

Werken aan een hechtere relatie tussen visies en projecten: Handreiking Mixed Scanning ‘nieuwe stijl’ Eindrapport

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM

Wil Zonneveld
Bas Waterhout
Jan Jacob Trip
m.m.v. Paul Drewe
januari 2009

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 1038 (Zonneveld); 015-278 7950 (Waterhout)
E-mail: W.A.M.Zonneveld@tudelft.nl; B.Waterhout@tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>



1 Inleiding

De relatie tussen ruimtelijke strategieën en visies aan de ene kant en ruimtelijk relevante projecten aan de andere kant vormt een 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-beleidstelsel om meer uitvoeringsgericht te werk te gaan. Hierdoor is de aandacht verschoven in de richting van projectontwikkeling 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 oploaiende 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 projectuitvoering sterk op elkaar betrokken worden: Mixed Scanning ‘nieuwe stijl’. Kortweg: MXS.

De problematiek van de relatie tussen visies en projecten is niet van vandaag of gisteren, maar ook in het verleden al onderwerp van studie en reflectie geweest. In de documentatie rond de workshop ‘Visievorming en projectontwikkeling’ van oktober 2008 zijn verschillende voorbeelden opgenomen. Er is niettemin aanleiding om de problematiek opnieuw aan te pakken met de ambitie om handelingsgericht te werk te gaan. Er staat namelijk een aantal processen op het punt van beginnen die in essentie draaien om deze verhouding concreet gaat het om de MIRT-Verkenning Antwerpen-Rotterdam (VAR) 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. In het kader van de MIRT-aanpak moeten projecten ontwikkeld worden vanuit een gebiedsgericht perspectief. Visies op nationale stedelijke netwerken moeten een relatie kunnen leggen met concrete ruimtelijke interventies, projecten dus.

De door VROM georganiseerde workshop die we zojuist hebben genoemd was een poging om een soort van expliciete vorm van MXS te simuleren, toegespitst op West-Brabant. Een conclusie die naar aanleiding van deze workshop kon worden getrokken is dat het ontwikkelen van een methodische handreiking aan een behoefte tegemoet komt. Dit heeft VROM doen besluiten om een qua tijd beperkte opdracht uit te zetten voor het ontwikkelen van zo’n handreiking. Er is als volgt te werk gegaan.

Ten eerste is met een aantal ‘bevoorrechte getuigen’ gesproken over hoe zij de relatie tussen visievorming en projectontwikkeling in hun werk ervaren en hoe hier mee wordt omgegaan. De verslaglegging hiervan vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

Het onderzoeksteam is vervolgens, met de resultaten van de workshop van oktober vorig jaar, aan de slag gegaan om een eerste proeve van een handreiking te ontwikkelen. Deze ‘proeve’ is tijdens een tweetal intensieve discussies met de directe opdrachtgevers bij VROM besproken en vervolgens door het onderzoeksteam aangepast en verder uitgewerkt.

Tijdens de workshop van 5 februari is de handreiking verder besproken en toegepast om deze aldus robuuster te maken. De projectomgevingen van de VAR en NSN fungeerden hierbij als referentiekader. De handreiking MXS nieuwe stijl is immers bedoeld om hier gebruikt te worden.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van dit traject weer. De MXS-aanpak wordt gepresenteerd in een figuur dat een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden bouwstenen aan elkaar relateert. Bij elke bouwsteen en elke verbinding tussen de bouwstenen hoort een toelichting die aangeeft wat de bedoeling is van deze bouwsteen. Deze toelichting is gegeven in tabelvorm.

2 De relatie tussen visies en projecten in een aantal praktijken

Om een meer aangescherpt beeld te krijgen van de relatie tussen visies en projecten is – in een beknopte vorm – een aantal casussen onderzocht waar deze relatie van cruciale betekenis is. Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de MIRT-aanpak, de totstandkoming van Randstad 2040 en het Zuidhollandse project Stedenbaan. Voor elke casus is geprobeerd de essentie van de relatie visie-projecten voor het voetlicht te brengen. Een overall conclusie is dat er een grote behoefte is aan concrete methoden om de relatie visie en projecten aan te vatten. Verschillende beleids- en planculturen, verschillende professies, verschillende tijdshorizonten van denken en werken moeten bij elkaar gebracht en bespreekbaar worden gemaakt. De paragrafen waaruit dit hoofdstuk bestaat zijn deels geschreven op basis van interviews, de inhoud van de tekst komt echter volledig voor rekening van de onderzoekers.

2.1 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport: naar een gebiedsgerichte benadering

De relatie tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening wordt in kringen van ruimtelijke ordenaars vanouds als een gespannen relatie gezien. Infrastructuurplanning geldt als centralistisch en sectoraal, ruimtelijke ordening, in ieder geval qua ambitie, als integraal en gebiedsgericht. Dus met oog voor gebiedsspecifieke kwaliteiten en problemen en met de mogelijkheid van beïnvloed van besluitvorming van onderop.

Het is hier niet de plaats om dit gechargeerd weergegeven beeld te onderzoeken op zijn realiteitsgehalte hoewel beeldvorming over en weer wel van invloed is op hoe beroepsgroepen in praktijksituaties ten opzichte van elkaar handelen! Vastgesteld kan worden dat infrastructuurplanning aan het verschuiven is. Ongeveer een decennium geleden is een proces begonnen dat aangeduid kan worden als een verruimtelijking van het infrastructuurbeleid op conceptueel niveau.¹ Thans is sprake van een verruimtelijking op het niveau van het ontwikkelen en aansturen van concrete projecten. Dit komt met name tot uitdrukking in de wijze waarop aan het MIRT gewerkt wordt. Deze praktijk is nog erg jong en sterk in ontwikkeling. De basis voor deze evoluerende MIRT-aanpak werd gelegd in het Coalitieakkoord van 2007. Hierin was de ambitie opgenomen om te komen tot een grotere mate van samenhang tussen rijksinvesteringen in wat werd aangeduid als het ruimtelijk fysieke domein. Het MIT werd ingeruild voor het MIRT. Op papier is deze wijziging van aanpak af te lezen aan het jaarlijkse MIRT projectenboek, waarvan september vorig jaar de tweede editie is verschenen.

Komen tot meer samenhang tussen rijksinvesteringen klinkt op het eerste gezicht als een ambitie die vooral is ingegeven omwille van efficiency-overwegingen. Maar dat is

¹ De term verruimtelijking is door de WRR gebruikt in zijn advies 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek'. Ten aanzien van het domein van Verkeer & Waterstaat sloeg dit onder meer op 'Visie op verstedelijking en mobiliteit', (1995), afkomstig van het toenmalige DG voor Vervoer.

maar een deel van de verklaring van de overgang van MIT naar MIRT. Ten eerste is in de loop der jaren sprake van een toenemende maatschappelijke weerstand tegen met name infrastructuurinvesteringen. Er is daardoor sprake van een groter noodzaak om te investeren in goede besluitvormingsprocessen, vooral aan de voorkant, waar het gaat om zaken als ‘nut’ en ‘noodzaak’ en ‘waarom daar’. Het advies ‘Beter en sneller’ van de Commissie Elverding stelt dat een breed proces aan het begin weliswaar tijd kost, maar dat deze tijd zich later terug verdient.

Een betere koppeling van rijksinvesteringen – alsmede een koppeling van deze investeringen aan die van andere (overheids)partijen – heeft ook andere overwegingen. Fysiske investeringen hebben meestal een impact die verder reikt dan louter de plek waar de ingreep plaats vindt. De vraag ‘wat is de impact voor een wijder gebied’ komt dan in beeld, maar ook de relatie tussen mogelijke andere ingrepen: is synergie mogelijk waardoor de kwaliteiten en kenmerken van een gebied vergroot kan worden maar ook die ingrepen zelf meer vrucht afwerpen?

De overgang van MIT naar MIRT staat derhalve voor een verbreding van de aanpak, en wel in meerdere opzichten. Ten eerste is dat 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 personen dat aan de onderhandelingstafel zit, dat wil zeggen de onderhandelingen tussen rijk en regio die twee keer per jaar plaats vinden. Afhankelijk van de portefeuilledverdeling schuiven meerdere gedeputeerden aan tafel. Bovendien moet plaats gemaakt worden voor de stedelijke regio’s. Indirect wordt het spelersveld eveneens groter: in ‘eigen’ huis moeten provincies en stedelijke regio’s ook een groter aantal partijen betrekken als MIRT met MIR wordt vergeleken. Als een soort van schokgolf breidt de wisselwerking 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 wel de omslag naar een gebiedsgerichte aanpak van opgaven en projecten. Dit is een nieuwe praktijk die vraagt om een culturele verandering binnen beleidsorganisaties. Een gebiedsgerichte aanpak omhelst niet alleen een goede ruimtelijke inpassing maar ook beantwoording van de vraag: wat betekent een bepaald project voor een gebied en, omgekeerd, welke projecten en investeringen passen bij bepaalde gebiedsopgaven? Deze tweede vraag is uitdagender dan de eerste, maar is onvermijdelijk als de integratie binnen het projectboek en het MIRT-proces als geheel wordt geoptimaliseerd.

