

Van projectologie naar planologie en vice versa

Paper geschreven voor de Plandag 2009

Wil Zonneveld, Bas Waterhout, Jan Jacob Trip

Stellingen

1. Sterke sectoren gecombineerd met een ideeënarm ruimtelijk beleid - 'planologie' - hebben geleid tot een 'projectologie'.
2. De stap van ruimtelijke visies en strategieën naar projecten is 1) erg groot en 2) leidt tot louter fysieke projecten en 3) kan worden gereduceerd door een tussenstap, een strategisch project, bestaande uit een reeks fysieke en niet-fysieke projecten, bijeengehouden door een gebiedsvisie.
3. Planologie, ruimtelijke visie- en strategievorming en het vertalen daarvan in uitvoeringsprojecten draait om het verbinden en verknopen van projecten en initiatieven en daarmee om het leggen van relaties tussen private en publieke actoren, stakeholders en belangengroepen, door middel van concepten en verhalen.

Wil Zonneveld, Bas Waterhout, Jan Jacob Trip
Technische Universiteit Delft
Onderzoeksinstituut OTB
Postbus 5030
2600 GA Delft
Nederland

Tel. +31 - (0)15 - 278 1038 (Zonneveld); +31 - (0)15 - 278 7950 (Waterhout)
E-mail: W.A.M.Zonneveld@tudelft.nl; B.Waterhout@tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Van projectologie naar planologie en vice versa

1. Inleiding

De relatie tussen ruimtelijke strategieën en visies aan de ene kant en ruimtelijk relevante projecten aan de andere kant vormt één van de meest kritische onderdelen van ruimtelijk beleid. Sterk wisselend wordt aan deze relatie invulling gegeven. Sinds enige jaren ligt een grote druk op het ruimtelijk-beleidsstelsel om meer uitvoeringsgericht te werk te gaan. Hierdoor is de aandacht verschoven in de richting van project-ontwikkeling en uitvoering en werken. Visievorming is geleidelijk aan terecht gekomen in het domein van het ruimtelijk ontwerpen, waarbij veelal sprake is van een losse relatie tot de dagelijkse beleidspraktijk.

Een belangrijk gevolg voor de actuele planningspraktijk is het ontstaan van een spanning tussen veelal parallel geschakelde en los van elkaar staande trajecten van visievorming en projectontwikkeling. Daarbij zijn projecten vaak niet de uitkomst van (publieke) visievorming, maar desondanks steeds meer leidend in ontwikkelingsprocessen. Deze 'projectologie' is in de plaats gekomen van de meer klassieke 'planologie', waar het ruimtelijk plan (visie) centraal staat en de makers van dit plan de doorwerking vormgeven op basis van de veronderstelde overtuigingskracht van het plan.

Het versterken en – in zekere zin – herstellen van de relatie tussen ruimtelijke visies en projecten is onmiskenbaar van grote betekenis. Bijvoorbeeld: door projecten expliciet aan visies te koppelen kan het toepassingsbereik (relevantie) van deze visies bepaald worden. Ook: door projecten beter aan visies te verbinden kan het strategische karakter van projecten geduid worden. In verband met dit laatste: de bij met name grote projecten telkens oplopende discussies over 'nut en noodzaak' suggereren dat hieraan een grote behoefte is.

In de planningtheoretische literatuur is in het verleden, in andere termen, een debat gevoerd over omvattende ('rationele') plannen versus kleinere, incrementele besluiten; gemakshalve hier aan te duiden als visies versus projecten. Als een soort tussenoplossing ('third way') werd door de socioloog Etzioni mixed-scanning naar voren geschoven, later door hem ingebed in een participatorische benadering van planning en besluitvorming: de conceptie van de 'active society'. Het aloude predicaat mixed scanning kan gebruikt worden voor een aanpak waarbij visie-ontwikkeling en project-uitvoering sterk op elkaar betrokken worden: Mixed Scanning 'nieuwe stijl'. Kortweg: MXS.

Directe aanleiding om de problematiek opnieuw aan te pakken is gelegen in een aantal Nederlandse processen dat op het punt staat van beginnen en in essentie draaien om deze verhouding. Concreet gaat het om de MIRT-Verkenning Antwerpen-Rotterdam (VAR), waarbij MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, en de visievorming in het kader van de nationale stedelijke netwerken (NSN), dus alle stedelijke netwerken buiten de Randstad. De processen zijn qua herkomst verschillend. Kortweg kan vastgesteld worden dat de

VAR in een project-omgeving start terwijl NSN zijn vertrekpunt heeft in een visie-omgeving. Maar de koppeling tussen beide ‘domeinen’ is in alle twee de projecten aan de orde.

