



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stappen naar adaptieve gebiedsagenda's

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM



Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	8
	1.1 Aanleiding	8
	1.2 Adaptief programmeren	8
	1.3 Opdracht aan het KiM	9
	1.4 Aanpak en afbakening	9
	1.5 Leeswijzer	9
2	Adaptief beleid en omgaan met onzekerheden	11
	2.1 Inleiding	11
	2.2 Adaptief beleid	12
3	Gebiedsagenda geabstraheerd: processtructuur en adaptiviteit	14
	3.1 Inleiding	14
	3.2 Tandwielen: ambities, opgaven en projecten	14
	3.3 Cyclisch proces en onderlinge afhankelijkheid	16
4	Stappenplan: structureren proces en inbouwen adaptiviteit	19
	4.1 Inleiding	19
	4.2 Ambitie	19
	4.3 Opgaven	21
	4.4 Maatregelen en projecten	27
5	Aanbevelingen	30
	Summary	32
	Literatuur	35
	Bijlage	36
	Colofon	43



Samenvatting

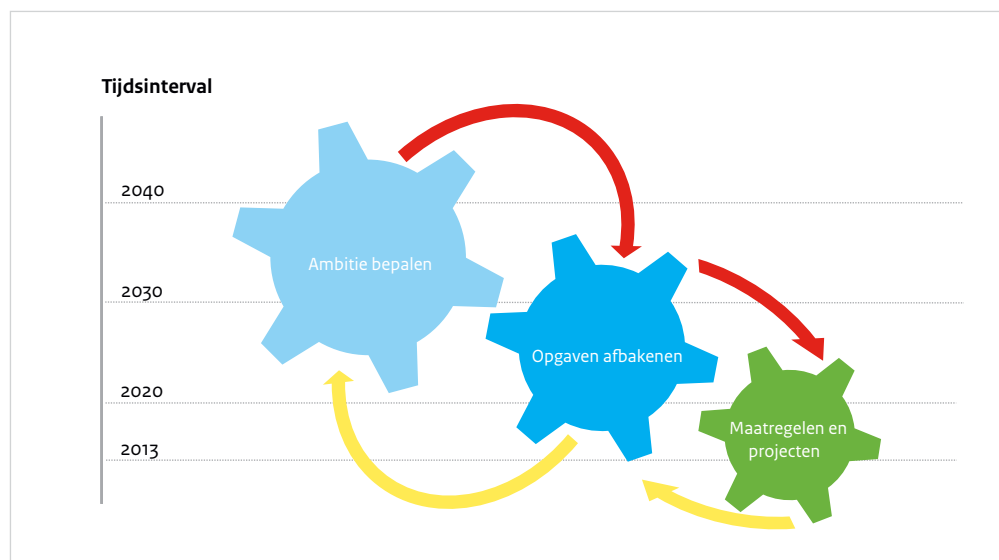
Dit rapport beschrijft stappen om gebiedsagenda's 'adaptief' te maken. 'Adaptief' betekent hier dat onzekerheden, kansen en onverwachte ontwikkelingen bewust in de ambities en opgaven van gebiedsagenda worden meegenomen. Het stappenplan komt voort uit een onderzoek van het KiM, dat is uitgevoerd in opdracht van de afdeling MIRT van het directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Gebiedsagenda's: opgaven als verbindende schakel

Gebiedsagenda's beschrijven de nationale, regionale en gezamenlijke ambities, opgaven en projecten/maatregelen binnen de verschillende regio's in Nederland. De ambities binnen een gebiedsagenda hebben een strategisch karakter; ze verbinden nationale en regionale visies en interesses en geven een ontwikkelrichting voor de komende decennia. Een ambitie wordt uitgewerkt in opgaven, die in feite het verschil zijn tussen de ambitie en de huidige situatie. Deze opgaven worden vervolgens uitgewerkt in concrete projecten, die zich richten op de korte tot middellange termijn.

Bij een adaptieve samenstelling van een gebiedsagenda komen projecten idealiter logisch voort uit de vastgestelde ambitie(s). Dat is echter niet altijd het geval: er kan een groot zitje zitten tussen de ambitie en de bijbehorende projecten. In de gebiedsagenda zouden opgaven dan de verbindende schakel moeten zijn.

Figuur 1 'Conceptualisering' van de totstandkoming van gebiedsagenda's.



Figuur 1 visualiseert de totstandkoming van een gebiedsagenda door middel van drie tandwielen, die staan voor de drie componenten van een gebiedsagenda: ambitie(s), opgaven en maatregelen/projecten. Deze componenten hangen onderling samen, haken op elkaar in en brengen elkaar in beweging.

Het model is trapsgewijs opgebouwd. Een hoger gelegen tandwiel heeft daarbij een langere tijdshorizon en een meer strategisch karakter dan het tandwiel eronder. Een geselecteerde ambitie 'stroomt' dus als het ware naar het opgavenwiel¹, waarna de geselecteerde opgaven op hun beurt naar het projectenwiel 'stromen'.

¹ In de mechanica zou het middelste wiel naar links draaien; voor de conceptualisering is de procesrichting naar rechts.

Stappenplan: scannen en selecteren van opgaven

Binnen elk van de drie tandwielen – ambities, opgaven en maatregelen/projecten – vindt telkens een proces plaats van scannen en selecteren. In dit rapport kijken we vooral naar de verbindende schakel tussen ambitie en projecten: de opgaven. Voor dit opgavenniveau zijn vier stappen uitgewerkt in een stappenplan: scannen, selecteren/verdiepen, afspraken maken en monitoren.

Stap 1: Scannen. In de eerste stap worden opgaven gegenereerd die kunnen bijdragen aan het bereiken van de ambitie. Daarnaast bestaat deze stap uit een globale verkenning van mogelijke onzekerheden.

Stap 2: Selecteren/verdiepen. De opgaven uit Stap 1 worden tegen elkaar afgewogen op verschillende criteria, zoals effectiviteit en synergie (bijvoorbeeld de samenhang tussen domeinen als ruimte, mobiliteit en water). Op basis daarvan worden concrete opgaven geselecteerd en in volgorde gezet (in tijd en naar fysiek gebied). Daarnaast worden de belangrijkste onzekerheden bepaald en gekoppeld aan de geselecteerde opgaven.

Stap 3: Afspraken maken. In de derde stap maken alle betrokken partijen duidelijke afspraken over de taak-, verantwoordelijkheids- en rolverdeling. Deze afspraken worden vastgelegd in een *commitment package*. Zo moet er onder meer overeenstemming zijn over de selectievoorwaarden uit Stap 2 en over de indicatoren die de gewenste beleidsprestaties en daarmee samenhangende kantelpunten moeten meten. Bepaalde afspraken hieromtrent zouden kunnen worden gemaakt tijdens de bestuurlijke overleggen.

Stap 4: Monitoring. In de vierde en laatste stap gaat het om het monitoren van de vastgestelde kantelpunten en prestaties. Dat kan periodiek gebeuren, bijvoorbeeld één keer in de vier jaar. Op dat moment kan ook worden vastgesteld of een bepaalde opgave moet worden aangepast of naar een andere tijdstip moet worden verschoven. Dit is dan in feite het begin van een nieuwe cyclus van scannen en selecteren. Dit cyclische karakter is kenmerkend voor deze adaptieve benadering van gebiedsagenda's.

Andere invalshoek

Eerder onderzoek rond adaptieve aanpak in het algemeen of gebiedsagenda's in het bijzonder is vooral gericht op het project- of programmaniveau, dus als de ambities en opgaven al zijn geformuleerd. Het KiM-onderzoek achter dit rapport heeft een andere invalshoek en is expliciet gericht op de opgaven.

Het stappenplan is nog niet in de praktijk toegepast; het KiM adviseert om er eerst mee te gaan 'proefdraaien'. Dat vraagt om een andere benaderingswijze dan gebruikelijk: de betrokken partijen moeten niet zozeer denken vanuit concrete projecten, maar vooral vanuit de mogelijkheden om verbindende *opgaven* adaptief te maken.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is, samen met andere overheden en departementen, verantwoordelijk voor talrijke beslissingen in het ruimtelijk domein. Er zijn verschillende documenten en processen die de besluitvorming van IenM inhoudelijk onderbouwen of transparant maken. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is het document waarin de ambities en beleidsdoelen van IenM staan beschreven. Inhoudelijk geeft de SVIR richting door te focussen op het vergroten van concurrentiekracht en het verbeteren en verzekeren van de bereikbaarheid. De SVIR gaat onder meer in op de rolverdeling tussen de verschillende overheden. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) speelt hierbij een centrale rol. De MIRT-spelregels, MIRT-onderzoek en bestuurlijke overleggen helpen om het samenspel tussen overheden en de besluitvorming in het ruimtelijk domein inzichtelijk en navolgbaar te maken.

De gebiedsagenda geldt als voorportaal voor het MIRT. Gebiedsagenda's beschrijven de nationale, regionale en gezamenlijke ambities, opgaven en projecten/maatregelen binnen de verschillende regio's in Nederland. De gebiedsagenda geeft ruimte om de ambities van de betrokken partijen uit te wisselen, te delen en overeenkomsten te zoeken om zo te komen tot gezamenlijke opgaven voor de komende dertig jaar.

In de huidige gebiedsagenda's worden vooral ambities geformuleerd voor de lange termijn. Daar komen vervolgens talrijke projectvoorstellen onder te hangen, die idealiter voortkomen uit de uitgesproken ambities. Dat is echter niet altijd het geval. Zo kan het gat tussen de ambitie en projecten groot zijn. In de gebiedsagenda zouden *opgaven* daarom de verbindende schakel moeten zijn tussen de meer strategische ambitie aan de ene kant en concrete projecten aan de andere kant. Daarmee wordt de gebiedsagenda meer 'adaptief': onzekerheden, kansen en onverwachte gebeurtenissen worden bewust ingecalculleerd.

De stap waarin richtinggevende opgaven worden opgesteld, blijft vaak onderbelicht: er wordt vooral in projecten gedacht. Maar zelfs als ambities zorgvuldig zijn uitgewerkt in samenhangende opgaven en projecten, is het niet gezegd dat deze opgaven en projecten ook over dertig jaar nog voldoende. Allerlei ontwikkelingen in de praktijk kunnen ertoe leiden dat projecten niet meer voldoende bijdragen aan opgaven, of dat opgaven niet meer goed aansluiten bij de geformuleerde ambitie(s) voor een gebied. Een te grote focus op projecten kan er ook toe leiden dat andere oplossingen van de radar verdwijnen en dat er onvoldoende kan worden ingespeeld op veranderingen. Een adaptieve gebiedsagenda zou kunnen helpen om beter om te gaan met onzekerheden en (onverwachte) ontwikkelingen, omdat in de adaptieve benadering in kleine stappen beslissingen genomen worden. Er blijft telkens ruimte om bij te sturen en in te spelen op nieuwe 'zekerheden'.

1.2 Adaptief programmeren

Adaptief programmeren is beleid maken waarbij kansen en/of onzekerheden bewust worden ingeboekt. Voorbeelden van onzekere ontwikkelingen zijn geopolitieke veranderingen, financiële crises, institutionele veranderingen of technische doorbraken. Tal van kansen en onzekerheden kunnen van invloed zijn op de ontwikkeling van een gebied en geven nieuwe mogelijkheden en perspectieven. De omstandigheden waaronder beslissingen genomen moeten worden, lijken steeds dynamischer en complexer te

worden. Er zijn veel verschillende belangen, die in meer of mindere mate samenhangen en moeten worden afgewogen. Bij het maken van beleid of formuleren van maatregelen is het dus van groot belang om rekening te houden met onzekerheden.

Omgaan met onzekerheden is eigenlijk het stapsgewijs keuzes maken voor de toekomst, rekening houdend met kansen en bedreigingen. De te nemen beleidsmaatregelen moeten zowel robuust als flexibel zijn. Robuuste maatregelen kunnen onder verschillende omstandigheden blijven functioneren. De flexibiliteit is nodig om in te kunnen spelen op de mogelijke veranderingen en trendbreuken in maatschappelijke ontwikkelingen. Een adaptieve benadering kan zorgen voor de benodigde flexibiliteit en robuustheid. Daarbij kan een meer adaptieve aanpak soms ook resulteren in het uitstellen van investeringen. Het gaat bij adaptief programmeren nadrukkelijk niet om gebrek aan durf, maar juist om ruimte te geven, te houden en om innovatieve oplossingen een kans te geven. In een periode van dertig jaar kan immers veel gebeuren.

