Beter - Het procesontwerp is een ambtelijk werkdocument om in de praktijk handen en voeten te geven aan snellere en betere besluitvorming. Het procesontwerp leidt op onderdelen tot aanvullingen en wijzigingen van de huidige MIRT-spelregels

Handreiking MIRT-verkenning - De handreiking MIRT-verkenning is een stappenplan waarin per deelfase van de verkenning wordt uitgelegd welke processen moeten worden doorlopen. Daarnaast geeft de handreiking een toelichting op doel en functie van de verkenning.

MIRT-spelregels - De MIRT-spelregels beschrijven de belangrijkste processtappen voor projecten en programma's in het ruimtelijk-fysiek domein om in aanmerking te kunnen komen voor een rijksbijdrage. Bij het doorlopen van de processtappen wordt tevens besloten of het project wel of niet wordt opgenomen in het MIRT-projectenboek. De MIRT-spelregels bevatten de inhoudelijke vereisten en de noodzakelijke afstemming die voorafgaand aan ieder beslismoment moet hebben plaatsgevonden tussen de departementen en, indien relevant, tussen het rijk, decentrale overheden en/of andere betrokkenen.

Bijlage B Samenhang en synergie

B.1 Wat is samenhang?

De RebelGroup (2010) onderscheidt drie vormen van samenhang die kunnen worden gebruikt als argument voor het samenvoegen van de onderdelen tot één project.

Inhoudelijk – samenhang uit overwegingen die betrekking hebben op de 'inhoudelijke prestaties' van het project.

Tabel B.1

Inhoudelijke samenhang

Bron: RebelGroup, 2010

Inhoudelijke samenhang:

| | |
|-------------------------|---|
| Fysiek | Het ene onderdeel is in fysieke zin afhankelijk van de realisatie van een ander onderdeel: zonder het ene onderdeel is het andere onderdeel fysiek onmogelijk (bijvoorbeeld vastgoed bovenop een overkapping). |
| Functioneel | Onderdelen vormen een mix aan functies die op elkaar zijn afgestemd (wonen, voorzieningen, werken, enzovoort). |
| Economisch | Verschillende onderdelen van een project zijn vanuit de economische structuur met elkaar verbonden. Met andere woorden, economische activiteiten binnen het ene onderdeel sluiten aan bij economische activiteiten binnen een ander onderdeel (bijvoorbeeld bij ruimtelijke concentratie van de productiekolom, of bij clustering). |
| Ecologisch | Verschillende onderdelen van een project zijn vanuit een ecosysteem met elkaar verbonden. |
| Sociaal-maatschappelijk | Het ene onderdeel is nodig om negatieve sociaal-maatschappelijke effecten (in bijvoorbeeld bereikbaarheid, leefbaarheid, of overlast) van andere onderdelen tegen te gaan. |
| Verkeerskundig | Het ene onderdeel (bijvoorbeeld weg A) beïnvloedt de verkeerstroom binnen het andere onderdeel (bijvoorbeeld weg B). |
| Esthetisch | Het ene onderdeel is van invloed op het aangezicht en/of uitzicht van het andere onderdeel. |

Institutioneel – samenhang uit overwegingen die te maken hebben met de manier waarop het project wordt uitgevoerd.

Tabel B.2

Institutionele samenhang

Bron: RebelGroup, 2010

Institutionele samenhang:

| | |
|-----------------|--|
| Bestuurlijk | Er vindt bestuurlijke afstemming plaats tussen overheidslagen en tussen departementen, vanwege het gezamenlijk realiseren van de onderdelen. |
| Organisatorisch | Organisatorisch worden verschillende onderdelen gecombineerd binnen bijvoorbeeld één projectorganisatie. |
| Financieel | De bekostiging en financiering van verschillende onderdelen is gebundeld, bijvoorbeeld door middel van een fonds. |
| Procedureel | Koppeling van het ene project met het andere project bij het doorlopen van de procedures |

Symbolisch – samenhang omdat onderdelen in de beleving van mensen bij elkaar horen waardoor het geheel sterker en meer attractief overkomt. Inhoudelijke, institutionele en symbolische samenhang zijn vervolgens uit te splitsen.

