

GEBIEDSAGENDA'S
NAAR EEN
NIEUWE WERKWIJZE
BIJ SAMENSTELLING
EN BESLUITVORMING

Uitgevoerd in opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Nijmegen / Delft, juni 2011



**Buck
Consultants
International**

 **TU Delft**
Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



INHOUD

1. CONTEXT	1
2. LESSEN EN AANBEVELINGEN	3
3. NIEUWE WERKWIJZE: ZO GAAN WE HET DOEN!	12
4. AFWEGINGSCILINDER	16
BIJLAGE: ENGELSE PRAKTIJK	19
NOTEN	20
COLOFON	

1. CONTEXT

Afgelopen jaren hebben acht regio's **gebiedsagenda's** opgesteld: Noord-Nederland, Oost-Nederland, Noordwest-Nederland, Zuidvleugel, Utrecht, Zuidwestelijke Delta, Brabant en Limburg. Een gebiedsagenda schetst een beeld van de ruimtelijke opgaven op de korte, lange en middellange termijn. Het is een relatief nieuw instrument, ontwikkeld in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT brengt voor het fysieke ruimtelijk domein samenhang aan tussen wonen, werken, bereikbaarheid, water, natuur en landschap. Een gebiedsagenda vormt in dit verband een inhoudelijk, dynamisch document, maar het is tevens het product en symbool van een nieuwe vorm van samenwerken tussen Rijk en regio's. De gebiedsagenda's hebben geen formele status; ze vormen vooral de grondslag voor besluitvorming over het al dan niet doorzetten van een project naar de formele MIRT-procedure (te beginnen met de MIRT-verkenning).

NOODZAAK VAN AANSCHERPING

De acht gebiedsagenda's hebben met elkaar gemeen dat ze alomvattend zijn of trachten te zijn. Alle regionale opgaven en bijbehorende projecten worden benoemd. Dat resulteert in zeer omvangrijke lijsten met 'gewenste ingrepen' in het fysieke ruimtelijk domein. Deze overvloed tast de effectiviteit van het instrument gebiedsagenda aan. Een aanscherping is noodzakelijk, op twee vlakken:

- een inhoudelijke noodzaak tot aanscherping: niet elke opgave is van hetzelfde kaliber en niet alles is even belangrijk;
- een pragmatische noodzaak tot aanscherping: niet alles kan. Er is geen geld (bij de overheid) om alle projecten op te nemen in het MIRT en uit te voeren. In het verlengde hiervan is een verschuiving zichtbaar naar het mobiliseren van private investeringen op regionaal niveau. Vanuit het Rijk wordt hier een belangrijke rol gezien voor de regio's zelf. Wat kan het Rijk van de regio's verwachten aan inspanningen? En waar is ondersteuning nodig, niet alleen met geld, maar ook bijvoorbeeld met wet- en regelgeving?

Het voorjaar van 2011 was het goede moment om de gebiedsagenda's op deze manier tegen te licht te houden. Met het nieuwe regeerakkoord als leidraad, werkt het Rijk namelijk aan de actualisatie van het ruimtelijk beleid en een prioritering van ruimtelijke plannen en investeringen. Nog voor de zomer van 2011 wordt de actualisatie van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit afgerond. Tegen deze achtergrond heeft Buck Consultants International, samen met de Praktijk-leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft¹, een procesbenadering ontwikkeld waarmee de gebiedsagenda's kunnen worden geactualiseerd en geoptimaliseerd. In een 'multi-actor'-setting wordt transparant gecommuniceerd over prioriteiten:

wat zijn de kernelementen van het proces, wie doet wat en wanneer en welke criteria spelen daarbij een rol?

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 worden de lessen en aanbevelingen van het onderzoek toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de bouwstenen beschreven van een verbeterde procesomgeving, waarin partijen transparant kunnen samenwerken bij het samenstellen van een gebiedsagenda. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de praktijk van prioriteren en de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet. Als illustratie bij de lessen en aanbevelingen zijn diverse praktijkvoorbeelden opgenomen.

2. LESSEN EN AANBEVELINGEN

Rijk en regio's werken gezamenlijk aan het opstellen van gebiedsagenda's². Dat proces kan beter worden vormgegeven, zo blijkt uit het onderzoek. We noemen vier lessen en bijbehorende aanbevelingen.

1 *Besteed aandacht aan het proces: transparantie, belangen van partijen en besluitvorming*

Van oudsher ligt de nadruk bij ruimtelijke ontwikkelingstrajecten op het realiseren van inhoudelijke doelen. Ook bij MIRT en de gebiedsagenda's is dat het geval³. Het onderzoek toont echter aan dat meerwaarde ontstaat door gelijkwaardige aandacht te besteden aan het proces. Het gaat dan om vragen als: wie zijn de betrokken partijen, wat willen zij bereiken en wat brengen zij mee in het proces (aan kennis, middelen, verantwoordelijkheden, taken, geld)? In een verbeterde gebiedsagenda-aanpak worden inhoud (doelen, activiteiten) en proces (actoren, drijfveren, belangen) op een realistische en werkbare manier vervlochten. Een goed proces vereist sterke partners en duidelijke afspraken. Daarnaast is vertrouwen cruciaal: van de andere betrokken partijen én de eigen achterban. De 'arena' is het open podium waar partijen elkaar treffen en in netwerkverband samenwerken aan een optimaal resultaat.

Een transparante en verifieerbare besluitvorming⁴ vormt de essentie van de benodigde procesarchitectuur. Transparant betekent in dit geval dat:

- helder is welke drijfveren en belangen partijen hebben;
- inzichtelijk is wat ieders perceptie van het onderwerp (in dit geval: gebiedsagenda's) is;
- duidelijk is welke verwachtingen partijen hebben, wat zij inbrengen en op welke wijze beslismomenten moeten bijdragen aan het proces (en de keuzes).

Kernelementen in het procesontwerp zijn daarmee **openheid** (transparantie), bescherming van de **kernwaarden** van betrokken partijen, de noodzaak van **voortgang** (boeken van resultaten door slim te anticiperen op tegenstellingen en focus te leggen op de prikkels voor samenwerking) en **inhoud** (als faciliterend element om te komen tot een selectie in de zin van prioritering en fasering)⁵.

Een goed procesontwerp beschrijft verder een opeenvolging van activiteiten die moet leiden tot het gewenste ruimtelijke resultaat. Voorbeelden van activiteiten zijn: analyse, beschrijving, overleg, onderhandeling, selectie, uitwerking en 'monitoring'⁶. Het is vervolgens belangrijk goed af te spreken hoe deze activiteiten worden doorvertaald in beslismomenten. In welke fasen worden keuzen gemaakt die worden vastgelegd in afspraken? Kijkend naar het product gebiedsagenda en de noodzaak tot actualisatie (en prioritering) is in het

onderzoek verkend of deze andere benadering leidt tot een ander proces en daarmee een ander (lees: beter) resultaat.



