

## 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 hoofdopgaven 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 hoofdopgave 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 geïnventariseerd. 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.