1.3 Opdracht aan het KiM

Binnen het ministerie van IenM is er steeds meer aandacht voor adaptief beleid. Met het Deltaprogramma is bijvoorbeeld ervaring opgedaan met 'adaptief deltamanagement' (ADM). Met ADM wordt onder andere rekening gehouden met onzekerheden door de gevolgen van klimaatverandering. Ook de domeinen ruimte en mobiliteit ontwikkelen adaptieve strategieën. Zo wil de afdeling MIRT van het directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) de volgende generatie gebiedsagenda's adaptiever maken. Hoewel dat proces al in gang gezet is, heeft DGRW aan het KiM gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken van een proces om gebiedsagenda's adaptief te maken. Dit rapport is het resultaat van dat onderzoek

1.4 Aanpak en afbakening

Eerder onderzoek rond adaptieve aanpak in het algemeen en gebiedsagenda's in het bijzonder, is vooral gericht op het project- of programmaniveau, dus als de ambities en opgaven al zijn geformuleerd. Het KiM-onderzoek achter dit rapport heeft een andere invalshoek gericht op de opgaven.

Naast het KiM-onderzoek zijn diverse workshops georganiseerd voor regionale gebiedsteams om ervaring op te doen met een adaptieve aanpak. Het KiM heeft deze workshops niet zelf georganiseerd, maar heeft er wel een inhoudelijke bijdrage aan geleverd en de opgedane kennis meegenomen in het onderzoek.

Deze rapportage beschrijft bouwstenen om de gebiedsagenda's adaptiever te maken. De bouwstenen zijn voortgekomen uit een bundeling van wetenschappelijke literatuur en praktische kennis. Daarbij is vooral gekeken naar planologische en economische literatuur op het gebied van adaptieve aanpak. De ervaringskennis bestaat uit workshops, interviews met deskundigen en een online-enquête onder ervaringsdeskundigen over hoe zij omgaan met onzekerheden in een langetermijnplanning.

Het KiM heeft gekozen voor een focus op (het formuleren van) de *opgaven* in een gebiedsagenda. Er zijn verschillende argumenten voor deze keuze. Ten eerste leent het schaalniveau van de gebiedsagenda zich bij uitstek voor het concretiseren van een ambitie in opgaven. Bij dat concretiseren hoort ook het nadenken over een adaptieve aanpak. Verder komt op het schaalniveau van de gebiedsagenda, en dus op het opgavenniveau, de mogelijke synergie tussen de domeinen (zoals mobiliteit, ruimte en water) het beste tot zijn recht. Ten slotte is het interessant om bij een adaptieve programmering te kijken naar het samenspel tussen de verschillende overheden in een gebied

1.5 Leeswijzer

Na een beschouwing over onzekerheden en adaptief beleid in hoofdstuk 2, wordt in hoofdstuk 3 een denkmodel gepresenteerd waarin het proces van de gebiedsagenda wordt gevisualiseerd. Dit denkmodel wordt in hoofdstuk 4 uitgewerkt in een concreet stappenplan om gebiedsagenda's adaptiever te maken.



2

Adaptief beleid en omgaan met onzekerheden

2.1 Inleiding

Door de toenemende complexiteit en dynamiek van de samenleving wordt het steeds ingewikkelder om beleid te formuleren en projecten te programmeren. Het leren omgaan met onzekerheden zoals technische doorbraken, onduidelijke financiële omstandigheden of de ontwikkeling van de verstedelijking, zorgt dat we soepeler kunnen inspelen op de maatschappelijke dynamiek. We blijven telkens om ons heen kijken en houden rekening met veranderende omstandigheden en verschillende soorten onzekerheden (zie Box 1).

Box 1: Soorten en mate van onzekerheid

Toekomstonzekerheden

De toekomst is per definitie onzeker, maar er is minder onzekerheid ten aanzien van ontwikkelingen op de korte termijn (bijvoorbeeld tot 2020) dan op de middellange (2020-2030) of lange termijn. Zo is redelijk goed te voorspellen in hoeverre de zeespiegel op de korte termijn stijgt. Hetzelfde geldt voor de demografische ontwikkeling in de komende jaren. Wanneer het echter gaat over de vraag hoe groot de zeespiegelstijging in de komende honderd jaar is, is dit veel lastiger.

Naast de meer reguliere onzekerheden ('known unknowns') zijn er ook de onverwachte gebeurtenissen waarvan we niet weten dat we ze niet weten ('unknown unknowns'). Voorbeelden van deze laatste categorie, ook wel de 'black swans', zijn de opkomst van internet, de aanslag op de Twin Towers en de Watersnoodramp uit 1953.

Kennisonzekerheden

Kennisonzekerheden kunnen ontstaan door onvoldoende inzicht in hoe een systeem precies werkt. Het kan daarbij gaan om technische onzekerheden, zoals onvoldoende kennis over gedragseffecten (zoals car sharing) en onzekerheden over ontwikkelingen en technische innovaties (zoals de invloed van de 3D-printer, Google Glass en batterij-technologie). Het vergaren van extra kennis en data kan dit type onzekerheden doen afnemen.

Beslisonzekerheden

Bij beslisonzekerheden gaat het om onzekerheden over keuzes die worden gemaakt bij andere, parallel lopende en samenhangende besluitvormingstrajecten. Het kan hierbij gaan om besluitvormingstrajecten bij andere overheidspartijen (zowel verticaal bij andere overheidslagen als horizontaal in aansluitende beleidssectoren), maar ook bij markt- en maatschappelijke partijen. Naast onzekerheden over keuzes op andere beleidsterreinen kunnen er ook onzekerheden bestaan met betrekking tot politieke waardeoordelen. Een voorbeeld is de besluitvorming rondom Rekeningrijden en Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM).

2.2 Adaptief beleid

Adaptief beleid is het slim omgaan met onzekerheden door deze te identificeren en mee te nemen in de besluitvorming. Bij adaptief beleid gaat het echter ook om de veranderende relatie tussen de overheid en de samenleving: de samenleving is zelfredzamer aan het worden. De relatie tussen de overheid en 'de maatschappij' verandert omdat in het handelen van de overheid de maatschappelijke vraag steeds meer centraal komt te staan. De overheid wordt vaker facilitator en zal zich moeten aanpassen aan veranderende omstandigheden en veranderende benaderingswijzen vanuit de maatschappij (zoals de 'energieke samenleving'). Box 2 gaat in op ontwikkelingen in de planologie: een mooie illustratie van de veranderde rol van de overheid in het ruimtelijk domein en daarmee ook van een veranderde relatie met 'de samenleving'.

Box 2: Van toelating, via ontwikkelingsplanologie naar organische planning

In de naoorlogse periode floreert de technisch rationele aanpak in de planologie, waarbij weinig mensen, laat staan burgers, worden betrokken; de veronderstelling is dat alleen experts (de planologen) op een goede wijze de ruimtelijke ordening kunnen realiseren. Deze aanpak is sterk sectoraal gericht en heeft een restrictief karakter (bijvoorbeeld door verbodsbepalingen en normstellingen). Dit type planning wordt dan ook toelatingsplanologie genoemd. Een praktisch probleem van toelatingsplanologie is dat er weinig ontwikkelingsstimulansen voor marktpartijen van uitgaan. Initiatief nemen wordt niet beloofd.

Ontwikkelingsplanologie wordt voor het eerst beschreven in 1998 in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hierbij gaat het om een actievere opstelling in het ruimtelijk beleid en om het eerder betrekken van (private) partijen bij planningsprocessen. Daarnaast speelt het subsidiariteitsbeginsel een rol: een ruimtelijke beslissing nemen op het overheidsniveau waar dit het meest relevant is. Belangrijk in de ontwikkelingsplanologie is het plannen op een integrale manier. Sector overschrijdend plannen zou moeten zorgen voor meer samenhang tussen verschillende beleidsvelden waardoor de ruimtelijke kwaliteit verhoogd zou kunnen worden.

Na toelatings- en ontwikkelingsplanologie is organische planning of uitnodigingsplanologie de laatste trend. Deze nieuwe vorm van ruimtelijke ordening moet het antwoord zijn op de moeilijke tijden waarin gebiedsontwikkelingen momenteel verkeren. Door de recessie, ingewikkelde regelgeving en overheidsbezuinigingen staat de traditionele manier van werken onder druk. De gedachte is dat een verdere omslag naar organische planning de impasse kan doorbreken. Dit type planning wordt gekenmerkt door een grote mate van flexibiliteit, waarbij alleen hoofdlijnen worden aangegeven. Er wordt ook wel over organische planning gesproken wanneer in plannen enerzijds wordt vastgelegd wat veiliggesteld moet worden, terwijl anderzijds bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden worden opengehouden waarmee geanticipeerd wordt op verwachte veranderingen. De focus van de overheid verschuift van een inhoudelijke rol naar het stroomlijnen van het proces om tot resultaat te komen. Dit past ook bij de principes van adaptieve planning en adaptief beleid.

Warren Walker (2001) beschrijft adaptief beleid als de reis van een zeeschip: "De bestemming is bekend. Onderweg worden bijvoorbeeld weersomstandigheden en piraterij gemonitord. De kapitein past naar gelang de vooruitzichten onderweg zijn route aan."

Door ontwikkelingen bij te houden, kan beter bepaald worden of en wanneer beslissingen moeten worden genomen: temporiseren of beslissingen uitstellen als de groei minder is, of zo mogelijk versnellen als dat nodig is. Zo worden langer houdbare besluiten genomen, die niet hoeven te worden herroepen als omstandigheden veranderen, zoals bij economisch laagtij of hoogtij. Er wordt gekozen voor flexibeler oplossingen, zoals de uitvoering faseren en aanvullende maatregelen nemen om risico's te beperken.

Een beleidsdomein waar al adaptief wordt gewerkt, is het klimaatbeleid. Adaptatie (en mitigatie) zijn daar belangrijke termen: passen we ons aan veranderende omstandigheden aan (adaptatie), of proberen we (grote) veranderingen te voorkomen (mitigatie)? Bij adaptief beleid gaat het dus om meebewegen met ontwikkelingen.



3

Gebiedsagenda geabstraheerd: processtructuur en adaptiviteit

3.1 Inleiding

Het Rijk en de decentrale overheden hebben acht gebiedsagenda's opgesteld. Elk van deze gebiedsagenda's bevat zowel een gezamenlijke ambitie/visie als gezamenlijk onderkende opgave(n) van een gebied. De gebiedsagenda geeft ruimte om de ambities van verschillende betrokkenen uit te wisselen, overeenkomsten te zoeken en om tot gezamenlijk gedragen opgaven te komen. De gebiedsagenda geldt als voorportaal voor het MIRT-proces, waarin afspraken worden gemaakt over de aan te pakken opgaven en waarin opgaven verder worden uitgewerkt in concrete projecten en maatregelen.

In dit hoofdstuk geven we een beknopte 'conceptualisering' (denkmodel) en uitwerking voor het proces van invullen van de gebiedsagenda en de adaptieve elementen daarbinnen. Dus: langs welke wegen en stadia gaan de gebiedsteams om te komen tot een adaptieve gebiedsagenda? Dit is een agenda met gedragen opgaven, die tegelijkertijd robuust en flexibel zijn. In paragraaf 3.2 wordt dit proces toegelicht aan de hand van een schema met drie tandwielen en hun onderlinge samenhang: ambitie, opgaven en projecten. Ten slotte wordt in paragraaf 3.3 het cyclische karakter van het proces uitgelegd.

