

Leren van Oost

Tips voor nieuwe omgevingsagenda's op basis van leerervaringen pilot
Omgevingsagenda Oost



Inhoud

1.	Intro	5
2.	Aanpak en leerervaringen Omgevingsagenda Oost	7
2.1.	Aanpak pilot Omgevingsagenda Oost	7
2.2.	Leerervaringen pilot Omgevingsagenda Oost	8
3.	Aanbevelingen en tips voor andere omgevingsagenda's	15
3.1.	Visie op positionering van het instrument omgevingsagenda	15
3.2.	Naar een nieuwe omgevingsagenda	18



1. *Intro*

In Nederland worden op dit moment verschillende omgevingsagenda's voorbereid voor verschillende landsdelen. Een omgevingsagenda is een gebiedsgerichte uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), provinciale en regionale omgevingsvisies. De Omgevingsagenda Oost is de eerste landelijke pilot. De lessen uit deze pilot zijn in dit document kort beschreven als basis voor onze aanbevelingen voor het ontwikkelen van omgevingsvisies in andere landsdelen. Voor een uitgebreidere analyse van de aanpak en de leerervaringen uit de pilot Oost, verwijzen we naar de 'learning history' (beschikbaar via het [MIRT leerplatform](#)).

Waarom omgevingsagenda's?

Een omgevingsagenda wordt opgesteld per landsdeel. Het is bedoeld om uitvoering te geven aan de gebiedsgerichte opgaven van de NOVI en provinciale en regionale omgevingsvisies door vanuit een gezamenlijk beeld van lopend beleid en programma's te kijken waar nog extra inzet nodig is. Zo kan uitvoeringskracht worden gerealiseerd op gedeelde opgaven waar sectoren en overheden elkaar nodig hebben in de uitvoering.

De pilot was er op gericht om te leren en leerervaringen te delen met andere landsdelen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 delen we de inzichten vanuit de pilot Omgevingsagenda Oost. De aanpak van de pilot was er op gericht om te leren en om leerervaringen te kunnen delen met andere landsdelen. De leerervarin-

gen worden kort samengevat op basis van vier onderwerpen:

1. Positionering en meerwaarde van het instrument omgevingsagenda;
2. Over inhoud van opgaven en acties richting uitvoering;
3. Over aanpak en proces;
4. Over de governance en samenwerking.

In hoofdstuk 3 vertalen we deze leerervaringen in aanbevelingen en tips voor omgevingsagenda's die nog opgesteld gaan worden. Daarvoor staan we eerst stil bij de positionering van het instrument omdat dit nog nieuw is. Wat is de meerwaarde en plaats van dit instrument in relatie met alle al bestaande instrumenten voor beleid en uitvoering? Vervolgens werken we een globale procesarchitectuur uit voor het opstellen van omgevingsagenda's met concrete aanbevelingen en tips, zowel qua inhoud als proces. Tot slot werken we een aantal van deze aanbevelingen en tips uit met concrete voorbeelden en templates.



2. **Aanpak en leerervaringen** **Omgevingsagenda Oost**

De Omgevingsagenda Oost was een pilot en leertraject voor het opstellen van omgevingsagenda's. Het doel van de pilot was – naast het opstellen van een nieuwe agenda – het verkennen hoe een vernieuwde omgevingsagenda eruit kan zien om zoveel mogelijk meerwaarde te hebben in relatie met al bestaande instrumenten (welke soort opgaven, insteek, etc.) en welke manier van samenwerken hierbij past. Een expliciet onderdeel van de pilot Omgevingsagenda Oost was het stimuleren van een leerproces en toegankelijk maken van de lessen voor andere omgevingsagenda's. De resultaten van dit leerproces zijn vastgelegd in een 'learning history' (zie [MIRT leerplatform](#)).

2.1. **Aanpak pilot Omgevingsagenda Oost**

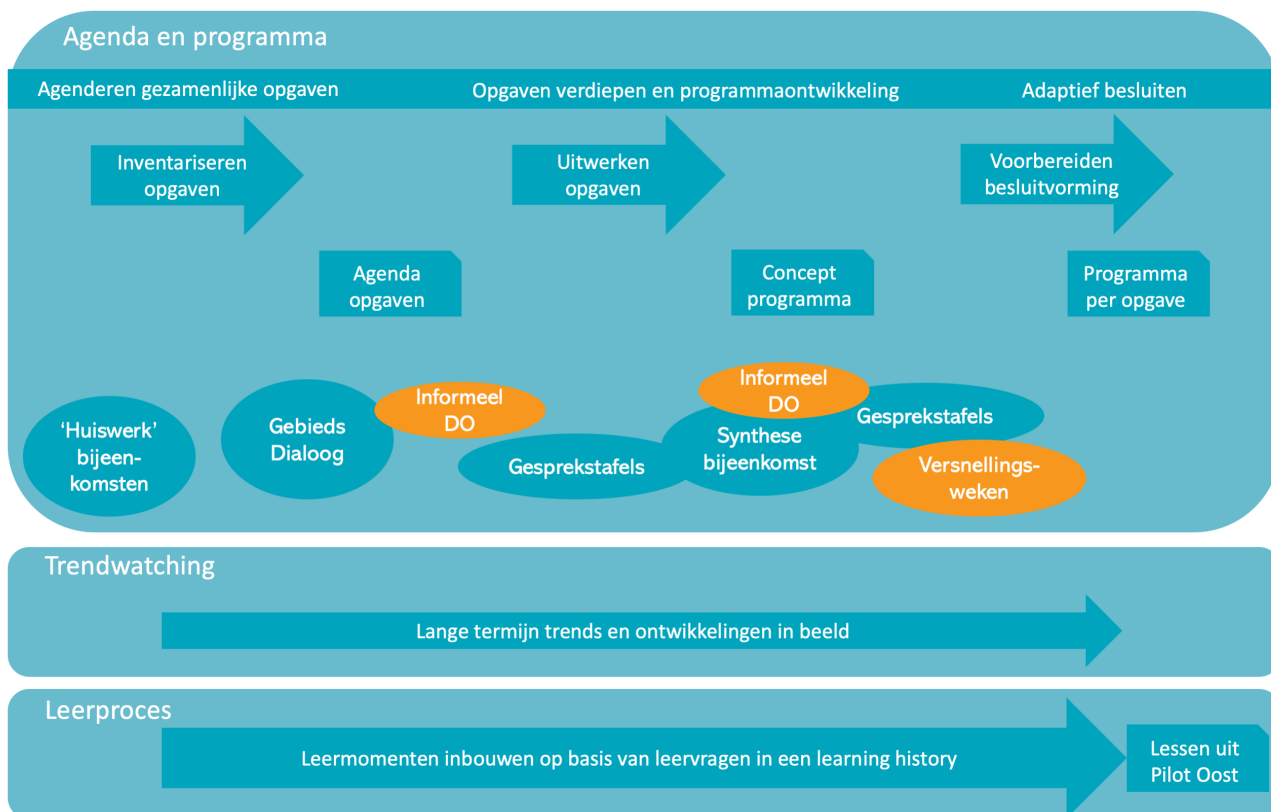
Proces pilot Omgevingsagenda Oost

Het proces liep vanaf begin 2018 en zit nu (begin 2020) in een afrondende fase. Eerst is een plan van aanpak opgesteld met uitgangspunten, dat in de SBO MIRT is goedgekeurd. Bij de start van deze pilot was de NOVI echter nog niet af en dit heeft ook een rol gespeeld. In dit proces hebben ongeveer 125 vertegenwoordigers vanuit de regio, provincie, het Rijk en enkele kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties meegedacht over de gezamenlijke opgaven voor Oost-Nederland en de extra inzet die nodig is om deze aan te pakken. Dit proces heeft plaatsgevonden onder begeleiding van een kernteam van Rijk, provincies Gelderland en Overijssel en een vertegenwoordiging van de waterschappen in Oost Nederland. Duo's en trio's van Rijk en regio zijn aan de slag gegaan met verdieping op de opgaven en het leveren van tekstbijdragen.

Opzet pilot Omgevingsagenda Oost

De aanpak van de pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland is opgezet vanuit drie sporen (zie figuur 1):

- **Agenda en programma:** met daarin gezamenlijke opgaven, vervolgens alliantievorming, perspectief en programmaontwikkeling en tot slot adaptief besluiten (voorbereiden);
- **Trendwatching:** extra pilot onderdeel voor het in beeld brengen van lange termijn trends en ontwikkelingen;
- **Leerproces:** extra pilot onderdeel voor het inbouwen van leermomenten en vastleggen en delen van lessen.



Figuur 1 Vereenvoudigde weergave van het plan van aanpak pilot Oost

Op onderdelen is afgeweken van het plan van aanpak:

- Het proces kent een langere doorlooptijd. Dit is deels doordat het meer tijd heeft gekost om tot opgaven te komen met de juiste diepgang. Ook heeft de onduidelijkheid over de NOVI een rol gespeeld.
- Er zijn extra stappen toegevoegd om de opgaven scherper te krijgen. Zo zijn er versnellingsweken toegevoegd aan het proces om de opgaven de juiste diepgang te geven en ook zicht te krijgen op waar opgaven conflicteerden (in oranje). Dit heeft goed gewerkt voor de betrokken organisaties.
- Het spoor van trendwatching is minimaal uitgevoerd. Zicht krijgen op de bestaande visies, projecten en afspraken bleek veel tijd te kosten en zeer waardevol te zijn. De behoefte om expliciet op zoek te gaan naar nieuwe trends en ontwikkelingen was daardoor minder groot. Dit werd vanuit de inhoudelijke expertise van betrokkenen wel ingebracht en is ook meegenomen. Als apart spoor kreeg het echter minder aandacht.
- Er zijn minder externe partijen aangesloten dan aanvankelijk verwacht en gehoopt. Dit is met name doordat de inhoud te abstract werd gevonden en overheden het te vroeg vonden om goed in gesprek te gaan met andere partijen. De fase waarin nog geen opgaven zijn benoemd lijkt voor veel partijen te vroeg om belangengroepen bij uit te nodigen.
- Er is naast het formele overleg ook een informeel directeurenoverleg gestart en werkte goed.