IJsseldelta-Zuid

Het project IJsseldelta-Zuid ligt ten zuiden en westen van de stad Kampen. De kernopgave is het vergroten van de afvoercapaciteit van de IJssel. In het najaar van 2004 is het project opgestart. Primair ligt de urgentie in de toenemende aanvoer van water, door klimaatverandering en opstuwing vanaf de nabijgelegen meren. Een oplossing was niet meteen voorhanden, vanwege de 'flessenhals' die wordt gevormd door woningbouw bij Kampen.

Hoewel het voorkomen van overstromingen en daarmee het veilig stellen van de omgeving duidelijk prioriteit één is, is het *project* afvoercapaciteit aangegrepen voor een *upgrade* naar een integrale *opgave*: een gebiedsontwikkeling met een hoge samenhang in het programma. Het gebied biedt unieke kansen om synergie te creëren tussen waterveiligheid en de ontwikkeling van nieuwe natuur, recreatie en woningbouw. Zo worden circa 1.100 woningen gerealiseerd, in hoogwaardige, watergebonden woonmilieus. De continue aanwezigheid van het water genereert een hogere omgevingskwaliteit, die de basis biedt voor een duurder segment woningbouw.

Sinds 2007 wordt gewerkt aan de verbetering van de infrastructuur in het gebied, door aanleg van de Hanzelijn. In de toekomst worden ook de N50 en de N307 (de toekomstige N23) verbreed. Verder wordt bij de aanleg en inrichting van de *bypass* ongeveer 300 hectare nieuwe natuur ingericht, die tevens functioneert als ecologische verbindingzone tussen de IJssel en de Veluwemeren.

De beoogde synergie kan alleen worden gerealiseerd in een setting van open en transparante communicatie. Het plan heeft overal draagvlak: Rijk, provincie, gemeenten, waterschap. Bovendien wordt verbreding gezocht bij de 'buren' (gemeenten, provincie, waterschap) en bij maatschappelijke organisaties als LTO, VNO/NCW, ANWB, watersportbonden en lokale belangenverenigingen. Realisatie van de projecten vindt plaats in samenwerking met het bedrijfsleven. Er zijn onder andere 'design & construct'-contracten aangegaan in de vorm van een alliantieovereenkomst via aanbesteding.

Bronnen: www.regieraadbouw.nl, www.ijsseldeltazuid.nl

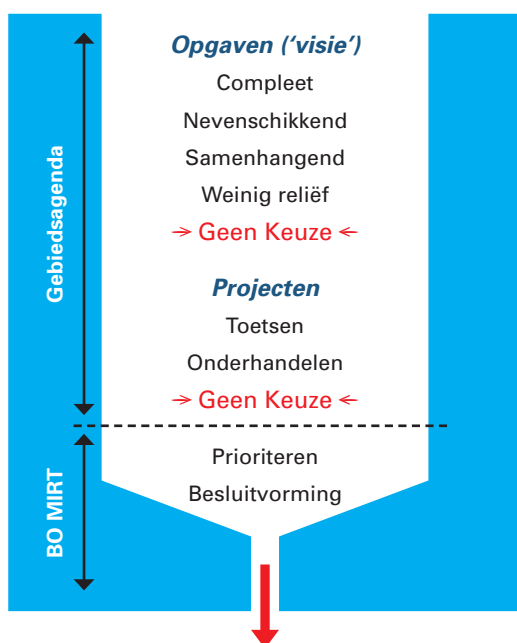
Afbeelding: IJsseldelta-Zuid

2 Maak onderscheid tussen de niveaus van opgaven en projecten

De huidige generatie gebiedsagenda's legt een (te) sterke nadruk op compleetheid. De echte keuzes en prioriteiten worden 'bewaard' voor later in het traject, voor de (politieke) lobby en de onderhandelingstafel⁷.

Uiteraard zijn er verschillen tussen de diverse regio's, maar grosso modo komen **de huidige gebiedsagenda's als volgt tot stand**:

- alle regio's streven naar compleetheid. Alle opgaven krijgen – nevensgeschikt – een plek;
- de focus ligt met name op de samenhang tussen opgaven en projecten. Er wordt weinig hiërarchie aangebracht tussen opgaven ten opzichte van elkaar;
- uitspraken over prioritering zijn zwak, weinig verplichtend, te weinig expliciet en te vlak (geen reliëf);
- de inbreng van private partijen is zeer beperkt. Als ze al een rol hebben gespeeld is dat door 'consultatie' op het niveau van opgaven.



Dit vraagt **een verbeterde systematiek** voor de totstandkoming van gebiedsagenda's. De bouwstenen daarvan zijn:

- het prioriteren van opgaven zien als driver voor de werkwijze (en niet als de resultante van een optelsom van individuele projecten⁸);
- het voortdurend stellen van de vraag: wat heeft regio X te bieden voor de BV Nederland – en omgekeerd?
- meteen vanaf het begin meer focus aanbrengen op prioritering in het proces:
 - hiërarchie in opgaven (durven) aanbrengen;
 - reeds in het stadium van opgaven prioriteren (en niet pas bij de projecten);
 - continue aandacht besteden aan beperkingen, randvoorwaarden en kansen voor synergie.



Waalweelde

Waalweelde beslaat het buitendijkse gebied van de Waal en de Bovenrijn, vanaf de Duitse grens tot de grens met Zuid-Holland. Het is een integrale gebiedsontwikkeling, opgestart in 2006. Waalweelde is bij uitstek een opgave, gericht op het borgen van de toekomstige uitstraling van de Waal en haar veelzijdige oevers. Ruimtelijke kwaliteit, waterveiligheid en integraliteit zijn de kernopgaven. Met een *bottom-up* benadering hebben lokale partijen inmiddels tientallen projecten geformuleerd die hieraan bijdragen.

Met de beschikbare capaciteit, middelen en draagvlak is het echter onmogelijk alle projecten in één keer aan te pakken. Daarom is er een prioriteitenlijst gemaakt, gericht op het identificeren van de top-10 met meest urgente projecten. 'Koplopers' zijn projecten die al lopen of die specifiek mikken op verlaging van de waterstand (voor de korte termijn) en projecten die bijdragen aan de realisatie van natuurdoelen voor 2015. De prioritaire projecten hebben een duidelijke initiatiefnemer en lokaal draagvlak, zijn in de ontwerpfase en kennen een nagenoeg sluitende financiering. Daarna komen de projecten die bijdragen aan de lange termijn doelstelling voor waterveiligheid (watercapaciteit van 18.000 m³/s bij Lobith). Projecten voor de uitbreiding van bedrijventerreinen zijn alleen urgent wanneer de continuïteit van de huidige bedrijfsvoering in gedrang komt. De overige projecten scoren het laagst op urgentie.