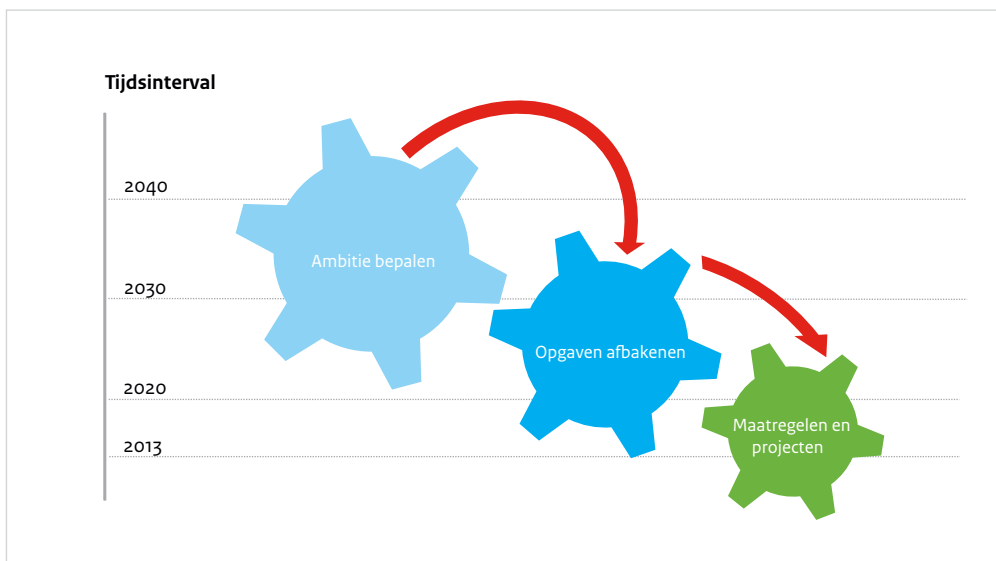
Het denkmodel geeft een verdere structurering en invulling van de reeds bestaande ideeën achter de gebiedsagenda, met een onderscheid naar ambities, opgaven en projecten. Het gepresenteerde is een denkmodel en geen kader voor de gebiedsagenda's in de praktijk; de werkelijkheid is immers weerbarstig. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de praktijk. Met een aantal voorbeelden wordt concreet gemaakt welke stappen er nodig zijn om een adaptieve gebiedsagenda in te vullen

3.2 Tandwielen: ambities, opgaven en projecten

De huidige gebiedsagenda's staan vol met projecten. Bij een adaptieve aanpak komen deze projecten op een transparante wijze voort uit ambities en opgaven. De bijdrage van projecten aan de opgaven worden berekenbaar en herleidbaar.

In het denkmodel worden drie tandwielen onderscheiden (zie figuur 3.1): ambitie, opgaven en maatregelen/projecten. Ze haken op elkaar in en brengen elkaar in beweging. Met deze tandwielen wordt dus de samenhang tussen deze fases in het proces van de gebiedsagenda gesymboliseerd. Er zit een gelaagdheid in het model, waarbij hoger gelegen tandwielen in de figuur een langere tijdshorizon hebben en strategischer van karakter zijn dan lager gelegen tandwielen.

Figuur 3.1 'Conceptualisering' van de totstandkoming van gebiedsagenda's.



De eerste fase, het bepalen van de ambitie, is strategisch van karakter: een ambitie verbindt nationale en regionale interesses en geeft een ontwikkelrichting voor de komende decennia (bijvoorbeeld tot 2040). De kunst is om de ambitie zo te kiezen dat deze voor een langere termijn geldig is en onder verschillende politieke werkelijkheden overeind kan blijven. De gekozen ambitie wordt uitgewerkt in *opgaven*, waarbij opgaven het verschil zijn tussen de ambitie en de huidige situatie. Deze opgaven verbinden het strategische niveau van ambities met het operationele niveau van projecten/maatregelen. Opgaven gelden vooral op de middellange termijn (bijvoorbeeld 2020-2030) voor een gebied of voor coherente deelgebieden daarbinnen. Opgaven worden uitgewerkt in (samenhangende) projecten/maatregelen die zich richten op de korte tot middellange termijn.

Box 3: Wat is een opgave?

Opgaven zijn beschreven als het verschil tussen een ambitie en de huidige situatie. De opgaven verbinden ambities dus met het meer operationele niveau van maatregelen en projecten. De middellange termijn is de planhorizon voor opgaven. Het woord 'opgave' wordt in de gebiedsagenda's veel gebruikt, maar het roept ook associaties op met bijvoorbeeld de financiële jaaropgave of huiswerkopgave. Het woord 'opgave' kent vele betekenissen, waarbij telkens een vorm van 'bewust overdenken' langs komt. In het proces van het formuleren van de opgaven in de gebiedsagenda, speelt het nadenken uiteraard ook een rol. De stap van ambitie naar opgave kenmerkt zich door over te stappen van wensbeelden naar concretisering en rationalisering. Het formuleren van de opgave is een belangrijke stap in de gebiedsagenda, zeker als deze adaptief wordt gemaakt.

MIRT

In het MIRT zijn (nog) geen duidelijke afspraken of richtlijnen over wat een opgave is en waar deze aan moet voldoen. Afhankelijk van de uitkomsten van het periodieke bestuurlijke overleg tussen het Rijk en de regio kunnen

één of meerdere samenhangende opgaven de aanleiding zijn om een MIRT-verkenning te starten. De MIRT-verkenning is het startpunt van een MIRT-project. Om op basis van één of meerdere opgaven een project te kunnen starten, moet een opgave voldoende concreet en haalbaar zijn. Daarnaast moet ook de formulering van een opgave voldoende ruimte bieden om diverse alternatieve oplossingsrichtingen in een MIRT-verkenning te kunnen verkennen. In de projectfase is de oplossingsruimte beperkt tot een aantal alternatieve oplossingen, maar de wendbaarheid en daarmee ook het adaptieve vermogen zijn in de projectfase een stuk schaarser.

In het MIRT kan het gaan om bereikbaarheidsopgaven, ruimtelijke opgaven of opgaven op het gebied van water en leefomgeving. Het MIRT maakt verder onderscheid tussen sectorale opgaven en integrale opgaven. Een integrale opgave is een samengestelde opgave waarbij meerdere opgaven met elkaar samenhangen. Het KIM (2011) maakt bij integrale opgaven verder onderscheid tussen hoofd- en nevenopgaven. Hoofdoggaven dragen bij aan de centrale doelstelling van de gebiedsagenda en vormen een integraal onderdeel van het geheel (probleem-oplossend of kans biedend) en hebben een zekere schaal/omvang. Nevenopgaven zijn ondersteunend aan hoofdoggaven en dragen daarmee direct of indirect bij aan de ambities in de gebiedsagenda.

Ambitie, opgave en project

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt nu in de gebiedsagenda's onderscheid tussen ambities, opgaven en projecten. Een opgave vloeit voort uit de ambitie(s) in de gebiedsagenda. De ambitie is een wensbeeld, waarbij de wens kan zijn een kans te grijpen of een probleem op te lossen. De opgave is het spectrum aan mogelijkheden dat de ambitie werkelijkheid kan laten worden; de oplossingsruimte is in de opgavefase nog groot.

Theoretisch is er een onderscheid tussen de volgorde in ambities, opgaven en projecten. Opgaven kunnen bijvoorbeeld niet worden geformuleerd als ambitie of als oplossing. Een opgave als ambitie geformuleerd is onvoldoende concreet, terwijl een opgave in de vorm van een oplossing al bij voorbaat andere oplossingen uitsluit. Een opgave moet daarom voldoende concreet en haalbaar zijn en tegelijkertijd ook voldoende ruimte te bieden om diverse alternatieve oplossingsrichtingen te kunnen verkennen. In de huidige generatie gebiedsagenda's is de afbakening tussen ambitie, opgave en project/maatregel nog niet zo scherp.

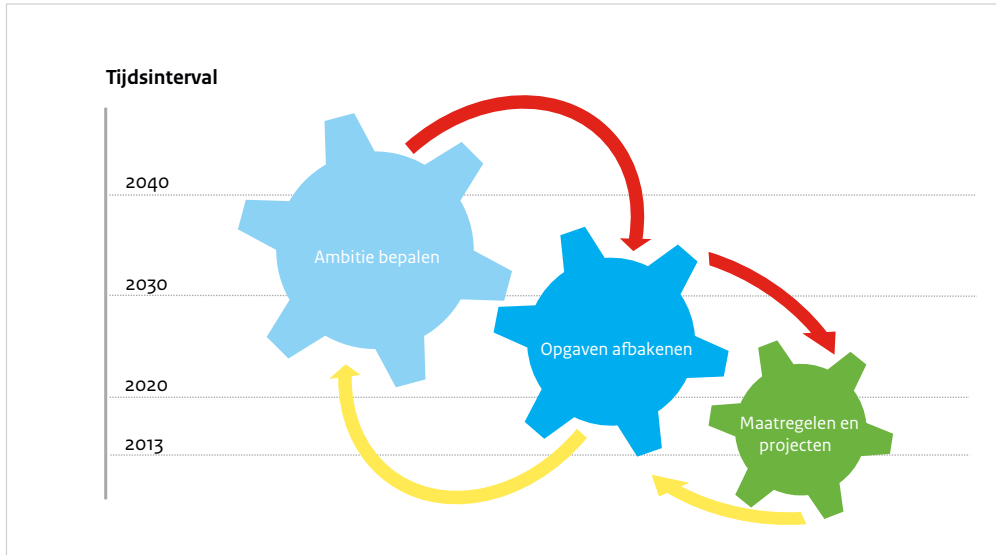
3.3 Cyclisch proces en onderlinge afhankelijkheid

Elke cyclus van een tandwiel bestaat telkens uit vier fasen:

Scan	Globaal overzicht krijgen; inzicht verkrijgen in het einddoel en de onzekerheden. De consequenties en samenhang van mogelijke keuzes in beeld krijgen.
Verdiepen en selecteren	Gegevens zoeken en ordenen op tijd, prioriteit. Het vaststellen van kantelpunten.
Commitmentpackage	Afspraken maken over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Overeenstemming bereiken over kantelpunten.
Monitoring	De ontwikkeling van kantelpunten in de gaten houden en (mogelijke) terugkoppeling naar <i>Scan</i> .

In dit rapport ligt de focus op het niveau van de opgaven binnen een gebiedsagenda. Het scannen, ordenen en selecteren van opgaven en hierover afspraken maken, is een cyclisch proces. Periodieke monitoring kan aanleiding geven om opnieuw naar bepaalde opgaven te kijken en aanpassingen aan te brengen. Dit cyclische karakter wordt gesymboliseerd door de (ronde) vorm en het draaien van het rad.

Figuur 3.2 'Conceptualisering' van de totstandkoming van gebiedsagenda's – inclusief monitoring/feedback.



Opgaven staan in verbinding met de ambitie en de projecten/maatregelen. De op elkaar in grijpende tanden van de tandwielen symboliseren dit. De gekozen ambitie 'stroomt' naar het opgavenwiel om daar verder te worden uitgewerkt. Geselecteerde opgaven 'stromen' op hun beurt naar het projectenwiel. De pijlen aan de bovenkant van de raderen symboliseren dit. De grootte van de raderen representeert de globale cyclustijd. Bij ambities gaat het om een langere periode dan bij opgaven. Bij opgaven geldt vervolgens een langere cyclustijd dan bij projecten/maatregelen.

Naast interne monitoring/feedback op het afzonderlijke niveau van de tandwielen, kunnen onzekerheden en (andere) ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassingen op een ander niveau. Zo kunnen veranderingen in projecten resulteren in een bijstelling van opgaven. De feedbackpijlen onder de raderen visualiseren dit (zie figuur 3.2).



4

Stappenplan: structureren proces en inbouwen adaptiviteit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een stappenplan om gebiedsagenda's adaptiever te maken. We doen dit voor alle drie de tandwielen: voor ambities in paragraaf 4.2, voor opgaven in paragraaf 4.3 en tot slot voor projecten/maatregelen in paragraaf 4.4. We maken daarbij steeds een onderscheid naar het structureren van het proces enerzijds, en anderzijds het inbouwen van adaptiviteit om beter met onzekerheden te kunnen omgaan. Ook hier ligt de nadruk op de uitwerking van het stappenplan voor de *opgaven* binnen een gebiedsagenda. Door de vier stappen langs te gaan, beschrijven we als het ware één complete cyclus/ronde van de tandwielen. Dezelfde vier stappen kunnen in meer of minder concrete mate ook worden toegepast bij het bepalen van ambities of het bepalen van de projecten en maatregelen.