Dit paper is afgeleid van een rapport voor het Nederlandse ministerie van VROM waarin het ontwikkelen van een handreiking ter begeleiding van processen gericht op de afstemming tussen visies en projecten centraal stond (Zonneveld et al. 2009). Dit paper presenteert een sterk ingekorte versie van deze handreiking. Deze wordt voorafgegaan door achtereenvolgens een beknopt overzicht van de wetenschappelijke discussie over de relatie ‘strategie – project’ en een overzicht van recente ervaringen opgedaan bij de opstelling van de visie Randstad 2040, het project Stedenbaan en MIRT in het algemeen. Verschillende bronnen zijn gebruikt. Naast een literatuurstudie is gesproken met een aantal ‘bevoorrechte getuigen’. Ook zijn twee workshops georganiseerd waarin respectievelijk een MXS-proces is gesimuleerd en een eerste ‘proeve’ van de handreiking is geëvalueerd. Deze ‘proeve’ zelf is tijdens een tweetal intensieve discussies met de directe opdrachtgevers bij VROM besproken.

2. De relatie strategie – project: een voortdurende zoektocht

De aandacht van VROM voor een betere koppeling tussen projecten en strategie brengt een oud debat in herinnering. Grote invloed op dit debat had Lindblom die in 1959 het proces van bestuurlijke besluitvorming ‘ontmythologiseerde’ en stelde dat besluitvorming niet rationeel tot stand komt, gebaseerd op volledige kennis over alle alternatieven en wetenschappelijke methoden, maar, in tegendeel, opgevat moet worden als een reeks van matig geïnformeerde, onsamenhangende, incrementele beslissingen. Met gevoel voor drama duidde hij dit besluitvormingsproces als *muddling through* oftewel: ‘aanmodderen’. Het beeld van een aanmodderende overheidsprojectologie dringt zich op.

De *mixed scanning approach* van Etzioni (1967) was een reactie op dit geschetste beeld van aanmodderen. Etzioni benadrukte dat het beeld van aanmodderen niet overeenkomt met de werkelijkheid en dat actoren in allerlei beleidsvelden, indien geconfronteerd met de onmogelijkheid van het volgen van een rationeel besluitvormingsmodel, niet een incrementele strategie volgen maar een mixed scanning strategie. Mixed scanning werd gepresenteerd als een derde weg tussen enerzijds rationele besluitvorming en anderzijds incrementele besluitvorming. Het centrale idee, met een zoomlens als metafoor, is om tijdens de besluitvorming afwisselend in en uit te zoomen op het vraagstuk en op verschillende niveaus zowel de context en contextuele informatie als mogelijke alternatieven te *scannen*. Niet alleen leidt dit tot effectievere besluitvorming, het leidt ook tot beslissingen op verschillende niveaus en door verschillende (hogere en lagere) besluitnemers: fundamentele en incrementele beslissingen, waarbij de eerste een kaderstellend zijn voor de laatste.

Mixed scanning op zichzelf was helder, maar de uitwerking weinig concreet en niet toegespitst op een specifiek beleidsveld. Het leidde in de planning literatuur wel tot meer aandacht voor methodologie, strategische planning en het belang van *framing* en *mega-policy assumptions*. In de jaren 1960 tot 1970 ontwikkelde de zogeheten IOR-school haar planning-methodologische

strategic choice approach, die Faludi inspireerde tot de beslissingsgerichte benadering (Faludi 1987). Deze legt nadruk op de rol van strategische kaders, als vervanger voor rationaliteit, voor het nemen van beslissingen (over, bijvoorbeeld, projecten).

Een belangrijk onderscheid dat Faludi en Van der Valk (1994) maken, betreft dat tussen strategische plannen en project plannen (Tabel 1). Analoot aan Etzioni's ideeën over fundamentele en incrementele beslissingen, zouden strategische plannen het beslissingskader moeten vormen voor later op te stellen projectplannen. De wijze waarop strategische plannen invloed uitoefenen op project plannen wordt vooral geïnterpreteerd in termen van 'zender' en 'ontvanger' met als gevolg daarvan communicatie als 'dubbele reconstructie' van de boodschap; eenmaal door de zender met in zijn hoofd een ideaalbeeld ontvanger, en eenmaal door de ontvanger met in zijn hoofd een ideaalbeeld van de zender (Korthals Altes & Faludi 1994). Het beeld dat hierbij opkomt, is dat van een 'strategische planner', bijvoorbeeld VROM, die in de praktijk losstaat van de 'uitvoerder', een lagere overheid of private partij, en daarmee dat van een vertroebelde communicatie.