Een nadere selectie van projecten voor de langere termijn vindt in 2015 plaats. Dan wordt ook weer gekeken naar de bijdrage van projecten aan doelen en opgaven.

Bronnen: www.innoverenmetwater.nl, www.gelderland.nl, www.waalweelde.nl

Afbeelding: www.waalweelde.nl

Complexe ambities moeten worden opgeknapt en geprioriteerd in scherp afgebakende opgaven en projecten, die ook ruimtelijk nabij zijn. Daarmee is een verdienmodel te maken waarin private partijen voldoende zicht hebben op de afbakening van risico's en terugverdientijden. Marktpartijen durven dan eerder te investeren. Bovendien kunnen door een vroegtijdige prioritering de tenderkosten omlaag. Er hoeven immers minder aanbestedingspartijen uitgenodigd te worden. Dat vereist wel durf aan publieke zijde: loslaten, uitvragen op functionele eisen en niet teveel voorschrijven⁹.

3 **Betrek private partijen vroeg (of eerder)**

Over de betrokkenheid van private partijen bij gebiedsontwikkeling en -agenda's is de afgelopen jaren al veel gezegd. Hun meerwaarde schuilt in drie dimensies:

- Het inschatten van de haalbaarheid van ontwikkelingen vanuit de markt. Is er voldoende vraag?
- Inbreng van hun expertise als kenner van de 'doelgroepen' van de plannen en ontwikkelingen in gebiedsagenda's (burgers, bedrijven, et cetera). Kloppen argumenten en logica om bepaalde opgaven te formuleren met dat wat de doelgroepen willen en nodig hebben?
- De bereidheid tot concrete investeringen.

Het betrekken van private partijen is complex en omgeven met vragen. Een eerste is: welke partij moet en kan in welk stadium gesprekspartner zijn? We onderscheiden hierbij het niveau van de opgaven ('markt'), het niveau van projecten ('haalbaarheid') en de daadwerkelijke (technische) uitvoering. Bij het prioriteren op opgavenniveau is het makkelijker marktpartijen aan te laten schuiven dan wanneer het (al) gaat om specifieke projecten. Aan specifieke projecten zijn vaak locaties en directe belangen gekoppeld.

In Engeland is het gebruikelijk dat ontwikkelaars studies en onderzoeken uitvoeren naar nut en noodzaak van bepaalde ontwikkelingen. Private ontwikkelaars voeren hier feitelijk een inhoudelijke taak van overheid uit, waarna publieke besluitvorming over de resultaten volgt. Een eventuele belangenverstrengeling is ook te ondervangen door op zulke momenten samen te werken met 'koepels' van private partijen; deze hebben zelf geen direct belang. Denk aan brancheorganisaties als NEPROM en de NVB en organisaties van het regionale bedrijfsleven, zoals Kamer van Koophandel of regionale vervoerbedrijven. Keerzijde hiervan is het (minder specifieke) kennisniveau van een koepel, versus de regionale marktspeler die het gebied en de dynamiek door en door kent.

Tweede punt is de rol die private partijen krijgen toebedeeld. Hoe 'serieus' mogen ze meedenken? Private partijen zien voor zichzelf een duidelijke rol weggelegd: zij kunnen toegevoegde waarde leveren in een reële prioritering. Dat gebeurt door expertise in te brengen over zaken als (financiële) haalbaarheid, rendementen, risico's en regionale dynamiek. Maar net als voor iedere partij aan tafel, geldt ook voor de private partners dat betrouwbaarheid van partijen en proces een cruciale succesfactor is. Drijfveren, belangen en andere overwegingen moeten transparant kunnen worden besproken en kernwaarden worden gerespecteerd. Dat betekent dat een zwart-wit benadering van 'zij (private partijen) mogen hun inbreng leveren, maar uiteindelijk beslissen wij (overheden)' niets toevoegt aan de huidige praktijk.

Ook op dit punt kunnen we leren van een Engels voorbeeld, namelijk het *enabling of cooperative partnership*. Dit is een informeel samenwerkings-



Strategisch Omgevingsmanagement Mainportontwikkeling van Rotterdam

De Rotterdamse havens zijn afgelopen decennia flink gegroeid. Om ook in de toekomst aan de stijgende vraag te voldoen en de leidende rol te blijven vervullen, is uitbreiding van het areaal noodzakelijk. Direct ten westen van het huidige haven- en industrieel complex (HIC) wordt de Tweede Maasvlakte aangelegd: een nieuwe Europese toplocatie voor havenactiviteiten en industrie, met 1.000 hectare nieuw bedrijfsterrein. De keuze voor deze havenuitbreiding in zee gaat hand in hand met het besluit de leefbaarheid in de regio Rijnmond te verbeteren. Daarvoor wordt een reeks lokale leefbaarheidsprojecten uitgevoerd onder de noemer Bestaand Rotterdams Gebied. Daarnaast worden nieuwe natuur- en recreatiegebieden ten noorden en zuiden van Rotterdam aangelegd, met een totale oppervlakte van 750 hectare. De effecten van de aanleg en het toekomstig gebruik van de Tweede Maasvlakte op de natuur worden gecompenseerd door de aanleg van 35 hectare duingebied ten noorden van Hoek van Holland en de instelling van een bodembeschermingsgebied van 25.000 hectare ten zuidwesten van de landaanwinning.

De realisatie van de Tweede Maasvlakte leek aanvankelijk een onhaalbare opgave. De belangen van betrokken partijen (natuur- en milieuorganisaties, provincie Zeeland, bewoners en ondernemers uit de visserij, landbouw en recreatie) waren niet te combineren met de ambities van bedrijvigheid en economische groei. Dat planvorming en uitvoering toch van de grond zijn gekomen is voor een belangrijk deel te danken aan de professionele communicatie en het gedachtegoed van 'strategisch omgevingsmanagement' (SOM) en *mutual gains* (Fisher & Uri, 1981/ Süsskind et al, 1996-1999). De kerngedachte van SOM is dat een zorgvuldige voorbereiding van de dialoog en onderhandeling met de omgeving een cruciale succesfactor vormt. SOM helpt bij het structureren van het omgevingswerk, het stellen van de juiste prioriteiten, het onderzoeken van de verschillende belangen en het aanbrengen van continuïteit. Voorwaarde voor een succesvolle inzet van SOM zijn degelijke inhoudelijke dossiers en een zorgvuldige communicatie. Op basis van SOM werd de dialoog met belanghebbenden vroegtijdig opgestart. Partijen werden gestimuleerd open en transparant te zijn over hun doelstellingen en belangen en open te staan (te luisteren naar) die van de andere partijen. Het ultieme streven is de realisatie van meerwaarde voor alle partijen. Dankzij SOM werken de belanghebbenden nog steeds met vereende krachten samen aan de realisatie van de projecten. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft inmiddels zelfs besloten SOM in het gehele bedrijf te verankeren.