Tabel B.3

Symbolische samenhang

Bron: RebelGroup, 2010

Symbolische samenhang:

| | |
|-------------|--|
| Thematisch | Verschillende onderdelen hebben een gemeenschappelijk thema (bijvoorbeeld 'duurzaamheid'). |
| Perspectief | De combinatie van onderdelen, en de onderliggende visie, zijn belangrijk voor een gedeeld toekomstperspectief. |
| Identiteit | De combinatie van onderdelen, en de onderliggende visie, dragen bij aan een sterkere identiteit. |
| Acceptatie | Het combineren van projecten draagt bij aan de acceptatie door alle betrokken partijen. |

B.2 Effecten van samenhang

Samenhang is voornamelijk relevant als zij ook tot synergetische voordelen (1+1 is meer dan 2) leidt. De RebelGroup (2010) heeft een zo compleet mogelijke inventarisatie gemaakt van mogelijke synergie-effecten tussen projecten.

Inhoudelijke synergie-effecten

Zie tabel B.4 hierna.

Tabel B.4

Inhoudelijke synergie-effecten

Bron: RebelGroup, 2010

Inhoudelijke synergie-effecten:

| <i>Effect</i> | <i>Omschrijving</i> | <i>Vertaalt zich in:</i> |
|--|--|---|
| Extra voordelen om voordelen te realiseren | Voor sommige van de synergievoordelen moet een extra investering plaatsvinden. | Extra investeringskosten |
| Economies of scope | Kostenbesparingen wanneer in de voortbrenging van twee type goederen (twee projectonderdelen) bepaalde productieactiviteiten gecombineerd plaats kunnen vinden. Werk moet werk maken, waardoor dubbelwerk voorkomen wordt (bijvoorbeeld maar één keer een bouwterrein inrichten in plaats van meerdere keren). Levert dus dezelfde baten op, maar tegen lagere investeringskosten. | Lagere investeringskosten |
| Economies of scale | Bij een toename van het gebruik dalen de kosten per eenheid, doordat er kostenvoordelen ontstaan bij een hoger niveau van productie. Treden bijvoorbeeld op doordat de benutting van faciliteiten verbeterd (vliegveld, theater, ov-systeem, enzovoort). | Lagere kosten per eenheid |
| Multifunctionaliteit | Een investering kan – met wellicht een beperkte investering – meerdere doelen tegelijkertijd dienen en zo op meerdere fronten baten genereren. Bijvoorbeeld een dijk die zowel water tegenhoudt als gebruikt kan worden als verbindingsweg, en ook nog recreatiemogelijkheden biedt, enzovoort. Levert dus hogere baten op, tegen dezelfde (of iets) hogere investeringskosten. | Extra baten (mogelijk deels via extra opbrengsten) |
| Complementariteiten | De ruimtelijke combinatie van projecten en functies leidt tot meerwaarde. Bijvoorbeeld huisvesting in combinatie met winkelvoorzieningen en horeca, of verschillende onderdelen van een ecosysteem in elkaars nabijheid. De juiste combinatie van investeringen, leidt dan tot extra baten. | Extra baten (normaal gesproken via externe vastgoedopbrengsten) |