Tabel 1 – Projectplannen en strategische plannen

	Project plan	Strategisch plan
Object	Materieel	Vervolgbeslissingen
Interactie	Tot acceptatie plan	Continu
Toekomstbeeld	Gesloten	Open
Tijdsdimensie	Gelimiteerd tot fasering	Centraal in probleembeschrijving
Vorm	Blauwdruk	'notulen van laatste bijeenkomst'
Effect	Centraal in proces	Referentiekader voor beslissingen

Het overbruggen van de afstand tussen 'zender' en 'ontvanger' kwam, in andere termen, centraal te staan in een debat over de *communicative turn in planning* (Fischer & Forester 1993; Healey 1993). Planning wordt hierin opgevat als een vorm van institutionalisering. Succesvolle planning wordt in deze stroming verklaard vanuit de werking van, in sociologische zin opgevatte, instituties. Een strategisch plan is slechts één van de vele communicatieve dragers van deze instituties die dicterend werken voor de praktijk en daarmee operationele beslissingen. Belangrijke rollen zijn weggelegd voor argumentatie, metaforen, *framing*, doctrines, ruimtelijke concepten en discoursen. Throgmorton (1992) gaat zelfs zover om planning voor te stellen als *persuasive story telling about the future*, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de kracht van een verhaal bepalend is voor de vertaling ervan in concrete projecten. Gaandeweg de jaren negentig is zijn processen van institutionalisering breder opgevat dan alleen communicatie en is ook aandacht gevestigd op de rol van macht, netwerken en beleidsarrangementen.

Bovenstaand debat leidt tot een beter begrip van de relatie tussen visie en project, maar helpt ons niet concreet bij het operationaliseren van deze relatie in de praktijk. In een Vlaams onderzoeksproject aan de universiteit van Leuven, *From Strategic Planning to Strategic Projects* (SP2SP), staat deze operationaliseringslag wel centraal (Albrechts 2006). De centrale aanname is

dat ruimtelijke strategieën zich niet vanzelf realiseren, maar moeten worden geëxpliciteerd in een strategisch plan, waaromheen vervolgens een groep van betrokkenen, financiële middelen, instrumenten, politieke overtuigingskracht en beslissingscapaciteit enzovoorts wordt verzameld om het plan effectief te realiseren. Planning wordt hiermee dus een governance project waarin processen van institutionalisering en het creëren van collectieve handelingscapaciteit in een pluralistische samenleving centraal staan (Oosterlynck 2008).

Dit paper wil bijdragen aan de zoektocht naar operationalisering door het aloude principe van mixed scanning nieuw leven in te blazen. In vergelijking met de oorspronkelijke mixed scanning aanpak is de huidige pluralistische samenleving wellicht nog wel het grootste verschil en tegelijkertijd uitdaging voor een plannende instantie als het ministerie van VROM. VROM is naast sectorale en lagere overheden, projectontwikkelaars, ondernemers, natuurbeschermingsorganisaties en bijvoorbeeld bewonersorganisaties slechts één van de actoren die ideeën heeft over toekomstige ruimtelijke inrichting en initiatieven ontplooit. In een maatschappij waarin legitimiteit van beleid al lang niet meer bepaald wordt door de letter van de wet en daaraan verbonden bevoegdheden, maar door het probleemoplossend vermogen van plannen en concepten, staat rationaliteit niet meer voor omvattende technische kennis, maar voor kennis over politieke, maatschappelijke en sociaal-culturele motieven binnen een plangebied en daarbuiten. Mixed scanning ‘nieuwe stijl’, om in die termen te spreken, wordt hiermee meer dan een in- en uitzoom oefening en zal zich ook en vooral moeten richten het verbinden en verknopen (VROM-raad et al. 2008) van projecten en initiatieven en daarmee op het leggen van relaties tussen private en publieke actoren, stakeholders en belangengroepen. Afgaande op de projecten MIRT, Randstad 2040 en Stedenbaan, bestaat er grote behoefte aan een MXS-benadering.

