



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

# Afstemming NOVI & MIRT Fase 1 - Bevindingen en conclusies

## Afstemming beleid en uitvoeringsprogrammering op nationaal niveau

Mei 2017

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





**Colofon**

20 mei 2017

Opgesteld door:

Dr. Sander Lenferink & Marijn van Geet, MSc.

Met medewerking van Prof. Dr. Jos Arts en Dr. Ir. Wim Leendertse

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

In opdracht van mr. O. van Sandick, Rijkswaterstaat

Met inhoudelijk belanghebbende Ellen Driessen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

# Inhoudsopgave

<b>1 AANLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>2 OPDRACHT .....</b>	<b>4</b>
2.1 DOEL- EN VRAAGSTELLING .....	4
2.2 OPZET ONDERZOEK .....	4
2.3 OPZET RAPPORTAGE.....	5
<b>3 ANALYSEKADER .....</b>	<b>6</b>
3.1 STRATEGIE .....	7
3.2 STRUCTUUR.....	7
3.3 PERFORMANCE .....	8
3.4 HET FITTING PROCES, HET SARFIT-MODEL .....	8
<b>4 ANALYSE HISTORISCHE ONTWIKKELINGEN .....</b>	<b>9</b>
4.1 HET BESTUUR VAN PUBLIEKE ORGANISATIES .....	9
4.2 INTEGRATIE VAN INFRASTRUCTUURPLANNING EN RUIMTELIJKE ORDENING .....	11
4.3 NATIONALE OMGEVINGSVISIE .....	13
4.4 MIRT .....	21
4.5 ONTWIKKELINGEN BIJEENGEBRACHT: INTEGRATIE IN BELEID EN STRUCTUUR?.....	24
<b>5 BEVINDINGEN: ONDERLINGE VERHOUDING EN FIT NOVI &amp; MIRT .....</b>	<b>26</b>
5.1 ONDERLINGE VERHOUDING .....	26
5.2 FIT TUSSEN DE NOVI EN MIRT .....	29
<b>6 DILEMMA'S EN KANSEN VOOR EEN DOELGERICHTE AFSTEMMING .....</b>	<b>30</b>
6.1 DILEMMA'S.....	30
6.2 KANSEN.....	34
<b>7. CONCLUSIES .....</b>	<b>36</b>
7.1 WELKE ROL KAN HET MIRT SPELEN ALS UITVOERINGSINSTRUMENT BIJ DE NOVI?.....	37
7.2 WELKE LESSEN OF RANDVOORWAARDEN GEEFT DE UITVOERINGSPRAKTIJK MEE AAN DE INVULLING VAN NOVI? .....	37
7.3 HOE KAN INTEGRALE OMGEVINGSKWALITEIT MEERWAARDE BIJ UITVOERING VIA HET MIRT? .....	38
<b>LITERATUUR .....</b>	<b>40</b>
<b>BIJLAGE 1: OVERZICHT INTERVIEWS, FOCUSGROEPEN, WORKSHOP.....</b>	<b>43</b>
<b>BIJLAGE 2 SAMENSTELLING EN BIJEENKOMSTEN KLANKBORDGROEP .....</b>	<b>45</b>

## 1 Aanleiding

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet (voorzien in de loop van 2019) wordt een nieuwe integrale afwegingssystematiek ingevoerd die past bij de samenhang en complexiteit van ruimtelijke opgaven – gericht op het bieden van ruimte voor het ontwikkelen en waarborgen van omgevingskwaliteit. Eén van de zes nieuwe instrumenten die voorzien is in de omgevingswet is de Omgevingsvisie die, behalve op provinciaal en gemeentelijk niveau, ook op nationaal niveau opgesteld wordt – de nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze integrale nationale visie bevat de strategische hoofdkeuzen van beleid voor de lange termijn voor de fysieke leefomgeving (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7). De NOVI zal onder andere de rol van de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) overnemen als ‘beleidsparaplú’ voor het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).

De Nationale Omgevingsvisie zal als brede integrale visie op de leefomgeving gevolgen hebben voor infrastructuurplanning in het algemeen en voor het MIRT in het bijzonder. Andersom geldt dat de NOVI als beleidskader zich zal moeten gaan verhouden met het MIRT als onderdeel van het huidige uitvoeringsinstrumentarium. Het MIRT kenmerkte zich lange tijd door een inpassingssystematiek: vanuit een op mobiliteit beargumenteerde besluitvorming werden projecten geformuleerd die vervolgens werden ingepast in de bestaande context. Deze systematiek staat dikwijls onder druk door budget- en tijdspanning en intersectorale spanning. Op moment van schrijven wordt er gewerkt aan verbetering van het MIRT binnen onder meer de trajecten IBO Infrastructuur/MIRT, Vernieuwing/Verduurzaming MIRT, Meer Bereiken en de vernieuwde MIRT Spelregels. Er wordt ingezet op integrale afwegingen, cross-sectorale en multi-level samenwerking, inclusiviteit, maatwerk, omgevingskwaliteit en adaptiviteit.

Met de ingezette veranderingen in de Omgevingswet en het MIRT staat de praktijk voor een uitdaging. Steeds meer verschuift het accent van projecten naar opgaven en van mono-sectoraal (bijvoorbeeld mobiliteit) naar multi-sectoraal. Dit roept echter vragen op: Wat betekent opgavegericht werken? Hoe kun je als organisatie komen tot opgavegericht werken? De praktijk van infrastructuurplanning en MIRT-programmering werd in het verleden bepaald door een projectgeoriënteerde, mobiliteitsgerichte inpassingssystematiek. Dit is niet in overeenstemming met de bredere doelstellingen in de Omgevingswet en de te verwachte beleidslijnen in de NOVI. Wat betekenen de veranderingen in de Omgevingswet en NOVI voor de MIRT? Hoe kan het MIRT worden ingezet als uitvoeringsinstrument voor NOVI? En, andersom, wat betekenen de veranderingen in het MIRT (bijvoorbeeld Vernieuwing MIRT en Meer Bereiken) voor de (verhouding met) NOVI en de andere instrumenten uit de Omgevingswet? Wat vergt een goed functioneren van de MIRT voor het kaderstellende beleidsplan – de NOVI – en andere instrumenten uit de Omgevingswet? Kortom: hoe kan in de praktijk het MIRT zo ingevuld worden, dat de beleidsmatige uitwerking van de doelen van Omgevingswet als uitgewerkt in de NOVI bereikt kunnen worden?