Bronnen: www.maasvlakte2.com, www.rijksoverheid.nl, www.kluwermanagement.nl, www.issuu.com

Afbeelding: Havenbedrijf Rotterdam N.V.

verband waarin private en publieke partijen samen optrekken, gericht op het gezamenlijk ontwikkelen van een gebiedsvisie die draagvlak heeft en haalbaar is. Het samenwerkingsverband heeft toegevoegde waarde voor de coördinatie en het samenbrengen van activiteiten. Bovendien wordt via partnerschappen het vertrouwen tussen partners ontwikkeld en onderhouden¹¹.

In de Nederlandse context vergt een werkelijk andere benadering van samenwerken met private partijen een principiële discussie over het primaat van ruimtelijke planvorming, besluitvorming en financiering. Dat lijkt geen realistisch perspectief, althans niet voor de korte termijn en in de context van de (volgende generatie) gebiedsagenda's. Conclusie: de inbreng van private partijen moet weliswaar worden versterkt, maar vooral gericht op het versterken van het 'realiteitsgehalte' van een gebiedsagenda. Oftewel het inbrengen van kennis/expertise over de marktdynamiek en gebruikerswensen in het betreffende gebied. Daarbij gaat het er telkens om de juiste partij(en) erbij te zoeken, met de juiste balans tussen commitment (aan de opgaven en het gebied), kennisniveau en (zicht op) betrouwbare afspraken.

Op regionaal niveau (de opgaven) is de consultatie met open communicatie over de uitkomsten denkbaar. Aandachtspunt is de transparantie over de inbreng van de markt, alsmede over de wijze waarop de expertise en input van partijen wordt benut in het verdere traject. Dergelijke vormen van consultatie kunnen breed worden opgezet en tegelijkertijd specifiek voor de regionale opgaven. Betrek dus niet alleen de genoemde koepels van 'professionals' in gebiedsontwikkeling, maar juist ook regionale belanghebbenden als vervoerbedrijven, corporaties én 'individuele' partijen met specifieke (regionale) expertise. Denk bijvoorbeeld aan grote bedrijven in het gebied, ontwikkelaars, beleggers en energiebedrijven.

Op het niveau van projecten staat de haalbaarheid meer centraal. De markt wordt uitgedaagd en ruimte wordt geboden voor *unsolicited proposals* en voorstellen tot optimalisatie. Het Engelse voorbeeld leert ons dat we in Nederland meer naar een *development-led approach* kunnen gaan, waarin niet alleen de overheid-planning leidend is, maar ook initiatieven vanuit de markt meer ruimte krijgen. In Engeland gaat het inmiddels zover dat ontwikkelaars niet alleen een plan initiëren, maar voor hun initiatief zelf inspraak organiseren en draagvlak zoeken (bij maatschappelijke organisaties en burgers).

Om de maximale toegevoegde waarde te kunnen generen uit het vroegtijdig betrekken van private partijen, is het belangrijk te weten wat de publieke randvoorwaarden zijn. De ervaring leert dat nu nog wordt gegund op laagste prijs, waardoor het minimale van het minimale wordt gerealiseerd. Beter is het gunnen op waarde: stuur niet op laagste prijs en geef aan wat er minimaal nodig is. Op die manier is de kwaliteit maatgevend in plaats van kosten.

4 Hanteer rationele criteria en instrumenten om prioritering te onderbouwen

Hoewel politieke besluitvorming niet per definitie rationeel verloopt en soms anders uitpakt dan verwacht, is het toch de juiste route om te werken aan een gedegen en zoveel mogelijk transparante onderbouwing voor (politieke) keuzes. Diverse overwegingen spelen daarbij een rol. Denk onder meer aan de verantwoording (achteraf) van bepaalde keuzes en prioritering: wat zijn de argumenten om prioriteit te geven aan opgave A boven opgave B en vervolgens aan projecten X en Y boven Z? Een onderbouwing op basis van duidelijke criteria is cruciaal. Denk bijvoorbeeld aan:

- consistentie en legitimiteit op het niveau van opgaven;
- effectiviteit, efficiency, urgentie en risico's op het niveau van projecten.

Een gedegen onderbouwing is zowel van belang in de verantwoording richting de eigen achterban als in de 'arena' waar wordt samengewerkt met andere (publieke en private) partijen.



A1/A6/A9

Het fileprobleem aan de zuid- en oostkant van Amsterdam wordt met de dag groter. De groei van Almere verergert dit probleem in de komende jaren alleen nog maar verder. Er moeten ingrijpende maatregelen worden getroffen. Uit een verkenning van de regio Haarlemmermeer-Almere (2003-2004, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) is gebleken dat een integrale aanpak nodig is. Verkeersproblematiek en ruimtelijke ontwikkeling moeten in samenhang worden aangepakt. Behalve verkeer en infrastructuur moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van natuur, recreatie en woningbouw.

Er moet een oplossing moeten worden gevonden in een zeer complexe omgeving, waarbij een goede ruimtelijke inpassing als randvoorwaarde geldt. Van meet af aan zijn de verschillende belanghebbenden nauw betrokken: gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties. De eerste fase richtte zich op onderzoek naar drie verschillende alternatieven en de effecten hiervan, resulterend in de Alternatieven/Varianten Nota. De tweede fase (vanaf april 2007) was gericht op het maken van een keuze tussen de verschillende varianten, gebaseerd op de Trajectnota/MER waarin omschreven wordt wat er in de voorgaande fase onderzocht en geconcludeerd is. Deze keuze werd beargumenteerd met drie gelijkwaardige criteria;

- bijdrage aan doelen/normen/uitgangspunten Nota Mobiliteit en nota Ruimte;
- resultaat van de maatschappelijke kosten-baten analyse;
- effecten die niet (goed) in geld zijn uit te drukken (onder andere effecten op natuur en milieu, leefomgeving, stedelijke ontwikkeling, internationaal vestigingsklimaat).