3. De relatie tussen visies en projecten in een aantal praktijken

Om een meer aangescherpt beeld te krijgen van de praktijk rond visies en projecten wordt hieronder kort ingegaan op de MIRT-aanpak, de totstandkoming van Randstad 2040 en het Zuidhollandse project Stedenbaan.¹

MIRT – Van projecten naar visie

MIRT is het vervolg op het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) en symboliseert de ‘verruimtelijking’ van het infrastructuurbeleid op conceptueel niveau. De overgang van MIT naar MIRT komt vooral tot uiting in het spelersveld. Het samenbrengen, bundelen en integreren van investeringen in infrastructuur, transport en ruimte betekent dat het aantal spelers, publiek en privaat, toeneemt. Dit geldt direct in de zin van het aantal en het soort personen dat aan de onderhandelingstafel zit. Als een soort van schokgolf breidt de wisselwerking

¹ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op gesprekken met direct betrokkenen. Emile Dil en Hans ten Velden (beiden VROM) voor MIRT, Bart Vink (VROM) voor Randstad 2040 en Lodewijk Lacroix (Bureau Stedenbaan) voor Stedenbaan. Daarnaast is meer in het algemeen gesproken met Gert de Roo (Rijksuniversiteit Groningen). Verder is ondermeer gebruik gemaakt van informatie op specifieke aan deze projecten verbonden websites: <http://www.stedenbaan.nl/page/home>; <http://doemee.vrom.nl/randstad2040>; <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/begroting/mirt/>.

tussen sectoren en beleidsdomeinen zich naar buiten uit en komen bestuurders en professionals van diverse pluimage elkaar tegen aan de overleg- en onderhandelingstafels. De belangrijkste inhoudelijke verandering is de omslag naar een gebiedsgerichte aanpak van opgaven en projecten. Dit is een nieuwe praktijk die vraagt om een culturele verandering binnen beleidsorganisaties.

Randstad 2040 – Van visie naar projecten

Bij Randstad 2040, een structuurvisie volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), ligt de uitdaging op het vlak van vertalen van visie naar projecten. Cruciaal is het aspect van mobilisering: in hoeverre het mogelijk is onderwerpen en partijen te selecteren op een moment dat de visie zelf nog niet af is. Doe je dit te vroeg, dan heb je nog weinig (visie) te bieden dat als handvat kan dienen voor projectidentificatie. Doe je dit laat, dan kan dit spanningen oproepen tussen partijen: de visie is klaar en expliciet waardoor bepaalde projecten nog maar moeilijk zijn in te kaderen.

De casus Randstad 2040, met name de uitvoeringsagenda waartoe de Wro verplicht, laat zien dat het moeilijk is tijdens het proces zaken concreter te maken zonder teveel terug te vallen op projecten die er nu al zijn. Doel van een nieuwe visie is immers niet zozeer aansluiten bij bestaande projecten, maar het ingang zetten van een nieuw discours. Om los te komen van de huidige situatie is gebruik gemaakt van een meer associatieve benadering, het zoeken naar voor iedereen herkenbare processen, het ‘door de oogharen heen’ kijken en het ‘sparren’ met zoveel mogelijk mensen uit de praktijk. Dit gebeurde in een serie algemene bijeenkomsten, enquêtes, chat-sessies en in het speciaal opgezette Critical Review Team, bestaande uit experts die reflecteerden op conceptversies.

In het vervolgtraject gaat de meeste aandacht uit naar het optuigen van uitvoeringsallianties. Hierin draait het om de kracht van het verhaal en het ontstaan van leiderschap. Partners nemen zelf initiatief, daarbij gefaciliteerd door VROM, om een door henzelf geïdentificeerd project uit te werken onder leiding van een beeldbepalende partij, een ‘boegbeeld’. Momenteel worden uitvoeringallianties ontwikkeld rond de havenalliantie van Amsterdam en Rotterdam, metropolitane parken, Den Haag stad van recht en vrede, stedelijke verdichting en transformatie en rond het thema centrumvorming knooppunten.

Stedenbaan – van strategisch project naar projecten

Stedenbaan vormt in de terminologie van de MXS-aanpak (zie volgende paragraaf) een ‘strategisch project’. Dat wil zeggen een project, bestaande uit een portfolio van op zichzelf staande uitvoeringsprojecten, dat een brug slaat tussen de Zuidvleugelvisie enerzijds en concrete uitvoering anderzijds. Doel is om rond de 32 deelnemende stations uiteindelijk 45.000 woningen te bouwen; een belangrijk deel van de totale opgave voor de Zuidvleugel van 150.000 woningen.

Geleerd van een eerdere ervaring (structuurvisie Haaglanden) werd de visieontwikkelingsfase niet gedicteerd vanuit projecten die al liepen en werd pas later gekeken of huidige projecten wel of niet aansloten. Inzet was het creëren van afhankelijkheid tussen partners. Evenwichtsdnken werd

opzij gezet en selectiviteit toegepast. De selectiviteit bestaat uit het aanmeten voor elke regio en gemeente van een eigen profiel. Alle profielen samen vormen een krachtig geheel, waarmee elk profiel dus van belang is.