## 2 Opdracht

### 2.1 Doel- en Vraagstelling

In deze rapportage worden de resultaten beschreven van de eerste fase van het onderzoek “*Afstemming NOVI en MIRT – afstemming beleid en uitvoeringsprogrammering op nationaal niveau*”. Dit onderzoek wordt in opdracht van Rijkswaterstaat WVL uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, met DGRW als inhoudelijk belanghebbende. Dit onderzoek sluit aan bij het bestaande samenwerkingsprogramma RWS-RUG “Duurzame Netwerken”. Het overkoepelende doel van het onderzoek is om:

*Op basis van analyse van theorie, beleid en praktijk van ruimtelijke planning en infrastructuurplanning te komen tot voorstellen hoe de NOVI en het MIRT doelgericht op elkaar kunnen worden afgestemd.*

Binnen het onderzoek wordt uitgegaan van vijf hoofdvragen die eerder zijn vastgesteld tussen DGRW, RWS en RUG (zie Voorstel d.d. 20 april 2016):

1. Welke rol kan het MIRT spelen als uitvoeringsinstrument bij de NOVI?
2. Welke lessen of randvoorwaarden geeft de uitvoeringspraktijk mee aan de invulling van de NOVI?
3. Hoe kan integrale omgevingskwaliteit meerwaarde bieden bij uitvoering van beleid en de praktijk via het MIRT?
4. Op welke wijze kan adaptief/flexibel worden omgegaan met de uitvoering van beleid en wat kan de rol van het MIRT daarbij zijn in aanvulling op het IBO Infrastructuur/MIRT?
5. Wat betekent het antwoord op bovenstaande vragen voor de vormgeving van c.q. de werkwijze in de verschillende fasen van het MIRT?

### 2.2 Opzet onderzoek

Het onderzoek is stapsgewijs uitgevoerd, conform het “Voorstel aanpak onderzoek DGRW-RUG” van 20 april 2016. De eerste drie onderzoeksvragen zijn opgepakt in de *stap 1*, welke wordt afgerond met deze rapportage. Deze stap van het onderzoek bevat een inhoudelijke analyse van de NOVI en het MIRT vanuit historisch, beleidsmatig, bestuurlijk en juridisch perspectief, een beschrijving van de onderlinge verhoudingen en een inventarisatie van kansen en dilemma’s voor doelgerichte afstemming. Voor stap 1 wordt gebruik gemaakt van een literatuurstudie naar wetgeving (Wet Ruimtelijke Ordening, Omgevingswet, Tracéwet), beleid- en adviesdocumenten (Kabinetsreactie op IBO, PBL, RIVM, MIRT-spelregels) en academische literatuur, aangevuld met expertinterviews (o.a. bij programmeerteam NOVI, juristen Ministerie I&M en ervaringsdeskundigen Pilots Omgevingsvisie), focusgroep-bijeenkomsten, een workshop en klankbordgroepbijeenkomsten. Tijdens het onderzoek waarvan in deze rapportage de resultaten worden besproken, zijn de beleidsontwikkelingen doorgedaan. Zo zijn de kabinetsreactie op het IBO, de nieuwe Spelregels voor het MIRT en de Opgaven voor de NOVI verschenen parallel aan het onderzoek. In de adviesmemo (deel 2) wordt ingegaan op de wisselwerking hiervan met de onderzoeksresultaten en de betekenis hiervan. In deze rapportage (deel

1) wordt verslag gedaan van het onderzoek zelf. Deelvragen 4 en 5 worden opgepakt in de *stappen 2 en 3*. Deze zijn op basis van de resultaten van stap 1 nader gedefinieerd – om zo een moment te creëren voor bijsturing.

### **2.3 Opzet rapportage**

Zoals hierboven al aangegeven betreft *Afstemming NOVI & MIRT Deel 1*, deze rapportage, de bevindingen van stap 1 van het onderzoek. Alvorens de bevindingen te beschrijven, geven we eerst het analysekader voor dit onderzoek (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een beschrijving van de historische ontwikkelingen van de NOVI en het MIRT gegeven. Hoofdstuk 5 analyseert de onderlinge verhoudingen en fit van de planfiguren en hoofdstuk 6 behandelt de dilemma's en kansen bij de afstemming tussen NOVI en MIRT. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies van dit onderzoek gegeven en een nadere invulling voor stappen 2 en 3 van dit onderzoek voorgesteld. In een aparte rapportage (*Deel 2*) worden aanbevelingen geformuleerd over hoe de afstemming tussen NOVI en MIRT zou kunnen worden verbeterd.

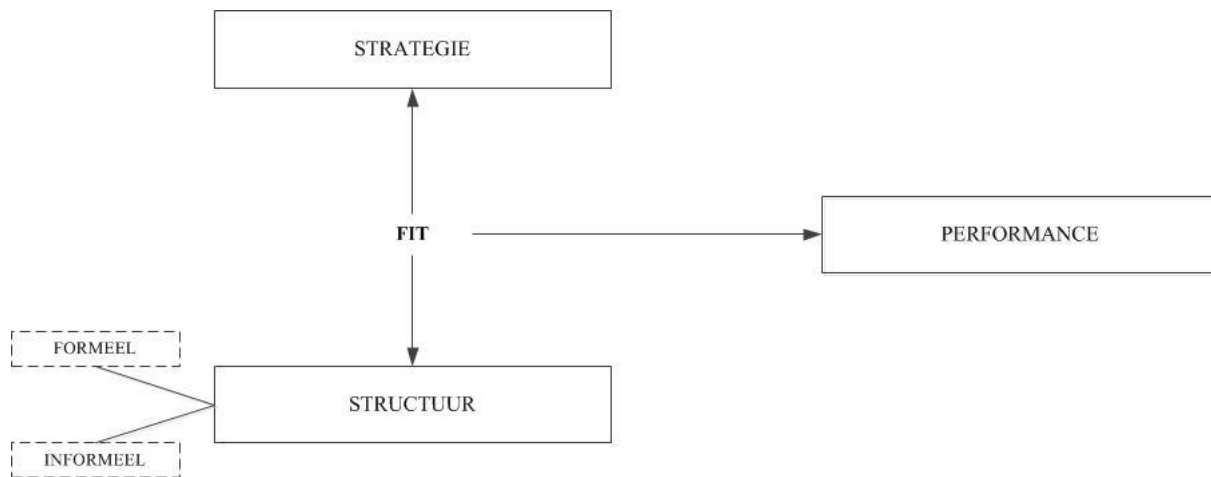
### 3 Analyse kader

Het analysekader wordt gevormd door de structurele contingentiebenadering. Deze theoretische invalshoek, uit de organisatiekunde, heeft brede toepassing gevonden binnen het management van publieke en private organisaties (e.g. Joyce & Drumaux, 2014). Het stelt dat er niet één beste wijze is om organisaties te structureren. Structuren dienen te zijn afgestemd op interne en externe eigenschappen van een organisatie. Verschillende onderzoeken hebben uiteenlopende contingentiefactoren vastgesteld die structuur beïnvloeden. Dit onderzoek richt zich op *strategie* als conditionerende variabele van *structuur*. Chandler (1962) was de eerste die op basis van overtuigende bewijs de relatie tussen strategie en structuur aantoonde. Gebaseerd op data van honderd grote Amerikaanse bedrijven vond hij een trend waarin veranderingen in strategie op termijn worden gevolgd door structurele adaptatie.