4.2 Ambitie

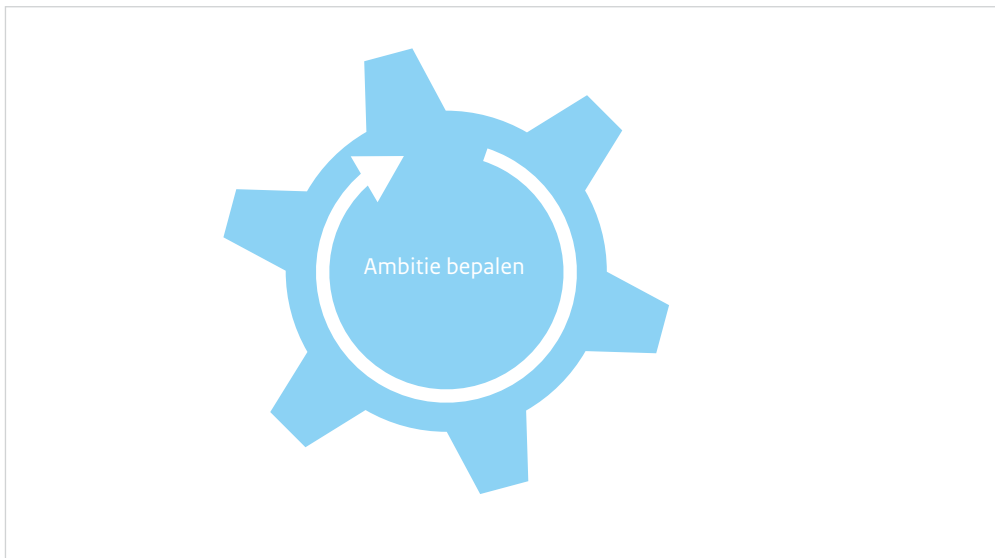
4.2.1 Structureren proces

De ambitie geeft een *wenkend en richtinggevend perspectief* voor de toekomst, waarbij *realisme en haalbaarheid* in de tijd goed in het oog moeten worden gehouden. Daarnaast is *onderscheidendheid* van belang. Nu is het zo dat veel regio's de ambitie uitspreken een sterk internationaal concurrerende regio te zijn of te worden. Die ambitie is op zich goed, sluit naadloos aan bij de SVIR (zie paragraaf 1.1), maar is niet erg selecterend, richtinggevend en onderscheidend. Een praktijkvoorbeeld, waarbij sprake is van onderscheidendheid, vinden we in Den Haag en Rotterdam. Regio Den Haag kiest voor een profiel rond vrede en recht en onderscheidt zich daarmee van 'buurman' Rotterdam, die zich als een duurzame, internationale stad op de kaart zet.

Als het goed is, gaat een gekozen ambitie jarenlang mee, dus het is van belang om met aandacht te kiezen voor inhoud en draagvlak. Brainstorm- en expertsessies kunnen helpen bij het genereren en scannen van mogelijke ambities voor het gebied. Deze sessies helpen ook de uiteindelijke keuze voor een ambitie te faciliteren. Om gezamenlijk een realistische ambitie en dus ontwikkelrichting voor het gebied te bepalen, is de betrokkenheid van diverse partijen bij de ambitievorming belangrijk. Door samen te bepalen welke 'prestatie' het gebied de komende decennia moet leveren, ontstaat een helder beeld

waaraan voldaan moet worden en globaal ook waaraan je de prestaties van het gebied kunt toetsen. Prestaties kunnen bijvoorbeeld liggen op het gebied van bereikbaarheid, vestigingsklimaat of aantal hoogopgeleiden.

Figuur 4.1 Het (cyclische) ambitiewiel.



Vanwege het strategische, vaak kwalitatieve karakter is een ambitie redelijkerwijs robuust voor (onverwachte) gebeurtenissen en onzekerheden. Toch kunnen bepaalde ontwikkelingen, zoals veranderende prioriteiten, aanleiding geven tot een heroverweging en bijstelling van een ambitie. Daarom kan het van belang zijn om adaptieve elementen in te bouwen door middel van periodieke monitoring/evaluaties. Deze evaluaties kunnen ontwikkelingen en de gevolgen voor de gekozen ambitie in kaart brengen. Dit is het cyclische proces, zoals in hoofdstuk 3 al kort is besproken.

Ambitie in staccato

- Structuren ambitie(s)
 - Wenkend en richtinggevend perspectief voor de regio
 - Lange termijn: enkele decennia (bv. 30 jaar)
 - Onderscheidend ten opzichte van andere regio's (uitgaan van eigen krachten)
 - Meestal kwalitatief van aard
 - Bepaalde ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot een heroverweging en bijstelling van een ambitie
- Methoden
 - Brainstorm sessie(s): Genereren en structureren ambities
 - Monitoring/evaluatiebijeenkomsten om te bepalen of een ambitie nog "voldoet" (frequentie: bv. eens per 4 jaar).

Voorbeeld van een ambitie

Regio X moet in 2040 in de top 10 staan van economisch sterke Europese regio's. Deze ambitie moet bereikt worden door duurzame groei.

4.3 Opgaven

Een opgave is in feite het verschil tussen de ambitie en de huidige situatie (zie Box 3 in het vorige hoofdstuk). De opgave is daarmee een probleem, een knelpunt, een ontwikkeling of een kans, die logisch voortvloeit uit de ambitie(s) in de gebiedsagenda. Een opgave moet concreet en haalbaar te zijn en tegelijkertijd ruimte bieden om diverse alternatieve oplossingsrichtingen te kunnen (blijven) verkennen. Deze mix maakt opgaven geschikt voor adaptief beleid. Ambities geven weliswaar meer 'oplossingsruimte', maar bieden tegelijkertijd minder houvast, terwijl op het projecten-/maatregeleniveau (zie paragraaf 4.4) weinig keuzevrijheid meer bestaat om met onzekerheden om te gaan.

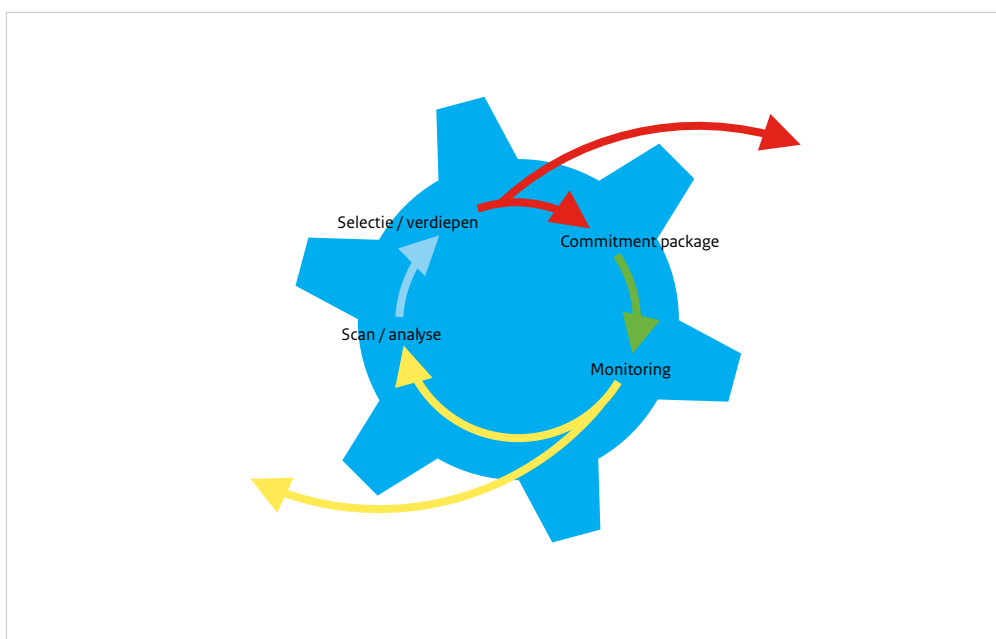
Het is niet eenvoudig om de juiste balans te vinden op het 'tussenniveau' van opgaven. Er bestaat geen blauwdruk om opgaven te genereren en formuleren. Het formuleren van de opgave is situationeel van aard en hangt af van kenmerken van het gebied en de geformuleerde ambitie(s). Bovendien is er niet één type opgave. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt in *hoofdoggaven* en *deelopgaven*. Hoofdoggaven zijn vaak integraler dan deelopgaven en dragen bij aan de centrale doelstelling van de gebiedsagenda. De formulering is meestal kwalitatief en regiospecifiek. Hoofdoggaven zouden bijvoorbeeld kunnen worden geformuleerd op het niveau van 'kernthema's' (bijvoorbeeld op het niveau van de SVIR-doelstellingen) voor een bepaalde regio. Deelopgaven zijn ondersteunend aan hoofdoggaven en vormen een verdere specificatie. Een deelopgave is bij voorkeur (gedeeltelijk) gekwantificeerd en gespecificeerd per (deel)regio.

In deze paragraaf wordt de gekozen ambitie uitgewerkt in opgaven. Hierbij worden de eerder genoemde vier stappen doorlopen:

- 1) *scannen* van de opgaven;
- 2) *verdiepen*: ordenen + selecteren en het verkennen van onzekerheden;
- 3) *commitment package*: afspraken maken;
- 4) *monitoren*.

Deze stappen worden hieronder achtereenvolgens verder uitgewerkt.

Figuur 4.2 Het (cyclische) opgavenwiel.



4.3.1 Scannen

Doelen van scannen


- Gemeenschappelijk opgaven genereren en deze in de breedte verkennen/scannen; een eerste globale analyse op de weg van ambitie naar opgave.
- Onzekerheden met betrekking tot opgaven en de gewenste prestatie in kaart brengen.

Structureren proces

Deze stap heeft een exploratief karakter. De opgaven dienen bij te dragen aan het bereiken van de ambitie en elkaar zo min mogelijk te overlappen. Hierbij kunnen de opgaven van een verschillend detailniveau zijn of uit verschillende domeinen of beleidssectoren komen. Daarom is het aanbevelenswaardig om na een eerste brainstorm de opgaven in een *hiërarchie* te zetten door onderscheid te maken in hoofdoggaven en bijbehorende deelopgaven. Hoofdoggaven zouden hierbij bijvoorbeeld kunnen worden geformuleerd op het niveau van SVIR-doelen, zoals bereikbaarheid en leefbaarheid van de regio. Het mogelijke onderscheid tussen hoofdoggaven en deelopgaven wordt in figuur 4.3 gevisualiseerd door beide typen opgaven te plaatsen op een continuüm van bepalende criteria.

Figuur 4.3 Hoofdoggaven en deelopgaven uitgezet op het continuüm van bepalende criteria.

Kenmerken		Kenmerken	
Ambitie	Hoofdoggaven	Deelopgaven	Projecten/maatregelen
Regionaal			Lokaal
Vaak integraal			Vaak sectoraal
Lange termijn (bv. enkele desennia)			Korte termijn (bv. max. 10 jaar)
Vaak kwalitatief			Vaak kwantitief/concreet



De samenhang en onderlinge relatie tussen hoofdoggaven en deelopgaven kan met behulp van bijvoorbeeld doelenbomen verder worden gestructureerd en gevisualiseerd. In de bijlage is een voorbeeld opgenomen van het gebruik van een doelenboom.

De volgende stap is om de opgaven globaal en kwalitatief te 'scoren' op een aantal criteria, zoals kosten, bijdrage aan ambities, en *no/low regret*. Het gaat hierbij om een analyse van het niveau 'achterkant van een sigarendoos'. Brainstorm- en expertsessies kunnen worden gebruikt om opgaven te genereren en formuleren. Tijdens deze sessies kan eventueel gebruik worden gemaakt van tools als de Omgevingswijzer van Rijkswaterstaat (www.omgevingswijzer.nl). Ook kunnen er bijvoorbeeld stappen worden doorlopen zoals in de beginfase van scenarioanalyses gebeurt.

Naast het genereren en rangschikken van opgaven dient de *Scan* ook om globaal de *onzekerheden* in kaart te brengen. Welke onzekerheden spelen er en hoe kunnen die de opgaven beïnvloeden? Voorbeelden van dergelijke onzekerheden zijn de economische ontwikkeling, demografische ontwikkeling en grote trends in woon-, werk- en mobiliteitsgedrag.