Was het oude MIT vooral een product van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het nieuwe MIRT is het product van samenwerking tussen de ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat. Dit impliceert dat ambtenaren van VROM zich moeten kunnen verplaatsen in de wijze van denken van hun collega’s van V&W en omgekeerd.

De projectboeken voor 2008 en 2009 kunnen worden aangeduid als een soort van profexerctie. Dit geldt met name voor de hoofdstukken 2 en 3 en hun relatie met de ‘harde’ kern van het boek: het overzicht van projecten. Hoofdstuk 2 belicht alle ruimtelijke beleidskaders van het rijk. Hoofdstuk 3 is opgebouwd uit analyses van gebieden waarbij pogingen zijn gedaan om zo breed mogelijk gebiedsopgaven voor het voetlicht te brengen. Tussen deze twee hoofdstukken en het hoofdstuk 5 zit een sprong die ook een argeloze buitenstaander onmiddellijk moet opvallen. In de loop

van de komende jaren zal deze sprong naar alle waarschijnlijkheid steeds kleiner worden. Zonder nu nadrukkelijk daarover een voorspelling te doen mag verwacht worden dat het onlangs vastgestelde spelregelkader geleidelijk zal zorgen voor een betere afstemming van twee uitvoeringsculturen: een ‘MIT-cultuur’ en een cultuur gericht op gebiedsontwikkeling. Het fascinerende hierbij is dat dit proces zich over meerdere schaalniveaus uitstrekt aangezien het MIRT, zoals hierboven aangegeven is, tot stand komt in een samenspel van rijk en regio’s.

2.2 Structuurvisie Randstad 2040

De *Structuurvisie Randstad 2040* beoogt de positie van de Randstad als concurrerende en aantrekkelijke regio in Europa te versterken. Het document maakt deel uit van het programma Randstad Urgent, maar de oorsprong ervan dateert al van eerder. Een directe aanleiding was de Motie Lemstra,² die constateerde dat de Nota Ruimte onvoldoende antwoord gaf op lange-termijnontwikkelingen als bijvoorbeeld de klimaatverandering. De ontwikkeling van Randstad 2040 begon vervolgens in januari 2006. Aanvankelijk is het stuk opgezet als Rijksvisie, die later is uitgewerkt tot Structuurvisie via een proces van brede consultatie via burgers en stakeholders, onderzoek en advies, ontwerp en rijksadviseurs en uitvoeringsallianties. Uiteindelijk is het project opgenomen in het Randstad Urgent programma. Hiermee is dit visie-project gesitueerd geraakt in een omgeving van overwegend fysieke projecten en daar dus niet buiten geplaatst. Dit op zich is van strategische betekenis in verband met de doorwerking naar deze projecten.

In het vervolgtraject gaat de meeste aandacht uit naar de uitvoeringsallianties. Randstad 2040 zelf is primair gericht op visievorming, maar uiteindelijk moet de visie uitmonden in een aantal concrete projecten, waaronder mogelijk een nieuwe generatie Sleutelprojecten. Hiertoe is gekozen voor het opzetten van (vooralsnog) vijf allianties, waarin partners gezamenlijk een thema uitwerken onder leiding van een beeldbepalend ‘boegbeeld’ en een ‘facilitator’:

- havenalliantie van Amsterdam en Rotterdam;
- metropolitane parken;
- Den Haag stad van recht en vrede;
- stedelijke verdichting en transformatie;
- centrumvorming knooppunten.

Kijkend naar het proces van totstandkoming van Randstad 2040 kan de vraag worden opgeworpen hoe je van een betrekkelijk abstracte visie tot concrete projecten of zelfs maar aandachtsgebieden kunt komen. Een andere, hiermee verbonden vraag is 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 erg laat, dan kan dit spanningen oproepen tussen partijen: de visie is klaar en expliciet waardoor bepaalde projecten nog maar moeilijk zijn in te kaderen.

Visie en projecten kunnen echter niet direct één op één met elkaar worden verbonden, terwijl je naar de toekomst toe ook niet zonder meer uit mag gaan van de huidige portfolio aan projecten. Er is een bepaalde ‘creatieve sprong’ nodig die – althans zo werd dat gevoeld tijdens het ‘maken’ van Randstad 2040 – moeilijk is te definiëren.

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2004–2005, XXI-C.

ren. Belangrijke ingrediënten zijn een meer associatieve benadering, het zoeken naar voor iedereen herkenbare processen, het ‘door de oogbaren heen’ kijken en het ‘sparen’ met zoveel mogelijk mensen, ook uit de praktijk. In het kader van Randstad 2040 gebeurde dit in een serie algemene bijeenkomsten, enquêtes, chatsessies en in het speciaal opgezette Critical Review Team. Hiervoor werd de ruimte geboden, gedeeltelijk in de relatieve luwte van de periode Winsemius. Betrokken bij Randstad 2040 wijzen erop dat dit zeker geen usance is. Bestuurders neigen ertoe een dergelijke aanpak te ontmoedigen. Zij voelen zich al gauw onprettig in een proces dat naar hun indruk ‘vaag’ en niet gericht op uitvoering is.

De casus Randstad 2040, met name de uitvoeringsagenda waartoe de Wro verplicht, laat zien dat het moeilijk tijdens het proces zaken veel concreter te maken zonder teveel terug te vallen op wat er nu al is. Doel van een nieuwe visie is immers niet zozeer aansluiten bij bestaande projecten – dat zou beperkend werken - maar enigszins los daarvan het ingang zetten van een nieuw discours. Dit is lastig omdat *evidence* voor wat betreft mogelijk toekomstige ontwikkelingen grotendeels ontbreekt. In een vroeg stadium aan de orde stellen van de relatie visie-projecten leent zich niet voor een toepassing van MKBA’s of het uitwerken van business cases. Bovendien zijn de resultaten van dit soort exercities vaak te eenzijdig, omdat ze over het algemeen zijn gebaseerd op extrapolaties van de huidige ontwikkelingen op de lange termijn. De vraag is of een manier om meer door de oogbaren naar nu herkenbare processen te kijken feitelijk niet betrouwbaarder is. Binnen de uitvoeringsallianties die nu lopen is het van belang partners voldoende ruimte te geven en het gevoel van een gedeeld belang. Tegelijk blijft VROM verantwoordelijk voor het hele proces en moeten de doelen en fasering duidelijk zijn. Kortom, de relatie visie en uitvoering was tijdens het proces van het maken van Randstad 2040 een uiterst relevant maar methodisch gezien lastig vraagstuk. Verwacht mag worden dat dit in het vervolgtraject een actueel vraagstuk blijft.

2.3 Stedenbaan

Stedenbaan vormt in de terminologie van de MXS-aanpak (zie volgend hoofdstuk) een ‘strategisch project’. Dat wil zeggen een project, bestaande uit een portfolio van op zichzelf staande uitvoeringsprojecten, dat een brug slaat tussen visie enerzijds en concrete uitvoering anderzijds. De brug bestaat uit het corridorconcept Stedenbaan dat de Zuidvleugel doelstellingen met betrekking tot betere bereikbaarheid en stedelijke verdichting in zich verenigt. Stedenbaan strekt zich uit over de gehele Zuidvleugel van Hillegom tot Dordrecht en van Den Haag tot Gouda en omvat 32 stations met potentieel een uitbreiding van nog vier te bouwen stations. Doel is om rond de deelnemende stations uiteindelijk rond de 45.000 woningen te bouwen, wat een belangrijk deel betreft van de in totaal 150.000 geprognosticeerde woningen voor de Zuidvleugel als geheel.

De start in 2002 was moeizaam en bestond uit een wensenlijstje van maar liefst 20 nieuwe stations waarmee de provincie Zuid-Holland aanklopte bij het ministerie van V&W. V&W was niet geïnteresseerd wegens een gebrek aan onderbouwing, of, in termen van de MXS-aanpak, gebrek aan visie. Dit is opgevat als een belangrijk signaal voor de Zuidvleugel en vormde de start voor reflectie. De hierop volgende discussie op Zuidvleugelniveau leidde tot een verbreding van het perspectief waarbij ook ruimtelijke doelstellingen een plek kregen.

Twee initiële projecten hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van een visie: de Stedenbaanverkenning en een Stedenbaan Businesscase. Van belang bij de verkenning was de betrokkenheid vanaf het begin van NS en Prorail, die immers de betalende partijen zijn. De businesscase was gebaseerd op het idee dat de openbaar vervoerdoelstellingen gehaald konden worden door juist op ruimtelijke ontwikkeling te sturen.