In navolging op Chandler (1962) is de relatie tussen strategie en structuur verder uitgewerkt. Los van de verschillende interpretaties betreffende de wijze waarop strategie en structuur met elkaar interacteren is er brede consensus dat ze op elkaar dienen te zijn afgestemd – de *fit* (Naman & Slevin, 1993) – om strategische doelen te realiseren – de *performance* (Donaldson, 1987). Deze fit-performance relatie staat centraal binnen de contingentietheorie (Donaldson, 2001). Op basis van het bovenstaande wordt, in lijn met onder meer Burton & Ober (2004) en Ketchen et al (1997), gesteld dat de fit tussen strategie en structuur van invloed is op de mate waarop strategische doelen succesvol worden gehaald. Het concept fit, en het bereiken ervan staat centraal in dit onderzoek.

De fit-performance relatie is veelvuldig onderzocht in private organisaties met als doel de performance, in dit geval vaak de winst van een bedrijf (als het ware de doelbereiking), te laten toenemen door structuur af te stemmen op strategie. Het model is echter ook relevant voor publieke organisaties zoals de overheid. Hoewel de overheid een complex fenomeen is, in een publieke context met minder eenduidig te definiëren performance (te bereiken doelen), ziet de buitenwereld de overheid wel als één organisatie. De mate waarin uitwerkingen van strategie (zoals beleid) en structuur (zoals uitvoeringsinstrumentarium) op elkaar aansluiten is medebepalend voor de mate waarin publieke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

De kracht van het model zit in haar eenvoud. Het biedt een simpel structurerend theoretisch analyse kader dat mooi aansluit bij de scope van dit onderzoek. De NOVI en het MIRT bevatten ieder strategie- en structurelementen. Hun onderlinge afstemming kan worden beoordeeld aan de hand van de fit tussen deze strategie- en structurelementen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de elementen van het model (zoals ook weergegeven in figuur 1) en het concept van fit nader toegelicht.



*Figuur 1. Structurele contingentie theorie gevisualiseerd.*

### 3.1 Strategie

De literatuur biedt verschillende interpretaties voor het begrip strategie. Hier wordt gekozen voor de veel gebruikte definitie van Chandler (1962), die strategie definieert als “de bepaling van de lange termijn doelen van een onderneming en, om deze doelen te bereiken, het inzetten van de benodigde middelen en activiteiten” (p.13). De ‘strategische keuze’ benadering van Child (1972), geeft meer duiding over de rol en totstandkoming van een strategie. Child (1972) ziet strategie als een uitkomst van een politiek proces binnen een organisatie waarin haar omgeving/context wordt geëvalueerd en passende doelen worden geformuleerd. Zo vormt strategie de link tussen contextuele verandering en structurele adaptatie. Idealiter worden interne structuren vervolgens, ter ondersteuning, aangepast aan deze strategie (Child, 1974; Burton & Obel, 2004). Een fit tussen strategie en structuur is van belang voor een goede ondersteuning van het implementatieproces en daarmee het realiseren van strategische doelen (Ketchen et al 1997).

### 3.2 Structuur

Traditioneel refereert structuur naar de wijze waarop taken binnen een organisatie zijn verdeeld en worden gecoördineerd. Structuur wordt beschreven aan de hand van indicatoren als complexiteit, formalisatie en centralisatie. Wij kiezen voor een wat bredere interpretatie van structuur. Want zeker in de context van publieke organisaties, is er een veel breder spectrum aan structurele eigenschappen dat ingezet wordt om een strategie te implementeren. Structuur wordt gedefinieerd als de elementen die een structurende (stimulerende danwel beperkende) werking hebben op gedrag en interactiepatronen. Binnen de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen formele (bijvoorbeeld regelgeving, beleid, uitvoeringsinstrumentarium en formele regels) en informele structuren of regels (bijvoorbeeld gewoonten, culturele principes en houding). Het geheel aan formele en informele regels vormt de institutionele context ofwel ‘*rules of the game*’ (North, 1990). Deze structuren hebben een sterke invloed op de wijze waarop actoren zich gedragen en met wie ze interacteren (Dauber et al, 2012) – de ‘*play of the game*’. De Roo (2003) stelt zelfs dat iedere menselijk activiteit een uiting is van institutioneel gedrag. De invloed van structuren is daardoor veelzijdig. Zo kunnen ze bijvoorbeeld



bepaalde vormen van samenwerking stimuleren, nadruk leggen op specifieke afwegingen tijdens besluitvormingsprocessen of bepaalde actoren specifieke verantwoordelijkheid geven. Dit geeft een beeld hoe passende structuren van belang zijn voor de implementatie van strategie. Zowel de NOVI (als één van de zes instrumenten van de Omgevingswet) als het MIRT (de programmerings- en budgetteringssystematiek van het Infrastructuurfonds en Deltafonds) kunnen in die zin worden geïnterpreteerd als formele structuren, terwijl tegelijkertijd de inhoud van NOVI en MIRT onderdeel van *strategie* kunnen zijn.

### **3.3 Performance**

Performance wordt bepaald aan de hand van ‘het vermogen om zelf gestelde doelen te behalen’ (Parsons, 1961). Traditioneel wordt performance vanuit private organisatiekunde bepaald door conformiteit. Performance wordt dan gemeten door het toetsen van resultaten aan vooraf gestelde, specifieke, meetbare, meestal economische doelstellingen. Deze benadering past niet in de context van dit onderzoek. Anders dan private organisaties, welke vaak worden gedreven door winstoogmerk, hebben publieke organisaties multifunctionele motieven (Christensen, 2007). Het brede maatschappelijk belang staat centraal (Moore, 1995; Jørgensen & Bozeman, 2007). Door de meer kwalitatieve aard van dit type doelstellingen, die lang niet altijd kunnen worden vertaald naar kwantitatieve eenheden, wordt het meten van performance een (inter)subjectief proces van evaluatie (Barrett, 2004; SCP, 2015). Hierdoor is het meten van overheidsperformance een uitdagende exercitie dat methodologisch nauwkeurig dient te zijn afgestemd met de te meten beleidsdoelen (SCP, 2015). De geformuleerde doelstellingen in de strategie dienen als uitgangspunt bij het bepalen van performance. Los van de type doelstellingen die een organisatie nastreeft geldt dat performance positief wordt beïnvloed door de fit tussen structuur en strategie (Donaldson, 2001; Miller, 1987). Een goede *doorwerking* van publiek beleid vraagt daarmee om passende structurele ondersteuning.