Innovatief is de opzet van het Bureau Stedenbaan als speciale projectorganisatie buiten de organisatie van provincie Zuid-Holland. Het bureau heeft een coördinerende rol en staat als het ware tussen de partijen in. Voordeel is flexibiliteit en neutraliteit, beperkt nadeel is het gebrek aan politiek gewicht. De vertaling van het Stedenbaan concept naar concrete uitvoering (projecten) gebeurt voornamelijk via het maken van afspraken op bestuurlijk niveau en vervolgens een doorvertaling naar de vijf deelnemende regio's. Voorbeelden zijn afspraken over ruimtelijke ambities (getekend door alle Stedenbaanpartners + NS + Prorail), over monitoring (verstedelijkingsmonitor, een speciaal ontwikkelt instrument) en over het aantrekkelijker maken treinverkeer (reisinfo, aansluiting op bus, tram, sociale veiligheid treinen etc.). In termen van de MXS-aanpak gaat het dus niet slechts om fysieke projecten, maar ook om niet-fysieke, programma en proces projecten (zie volgende paragraaf).

De partners en hun belangen zijn divers en bij het nastreven van hogere doelstellingen is het van belang een balans te vinden met de vraag '*what is in it for me?*'. Het bij de les houden van partners gebeurt in de praktijk door te blijven hameren op drie 'hogere' doelstellingen op Zuidvleugelniveau: 1) oplossen woningbouw en werkgelegenheidsopgave, 2) duurzame mobiliteit, en 3) voorkomen verdere aantasting open gebied. Het kunnen terugvallen op dit soort doelstellingen voorkomt dat Stedenbaan als zodanig het doel van de exercitie wordt. Dit vereist wel dat deze doelstellingen gedragen blijven, of anderszins dat Stedenbaan in staat moet zijn om met ze mee te bewegen. Het ontstaan en in stand houden van draagvlak is moeilijk te regisseren. Cruciaal is het morele leiderschap van burgemeester Blandel (Dordrecht) geweest die op een goed moment pal voor het concept is gaan staan. Inmiddels blijft draagvlak mede bestaan door *peer pressure* onder de bestuurders, die elkaar op basis van de Verstedelijkingsmonitor aanspreken op het achterblijven van resultaten.

Enkele afsluitende uitspraken

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt hoe weerbarstig de praktijk is van het afstemmen van projecten op visies en omgekeerd. Toeval en externe factoren spelen zeker een rol. Toch ligt één van de sleutels tussen projecten en visies in het vinden van verbindende schakels in de vorm van bijvoorbeeld een *concept of overtuigend verhaal* à la Throgmorton Noodzakelijk voor het ontstaan van *verbindingskracht* is het doorlopen van een macro-meso-micro traject, waarbij relaties worden gelegd tussen initiatieven op elk niveau. Een concept moet een zekere concreetheit hebben en makkelijk vertaalbaar zijn naar lokale situaties. De stap naar uitvoering hangt van een aantal factoren af. Sommige daarvan zijn lastig te beïnvloeden zoals het ontstaan van *leiderschap*. Een factor die wel beïnvloedt kan worden is het creëren van *zekerheid* en het verankeren van een verhaal of concept in beleid. Publieke partijen kunnen deze zekerheid creëren door condities en randvoorwaarden te scheppen.