De visieontwikkelingsfase werd niet gedictieerd vanuit projecten die al liepen. Pas bij het ontstaan van de Stedenbaanvisie werd gekeken of huidige projecten er wel of niet in passen. Dit vanuit een nadrukkelijk streven naar meerwaarde (een belangrijk leerproces in dit verband was de eerste Structuurvisie Haaglanden, die niet meer vormde dan een 'nietje' door gemeentelijke plannen en daarmee het stempel meekreeg van een 'overbodige' exercitie). Zo kwam het dat de 1^e 'stedenbaanvisie' uitging van 20 nieuwe stations terwijl de 2^e visie een stap terug deed en het aantal nieuwe stations terugbracht tot 3 (plus mogelijk nog 1). Wethouders zagen in dat stations aan bepaalde randvoorwaarden moesten voldoen om een minimale knoofunctie te kunnen hebben. Dit maakte het mogelijk om een stap terug te doen.

Externe factoren hebben een rol gespeeld bij draagvlak en visievorming. Te denken valt aan de HSL en Betuwelijn die voor meer ruimte op het spoor zorgen, en het wegvallen van intercitylijnen met Amsterdam waardoor meer aandacht op de regio zelf kon worden gevestigd. Een andere bewustwordingsfactor betrof het sombere 'verrommelings' toekomstbeeld dat het NMP 2040 schetste van de Zuidvleugel wanneer niet zou worden ingegrepen. Tevens viel de ontwikkeling van het Stedenbaanconcept samen met een verschuiving van het discours, met name op regionaal niveau, richting een bredere kijk op infrastructuur en een koppeling ervan aan ruimtelijke ontwikkeling. Ook oefeningen in ruimtelijke positionering waarbij de regio Haaglanden zichzelf afzette tegen internationale 'concurrenten' droegen bij aan een gevoel van urgentie en van wederzijdse afhankelijkheid. Voor het creëren van afhankelijkheid was het van belang dat evenwichtsdenken opzij werd gezet en er een zekere mate van selectiviteit werd toegepast in de visie. In het geval van Stedenbaan (naar analogie van de 2^e structuurvisie Haaglanden) bestaat deze selectiviteit uit het aanmerken voor elke regio en gemeente van een eigen profiel, waarbij alle profielen tezamen een krachtig geheel vormen.

Stedenbaan loopt inmiddels goed. Met bureau Stedenbaan is een speciale projectorganisatie opgezet buiten de organisatie van provincie Zuid-Holland, die een sturende en coördinerende rol heeft en als het ware tussen de partijen in staat. Het voordeel van een dergelijke organisatie is flexibiliteit en in zekere zin neutraliteit. Nadeel is het gebrek aan het kunnen uitoefenen van politieke druk. Niettemin wegen, volgens Bureau Stedenbaan, de voordelen op tegen de nadelen omdat de huidige organisatievorm leidt tot een geheel andere, positieve dynamiek in gesprekken met partners. Eveneens positief voor de samenwerking is dat zowel stadsregio Rotterdam als Haaglanden kleine organisaties betreffen.

De partners en hun belangen zijn divers en bij het nastreven van hogere doelstellingen (zie beneden) is het van groot belang een balans te vinden met de vraag 'what is in it for me?'. Haaglanden is sterk gecommitteerd omdat het weinig andere opties heeft op het vlak van woning- en kantorenrealisatie. Rotterdam heeft met Stadshavens al een belangrijke woningbouw locatie en is daarom wat minder betrokken. Rijnland is slechts deels gericht op Stedenbaan omdat het zich vooral concentreert op de oost-west as Leiden-Katwijk. Daarbij blijft het voor gemeenten vaak zo dat

stationslocaties slechts één van de mogelijke ontwikkelingsgebieden zijn binnen hun grondgebied, waarmee er dus vaak sprake is van interne concurrentie. NS Regio is, mede door prestatieafspraken, sterk betrokken en maakt zich bij het NS hoofdkantoor inmiddels hard voor het belang van meer nieuwe sprinters in het Stedenbaangebied.

De vertaling van het Stedenbaan concept naar concrete uitvoering gebeurt voornamelijk via het maken van afspraken op bestuurlijk niveau en vervolgens een doorvertaling naar de vijf deelnemende regio's. Voorbeelden van afspraken zijn:

- afspraken over ruimtelijke ambities (getekend door alle Stedenbaanpartners + NS + Prorail)
- Monitor (verstedelijkingsmonitor, zie beneden)
- Ketenmobiliteitsafspraken (fietsenstallingen, parkeergelegenheid en dergelijke) met NS + Prorail (plus monitoring realisaties en prognoses)
- Aantrekkelijker maken treinverkeer (reisinfo, aansluiting op bus, tram etc., sociale veiligheid treinen, kwaliteit stationsomgeving).

In termen van de MXS-aanpak gaat het bij het operationaliseren van het Stedenbaanconcept dus niet slechts om fysieke dan wel ruimtelijke projecten, maar ook om niet-fysieke, programma en proces projecten (zie hoofdstuk 3).

De belangrijkste uitdaging bestaat uit het bij de les houden van alle partners. In de praktijk gebeurt dit 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. Niettemin kan gesteld worden dat Stedenbaan voordeel heeft bij de inbedding in de Verstedelijkingsafspraken/strategie op Zuidvleugelniveau. Ook is specifiek ingezet op het opnemen van Stedenbaan in Randstad 2040, wat een belangrijke communicatieve functie heeft en tegelijkertijd als extra legitimatiekader dient.

Het is niet vanzelfsprekend dat hogere doelstellingen leiden tot draagvlak voor het project en vervolgens tot handelen daarnaar in de praktijk. Voor gemeenten blijft de afweging bouwen rond stationsgebieden of bouwen in open gebied spanningen oproepen. Gemeenten moeten sterk in hun schoenen staan om projectvoorstellen van ontwikkelaars om een stuk grond aan de rand van bebouwd gebied te ontwikkelen af te slaan, en in plaats daarvan in te zetten op duurdere en complexere projecten in al bebouwde stationsgebieden.

Het ontstaan van dit soort draagvlak en vervolgens de instandhouding ervan is moeilijk te regisseren. Cruciaal bij Stedenbaan is het morele leiderschap van de Dordtse burgemeester Blandel geweest die op een goed moment pal voor het concept is gaan staan. De inzet van Marnix Norder, als goede tweede, is ook van belang geweest. Hij gebruikt het Stedenbaan concept als legitimeringkader om in te zetten op de ontwikkeling van het gebied rond station Moerwijk. Inmiddels is situatie zodanig dat het draagvlak mede blijft bestaan door *peer pressure* onder de bestuurders, die elkaar aanspreken op het achterblijven van resultaten.

Een belangrijk instrument om de voortgang van het project te kunnen volgen is de 'verstedelijkingsmonitor'. Dit betreft een plan-monitor waarbij op basis van verschil-

lende typen plannen (bestemmingsplannen, visies etc.) en daaraan gekoppelde waarschijnlijkheidskansen, uitspraken worden gedaan over de waarschijnlijkheid dat opgaven worden gerealiseerd.

2.4 Enkele afsluitende uitspraken

Uit bovenstaande voorbeelden en enkele gesprekken daaromheen blijkt hoe weerbarstig de praktijk is van het afstemmen van projecten op visies en omgekeerd. Toeval, externe factoren en moeilijk te beïnvloeden processen spelen zeker een rol. De uitgangssituatie van waaruit een visievormingstraject start is hierin zeer bepalend. Wat dat betreft valt het grote verschil op tussen de ‘muurvaste’ startsituatie in het MIRT en de ‘blanco’ lei waarmee Stedenbaan aanving. Dit geldt ook voor de partijen die aan tafel zitten en hun belangen. Er is niet altijd sprake van een voor de hand liggend concept om deze met elkaar te verbinden. In zo’n geval kan ingezet worden op een stapsgewijs proces waarin verbindende schakels gaandeweg kunnen ontstaan.

Toch ligt, zo kan uit bovenstaande tekst worden gelezen, de sleutel tussen projecten en visies in het vinden van verbindende schakels. Zonder *verbindingskracht* in de vorm van bijvoorbeeld een *concept* of *verhaal* ontstaat er geen visie, althans niet een visie die op een redelijke mate van autonoom (d.w.z. partijen buiten de initiator) draagvlak kan rekenen en projecten aan zich kan binden. Noodzakelijk voor het ontstaan van verbindingskracht is het doorlopen van een macro-meso-micro traject, waarbij relaties worden gelegd tussen initiatieven op elk niveau. Zonder verhaal of concept is er voor lokale partijen en actoren niets om hun eigen initiatieven aan op te hangen. Een concept moet een zekere concreetheid hebben die makkelijk te vertalen valt naar lokale situaties.

De stap naar uitvoering hangt van een aantal factoren af. Sommige daarvan zijn lastig te beïnvloeden en moeten als het ware ontstaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontstaan van *leiderschap* bij deelnemende partijen, zoals de voorbeelden van Stedenbaan en in zekere mate ook de uitvoeringsallianties rond Randstad 2040 laten zien. Een visietraject moet hier ruimte voor bieden. Belangrijk hierbij 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.