### **3.4 Het fitting proces, het SARFIT-model**

Strategie en structuur zijn niet statisch maar dynamisch van aard. Deze dynamiek wordt omschreven door Donaldson's (2001) SARFIT-model (Structural Adaptation to Regain FIT). Dat model gaat uit van een situatie waar structuur en strategie in fit zijn. Vervolgens treedt er een verandering op in strategie. Deze verandering wordt ingegeven door een veranderende omgeving of een politieke herinterpretatie van deze omgeving. Zo ontstaat er (potentieel) een misfit. De bestaande structuren sturen nog op de doelen van de oude strategie, dit gaat ten koste van de performance. De organisatie past vervolgens haar structuren aan. Hierdoor wordt de fit tussen strategie en structuur hersteld en de performance verbeterd. Het model stelt dat het herstellen van fit gebeurt door middel van structurele adaptie. Het aanpassen van structuren zien wij als een institutioneel ontwerpproces. Institutioneel ontwerp is immers het aanpassen van bestaande en/of het ontwikkelen van nieuwe institutionele structuren om doelstellingen te behalen (Alexander, 2005). Gezien de dynamische aard van de omgeving waarin publieke organisaties acteren en de veranderlijkheid van politieke sturing is er eigenlijk sprake van een constant zoekproces naar fit tussen strategie en structuur.

## 4 Analyse Historische Ontwikkelingen

Dit hoofdstuk biedt een inhoudelijke beschouwing op de ontwikkelingen naar de NOVI en binnen het MIRT. Deze beschouwing wordt gedaan aan de hand van een historisch perspectief op relevante juridische, beleidsmatige en bestuurlijke ontwikkeling. Voor een goed begrip en interpretatie van het onderzoek biedt paragraaf 4.1 allereerst een overkoepelend kader dat inzicht biedt in de context van het bestuur van publieke organisaties. Paragraaf 4.2 geeft een inleiding in de veranderende verhouding tussen de domeinen infrastructuurplanning en ruimtelijke planning. Vervolgens wordt in detail ingegaan op het veranderende raakvlak tussen ruimtelijke planning en infrastructuurplanning in beleid (met de aanloop naar de Nationale Omgevingsvisie, paragraaf 4.3) en de praktijk van het MIRT (paragraaf 4.4). In deze twee paragrafen worden de NOVI en het MIRT vergeleken door de strategie en structuur te beschrijven en vervolgens te analyseren hoe ze, per instrument, aansluiten. Daarvoor houden we het model van figuur 1 uit het vorige hoofdstuk aan. Tot slot volgt er een discussieparagraaf waarin enkele conclusies uit dit hoofdstuk worden getrokken (paragraaf 4.5).

### 4.1 Het bestuur van publieke organisaties.

Stoker (2006) beschrijft een paradigmaverschuiving in de publieke sector op het niveau van strategisch management van *traditional public administration (TPA)*, via *new public management (NPM)*, naar *public value management (PVM)*. ‘Traditional public administration’ kan worden getypeerd als een benadering waarin publiek belang wordt bepaald door experts binnen een hiërarchisch en sectorale bureaucratie. De waarden die bij deze benadering horen zijn stabiliteit, voorspelbaarheid en afdwingbaarheid. ‘New public management’ benadert de burger als consument en beoordeelt overheidsfunctioneren op basis van vooraf gestelde meetbare prestatiedoelstellingen. Belangrijke waarden zijn efficiëntie, transparantie en zorgvuldige verantwoording; allen typische proceswaarden. De ‘public value management’ benadering beschouwt de publieke sector als fundamenteel anders dan de private sector. Besturen binnen de publieke sector dient te zijn gericht op het creëren van zoveel mogelijk *publieke waarde* (Moore, 1995) – het gaat hierbij om inhoudelijke waarden als duurzaamheid, sociale inclusiviteit, en ruimtelijke kwaliteit. Zie Stoker et al (2006) en Kelly et al. (2002) voor een uitgebreide omschrijving van elke benadering en zie Lenferink et al. (2017) voor een nadere verkenning van publieke en private waarden. De opkomst van elke managementbenadering komt voort uit gebreken van zijn voorganger. Hoewel het primaat tussen de benaderingen verschuift, volgen ze elkaar niet op. In de realiteit bestaan de drie paradigma’s naast en door elkaar en vullen ze elkaar aan.

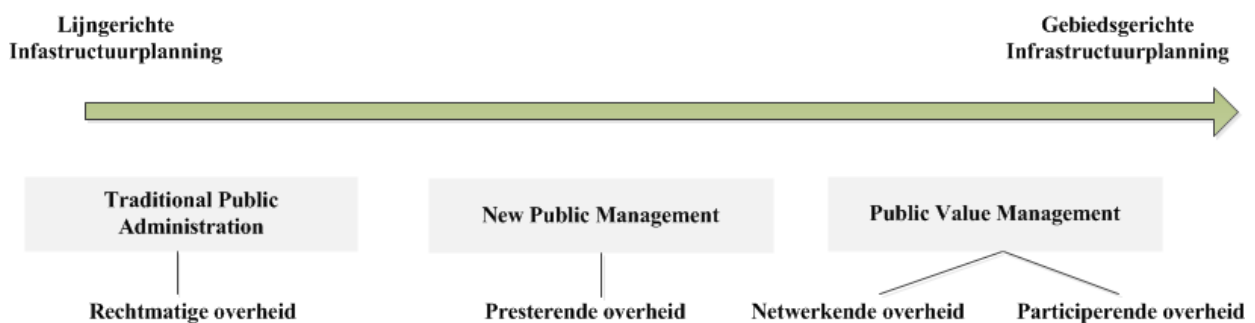
De NSOB (2014) concretiseert deze algemene, internationaal zichtbare verschuiving voor de Nederlandse context en beschrijft een viertal sturingsmodellen: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht. Voor een uitgebreide beschrijving zie NSOB (2014).

	<b>Rechtmatige overheid</b>	<b>Presterende overheid</b>	<b>Netwerkende Overheid</b>	<b>Participerende overheid</b>
<b>Doelbepaling</b>	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
<b>Rol van beleid</b>	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar management-afspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
<b>Ambtenaar</b>	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
<b>Organisatie van de overheid</b>	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatie-afspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
<b>Sturing</b>	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

*Tabel 1. Schematisch overzicht van de vier perspectieven op de rol van de overheid. (Bron NSOB, 2014)*

Net als de hierboven beschreven managementbenaderingen, bestaan deze sturingsmodellen in de praktijk naast en door elkaar. Een van de drivers achter de opkomst van de verschillende sturingsmodellen is de veranderende verhouding tussen overheid, gemeenschap en markt door groeiende onderlinge afhankelijkheid. Dynamiek en interactiepatronen tussen publiek, privaat en particulier verandert in zowel de verticale als de horizontale dimensie. In de verticale dimensie wordt de traditioneel, sectoraal, hiërarchisch, top-down (rechtmatige overheid en presterende overheid) manier van sturen aangevuld met ruimte voor bottom-up initiatieven vanuit lagere overheden en de energieke samenleving (netwerkende overheid en participerende overheid). In de horizontale dimensie verschuift het primaat van sectorale afbakening naar cross-sectorale samenwerking. Binnen de literatuur wordt deze ontwikkeling beschreven als de verschuiving van *government* naar *multi-level governance*.