2.2. **Leerervaringen pilot Omgevingsagenda Oost**

Gedurende het proces van de omgevingsagenda zijn de leerervaringen opgehaald en vastgelegd in een 'learning history'. In het najaar 2019 zijn deze leerervaringen verrijkt door middel van interviews met betrokken partijen, waaronder op directieniveau met de opdrachtgevende partijen en betrokkenen namens andere departementen, regionale partijen en het kernteam. Hieronder volgen de belangrijkste leerervaringen vanuit de pilot Omgevingsagenda Oost.

Positionering en meerwaarde van het instrument omgevingsagenda

Type product

Het aan het begin van het proces expliciet maken én ook vaststellen van het de uitgangspunten en het type eindproduct, biedt helderheid over het vervolgproces. In Oost Nederland is vanaf het begin van het proces veel gesproken over wat voor type product de omgevingsagenda moet zijn. Omdat het om een pilot ging, was dit niet aan de voorkant al vastgesteld. Wel waren uitgangspunten gedefinieerd, maar niet formeel vastgesteld. Helderheid over de uitgangspunten en type eindproduct helpt partijen ook om de meerwaarde en status van de omgevingsagenda te zien.

Meerwaarde van de omgevingsagenda

Partijen zien een belangrijke meerwaarde van de Omgevingsagenda Oost-Nederland in:

- Een gedeelde visie van rijk en regio op de ontwikkeling van het landsdeel;
- Definieren van de gezamenlijke (rijk-regio) opgaven. Waar komen transitie en opgaven op verschillende schaalniveaus samen, waar versterken deze zich en waar zitten dilemma's?
- Gezamenlijk uitwerken van deze opgaven en keuzes maken (prioriteren);
- Handelingsperspectief op deze integrale opgaven: invloed op de (programmering van de) uitvoering door het formuleren van afspraken, acties, etc.

Naast de inhoudelijke meerwaarde, wordt ook de betere samenwerking tussen rijk en regio door met name de regiopartijen als waardevol ervaren. Door elkaar mee te nemen in ieders visies en ambities, ontstaat meer begrip voor elkaars standpunten en de noodzaak om gezamenlijk op te trekken. Deze samenwerking vraagt ook dat het Rijk meer als één overheid opereert. Dit inzicht kwam gaandeweg tot stand.

Vernieuwing instrument

De omgevingsagenda focust op het tactische niveau en vertaalt de verschillende ambities (Rijk en regio) in gezamenlijke opgaven. Een belangrijk verschil

met de voormalige gebiedsagenda is dat de Omgevingsagenda als het ware het gat vult tussen visie en projecten. Er ontbrak een logische invulling en concretisering van regio overschrijdende opgaven.

“We werken in deze maatschappij aan veel transities met impact. We moeten goed samenwerken om de doelen te bereiken en elkaar te helpen.”

In Oost Nederland wordt de omgevingsagenda vooral gezien als een instrument dat de NOVI en provinciale omgevingsvisie(s) vertaalt in gezamenlijke opgaven en handelingsperspectief: waar komen opgaven samen en hoe gaan we daarmee om? Bij aanvang van de pilot was nog onvoldoende duidelijk wat de relatie is tussen de NOVI, de provinciale omgevingsvisie(s) en meer sectorale uitvoeringstafels als het BO MIRT, RES, IBP, Vitaal Platteland etc. Alle partijen hadden behoefte aan duidelijkheid hierover en vanuit rijkspartijen bestaan hierover nog verschillende beelden. Het MIRT-proces (op basis van de MIRT spelregels) start vanuit gebiedsagenda's / omgevingsagenda die daarmee ook inspelen in de programmering van het MIRT. Tegelijk zou een afspraak binnen de Omgevingsagenda voor het starten van een MIRT onderzoek volgens sommigen te ver gaan. In de pilot Omgevingsagenda Oost is bijvoorbeeld besloten agendapunten mee te geven aan een MIRT onderzoek. Vanuit omgevingsagenda's is ook invloed op bijvoorbeeld regiodeals denkbaar. Dit is in de pilot (nog) niet verder geconcretiseerd.

Over inhoud van opgaven en acties richting uitvoering

Inhoudelijke scope omgevingsagenda

De omgevingsagenda bevat die opgaven waar rijk en regio elkaar voor nodig hebben (afhankelijk zijn) en waarvoor het noodzakelijk is om over de bestuurlijke schaalniveaus heen te kijken. Opgaven die het Rijk of een regionale partij zelf kan oppakken, zijn geen onderdeel van de Omgevingsagenda Oost. Ontwerpend onderzoek kan daarbij helpen, door zichtbaar te maken waar opgaven samen komen en waar dus gezamenlijke keuzes nodig zijn.

Gezamenlijke opgaven definiëren

Het benoemen van de gezamenlijke opgaven van de omgevingsagenda was voor alle betrokkenen een zoekproces. Het helpt om aan de voorkant te typeren wat een opgave is en wanneer deze een plaats heeft in een omgevingsagenda. Er werd door partijen lang gestreefd naar volledigheid (landsdeeldekkend, veel ambities) waardoor het lastig werd om verdieping en prioritering in de opgaven aan te brengen en ook de meerwaarde van de omgevingsagenda aan te tonen. Zowel vanuit het Rijk als de regio wordt geadviseerd om al vroeg in het proces te trechteren (selecteren) en te focussen op de meest complexe gebieden en opgaven. Dit is een zoektocht gebleken. Vanuit de gemeenten en regio was het idee bij aanvang dat belangrijk opgaven toch ook een plek in de omgevingsagenda moeten krijgen. Maar het overschrijven van de regionale en lokale agenda's had geen meerwaarde, daar was iedereen het ook over eens. Daarmee streeft men toch naar selectiviteit. De afweging wat wel en niet op te nemen kan verschillen per gebied. In Pilot Oost is gekozen voor een vliegwiel functie vanuit de opgave. De perceptie van het Rijk is echter dat er voor gebieden is gekozen, langs bestaande regiogrenzen. Het is inderdaad verleidelijk om een institutionele oplossing te vinden bij het opstellen van een omgevingsagenda, juist omdat deze niet direct gekoppeld was aan vooraf bekende bestuurlijke tafels. Toch is vanuit pilot Oost wel degelijk over de regionale grenzen heen gekeken.

Ondanks de behoefte aan focus, blijft het noodzakelijk om breed te starten en te investeren in het goed begrijpen van elkaars visies en ambities. Dat is de basis om tot juiste prioritering te komen. Bij de start van de pilot was de verwachting dat men met elkaar 'de opgaven wel kent'. In de praktijk bleek het toch meer tijd te kosten om de gezamenlijke opgaven van rijk én regio scherp met elkaar te benoemen.

“Voor mij was steeds de vraag of we in de omgevingsagenda de schurende keuzes gaan maken...”

Focus aanbrengen

In Oost is de keuze gemaakt om te focussen op integrale gebiedsopgaven, die als vliegwiel kunnen fungeren voor de vernieuwing op het schaalniveau van Oost. Op gebiedsniveau komen opgaven samen en is daarom een integrale aanpak nodig. In de Omgevingsagenda Oost is gekozen voor:

- Vier gebiedsopgaven op regio niveau
- Twee opgaven op bovenregionaal niveau: IJsselvallei en Rivierenland
- Twee opgaven op landsdelig niveau: netwerkkracht en landelijk gebied

Door de regionale partijen wordt een aantal cross-overs tussen regio's onderling nu wel wel gemist. Bijvoorbeeld op openbaar vervoer tussen Zwolle en Twente en op kennisinstellingen bijvoorbeeld tussen Wageningen en Twente. Dit kan echter alsnog een plek krijgen in de agenda onder een andere opgave.

Met name vanuit een aantal rijkspartijen is er behoefte aan een nog scherpere en andere focus, bijvoorbeeld op de 'grootste opgaven' of op opgaven die meerdere regio's binden (landsdelige opgaven). Het risico daarvan is dat door de geografische scope en de veelheid aan belanghebbende partijen, het lastiger is om tot concrete uitwerking te komen.

Startpunt voor langjarige samenwerking

De omgevingsagenda wordt door de opdrachtgevende partijen in Oost-Nederland nadrukkelijk niet gezien als eindproduct, maar het startpunt voor een langjarige samenwerking. Juist in een wereld waar ontwikkelingen zich snel opvolgen en transities nog onzeker zijn, is het essentieel dat je goed met elkaar in gesprek blijft. Daarbij hoort ook het besef dat de omgevingsagenda geen allesomvattend document kan zijn, maar dat sommige transities nog onvoldoende duidelijk zijn om uit te werken of bepaalde opgaven nog geen prioriteit hebben. Eens in de zoveel jaar zal actualisatie nodig zijn.

Abstractieniveau van acties en afspraken

Er is gezocht naar het passende abstractieniveau voor het formuleren van acties of afspraken van Rijk en regio. Te abstracte afspraken lijken een agenda met meerwaarde in de weg te zitten. Te concrete afspraken werken snel toe naar 'lijstjes van projecten' en vragen ook om inzet en middelen. Het huidige voorstel voor afspraken in de uitwerkingen voor de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Zwolle biedt een goed voorbeeld van het type afspraken die rijk en regio willen maken: concreet genoeg om richting te geven aan andere beleids- en uitvoeringstrajecten en met ruimte genoeg om de vervolgttrajecten niet te veel 'in de wielen te rijden'.

Over aanpak en proces

Landsdeel leren kennen

De afstand tussen 'Den Haag' en landsdelen was in dit geval groot. Zowel rijkspartners als regionale partners benadrukken het belang om bij de start van het proces goed te investeren in de kennis (facts and figures) over het landsdeel, een brede kennismaking met alle partijen en gezamenlijke beeldvorming (bijv door middel van werkbezoek). Bij de rijkspartijen was de basale kennis over wat speelt in Oost Nederland beperkt, wat belemmert om snel tot de juiste discussies over opgaven te komen.

Versnellingsweken

Het is van belang van vroegtijdig in het proces, de dialoog met alle partijen gezamenlijk te organiseren. De versnellingsweken zijn als zeer effectief ervaren, er is een belangrijke stap gezet om naar een gezamenlijke opgaven en programmamering te komen. Tot aan de versnellingsweken is er veel gesproken met partijen afzonderlijk of in kleinere gezelschappen. Belangrijke succesfactor van de versnellingsweek was dat alle partijen samen aan tafel zaten, zowel specialisten als generalisten. De aanwezigheid van de directeuren aan het einde van de week was van grote meerwaarde, hierdoor konden knopen worden doorgesneden en concrete afspraken gemaakt worden.