| Inhoudelijke synergie-effecten: | | |
|--|--|---|
| <i>Effect</i> | <i>Omschrijving</i> | <i>Vertaalt zich in:</i> |
| Pooling | Door concentratie van economische activiteiten kan een pool aan productiefactoren (vaak arbeid), toeleveranciers en/of aannemers ontstaan. Hierdoor neemt het aantal keuzemogelijkheden voor individuele bedrijven op deze terreinen toe, wat ertoe leidt dat concurrentie groter zijn en er meer specialisatie plaats zal vinden. Dat heeft vervolgens voordelige effecten op de productiviteit. Pooling treedt op bij agglomeratievorming (generieke pooling) of bij clustervorming (specialistische pooling). | Extra baten (via externe vastgoedopbrengsten, en/of toegevoegde waarde) |
| Systeemsprong | Bij het overschrijden van een zekere drempelwaarde in de omvang van aantal inwoners en/of economische activiteiten in een bepaald gebied, wordt het maatschappelijk rendabel om van het ene systeem over te gaan naar een ander systeem (met extra kwaliteit tot gevolg). Treedt bijvoorbeeld op bij het ov, wanneer het aantal inwoners in een gebied groot genoeg is. Dan wordt het interessant om van bussysteem over te gaan naar (ook) tram- of metrosysteem. | Extra baten (meer kwaliteit (consumentensurplus) en meer opbrengsten (meer vraag, hogere prijs per eenheid) |
| Spillovers | Positieve externaliteiten die ontstaan door de nabijheid van verschillende economische activiteiten. Bijvoorbeeld kennisspillovers tussen bedrijven en medewerkers van die bedrijven, waardoor innovatie vergemakkelijkt wordt en productiviteit toeneemt. Kunnen zich vooral voordoen in clusters van kennisintensieve bedrijven. | Extra baten (via extra vastgoedopbrengsten, en/of extra toegevoegde waarde) |
| Landschapskwaliteit | Door de concentratie van activiteiten, is er veel minder verrommeling van het landschap. Bij gespreide ontwikkeling zal het aangezicht van het landschap over een veel groter gebied veranderen, dan bij een bundeling van ontwikkelingen. | Extra landschappelijke kwaliteit (eventueel voor een deel vertaald in vastgoedopbrengsten) |

| Inhoudelijke synergie-effecten: | | |
|--|---|--|
| <i>Effect</i> | <i>Omschrijving</i> | <i>Vertaalt zich in:</i> |
| Netwerkeffecten | Bij toename van het aantal aansluitingen en verbindingen, doen zich voor bestaande gebruikers van het netwerk disproportioneel grote effecten voor. Deze kunnen het gevolg zijn van het feit dat de doorstroming verbetert en het aantal opties binnen het netwerk toeneemt. Treden op in bijvoorbeeld verkeersnetwerken, wanneer er een nieuwe verbinding tussen twee punten wordt gerealiseerd. | Extra baten (consumentensurplus; mogelijk vertaald in extra opbrengsten) |
| Temporele synergie | Door de combinatie van onderdelen, lukt het beter investeringen nu af te stemmen op opties in de toekomst. | Optiewaarde |

Institutionele synergie-effecten

| Institutionele synergie-effecten | | |
|---|--|------------------------------|
| <i>Effect</i> | <i>Omschrijving</i> | <i>Vertaalt zich in:</i> |
| 'Schaalvoordelen' in beheer | Bij afzonderlijk beheer van de verschillende onderdelen zouden de uitvoeringskosten veel hoger kunnen zijn dan bij gezamenlijk beheer. | Lagere uitvoeringskosten |
| Procedurele efficiëntie | Door het gelijktijdig doorlopen van de procedures van meerdere projecten (in plaats van meerdere malen) worden kosten bespaard. | Lagere uitvoeringskosten |
| Extra beheerskosten | Grootschalige projecten die bestaan uit veel onderdelen die onderling op elkaar moeten worden afgestemd, zullen extra uitvoeringskosten met zich mee brengen. | Hogere uitvoeringskosten |
| Kosten vanwege strategisch gedrag | Door het samenvoegen van onderdelen in één project zullen de mogelijkheden voor strategisch gedrag toenemen: bijvoorbeeld door met een beroep op samenhang projecten op te nemen die niets toevoegen of zelfs een negatieve waarde hebben. | Hogere kosten / Lagere baten |