Scan in staccato

- Genereren en structureren opgaven
 - Opgaven dragen bij aan het bereiken van de ambitie
 - Middellange termijn: 10 tot 20 jaar
 - Opgaven dienen bij voorkeur niet te “overlappen”
 - Rangschikken opgaven: hoofdogaven (meestal kwalitatief) en deelopgaven (vaak deels kwantitatief)
 - Scoren deelopgaven: tijd, geld, effectiviteit
 - Onzekerheden in kaart brengen: globale verkenning
- Stappen en methoden
 - Brainstorm-/expertsessie(s):
 - Genereren en structureren opgaven
 - Omgevingswijzer
 - Doelenboom
 - Beginfase scenarioanalyse
 - In kaart brengen van onzekerheden

Voorbeelden van hoofdogaven

- Een goede interne en externe bereikbaarheid van regio X
- Kwalitatief goed en voldoende woningaanbod in regio X

Voorbeelden deelopgaven

- Snelwegen: gemiddelde reistijd spits = .. x reistijd buiten de spits
- ... aantal benodigde woningen in (deel)gebied X in komende 10 jaar

4.3.2 Selecteren/verdiepen

Doelen van selecteren en verdiepen

Onderling afwegen van gegeneerde opgaven, in tijdvakken indelen en prioriteren/selecteren. Dit gebeurt op grond van bijdragen aan de ambitie/opgave (beleidsprestatie) en/of op basis van synergie tussen verschillende agenda's van betrokkenen of domeinen.

Maatgevende onzekerheden bepalen, deze koppelen aan de geselecteerde opgaven en bandbreedtes en kantelpunten bepalen. Dit helpt het systeem robuuster te maken. In de *Scanfase* worden onzekerheden dus in kaart gebracht, terwijl hier de belangrijkste onzekerheden in verband worden gebracht met de geselecteerde opgaven.

Structureren proces

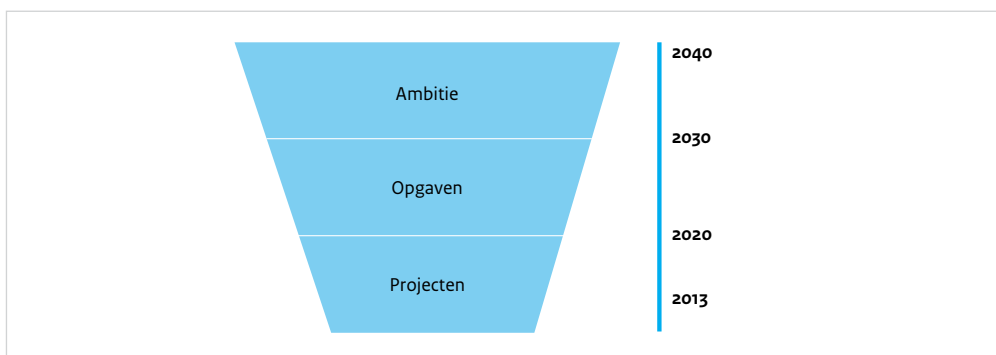
De in de *Scan* geformuleerde opgaven worden in deze stap tegen elkaar afgewogen op verschillende criteria, zoals effectiviteit en onderlinge synergie (bijvoorbeeld de samenhang tussen ruimte, mobiliteit, water en natuur). Bij het structureren wordt de omvang van het (plan-)gebied bepaald. Meestal is de samenhang in activiteitenpatronen als wonen, werken en recreëren, een logisch aanknopingspunt om de grootte van het plangebied te bepalen.

In vergelijking tot de *Scan* is de analyse in de *Verdieping* grondiger en waar mogelijk worden de effecten *gekwantificeerd*. Daarnaast worden concrete (deel)opgaven daadwerkelijk tegen elkaar afgewogen en in volgorde gezet in tijd en in ruimte (bijvoorbeeld door opgaven toe te delen aan deelgebieden binnen de betreffende regio). Het is overigens belangrijk dat alle betrokken partijen het eens zijn over de selectie- en toedelvingsvoorwaarden voor de opgaven.

In de volgende stap, *Commitment package* (zie paragraaf 4.3.3.), worden hierover concrete afspraken gemaakt. Voor het ordenen en selecteren kan gebruik gemaakt worden van verschillende methodes, zoals bijvoorbeeld *de Strategische Keuzebenadering* (SKB) of een Multicriteria Analyse (MCA). De SKB is in de bijlage beschreven.

De geselecteerde opgaven worden ingedeeld in tijdvakken, zodat een globaal inzicht ontstaat over welke opgaven op welke termijn spelen, hoe de onderlinge samenhang tussen de opgaven is en wanneer ze opgepakt kunnen worden (zie figuur 4.3). Zoals eerder aangegeven zijn opgaven vooral relevant op de middellange termijn, waarbij hoofdopgaven mogelijk op een iets langere termijn spelen dan deelopgaven. Voor de korte termijn (2013-2020) is niet echt meer sprake van opgaven, omdat projecten hiervoor vaak bekend en al concreet geprogrammeerd zijn. Op de lange termijn (bijvoorbeeld dertig jaar) daarentegen is het juist lastig om met concrete opgaven te komen, omdat de toekomst ongewis is en daar geen gedetailleerde uitwerkingen passen. De lange termijn is vooral het terrein van ‘ambities’.

Figuur 4.4 Ambitie, opgaven en projecten in de tijd uitgezet.



Vervolgens wordt de maatgevendheid van onzekerheden in kaart gebracht, oftewel: de kans dat een onzekere ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt en de mogelijke impact van die onzekerheid. Een grote kans van optreden in combinatie met een grote impact zorgt voor een hoge maatgevendheid. Een voorbeeld: de onzekere ontwikkelingen op de woningmarkt werken door op het (aantal) al dan niet te realiseren nieuwe voorzieningen. Achter de vraag naar woningen zit ook de vraag naar infrastructuur. Volgens deze redenering zouden onzekerheden op de woningmarkt dus als maatgevende onzekerheden benoemd kunnen worden.

Scenarioanalyses kunnen behulpzaam zijn bij het in kaart brengen van onzekerheden, de kans dat ze voorkomen en hun impact. Bepalende onzekerheden kunnen aan een geselecteerde opgave worden gekoppeld, waarna kantelpunten worden bepaald. Deze kantelpunten staan voor het moment dat de prestatie onvoldoende is (zie ook Box 4 verderop in dit hoofdstuk). Wanneer een kantelpunt wordt bereikt, moet er dus actie worden ondernomen (zie paragraaf 4.3.4: ‘Monitoren’).

Ordenen en selecteren in staccato

- Ordenen en selecteren opgaven
 - Onderling afwegen (deel)opgaven op criteria en selecteren
 - Effectiviteit (need to have/nice to have, concreetheid)
 - Synergie (bijdrage aan integrale ontwikkeling van een gebied)
 - Geselecteerde opgaven indelen in tijdvakken en in (deel)gebieden
 - Maatgevendheid onzekerheden bepalen: kans en impact
 - Onzekerheden koppelen aan geselecteerde opgave(n)
 - Bandbreedtes en kantelpunten bepalen voor opgaven
- Methoden:
 - Strategische Keuzebenadering: onderling afwegen op criteria
 - Scenarioanalyse: bepalen kans en impact maatgevende onzekerheden i.r.t. opgaven
 - Expertsessies: kantelpunten en bandbreedtes bepalen

4.3.3 Commitment package: afspraken maken

Doelen van een commitment package

Het verkrijgen van bestuurlijke zekerheden via een gedragen *afsprakenpakket* over de taak, verantwoordelijkheid– en rolverdeling tussen partners over selectievoorwaarden en indicatoren om zodoende duidelijkheid in besluitvormingsproces te creëren.

Afspraken rondom het structureren van het proces en rolverdeling

In de vorige paragrafen zijn stappen beschreven om opgaven te scannen, te selecteren en te ordenen. Afspraken over de inhoudelijke aanpak worden vastgelegd in een *commitment package*. Voorbeelden daarvan zijn:

- Selectievoorwaarden voor de prioritaire opgaven. Op welke criteria worden opgaven geselecteerd, geordend/geprioriteerd (bijvoorbeeld de bijdrage aan een thema of opgave)?
- Indicatoren die gemeten moeten worden om de kantelpunten in de gewenste beleidsprestatie te meten. Aan het bereiken van kantelpunten kunnen *beslismomenten* gekoppeld worden, die bestuurders zekerheid geven over wanneer welke beslissingen aan de orde zijn.

Naast de bovenstaande inhoudelijke procesafspraken legt het commitment package vooral vast wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft in het besluitvormingsproces. Om besluiten te kunnen nemen, is beslisinformatie nodig. Het aanleveren van deze informatie kan over de verschillende partners in de regio verdeeld worden. Verder kunnen deelopgaven worden toebedeeld aan verschillende partijen in het gebied; dit proces sluit aan bij de uitnodigingsplanologie zoals benoemt in Box 2 in hoofdstuk 2. Afspraken hieromtrent kunnen worden gemaakt tijdens de bestuurlijke overleggen.

Om te kunnen inspelen op (onzekere) veranderingen in de tijd, worden in het commitment package ook afspraken gemaakt over aard en wijze van monitoren:

- Wie monitort welke opgaven en hoe vaak?
- Wie draagt verantwoordelijkheid voor mogelijke (aanvullende) actie als een kantelpunt wordt overschreden?

Het is goed om deze afspraken vroeg, dat wil zeggen voordat een kantelpunt daadwerkelijk wordt bereikt, duidelijk in een commitment package vast te leggen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van *what if*-afspraken. Bijvoorbeeld: als de drempelwaarde van het kantelpunt bereikt wordt, overleggen we met de volgende partijen over een vervolgstategie. Gaan we onderzoek doen naar x, starten we campagne y, zoeken we een alternatief voor z?

Commitment Package in staccato

- Structureren proces; overeenstemming bereiken en afspraken maken over:
 - Selectievoorwaarden opgaven
 - De daadwerkelijke selectie en ordening van opgaven (voortkomend uit de voorgaande stappen)
 - Verantwoordelijkheden van betrokkenen en evt. afspraken over onderlinge samenwerking
 - Overeenstemming over kantelpunten
 - Rolverdeling tussen partijen over monitoring en aanleveren beslisinformatie (frequentie, kwaliteitseisen)
 - Overeenstemming over handelingsperspectief als kantelpunt overschreden wordt ('What if'-afspraken).

Werkvormen voor commitment package

- Samenwerkingsovereenkomst
- Memorandum of Understanding

- Intentieverklaring
- Terms of Reference
- Et cetera

Box 4: Kantelpunten

In de documentaire *An Inconvenient Truth* van Al Gore komen zogenaamde ‘tipping points’ aan de orde. Het gaat daarbij om mogelijke veranderingen in het klimaatsysteem die de balans doen omklappen. Voorbeelden van potentiële ‘tipping points’, omslagpunten, zijn het smelten van de ijskappen of het vrijkomen van methaan uit de smeltende permafrost. Het benoemen van ‘tipping points’ is een belangrijk onderdeel van het omgaan met onzekerheden.

Knikpunten

Het Deltaprogramma spreekt over knikpunten, eigenlijk een milde vorm van omslagpunten. De knikpunten staan niet voor een omslag, maar gaan over geleidelijke fysieke veranderingen, waardoor we ons op termijn wel moeten aanpassen (Jeuken en Te Linde, 2011). De knikpuntenmethode die gebruikt wordt, volgt de impact van veranderingen op functies en beleidsdoelen. Het knikpunt is het moment waarop we wat betreft functioneren of beleidsambities in de problemen komen.

Kantelpunten in de context van adaptief beleid voor de gebiedsagenda’s, hebben minder lading dan de tipping points bij Al Gore, maar helpen wel bij het omgaan met onzekerheden. De kantelpunten zijn de situaties die als drempelwaarde zijn afgesproken voor het functioneren van een gebied. De betrokken partijen hebben een visie op de manier waarop het gebied moet presteren op het gebied van bijvoorbeeld leefbaarheid en bereikbaarheid.

Indicatoren

Het bepalen van kantelpunten is cruciaal voor adaptief beleid, want het overschrijden van een kantelpunt is een signaal om te handelen. In een commitment package tussen betrokken overheden en partijen kan afgesproken worden tot welke drempelwaarde een bepaalde indicator kan gaan, totdat deze het functioneren van een gebied schaadt. Een indicator is een kwantificeerbare eigenschap van een mogelijk optredend probleem. Het monitoren van de indicatoren voor leefbaarheid en bereikbaarheid, geeft inzicht in het functioneren van een gebied en daarmee ook de mogelijkheid tot bijsturen.