4. MXS – Een handreiking

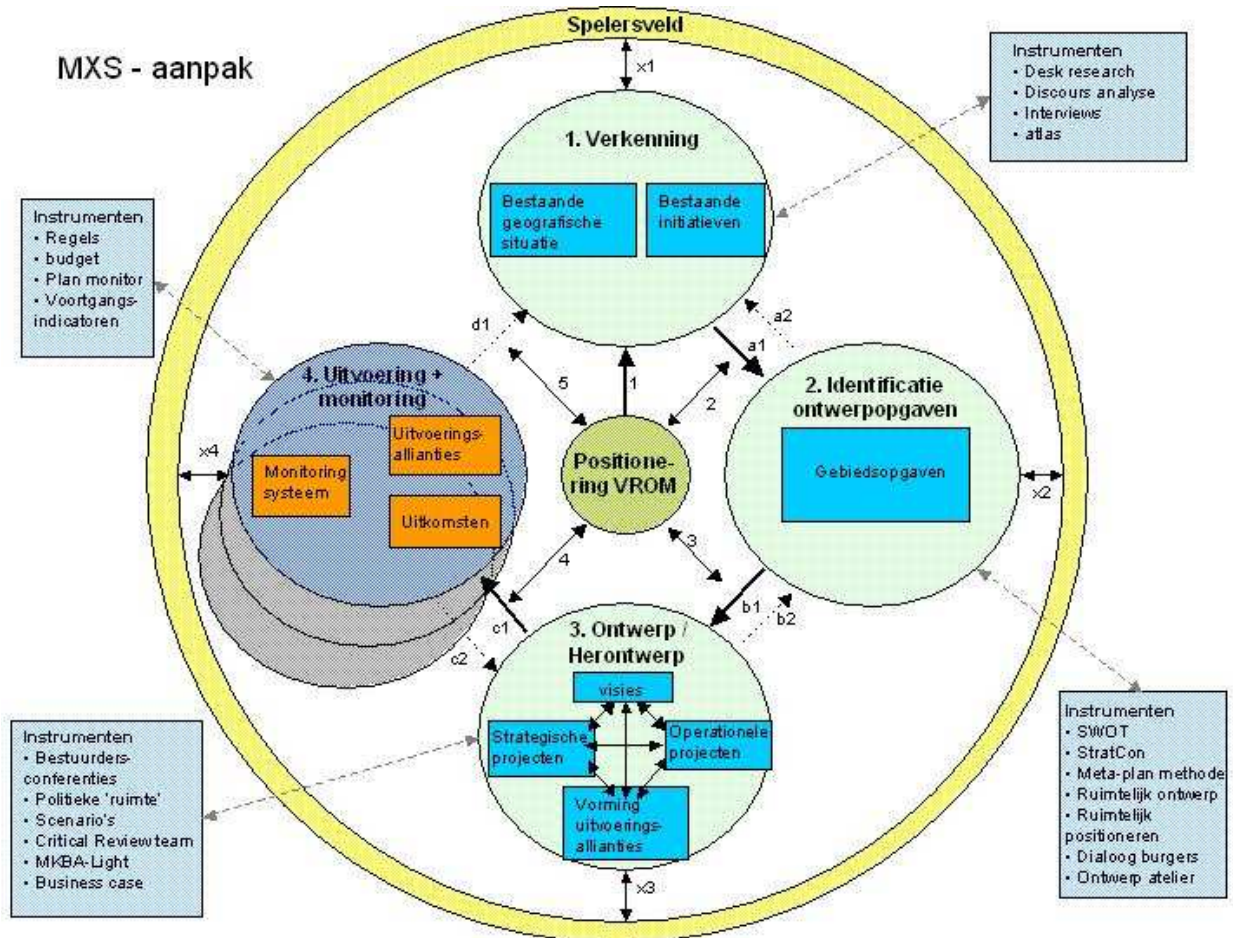
Op basis van bovenstaande is, zoals aangekondigd, een handreiking (geen handleiding!) ontwikkeld voor het doorlopen van visievormingstrajecten, kortweg aangeduid als MXS-aanpak.² Figuur 1 presenteert een conceptueel schema van deze MXS aanpak. Het schema bevat naast 'Positionering VROM' (waarbij VROM ingewisseld kan worden voor elke willekeurige initiatiefnemer) en 'Spelersveld', vier bouwstenen. Elke bouwsteen bevat een aantal componenten of taken, in het schema aangeduid in blokken. Tevens is bij elke bouwsteen een set instrumenten geïdentificeerd. Tussen bouwstenen onderling bestaan relaties, aangeduid met pijlen voorzien van een code. Het voert te ver om in dit paper het schema volledig toe te lichten, hiervoor wordt verwezen naar het rapport (Zonneveld et al. 2009).

Visievorming is geen lineair proces, maar eerder cyclisch en iteratief. Anders dan de indruk die het schema wellicht wekt, zijn de vier bouwstenen onderling sterk verbonden en overlappen in realiteit. Bijvoorbeeld: 'identificatie ontwerpogaven' kan al plaatsvinden wanneer feitelijk gezien nog onderdelen van de 'verkenning' ontbreken. Of: tijdens de 'verkenning', waarin ook met stakeholders wordt gesproken, worden belangrijke wissels genomen richting uitvoering. In het schema is omwille van de leesbaarheid ervoor gekozen de vier bouwstenen apart weer te geven en de eventuele overlap door middel van pijlen, die heen en terug kunnen gaan, uit te drukken. Elke bouwsteen op zichzelf bestaat uit een aantal taken en is eveneens te kenmerken als cyclisch en iteratief. Wanneer en hoe bepaalde taken of stappen moeten worden genomen is op voorhand niet te zeggen en verschilt per visievormingsproces. Het schema moet daarom hoogstens worden opgevat als een routekaart, niet als een blauwdruk.