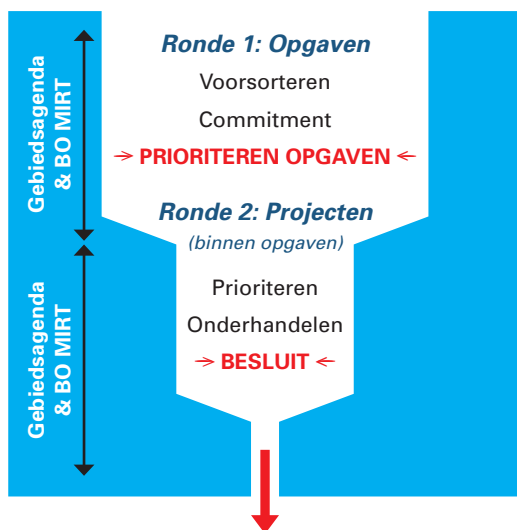
Al in de Startnotitie uit 2004 was te lezen hoe de drie varianten beoordeeld zouden worden, met welke methode en toetsingscriteria.

Op basis van de informatie uit de Trajectnota/MER, de inspraakreacties en de adviezen heeft het Ministerie van V&W, in overleg met het Ministerie van VROM, vervolgens gekozen voor uitwerking van het Stroomlijnalternatief. In verdere studies naar het gekozen alternatief wordt gebruik gemaakt van het zogeheten dynamisch model, waarbij ook de netwerkeffecten van oplossingen op onderdelen duidelijk worden. Naar verwachting wordt eind 2011 gestart met de werkzaamheden.

Bronnen: www.rijkswaterstaat.nl, www.databankmilieu.nl, www.muideninfo.nl
 Afbeelding: www.rijkswaterstaat.nl

3. NIEUWE WERKWIJZE: ZO GAAN WE HET DOEN!

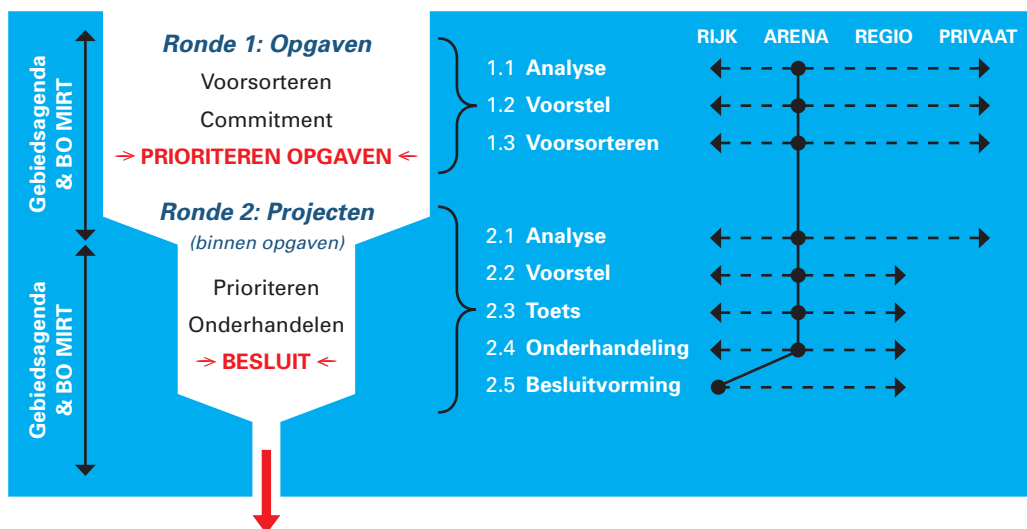
In hoofdstuk 2 zijn de handvatten geformuleerd voor een nieuwe werkwijze bij het opstellen van gebiedsagenda's. Daarbij werken partijen (regio, Rijk en andere betrokkenen) al vroeg in het proces samen toe naar een krachtig, logisch en haalbaar verhaal. Vanuit die gedachte is de hiernaast afgebeelde 'trechter' ontstaan. Deze schetst de contouren van een systematiek om de 'nieuwe generatie' gebiedsagenda's mee vorm te geven. De systematiek is geprojecteerd op de bestaande MIRT-werkwijze met gebiedsteams (waarin regio's en Rijk samenwerken) en een bestuurlijke afstemming in de periodieke Bestuurlijke Overleggen (BO's) MIRT. In de verbeterde werkwijze worden op meerdere niveaus keuzes (prioriteiten) en afspraken gemaakt.



De eerste stap is prioriteren op het **niveau van de opgaven**. Hier wordt meteen voorgesorteerd: hoe verhouden opgaven zich tot elkaar, welke hebben op basis van inhoud en maatschappelijke urgentie de hoogste prioriteit en welke liggen het meest voor de hand vanuit haalbaarheid en marktperspectief? Reeds in dit stadium wordt commitment verkregen voor de keuzes. Enerzijds om de kans op slagen en haalbaarheid te vergroten, anderzijds om nu al bloot te leggen waar eventuele knelpunten of tegenstellingen bestaan tussen belanghebbenden.

Met de keuzes op het niveau van opgaven als onderlegger, wordt in de volgende ronde juist gekeken op het **niveau van de projecten**. De voorsortering op opgavenniveau heeft direct invloed op de potentieel prioritaire projecten. Een eerste selectie heeft immers al plaatsgevonden. Een verdere verdiepingsslag op projectniveau wordt uitgevoerd door te kijken naar samenhang, projectkenmerken, uitvoerbaarheid en risico's.

Deze systematiek wordt gekoppeld aan de standaardstappen van de strategie-cyclus: analyse, voorstel, toets, onderhandeling en besluitvorming. De indeling in twee rondes resulteert in ronde 1 in de extra 'stap' van **voorsorteren**, waarna in ronde 2 weer vooraan wordt begonnen:



De 'arena' faciliteert een proces met transparante en verifieerbare afspraken en besluitvorming. Alle betrokken partijen hebben in principe in elke fase hun plek en inbreng, in het bijzonder de regio, het Rijk en de (eventuele) private partijen.

DE ACTIVITEITEN PER RONDE

Onderstaand overzicht beschrijft op hoofdlijnen de activiteiten in de verschillende stappen van ronde 1 en ronde 2.

Ronde 1: Opgaven

• 1.1 Analyse

- Inhoudelijke verkenningen op relevante thema's worden uitgevoerd, verdiept en gefilterd¹². Thema's zijn onder meer verkeer, ruimtelijke ontwikkelingen/claims, economie en landschap/natuur.
- De regio is primair aan zet, door de directe betrokkenheid bij – en de kennis van het gebied. Indien relevant formuleert ook het Rijk haar perspectief¹³.
- Regionale private partijen leveren hun expertise vanuit marktperspectief. Denk aan professionals in het ruimtelijk domein (ontwikkelaars, beleggers, corporaties), maar ook aan andere regionale partijen met een belang in het gebied (natuurorganisaties, werkgeversorganisaties en andere intermediaire organisaties).
- Partijen (in het bijzonder regio en Rijk) trekken samen op en informeren elkaar over de resultaten van de analyse.