In het geval van het Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) is bijvoorbeeld het aantal woningen als kantelpunt gekozen. Achter een x-aantal woningen gaat een bepaalde vervoervraag schuil. En die vervoervraag is bepalend voor de noodzaak om te investeren in een IJ-oeververbinding. Kantelpunten kunnen ook zitten in financiële (bijvoorbeeld in stand houden voorzieningenniveau of aantal werklozen) of maatschappelijke aspecten (oordeel bedrijven over vestigingsplaatsfactoren).

In het commitment package wordt afgesproken dat deze indicatoren gemonitord worden en wat de drempelwaarde is van de indicator. Het is handig om bij de drempelwaarden een what-if-scenario te beschrijven, zodat als er sprake is van actie, deze niet vertroebeld wordt door impulsief gedrag maar een weloverwogen pad naar het halen van de ambitie gekozen kan worden.

4.3.4 Monitoren

De laatste stap is de daadwerkelijke monitoring van de cruciale indicatoren van de kantelpunten. In het commitment package zijn immers afspraken gemaakt over de rolverdeling tijdens het monitoringsproces (‘wie doet wat en wanneer’) en over het handelingsperspectief wanneer bepaalde kantelpunten worden overschreden (*what-if*-afspraken). Monitoring kan periodiek gebeuren, bijvoorbeeld één keer in de vier jaar. Op dat moment kan ook worden vastgesteld of een bepaalde opgave moet worden aangepast of naar een andere tijdstip moet worden verschoven. Dit is dan in feite het begin van een nieuwe cyclus van scannen en selecteren.

4.4 Maatregelen en projecten

Structureren proces: MIRT-proces als leidraad

Opgaven worden uitgewerkt in maatregelen en projecten. Maatregelen kunnen genomen worden door het Rijk, door de regio of gezamenlijk. Hetzelfde geldt voor projecten; projecten die door de Rijksoverheid worden opgepakt, of regionale projecten die (gedeeltelijk) door de Rijksoverheid worden gefinancierd, komen terecht in het MIRT. Dergelijke projecten volgen de afspraken zoals die in de MIRT-spelregels zijn vastgelegd: welke stappen moeten worden doorlopen, welke beslismomenten er zijn en welke informatie beschikbaar moet zijn om een beslissing te kunnen nemen. Een MIRT-project begint bij de startbeslissing en eindigt met het nemen van een besluit tot realisatie.

Als het gaat om het structureren van het proces, kunnen in het MIRT in grote lijnen dezelfde stappen worden doorlopen als bij de opgaven:

- 1) scannen/verkennen van projecten en alternatieven;
- 2) verdiepen: ordenen + selecteren en het verkennen van onzekerheden;
- 3) commitment package: afspraken maken;
- 4) monitoring.

Figuur 4.5 Het (cyclische) maatregelenwiel.



Het introduceren van de cyclische benadering is nieuw ten opzichte van de huidige manier van werken. Door het cyclische element is er een blijvende relatie tussen ambitie, opgave en project. Projecten worden idealiter ontworpen en geselecteerd op de mate waarin ze opgaven en ambities realiseren (oftewel effectiviteit) en tegen welke inspanning dit gebeurt (bijvoorbeeld kosten en houdbaarheid). In vergelijking tot opgaven zijn projecten operationeler en hebben ze betrekking op de korte termijn. Ook is het mogelijk om een cijfermatige onderbouwing te ontwikkelen. Dit heeft ook gevolgen voor de methoden die worden toegepast. Deze zijn vooral operationeler dan de methoden die zijn beschreven in paragraaf 4.3. Bij het 'verdiepen' van projecten en alternatieven spelen methoden als de kosten-batenanalyse (KBA) en de milieueffectrapportage (m.e.r.) een belangrijke rol.

De stappen in het MIRT bieden verschillende mogelijkheden om projecten adaptief te maken. Het accent ligt daarbij vooral op het robuust maken van de oplossing, bijvoorbeeld door middel van een adaptief ontwerp en adaptieve vormgeving.

Als het gaat om het analyseren en kunnen omgaan met onzekerheden, zijn er verscheidene methode of instrumenten voor handen. Twee bekende voorbeelden zijn *ontwikkelpaden* en *real option analysis*. Ontwikkelpaden geven een grafisch inzicht in kantelpunten van mogelijke oplossingen en de tijdshorizon van alternatieve oplossingen/projectmaatregelen. Reële Optie Analyse is een methode die gebruikt kan worden om risico en flexibiliteit te kwantificeren en kan onderdeel uitmaken van een KBA. Daarnaast bestaan er op projectniveau ook andere methoden en technieken, zoals decision analysis, back casting, Adaptief Delta Management (ADM), logical framework analysis en value engineering. Vanwege de focus op het opgavenniveau en de onderlinge samenhang in stappen, volstaan we hier met het onderstaande overzicht en worden methoden en technieken op projectniveau niet nader uitgewerkt.

Projecten in staccato

- Structureren proces: verkennen, kiezen, uitwerken en realiseren van een oplossing
 - Project draagt bij aan het bereiken van de ambitie, is haalbaar, maatschappelijk efficiënt, heeft maatschappelijk en politiek draagvlak en is houdbaar op de lange termijn
 - Volgt MIRT-proces of wordt regionaal uitgewerkt
 - Onzekerheden in kaart brengen.
 - Oplossingen worden getoetst op robuustheid via scenario's, gevoeligheidsanalyse of risico-opslag.
 - Afspraken over aanvullende of mitigerende maatregelen
- Methoden:
 - Ex ante evaluatie (KBA, mer, doelbereik, business case)
 - Ontwikkelpaden, decision analysis, back-casting
 - Risico-bepaling (ROA, scenario-analyse, ADM)
 - Monitoring (logical framework analysis)
 - Value Engineering



5

Aanbevelingen

Het stappenplan zoals dat in dit rapport voorgesteld is, is nog niet in de praktijk toegepast. Een aanbeveling is om ermee te gaan 'proefdraaien' in één of twee gebiedsteams. Dat vraagt om een andere benaderingswijze dan gebruikelijk: de betrokken partijen moeten niet zozeer denken vanuit concrete projecten, maar vooral vanuit de mogelijkheden om verbindende *opgaven* adaptief te maken.

In de praktijk blijkt die andere manier van denken niet eenvoudig. De werkcultuur in het fysieke domein is nog vaak gericht op concrete projecten en bijbehorende financiële afspraken. In het stappenplan draait het echter vooral om de selectie van opgaven en om deze te verbinden met onzekerheden door bandbreedtes en kantelpunten te formuleren. Voor de betrokken partijen die samen een gebiedsagenda formuleren, betekent dit ook dat beslismomenten, die bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan kantelpunten, steeds belangrijker worden. Door te monitoren wordt duidelijk wanneer zo'n beslismoment zich voordoet. Hiermee wordt het hele proces adaptiever, waarbij voortdurend gezocht wordt naar zekerheden die op een bepaald moment gelden. Dit alles vraagt de nodige competenties van alle betrokkenen, en de wil om procesafspraken te maken in plaats van alleen afspraken over projecten.



Summary

This report describes the steps to be taken to make regional agendas 'adaptive'. By 'adaptive' we mean that uncertainties, opportunities and unexpected developments are deliberately included in the ambitions and strategic objectives of the regional agenda. The step-by-step plan is derived from a study by the Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) for the department responsible for the Multi-Annual Programme for Infrastructure, Spatial Development and Transport at the Directorate-General for Spatial Development and Water Affairs of the Ministry of Infrastructure and the Environment.

Regional agendas: strategic objectives as the pivotal link

Regional agendas describe national, regional and shared ambitions, strategic objectives and projects/ measures for the spatial development of the various regions of the Netherlands. The *ambitions* in a regional agenda are strategic in nature; they link national and regional visions and interests, and give direction to future developments over the next few decades. Ambitions are translated into *strategic objectives*, which in effect reflect the difference between the ambition and the current situation. These strategic objectives are then worked up into construction and other development projects for the short and medium term.

Ideally, in an adaptive regional agenda projects flow logically from the predefined ambitions. However, this is not always the case: there may be a large implementation gap between regional development ambitions and delivery. In such cases the *strategic objectives* in the regional agenda must be a pivotal link.

Figure 1 Conceptual representation of the preparation of regional agendas

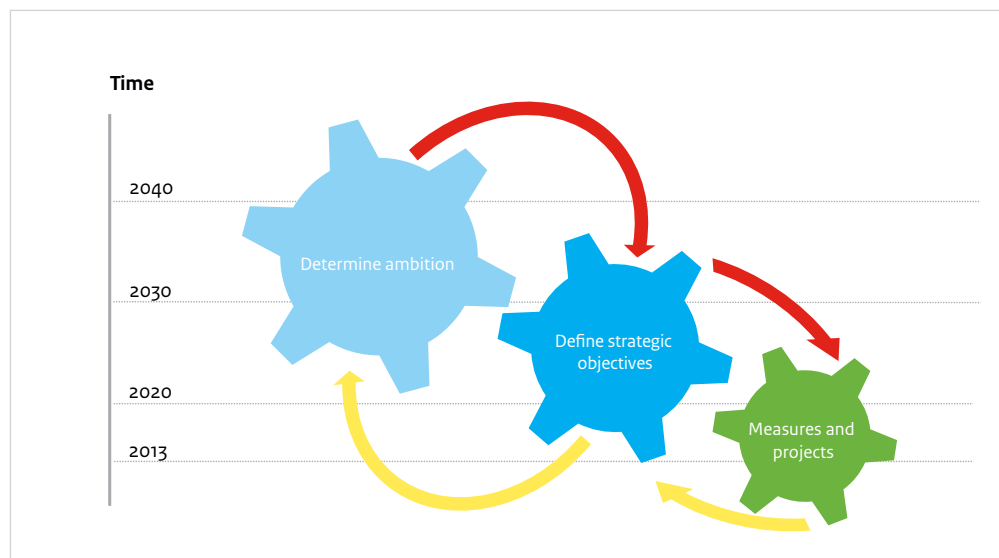


Figure 1 illustrates the process of preparing a regional agenda in the form of three sprockets, which stand for the three components of a regional agenda: ambitions, strategic objectives and measures/projects. These components form a coherent whole, are interconnected and transmit action to each other.

The model is structured in the form of a cascade, in which a sprocket higher up has a longer time horizon and is more strategic than the sprocket lower down. A selected ambition ‘flows’ down to the objectives sprocket,² after which the selected strategic objectives in turn ‘flow’ to the projects sprocket.

Step-by-step plan: scanning and selecting strategic objectives

Within each of the three sprockets – ambitions, objectives and measures/projects – there is a process of scanning and selection. In this report we concentrate on the pivotal link between ambition and projects: the strategic objectives. This level consists of four steps: scan, select/refine, make agreements and monitor.

Step 1: Scan The first step is to generate strategic objectives which can contribute to achieving the ambition. This step also consists of a global scan of possible uncertainties.

Step 2: Select/refine The objectives from Step 1 are weighed against various criteria, such as effectiveness and synergy (for example, between spatial development, mobility and water management). Based on this, concrete objectives are selected and arranged in sequence (in time and by physical area). In addition, the main uncertainties are determined and linked to the selected objectives.

Step 3: Make agreements In the third step all parties involved make clear agreements about the division of tasks, responsibilities and roles. These agreements are set down in a *commitment package*. For instance, there must be agreement about the selection criteria in Step 2 and the indicators to be used to measure policy performance and associated decision points. Specific agreements on these aspects could be made during the executive meetings.

Step 4: Monitoring The fourth and last step is concerned with monitoring the defined decision points and performance. This may be on a periodic basis, for example once every four years. At the same time, it can also be established whether any strategic objectives should be amended or moved to another target date. This is in effect the beginning of a new cycle of scanning and selection. The cyclical nature of this process is characteristic of the adaptive approach to regional agendas.

Different approach

Earlier studies on adaptive approaches in general and regional agendas in particular have been concerned mainly with the project or programme level, when all the ambitions and objectives have already been formulated. The KiM study which formed the basis for this report took a different approach and focused specifically on the strategic objectives.