“Met name door de versnellingsweken is het gelukt om van de projectenlijstjes af te blijven.”

Betrokkenheid private en maatschappelijke organisaties

De betrokkenheid van private partijen en maatschappelijke organisaties is een zoektocht. Het abstractieniveau van de agenda en de type discussies over opgaven, worden gezien als een primaire taak van de publieke partijen. Bij het verder uitwerken van de opgaven en handelingsperspectieven kan de kennis en vakdeskundigheid van private en maatschappelijke organisaties mogelijk wel van toegevoegde waarde zijn, afhankelijk van het type vraagstuk en de kennisbehoefte. Het wordt achteraf door betrokkenen logischer gevonden om private en maatschappelijke partijen pas te betrekken bij de vervolgstappen van de Omgevingsagenda en er meer duidelijkheid is over de meerwaarde en gevraagde inzet van hen.

Continu leren

Het bijhouden van de leerervaringen tijdens het proces wordt door partijen als waardevol ervaren. Hierdoor blijf je zelfkritisch en scherp op de keuzes die gemaakt (moeten) worden.

Over de governance en samenwerking

Bestuurlijke besluitvorming

Voor de bestuurlijke afstemming/besluitvorming is de BO MIRT structuur aangehouden. Het BO MIRT doet echter geen volledig recht aan de integraliteit van de opgaven. Ook kan de suggestie ontstaan dat de omgevingsagenda leidt tot concrete projecten en investeringen. Bovendien zijn door de BO MIRT structuur niet alle bestuurders van rijk en regio aangesloten. Een (vorm van) bestuurlijk overleg waarin alle betrokken bestuurders participeren, al dan niet aanvullend op het BO MIRT, is aan te bevelen.

Betrokkenheid directeuren

Voor een efficiënt en zorgvuldig proces en draagvlak voor het resultaat is directe betrokkenheid van alle directeuren van belang. Een informeel en breed directeurenoverleg heeft voor meerwaarde gezorgd voor Omgevingsagenda Oost, alleen had deze eerder in het proces al georganiseerd moeten worden (ook bij het vaststellen van de gezamenlijke uitgangspunten voor de positionering).

Van belang is dat partijen die wel bijdragen aan het proces (denk aan de regio's, waterschappen), maar geen zitting hebben in het directeurenoverleg, goed worden betrokken bij de besluitvorming. In Oost was het directeurenoverleg voor hen een black box, waardoor sommige proceskeuzes en interventies onduidelijk waren en lastig uit te leggen naar de eigen achterban. Meer transparantie over de agenda en de afwegingen die er zijn gemaakt, helpen voor de betrokkenheid van regionale partners.

(informeel) opdrachtgeversoverleg

Naast het directeurenoverleg waar de besluitvorming plaatsvond, hadden de directeuren van de opdrachtgevende partijen op regelmatige basis een informeel

opdrachtgeversoverleg. Dit is door de opdrachtgevers als positief ervaren. Er was hierdoor ruimte voor reflectie op het proces, eigenaarschap en bijsturing.

“Goed dat er onderscheid was tussen (informeel) opdrachtgeversoverleg en een inhoudelijke stuurgroep waar besluiten genomen werden.”

Interdepartementale samenwerking

Gaande het proces is een ambtelijk rijksoverleg departementen ingesteld. Dit overleg heeft bijgedragen aan de onderlinge afstemming en had achteraf beter vanaf het begin georganiseerd kunnen worden. Desondanks blijft het echte commitment en voldoende capaciteit vanuit sommige departementen een zorgpunt. Goede afspraken over de benodigde inzet en eigenaarschap aan het begin van het proces is essentieel.

Regionale samenwerking

De wijze waarop de provincies de samenwerking met de regio hebben georganiseerd was verschillend. Overijssel heeft ervoor gekozen om provinciedekkend te zijn, terwijl Gelderland heeft gekozen voor de samenwerking met de regio's waar de grootste opgaven zitten. Op voorhand is er geen 'beste aanpak' en hangt dit ook af van de opgaven en bestuurscultuur. Essentieel is dat de keuze voor regionale samenwerking goed wordt afgewogen met oog op de benodigde inspanning en draagvlak van de regio. Daarnaast is het van groot belang dat regio's een goed beeld hebben van het eindproduct (geen concrete investeringen) en regionale opgaven niet per definitie een plek krijgen in de Omgevingsagenda.

Commitment en capaciteit

Vanwege het integrale karakter van de omgeving-

sagenda is er een brede inzet nodig van expertise vanuit verschillende partijen. Als de meerwaarde van de omgevingsagenda (what's in it for us) niet bij alle partijen scherp is, is het lastig om de benodigde inspanning te organiseren en verantwoorden. Essentieel is dat in de startfase van het proces, de meerwaarde expliciet wordt gemaakt.



3. *Aanbevelingen en tips voor andere omgevingsagenda's*

Vanuit de leerervaringen uit pilot Oost, is meer inzicht verkregen in het instrument omgevingsagenda. We reflecteren eerst op de positionering van dit instrument. Vervolgens geven we een globale aanpak hoe tot een Omgevingsagenda te komen met concrete aanbevelingen en tips per fase. In een uitwerking van de aanbevelingen geven we aanvullende tips en enkele templates die voor alle regio's bruikbaar zijn. Omdat het opstellen van een omgevingsagenda in elk landsdeel maatwerk vraagt, schrijven we geen 'blauwdruk' voor, maar beperken we ons tot die aanbevelingen en tips die aandacht vragen. Rijk en regio in andere landsdelen kunnen deze aanbevelingen en tips dan ook het beste benutten als 'checklist' voor hun eigen plan van aanpak.

3.1. *Visie op positionering van het instrument omgevingsagenda*

Onze visie op de positionering van een omgevingsagenda bevat vijf onderling samenhangende elementen:

- Meerwaarde van een omgevingsvisie als '**schakelfunctie**' tussen visies en uitvoering;
- Ruimte voor **maatwerk** per landsdeel; elke omgevingsagenda is anders;
- Meer **handelingsperspectief** door selectiviteit in opgaven en/of afspraken;
- Werken aan een omgevingsagenda vanuit **gedeeld eigenaarschap** ('horizontale sturingsfilosofie');
- Een bewust gekozen **status**, volgend op de gewenste positionering en maatwerk per landsdeel.

'Schakelfunctie'

Een omgevingsagenda bevat de integrale, gebiedsgerichte opgaven van Rijk én regio op het gebied van de fysieke leefomgeving voor een landsdeel. En agendaert de uitvoeringsafspraken die nog ontbreken. De omgevingsagenda vervult een belangrijke 'schakelfunctie' tussen omgevingsvisies van rijk en regio aan de ene kant en de verschillende, vaak sectorale/thematische uitvoeringsprogramma's en trajecten aan de andere kant. Het woord 'schakelfunctie' wordt bewust gebruikt; het houdt in dat in een omgevingsagenda in principe geen beleid wordt gemaakt (dat vindt plaats in omgevingsvisies), en ook geen uitvoering wordt gerealiseerd (in investeringen en projecten). De schakelfunctie houdt wel in dat:

- Een agenda van gedeelde opgaven van rijk en regio wordt ontwikkeld, met opgaven die als vliegwiel, aanjager of 'schakel' kunnen dienen voor de ontwikkeling van het landsdeel;
- Vanuit een integrale analyse van die opgaven

knelpunten en omissies op weg naar uitvoering worden gesignaleerd en (waar nodig) vertaald in aanvullende afspraken voor uitvoering;

- De aard en omvang van de omgevingsagenda altijd een afhankelijke is van de kwaliteit, actualiteit en compleetheit van al bestaande visies en uitvoeringstrajecten in een landsdeel. Daar waar visies en uitvoering naadloos op elkaar aansluiten is de omgevingsagenda beperkt van scope; daar waar grote gaten in dit raamwerk zitten, vervult de omgevingsagenda een veel stevigere rol, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuw beleid of een ontbrekende uitvoering te agenderen (maar zonder de rol van beleidsontwikkeling en/of uitvoering zelfstandig over te nemen).

Een omgevingsagenda vormt in deze opvatting een gebiedsgerichte, integrale agenda van door rijk én regio gedeelde opgaven die voortvloeien uit nationale, provinciale en regionale visies (daar waar de 'overlap' zit), en met aanvullende afspraken die bestaande uitvoeringsafspraken verbeteren of nieuwe uitvoeringsafspraken agenderen.

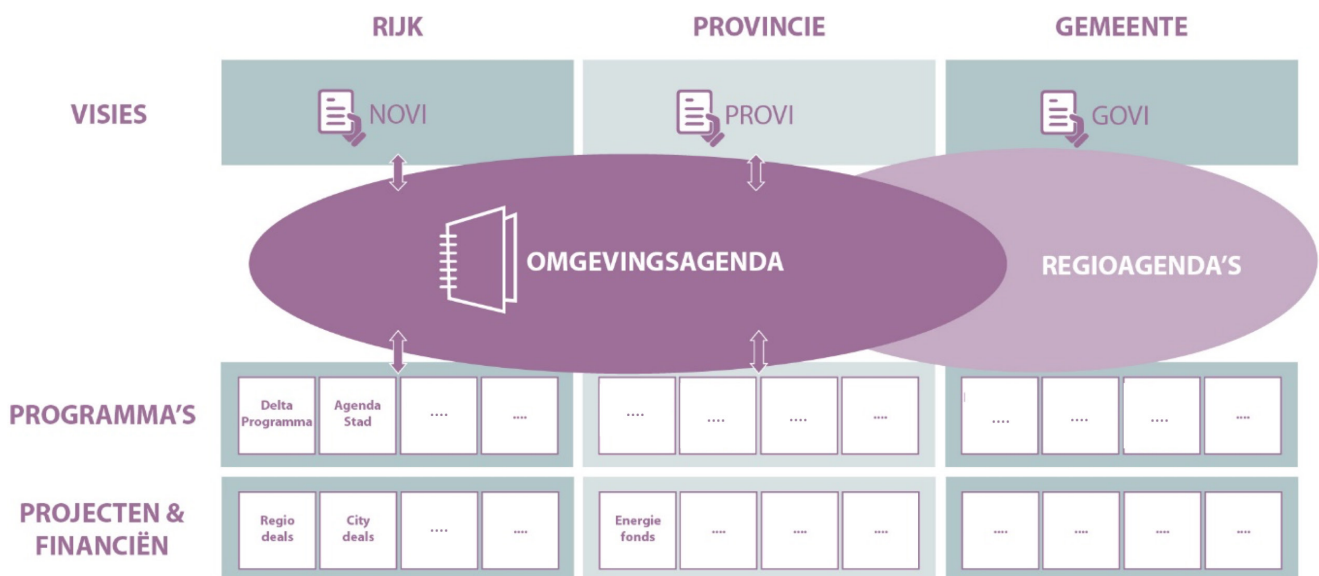
Maatwerk

Deze schakelfunctie betekent dat een omgevingsagenda per definitie staat voor maatwerk. Bij elk landsdeel hoort een andere omgevingsagenda; anders