• 1.2 Voorstel

- Uit de resultaten van de analyse vloeit een beschrijving voort van de opgaven, inclusief een vooruitblik naar oplossingen en projecten.
- Penvoerder is de regio, samenwerking en afstemming met het Rijk vindt plaats in de gebiedsteams. De inbreng van de private partijen wordt benut.

• 1.3 Voorsorteren

- Met behulp van beschikbare (en geaccepteerde) instrumenten wordt een eerste oordeel gevormd over het voorstel en de geformuleerde (gezamenlijke) opgaven. De prioritaire opgaven worden geïdentificeerd, evenals de rolverdeling tussen regio en Rijk.
- Partijen zijn ieder aan zet om zich vanuit eigen belangen en verantwoordelijkheden te buigen over de prioriteiten en fasering op opgavenniveau. Voor de transparantie en vergelijkbaarheid wordt gebruik gemaakt van instrumenten als een synergietoets, stakeholderanalyse of een (kengetallen) maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA).

Ronde 2: Projecten

• 2.1 Analyse

- Op basis van de voorgesorteerde opgaven worden relevante projecten geïdentificeerd en geanalyseerd. Oftewel de concrete investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur, woningbouw of werklocaties die gepleegd kunnen/moeten worden om de prioritaire opgaven te realiseren.
- Op projectniveau wordt behalve gebiedsexpertise ook specifieke inhoudelijke expertise steeds relevanter: welke projecten dragen het beste bij aan beantwoording van de opgaven? Regio en Rijk zijn verantwoordelijk voor het 'eigen huiswerk', gerelateerd aan eigen verantwoordelijkheden en belangen. Daarnaast brengt de regio specifieke regionale kennis in, draagt het Rijk vanuit landelijke inzichten voorbeelden en lessen van elders bij en brengen private partijen hun specifieke expertise in.

• 2.2 Voorstel

- Uit de resultaten van de analyse vloeit een beschrijving voort van de potentiële projecten.
- Partijen trekken samen op en leveren ieder vanuit de eigen rol en perspectief inbreng. Afstemming en samenwerking vindt plaats in de gebiedsteams.
- De inbreng van de private partijen wordt gevoeliger en belangenverstrengeling moet expliciet worden voorkomen. Mogelijk moet de consultatie van private partijen op een hoger abstractieniveau plaatsvinden, via belangenvertegenwoordigers en intermediaire organisaties. Een alternatief is een marktconsultatie van individuele partijen. Het risico van belangenverstrengeling geldt overigens zowel voor marktpartijen (met commerciële

belangen) als voor andere private belanghebbenden zoals bewoners en natuurbeschermers.

• 2.3 Toets

- Met beschikbare (en geaccepteerde) instrumenten wordt een oordeel gevormd over het voorstel en de geformuleerde aanpak.
- Partijen moeten zelf, vanuit eigen belangen en de overeengekomen prioriteiten op opgavenniveau, een oordeel vormen over de adequaatheid en haalbaarheid van de voorgestelde projecten. Instrumenten zijn bijvoorbeeld de Multi Criteria Analyse, ScoreCard, Economische Effect Analyse of Business Case.

• 2.4 Onderhandeling

- Onderhandeling wordt voor een belangrijk deel ‘voorgekookt’ in de voorgaande stappen, waar telkens al inhoudelijke discussie wordt gevoerd over prioriteiten en de argumenten voor standpunten.
- Belangrijk element is het concreet benoemen wat partijen van elkaar verwachten, qua financiële bijdragen, randvoorwaardelijke investeringen of andere noodzakelijke activiteiten (bijvoorbeeld regelgeving).
- In het formele MIRT-traject is deze fase de arena waarin de regio alle argumenten en overwegingen in de strijd gooit om het Rijk te overtuigen van die thema's, opgaven en projecten waarbij nog (gedeeltelijke) onenigheid bestaat over de prioritering.

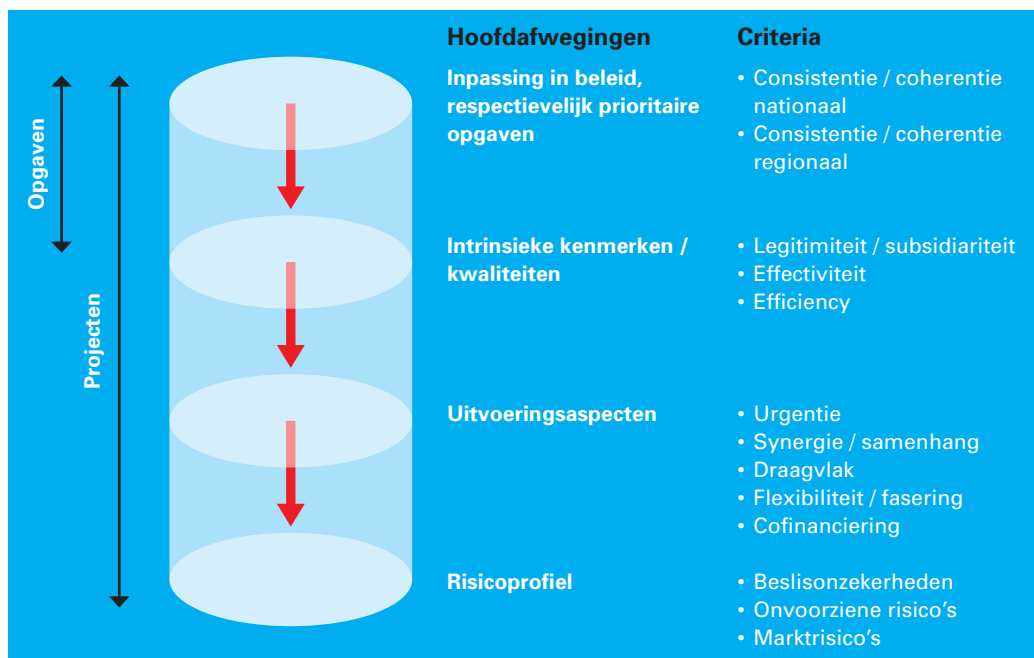
• 2.5 Besluitvorming

- Het primaat van de formele besluitvorming bij MIRT ligt bij het Rijk, maar in de praktijk is een ontwikkeling in gang gezet waarbij verantwoordelijkheden steeds meer worden gedeeld tussen regio en Rijk. Dat heeft uiteindelijk ook effect op de ‘verdeling’ van de invloed op besluitvorming. Daarnaast mag deze fase met de nieuwe werkwijze (met de trechter) in principe niet tot grote verrassingen leiden. De voorgestelde gestructureerde aanpak bevat voldoende momenten waarop een discussie over prioriteiten en argumenten plaatsvindt.