The step-by-step plan has not yet been tested in practice; KiM recommends first carrying out a ‘test run’. This requires an out-of-the-ordinary approach: the parties involved should not think so much in terms of concrete projects, but primarily in terms of possibilities to make binding *objectives* adaptive.

² In a mechanical model, the middle sprocket would turn to the left, but conceptually the process turns to the right.



Literatuur

- Benschop, H.P. & Veenma, K. (2012). *Toekomstverkenningen in het beleidsonderzoek*. Beleidsonderzoek Online.
- Bregman, B. (2011). *Je moet alles met beleid doen*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Burnstein, F. & Holsapple, C.W. (2008). *Handbook on Decision Support Systems*. New York: Springer Verlag.
- Ecorys (2010). *Brede heroverwegingen: de internationale dimensie*. Rotterdam: Ecorys.
- Friend, J. & Hickling, A. (2004). *Planning under pressure; the strategic choice approach*. 3rd edition. Amsterdam: Elsevier, Butterworth-Heinemann.
- Haasnoot, Marjolein et al. (2013). *Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world*. Global Environmental Change, Volume 23, Issue 2 [485–498]
- Jeuken, A. & Te Linde, A. (2011). *Werken met knikpunten en adaptatiepaden*. Delft: Deltares.
- KiM (2010). *Nut en noodzaak: het afwegen van kosten en baten*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- KiM (2011). *Afbakening van integrale gebiedsverkenningen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009).
- MIRT Spelregelkader. Den Haag: IenM.
- Morselt, T. (2011). *Kosten-baten analyse in het waterbeheer. Omgaan met risico en onzekerheid in de besluitvorming over beleid en projecten*. Essay Q3. Zaltbommel, Blueconomy.
- Nekkers, J. (2006). *Wijzer in de toekomst: werken met toekomstscenario's*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- PBL & Urhahn Urban Design (2013). *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010). *Over belangen, beleid en burgers*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Rauws, W.S., G. de Roo (2010). *De orde voorbij... Over complexiteit, chaos en transitie in de ruimtelijke ontwikkeling*. In: Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam. PMB Amsterdam.
- Stratelligence (2012). *Handreiking Adaptief Deltamanagement*. Leiden: Stratelligence.
- Tavassy, L.A., (2012) Projectvoorstel Masterplan+, beoogde adaptieve aanpak voor LTontwikkeling MV2
- Voogd, H., et al. (2012). *Facetten van de Planologie*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Walker, W.E. et al (2001). *Adaptive policies, policy analysis and policy making*, *European Journal of Operational Research* 128 [282-289]
- Wee, G.P. van, Annema, J.A. & Bannister, D. (2013). *The Transport System and Transport Policy*. Cheltenham, UK, Edward Elger.
- WRR (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- WRR (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

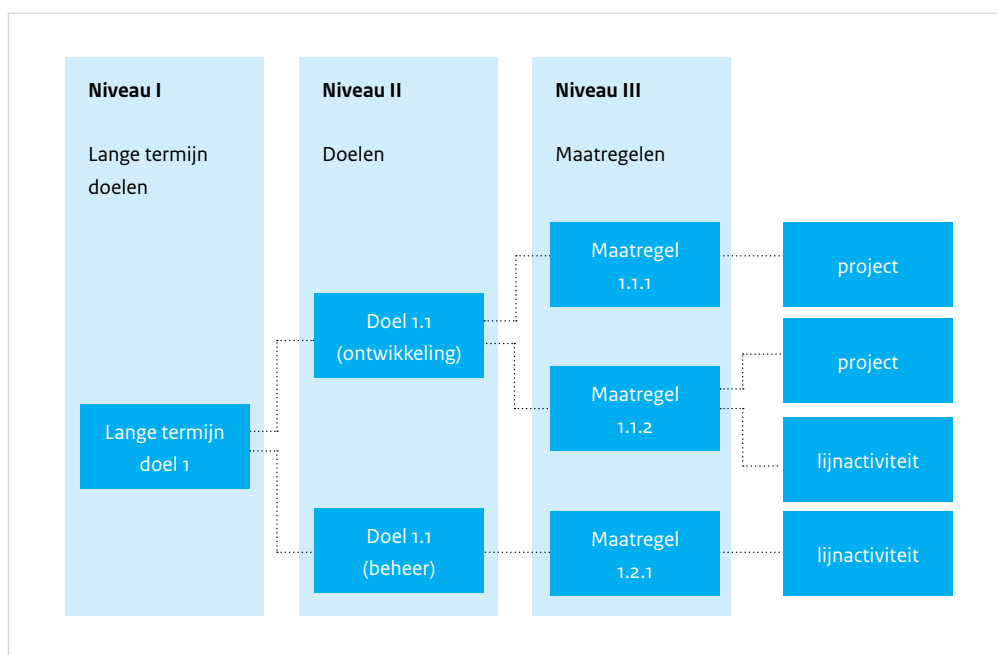
Bijlage

In deze bijlage worden genoemde methoden uit het hoofdrapport kort toegelicht.

Doelenboom

Een doelenboom (of probleemboom) geeft een overzicht van samenhangende beleidsdoelen (problemen) en brengt daarin ook een rangorde aan. Een doelenboom impliceert een hiërarchie, waarbij bijvoorbeeld subdoelen ondergeschikt zijn aan bovenstaande doelen. Hierdoor laat een doelenboom ook de causaliteit, de terugkoppeling en mogelijke spanningen tussen beleidsdoelen zien. Het opstellen van een doelen- of probleemboom geeft inzicht in de eerste twee elementen van de probleemanalyse.

Figuur B1 Voorbeeld van een doelenboom³.



Scenario's

Een scenario geeft een beschrijving van een mogelijke ontwikkeling in de toekomst. Daarbij zijn de elementen, die in de toekomst van belang zijn benoemd en ook hoe deze elementen met elkaar kunnen samenhangen. Het maken van scenario's is een hulpmiddel om voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen. Scenario's zijn eerder verkennend dan voorspellend, want een scenario is een verkenning van wat er in de toekomst kan gebeuren en hoe een beslissing in het nu daarop kan uitwerken. Door voldoende verschillende, goed gekozen scenario's te ontwikkelen, ontstaat een bandbreedte van mogelijke toekomsten waarbinnen de werkelijke toekomst met een redelijke waarschijnlijkheid zal komen te liggen. Dit geeft enig houvast binnen een (per definitie) onzekere toekomst. In beleidsplanning worden vaak twee tot vier scenario's ontwikkeld, waarbij elk scenario plausibel is, maar er worden geen uitspraken gedaan over de waarschijnlijkheid van elk scenario.

³ Uit Projectplan Waterbeheerplan 3, april 2013, waterschap Zuiderzeeland

Het Centraal Planbureau (CPB), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB) publiceerden in 2006 een gezamenlijke scenariostudie onder de titel 'Welvaart en Leefomgeving' (WLO). WLO is een set van omgevingsscenario's met daarin een langetermijnverkenning van de fysieke omgeving in vier scenario's tot 2040. Het ontwerp van de WLO-scenario's is gebaseerd op twee kernonzekerheden: mate van internationale samenwerking en vertrouwen enerzijds en meer of minder sturing vanuit de overheid anderzijds.

De scenario's zijn zo samengesteld, dat het waarschijnlijk is dat ze de mogelijke toekomstige ontwikkelingen omvatten. Ook als zich enkele bijzonder gunstige of ongunstige jaren voordoen, zullen de resultaten voor 2040 niet snel hoeven te worden herzien.

Scenario's worden ingezet als instrument voor het maken van toekomstbestendig beleid. Het schetsen van scenario's voor een bepaald gebied kan voor de betrokkenen (beleidsmakers, beslissers, gebruikers van het gebied) meerwaarde bieden. Het vormgeven van scenario's biedt een gemeenschappelijk denkkader over de toekomst, waar gedurende een besluitvormingsproces telkens op teruggegrepen kan worden. Behalve een rationele functie, kan het werken met scenario's een communicatieve of creatieve impuls geven.

Bij de start van een scenario-analyse is het van belang het juiste kernprobleem of bepalende vraag te stellen. Jan Nekkers⁴ stelt dat *'het antwoord dat je krijgt nooit beter is dan de vraag die je stelt'*. Het is vergelijkbaar met het proces van het gaan van een 'ambitie' naar een 'opgave' in de gebiedsagenda's. De juiste scenariovraag leidt tot een scherp scenariotraject. Wolligheid en een stapeling van vragen zijn de valkuilen bij het begin van scenario's ontwikkelen.

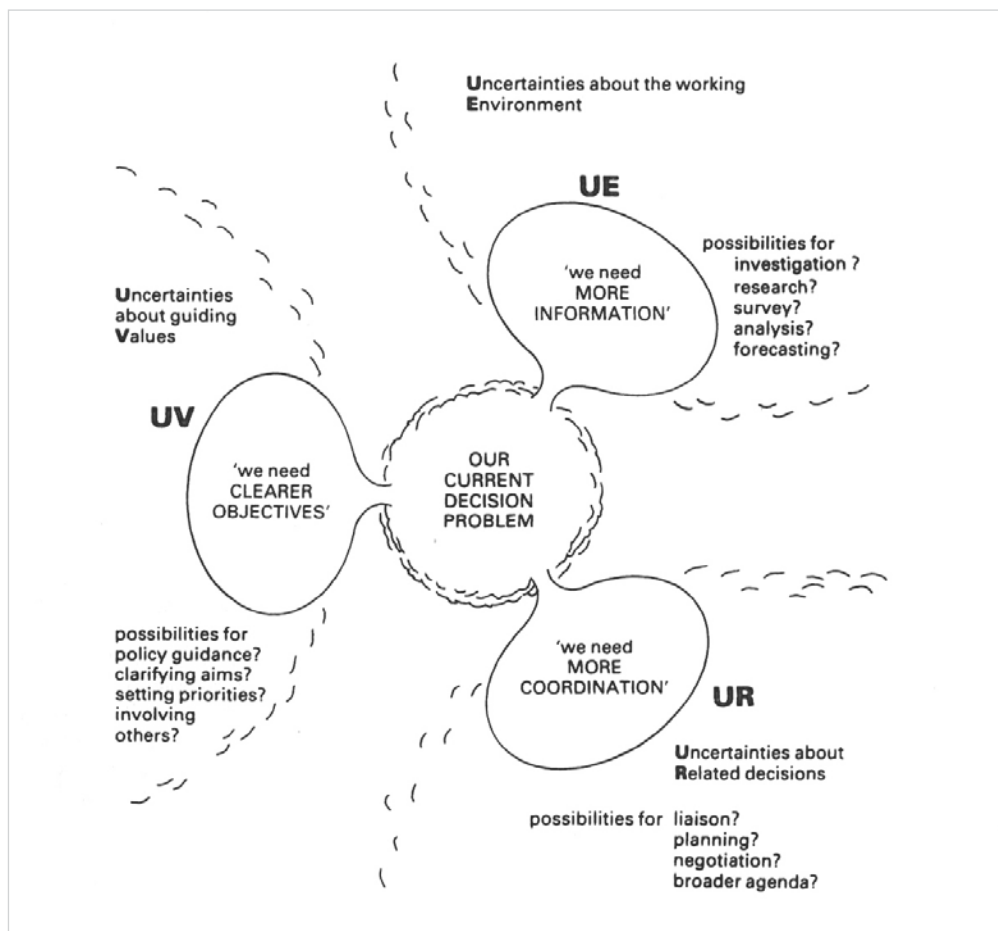
- Oriëntatie op scenario's: vraagstelling, tijdpad, focus, team van actoren samenstellen,
- Omgeving verkennen; wat zijn de drijvende krachten, trends, onzekerheden (met betrokken actoren bepalen)
- Kernonzekerheden bepalen door onzekerheden te clusteren naar mate van onzekerheid en impact
- Scenario opbouwen aan de hand van meest bepalende onzekerheden.