qua scope, omvang en inhoud, maar gelijk in de meerwaarde die dit instrument vervult ten opzichte van alle andere instrumenten van beleid en uitvoering. Om deze reden besteden we in onze aanbevelingen voor de procesarchitectuur veel aandacht aan een goede positionering van de omgevingsagenda bij de start van de ontwikkeling daarvan, door een aantal strategische keuzes te maken. En om die reden beschrijven we niet één raamwerk voor deze procesarchitectuur, maar geven we aanbevelingen over specifieke onderdelen of aspecten van een omgevingsagenda. Het is aan het unieke samenspel tussen rijk en regio in elk landsdeel om deze aanbevelingen als checklist te benutten in de ontwikkeling van een eigen positionering en aanpak.

Handelingsperspectief

In vergelijking met de eerdere generaties gebiedsagenda's zullen omgevingsagenda's vooral hun bestaansrecht moeten ontlenen aan het bieden van meer handelingsperspectief (aan de verbinding van visies richting de uitvoering). Om dat te bereiken wordt vaak benadrukt dat daarvoor selectiviteit en focus nodig zijn. In onze optiek kunnen deze selectiviteit en focus twee vormen aannemen: 1) in de selectie van een beperkt aantal gedeelde opgaven waar rijk en regio prioriteit aan geven boven andere opgaven, en/of 2) in de selectie van de afspraken die invulling geven aan de schakelfunctie van omgevingsagenda's tussen visies



Figuur 2 Positionering van de nieuwe Omgevingsagenda als 'schakel' in relatie met andere instrumenten

en uitvoering. In de laatste optie is het niet erg dat een bredere set van gedeelde opgaven wordt opgenomen in een omgevingsagenda; de aanvullende afspraken geven dan richting. Omdat beide vormen van focus mogelijk zijn, bevelen we in onze procesarchitectuur aan om vooraf al uit te werken welk type opgaven en welk type afspraken meerwaarde hebben om in een omgevingsagenda op te nemen. De kracht van een omgevingsagenda zit ons inziens voor een belangrijker deel in de kwaliteit van de synthese, dan in de kwaliteit van de verdieping op onderdelen.

Gedeeld eigenaarschap

De meerwaarde van een omgevingsagenda als schakel tussen beleid en uitvoering én in een vorm die maatwerk biedt per landsdeel kan ons inziens het beste worden bereikt als deze in gedeeld eigenaarschap wordt ontwikkeld. De Minister van BZK is weliswaar stelselverantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, waaronder het instrument omgevingsagenda's, maar in de verdere uitwerking zijn rijk en regio gelijkwaardige partners. Een omgevingsagenda is daarmee evenveel een 'uitwerking' van de NOVI als van de provinciale omgevingsvisies in een landsdeel. Beide visies binden alleen de eigen overheid en staan in een horizontale verhouding tot elkaar (met uitzondering van de doorwerking die bijvoorbeeld via regels plaatsvindt). En uitvoeringsafspraken zijn pas afspraken als rijk én regio deze gezamenlijk willen maken. Deze horizontale sturingsfilosofie versterkt daarmee ook het appèl op opgavegericht werken door rijk en regio, waarbij alleen de gedeelde opgaven bepalend zijn voor de samenwerking en niet gebieds- of institutionele grenzen. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) pleitte in haar advies 'De som der delen' ook voor 'meer actieve betrokkenheid van het Rijk in de regio', waarbij beide 'als gelijkwaardige partners' aan de gedeelde opgaven werken.

Status

Het sluitstuk op de positionering van omgevingsagenda's is de formele status ervan. De bij de start te maken strategische keuzes over de positionering en het gewenste maatwerk per landsdeel zijn ons inziens bepalend voor die status. Een omgevingsagenda kan

een formeel-juridische status krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een vrijwillig programma op basis van de Omgevingswet. Die status kan behulpzaam zijn als rijk en regio ervoor kiezen de omgevingsagenda een stevige rol te geven in de 'uitwerking' van beleid met aanvullende en richtinggevende beleidskeuzes en maatregelen (denk aan beleidskeuzes over verstedelijkingsrichtingen die niet in omgevingsvisies zijn vastgelegd en afhankelijk zijn van landsdelige afwegingen). Maar het kan ook anders. Bij een primaire rol van de omgevingsagenda als 'schakelfunctie' tussen visies en uitvoering kan ook een bestuurlijke status in de vorm van een bestuursconvenant een goede optie zijn. In onze aanbevelingen voor de procesarchitectuur bevelen we aan om positionering, maatwerk én status in elk geval consistent te laten zijn, en hierin gezamenlijk bewuste keuzes te maken. Kerngedachte daarbij is dat de overheden die de omgevingsagenda vaststellen zich eraan committeren dat de afspraken die in een omgevingsagenda worden opgenomen, zullen worden doorvertaald en verankerd in de verschillende uitvoeringsprogramma's en -trajecten.

3.2. **Naar een nieuwe omgevingsagenda**

Raamwerk voor een aanpak: drie fasen en twee werksporen

Het ontwikkelen van een omgevingsagenda vraagt in elk landsdeel om maatwerk. Als raamwerk voor een aanpak maken we onderscheid in drie fasen die cyclisch doorlopen kunnen worden (zie figuur 3.1). In elk van deze fasen onderscheiden we een inhoudelijk spoor en een processpoor. De fasen zijn:

- **Fase 1: Positionering en governance**
Een goed begin is het halve werk. Daarom is het goed te starten met een helder en gedeeld beeld over de positionering en governance van een omgevingsagenda. Door een start te maken met het eindbeeld voor ogen zijn de volgende fasen gemakkelijker en sneller te doorlopen;
- **Fase 2: Van visie naar opgaven**
De tweede fase gaat over de ontwikkeling van een gedeeld perspectief op het landsdeel met een vertaling daarvan in een aantal gedeelde opgaven waarop rijk en regio willen samenwerken;

- **Fase 3: Van opgaven naar afspraken**
De laatste fase is gericht op het komen tot acties en afspraken - in aanvulling op al bestaande acties en afspraken - die invulling geven aan de schakelfunctie van de omgevingsagenda. Hierbij horen ook de doorkijk naar de wijze van samenwerking ter uitvoering van de omgevingsagenda.

We zien deze drie fasen in een cyclisch proces, waarbij de verschillende fasen invloed hebben op elkaar. Zo kan de voorlopige positionering en governance ook weer aangescherpt worden vanuit uitgewerkte opgaven en kan een beeld van al lopende afspraken ook de selectie van opgaven beïnvloeden. Het cyclische karakter geldt ook na afronding van een eerste omgevingsagenda; deze cyclus kan periodiek (bijvoorbeeld elke twee jaar) doorlopen worden om opgaven en/of afspraken te actualiseren.



Figuur 3.1. Globale procesarchitectuur: drie fasen en twee werksporen om te komen tot een omgevingsagenda.

Kiezen voor een korte of lange route?

Het is mogelijk deze cyclus in een korte of lange route te doorlopen, afhankelijk van de specifieke wensen, de stand van zaken in visievorming en uitvoering en de beschikbare capaciteit in elk landsdeel.

In de korte route (met een doorlooptijd van een jaar) is al veel voorwerk gedaan (bijvoorbeeld bij eerdere onderzoeks- en visietrajecten), of zijn de provinciale omgevingsvisies recent en in een intensief proces met stakeholders vastgesteld. Hierdoor kan al vrij snel een voorselectie van opgaven worden gemaakt die in een beperkt proces bij diverse partijen kan worden getoetst en aangescherpt. Als ook al een overzicht van alle bestaande acties en afspraken beschikbaar is, kan snel de focus worden gelegd op de eventuele aanvullende afspraken.

In de lange route (met een doorlooptijd van twee jaar) ontbreekt nog een gedeeld perspectief op de ontwikkeling van een landsdeel en bestaan nog veel vragen bij de aard en omvang van belangrijke opgaven. Dan is het nodig eerst te kiezen voor een uitgebreider proces van onderzoek en samenwerking om vervolgens gezamenlijk tot een selectie van gedeelde opgaven en aanvullende afspraken te komen. Deze lange route kan geschikt zijn als er bijvoorbeeld geen actuele visies beschikbaar zijn, of als nog wordt gewerkt aan een actualisering daarvan.

Nu de ontwerp-NOVI – inclusief alle verdiepingrapporten en regionale bijdragen daaraan – en veel provinciale omgevingsvisies actueel zijn, kunnen we ons voorstellen dat in veel landsdelen met een korte route wordt gestart. Ook capaciteitsoverwegingen bij rijk en regio spelen daarbij in de praktijk vaak een rol. Maar afhankelijk van de specifieke situatie en keuzes over de positionering van de omgevingsagenda kunnen er ook argumenten zijn voor een langere route.

Werken aan een vernieuwingsopdracht

Werken aan een omgevingsagenda vraagt om vernieuwing vanuit meerdere invalshoeken. Om te beginnen is het een proeve van echt opgavegericht samenwerken, dat wil zeggen over grenzen van organisaties,

sectoren en gebieden heen. En werken als één overheid. De toenemende complexiteit en samenhang van de opgaven vraagt daarbij ook om een sterkere integrale en gebiedsgerichte benadering. Dat vraagt weer andere (ook informele) overlegstructuren tussen organisaties en vaak ook om cultuurverandering binnen organisaties. Veel kan hierin nog worden geleerd.