Het concept *governance* is opgekomen als reactie op een veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap (Kooiman, 1993). Groeiende onderlinge afhankelijkheid in besluitvorming en realisatie vraagt om toenemende interactie tussen deze partijen. Interactie is het uitwisselen van middelen voor en het onderhandelen over het bereiken van gemeenschappelijke doelen (Rhodes, 2000). Het totaal aan complexe, dynamische en diverse afhankelijke relaties en verhoudingen dat is ontstaan wordt ook wel aangeduid met de term ‘netwerksamenleving’ (Hajer & Wagenaar, 2003). Deze ontwikkeling naar een netwerksamenleving wordt binnen de literatuur gekoppeld aan een verschuiving van *government* naar *governance*. *Government* staat voor een unicentrische, hiërarchische, top-down benadering op besluitvorming (Driessen & Vermeulen, 1995). *Governance* refereert naar een meer integrale, pluricentrische, bottom-up besluitvormingscontext waarbinnen macht en middelen op heterarchische wijze zijn verdeeld tussen verschillende actoren. Institutionele kaders structureren interactiepatronen en beïnvloeden daarmee *governance* processen (North, 1990). Provan en Kenis (2008) stellen dat instituties kunnen worden ingezet als sturingsmechanismen van deze *governance* processen. Binnen de ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning ligt inmiddels de bestuurlijk nadruk op *governance*.



Figuur 2. Verschuiving van lijn- naar gebiedsgerichte infrastructuurplanning met rolopvatting voor overheid.

De traditionele lijngerichte praktijk van infrastructuurplanning past in de karakterisering van de rechtmatige en presterende overheid, waarin wordt gestuurd op kwantitatieve, sectorale doelen. De huidige gebiedsgerichte benadering, waarbij nadrukkelijk de relatie wordt gezocht met ruimtelijke ordening, raakt meer aan de netwerkende en participerende overheid (figuur 2). Dit past in het huidige tijdgewricht waar het bereiken van beleidsdoelen gaat om het combineren van verschillende soorten kwaliteiten (Teisman, 2016). Met de integratie tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening ontstaat een vervlechting van de verschillende sturingsbenaderingen.

#### 4.2 Integratie van infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening.

Het belang van het koppelen van infrastructuurplanning en ruimtelijke planning wordt al lange tijd erkend. Al in het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer werd gepleit voor een integraal verkeers- en vervoersbeleid; *dat wil zeggen in samenhang met andere velden van overheidszorg zoals de ruimtelijke ordening, de agrarische belangen, de zorg voor het milieu en de sociaal-culturele ontwikkeling* (Kamerstukken II 1976/77, 14 390, nrs. 1-2, p.84). Ook recent onderzoek benadrukt dat

integratie tussen deze domeinen synergie kan opleveren (PBL, 2014). Zo biedt ruimtelijke planning, door het concentreren en vermengen van ruimtelijke functies (voorzieningen, wonen en werken) of het verhogen van bebouwingsdichtheid, naast infrastructuurplanning een alternatief pallet aan oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken (PBL, 2012; Rli, 2016). Verder kan de integratie tussen infrastructuur en ruimte, door het koppelen van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling, leiden tot snellere en betere besluitvorming (Elverding et al., 2008) en duurzamere plannen die meer economisch en maatschappelijk rendement genereren (Hull, 2010, Arts et al 2014).

Mede door de hierboven beschreven voordelen die uit de sterke wederkerigheid tussen de ruimte en mobiliteit kunnen worden behaald, bewegen ruimtelijke planning en infrastructuurplanning al decennialang naar elkaar toe (WRR, 1998). Heeres et al. (2012) toont een verschuiving aan van een lijngerichte naar gebiedsgerichte infrastructuurplanning. Mede dankzij recente structuur- en cultuurveranderingen rondom de programmerings- en budgetteringssystematiek MIRT is het gelukt om integratie tussen ruimte en transport beter in het uitvoeringsinstrumentarium te borgen. Mede daardoor lukt het om de domeinen steeds vaker succesvol te integreren. Toch botst het in de praktijk ook nog regelmatig op het moment dat infrastructuurplanning en ruimtelijke planning samenkomen. Binnen het onderzoek is gesproken van *'het bij elkaar brengen van twee bloedgroepen'*. Tabel 2 geeft aan de hand van kenmerken uit het theoretisch model (Figuur 1) de verschillen aan tussen de tradities van infrastructuurplanning en ruimtelijke planning. Arts et al (2016) beschrijven hoe deze tradities nog steeds van invloed zijn op de huidige samenwerking tussen *planners* en *builders*.



	<b>Ruimtelijke planning</b>	<b>Infrastructuurplanning</b>
<b>Strategie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integraliteit als ambitie</li> <li>- Planmatig, gebiedsgericht</li> <li>- Communicatiegericht</li> <li>- Afwegen van ruimtelijke claims</li> <li>- Autonome conceptvorming voorafgaand aan uitvoering en financiering ('deductief')</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectorale doelen met economische oriëntatie</li> <li>- Projectmatig, infrastructuurgericht</li> <li>- Investeringsgericht</li> <li>- Inpassen van projecten</li> <li>- Projecten als aanleiding, denken en doen gekoppeld ('inductief').</li> </ul>
<b>Structuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boven sectorale coördinatie</li> <li>- Decentrale oriëntatie</li> <li>- Integrale afweging via planologische conceptvorming</li> <li>- Maatschappelijke betrokkenheid via 'inspraak' bij totstandkoming plannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderhandelend coördineren tussen sectoren.</li> <li>- Centralistisch instrumentarium</li> <li>- Win-win oplossingen realiseren door proactieve overheidspolitiek.</li> <li>- Maatschappelijke betrokkenheid primair bezien in termen van verkrijgen 'draagvlak'</li> </ul>
<b>Performance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oriëntatie op gebiedskwaliteit, sociaaleconomische samenhang</li> <li>- Kwalitatief georiënteerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oriëntatie op verbindingen, connectiviteit</li> <li>- Kwantitatief georiënteerd</li> </ul>

Tabel 2. Kenmerken van de tradities ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning. Gebaseerd op WRR,1998.