Visietrajecten kunnen verschillende aanleidingen hebben. Soms ook negatieve, zoals het huidige ‘verrommeling is fout’ discours. Negativiteit op zichzelf biedt weinig inspiratie en in dat soort gevallen gaat het erom dit om te buigen naar een positief ingestoken verhaal. Succes- en faalfactoren bij visievorming zijn in algemene zin moeilijk te geven omdat ze voor een belangrijk deel gebieds- en situatiespecifiek zijn. Omgekeerd kan wel worden gesteld: wordt er geen visie ontwikkeld, dan is het zeker dat het niet werkt.

3 Mixed Scanning handreiking

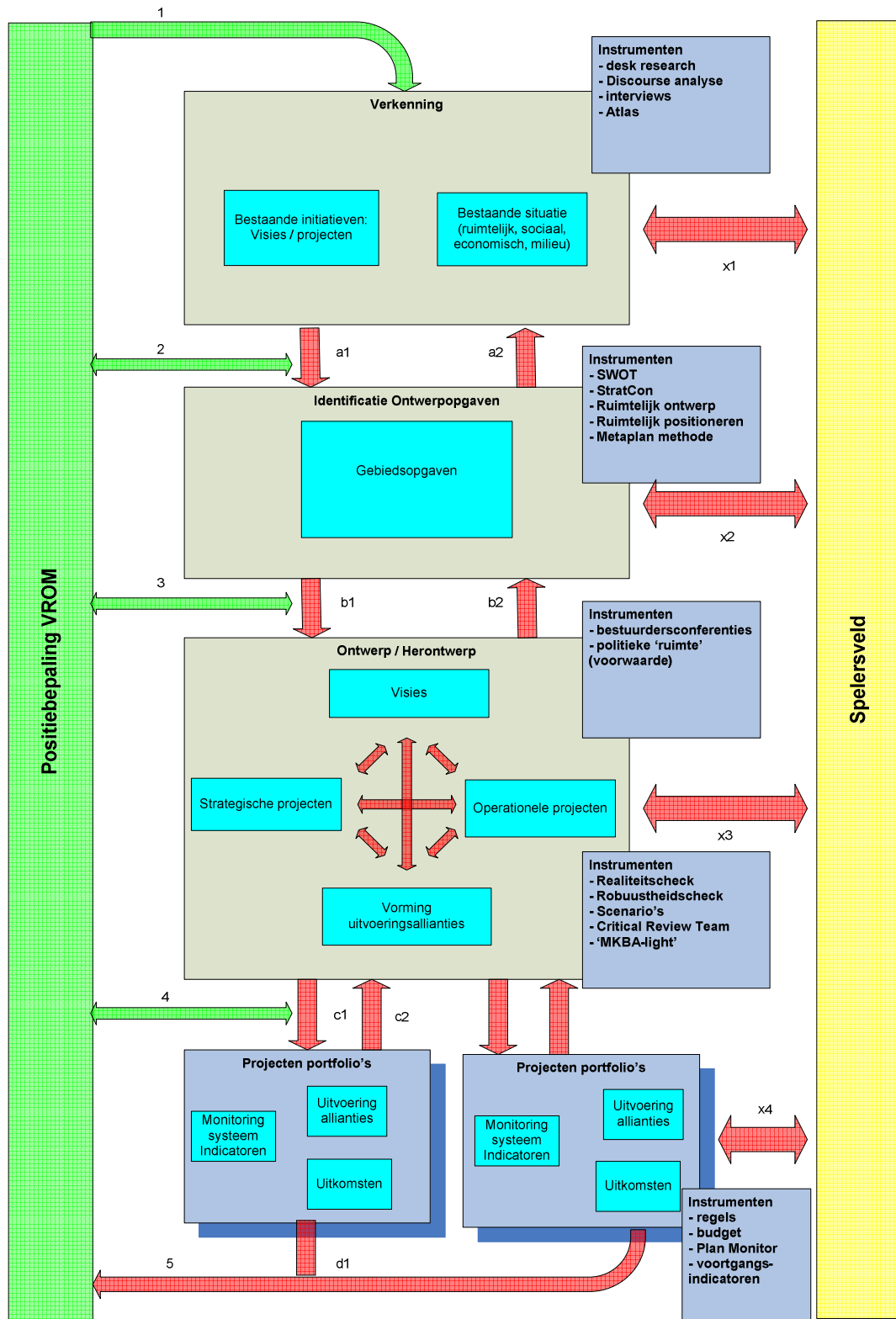
3.1 Introductie

- Mixed Scanning is een werkwijze van planvorming. Elke werkwijze kent bepaalde stappen en een manier om deze te doorlopen. Belangrijk is dat de werkwijze past bij de planningsopgave zodat de deelnemers ermee uit te voeten kunnen.
- Een belangrijke vraag die voorafgaande aan het MXS-traject beantwoord moet worden betreft: wat zijn de risico's als je bepaalde actoren buitensluit? En vervolgens: welke consequenties heeft dit voor de inhoud en beoogde doelstellingen van het traject?
- Het is aan te bevelen om het proces te beginnen met een workshop van één dag waarbij alle stappen worden doorlopen (op Bouwkunde noemt men dit een miniproject). Dit om meerdere redenen:
 - Opsporen van eventuele problemen in de te volgen aanpak en de aanpak waar nodig aan te passen
 - Afspraken maken wie in het MXS-proces wat doet
 - Controleren of niet bepaalde essentiële onderdelen en stakeholders over het hoofd zijn gezien.
- 'Mini-project' wordt besloten met besluiten: wie nemen aan het proces deel?; tijdsplan en momenten van samenkomst?

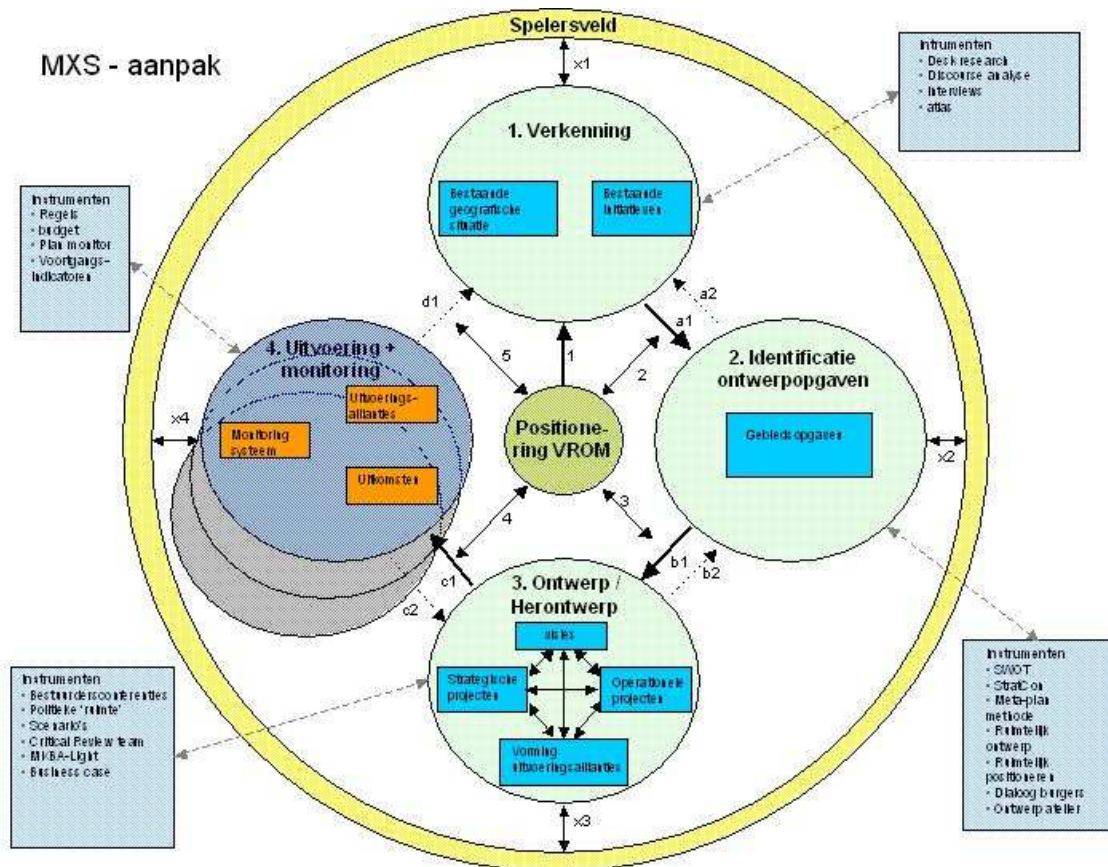
Op de volgende pagina's wordt eerst een conceptueel schema gepresenteerd van een MXS aanpak; we hebben ervoor gekozen om twee wijzen van visualisering uit te werken. Deze schema's vormen de basis voor het verdere hoofdstuk dat stapsgewijs onderdelen, bouwstenen genoemd, zal bespreken en toelichten. Elke bouwsteen wordt besproken in een aparte paragraaf. Elke bouwsteen op zichzelf bevat een aantal componenten of taken, in het schema aangeduid door blauwe blokken. Tevens bestaan er relaties tussen bouwstenen onderling, deze zijn aangeduid met een cijfer of een combinatie van een letter en cijfer, en worden verder toegelicht in de volgende paragrafen.