Het kan meerwaarde hebben als het ontwikkelen van een omgevingsagenda bewust wordt benut om deze vernieuwingsopdracht samen met elkaar in te vullen. Dat betekent dat niet alles in één keer lukt. De omgevingsagenda mag - en moet mogelijk zelfs - een sterk adaptief karakter hebben; niet alle opgaven hoeven op hetzelfde detailniveau te worden uitgewerkt, dilemma's die voortkomen uit analyses hoeven niet allemaal te worden opgelost, maar kunnen ook geagendeerd worden voor nadere uitwerking. Een eerste omgevingsagenda zou dan ook nog een experimenteel karakter kunnen hebben waarbij de afstemming tussen met name Rijk en regio's centraal staat, het samenwerken als één overheid. Op termijn kan het echter een steeds sterker, inhoudelijk programma worden waarbij de integrale opgaven centraal staan en de organisaties (ook externe) daarover snel en gemakkelijk schakelen.

Aanbevelingen en tips per fase

Op basis van de leerervaringen uit de pilot Omgevingsagenda Oost, geven we hieronder enkele aanbevelingen en tips om te komen tot een effectieve omgevingsagenda. Deze aanbevelingen en tips geven geen alomvattende aanpak; het is een selectie van belangrijke elementen die gebruikt kan worden als checklist om de plannen van aanpak in andere landsdelen te toetsen en te verrijken.

Hieronder staat een 8-stappenplan van aanbevelingen om tot een omgevingagenda te komen, gebaseerd op de pilot Omgevingsagenda Oost.

Fase 1: Positionering en governance

- 1 Expliciteer de positie en uitgangspunten van de omgevingsagenda
- 2 Vertaal de gekozen uitgangspunten in een productbeeld
- 3 Maak een keuze over de wettelijke status en invulling van de governance
- 4 Leg vanaf de start de leerervaringen vast, zowel op inhoud als proces

Fase 2: Van visie naar opgaven

- 5 Start bij visies die er al zijn en stel criteria op voor het type opgaven
- 6 Organiseer een dialoog om van visie naar opgaven te komen

Fase 3: Van opgaven naar afspraken

- 7 Inventariseer eerst bestaande afspraken en verken type aanvullende afspraken
- 8 Kies een passende vorm van governance voor de vervolgfase

Tips:

FASE 1:

- Leg de positionering vast op directuurniveau
- Zorg voor de juiste competenties in het kernteam
- Organiseer voldoende commitment en capaciteit

FASE 2:

- Gebruik NOVI en POVI's als gelijkwaardige basis en vertrekpunt
- Werk opgaven uit in duo's of trio's van rijk én regio
- Maak er een adaptieve en dynamische agenda van

FASE 3:

- Publiceer ook in digitale vorm
- Geef private partijen en maatschappelijke organisaties een sterkere rol
- Voeg 'trendwatching' toe in de uitvoering



OMGEVINGSAGENDA

o Bestuurlijke samenvatting

1 Inleiding

Een omgevingsagenda voor Oost-Nederland
Meerwaarde en positionering Omgevingsagenda
Samenwerkingsprincipes

2 Perspectief op Oost-Nederland 2040

Kwaliteiten
Trends en Ontwikkelingen
Oost-Nederland in 2040

3 Omgevingsopgaven

Netwerkracht stedelijke regio's en robuuste vervoerscorridors

4 Samenwerking en uitvoering



3 Omgevingsopgaven

Opgave _____



Gezamenlijke doelen

-
-
-

Toelichting op de opgave

..... integraal, gebiedsgericht,
dilemma's (!)

Lopende samenwerkingstrajecten

Rijk – regio

-
-

Selectie van regionale trajecten

-
-

Aanvullende afspraken

-
-



Aanbeveling 1:

Expliciteer de positie en uitgangspunten van de omgevingsagenda

Aanbeveling 2:

Vertaal de gekozen uitgangspunten in een productbeeld

Aanbeveling 3:

Maak een keuze over de wettelijke status en invulling van de governance

Aanbeveling 4:

Leg vanaf de start de leerervaringen vast, zowel op inhoud als proces



Fase 1: Positionering en governance

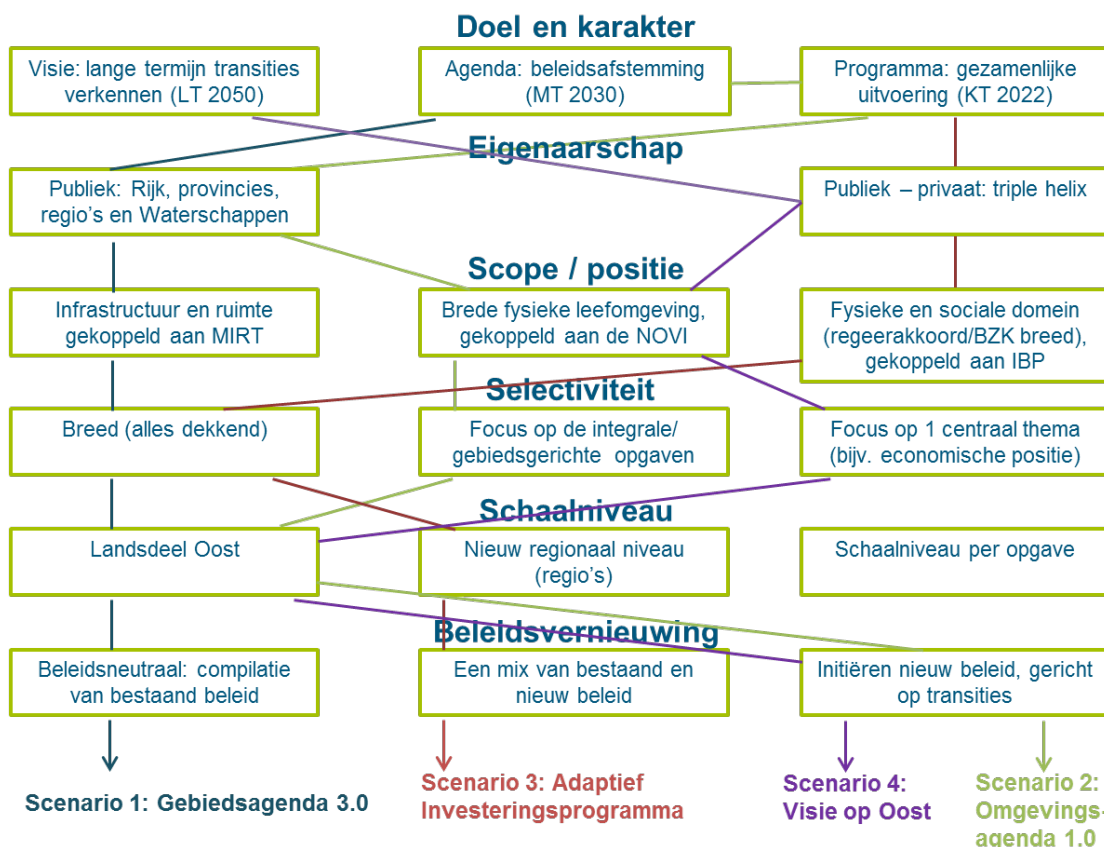
Aanbeveling 1: Expliciteer de positie en uitgangspunten van de omgevingsagenda

Een eerste stap is het ontwikkelen van een gedeeld beeld bij alle betrokken partijen over wat de omgevingsagenda wel en wat het niet is. Helderheid hierover helpt het vervolgproces. Dit kan vorm krijgen door een aantal strategische keuzes uit te werken (bijvoorbeeld in de vorm van een keuzeraam, zie voorbeeld in fig 3.3). Voorbeelden van strategische keuzes zijn:

- **Doel en karakter:** maken we een visie, een agenda of een programma?
- **Eigenaarschap:** is het een publieke agenda, of een publiek-private agenda?
- **Scope van de opgaven:** met een beperkte of brede definitie van de fysieke leefomgeving?
- **Mate van selectiviteit:** streven we naar volledigheid of naar een sterke of beperkte focus?

- **Schaalniveau:** kiezen we voor een schaalniveau, of hangt het schaalniveau af van de opgaven?
- **Beleidsvernieuwing:** beperken we ons tot bestaand beleid of agenderen we ook nieuw beleid?

Op basis van de antwoorden op deze strategische keuzes kunnen verschillende scenario's voor een omgevingsagenda worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld variërend van een sterk visionaire, brede en op vernieuwing gerichte publiek-private agenda tot een selectievere, publieke uitvoeringsagenda van acties.



Figuur 3.2. Voorbeeld van een strategisch keuzeraam zoals gebruikt voor de pilot Omgevingsagenda Oost.

VOORBEELD UITGANGSPUNTEN PILOT OMGEVINGSAGENDA OOST

Na toepassing van het strategisch keuzeraam zijn in landsdeel Oost de volgende uitgangspunten vastgesteld:

Het doel van de omgevingsagenda is **beleidsafstemming (een agenda)** tussen de overheden, waarbij met een programma verbinding wordt gelegd tussen visie en projecten, acties etc. (samenhang door schalen heen);

Vanuit dit doel is de omgevingsagenda primair een **publiek-publiek document**. Bij het opstellen van de omgevingsagenda worden **private partijen** betrokken;

De scope van de omgevingsagenda is primair de **fysieke leefomgeving** met verbinding naar opgaven op andere domeinen. De focus ligt daarbij op **gezamenlijke integrale (gebieds)opgaven**; De omgevingsagenda kent een **mix van bestaand beleid en agendering voor nieuw beleid**.

Aanbeveling 2: Vertaal de gekozen uitgangspunten in een productbeeld

Het kan richting geven om de gekozen uitgangspunten meteen te vertalen in een productbeeld met een geannoteerde inhoudsopgave van de omgevingsagenda. Figuur 3.4 geeft een voorbeeld van zo'n productbeeld voor de pilot Omgevingsagenda Oost met een inhoudsopgave en een uitwerking van hoe de opgaven worden uitgewerkt in de omgevingsagenda.