### 4.3 Nationale Omgevingsvisie

#### ***De stelselherziening in het omgevingsrecht; de Omgevingswet en haar doelstelling***

Het omgevingsrecht omvat het geheel van verschillende rechtsgebieden, dat betrekking heeft op het reguleren van de fysieke leefomgeving en de samenhang tussen die rechtsgebieden (Boeve et al, 2014, p.4). Het is een relatief jong en dynamisch rechtsgebied, dat sterk meebeweegt met maatschappelijke trends. Momenteel bestaat het omgevingsrechtstelsel uit een bundeling van wetten, die zich langdurig langs verscheidende, sectorale wegen hebben ontwikkeld en uitgebreid. Mede daardoor is er in de loop der jaren een complex en gefragmenteerde juridisch stelsel ontstaan met zo'n 26 wetten, 120 AMvB's en 120 Ministeriële regelingen op het gebied van bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. De complexiteit en onoverzichtelijkheid van het bestaande stelsel heeft haar weerslag op ruimtelijke ontwikkelingen. Juridische beoordeling van projecten vindt plaats op basis van een cumulatie van deelbesluiten van uiteenlopend bevoegd gezag, wettelijke regelingen en beoordelingscriteria. Projecten werden noodgedwongen opgeknipt in deelbesluiten om juridische procedures te kunnen doorlopen. Deze werkwijze wordt als hinderend ervaren binnen een praktijk waar de ambitie tot ruimtelijke integratie groeit.

Met de komst van de Omgevingswet (voorzien in de loop van 2019) wordt een nieuwe integrale afwegingssystematiek ingevoerd die past bij de samenhang en complexiteit van ruimtelijke opgaven. De Omgevingswet past binnen een langjarige ontwikkeling naar meer ruimtelijke integratie, en daarmee samenhang, op het gebied van wet en regelgeving. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarin 25 vergunningen zijn geïntegreerd tot één omgevingsvergunning, en de Waterwet als integrale waterwetgeving zijn hier voorbeelden van.

Het vernieuwde Omgevingsrechtstelsel omvat 1 wet, 4 AMvB's en circa 10 Ministeriële regelingen. Onder het motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' zijn haar, in Box 1 beschreven, doelstellingen geformuleerd. De maatschappelijke doelstelling van de wet vloeit direct voort uit artikel 21 van de Grondwet: "de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu".

#### **Maatschappelijke doelstelling:**

Met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

#### **Verbeterdoelstellingen**

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

*Box 1. Doelstellingen van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2016).*

#### **De kerninstrumenten van de Omgevingswet**

Ter uitwerking van de doelstellingen van de Omgevingswet zijn zes kerninstrumenten ontwikkeld:

1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de ontwikkeling en inrichting van de fysieke leefomgeving. Rijk en provincie moeten elk één omgevingsvisie opstellen, terwijl dit voor gemeenten niet verplicht is. De nationale omgevingsvisie (NOVI) wordt in de volgende paragraaf verder beschreven.
2. Programma: een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling en inrichting van de leefomgeving. Beleid uit de omgevingsvisies wordt hierin geconcretiseerd. Deze maatregelen in het programma moeten de leefomgeving helpen beschermen, beheren, gebruiken en ontwikkelen.

3. Decentrale regelgeving: decentrale overheden brengen hun regels over de leefomgeving bijeen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het 'omgevingsplan', voor de waterschappen de 'waterschapsverordening' en voor de provincies de 'omgevingsverordening'.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten: Waar noodzakelijk kunnen nationale regels worden gesteld via 'algemene geldende regels'. Omdat algemene geldende regels soms niet goed passen bij specifieke situaties, bevat de wet bepalingen (bijvoorbeeld de gelijkwaardigheidsbepaling, het maatwerkvoorschrift en de maatwerkregel) die de flexibiliteit van algemene regels vergroten.
5. Omgevingsvergunning: De omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief mag volgens de algemeen geldende regels. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.
6. Projectbesluit: Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van rijk of provincies. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken.

In dit onderzoek is met name gekeken naar het instrument Omgevingsvisie. Toch is het overige instrumentarium wel opgenomen in de scope van dit onderzoek, omdat het een rol kan spelen bij het afstemmen van de NOVI en het MIRT. Om de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie te kunnen doorgronden wordt deze, hieronder, vanuit een historische perspectief op ruimtelijke en infrastructuurplanning beschreven.

### ***Van sectoraal beleid gericht op beperking automobilititeit...***

De nationale beleidsdocumenten zijn van oudsher sectoraal opgesteld. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn voor verkeer en vervoer verscheidene documenten verschenen, achtereenvolgens de Rijkswegenplannen van 1948, 1958 en 1968, het eerste en tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-I, 1981, en SVV-II, 1991) en de Nota Mobiliteit (NoMo, 2004). De documenten laten duidelijk zien hoe het beleid over mobiliteit en de omgang met dat beleid over de jaren is veranderd. Met de toename van de mobiliteit in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw werd het belang van mobiliteitsbeleid steeds groter. SVV-I en SVV-II waren sterk gericht op het beperken van de automobilititeit. Zo ging SVV-I uit van terughoudendheid bij het aanleggen van nieuwe wegen, aandacht voor het verbeteren van openbaar vervoer en het stimuleren van het fietsgebruik. SVV-II zette deze inhoudelijke lijn voort met de aanpak bij de bron, het terugdringen en geleiden van de mobiliteit, het verbeteren van alternatieven voor de auto, het bieden van selectieve bereikbaarheid over de weg, en het versterken van het bestuurlijke fundament. Hierbij gaat het om communicatie, bestuurlijke samenwerking, financiering, handhaving en onderzoek (Ministerie Verkeer en Waterstaat, 1991). Daarmee zouden vier zogenaamde 'luiken' rondom de mobiliteit en de relaties met de ruimte gediend zijn. Deze vier luiken zijn de verbetering van de bereikbaarheid, de geleiding van de mobiliteit, de verbetering van de leefbaarheid en ondersteunende maatregelen. Het proces dat SVV-I en SVV-II gebruikten voor de verwezenlijking van de doelen waren 'plankaarten met een beperkend karakter'. Op deze kaarten werden hoofdtransportassen aangewezen welke speciale nationale aandacht en prioriteit genoten.

### ***Naar verbeteren van bereikbaarheid door het faciliteren van de auto***

De NoMo is de opvolger van SVV-II en beoogde de samenhang tussen ruimte, verkeer en vervoer en economie te vergroten. Een belangrijk doel was om door een verbetering van de bereikbaarheid de economische situatie te verbeteren en tegelijkertijd milieuschade te beperken. Met de NoMo kwam er een einde aan het (SVV-II) doel om autoverkeer te beperken. In plaats daarvan moest automobilititeit zo goed mogelijk gefaciliteerd worden, door benutten (via lokale capaciteitsmaatregelen zoals spitsstroken), beprijzen (via rekeningrijden), en bouwen van ontbrekende schakels. De NoMo was het eerste beleidsdocument op het gebied van mobiliteit waar de verschuiving van government naar governance expliciet werd gemaakt (zie ook paragraaf 4.1), doordat andere partijen dan de nationale overheid een grote rol kregen in het verwezenlijken van beleid. Zo werden lokale overheden meer verantwoordelijkheden toebedeeld. Ook werd er voor het eerst publiek-private samenwerking (PPS) geopperd bij de realisatie van infrastructuurprojecten. Naast het faciliteren van mobiliteit werd er in de NoMo voorgesteld om de samenhang van het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid te vergroten. Dit werd onder meer gedaan door infrastructuur als structurerend ruimtelijk principe te nemen in de nota's ruimtelijke ordening (voor de NoMo was dit de Nota Ruimte), die hierna worden besproken.