4. AFWEGINGSCILINDER

Om verschillende opgaven en/of projecten tegen elkaar te kunnen afwegen is onderstaande **afwegingscilinder** ontwikkeld. De afwegingscilinder onderscheidt idealiter vier niveaus van hoofdafwegingen, die gedurende het proces van prioriteren de revue passeren. Bij elke hoofdafweging wordt vervolgens een onderscheid gemaakt in de relevante criteria om afwegingen en keuzes te onderbouwen.

De praktijk is uiteraard weerbarstiger. De afweging verloopt niet altijd lineair, maar kent soms een grilliger verloop. De cilinder kan ook dan gebruikt worden als model om gedurende het proces te reflecteren op de fase in het proces, het niveau (opgaven, projecten) en de selectie van bruikbare ondersteunende instrumenten.



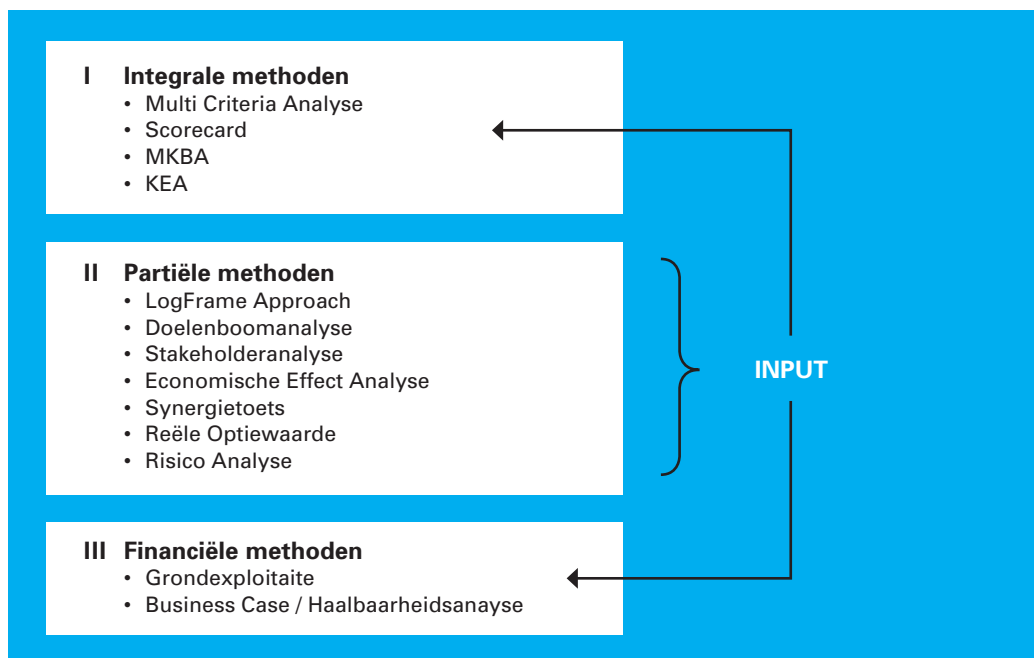
We lichten de **hoofdafwegingen** kort toe:

- **Inpassing in beleid, respectievelijk prioritaire opgaven**
 - Strategische toets.
 - Welke opgaven dragen het meest bij aan het beleid, in de zin van ambities en doelen?
 - Welke projecten dragen het meest optimaal bij aan de (prioritaire) opgaven?
- **Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten**
 - Verdiepingsslag (na toets op 'inpassing'), om zicht te krijgen op de mate waarin opgaven en projecten vanuit hun specifieke opzet en kwaliteiten bijdragen aan de doelen.

- Geeft antwoord op vragen omtrent legitimiteit/subsidiariteit, effectiviteit en efficiency.
 - Is ook strategisch, maar een adequate afweging vereist aanzienlijk meer detailinformatie om uitspraken te kunnen doen.
- ***Uitvoeringsaspecten***
 - Afweging op het niveau van projecten, met specifieke aandacht voor de (haalbaarheid van de) uitvoering.
 - Een breed scala aan criteria biedt het benodigde inzicht, uiteenlopend van urgentie (wat kost uitstel van het project) en synergie (levert meer op dan de som der delen) tot en met zicht op financiering.
 - ***Risico's***
 - Inzicht in het risicoprofiel van projecten als één van de belangrijke afwegingen.
 - Drie criteria zijn bijzonder relevant: de mate waarin sprake is van beslis-onzekerheden (standvastigheid van de projectpartners), onvoorziene risico's met impact op het project (bodemvervuiling, archeologische vondsten, natuurrampen) en marktrisico's (conjunctuurbewegingen).

METHODEN EN TECHNIEKEN VOOR PRIORITEREN

Voor het doorlopen van de afwegingscilinder en het zorgvuldig onderbouwen van prioritering in opgaven en projecten staat een aantal beproefde methoden en technieken ter beschikking¹⁴. Dit zijn de belangrijkste:



Met het volledig doorlopen van de afwegingscilinder worden de diverse opgaven en projecten voorzien van een score op hoofdafwegingen en onderliggende criteria. De prioritering leidt uiteindelijk tot een **resultatenmatrix**: een totaal-overzicht van de prioriteit van respectievelijk opgaven en/of projecten. Door het toekennen van gewichten kan een extra dimensie aan de prioritering worden toegevoegd, bijvoorbeeld omdat bepaalde aandachtspunten vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt meer of minder relevant zijn.