Voor de uitwerking van de omgevingsopgaven is ervoor gekozen om in beeld te brengen:

1. Een kaartbeeld van het gebied waarin de opgave speelt;
2. De gezamenlijke doelen van rijk en regio bij de aanpak van deze opgave;
3. Een korte toelichting op de opgave, met aandacht voor een integrale beschrijving ervan;

4. Puntsgewijze opsomming van lopende samenwerkingstrajecten: 1) tussen rijk en regio en 2) relevante regionale trajecten;
5. De eventuele aanvullende afspraken die rijk en regio maken.

Aanbeveling 3: Maak een keuze over de wettelijke status en invulling van de governance

Een omgevingsagenda is niet één van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Dat betekent dat er een keuze is welke formele status de omgevingsagenda wordt gegeven. Onze aanbeveling is vooral om niet generiek en op voorhand voor alle omgevingsagenda's eenzelfde status te kiezen, maar deze keuze per landsdeel te maken. Op hoofdlijnen zijn er dan twee opties: 1) een bestuurlijke status, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant, of 2) een formele status als vrijwillig programma op basis van de Omgevingswet (met de eventuele verplichting tot het opstellen van een plan-milieueffectrapportage).

Bepalend voor deze keuze kan zijn vooral zijn hoe stevig de betekenis van de omgevingsagenda zal zijn als schakel tussen beleid en uitvoering. Als beleid en uitvoering in een landsdeel al grotendeels goed op elkaar zijn afgestemd, dan kan de status van een bestuurlijk convenant voldoende zijn om enkele aanvullende afspraken te maken. Maar daar waar belangrijke 'witte vlekken' worden geconstateerd en een omgevingsagenda wordt benut om deze ook in te vullen, kan de status van een vrijwillig programma worden overwogen. Bepalend voor deze keuze is ook de invulling van de democratische legitimatie, oftewel of een omgevingsagenda in de regio primair wordt gezien als een verantwoordelijkheid van het bestuur (gedeputeerden en wethouders) en/of van de politiek (staten en raden).

Ter uitwerking van een bewuste keuze over de wettelijke status wordt aanbevolen om in deze startfase ook alvast enkele voorlopige keuzen over de organisatie en governance te maken. Voorlopig omdat de aard en inhoud van de opgaven ook later nog invloed kunnen hebben op de organisatie en governance. In deze startfase gaat het vooral om de volgende onderwerpen:



Figuur 3.4. Voorbeeld van een inhoudsopgave en uitwerking van opgaven, voor de pilot Omgevingsagenda Oost.

- Organisatie** – een basisopzet bestaat uit de vorming van een kernteam (met ambtenaren uit de opdrachtgevende organisaties), een opdrachtgeversoverleg en een en een directeurenoverleg. Wat dat laatste betreft zijn in de pilot Omgevingsagenda Oost heel goede ervaringen opgedaan met een breed samengesteld en informeel directeurenoverleg met vertegenwoordigers van alle departementen, alle provincies en een selectie van vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen. Juist het informele karakter van dit overleg maakt het mogelijk om ook invulling te geven aan de vernieuwingsopdracht van een omgevingsagenda. Partijen aan tafel zijn in een informele setting meer bereid op zoek te gaan naar de manieren waarop een omgevingsagenda meerwaarde kan hebben ten opzichte van alle andere, al bestaande instrumenten;
- Bestuurlijk overleg** - hoewel inmiddels al meer bekend is over in welk bestuurlijk overleg een omgevingsagenda uiteindelijk wordt vastgesteld, is het zinvol tijdig stil te staan bij deze vraag. Naast het antwoord op deze vraag (bijvoorbeeld in het Strategisch Bestuurlijk overleg MIRT en/ of in een Bestuurlijk Overleg Leefomgeving in oprichting), hoort hierbij ook de vraag of en hoe wordt omgegaan met een eventuele behandeling van de omgevingsagenda in staten en raden. Het antwoord op deze vragen kan namelijk ook invloed hebben op het proces waarin de omgevingsagenda tot stand komt;
- Aanpassingscyclus** - het sterk adaptieve karakter van de omgevingsagenda maakt dat afspraken moeten worden gemaakt over wanneer de agenda periodiek wordt geactualiseerd. Afhankelijk van de robuustheid van de

agenda kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de aanpassing van het visie- en opgavendeel (bijvoorbeeld elke twee of vier jaar) en de aanpassing van de acties en afspraken (bijvoorbeeld elk jaar). Ook de wettelijke status van de omgevingsagenda kan invloed hebben op de aanpassingscyclus die wordt gekozen.

Aanbeveling 4: Leg vanaf de start de leerervaringen vast, zowel op inhoud als proces

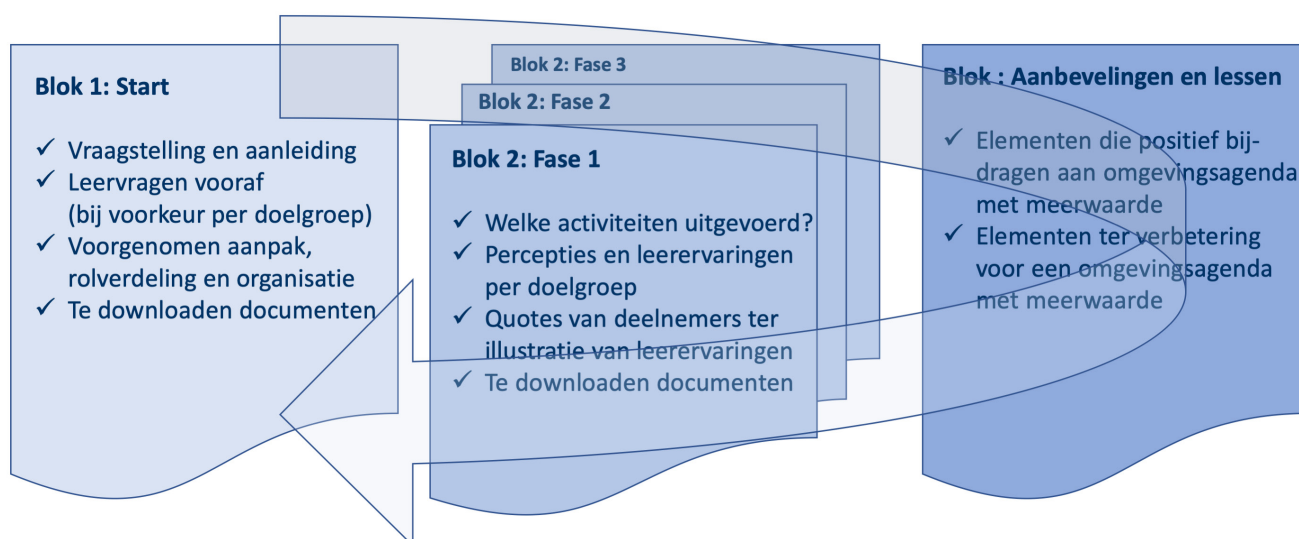
Het is onze ervaring dat zeker bij een eerste omgevingsagenda, het waardevol is om onderweg de leerervaringen op te halen, met elkaar te delen en vast te leggen. Dit heeft drie doelen:

1. Tijdig reflecteren kan scherpte brengen in het proces waardoor eventuele interventies ook tijdig ingezet kunnen worden om het proces bij te sturen;
2. Aandacht voor leren kan de vernieuwingsopdracht expliciet maken en daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van een omgevingsagenda die ook meerwaarde heeft voor alle partijen;
3. De leerervaringen kunnen gebruikt worden voor andere landsdelen die bezig zijn met het opstellen van een omgevingsagenda.

Een traject om parallel aan het reguliere werk aandacht te geven aan leren, hoeft niet veel extra inspanning te kosten. Het start met de bewustwording van de waarde ervan. Een minimaal scenario is om tijdens

diverse sessies en overleggen expliciet aandacht te vragen voor 'wat goed gaat' en 'wat beter kan'. Door de opbrengst hiervan direct vast te leggen en te delen met alle betrokken kan 'on the job' worden geleerd. In een uitgebreider scenario kunnen ook aparte leersessies voor diverse doelgroepen worden gepland, waarin tussentijds expliciet wordt stilgestaan bij leerervaringen, mogelijke risico's in inhoud en proces en bij verbeteracties en interventies die tijdens het maken van een omgevingsagenda kunnen worden ingevoerd.

Het vastleggen van leerervaringen kan met behulp van een 'learning history'. Dit bevat een overzicht van de reflecties en leerervaringen van alle doelgroepen die aan een omgevingsagenda werken (kernteamleden, directeuren, bestuurders, externe partijen etc). In figuur 3.5 is als voorbeeld het format uitgewerkt dat is benut bij de learning history voor de pilot Omgevingsagenda Oost. Om de resultaten van de learning history permanent beschikbaar te hebben, verdient het aanbeveling om deze via een digitaal platform te ontsluiten. Tijdens de pilot Omgevingsagenda Oost is de learning history ontsloten via het Leerplatform MIRT (www.leerplatformmirt.nl).



Figuur 3.5. Voorbeeld van een format voor het opstellen van een 'learning history'.

In aanvulling op deze aanbevelingen hebben we nog de volgende **praktische tips** voor deze fase:

- Laat de resultaten van de strategische keuzes over de positionering van de omgevingsagenda al bij de start van het proces **vaststellen, minimaal op directeureniveau**. Hoewel ook deze uitgangspunten nog tijdens het proces kunnen worden bijgesteld, geeft een vroegtijdige verankering houvast aan het kernteam bij de uitvoering van de eerste werkzaamheden, qua inhoud en proces;
- Zorg voor de **juiste competenties in het kernteam**: verbindend kunnen werken (ook richting de eigen organisatie), met strategisch vermogen, natuurlijk gezag en praktische resultaatgerichtheid;
- Organiseer **voldoende commitment en capaciteit**, zowel interdepartementaal als in de regio, aansluitend bij het ambitieniveau en het plan van aanpak.



AANBEVELING 5:

Start bij visies die er al zijn en stel criteria op voor het type opgaven

AANBEVELING 6:

Organiseer een dialoog om van visie naar opgaven te komen



Fase 2: Van visie naar opgaven

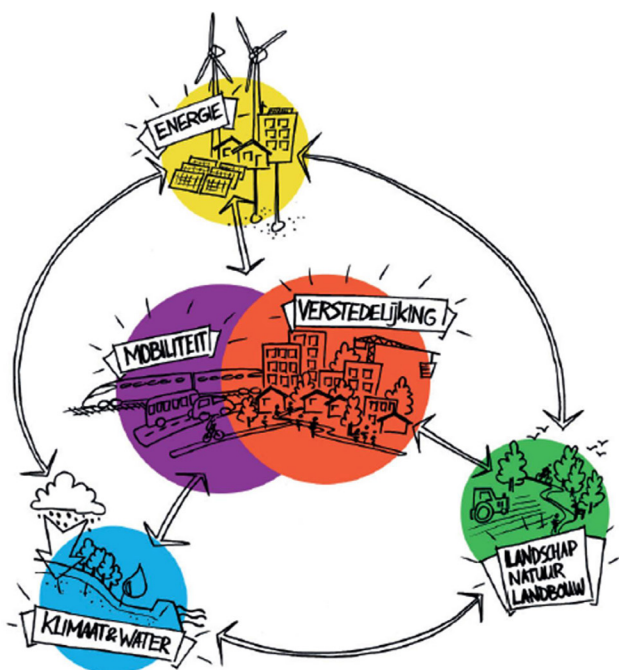
Aanbeveling 5: Start bij visies die er al zijn en stel criteria op voor het type opgaven

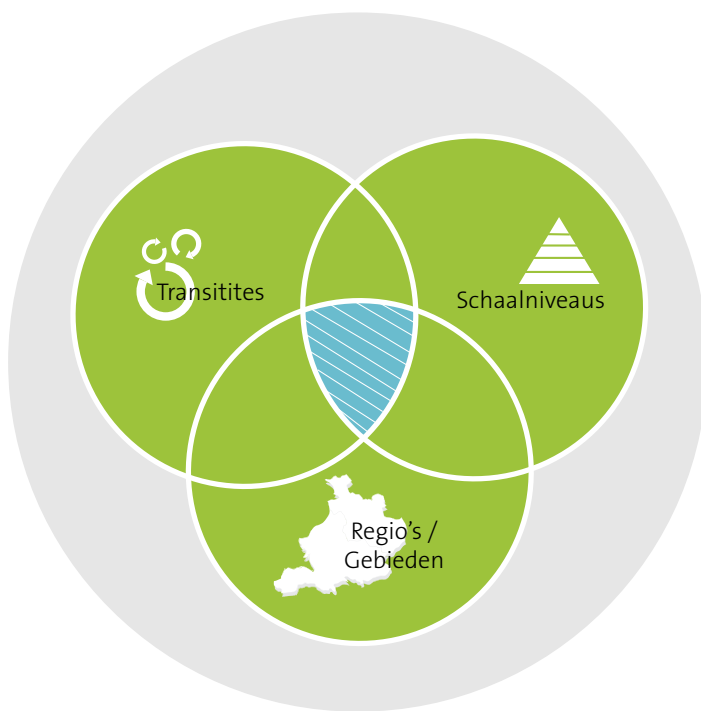
In veel landsdelen zijn veel visies al ontwikkeld of in ontwikkeling. Afhankelijk van de te kiezen route (kort of lang, zie paragraaf 3.1) bevelen we aan om vooral eerst te benutten wat er al voorhanden is. Een omgevingsagenda is geen nieuwe beleidsvisie, en zou dan ook primair op basis van bestaande bronnen ontwikkeld moeten kunnen worden. Inventariseer daarom welke visies van rijk en regio er zijn, welke opgaven daarin geagendeerd worden en welke opgaven in alle visies overlappen. Steek vervolgens vooral tijd en energie in de kwaliteit van de synthese, bijvoorbeeld door het inzetten van ontwerpend onderzoek en/of 'versnellingsdagen', om tot een gedeelde agenda van opgaven te komen.

Het kan in de praktijk lastig zijn om met verschillende partijen tot een goede, gedragen selectie van opgaven te komen. Vooral omdat elke partij zijn of haar opgave graag in de omgevingsagenda wil terugzien. Een omgevingsagenda is echter geen optelsom van alle

opgaven, maar wil richting kunnen geven aan de uitvoering en vooral eventuele ontbrekende elementen in de schakel tussen beleid en uitvoering kunnen invullen. Daarom bevelen we aan om in deze fase in conceptuele zin stil te staan bij de vraag welke typen opgaven in een omgevingsagenda thuishoren.

In de pilot Omgevingsagenda Oost is de poging gedaan die opgaven te selecteren die als 'vliegwiel' kunnen fungeren voor een versnelde, integrale ontwikkeling van het landsdeel als geheel (zie figuur 3.6). Opgaven met een vliegwiel functie zijn dan opgaven 1) waarin meerdere transities samenkomen, 2) die op meerdere schaalniveaus hun uitwerking hebben, 3) die om een gebiedsgerichte aanpak vragen en 4) waar rijk en regio op willen samenwerken. Dit heeft geleid tot een selectie van negen opgaven die samen ook niet gebiedsdekkend zijn. Hoewel veel van deze opgaven ook op lokaal niveau hun uitwerking hebben, zijn hierdoor geen opgaven geselecteerd die alleen op lokaal niveau kunnen worden aangepakt. De keuze om vooral omgevingsopgaven op te nemen die als 'vliegwiel' kunnen werken voor andere opgaven, heeft de selectiviteit en focus bevordert, al blijft de vraag of dit nog scherper had gekund. In elk geval heeft dit geleid tot integraal geformuleerde omgevingsopgaven die niet meer sectoraal, dan wel naar schaalniveau zijn ingedeeld, of zijn in te delen. Deze werkwijze vergroot ook de kans op echt 'opgavegericht samenwerken'.





SELECTIVITEIT OMGEVINGSOPGAVEN

Als 'vliegwiel' voor ontwikkeling

- waar meerdere transitieën samenkomen
- waar schaalniveaus moeten worden verbonden
- die om een gebiedsgerichte aanpak vragen
- waar rijk en regio op willen samenwerken

Figuur 3.6. Voorbeeld van een conceptuele uitwerking voor de selectie van opgaven in een omgevingsagenda.

Aanbeveling 6: Organiseer een dialoog om van visie naar opgaven te komen

Een gedragen selectie van opgaven in een omgevingsagenda vraagt maatwerk in het samenwerkingsproces. Een selectie in 'te kein comité' kan het draagvlak voor de keuze beperken. Een selectie die volledig open en opnieuw begint, kan onvoldoende recht doen aan het werk dat al is verricht in de omgevingsvisies van rijk en regio waarin opgaven al zijn verkend en opgenomen. Belangrijk is vooral dat hierin voor elk landsdeel een bewuste keuze wordt gemaakt.

Op basis van de gekozen uitgangspunten over positionering en een eerste conceptuele uitwerking van het type opgaven kan een (gebieds)dialogoog worden georganiseerd om tot een gedeelde visie én opgaven te komen. De selectie van deelnemers aan deze dialoog (naar aard en aantal) moet passen bij de gekozen positionering (bijvoorbeeld bij een sterk publiek-publieke of publiek-private agenda). De (gebieds)dialogoog kan vele vormen aannemen, variërend van werksessies of verdiepingssessies (per gebied, thema of opgave) tot uitgebreidere versnellingsdagen (24-uurssessies) - of weken. Op basis van de leerervaringen bij de pilot Omgevingsagenda Oost zijn in elk geval belangrijke

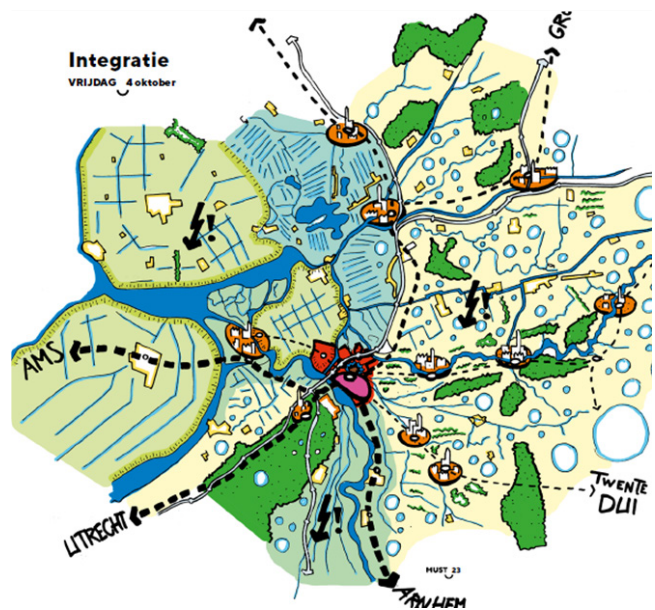
succesfactoren:

- Goede inhoudelijke voorbereiding door al in beeld te hebben wat mogelijke gedeelde opgaven zijn;
- Een korte en krachtige aftrap over de gekozen uitgangspunten / meerwaarde voor de omgevingsagenda en over het type opgaven die in de dialoog gezamenlijk verkend worden;
- Een evenwichtige mix van generalisten / strategen en experts op thema's en/of gebieden;
- Organiseren van interactie met directeuren en/of bestuurders (bijvoorbeeld aan het einde van sessies) om vragen, discussiepunten en dilemma's ter plekke een stap verder te brengen;
- Wervend en beeldend vormgeven van de tussenresultaten, zodat een gemeenschappelijke taal kan ontstaan.

Dialogo in de vorm van 'versnellingsweken'

In de pilot Omgevingsagenda Oost zijn goede ervaringen opgedaan met 'versnellingsweken'. Deze versnellingsweken hadden als doel het verdiepen en aanscherpen van de omgevingsopgaven en inzicht krijgen in de benodigde extra inzet van Rijk en regio voor de integrale aanpak van die opgaven. Een versnellingsweek is georganiseerd per omgevingsopgave, bijvoorbeeld voor de omgevingsopgave Klimaatbestendige groeiregio Zwolle en voor de omgevingsopgave Duurzame verstedelijking Arnhem-Nijmegen-Foodvalley. Tijdens de versnellingsweek van drie dagen zijn per dag 20 à 30 ambtenaren van de regio, waterschappen, provincies, RWS, I&W, BZK, EZK, LNV en OCW drie dagen aan de slag gegaan: 2 dagen verdiepen van de opgaven met strategen en vakspecialisten en op de 3e dag voorstellen voor aanvullende afspraken ontwikkelen, samen met strategen en directeuren.

Met behulp van ontwerpend onderzoek is een gedeeld beeld ontstaan bij de aanwezigen over de mogelijke synergie en uitdagingen en dilemma's tussen verschillende opgaven in een gebied. Bijvoorbeeld hoe kunnen we met een duurzame mobiliteit de ruimtelijke groei faciliteren? Of wat is er nodig om de verstedelijking op klimaatbestendige wijze te accommoderen? Vervolgens is gekeken welke extra inzet – bovenop al lopende trajecten – nodig is om knelpunten of kansen op weg naar de uitvoering beter te benutten. De aanwezigheid van de directeuren op de laatste dag bleek cruciaal voor het prioriteren van acties en het creëren van commitment voor het maken van de aanvullende afspraken. De versnellingsweken hebben zo bijgedragen aan een beter inzicht in specifieke opgaven, aan een actievere betrokkenheid van stakeholders en aan een versnelling in de besluitvorming over welke aanvullende afspraken nodig zijn.



Afbeelding: Voorbeeld van een resultaat van de versnellingsweek voor de uitwerking van de opgave 'Klimaatbestendige groeiregio Zwolle', Must, 2019

In aanvulling op deze aanbevelingen hebben we nog de volgende **praktische tips** voor deze fase:

- Gebruik de NOVI en de provinciale omgevingsvisies als een **gelijkwaardige basis en vertrekpunt** voor een eerste gedeelde visie op het landsdeel en voor een eerste overzicht van gedeelde opgaven. Scherp deze basis vervolgens aan met andere visies van publieke en/of private partijen;
- Opgaven kunnen verder worden uitgewerkt en verdiept door **ambtelijke duo's of trio's** van rijk én regio. Dit versterkt de samenwerking tussen rijk en regio en werkt bovendien goed in een efficiënte voorbereiding van de sessies in de (gebieds)dialogo;
- Maak van de omgevingsagenda een **adaptieve en dynamische agenda** die breed gevoed blijft worden door nieuwe initiatieven, trends en ontwikkelingen. Dat biedt ook ruimte in het proces om opgaven verder of juist minder ver uit te werken en ook kennisvragen en dilemma's niet 'weg te stoppen', maar juist te agenderen voor nadere uitwerking in een vervolgfase.



AANBEVELING 7:

Inventariseer eerst bestaande afspraken en verken type aanvullende afspraken

AANBEVELING 8:

Kies een passende vorm van governance voor de vervolgfase



Fase 3: Van opgaven naar afspraken

Aanbeveling 7: Inventariseer eerst bestaande afspraken en verken type aanvullende afspraken

Net als onze aanbeveling om vooraf na te denken over welk type opgaven in een omgevingsagenda thuis horen, is het ook zinvol na te denken over welk type afspraken in een omgevingsagenda meerwaarde hebben. Om de schakelfunctie goed in te vullen, zal een omgevingsagenda aan de ene kant richting moeten geven aan de uitvoering zonder al lopende uitvoeringstrajecten 'over te nemen', of 'in de weg te lopen'. Daarvoor is een eerste stap om in beeld te brengen welke uitvoeringstrajecten en -programma's al in uitvoering zijn. Met name die tussen rijk en regio, eventueel aangevuld met belangrijke regionale trajecten en programma's die relevant zijn om eventuele ontbrekende schakels tussen beleid en uitvoering te traceren. Het zorgvuldig in beeld brengen van 'wat al loopt', maakt scherper 'wat aanvullend nog nodig is'. Net als bij de opgaven gaat het hierbij niet om compleetheid van acties en afspraken, maar om een inventarisatie die kan onderbouwen welke aanvullende acties en afspraken tussen rijk en regio nodig zijn om de gedeelde opgaven aan te pakken.

De confrontatie van de opgaven met alle lopende trajecten en programma's kan tot de conclusie leiden dat een 'nieuwe' actie, traject of programma nodig is. Maar aanvullende acties en afspraken hoeven niet altijd volledig nieuw te zijn. Even waardevol is het als aandachts- of verbeterpunten worden meegegeven aan bestaande uitvoeringstrajecten en programma's. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om een ministerie (of andere organisatie) toe te voegen aan een al bestaande stuurgroep omdat daarmee de integraliteit of de inderdepartementale samenwerking verder wordt versterkt. Het kan ook gaan om het meegeven van een inhoudelijke agenda aan (MIRT)-onderzoeken of verkenningen die nog van start moeten gaan. Kerngedachte om te komen tot aanvullende acties en

afspraken is het opgabegegerichte werken; de integrale analyse en agendering van de gedeelde opgaven in een omgevingsagenda in combinatie met de inventarisatie van wat al loopt, is steeds bepalend voor wat aanvullend nodig is om de schakel tussen beleid en uitvoering voor het betreffende landsdeel verder te verbeteren.

In het samenwerkingsproces hoeven in deze fase niet op voorhand aparte sessies worden georganiseerd om te bepalen welke aanvullende acties en afspraken nodig zijn. In de pilot Omgevingsagenda Oost zijn ook de versnellingsweken benut om juist inhoudelijke uitwerking van de opgaven te combineren met het gesprek over wat aanvullend nodig is. Daarvoor was het wel nodig om directeurs van rijk en regio actief te laten deelnemen aan dat onderdeel van het programma (zie kader over versnellingsweken). Het is ook mogelijk om de duo's of trio's van rijk en regio die al aan de opgaven hebben gewerkt, ook door te laten werken aan de inventarisatie van bestaande en de analyse van aanvullende acties en afspraken. Dit kan goed werken omdat zo korte lijnen blijven bestaan met hun achterbannen en hierdoor uitwisseling kan plaatsvinden die in regulier overleg niet altijd tot stand komt (organisatiegrensoverschrijdend werken). Bovendien kan dit het eigenaarschap voor de omgevingsagenda als geheel vergroten.

Aanbeveling 8: Kies een passende vorm van governance voor de vervolgfase

Als zicht is ontstaan op de gedeelde visie en opgaven én op de acties en afspraken die aanvullend nodig zijn, is het goed een definitieve vorm te kiezen voor de sturing op de omgevingsagenda nadat een eerste versie wordt opgeleverd. Bij de start van het proces hebben we ook al aandacht gevraagd om al enkele voorlopige keuzes te maken over organisatie en governance. In de fase na vaststelling van een eerste omgevingsagenda

zullen vooral drie processen vorm moeten krijgen:

- Het **agenderen** van nieuwe en/of aanscherpingen in de gedeelde visie en opgaven, als nieuwe trends en ontwikkelingen daartoe aanleiding geven;
- Het **monitoren** van de voortgang in de gemaakte aanvullende acties en afspraken;
- Het **identificeren** van nieuwe aanvullende acties en afspraken die nodig zijn om de schakel tussen beleid en uitvoering verder te verbeteren (op basis van de resultaten van de eerste twee processen).

De invulling van de sturing en organisatie voor de vervolgfase vraagt ook om maatwerk per landsdeel. De aard en omvang van de gemaakte aanvullende acties en afspraken zullen in eerste instantie bepalend zijn voor de zwaarte ervan, naast het goed kunnen invullen van de genoemde drie werkprocessen. Belangrijk is wel dat rijk en regio vanuit een gelijkwaardige positie de sturing en organisatie invullen.

In aanvulling op deze aanbevelingen hebben we nog de volgende **praktische tips** voor deze fase:

- Om het voortrollende karakter van de omgevingsagenda te versterken, kan ervoor gekozen worden om deze ook **digitaal vorm te geven** (bijvoorbeeld in de vorm van een i-report / digitaal platform met interactieve mogelijkheden);
- Overweeg om **private partijen en maatschappelijke organisaties** een sterkere rol te geven in de uitvoering van de omgevingsagenda, bijvoorbeeld gekoppeld aan concrete aanvullende acties en afspraken (alliantievorming) of bij het identificeren van ontbrekende elementen op weg naar uitvoering (bijvoorbeeld in een dialoog over waar beleid en uitvoering niet goed aansluiten). In de praktijk is gebleken dat het lastig is om deze partijen al bij de ontwikkeling van de omgevingsagenda te betrekken (te abstract), maar in de vervolgfase ontstaan nieuwe kansen;
- Een spoor van '**trendwatching**' is in de pilot Omgevingsagenda Oost vooral beperkt tot de analyse van beschikbare bronnen (ook om redenen van prioriteit en capaciteit). Oorspronkelijk

was de opzet om dit spoor toekomstgerichter in te vullen met diverse actuele activiteiten en het betrekken van diverse, externe partijen. Overwogen kan worden om zo'n spoor juist in de uitvoering van de omgevingsagenda meer handen en voeten te geven, voor verdieping van de opgaven.

COLOFON

Dit rapport is opgesteld door Royal HaskoningDHV in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om de lessen uit de pilot Omgevingsvisie Oost te kunnen delen.

Voor dit rapport is gebruik gemaakt van de 'learning history' vanuit het project Omgevingsagenda Oost. Aanvullend is er gesproken met:

Vincent van der Werff (Ministerie Binnenlandse Zaken)

Februari 2020

Fred Van de Wart (Provincie Gelderland)

Bart Parmet (Provincie Overijssel)

Janneke Wessels (Provincie Overijssel)

Dick Bres (Ministerie Binnenlandse Zaken)

Arie Speulman (Ministerie Binnenlandse Zaken)

Janneke Wessels (Provincie Overijssel)

Marijn van der Wagt (Ministerie IenW)

Harry Boschloo (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat)

Kees Verspui (Cleantech Regio)

René Eisinga (Waterschap Rijn en IJssel)

Sander Band (Ministerie Landbouw Natuur en Visserij)

Saskia Engbers (Gemeente Zwolle)

Maarten Veeger (Gemeente Zwolle)

Roelien Nolte (Regio Twente)

Regina Oosting (Ministerie voor Infrastructuur en Waterstaat)

Edwin Ouwejan (Ministerie Economische Zaken)

TEKST:

Meike Kool

Pascal Lamberigts

Chantal Inia

Linda Bruin

VORMGEVING:

Mark van Rotterdam

DISCLAIMER

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.

Royal HaskoningDHV

Laan 1914 nr. 35

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T 088 348 20 00

E info@rhdhv.com

royalhaskoningdhv.com



@RHDHV_NL



facebook.com/royalHaskoningDHV