### ***Van ruimtelijke ordening naar ontwikkelingsplanologie***

De eerste ruimtelijke nota's stelden de ruimtelijke *ordering* centraal. Dit was het geval in de eerste (1960), de tweede (1966), de derde (1974) en de vierde (1988) nota ruimtelijke ordening en in de vierde nota ruimtelijke ordening extra (VINEX, 1992). Ze waren geformuleerd vanuit een maakbaarheidsgedachte (Arts et al. 2016). De nota's vormde een blauwdruk van hoe Nederland zich zou gaan ontwikkelen, met een duidelijke ordening van functies en schaalniveaus. Deze 'blauwdrukplanologie' werd losgelaten met de Nota Ruimte, waar ingezet werd op ontwikkelingsplanologie. Achter de stap naar zogenaamde ontwikkelingsplanologie zat, gelijk aan de NoMo, ook de gedachte dat de nationale overheid een faciliterende rol diende in te nemen (governance in plaats van government). De Nota Ruimte maakt daarom ook een duidelijk onderscheid tussen Rijksverantwoordelijkheden en die van anderen. *“De Nota Ruimte richt zich op de belangen en verantwoordelijkheden waar het rijk voor staat en op de doelen die het daarbij hanteert”*. (p.4). De Nota Ruimte was een gezamenlijk product van vijf verschillende ministeries, waaronder de Ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat. In de Nota zijn ruimtelijke onderwerpen samengebracht die voorheen in afzonderlijke nota's werden verwoord. Dit *“biedt meer helderheid voor burgers, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en zorgt voor meer samenhang in het ruimtelijk relevante (sector)beleid”* (Min VROM e.a., 2004, p.4). De samenhang werd vooral benaderd vanuit een economisch perspectief: door mobiliteit en ruimte af te stemmen kon de economische concurrentiepositie van Nederland gehandhaafd blijven. De Nota Ruimte vormde een keerpunt in de ruimtelijke nota's door een focus van 'ordering' naar 'ontwikkeling' en daarmee een afscheid van de traditionele maakbaarheidsgedachte.

### ***Integratie en decentralisatie van beleid***

Zoals eerder aangegeven legde de Nota Mobiliteit een duidelijke relatie met de Nota Ruimte, die ook in 2004 werd vastgesteld. De lijn van integratie, ingezet in met deze nota's, is de afgelopen jaren

doorgezet in het meest recente integrale beleidsdocument Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012. Naast de twee bovenstaande Nota's vervangt de SVIR de Structuurvisie Randstad 2040, de MobiliteitsAanpak, de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving en de ruimtelijke doelen en uitspraken uit de Structuurvisie (voorheen PKB) Tweede structuurschema Militaire terreinen, de Agenda Landschap, de Agenda voor een Vitaal Platteland en Pieken in de Delta. In het SVIR zijn drie hoofddoelen opgenomen:

1. Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
2. Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
3. Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Het SVIR legde de nadruk op maatwerk door nog meer verantwoordelijkheden te delegeren naar provinciale en gemeentelijke overheden. Ook wordt er selectieve Rijksbetrokkenheid nagestreefd, om zo ruimte te laten voor ontwikkelingen van burgers en bedrijven.

### ***De Nationale Omgevingsvisie: samenhangend Rijksbeleid op de fysieke leefomgeving.***

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is de beleidsmatige uitwerking van de doelen van de Omgevingswet op Rijksniveau. De NOVI zal zo'n 80 bestaande sectorale rijksnota's vervangen en de rol van de SVIR overnemen als 'beleidsparaplu' voor het MIRT. De Omgevingswet omschrijft de NOVI als integrale Rijksvisie voor het langetermijnperspectief op de benodigde en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving waarin sectorale onderdelen worden samengevoegd en verbonden. Daarnaast dient de NOVI in te gaan op de sturingsfilosofie ter uitvoering van het geformuleerde beleid (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51).

De NOVI is nog in ontwikkeling. Daarom is voor dit onderzoek vooralsnog uitgegaan van de strategische uitgangspunten zoals deze door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn aangegeven. Volgens het PBL (2016) heeft de NOVI twee hoofdfuncties – inhoud en proces. Wat betreft *inhoud* moet de NOVI inhoudelijke samenhangende thema's opleveren die nationale opgaven adresseren. Een aanzet voor de samenhangende thema's zou gevonden kunnen worden in de vier typen van samenhang zoals deze in Figuur 3 zijn aangegeven. Verder moet de NOVI richting geven aan het *proces* van het vormgeven aan de fysieke leefomgeving. Het ligt in de lijn der verwachting, dat de NOVI aansluit bij de bredere trends die ook in de Omgevingswet en de vernieuwing MIRT worden meegenomen. In het kort: maatwerk op lokaal en regionaal niveau, decentralisatie van verantwoordelijkheden, en verdere integratie van het beleid voor de fysieke leefomgeving. De start nota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' geeft een eerste richting. In *Deel 2 Adviesmemo* wordt verder ingegaan op deze eerste richtingen, die ook in Box 2 beschreven staan.



In februari 2017 verscheen de startnota van de NOVI 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie'. Omdat de ontwikkeling van deze nota parallel heeft gelopen aan dit onderzoek is haar inhoud niet meegenomen tijdens de dataverzameling. Er is vastgehouden aan de vier dimensies van samenhang, beschreven in paragraaf 4.2, welke als strategisch uitgangspunt dienen voor de NOVI. Gezien de relevantie van de startnota voor dit onderzoek is ervoor gekozen om binnen dit kader kort, vanuit het perspectief van dit onderzoek, op de startnota te reflecteren.

De opgaven voor 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 synergie door een integrale, cross-sectorale aanpak (Ministerie Infrastructuur & Milieu, 2017).