Grofweg kunnen binnen visievormingstrajecten vier bouwstenen worden onderscheiden: 1) verkenning, gericht op analyse van de bestaande situatie, 2) identificatie ontwerp-opgaven, waarin een beeld ontstaat van de opgaven waar een gebeid voor staat, 3) ontwerp/herontwerp, waarin visie en mogelijke projecten worden gedefinieerd en op elkaar afgestemd en draagvlak ontstaat, en 4) uitvoering en monitoring, waarin de visie wordt uitgevoerd. Visievorming is geen lineair proces. De vier bouwstenen zijn onderling sterk verbonden en overlappen in realiteit. Bijvoorbeeld tijdens de ontwerp-fase kan blijken dat delen van de analyse ontbreken, tegelijkertijd wordt in deze fase, en zelfs al in de verkenning-fase waarin ook met stakeholders wordt gesproken, belangrijke wissels genomen richting uitvoering. In het schema is omwille van de leesbaarheid ervoor gekozen de vier bouwstenen apart weer te geven en de 'overlapping' door middel van pijlen uit te drukken. Elke bouwsteen op zichzelf bestaat uit een aantal taken en is eveneens te kenmerken als cyclisch en iteratief. Hier horen ook instrumenten bij, aangeduid in een apart blokje. Wanneer en hoe bepaalde taken of stappen moeten worden genomen is op voorhand niet te zeggen en verschilt per visievormingsproces.

Figuur 1 - MXS schema (blok)



Figuur 2 – MXS schema (circulair)



3.2 Positionering VROM

Visievorming begint met positiebepaling van de initiator, in dit geval VROM. Zoals uit het schema blijkt (zie relatie pijlen 1 t/m 5) blijft positiebepaling van belang gedurende het gehele visieproces. Bij aanvang van een visievormingstraject dient VROM in eerste instantie voor zichzelf een aantal doelstellingen en beoogde uitkomsten te formuleren. Belangrijk is om aan de hand daarvan te reflecteren op de rol die VROM zal innemen tijdens het proces en ten opzichte van andere stakeholders, en bijvoorbeeld als sturende dan wel meer vragende partij zal optreden. Dit alles staat niet in steen gebeiteld en doelstellingen, uitkomsten en positiebepaling kunnen aangepast worden al naar gelang het procesverloop. Reflectie op de eigen positie is dus een continue opgave gedurende het gehele visievormingsproces. Positionering is daarmee ook een organisatietaken, waarvoor een instrument nodig is. Bijvoorbeeld: stel iemand aan die tijdens het proces zorg draagt voor het VROM-geluid. Positionering kan bijdragen aan een sterkere dan wel overtuigender positie van VROM in de onderhandelingen met het Ministerie van Financiën.

Bouwsteen: Positiebepaling VROM

- Bepaal als **VROM** je **eigen rol**: op nationaal niveau is DGR verantwoordelijk voor een beeld van de gewenste ruimtelijke structuur/ inrichting/positie van een gebied en de bijbehorende projecten. Vragen:
 - Welke **nieuwe doelen** streeft DGR na met de formulering van nieuwe visies en projecten?
 - In hoeverre moet DGR zelf het **voortouw** nemen voor een integrale aanpak gericht op duurzaamheid?
- **Werkdefinitie** visie: 1) uit pragmatische overwegingen: gaat om **document**; 2) bevat ruimtelijk relevante uitspraken over de **gewenste ontwikkeling** van het **MXS-werkgebied** dan wel essentiële delen daarvan

Reflectiemomenten (betekenis pijlen)

1. **Start visievormingstraject**: definiëren:
 - doelstellingen
 - rol VROM in proces
 - beoogde uitkomsten
2. **Positionering ↔ verkenning**: mogelijke aanpassing doelen en beoogde uitkomsten wanneer deze niet aansluiten bij gevonden resultaten;
3. **Positionering ↔ identificatie ontwerpogaven**: wederom mogelijke aanpassing doelen en beoogde uitkomsten aan ontwerpogaven. Mogelijk ook aanpassing van de rol VROM in het proces afhankelijk van het VROM-belang in de geïdentificeerde ontwerpogaven;
4. **Positionering ↔ Ontwerp/Herontwerp**: idem als punt 3. Afhankelijk van het ontstaan van draagvlak en eerste aanzet tot uitvoeringsallianties moet herbezinning plaatsvinden op de rol van VROM binnen het proces. Mogelijk, bij gebrek aan draagvlak en uitvoering, moet voorrang worden gegeven aan een proces- en organisatierol boven inhoudelijke sturing.
5. **Positionering ↔ Uitvoering**: als gevolg van veranderende maatschappelijke context kunnen uitvoeringsresultaten, hoewel beantwoordend aan oorspronkelijke in visies gestelde doelstellingen, inmiddels achterhaald zijn geworden ten opzichte van vernieuwde VROM-doelen.

3.3 Verkenning

De bouwsteen verkenning richt zich op het in beeld brengen van bestaande noties over de huidige en toekomstige inrichting van een bepaald gebied en deze te koppelen aan bepaalde actoren (zie pijl x1 tussen bouwsteen verkenning en spelersveld). Deze informatie is noodzakelijk om van begin af aan draagvlak te creëren, de eigen doelstellingen van VROM en de positie in het proces verder aan te scherpen, maar ook om vroegtijdig kansrijke ideeën te identificeren. De belangrijkste taken bestaan uit het in beeld brengen van: ‘bestaande (geografische) situatie’ en ‘bestaande initiatieven’.

‘Bestaande (geografische) situatie’ heeft betrekking op het in beeld brengen van kenmerken en structuren binnen het gebied op het vlak van ruimte, milieu, sociale samenhang, economie, transport enzovoorts. Het gaat hier met andere woorden om het opbouwen van gedegen geografische kennis van het gebied om zodoende *evidence based* het vervolgtraject aan te gaan.

Bestaande initiatieven hebben betrekking op bestaande projecten, visies en ideeën over de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Zulke noties kunnen expliciet verwoord en verbeeld zijn in bijvoorbeeld ruimtelijke visies van decentrale overheden,

of in ontwikkelingsprojecten al dan niet getrokken door de overheid. Moeilijker traceerbaar, maar zeker niet onbelangrijk, zijn de minder expliciete visies die bijvoorbeeld diep weggestopt zitten ergens in een sub-paragraaf van een sectoraal beleidsdocument, de meerjarenplannen van grotere bedrijven en semi-publieke spelers. Daarnaast bestaat nog een categorie toekomstplannen die überhaupt niet op papier te vinden is, maar ‘in de lucht hangen’ en gedragen worden door kleinere of grotere netwerken in de regio.

Vanwege de variëteit aan vindplaatsen en de heterogeniteit van het materiaal vereist de analysefase een meervoudige aanpak waar ondermeer inventarisatie, discours analyse en gesprekken met stakeholders deel vanuit maken (zie het blokje ‘instrumenten’ in het schema). De analysefase zal deels intuïtief, deels gestructureerd plaatsvinden. De hieronder staande tabel presenteert een aantal mogelijke stappen om dit proces te vergemakkelijken. Doel van de analyse is het uitvinden van wat in een regio leeft aan ideeën en wat verwacht wordt van het Rijk en vervolgens of dit aansluit bij geformuleerde doelstellingen op rijksniveau. Een belangrijke uitkomst van de analysefase is de koppeling van ideeën en projecten aan verantwoordelijkheden en partijen, kortom een vrij gedetailleerde stakeholdersanalyse. Dit laatste wordt gesymboliseerd door de pijl ‘x1’ die de verbinding vormt tussen ‘verkenning’ en ‘spelersveld’.

Uitkomsten van de verkenning die nodig zijn in de volgende bouwsteen ‘Identificatie ontwerpogaven’ (pijl a1) zijn:

- Probleemstelling
- Serie vragen m.b.t. ontwikkeling gebied
- Gebiedskennis
- Afbakening MXS-deelnemersveld.