Strategische Keuzebenadering (Friend/Hickling)

De 'Strategische Keuzebenadering' is een planologische theorie uit het midden van de jaren 80 en zeker nog actueel en bruikbaar. Vaak wordt SKB gebruikt voor complexe besluitvorming op gemeentelijk of regionaal niveau. SKB biedt een structuur van gerelateerde elementen in het maken van keuzes. Interessant aan deze theorie is dat er veel aandacht is voor het 'groepsproces' van besluitvorming. De politici, de beleidsmakers en de belangenvertegenwoordigers spelen ieder hun rol. Hun agenda's worden serieus genomen in deze benadering. Friend stelt dat het ingewikkeld is om met onzekerheden om te gaan, zelfs als de onzekerheden van een proces al vastgesteld zijn. Onzekerheden zitten in exogene factoren als milieu, demografie, maar ook in zaken waar in het project wel invloed op heeft, als het vaststellen van doelen, aanpalende beslissingen en informatievoorziening (zie afbeelding hieronder).

⁴ Jan Nekkers, auteur van *Wijzer in de toekomst, werken met toekomstscenario's*, 2006

Figuur B2 Wat is ons beslisprobleem?

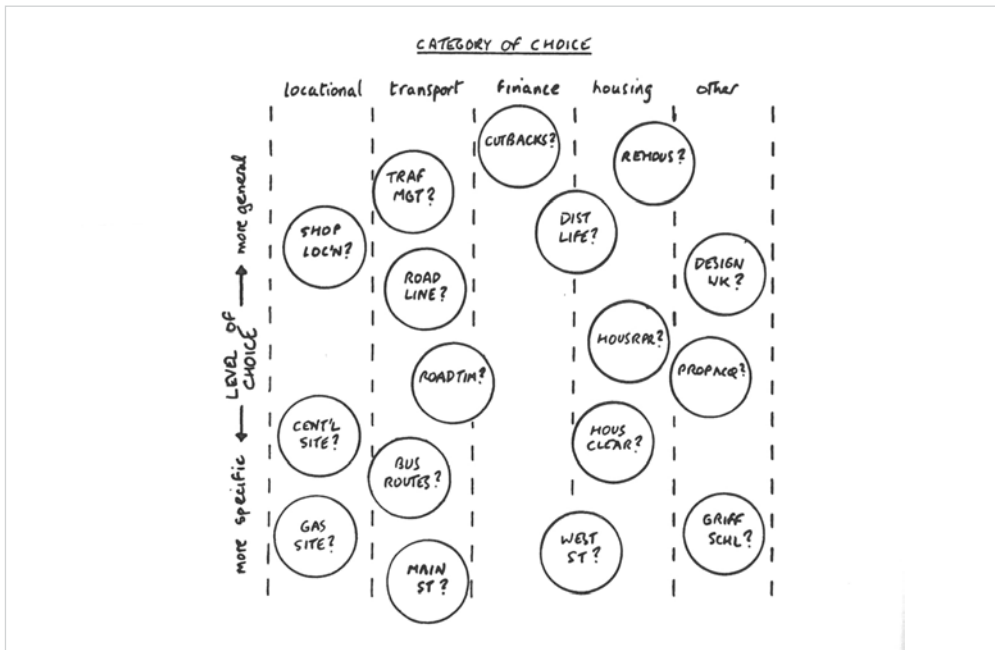


Er is een 'dynamische benadering' nodig om verder te komen met plannen en beslissen. Deze dynamiek heeft vaak met tijd te maken, tijd om politiek draagvlak of relevante kennis te verwerven. Om het ingewikkelde keuzeproces in het ruimtelijk domein overzichtelijk te houden worden de verschillende werkfasen in het besluitvormingsproces geïntroduceerd, met ieder hun eigen specialisme en rol. Het gaat om Shaping, Designing, Comparing en Choosing.

Shaping gaat om het bepalen van 'decision areas', wat niet meer is dan beschrijven en labelen van een probleemsituatie waar een kans gezien om dat probleem op te lossen. Meestal is er sprake van samenhangende problemen; bij het aanleggen van winkelcentrum komen zaken als vervoer of woonfunctie als

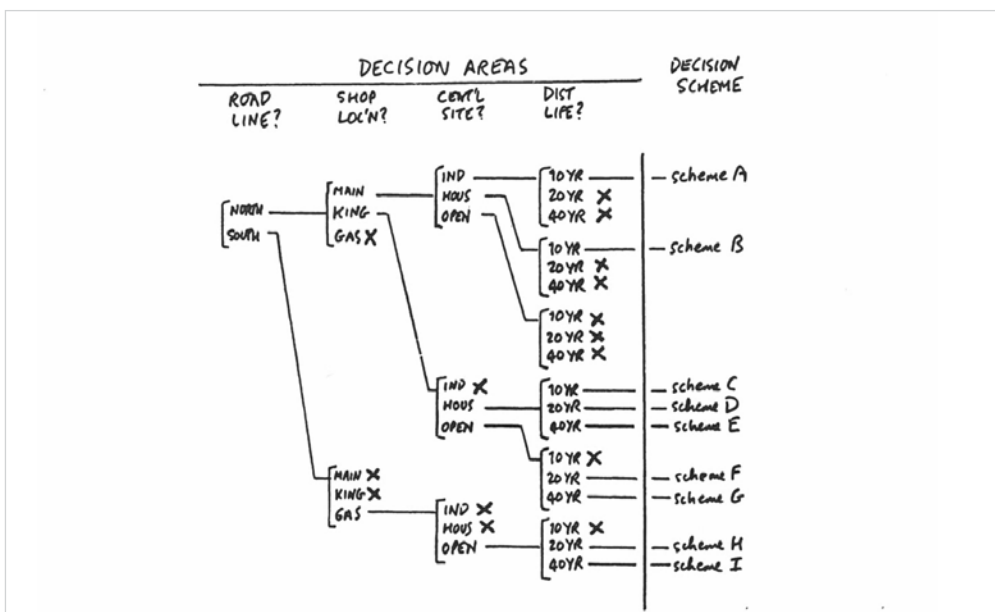
samenhangend probleem mee. Het is de kunst om deze verschillende 'decision areas' te onderkennen door het probleem te ontvechten. We noemen ze verder beslisvelden.

Figuur B3 Wat zijn onze keuzemogelijkheden?



De problemen hebben onderling relaties inhoudelijk, in tijd of in hiërarchie. Door deze relaties in beeld te brengen kan een probleemfocus gemaakt worden, welke met het verstrijken van de tijd aangepast kan worden. Het categoriseren van de beslisvelden op detailniveau of thema kan in de Gebiedsagenda mogelijk behulpzaam zijn. De trechter van de tijd is ook een vorm van categorisering van beslisvelden.

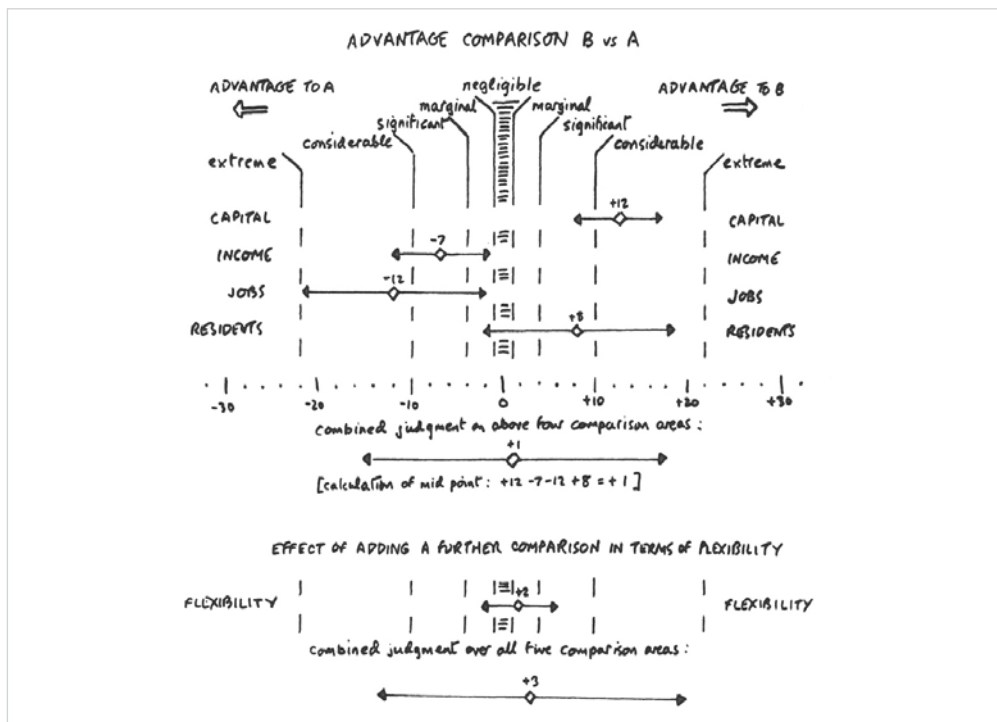
Figuur B4 Beslisschema, wat kan nog wel/niet als je iets besluit?



Designing. De volgende werkfase is om opties in de beslisvelden aan te brengen. Als de aanleg van infrastructuur het beslisveld is kunnen verschillende tracés opgenomen worden, maar uiteraard ook 'niets doen'. Door de beslisvelden en de opties in een 'beslisschema' op te nemen ontstaat inzicht logische samenhang tussen de beslisvelden en de combinaties van problemen die elkaar uitsluiten. Bij complexere problemen ontstaat snel een groot aantal opties; dat is een nadeel van deze benadering. De derde werkfase is **Comparing**, waarbij het gaat om het vergelijken van de verschillende opties. Daarbij worden 'comparison areas' gedefinieerd, met bijbehorende labels. Eigenlijk gaat het hier om beleidsdoelen en hoe je die meet. Dus bereikbaarheid, waterveiligheid, gezonde economie zitten in de comparison area en de labels zijn de meeteenheden. Het schema dat daarvoor gebruikt wordt, worden twee opties met elkaar vergeleken, tesamen met de gekozen 'labels' voor beleidsprestatie. Het opvallende is dat hier met een bandbreedte gewerkt wordt. Uit de verschillende vergelijkingen kan het beslisschema uit de vorige fase aangevuld worden met rankings uit de vergelijkingen. Rankings kun je maken op grond van beleidsdoelen, kosten, draagvlak of hetgeen door betrokkenen belangrijk gevonden wordt.

Choosing is de laatste fase in het besluitvormingsproces. De onzekerheden zijn bij de vorige fase in beeld gebracht in bandbreedtes en vervolgens moeten de consequenties van de onzekerheden duidelijk worden. De onzekerheden worden gecategoriseerd in informatietekort, onduidelijkheid over beleidsdoel of aanpalende beslissingen. Voor deze onzekerheden kan een oplossing gevonden worden door 'resources' aan te spreken. Dat kan zijn uitstel van beslissingen, meer onderzoek, meer tijd van de bestuurder, meer tijd om draagvlak te verwerven, meer partners en/of geld zoeken. Zo kunnen onzekerheden omgevormd worden tot blijvende onzekerheden, 'vertragingen' of zelfs zekerheden. Deze strategie levert een 'commitment package' op, die wat betreft het in de tijd zetten van beslissingen lijkt op de beslismomenten die in het adaptief deltamanagement een rol spelen.

Figuur B5 Impact van keuze door vergelijken.



Er komt een set van acties uit naar voren die een handelingsperspectief bieden om 'om te gaan met onzekerheden' en een set afspraken over hoe om te gaan met de uitgestelde keuzes of eventuele onverwachte gebeurtenissen. Het schema dat daarvoor gebruikt kan worden is grofweg als volgt opgebouwd:

Beslisvelden	Beslissingen nu		Beslissingen later	
	Acties	Exploratief Onderzoek	Uitgestelde afspraken	Hoe omgaan met what if
Droge voeten				
Bereikbaarheid				
Duurzame energie				
Leefbare stad				

Uit dit schema kan een handelingsplan volgen; de werkfase [Doing](#).



Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

November 2013
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN: 978-90-8902-115-1
KiM-13-A07

Auteurs:
Martje Storm
Taede Tillema
Johan Visser

Vormgeving en opmaak:
VijfKeerBlauw

Ordernummer:
V76-621094

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon: 070-4561965
Fax: 070-4567576

Website: www.kimnet.nl
E-mail: info@kimnet.nl

Via www.kimnet.nl zijn alle publicaties van het KiM te downloaden. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.



Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en/ of de staatssecretaris van IenM weer te geven.



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

www.kimnet.nl
ISBN: 978-90-8902-115-1

November 2013 | KiM-13-A07