De bouwstenen 'verkenning' en 'identificatie ontwerpogaven' lijken op elkaar in de zin dat ze beide gericht zijn op inventarisatie. Ontwerpogaven worden echter interactief bepaald, in meer ronden en bijeenkomsten, terwijl verkenning een voorbereidende activiteit is waarin weliswaar met stakeholders wordt gesproken maar meer in informerende en vragende zin. In lijn met het advies 'Sneller en Beter' van de Commissie Elverding (2008), is de boodschap bij deze bouwstenen dat een breed proces aan het begin weliswaar tijd kost, maar dat deze tijd zich later terug verdient. Uiteindelijk zijn de bouwstenen gericht op het creëren van een gedeeld en zo breed mogelijk gedragen probleem- en oplossingsbesef, verwoord in 'gebiedsoogaven'.

² De handreiking is in belangrijke mate beïnvloed door gesprekken met het begeleidingsteam van VROM bestaande uit: Jan Goedman, Arjen van den Burg en Gijsbert Borgman. Tevens hebben Paul Drewe en Edward Hulsbergen (beiden TU Delft, faculteit Bouwkunde) op verschillende momenten bijgedragen. Ook is profijt getrokken van door VROM georganiseerde workshops in oktober 2008 en februari 2009. Alle beslissingen en eventuele 'fouten' komen voor rekening van de auteurs.

Figuur 1 – Conceptueel model handreiking MXS-Aanpak

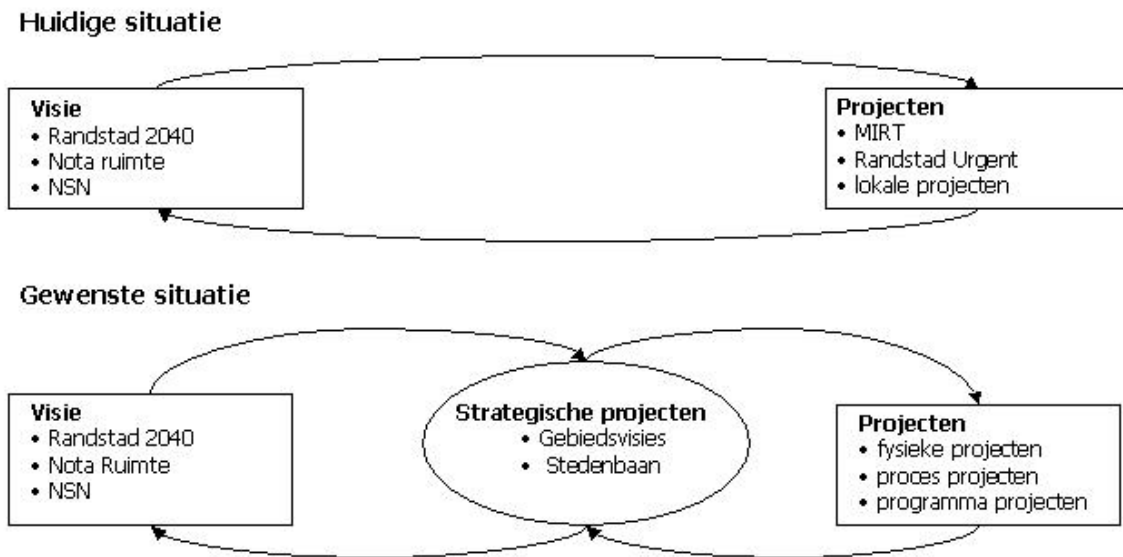


De bouwsteen 'ontwerp' is erop gericht de geïdentificeerde gebiedsopgaven te vertalen naar visies, strategische en operationele projecten en de basis te leggen voor de vorming van uitvoeringsallianties. In feite is dit de plek waar het oude mixed scanning plaatsvindt. Deze bouwsteen richt zich op het verbinden met elkaar van de gebiedsopgaven door middel van een verhaal of concept(en) die de basis kunnen vormen voor een visie, die op zijn beurt weer wordt doorvertaald of gerelateerd aan haalbare strategische en operationele projecten. Haalbaarheid en robuustheid blijkt uit de vorming van uitvoeringsallianties en de toepassing van instrumenten als Maatschappelijke Kosten Baten Analyses 'light', business cases en het afzetten tegen toekomst scenario's.