Bouwsteen: Verkenning	
Componenten	Stappen + instrumenten
- Bestaande geografische situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selecteer informatie over het MXS-gebied vanuit de bedoelingen van de MXS-exercitie ▪ Verzamel data met betrekking tot de sociale, economische en milieusituatie. ▪ Identificeer ruimtelijke structuren die van belang kunnen zijn tijdens het MXS-proces.
- Bestaande initiatieven (visies, projecten, toekomstbeelden)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificeer relevante visies en projecten ▪ Maak een scan van de inhoud van de geselecteerde visies en projecten: 1) eigenaar visie/project; 2) status visies/aard project; 3) hoofddoelstellingen visie/project; globale inschatting ruimtelijke impact naar schaalniveau; 4) tijdshorizon; 6) eventuele uitvoeringsmaatregelen/projecten 7) leg resultaten scan zoveel mogelijk (schetsmatig) vast op kaart ▪ Leg bij selectie een sterke nadruk op informatie op kaarten: dit stimuleert deelnemers ruimtelijk te denken ▪ Bepaal waar evidente gaten zitten in deze informatie en beslis of, hoe en wanneer deze gaten worden ingevuld: <ul style="list-style-type: none"> ○ Betrek zoveel mogelijk deelnemers aan proces hierbij: zij hebben kennis en is goed voor commitment ○ Maar streef geen encyclopedie na ▪ Ontsluit informatie voor deelnemers (website; ftp-server o.i.d.); blijf als initiatiefnemer niet op de (berg) van informatie zitten ▪ Probeer informatie te krijgen over referentievoorbeelden: goede én slechte praktijkvoorbeelden van visies binnen en buiten NL ▪ Bespreek interactief: 1) synergieën en contradicties tussen visies; 2) hoe hiermee om te gaan; 3) noodzaak van eventuele nieuwe visie
- X1 (zie schema)	<p>Identificeer spelersveld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificeer belanghebbenden: actoren, hun belang en machtspositie? ▪ Probeer voor- en nadelen van hun participatie in te schatten ▪ Keuze deelnemers MXS-proces en hun rol: <ul style="list-style-type: none"> ○ Louter publiek traject en waarom? ○ Indien publiek: horizontaal zowel als verticaal? ○ Publiek + privaat: Deelname sleutelinvesterders/potentiële projecteigenaren? ▪ Vastleggen deelnemersveld en doel MXS-exercitie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bespreek en leg vast wat doelen zijn van de MXS-exercitie (doelen kunnen zich later wijzigen!) ○ Vraag commitment en zoveel mogelijk stabiliteit deelnemersveld: MXS = leerproces, dus gebaat bij deelname vaste personen!
- A1 (zie schema)	<p>Producten (nodig voor Bouwsteen 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Probleemstelling - Serie vragen m.b.t. ontwikkeling gebied - Gebiedskennis - Afbakening MXS-deelnemersveld.

3.4 Identificatie ontwerpogaven

De bouwsteen 'Identificatie ontwerpogaven' is gericht op het formuleren van beleids- en ontwerpogaven met betrekking tot het MXS-gebied. Dit gebeurt zoveel mogelijk in samenwerking en onderlinge afstemming met het geïdentificeerde MXS-deelnemersveld. Doel is het creëren van een gedeeld en zo breed mogelijk gedragen probleem- en oplossingsbesef, verwoord in 'gebiedsoogaven'. Deze vormen kortweg uitkomsten bij pijl 'b1', die nodig zijn voor bouwsteen 'Ontwerp/herontwerp'.

Een eerste vraag is of uit de probleemstelling en vragen uit de bouwsteen verkenning duiden op een duidelijke ontwikkelingsrichting voor het gebied. Dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Bestaande projecten en visies hebben vaak een relatief korte looptijd en zijn daarmee niet altijd even relevant voor de periode na 2020. In zo'n geval wordt de stap van bouwsteen 'verkenning' naar bouwsteen 'ontwerp/herontwerp' dus groot en vraagt creativiteit: een 'creatieve sprong'. Bouwsteen 'identificatie ontwerpogaven' vormt een tussenstap om de sprong te verkleinen en de stap richting visievorming te regisseren.

Beleids- en gebiedsoogaven worden interactief geformuleerd met het deelnemersveld. Interactiviteit is van belang om draagvlak te creëren voor het visievorming- of MXS project als zodanig, maar ook voor gedeelde ideeën over gebiedsoogaven. Deze overeenstemming vormt de basis (en in geval van een moeizame voortgang in bouwsteen ontwerp) en ankerpunt voor verdere stappen.

Interactiviteit moet georganiseerd worden. Dit is niet altijd eenvoudig. Onder welke omstandigheden en voorwaarden zijn deelnemers bereid om aan tafel te komen? Van belang hier is om invulling te geven aan de in hoofdstuk 2 geadresseerde vraag 'what's in it for me?'. Per deelnemer zal dit verschillen. Deelnemers die niet in de beginfase willen deelnemen aan het MXS-proces, kunnen later, wanneer het proces zijn vruchten begint af te werpen, wel geïnteresseerd raken om deel te nemen.

Er bestaat een reeks aan instrumenten om interactiviteit vorm te geven. Elk met zijn eigen specifieke kracht en toepassing. SWOT analyse is een mogelijkheid om toe te passen, maar kan, wanneer tot in detail uitgevoerd, tot een langdurig en vermoeiend proces leiden. Een lichtere vorm van analyse die ook makkelijker met grotere groepen is uit te voeren betreft de zogenaamde StratCon (Strategische Conferenties, destijds toegepast in het kader van de VINEX). StratCons, evenals andere interactieve methoden, moeten goed worden voorbereid door VROM, bijvoorbeeld door een interne SWOT analyse of een Meta-plan methode (brainstormen op basis van 'geeltjes'). De Meta-plan methode leent zich ook goed voor interactieve brainstorming in kleinere groepen. Ruimtelijk ontwerp speelt een belangrijke rol tijdens interactieve processen omdat dit deelnemers stimuleert ruimtelijk te denken, iets waar velen niet aan gewend zijn. De bouwsteen dient een aantal kaartbeelden op te leveren.

Een aparte categorie om oogaven te identificeren is het zogenaamde ontwerpatelier. Voorwaarde hierbij is een goede mix aan deelnemers en politieke 'ruimte' om vrij te denken. Dit laatste kan moeizaam zijn. Ambtenaren voelen niet altijd volledige vrijheid en blijven vanuit hun (sectorale of gemeentelijke) verantwoordelijkheid denken. Dit te doorbreken is lastig. Een mogelijkheid is om op bestuurlijk niveau los te komen van de dagelijkse context. Geïnterviewden in het kader van hoofdstuk 2 geven aan dat brainstormen vaak makkelijker gaat op bestuursniveau (met eventueel direct verantwoordelijken).

Dialogoog met burgers vormt een ander aspect van MXS. Dit kan op vele verschillende manieren. Tijdens het Randstad 2040 traject is bijvoorbeeld contact gezocht via websites en chatsessies. Dit leverde 15.000 reacties op.

Bouwsteen: Identificatie ontwerpgegevens	
Componenten	Stappen + instrumenten
- Gebieds- en beleidsopgaven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiseer interactief proces naar aanleiding van de uitkomsten van bouwsteen Verkenning. Een interactief proces kan uit een reeks van bijeenkomsten bestaan, elk met een specifiek doel, daartoe geselecteerde deelnemers en voorbereiding. ▪ Maak gebruik van de reeks aan beschikbare instrumenten. ▪ Focus de inhoud van interactieve bijeenkomsten thematisch (op basis van deelnemers) en gebruik daarvoor de resultaten van de scan van visies en projecten. ▪ Ontwerpgegevens zijn primair gericht op interne sterktes en zwaktes van het MXS-werkgebied: zoektocht MXS is gericht op projecten en visies die aansluiten bij sterke punten of 'helpen' bij zwaktes. ▪ Kansen en bedreigingen zijn extern en betreffen de positie van het gebied. Maak hierbij gebruik van beschikbare globale scenario's (b.v. WOL) en vertaal deze naar MXS-werkgebied. ▪ Tools: 1) werk zoveel mogelijk met kaarten en leg resultaten ook zoveel mogelijk in kaartvorm vast; 2) ontsluit globale scenario's met goede excerpten hiervan ▪ Bepaal of het interactieve proces voldoende bouwstenen in de vorm van beleids- en ontwerpgegevens heeft opgeleverd voor een nieuwe strategie. Werk dit verder uit (in brede lijnen) en bespreek de resultaten interactief. ▪ Valideer de uitkomsten van het interactieve proces en stel vast dat draagvlak bestaat voor MXS en is toegenomen.
- x2	Elk interactief onderdeel vereist betrokkenheid van specifieke stakeholders en belanghebbenden die uit het complete MXS-deelnemersveld worden 'geplukt' wanneer dat nodig is. Naar aanleiding van het interactieve proces kan het MXS deelnemersveld wijzigen, al naar gelang thematische uitbreiding of beperking.
- a2	Terug naar verkenning - voorlopige gebieds- en beleidsopgaven roepen vragen op omtrent gebiedskennis
- b1	Producten (nodig voor bouwsteen Ontwerp/Herontwerp') <ul style="list-style-type: none"> ▪ overeenstemming over gebieds- en beleidsopgaven (al dan niet vastgelegd in kaartbeelden) ▪ overeenstemming over kansen en bedreigingen ▪ draagvlak m.b.t. noodzakelijkheid visie en MXS proces

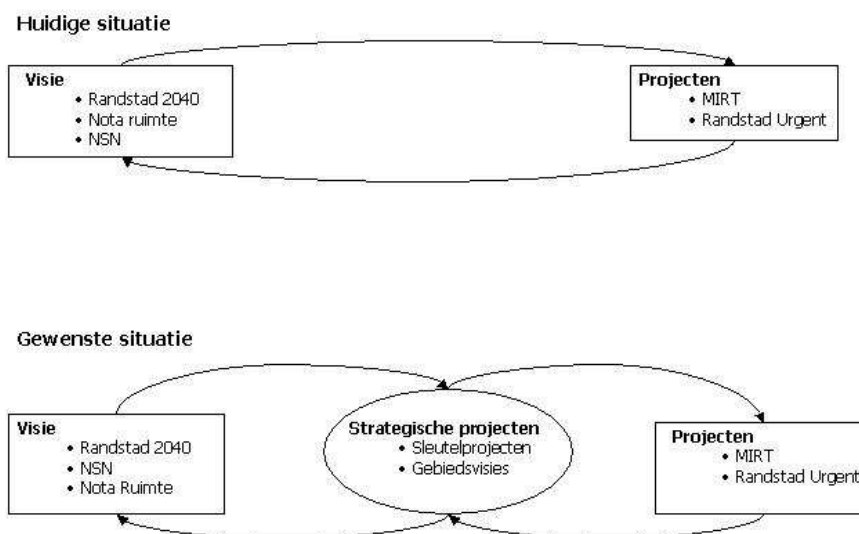
3.5 Ontwerp / Herontwerp

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 deze bouwsteen gaat het erom de gebiedsopgaven met elkaar te verbinden 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 blijkt uit de vorming van uitvoeringsallianties en de toepassing van instrumenten als robuustheidscheck en realiteitscheck.

De trits 'visie – strategisch project – operationeel project' verdient enige toelichting. Wat is een strategisch project en wat een operationeel? Is een strategisch project ook gewoon een project? Of is een strategisch project een 'gedachte' over een aantal operationele projecten? 'Strategisch' wordt hier opgevat niet in de betekenis van 'grote impact op ruimtelijke structuur', maar 'wezenlijk in het kader van de streven/doeleinden van een visie'.

Een strategisch project bestaat vaak uit een aantal operationele projecten. Een belangrijk criterium bij operationele projecten is dat deze zijn terug te redeneren naar strategische projecten dan wel de visie. Een voorbeeld van een strategisch project op Randstad niveau 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 projecten, gericht op het bijebrengen van relevante partijen en het coherent maken van beleid.

Figuur 3– Relatie 'visie – projecten'



In de praktijk is de relatie tussen visie en projecten meestal deze: er is een ‘overtuigend verhaal’ nodig; een visie → hoe doorstoten naar strategische projecten → hoe omzetten in operationele projecten? Eén antwoord is: giet het verhaal niet direct in fysieke/ruimtelijke strategie. In de praktijk blijkt de werkelijkheid (bv. files in de Randstad) meestal veel urgenter dan het verhaal, waardoor dat ondergeschoven raakt in de discussie.

Naast strategisch en operationeel valt onderscheid te maken tussen verschillende typen projecten:

1. fysieke projecten;
2. proces projecten (bijvoorbeeld gericht op interbestuurlijke aanpak rond bedrijventerreinprogrammering);
3. programma projecten (een verzameling van allerlei projecten).

Projecten zijn dus niet per definitie gesitueerd in het fysieke domein. Sterker nog: voor wat betreft het aanpakken van opgaven (zoals die uit een SWOT kunnen komen) zijn niet noodzakelijkerwijs (louter) fysieke oplossingen/projecten nodig. Een concrete actor die werkzaam is in het fysieke domein (zoals VROM) heeft wel een natuurlijke neiging om naar fysieke oplossingen te grijpen. Voor de uitvoering van niet-fysieke projecten is het van belang om in het spelersveld ook actoren te identificeren die dit soort projecten kunnen trekken.

De stap naar uitvoering draait om het koppelen van juiste partijen en instrumenten aan strategische projecten. VROM hoeft niet alle projecten te trekken. Het is van belang tijdens het proces ruimte in te bouwen voor het ontstaan van ‘leadership’ en ‘moreel eigenaarschap’ bij stakeholders. Wanneer stakeholders zich over de visie en bepaalde projecten gaan ontfermen is de belangrijkste stap richting uitvoering gezet. Leadership kan vervolgens leiden tot (bestuurlijk) draagvlak. Onder een visie kunnen verschillende uitvoeringsallianties hangen (vgl. Randstad 2040).

Door middel van ex-ante evaluaties kan inzichtelijk worden gemaakt of visie en projecten uitvoerbaar zijn. De zwaarte van het evaluatie-instrument hangt samen met de gedetailleerdheid van de visie en/of projecten. Het heeft geen zin een globale visie te onderwerpen aan een business case of gedetailleerde Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Probleem is echter dat er geen goede instrumenten bestaan om globalere plannen te toetsen. Een ‘MKBA-light’ zou hierin kunnen voorzien. Momenteel wordt in een NICIS project o.l.v. Luca Bertolini onderzocht hoe zo’n instrument eruit kan zien. In dezelfde trant zou gedacht kunnen worden aan instrumenten als Strategische Kosten Baten Analyses of Strategische Multi-Criteria Analyses. Tot die tijd moet opgepast worden niet door te schieten in een hang naar detail en grote hoeveelheden data. Anderzijds mag er niet zoiets ontstaan als ‘Group think’ en een ten onrechte positieve sfeer.

Naast ex-ante evaluatie, waarbij op uitvoerbaarheid wordt gecheckt, is het van belang de *robuustheid* van de visie en projecten in te schatten door ze af te zetten tegen externe bedreigingen op basis van bestaande globale scenario’s (bijvoorbeeld de Welvaart en Leefomgeving scenario’s van het Planbureau voor de Leefomgeving). Hier gaat het erom of de ingeslagen richting duurzaam is en ook bij een veranderende context (politiek, economisch, milieu etc.) inhoudelijk over voldoende souplesse beschikt voor een gezonde regionale ontwikkeling op de lange termijn.

Ter beoordeling van de uitvoerbaarheid en robuustheid van visies kan, zoals in het Randstad 2040 proces is gebeurd, gebruik worden gemaakt van een zogenaamd Critical Review Team, bestaande uit (externe) experts met een breed overzicht. In de praktijk lopen visie- en projectvorming enerzijds en realiteit- en robuustheidcheck anderzijds vaak door elkaar heen.

Bouwsteen: Ontwerp / Herontwerp	
Component	Taken en Instrumenten
Visies, strategische projecten, operationele projecten, vorming uitvoerings-allianties	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focus op het ontstaan en ontwikkelen van verhalen en concepten met voldoende handen en voeten om een verbindende schakel te vormen tussen stakeholders en hun belangen. ▪ Stel vast dat de nieuw ontwikkelde visie(s) niet in abstractie blijft steken, maar gestoeld is op strategische projecten met expliciet gemaakte doelen en uitkomsten. ▪ Bepaal welke bestaande projecten van strategisch belang zijn. 'Zeef' op basis van: sterktes en zwaktes, schaalniveaus, tijdspectief en impacts. ▪ Beslis samen met participanten of projecten aansluiten bij de geïdentificeerde bouwstenen. Maak hierbij gebruik van: <ul style="list-style-type: none"> ○ In de bouwsteen identificatie ontwerpgegevens ontwikkelde kaarten; ○ De vraag “what's in it for me?”, die voor elke stakeholder beantwoord moet kunnen worden (dit vormt een indicatie van de 'verbindingskracht' van de nieuwe strategie); ▪ Het plaatsen van projecten in een wijdere context. Taken: 1) initiatiefnemer maakt eerste inventarisatie strategische projecten; 2) bereidt interactieve besluitvorming omtrent aansluiten projecten voor door globaal aan te geven hoe deze al dan niet in relatie kunnen worden gebracht met de bouwstenen uit de Visie ▪ Tools: 1) werk zoveel mogelijk kaarten uit de bouwsteen identificatie gebiedsopgaven en ontwikkel deze verder; 2) pas de 'kunde' van het ruimtelijk positioneren en denken door de schalen heen toe in woord en beeld; 3) rangschik strategische projecten in een diagram op basis van schaalniveaus (y-as) en tijdschaal (x-as) en identificeer onderlinge relaties.
Realiteit check en robuustheidscheck: beoordelen visies op uitvoerbaarheid en duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voer een ex ante evaluatie uit en bepaal via een interactief proces de haalbaarheid van de visie op basis van een checklist met criteria zoals financiering, duurzaamheid, technische haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak. ▪ Taken: 1) bereidt de ex ante evaluatie goed voor, voorkom <i>group think</i>, huur desnoods externe deskundigen in voor beoordeling technische haalbaarheid en financiering; 2) biedt als initiatiefnemer ruimte voor het ontstaan van leadership bij ander stakeholders (niet alleen tijdens deze stap, maar gedurende het hele proces), dit verhoogt de kansen op succesvolle uitvoering. ▪ Analyseer de gevoeligheid van de visie voor met name externe bedreigingen. Doe dit met behulp van globale scenario's. Dit geeft een indicatie van de robuustheid van de ontwikkelde visie. ▪ Ga na hoe geïdentificeerde onzekerheden zijn te besturen (al dan niet in politieke zin). Bepaal aan de hand van scenario's in hoeverre onzekerheden controleerbaar en beheersbaar zijn. ▪ Taken: 1) bepaal of gevoeligheidsanalyse interactief moet worden uitgevoerd; 2) inventariseer maatschappelijk aanvaarde scenario's om externe bedreigingen te kunnen inschatten.
X3	De relatie ontwerp ↔ spelersveld is cruciaal in het proces. In deze bouwsteen ontstaat duidelijkheid over de positie van stakeholders