Tabel B.5

Institutionele synergie-effecten

Bron: RebelGroup, 2010

Symbolische synergie-effecten**Tabel B.6**

Symbolische synergie-effecten

*Bron: RebelGroup, 2010***Symbolische synergie-effecten**

| <i>Effect</i> | <i>Omschrijving</i> | <i>Vertaalt zich in:</i> |
|---------------|--|---|
| Zingeving | Het gedeelde toekomstperspectief en de sterkere identiteit die samengaan met een benadering gebaseerd op een integrale visie, zorgen ervoor dat veel duidelijker is wat de 'zin' is van investeringen, vergeleken met een aanpak waarbij projecten apart worden beschouwd. | Heeft een intrinsieke waarde, maar zal niet direct terug te zien zijn in baten of besparingen. |
| Bevlogenheid | Het gedeelde toekomstperspectief en de sterkere identiteit die samengaan met een benadering gebaseerd op een integrale visie, zorgen ervoor dat er meer enthousiasme ontstaat, vergeleken met een aanpak waarbij projecten apart worden beschouwd. | Eventueel snellere uitvoering |
| Draagvlak | Door onderlinge samenhang kunnen de betrokken partijen de plannen makkelijker aanvaarden, en leidt een combinatie van projecten tot een veel groter draagvlak. | Eventueel snellere uitvoering. Mogelijk uitvoering van sommige rendabele onderdelen die door gebrek aan draagvlak anders niet gerealiseerd zouden worden. |

Bijlage C Borgen van integraliteit via bestuursovereenkomsten

Het MIRT-spelregelkader bevestigt dat de bestuursovereenkomst, met name de uitvoeringsstrategie, wordt gezien als instrument voor het bewaken van de samenhang in de uitvoering. Het MIRT-spelregelkader schrijft het volgende over de bestuursovereenkomst (blz. 8):

“Op het niveau van de gebiedsgerichte (deel)projecten wordt de samenhang tussen de (rijks- en regionale) investeringen vanaf de voorkeursbeslissing zoveel mogelijk bewaakt in een gezamenlijke uitvoeringsstrategie. Deze uitvoeringsstrategie maakt onderdeel uit van een bijbehorende bestuursovereenkomst die aan het einde van de verkenningsfase wordt afgesloten.”

Er staat uitdrukkelijk dat in de planuitwerkingsfase een gezamenlijke uitvoeringsstrategie de samenhang tussen de projecten dient te bewaken.

De projectdirectie Sneller en Beter geeft een toelichting op de inhoud van de bestuursovereenkomst:

“Een bestuursovereenkomst behandelt de inhoudelijke elementen die in de voorkeursbeslissing staan. Dit zijn:

- *definitieve erkenning problematiek en gebiedsopgave*
- *beredeneerde keuze voor voorkeursoplossing (inclusief verantwoording zevensprong van Verdaas) met bijbehorende oplossingsruimte*
- *verantwoording participatieproces, bevindingen participatie en doorwerking in voorkeursbeslissing*
- *motivatie voor verwerpen van alternatieven en beschrijven van de effecten en doelmatigheid van de diverse onderzochte alternatieven op het voor de alternatievenafweging noodzakelijk niveau*
- *beschrijving van de effecten en doelmatigheid van de onderzochte alternatieven*
- *milieueffecten en -maatregelen (+ natuur en gezondheid): de geldende of te realiseren gebiedskenmerken*
- *uitkomsten marktconsultatie*
- *kostenraming (inclusief onzekerheidsmarge) en reservering middelen voor uitvoering*
- *beschrijving formele procedures en vervolgtraject, uitvoeringsstrategie en planning*
- *strategie gericht op het omgaan met omgevingsveranderingen tijdens de planstudie en realisatie.”*

Een kanttekening hierbij is dat het borgen van samenhang onvoldoende tot uitdrukking komt in de verdere invulling van zo'n bestuursovereenkomst (geen afspraken over wie wat doet en wat te doen als afspraken niet worden nageleefd).

Bestuursovereenkomsten zijn diverse malen afgesloten. Het gaat om onder andere de N31, A9, A15, Afsluitdijk, A1/A6/A9, A10 Tweede Coentunnel, Zuidas, A28 knooppunt Hoevelaken.

De bestuursovereenkomsten omvatten nauwelijks afspraken die samenhang borgen. In de genoemde bestuursovereenkomsten gaat het om afspraken over:

- procedures;
- overeenstemming (A1/A6/A9);
- (mede)financiering (zie N31, A9 te Badhoevedorp, Toekomst Afsluitdijk, A10 Tweede Coentunnel);
- risicoverdeling (spoortunnel Delft);
- de realisatie van ontwikkelingslocaties (A9); of
- voorbereidende of aanvullende werkzaamheden (A15 Maasvlakte-Vaanplein).

De bestuursovereenkomst A9 uit 2005 is wel een voorbeeld waarbij de bestuursovereenkomst de samenhang tussen infrastructuur en locatie-ontwikkeling borgt.