De trits 'visie – strategisch project – operationeel project' verdient enige toelichting. Wat is een strategisch project en wat een operationeel? 'Strategisch' wordt hier opgevat niet in de betekenis van 'grote impact op ruimtelijke structuur', maar 'wezenlijk in het kader van de strevingen/doeleinden van een visie'. Een strategisch project bestaat in deze opvatting uit een aantal operationele projecten en neemt hiermee een positie in tussen strategie en project zoals

onderscheiden door Faludi en Van der Valk (Tabel 1). De stap tussen visie en project die nu vaak te groot is (zie Randstad 2040) kan hiermee worden verkleind, zoals gesuggereerd in Figuur 2. Een belangrijk criterium bij operationele projecten is dat deze zijn terug te redeneren naar strategische projecten danwel de visie. Een voorbeeld van een strategisch project op Randstad niveau, naast bijvoorbeeld Stedenbaan, zou kunnen zijn: klimaatbestendig maken van de Randstad. Om dit te bereiken is een portfolio van operationele projecten nodig, variërend van fysieke projecten, gericht op dijkverhoging, tot bestuurlijke (niet-fysieke) projecten, gericht op het bijeenbrengen van relevante partijen en het coherent maken van beleid.

Figuur 2 – Relatie ‘visie – projecten’



Ruimtelijke planners zijn snel geneigd om beleidsopgaven te vertalen naar ruimtelijke projecten. Projecten kunnen echter ook betrekking hebben op het verbeteren van processen (zie bijvoorbeeld de afspraken bij Stedenbaan omtrent afstemming trein, bus, tram en metro) of op programma's (een verzameling van allerlei projecten). De nieuwe MXS-aanpak vraagt, analoog aan MIRT, dus om een cultuuromslag bij planners, om zodoende ook sectorale beleidsmakers en andere partijen mee te krijgen in de uitvoering van een visie en mogelijk op te laten staan als leider van een uitvoeringsalliantie (zie Randstad 2040).

Hoewel visies als gevolg van veranderende omstandigheden niet tot op de letter worden uitgevoerd strekt het wel tot de aanbeveling om, wellicht in weerwil van de onstane ruimtelijke planningcultuur, indicatoren te ontwikkelen op het niveau van de visie en/of strategisch project en een monitoringsysteem in te stellen. Bij Stedenbaan werkt dit goed en leidt binnen het project zelfs tot elkaar corrigerende bestuurders. Maar ook naar buiten toe, als legitimeringskader, heeft monitoring een belangrijke functie en leidt maakt een visie en/of strategisch project krachtiger en daarmee de positie van VROM. Monitoring stelt VROM in staat te laten zien dat het beleid werkt, waarmee de intersectorale onderhandelingspositie versterkt.

5. Afsluiting

The proof of the pudding is in the eating zeggen de engelsen, en zo is het ook met de hier geschetste MXS-aanpak. Klopt de aanpak, is hij compleet, helpt hij bij het verbeteren van de relatie ‘visie – project’? Draagt de aanpak bij aan betere governance, institutionalisering en het creëren van collectieve handelingscapaciteit? Of is het eigenlijk niets nieuws? Zolang de MXS-aanpak niet is getest in een echt beleidsproces zullen we het niet weten. Binnenkort horen we de eerste ervaringen die VROM heeft met de VAR en NSN en wordt duidelijker of de MXS-roadmap bruikbaar is.

Literatuur

- Albrechts, L. (2006) Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, *European Planning Studies* 14(10): 1487-1500.
- Commissie Elverding (2008) *Sneller en Beter - Advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructuurele projecten*, Den Haag: Ministerie V&W.
- Etzioni, A. (1967) Mixed scanning: a ‘third’ approach to decision making, *Public Administration Review* 27: 385-392.
- Faludi, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. & Korthals Altes W. (1994) Evaluating communicative planning: a revised design for performance research, *European Planning Studies* 2(4): 403–418.
- Faludi, A. & Van der Valk, A. (1994) *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fischer, F. & J. Forester (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC: Duke University Press.
- Healey, P. (1993) Planning through debate: the Communicative turn in planning theory, in: Fischer, F. & J. Forester (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC: Duke University Press: 233-253.
- Lindblom, C.E. (1959) The science of ‘muddling through’, *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Oosterlynck, S. (2008) Nieuwe impulsen voor onderzoek in de ruimtelijke planning, *Ruimte en Planning* 28(1): 3-7.
- Throgmorton, J. (1992) Planning as Persuasive Storytelling About the Future: Negotiating an Electric Power Rate Settlement in Illinois, *Journal of Planning Education and Research* 12: 17-31.
- VROM-raad, Raad voor Verkeer en Waterstaat en Raad voor het Landelijk Gebied (2008) *Randstad 2040: verbinden en verknopen: Briefadvies Integrale Langetermijnvisie Randstad 2040*, Den Haag: VROM-Raad.
- Zonneveld, W, B. Waterhout & J.J. Trip (2009) *Werken aan een hechtere relatie tussen visies en projecten: Handreiking Mixed Scanning ‘nieuwe stijl’*, Delft: Technische Universiteit Delft.