	en belanghebbenden in het proces en welke partijen in het vervolg een dragende rol zullen hebben in de uitvoering van de visie. In deze bouwsteen moet ruimte bestaan voor het ontstaan van leadership bij partijen.
B2	Terug → bouwsteen identificatie ontwerpogaven , hier is sprake van als blijkt dat geïdentificeerde opgaven onvoldoende houvast bieden voor de ontwikkeling van concepten en verhalen die op voldoende draagvlak kunnen rekenen van stakeholders en belanghebbenden.
C1	Producten (nodig voor bouwsteen uitvoering en monitoring) <ul style="list-style-type: none"> - Visie op het MXS-gebied bestaande uit verhalen en concepten - Strategische projecten gekoppeld aan stakeholder/partij die als trekker optreed - Portfolio's van operationele projecten die logisch samenhangen met strategische projecten en visie - Allianties bestaande uit stakeholders en belanghebbenden die betrokken zijn bij uitvoering strategische en operationele projecten

3.6 Uitvoering en Monitoring

Hoewel visies als gevolg van veranderende omstandigheden niet tot op de letter worden uitgevoerd strekt het wel tot de aanbeveling om indicatoren te ontwikkelen en een monitoringsysteem in te stellen. Niet alleen stelt dit VROM in staat om te volgen in hoeverre doelstellingen van ruimtelijk beleid worden gehaald, tevens wordt het instrument visie hiermee krachtiger en daarmee de positie van VROM. Monitoring stelt VROM in staat te laten zien dat het beleid werkt, waarmee de intersectorale onderhandelingspositie versterkt. Een voorbeeld van monitoringsysteem op visieniveau is de zogenaamde plan-monitor (vgl. Stedenbaan in hoofdstuk 2).

Gekoppeld aan een monitoringsysteem op visie niveau worden ook monitoringsystemen opgezet op het niveau van strategische projecten en operationele projecten. Deze zijn concreter van aard wat tot uitdrukking komt in de gehanteerde voortgangsindicatoren. Budget speelt hierbij een belangrijke rol. Bepaal indicatoren op basis van doelstellingen van strategische en operationele projecten en visie.

Monitoring stelt VROM en andere partijen in staat vroegtijdig te signaleren of een bepaald (strategisch of operationeel) project of aanpak, bijvoorbeeld een wet of subsidieregeling, tot gewenste uitkomsten leidt. Indien niet kan dit leiden tot aanpassing van het project of, wanneer dit niet mogelijk is, herijking en aanpassing van de projectenportfolio (pijl c2).

Op een abstracter niveau stelt monitoring VROM en betrokken stakeholders in staat om vast te stellen of uitkomsten overeenstemmen met doelstellingen en vervolgens of deze doelstellingen nog langer haalbaar of wenselijk zijn (pijlen d1 en 5). Indien wel, dan leidt het tot een aanpassing van projecten portfolio's (pijl c2).

Ook vormt monitoring een middel waarmee stakeholders elkaar onderling scherp kunnen houden. Stakeholders en partijen betrokken bij één of meer uitvoeringsallianties opereren voornamelijk op zichzelf. Momenten van terugkoppeling op strategisch project niveau moeten worden georganiseerd. Dit biedt de mogelijkheid om operationele projecten weer in hun context te plaatsen en de relevantie ervan te duiden in termen van overkoepelende doelstellingen op strategisch project of visie niveau (vgl.

Stedenbaan). Het geregeld bijeen laten komen van uitvoerders kan leiden tot hernieuwd enthousiasme. Een goed monitoringsysteem kan bovendien zorgen voor het ontstaan van *peer pressure*, waarbij uitvoerders elkaar op hun resultaten aanspreken.

Bouwsteen: Uitvoering en monitoring	
Component	Taken en instrumenten
Monitoringsysteem en uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stel vast dat doelen en uitkomsten expliciet zijn gemaakt op zowel project als visieniveau. ▪ Investeer in een adequaat monitoringsysteem op het niveau van: <ul style="list-style-type: none"> ○ Visie ○ Strategisch project ○ Operationeel project. ▪ Taken: formuleer indicatoren voor monitoring, het monitoringsysteem kan gedurende het traject verder worden ontwikkeld, dit is een continu punt van aandacht. ▪ Stel vast dat uitkomsten aansluiten bij doelstellingen, gebruik dit om aanpassingen te maken in projecten, projectportfolio's, visies en/of uitvoeringsallianties of om te reflecteren op de wenselijkheid van bepaalde doelstellingen in de huidige context.
Uitvoeringsallianties	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Behoudt het momentum van strategische en operationele projecten door regelmatig bijeenkomsten te organiseren ▪ Bespreek hier: <ul style="list-style-type: none"> ○ Voortgang projecten ○ Samenhang projecten ○ Ontbrekende projecten ○ Monitoringsystemen ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Reflectie op doelstellingen
X4	Relatie uitvoering ↔ spelersveld staat in de uitvoeringsfase voornamelijk in het teken van continue informatieverstrekking en legitimering handelingen en ingrepen naar belanghebbenden (burgers, bewoners, bedrijven, gebruikers MXS-gebied). Doel is het ontstaan en vasthouden van maatschappelijk draagvlak .
C2	Terug naar Ontwerp Wanneer blijkt dat gekozen aanpak in de vorm van operationele projecten niet tot gewenste resultaten leidt, worden specifieke operationele projecten en hun samenhang onderling en met strategische projecten herijkt en waar mogelijk aangepast.
D1	Producten - Resultaten en inzicht in bereikte resultaten (indien deze teveel afwijken van oorspronkelijke of aan een nieuwe context aangepaste doelstellingen, wordt overwogen om een nieuw MXS-proces op te starten)

3.7 Tenslotte

Dit rapport is geschreven vanuit de gedachte dat visievorming en concrete ruimtelijke beslissingen ('projecten') met elkaar in relatie staan en met elkaar in relatie moeten staan. Een visie volledig losgekoppeld van uitvoering is als denkexerctie wellicht interessant maar krijgt pas betekenis als deze gebruikt worden als kader bij het nemen van beslissingen. Visies sorteren effect als sprake is van een doorwerkingsdomein. Omgekeerd hebben concrete ruimtelijke interventies een argumentatiekader nodig, bijvoorbeeld om de benodigde investeringsmiddelen los te weken of om deze beslissing politiek en maatschappelijk aanvaard te krijgen.

Op de achtergrond van dit rapport heeft een losse omschrijving van een ruimtelijke visie een rol gespeeld. Die willen wij tot slot de lezer niet onthouden. We zouden een visie kunnen typeren als een streefbeeld voor de inrichting, ruimtelijke structuur en/of positionering van een concreet gebied. Hiermee is tegelijk de hoofdfunctie van een (ruimtelijke) visie aangegeven: namelijk als een middel of handvat om tot afgewogen beslissingen te komen. Een visie schrijft dus niet voor en wordt dus ook niet uitgevoerd, maar dient om argumentaties te ontwikkelen op grond waarvan beslissingen genomen kunnen worden. De hier gepresenteerde handreiking 'Mixed Scanning Nieuwe Stijl' is één zo'n methode om vorm te geven aan de koppeling tussen visievorming en projectbeslissingen. Vele anderen zijn denkbaar.

4 Bijlagen

Begeleidingsteam VROM

- Jan Goedman
- Arjen van der Burg
- Gijsbert Borgman

Lijst van geïnterviewden

- Hans ten Velden, Ministerie VROM
- Emil Dil, Ministerie VROM
- Bart Vink, Ministerie VROM
- Lodewijk Lacroix, Bureau Stedenbaan
- Gert de Roo, Universiteit Groningen

Lijst van deelnemers workshop 5 februari 2009

Deelnemers VROM

- Jan Goedman
- Arjen van der Burg
- Gijsbert Borgman
- Gerda Roeleveld
- Niek van der Heiden
- Bart Vink
- Anita Bijvoet
- Arno Betting
- Frans van Maarseveen
- Michiel van Dongen
- Ton van den Vossenberg
- Tom Maas
- Peter Walbeek

Deelnemers TU Delft

- Paul Drewe
- Jan Jacob trip
- Bas Waterhout
- Wil Zonneveld