Projecten (P)	P1	P2	P3	P4	P5	P6
Afwegingen / criteria						
Inpassing in prioritaire opgaven						
Consistentie / coherentie	--	++	++	o	-	++
Intrinsieke kenmerken / kwaliteiten						
Legitimiteit / subsidiariteit	+	++	+	o	o	+
Effectiviteit	-	+	+	+	-	+
Efficiency	o	o	o	o	--	+
Uitvoeringsaspecten						
Urgentie / fasering	-	+	+	o	+	-
Synergie / samenhang	+	+	+	+	o	o
Draagvlak	-	+	o	+	+	o
Flexibiliteit	-	o	o	o	o	+
Cofinanciering	--	+	+	o	o	-
Risicoprofiel						
Beslisonzekerheden	o	+	+	o	+	o
Onvoorziene risico's	o	o	o	o	-	+
Marktrisico's	-	o	+	o	-	+
TOTAALSCORE – EINDOORDEEL						

Een type samenwerking waar Nederlandse ontwikkelaars baat bij kunnen hebben, wordt in het Engels *enabling* of *co-operative partnership* genoemd. Dit is een informeel samenwerkingsverband, gericht op het samenbrengen van belangen en het aanbrengen van focus in het bereiken van een gedeelde visie voor het gebied en de realisatie daarvan. Met 'informeel' wordt bedoeld dat de samenwerking niet plaatsvindt op grond van overeenkomsten of in rechtspersoonverband. Wel zijn er geagendeerde bijeenkomsten en kent het partnerschap een secretariaat. Dit type partnerschap wordt in Engeland veelvuldig gebruikt ter bevordering van gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars spelen in het opzetten van *partnerships* een belangrijke rol en nemen (uiteraard) ook als partner deel. Een vergelijkbare aanpak kan in Nederland, net als in Engeland, een aantal doelen dienen:

- Een partnerschap zorgt voor de totstandkoming van gezamenlijk beleid of een visie voor een bepaald gebied. Het betreft dan overeenstemming over doelen/beleid tussen verschillende overheden die bij het gebied betrokken zijn en overstemming tussen publieke, private en *not-for-profit* partijen. In partnerschappen wordt gezocht naar een gezamenlijke visie, door wederzijdse aanpassing van het beleid van betrokken overheden en bij het gebied betrokken ontwikkelaars. Ontwikkelaars spelen daarbij in op de problemen die een overheid in het gebied ervaart. Het partnerschap is een *forum* waar de partijen hun (mogelijk deels uiteenlopende) belangen scharen achter het gezamenlijke doel van ontwikkeling van een gebied. Het partnerschap beïnvloedt, als het gemeenschappelijke doel/beleid is geformuleerd, ook het beleid en de handelingen van andere (lokale) overheden.
- Partnerschappen gaan ook over de realisatie van die visie. De benodigde *middelen* en *initiatieven* om de visie te realiseren zijn onderdeel van discussie. Als er eenmaal een visie is, wordt de inzet van elke partner besproken om de visie te realiseren. De partnerschappen als 'organisatie' hebben zelf niet zozeer veel geld ter beschikking, maar dienen eerder ter coördinatie van de inzet/bestedingen van de partners in zowel de publieke als private sector. Het partnerschap zorgt voor toegevoegde waarde door coördinatie en het samenbrengen van activiteiten.
- Partnerschappen bewerkstelligen belangrijke overheidsinvesteringen in het te ontwikkelen gebied. Zo kan een lokaal of regionaal partnerschap de nationale of regionale overheid benaderen om bijvoorbeeld infrastructurele investeringen in het gebied te doen. De kracht ligt daarin dat het partnerschap als bundeling van verschillende publieke en private organisaties dergelijke investeringen tracht te bewerkstelligen. Dit in tegenstelling tot individuele publieke of private organisaties.
- Via de forum-constructie wordt het vertrouwen tussen partners ontwikkeld en onderhouden.
- Partnerschappen lobbyen bij politici, zowel gekozen volksvertegenwoordigers als bestuurders, om zo de gebiedsontwikkeling te bevorderen. Ook hier ligt de kracht weer in de bundeling.
- Partnerschappen treden op als 'gezamenlijke' opdrachtgever voor gebiedsstudies. Het gezamenlijk opdrachtgeverschap versterkt de acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek.

NOTEN

- ¹ In opdracht van het Ministerie van VROM, inmiddels het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- ² De redeneerlijn is ook van toepassing voor andersoortige processen waarbij meerdere partijen betrokken zijn en keuzes gemaakt moeten worden.
- ³ Dat geldt ook voor projecten in het kader van andere Rijksregelingen voor ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het Nota Ruimte Budget, delen van Pieken in de Delta, Natura 2000, ISV, et cetera.
- ⁴ B. Wolting, Den Haag, 2008 (2006).
- ⁵ J.A. de Bruijn e.a., Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming, Schoonhoven, 2002.
- ⁶ B. Wolting, PPS & Gebiedsontwikkeling, Den Haag, 2008 (2006).
- ⁷ De werkwijzen van Noord-Nederland, Noordwest-Nederland en Brabant zijn nader bekeken.
- ⁸ Met als kanttekening dat het onderscheid tussen opgaven en projecten niet zwart-wit is en zij niet los van elkaar kunnen worden gezien.
- ⁹ Provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur, IPO, concept 2 mei 2011.
- ¹⁰ Bron: Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk, 2008. Zie de bijlage voor een toelichting.
- ¹¹ Bron: Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk, 2008. Zie de bijlage voor een uitgebreidere toelichting.
- ¹² De analysefase start (autonoom) vaak al veel eerder dan het 'formele' opstellen van de gebiedsagenda's.
- ¹³ Bijvoorbeeld als het gaat om prioritaire regio's, topsectoren of gebieden waar het Rijk belangen heeft.
- ¹⁴ In een separate publicatie zijn deze instrumenten door Buck Consultants International verder uitgewerkt.
- ¹⁵ Uit: Hobma, F., E. Louw, M. Spaans, M. van der Veen, Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk, Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft, 2008.



COLOFON

Uitgave: Buck Consultants International in samenwerking met de
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de marktpartijen
AM, Amvest, Bouwfonds Ontwikkeling, Heijmans Vastgoed en Synchron.
Nijmegen / Delft, juni 2011



Ministerie van Infrastructuur en Milieu



bouwfonds
ontwikkeling



Met medewerking van:

René Buck (*Buck Consultants International*)

Agnes Franzen (*TU Delft*)

Sandra van Liere (*Buck Consultants International*)

Marit van Rheenen (*TU Delft*)

Friso de Zeeuw (*praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*)

Tekstbewerking: Studio Platz (*Kees de Graaf*, Groningen)

Vormgeving: G van Leyden (*Ontwerp-id*), Voorburg

Drukwerk: OCC dehoog media partners, Oosterhout

Meer informatie over de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling:
www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl

Partners in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Ministerie van Infrastructuur en
Milieu, TU Delft, AM, Amvest, Gemeente
Amsterdam, Gemeente Groningen, Gemeente
Rotterdam, Dienst Landelijk Gebied, Heijmans
Ontwikkeling, de Alliantie, Provincie
Noord-Brabant, Provincie Noord-Holland,
NS Poort, Bouwfonds Ontwikkeling, Schiphol
Area Development Corporation (SADC),
Synchron en Ymere

Kring van Adviseurs

Movares, Stibbe, Deloitte Real Estate
Advisory, Akro Consult, Brink Groep,
Buck Consultants, INBO,
Berenschot

SKG

Kijk ook eens op:

