



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

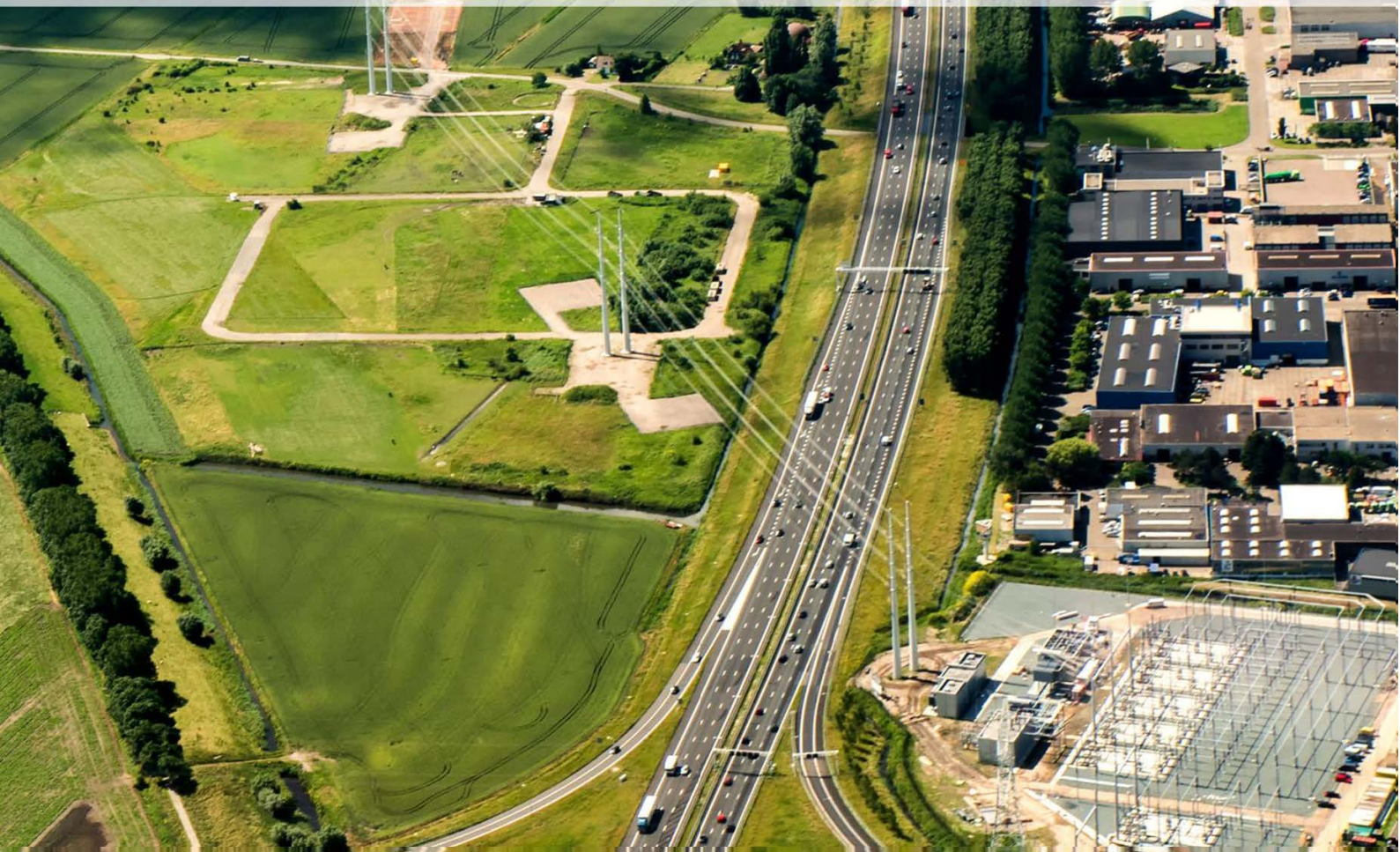
## Afstemming NOVI, POVI & MIRT Fase 2 - Adviesmemo

# Alles komt terecht in één meerschelijke ruimte

10 (herziene) Ontwerpvoorstellen ter versterking  
van de afstemming NOVI, POVI & MIRT

December 2018

Opgesteld door:  
Dr. Sander Lenferink & Prof.dr. Jos Arts  
M.m.v. Marijn van Geet, MSc. & Dr.ir. Wim Leendertse



**Colofon**

December 2018

Opgesteld door: Dr. Sander Lenferink, Prof. Dr. Jos Arts, Dr. Ir. Wim Leendertse & Marijn van Geet, MSc.

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

In opdracht van mr. O. van Sandick, Rijkswaterstaat

Met inhoudelijk belanghebbende Drs. P.M.M. Driessen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## 1. Inleiding

In deze adviesmemo worden 10 ontwerpvoorstellen gegeven gericht op het opstellen en uitvoeren van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Hierbij wordt ingegaan op de relatie met enerzijds de provinciale omgevingsvisies (POVI's) en gemeentelijke omgevingsvisies (GOVI's), en anderzijds met het uitvoeringsinstrumentarium, dat beschikbaar is via de Omgevingswet en het proces- en investeringskader van het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport).

Het startpunt van dit adviesmemo is een meerjarig onderzoek naar de relatie tussen beleid en uitvoeringsinstrumentarium. Dit onderzoek is opgedeeld in meerdere fasen. In Fase 1 is de relatie tussen de NOVI en het MIRT onderzocht op het nationale schaalniveau. Hiervoor is vooral onderzoek gedaan bij de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Fase 2 richtte zich op het onderzoeken van de relatie tussen provinciale beleidsvorming (in de POVI's) en het uitvoeringsinstrumentarium. De focus lag hierbij op de werkwijze binnen de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Friesland.

Dit adviesmemo is gebaseerd op het hierboven beschreven onderzoek en is bedoeld als afronding van fase 2. De resultaten uit interviews, documentenanalyse, focusgroepbijeenkomsten en workshops, welke onderdeel waren van het onderzoek, zijn verwerkt in deze memo. Het bouwt voort op de reeds verschenen onderzoeksrapporten (Lenferink & Van Geet, 2017, 2018) en het sluit in aan op het adviesmemo dat als afronding van fase 1 is opgesteld (Lenferink & Arts, 2017).

In dit adviesmemo voor fase 2 lopen we de 10 ontwerpvoorstellen uit het adviesmemo van fase 1 langs om zodoende 10 nieuwe verrijkte ontwerpvoorstellen te doen. Deze deels vernieuwde en herziene voorstellen reflecteren daarmee de inzichten die op het provinciale niveau zijn opgehaald inclusief de overige resultaten van fase 2. De aanbevelingen in dit adviesmemo moeten daarmee beschouwd worden als aanvullend op de bevindingen van het onderzoeksfase 1 (zie *Afstemming NOVI & MIRT Deel 1: Bevindingen en Adviesmemo; en Provinciale afstemming beleid en uitvoeringsinstrumentarium: bevindingen en conclusies*).

In dit memo geven we eerst een overzicht van de gehanteerde uitgangspunten. Vervolgens presenteren we een samenhangend ontwerp van 10 ontwerpvoorstellen. Tenslotte gaan we de 10 ontwerpvoorstellen één voor één langs.

### **Startnota “De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie”**

In februari 2017 verscheen de startnota van de NOVI ‘De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie’. Gezien de relevantie van de startnota voor dit onderzoek is ervoor gekozen in deze Adviesmemo, vanuit het perspectief van dit onderzoek, op de startnota te reflecteren.

De Nationale Omgevingsvisie is een eerste aanzet tot de integrale Rijksbeleidsvisie die onder de Omgevingswet zal worden geïmplementeerd. Het is een beleidsneutraal document dat de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving en hun opgaven beschrijft en met elkaar verbindt. Daarmee geeft de nota een sectorale afbakening van de fysieke leefomgeving, geeft het inhoud aan het begrip samenhang en geeft het inzicht in de spanningsvelden die kunnen ontstaan bij het oppakken van integrale opgaven. Dit laatste wordt onder meer gedaan aan de hand van vier strategische opgaven welke gebaat zijn bij een integrale, cross-sectorale aanpak (Ministerie IenM, 2017).

- *Naar een duurzame en concurrerende economie;*
- *Naar een klimaatbestendige en klimaat-neutrale samenleving;*
- *Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;*
- *Naar een waardevolle leefomgeving*

De uitwerking van de startnota tot een integraal strategisch beleidskader vraagt om nadere explicitering zowel inhoudelijk als met betrekking tot implementatie. De startnota definieert hiervoor meerdere vervolgstappen zoals het nader uitwerken van de geformuleerde opgaven en doelen, het in kaart brengen van spanningen en dilemma’s, het maken van beleidsafwegingen, de concrete vertaling in uitvoeringsinstrumentarium en het formuleren van rollen en verantwoordelijkheden.

De slag naar implementatie wordt in de startnota nog niet gemaakt. De lijn naar de uitvoering is daarmee nog minimaal. De uitspraken die worden gedaan over uitvoering baseren zich voornamelijk op de beleidscyclus uit het wetsvoorstel. Beleidsimplementatie zal daarbij gaan via (multi-)sectorale en gebiedspecifieke programma’s zoals het MIRT, inclusief instrumenten als regelgeving, financiering, samenwerking en vergunningverlening. Hier ligt een belangrijk raakvlak met dit onderzoek. Deze adviesmemo wordt daarom aangegrepen om de relatie met het uitvoeringsinstrumentarium nader uit te werken via 10 ontwerpvoorstellen.

*Box 1. De Startnota van de Nationale Omgevingsvisie (Ministerie IenM, 2017).*

## 2. Uitgangspunten

De 10 ontwerpvoorstellen zijn geschreven grotendeels vanuit dezelfde uitgangspunten als in het eerste adviesmemo. Wat betreft de beleidspraktijk zijn dat:

- Op het moment van schrijven is het ruimtelijke beleid in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgelegd.
- De NOVI wordt momenteel ontwikkeld als nieuw nationaal beleidskader en is nog niet inhoudelijk beschikbaar, maar zal het SVIR vervangen, waarmee er een mogelijkheid ontstaat om de afstemming met uitvoeringsprogramma's zoals het MIRT te versterken.
- De eerste lijnen voor de NOVI zijn, gedurende het uitvoeren van het onderzoek, verschenen in een Startnota 'De opgaven voor de nationale omgevingsvisie' (Ministerie van IenM, 2017) (zie Box 1) en een *Kabinetperspectief Nationale Omgevingsvisie* (Ministerie van BZK, 2018) (zie Box 2).
- Parallel aan de NOVI is ook de uitvoeringsprogrammering zoals het MIRT in ontwikkeling. In het kader van de Vernieuwing MIRT en de IBO MIRT zijn er aanpassingen doorgevoerd om het MIRT beter te laten inspelen en aansluiten op ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en ruimtelijke- en infrastructuurplanning in het bijzonder. Daarnaast zijn er andere uitvoeringsprogramma's met betrekking tot grote maatschappelijke opgaven zoals energie en woningbouw. In het najaar van 2016 zijn de nieuwe MIRT Spelregels verschenen.

Er zijn enkele conceptuele uitgangspunten. Deze hebben betrekking op de integratie van sectoren, beleidsdoelen en uitvoering:

- Eén van de uitgangspunten in de Omgevingswet en de NOVI is om het ruimtelijk beleid in haar gezamenlijkheid te benaderen. Dit impliceert een streven tot nadere integratie van sectoren in de ruimtelijke ontwikkeling.
- In dit onderzoek en in dit memo richten we ons op de mogelijkheden tot integratie van twee specifieke sectoren: ruimtelijke planning (zoals woningbouw, utiliteitsbouw, groenvoorzieningen) en infrastructuurplanning (ten behoeve van bijvoorbeeld openbaar vervoer, autoverkeer of vrachtverkeer).
- Centraal hebben we daarin het (bedrijfskundige) SARFIT model (Donaldson, 2006) als conceptueel denkmodel gezet gericht op afstemming (of fit) tussen de concepten strategie (beleid) en structuur (uitvoeringsinstrumentarium) ten behoeve van maximale performance. De manier waarop strategie en structuur op elkaar passen wordt daarin de 'fit' genoemd. Deze fit is bepalend voor de uiteindelijke performance vanuit de combinatie van beleid en uitvoeringsinstrumentarium.
- Omdat zowel beleid als uitvoeringsinstrumentarium constant in ontwikkeling zijn is de relatie tussen de twee dynamisch. Als gevolg hiervan is er geen sprake van *één fit*, maar van een *proces van fitting*. Zie voor een nadere beschrijving van het model de eerdere onderzoeksrapporten.
- Het vraagstuk van het afstemmen van beleid en uitvoeringsinstrumentarium is een fitting-vraagstuk. Dit betekent dat naast de inhoudelijke overwegingen rondom integratie (de 'wat'-vraag), integratie als proces kan worden vormgegeven met drie vragen: wanneer, hoe en wie? De combinatie van deze drie vragen kan in de praktijk tot verschillende scenario's voor integratie leiden met elk andere gevolgen voor strategie, structuur en fit.
  - o De wanneer-vraag gaat over de timing van de integratie. Tot wanneer wordt de integratie vastgehouden en (vanaf) wanneer wordt er sectoraal invulling gegeven aan initiatieven?
  - o De hoe-vraag betreft de manier waarop de verbinding wordt gelegd in de verticale integratie (tussen schaalniveaus) en in de horizontale integratie (tussen sectoren en tussen opgaven). Een belangrijke vraag is daarbij hoe een grotere mate van integratie bereikt kan worden?
  - o De wie-vraag gaat over wie de integratie moet initiëren, uitvoeren en bijsturen en welke partijen op welke wijze in het integratieproces betrokken moeten worden. De invoering van de Omgevingsvisies en de vernieuwing van het MIRT vergen een herbezinning op deze rolverdeling.

## Kabinetperspectief op de Nationale Omgevingsvisie

In oktober 2018 verscheen het kabinetperspectief op de Nationale Omgevingsvisie. Het kabinetperspectief omvat de richting waarin het beleid voor de fysieke leefomgeving zich zou moeten ontwikkelen. Het gaat daarbij om de ruimtelijk-functionele onderdelen en de milieucomponenten. In dit kabinetperspectief worden drie dossiers nader uitgelicht. Dit zijn:

1. Klimaatverandering en energietransitie. Er is ruimte nodig om de ambities met betrekking tot het klimaat te kunnen realiseren. Verduurzaming is noodzakelijk, waarbij het bijvoorbeeld nodig is om meer windmolens te plaatsen.
2. Verstedelijking. Er is sprake van toenemende files, toenemende drukte in het openbaar vervoer, en stijgende woningprijzen als gevolg van de verstedelijking. Woningbouw en mobiliteit moeten op elkaar afgestemd worden om bereikbaarheid en leefbaarheid te kunnen blijven garanderen.
3. Landbouw en landelijk gebied. Ook in het landelijk gebied moeten noodzakelijk transities worden doorgezet om voor te bereiden op de toekomst.

Met deze drie dossiers is ten opzichte van de kabinetsbrief over de nationale omgevingsvisie van 13 april 2018 (Ministerie BZK, 2018b) de prioriteit “Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland” weggelaten.

Naast de inhoudelijke perspectieven, hierboven al gegeven, bevat het kabinetperspectief ook een beschrijving van hoe er met behulp van de NOVI tot afwegingen gekomen kan worden. Hiervoor worden drie inrichtingsprincipes geformuleerd:

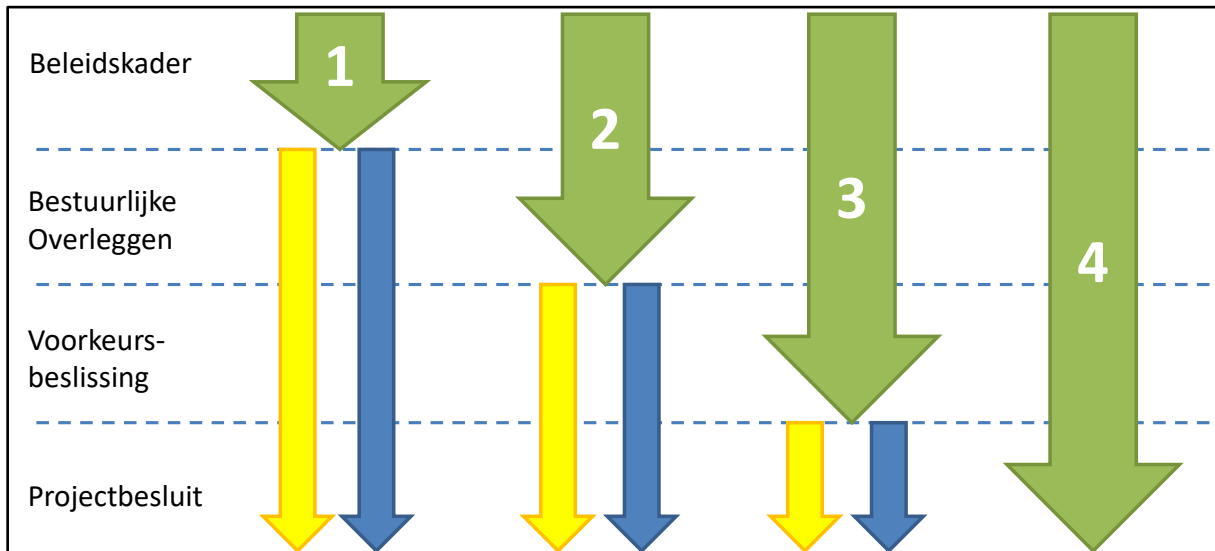
1. Combineren boven enkelvoudig (geïntegreerde plannen gaan boven enkelvoudige, sectorale plannen);
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal (verschillen tussen gebieden leiden tot andere afwegingen van belangen);
3. Afwentelen voorkomen (voorkomen dat schade optreedt heeft de voorkeur; afwenteling in plaats en tijd moet voorkomen worden).

Wanneer deze principes gecombineerd worden met de nationale belangen kan tot strategische nationale keuzes worden gekomen, waarmee vervolgens gebiedsgericht maatwerk kan worden geleverd.

*Box 2. Kabinetperspectief op de Nationale Omgevingsvisie (Ministerie BZK, 2018).*

### 3. Een vernieuwd samenhangend ontwerp

In het eerste adviesmemo werden verschillende scenario's geschetst aan de hand van onderstaande figuur (zie Figuur 1). De gedachte daarbij was dat integratie (de groene pijlen) vastgehouden kan worden tot op verschillende evaluatieve beslismomenten (Bestuurlijk Overleg, Voorkeursbeslissing, Projectbesluit). Daarna zou er vanuit de verschillende sectoren (de gele en blauwe pijlen) verder sectoraal invulling gegeven worden aan deze initiatieven. Voor een verdere beschouwing van de implicaties van de vier modellen wordt verwezen naar het eerste adviesmemo, Lenferink & Arts, 2017.



*Figuur 1. Vier scenario's voor integratie gerelateerd aan evaluatieve beslismomenten (Lenferink & Arts, 2017)*

Hoewel het figuur wat betreft integratie op zichzelf nog steeds overeind staat ontbreekt het meerlaagse karakter van ruimtelijke besluitvorming. De Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de planning van de fysieke ruimte. Met andere woorden, vooral de wie-vraag wordt niet behandeld in figuur 1. Daarom werken we in dit advies de wie-vraag verder uit aan de hand van onderstaand figuur (Figuur 2). We verbinden de 10 herziene ontwerpvoorstellen (zie het volgende hoofdstuk) aan dit figuur.

In het samenhangend ontwerp worden de verschillende lagen van de overheid onderscheiden: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Elk van deze lagen heeft haar eigen ruimtelijk beleid met respectievelijk de NOVI, de POVI en de GOVI. Het uitgangspunt hierbij zou moeten zijn, dat deze omgevingsvisies onderscheidend zijn maar wel afgestemd en samenhangend. Met andere woorden, ze bevatten een sterke richtinggevende en eigen visie (zie **Ontwerpvoorstel 1**).

De eigen visies kunnen worden gecombineerd in gezamenlijke omgevingsagenda's (zie **Ontwerpvoorstel 2**). In deze omgevingsagenda's worden gezamenlijke opgaven benoemd en wordt een proceskader gegeven. Op basis van de onderscheidende omgevingsvisies wordt de agenda vormgegeven, die daarmee ook door en tussen de overheidslagen werkt. Het vormt als het ware een lintje om de visies en ambities, op basis van gezamenlijke opgaven. Om deze omgevingsagenda's te kunnen vormgeven kan een Omgevingsonderzoek worden uitgevoerd (analoog aan het reeds bestaande MIRT Onderzoek – zie **Ontwerpvoorstel 3**). Dit Omgevingsonderzoek kan ingezet worden om de gezamenlijke opgaven te verkennen of verder te expliciteren. Daarmee staat het Omgevingsonderzoek in dienst van de nadere uitwerking van de gezamenlijke opgaven richting programma's en projecten.

De omgevingsagenda kan meerdere programma's voeden. Deze programma's kunnen gebieds- en/of thema-gericht zijn en starten vanuit de notie dat opgaven gedeeld zijn. De programma's geven uitvoering aan een deel van de agenda, waar verondersteld wordt dat synergie kan worden behaald uit integratie. De programma's kunnen sectoraal van origine zijn, maar zijn in staat om belangen uit andere sectoren

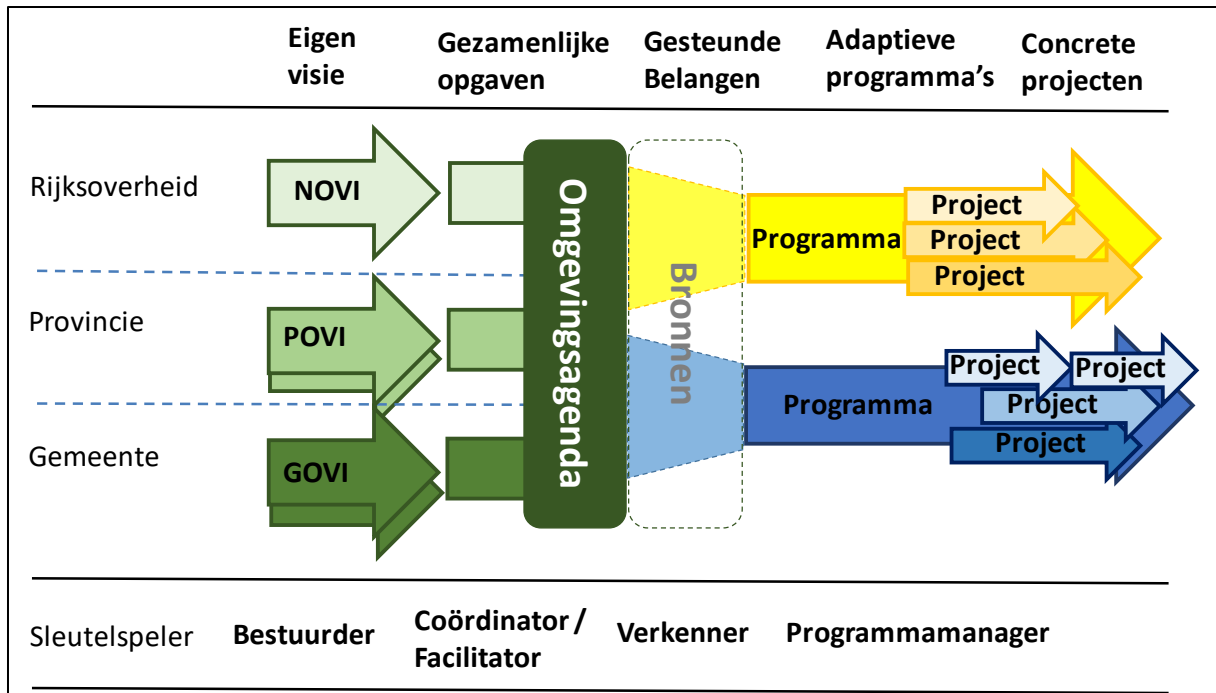
te koppelen. Via deelbesluiten kan in de verkenningsfase richting worden gegeven aan een programma (zie **Ontwerpvoorstel 4**). Programma's vertegenwoordigen en bedienen (meerdere) belangen. Dit betekent ook dat ze gefinancierd kunnen worden vanuit deze belangen (zie **Ontwerpvoorstel 5**).

Een programma zou de adaptiviteit moeten hebben om de verbinding tussen belangen te kunnen bewerkstelligen, onder andere door meerdere financiële stromen te combineren. Adaptief vermogen kan gecreëerd worden in de keten van omgevingsvisies, omgevingsagenda's, programma's en projecten. Daarbij geldt dat ze vooral ook gevonden kan worden in de creatieve afstemming ertussen (zie **Ontwerpvoorstel 6**). In ons voorgestelde samenhangende ontwerp zijn de programma's onderling 'lichtjes' gekoppeld: de afstemming tussen de programma's moet duidelijk maken dat de totaliteit van de programma's ook de omgevingsagenda en de verschillende omgevingsvisies bedient. Monitoring van de voortgang van de projecten en de programma's is hierbij essentieel. Alleen hiermee kan teruggekoppeld worden naar de gezamenlijke opgaven uit de omgevingsagenda en de eigen doelen uit de omgevingsvisies. Monitoring en evaluatie van helder gedefinieerde doelen is van belang ook om de relatie tussen de programma- en projectorganisaties en de verschillende moederorganisaties te leggen (zie **Ontwerpvoorstel 7**).

De adaptieve programma's moeten in staat zijn om zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande structuren. Hierbij kan gedacht worden aan financiën, maar ook aan bestaande structuren in de vorm van wetgeving of besluitvorming (zie **Ontwerpvoorstel 8**). Voor de totstandkoming en uitvoering van de visies, programma's en projecten is samenwerking noodzakelijk. Betrokkenheid van andere overheidslagen is essentieel. Immers, zoals de ondertitel van dit rapport al duidelijk maakt, alles komt bijeen in één meerschallige ruimte. Het kernbegrip voor succesvolle totstandkoming en uitvoering is wederkerigheid (zie **Ontwerpvoorstel 9**). Hierbij geldt dat niet alleen de overheidslagen onderling goed moeten samenwerken. Ook betrokkenheid van buitenaf kan zuiverend werken. Hiermee wordt bedoeld op betrokkenheid van de markt en/of van de burgers. Ervaring met Publiek-Private Samenwerking (PPS) leert bijvoorbeeld dat het een goed middel is om overheden bij elkaar te brengen en te houden. Alleen bij een duidelijke bestuurlijke samenwerking – vastgelegd in een heldere bestuurlijke overeenkomst – zullen marktpartijen in een PPS voor integrale ontwikkeling willen stappen. Verbreken van een PPS contract kost veel geld voor zowel de markt als ook de publieke kant – het is daarmee een duidelijke sanctie op bestuurlijk wispelturigheid ('de tucht van de markt'). De PPS stimuleert publiek-publieke samenwerking en het zorgt voor implementatiekracht. Vroege en continue betrokkenheid van de burgers helpt om de relatie tussen project en opgaven duidelijk te houden. Burgerbetrokkenheid maakt het nadrukkelijk nodig om de meerwaarde van projecten te expliciteren.

Tenslotte is doorzettingskracht een essentieel element van het programma. Een programma moet bemensd worden met een programmadirectie, die gemachtigd is om bij te sturen binnen (en tussen) de programma's. Daarbij zijn ook voldoende middelen – budget, menskracht en kennis – van belang. Daarmee staan de programma's ook enigszins los van de lijnorganisatie. Deze programmasturing vindt bij uitstek plaats via de projecten. De projecten zijn concrete uitwerkingen van belangen in de praktijk. Het programma moet de middelen hebben om formeel en informeel bij te sturen. Dit vergt een duidelijk instrumentarium (ten behoeve van de formele sturing), maar, wellicht nog belangrijker, korte lijnen tussen direct verantwoordelijke sleutelspelers: bestuurder, programmamanager en projectmanager (zie **Ontwerpvoorstel 10**). Door de korte lijnen tussen personen kan op een slagvaardige en creatieve wijze gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de kaders bieden. Informele sturing staat zo centraal. Deze informele sturing is noodzakelijk om een efficiënte relatie tussen programma en de lijnorganisatie in stand te houden, die snel en flexibel kan inspelen op veranderende omstandigheden.





*Figuur 2. Multilevel samenhang tussen visie, agenda, programma en project*

**Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid (RLI, 2018)**

Het RLI gaat in haar advies van november 2018 in op de rol van de nationale omgevingsvisie. De NOVI zou niet alleen een richtinggevende ruimtelijke visie moeten bieden tot 2050, de NOVI zou ook duidelijk moeten maken hoe partijen gezamenlijk uitvoering zouden kunnen geven aan de visie.

De NOVI moet geen allesomvattende blauwdruk bieden, maar een richting uitzetten waarvoor voldoende draagvlak gevonden kan worden. Dit vergt inzicht in de knelpunten en de keuzes vanuit een nationaal perspectief. Om daarnaast ook de cultuuromslag te bewerkstelligen die de Omgevingswet voorstaat, dient de omgevingsvisie ondersteund te worden met financiële en juridische instrumenten.

Het RLI geeft daarbij in haar advies aan dat het Rijk in de regio aanwezig moet zijn. Het regionale schaalniveau is het niveau waarop het merendeel van de keuzes haar beslag gaan vinden. Het RLI geeft daarbij aan dat het benoemen van een select aantal perspectiefgebieden niet de voorkeur geniet, omdat het Rijk in alle gebieden haar inbreng moet hebben. Het kiezen van enkele gebieden past hier niet bij.

Andere relevante aanbevelingen, in het kader van deze adviesmemo, zijn:

- Richt een NOVI-fonds op en transformeer het infrastructuurfonds in de richting van een omgevingsfonds.
- Werk de gebiedsgerichte benadering uit voor circa dertig regio's - perspectiefgebieden - met een beleidsmatige aanwezigheid van het Rijk.
- Geef invulling aan de sturingsfilosofie van het NOVI. Dit kan door inrichtingsprincipes, richtinggevende uitspraken en ladders in de NOVI. De basisgedachte is hierbij dat de overheden samen verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving.

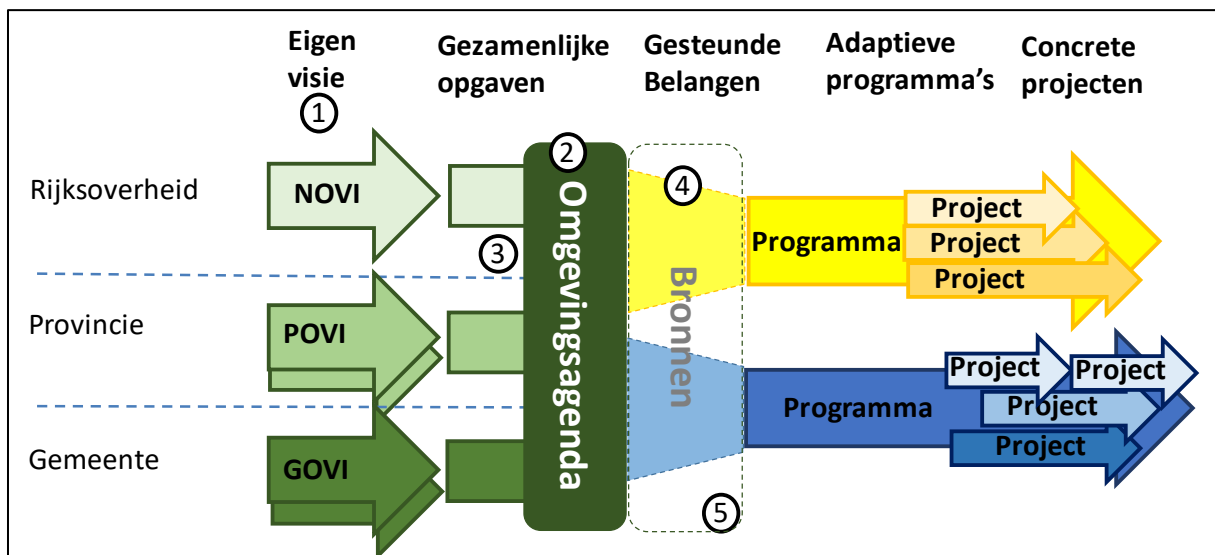
*Box 3. Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid (RLI, 2018).*

## 4. Tien herziene ontwerpvoorstellen

In dit hoofdstuk doen we tien ontwerpvoorstellen. Vijf daarvan hebben specifiek betrekking op onderdelen van de beleidsvorming of uitvoering. Daarnaast doen we nog vijf voorstellen met een generiek karakter. De tien ontwerpvoorstellen zijn niet allemaal even eenvoudig in te voeren. Sommige vergen een langdurig traject van verandering van werkwijze en cultuur. Toch kan er geconstateerd worden dat er al veel goeds aanwezig is. De eerste stappen worden al gezet. Het is nu zaak om voort te bouwen op deze stappen. Daarnaast moet benadrukt worden dat in veel gevallen de kaders (wetgeving, richtlijnen, instrumenten en middelen), niet hoeven te veranderen. Het gaat in veel gevallen om de manier waarop deze kaders gebruikt en benut worden. De omgang met de kaders bepaalt het succes van integrale planning, en bepaalt het succes van de afstemming tussen NOVI, POVI en MIRT.

### Vijf specifieke ontwerpvoorstellen

Ontwerpvoorstellen 1 tot en met 5 gaan in op specifieke onderdelen van het beleid- en uitvoeringsinstrumentarium. Figuur 3 situeert deze vijf ontwerpvoorstellen in het samenhangende ontwerp dat in het vorige hoofdstuk is besproken.



Figuur 3. Specifieke ontwerpvoorstellen gesitueerd in het samenhangende ontwerp

**Ontwerpvoorstel 1. ELK OVERHEIDSNIVEAU EEN CONCRETE EIGEN VISIE ALS STARTPUNT.**  
**De NOVI moet een duidelijke nationale visie op de ruimtelijke structuur bevatten**

Een essentieel punt wat naar voren kwam uit de verkenning bij de provincies en uit de gezamenlijke workshop is het belang van het hebben van een *eigen* visie op Rijksniveau. Deze visie is het start- en het eindpunt van al het handelen qua afstemming en samenhang. Zonder deze Rijksvisie kan er geen afstemming tussen visies op de verschillende niveaus plaatsvinden, kunnen er geen gezamenlijke opgaven worden benoemd of programma's worden vormgegeven. De Rijksvisie bevat de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, inclusief een positie of procesbeschrijving betreffende de raakvlakken met de schaalniveaus van provincies en gemeenten.

Qua vormgeving kan het helpen om de ruimtelijke neerslag van de visie inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld via (interactieve) kaarten. De Omgevingsvisie is een door de Omgevingswet

voorgeschreven instrument. Er worden in de wetgeving geen eisen gesteld aan de vorm of structuur van een omgevingsvisie.

Naast een duidelijk Rijkvisie is het ook van belang dat provincies en gemeenten ieder een eenduidige visie opstellen. De visies moeten richtinggevend, onderscheidend en concreet zijn. Een dergelijke visie moet een duidelijke richting geven aan het handelen, geeft het beleid vorm en stuurt programma's. De visie moet onderscheidend zijn in de zin, dat het de wensen en ambities van de overheidslaag goed weergeeft. Tenslotte moet de visie zo concreet mogelijk zijn. Op basis van de visie moeten keuzes kunnen worden gemaakt. Het werken met strategische icoonprojecten en sturende concepten (zoals geopperd in de adviesmemo deel 1, Lenferink & Arts, 2017) lijken hierbij nog steeds passende middelen.

### ***Ontwerpvoorstel 2. EEN INTEGRALE OMGEVINGSAGENDA MET EEN DUIDELIJK PROCESKADER***

#### ***Ontwerp omgevingsagenda's met gezamenlijk opgaven vanuit de visies, richtinggevend aan programma's***

Vanuit de verschillende richtinggevende omgevingsvisies is het zaak om gezamenlijke opgaven te benoemen in integrale omgevingsagenda's voor landsdelen – dit omdat in de ruimte alles samen komt. Om dit mogelijk te maken is een duidelijk proceskader noodzakelijk: hoe, met wie en wanneer kom je tot een integrale omgevingsagenda? Hierbij kan inspiratie worden opgedaan uit het MIRT-proceskader. De werkwijze rondom de MIRT-gebiedsagenda's biedt enkele duidelijke aanknopingspunten. We willen echter pleiten om de totstandkoming van omgevingsagenda's vanuit de respectievelijke visies nadrukkelijk breder in te zetten dan het MIRT, en nadrukkelijk te scheiden van het MIRT als programmering en budgetteringssystematiek. Als er omgevingsagenda's zouden komen, dan is het de vraag of er nog afzonderlijke MIRT-gebiedsagenda's nodig zijn.

De kern van de omgevingsagenda's is het benoemen van gezamenlijke opgaven voor gebieden vanuit de respectievelijke visies en richting geven aan de aan agenda's gekoppelde programma's. We pleiten nadrukkelijk voor een omgevingsagenda die nog niet à priori vervalt in financiële discussies maar gevoerd wordt vanuit een functioneel perspectief. Het gaat om functionele integratie en afstemming rondom thema's als mobiliteit, natuur, verstedelijking en andere strategische opgaven. Het opstellen van een omgevingsagenda is geen eenvoudige taak en het vergt wel een duidelijk proces met duidelijke rollen. We pleiten voor het aanwijzen van een facilitator (zie ook ontwerpvoorstel 10), die middels een evaluerend proces de verschillende opgaven bij elkaar probeert te brengen – indien dit meer uitwerking vergt kan overgegaan worden tot een omgevingsonderzoek (zie Ontwerpvoorstel 3). Deze facilitator functioneert als intermediair en zou bijvoorbeeld onafhankelijk kunnen opereren, zoals een Rijksadviseur, of vanuit de provinciale organisaties aangesteld kunnen worden, omdat de provincies vanuit hun positie al gewend zijn te schakelen tussen niveaus.

### ***Ontwerpvoorstel 3. VERVANG MIRT-ONDERZOEK DOOR 'OMGEVINGSONDERZOEK' TEN BEHOEVE VAN DE OMGEVINGSAGENDA'S:***

#### ***Met ontwerpend onderzoek van visie naar opgave***

Het huidige MIRT-onderzoek is beperkt in haar rol en reikwijdte. Het geldt als voorportaal voordat een initiatief de 'echte' verkenning in gaat. Wij pleiten ervoor om het MIRT-onderzoek te laten vervangen door een zogenaamd omgevingsonderzoek. Het doel van dit 'ontwerpende' onderzoek kan nodig zijn om de vertaling van de afzonderlijke omgevingsvisies naar gezamenlijke opgaven te maken. Voor sommige opgaven is het noodzakelijk dat er nader onderzoek plaatsvindt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de omgevingsvisies hierover geen uitspraak doen, of elkaar (deels) tegenspreken. In zulke gevallen kan het omgevingsonderzoek uitkomst bieden. Het omgevingsonderzoek wordt daarmee een hulpmiddel voor het opstellen van de omgevingsagenda's in plaats van een voorportaal voor een op mobiliteit gerichte verkenning.

**Ontwerpvoorstel 4. BEPERKEN VAN BESLUITVORMING TOT GROTE EN ZWARE  
BESLUITEN REDUCEERT HET ADAPTIEF VERMOGEN:  
*Programmeer via deelbesluiten en  
maak deze onderdeel van een programma***

Ook in dit samenhangend ontwerp op Omgevingsvisies en uitvoeringsinstrumentarium moet er op meerdere momenten besluitvorming plaatsvinden, om te komen van strategie tot concrete uitvoering. Wat opvalt in het huidige instrumentarium is dat de besluitvorming te nadrukkelijk wordt gericht op enkele grote beslismomenten. Met bijvoorbeeld het voorkeursbesluit wordt als het ware de ‘verlossing’ gegeven: nadien zal het project hoe dan ook ten uitvoer worden gebracht. Dit legt een zeer zware wissel op het voorkeursbesluit (het moet alle mogelijke onzekerheid van daarna adresseren, wat zijn terugslag heeft op de voorgaande stappen die bezwijken onder ‘detailzucht’. Daarmee beperkt het adaptief vermogen van plan- en realisatie. Dit strookt niet met de wens en de noodzaak om het adaptief vermogen (zie ontwerpvoorstel 6) van het beleid- en uitvoeringsproces te vergroten over de gehele keten. Door de verkenning, de stap van gezamenlijke opgaven (die kunnen gaan over zowel infrastructuur, energie, ruimtelijke ontwikkeling etc.) naar concrete projectdefinitie, via deelbesluiten vorm te geven wordt het adaptief vermogen in de verkenningsfase vergroot en wordt het voorkeursbesluit gefaseerd opgebouwd waardoor de ‘zwaarte’ van het ene beslismoment wordt verlicht. In een programma kunnen deze deelbesluiten worden ingebouwd en programmatisch (en adaptief) georganiseerd. Deze werkwijze vergt dat er zorgvuldig wordt nagegaan welke onderwerpen op welk moment besloten kunnen worden, zonder daarbij in een lock-in te geraken en oplossingsrichtingen uit te sluiten. In feite is dat ook de essentie van een programmatische aanpak. Met dit ontwerpvoorstel sluiten we aan op de adviezen van de commissie Elverding, waarin de MIRT Verkenning werd neergezet als het startpunt en de aanzet tot een programma. Een belangrijk verschil is dat de scope breder is dan het MIRT: bijvoorbeeld ook energie, en woningbouw kunnen een plaats hebben in de Verkenning.

**Ontwerpvoorstel 5. INBRENGEN VAN EEN BELANG OF OPGAVE IMPLICEERT HET  
ZORG DRAGEN VOOR DE FINANCIËLE CONSEQUENTIES  
DAARVAN:  
*Introduceer een Omgevingsfonds naast  
het Infrafonds en het Deltafonds***

Op dit moment is de relatie tussen MIRT-gebiedsagenda en uitvoering sterk afhankelijk van de mate waarin financiering beschikbaar is of beschikbaar gemaakt kan worden. Hierdoor ligt de nadruk in de ruimtelijke planvorming vaak op de infrastructuur of mobiliteitscomponent. Hiervoor is immers, via het Infrastructuurfonds (vanaf 2030 waarschijnlijk vervangen door het Mobiliteitsfonds dat ontschot tussen modaliteiten), dikwijls geld beschikbaar. Het probleem van deze benadering is dat enerzijds belangen proberen mee te liften in projecten die vanuit een andere (mobiliteits-) doelstelling gefinancierd worden, en dat, anderzijds, de uitvoering van ruimtelijke plannen in sterk sectorale (deel-) projecten geschiedt. Dit laatste heeft als gevaar dat potentiële synergie, die met integraliteit gepaard gaat, onbenut blijft.

We stellen voor om de financiële verkenning los te koppelen van de definitie van de gezamenlijke opgaven in omgevingsagenda's. Hierdoor ontstaat ruimte voor echte integratie van ruimtelijke opgaven in het proces van de omgevingsagenda's. Een consequentie van deze werkwijze is dat een partij die het belang heeft een opgave in te brengen ook zorg draagt voor de financiële consequenties. De noodzaak voor eigen financieringsbronnen geldt op alle schaalniveaus (nationaal, provinciaal, gemeentelijk), voor alle ruimtelijke thema's en alle (deel-)gebieden. Om dit te faciliteren moet in de praktijk naast bronnen als het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, ook voor andere bronnen gezorgd worden. Hierbij valt te denken aan een herintroductie van een instrument als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

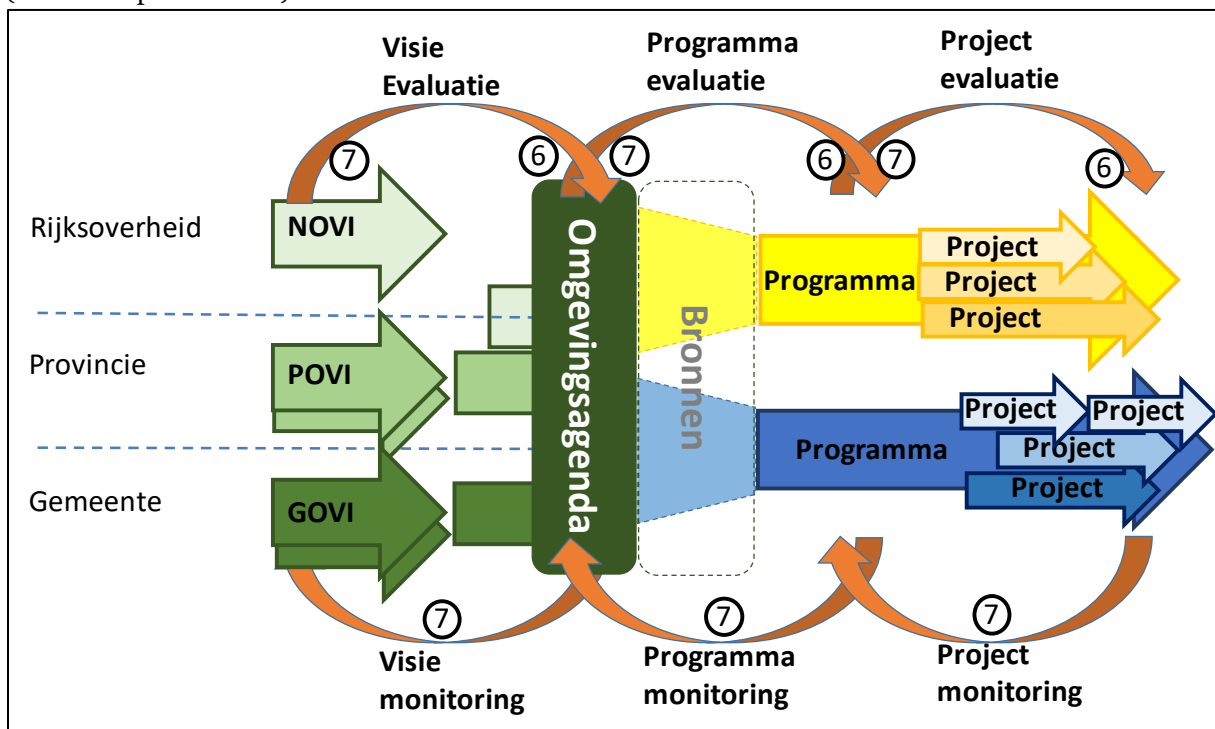
## Vijf generieke ontwerpvoorstellen

De volgende vijf ontwerpvoorstellen hebben betrekking op het gehele proces. Ze zijn bedoeld als mogelijke aanpassingen van de uitgangspunten van ruimtelijke planning en de uitwerking hiervan in het planproces.

**Ontwerpvoorstel 6. ADAPTIEF VERMOGEN ONTSTAAT DOOR CREATIVITEIT OP HET JUISTE NIVEAU:**  
*Creëer formeel en informeel adaptief vermogen in de keten van omgevingsvisies, omgevingsagenda's, programma's en projecten en vooral in de afstemming daartussen*

Adaptiviteit is noodzakelijk om adequaat met de onzekerheid en dynamiek van de maatschappij om te kunnen gaan. Dit vraagt om adaptief vermogen in structuur en proces (instrumentarium) van ruimtelijke planning (zie Rauws, Zuidema & De Roo, 2018a, 2018b). Adaptiviteit ontstaat (onder andere) door het creëren en zo lang mogelijk openhouden van keuzemogelijkheden of opties, zoals bijvoorbeeld via de deelbesluiten uit ontwerpvoorstel 4. Immers het kunnen creëren en het hebben van variatie maakt keuze mogelijk om te kunnen afstemmen (fitten) op veranderende omstandigheden. Als de keuzemogelijkheden ontbreken is een fit onder veranderende omstandigheden niet mogelijk en vervalt het proces in afschermen van de veranderende omgeving.

Het adaptief vermogen zit echter niet alleen in de formele structuren die het planproces inkaderen. Er zijn ook informele middelen om het adaptief vermogen te vergroten. Denk hierbij aan de mogelijkheid om bij te sturen in programmamanagement doordat de omgevingsagenda's richting geven aan programma's zonder deze volledig te definiëren. Hierdoor ontstaat binnen het programma adaptieve ruimte. Idem moeten programma's richting geven aan projecten zonder deze volledig in te kaderen. Door het inrichten van een goede monitoring en evaluatie cyclus kan dan adaptief worden bijgestuurd. Ontwerpvoorstel 5 biedt de mogelijkheid om opgaven, belangen en middelen te verbinden en is daarmee ook een vorm om het adaptief vermogen te vergroten. Uit de ervaringen bij de provincies blijkt dat met name ook persoonlijk commitment aan agenda's en opgaven sterk kan bijdragen aan adaptief vermogen (zie ontwerpvoorstel 10).



Figuur 4. Adaptief vermogen, monitoring en evaluatie in het samenhangende ontwerp

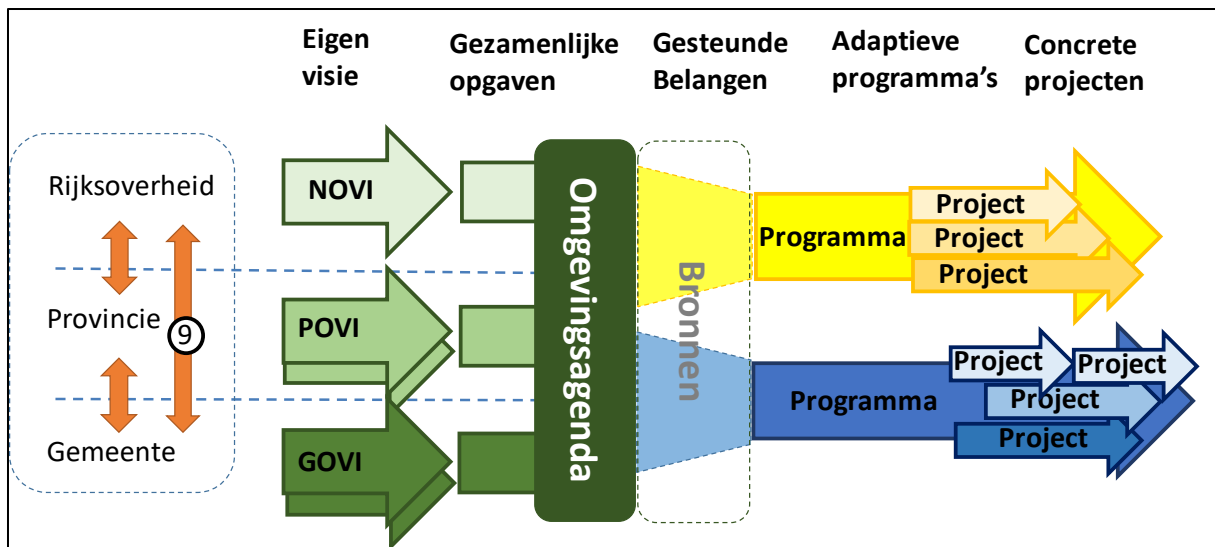
**Ontwerpvoorstel 7. ADAPTIVITEIT IS GESTOELD OP ADEQUATE MONITORING, EVALUATIE EN REORGANISATIE**  
***Zorg voor structurele monitoring en evaluatie van de instrumenten uit de Omgevingswet, vooral op raakvlakafstemmingen tussen omgevingsvisies, omgevingsagenda's, programma's en projecten***

Om adaptief te zijn en structuren op formele en informele wijze te kunnen benutten is monitoring en evaluatie essentieel om zo te kunnen bijsturen op veranderende omstandigheden. Het is daarbij zaak om de monitoring en de evaluatie op het juiste niveau neer te leggen. Monitoren doe je op het niveau waar de effecten optreden; evaluatie doe je op het niveau daarboven, waar de informatie uit de monitoring kan worden begrepen en ingezet voor bijsturing. Bijvoorbeeld, de evaluatie van projecten zou geschieden op basis van de gemonitorde informatie op projectniveau, maar zou uitgevoerd moeten worden op het programmaniveau (zie Figuur 4). Het programma moet daarbij aan het project duidelijk aangeven welke informatie (indicatoren, gerelateerd aan de gestelde doelen) ze van belang acht voor het programmaproces. Hetzelfde geldt vanuit de omgevingsagenda's naar de programma's en vanuit de visies naar de omgevingsagenda's. Papieren evaluaties hebben geen nut. Kennis ontstaat doordat informatie van begrip wordt voorzien (het programma evalueert en evolueert en geeft betekenis aan de informatie die ze ontvangt vanuit de projectmonitoring), wordt gedeeld met de betrokken actoren en vervolgens nuttig wordt ingezet in het proces. Dat is wat we leren zouden kunnen noemen.

**Ontwerpvoorstel 8. BESTAANDE KADERS VERHINDEREN INTEGRATIE NIET**  
***Benut de ruimte van bestaande wetgeving, richtlijnen en instrumenten***

In ruimtelijke planning en infrastructuurplanning zijn er vele bestaande kaders (onder andere wetgeving, richtlijnen en instrumenten). Deze kaders bepalen de speelruimte en de spelregels waarbinnen beleid geformuleerd en uitgevoerd kan worden. Dit onderzoek leert, dat de kaders een integrale uitvoering van ruimtelijke en infrastructuurplanning niet in de weg hoeven te staan. Daarnaast lijkt het ook niet noodzakelijk om nieuwe wetgeving, richtlijnen of instrumenten in het leven te roepen om vorm te geven aan integrale planning. Het is onze overtuiging, dat het huidige structurele kader voldoende ruimte biedt om integraal te denken en te werken.

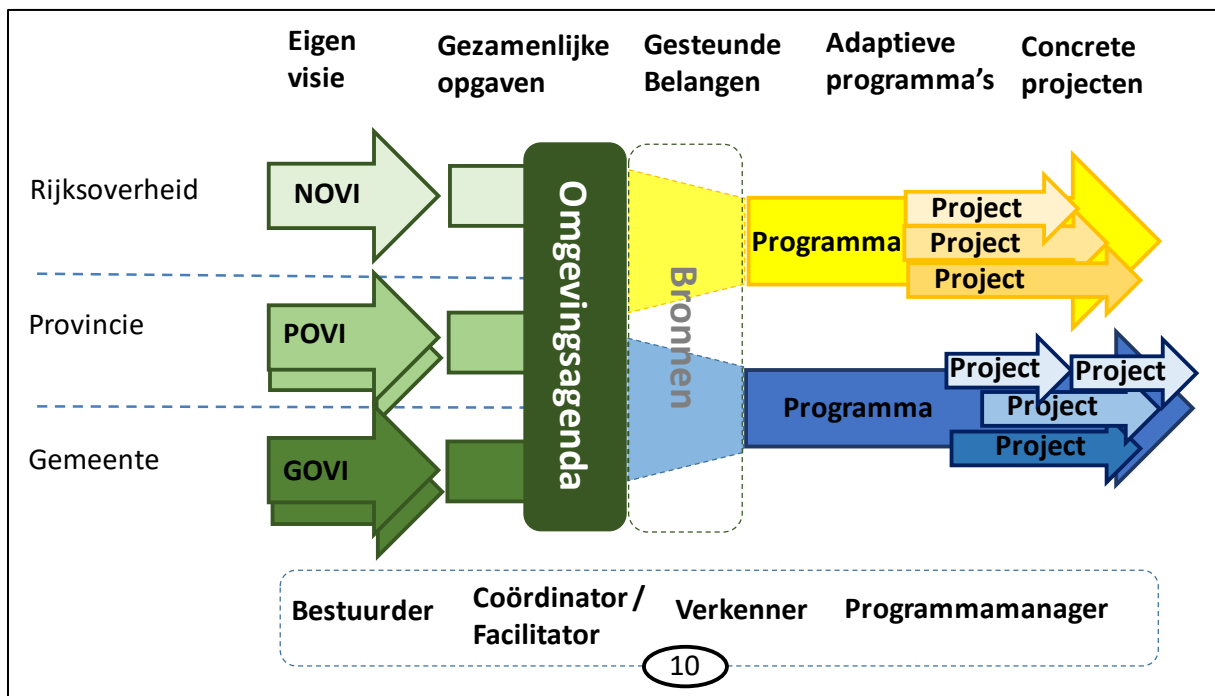
Maar er kan volgens ons meer gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden binnen deze bestaande kaders. Een sprekend voorbeeld is de begrotingssystematiek. Begrotingen op alle overheidsniveaus worden veelal in een bepaalde vorm, sectoraal opgesteld en vastgesteld. Overheden worden echter niet door de kaders beperkt om naast de traditionele, sectorale begroting, ook een integrale, opgavegerichte begroting op te stellen. Bij provincies gebeurt dit ook al (Lenferink & Van Geet, 2018). Hetzelfde geldt voor programma's. Deze kunnen dan wel vanuit traditionele bronnen gefinancierd worden, maar dit hoeft de combinatie van gelden niet in de weg te staan. De kosten van opgaven moeten worden begroot en te maken kosten moeten kunnen worden gefinancierd. In de meeste begrotingen liggen kosten en financiering in dezelfde lijn. Maar dat kan anders en de huidige kaders verhinderen dat niet. De crux zit hem niet in de kaders, maar in de omgang ermee.



Figuur 5. Wederkerigheid tussen overheidslagen in het samenhangende ontwerp

**Ontwerpvoorstel 9. WEDERKERIGHEID ALS BASISPRINCIPE:**  
**Wederkerigheid in de opgaven, de belangen, de programma's en de projecten**

Dit ontwerpvoorstel is het enige dat onveranderd overeind blijft staan ten opzichte van het adviesmemo uit fase 1. Wederkerigheid blijkt namelijk, ook op provinciaal niveau, een cruciaal ingrediënt voor succesvolle beleidsformulering en uitvoering. De provincies geven aan dat zij, net als het Rijk, voelen dat een wederkerige relatie de enige mogelijkheid is om belangen en opgaven goed op elkaar af te stemmen in de beperkte beschikbare ruimte, zie Lenferink & Van Geet, 2017; 2018 (zie Figuur 5). De wederkerigheid moet ook in de programma's en de projecten opgenomen zijn. Dit houdt bijvoorbeeld in dat gezamenlijke belangen zich ook vertalen in gezamenlijke financiering (zie ontwerpvoorstel 5).



Figuur 6. Het persoonlijk model in het samenhangende ontwerp



### **Ontwerpvoorstel 10. NAAR EEN PERSOONLIJK MODEL** ***Van verantwoording naar verantwoordelijke***

Het tiende en laatste voorstel betreft de personificatie van het planproces. Het huidige proces van visievorming, agenda opstellen, programma's vormgeven en projecten uitvoeren wordt vaak afstandelijk beschreven en afstandelijk ingericht. Er wordt bijvoorbeeld gepraat over abstracte begrippen als verantwoordelijkheid, over programmasturing of over het uitvoeren van een verkenning. Ook de taal van de Omgevingswet en de NOVI is vaak abstract; voor uitvoering is concretisering nodig naar de sleutelfiguren die aan zet zijn. Deze afstandelijke, gedepersonaliseerde manier van beschrijven, ontwerpen en uitvoeren benut de potentie van een persoonlijke aanpak niet. Uit onderzoek blijkt dat juist een persoonlijke en deels informele in steek de beleidsvorming en -uitvoering ten goede kan komen (Lenferink & Van Geet, 2018; Lenferink, Cauvern, Hertogh & Arts, 2018) en gunstig is ten aanzien van adaptiviteit (zie ook ontwerpvoorstel 6). We pleiten daarom voor een meer persoonlijk model. Hierin wordt duidelijk *wie* wat doet: er is sprake van betrokkenheid van de *bestuurder* bij de eigen visies (waarmee verantwoordelijkheid verandert in verantwoordelijke), daar zorgt een *facilitator* voor het bijeenbrengen van visies in een omgevingsagenda (zie ontwerpvoorstel 2), en daar gaat een *verkenner* bezig met het verbinden van de gezamenlijke opgaven met de beschikbare bronnen om zo programma's te kunnen vormen. Vervolgens zijn programmamanagers en projectleiders aan zet, die weer verantwoording afleggen aan de bestuurders via monitoring, evaluatie waarna bijsturing eventueel volgt. Belangrijk is ook dat deze verpersoonlijking op het juiste niveau plaats vindt. De bestuurders moeten zich bezighouden met het opstellen van een gezamenlijke omgevingsagenda vanuit hun visies en richting geven aan programma's als aanzet naar implementatie. De verkenner gaat op programmaniveau aan de gang om de richting van middelen te voorzien waarmee het programma als het ware zijn eigen middelenkader formuleert. Van programma's naar projecten zou een soortgelijke methode kunnen worden gehanteerd. Door deze werkwijze worden personen verantwoordelijk in plaats van abstracties en krijgen die personen ook de mogelijkheid om eigen kaders te formuleren om de verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

## 5. Conclusies en Vooruitblik

Met deze adviesmemo sluiten we een meerjarig onderzoek af naar de relatie tussen beleidsvorming en het uitvoeringsinstrumentarium. Hierin hebben we specifiek de relatie tussen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport onderzocht. Het eerste advies met ontwerpvoorstellen (Lenferink & Arts, 2017) lijkt reeds enige doorwerking te hebben gehad (bijvoorbeeld het concept van de omgevingsagenda). In dit afsluitende hoofdstuk willen we de belangrijkste bevindingen uit de tweede fase nog eenmaal kernachtig uiteenzetten en opties voor een mogelijk vervolg schetsen.

Allereerst is het wat ons betreft essentieel om de lijn Visie – Agenda – Programma - Project duidelijk neer te zetten zowel wat betreft het afstemmingsproces binnen deze elementen als tussen deze elementen. Alleen wanneer er overeenstemming is over de rol en functie van deze onderdelen en de wijze van afstemmen tussen deze elementen kan integrale planning ten uitvoering worden gebracht. Al de onderdelen zijn essentieel voor ruimtelijke integratie en moeten aanwezig zijn. Een programma kan niet effectief worden ingevuld wanneer deze niet duidelijk gerelateerd wordt aan en richting krijgt uit een gezamenlijke omgevingsagenda, en daarmee aan omgevingsvisies. Ook een omgevingsagenda kan niet worden vormgegeven wanneer de omgevingsvisies niet een duidelijke en richtinggevende basis vormen. Voor het invullen van de lijn visie – agenda – programma -project kan het verstandig zijn om deze eens in haar geheel te doorlopen. Hiervoor zou aangesloten kunnen worden op de experimenten met omgevingsagenda's voor landsdelen, het formuleren van perspectiefgebieden en het uitwerken van sleutelprogramma's en sleutelprojecten zoals voorgesteld in het recent verschenen RLI rapport (RLI, 2018).

In onze ogen hoeven de aanwezige kaders niet te veranderen. Om integratie van infrastructuur en ruimtelijke planning te bewerkstelligen is het zaak om vervolg te geven aan de stappen die al genomen zijn en die al genomen gaan worden. Het MIRT heeft bijvoorbeeld de laatste jaren al een positieve ontwikkeling doorgemaakt met een meer gebiedsgerichte en meer integrale invulling. Structurele verandering is niet noodzakelijk omdat bestaande kaders voldoende ruimte bieden voor het meer integraal benaderen van ruimtelijke en infrastructuurplanning. De oplossing ligt zeggezegd niet in het veranderen van de structuren, maar in het veranderen van de omgang met de structuren. Het (anders) omgaan met financiering is hier een voorbeeld van: de financiering van programma's en projecten hoeft niet per sé te veranderen, maar aan de manier waarop bronnen aan projecten en programma's-inwording worden verbonden zou meer aandacht behoeven. De geformuleerde ontwerpvoorstellen geven hiertoe een aanzet.

Gerelateerd aan het vorige punt is ons pleidooi voor een meer persoonlijk model in de beleidsvorming en -implementatie. Door een actievere en persoonlijker benadering te kiezen met een centrale rol voor bestuurders, facilitators, verkenneren en programmamanagers wordt het proces meer gericht op verantwoordelijken, in plaats van verantwoordelijkheid. Hiermee kan op een eenvoudige manier informele capaciteit worden benut en ontstaat adaptief vermogen (zie Rauws, Zuidema & De Roo, 2018a, 2018b).

Om het adaptief vermogen nog verder te vergroten is het belangrijk dat in de verschillende procesfasen ruimte blijft voor keuzemogelijkheden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Dit vraagt om bijvoorbeeld een meer gefaseerde besluitvorming met name in de verkenningsfase, maar ook het geven van creatieve ruimte vanuit de omgevingsagenda's naar de programma's (wel richting geven, maar niet dicht zetten) en vanuit de programma's naar de projecten. Dit sturend 'loslaten' moet gepaard gaan met een gestructureerd monitoring- en evaluatieproces gericht op het creëren van kennis en leren. Het fenomeen sturend 'loslaten' in het kader van ruimtelijke planning is echter momenteel nog slecht ontwikkeld en vraagt ons inziens om nadere uitwerking en analyse. Op dit moment is veel in beweging: wetgeving, regels, beleid en organisatie, zowel bij het Rijk als bij andere overheden. Het lijkt ons daarom verstandig om dit onderzoek een vervolg te geven om reflectie te geven op de zich ontwikkelende praktijk van omgevingsvisies en hun uitvoering.

## Bijlage 1: Bronnenlijst

- Donaldson, L. (2006). The contingency theory of organizational design: challenges and opportunities. In: *Organization Design* (pp. 19-40). Springer, Boston, MA.
- Lenferink, S., Cauvern, M., Hertogh, M. & Arts, J. (2018) *Evaluatie Programma Complexe Infra Projecten- Onderzoek naar de Friese aanpak voor complexe projecten*. Groningen: Tu Delft, Triple Bridge en Rijksuniversiteit Groningen.
- Lenferink, S. & Van Geet (2017) *Afstemming NOVI & MIRT Deel 1: Bevindingen Fase 1 Afstemming beleid en uitvoeringsprogrammering op nationaal niveau*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Lenferink, S. & Arts, J. (2017) *Afstemming NOVI & MIRT Deel 1: Adviesmemo 10 Ontwerpvoorstellen ter Versterking van de Afstemming NOVI & MIRT*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Lenferink, S. & Van Geet (2018) *Afstemming NOVI, POVI & MIRT Deel 2: Bevindingen en Conclusies Fase 2 Afstemming beleid en uitvoeringsprogrammering op provinciaal niveau*. Groningen: University of Groningen
- Ministerie BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Kabinetsperspectief NOVI*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Kamerbrief over Nationale Omgevingsvisie (13 april 2018)*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie IenM; Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *De opgaven voor de nationale omgevingsvisie*. Den Haag: Ministerie IenM.
- Rauws, W., Zuidema, C. & De Roo, G. (2018a) *Adaptieve planning in perspectief*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rauws, W., Zuidema, C. & De Roo, G. (2018b) *Adaptieve planning voor een zelfontvouwend landschap. ROMagazine, jaargang 36, pp. 40-44.*
- RLI, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018) *Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid*. Den Haag: RLI

---

## **Bijlage 2: 10 oorspronkelijke ontwerpvoorstellen**

De tien oorspronkelijke ontwerpvoorstellen, zie Lenferink & Arts, 2017:

- Ontwerpvoorstel 1. Adaptieve afstemming van de NOVI met POVI's en GOVI's door cyclische monitoring, evaluatie en bijstelling*
- Ontwerpvoorstel 2. Een krachtige richting vanuit visie naar uitvoering door icoonprojecten en uitvoeringsconcepten*
- Ontwerpvoorstel 3. Evaluerend en evoluerend ontwerpen van omgevingsagenda's*
- Ontwerpvoorstel 4. Maak het MIRT-Onderzoek een "Omgevingsonderzoek"*
- Ontwerpvoorstel 5. Programmeer de MIRT-Verkenning via deelbesluiten*
- Ontwerpvoorstel 6. Introduceer een Omgevingsfonds naast het Infrastructuurfonds en het Deltafonds*
- Ontwerpvoorstel 7. Verbreding via aanpalende programma's*
- Ontwerpvoorstel 8. Structurele monitoring en evaluatie van instrumenten uit de Omgevingswet*
- Ontwerpvoorstel 9. Wederkerigheid als basisprincipe*
- Ontwerpvoorstel 10. Bouw voort op bestaand lerend vermogen*