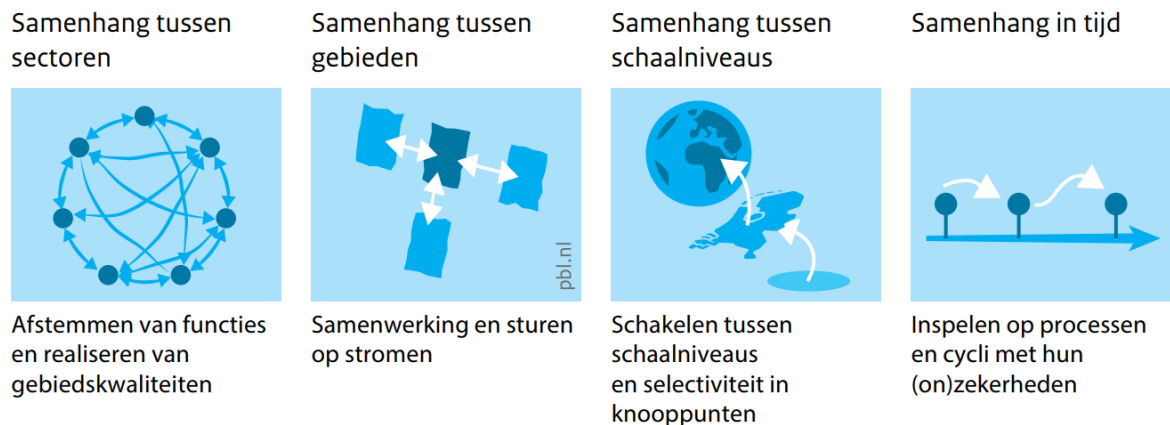
- *Naar een duurzame en concurrerende economie;*
- *Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;*
- *Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;*
- *Naar een waardevolle leefomgeving*

In dit onderzoek wordt strategie gedefinieerd als 'de bepaling van de lange termijn doelen van een onderneming en, om deze doelen te bereiken, het inzetten van de benodigde middelen en activiteiten'. De uitwerking van de startnota tot een integraal strategisch beleidskader vraagt om nadere uitwerking en explicitering zowel inhoudelijk als met betrekking tot implementatie. De startnotie definieert hiervoor meerdere vervolgstappen zoals het nader uitwerken van de geformuleerd opgaven en het formuleren van doelen, het in kaart brengen van spanningen en dilemma's en het maken van beleidsafwegingen, en de concrete vertaling in uitvoeringsinstrumentarium en het formuleren van rollen en verantwoordelijkheden.

De slag naar implementatiestructuren 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. Doorwerking 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. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen worden ingezet om het uitvoeringsinstrumentarium nader uit te werken, zie hiervoor *Adviesmemo Deel 2*.

*Box 2. De startnota van de Nationale Omgevingsvisie.*

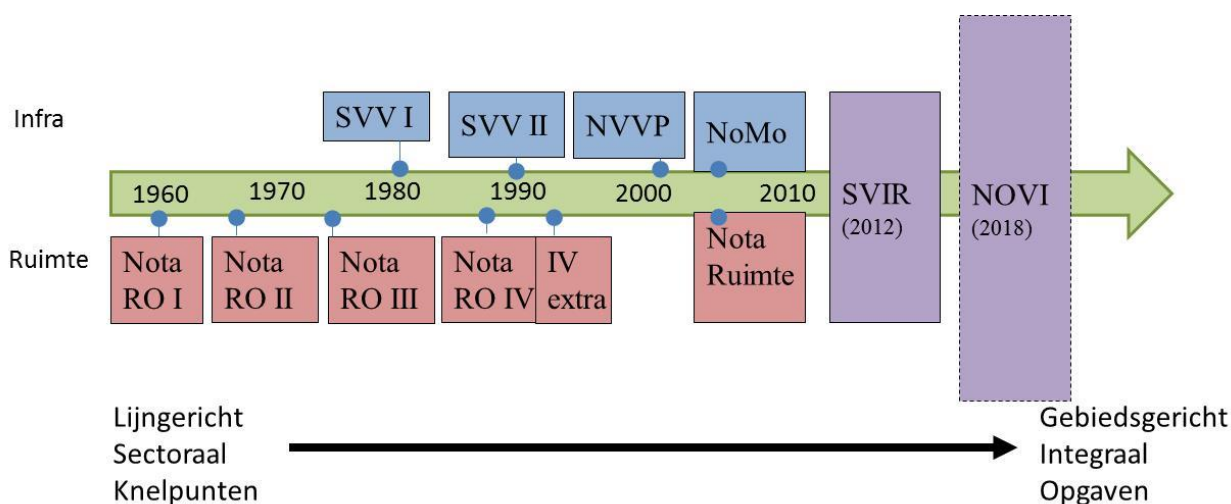
Samenhang is een centraal begrip in de Omgevingswet en daarmee het uitgangspunt bij de NOVI. “De wet kiest echt expliciet voor samenhang en zegt zelfs dat dat de enige manier is om het doel van duurzame ontwikkeling te bereiken” (Geïnterviewde B, 2016). De gestructureerde uitwerking van samenhang is beschreven in PBL (2016) en onderscheid vier typen; samenhang tussen sectoren, tussen gebieden, tussen schaalniveaus en in de tijd (Figuur 3). Deze conceptualiseren van het begrip samenhang was het strategisch vertrekpunt voor de uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (Geïnterviewde I, 2016).



*Figuur 3. Vier typen van samenhang (Bron: PBL, 2016b)*

### **Strategie**

De NOVI is een belangrijk element in de Omgevingswet, met als belangrijkste doel het integreren van nationaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu, leefomgeving, landschap, mobiliteit en infrastructuur. In de praktijk functioneert het beleid van deze ruimtelijke domeinen nog veelal onafhankelijk van elkaar (PBL, 2016b). Door de integratie van het beleid op deze ruimtelijke domeinen zou duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving bevorderd moeten worden. Dit vergt een integratie tussen sectoren, tussen gebieden, tussen schalen en in de tijd. Een belangrijk onderdeel van de strategie om de doelen te bereiken is de factor participatie. Door directe belanghebbenden bij de realisatie van de NOVI te betrekken komen er extra kennis en middelen beschikbaar, kunnen belangen beter worden gediend en zou er draagvlak kunnen ontstaan. De strategische ontwikkelingen die leiden tot het NOVI zijn schematisch weergegeven in Figuur 4, waarbij opgemerkt kan worden dat de nota's in verschillende mate de integratie van ruimte en sectorale opgaven, waaronder infrastructuur, voorstaan.



Figuur 4. Strategische ontwikkelingen van/in het NOVI

### **Structuur**

De NOVI als integrale visie bevat de strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7). Het NOVI vervangt tientallen beleidsplannen en visies, maar wordt voornamelijk gepresenteerd als de opvolger van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Op dit moment wordt, als eerste stap in het proces richting NOVI, een Nationale Omgevingsagenda opgesteld. Er zijn geen wettelijke eisen gesteld aan de *vorm of structuur* van een omgevingsvisie. Het PBL (2016b) heeft daarom enkele aanbevelingen gedaan omgevingsvisies in het algemeen en de NOVI in het bijzonder. Hiervan lijken de volgende aanbevelingen van belang voor de structuur van de NOVI:

- De NOVI moet een langere termijn doorkijk geven op omgevingsopgaven;
- De NOVI moet volgens het subsidiariteitsbeginsel worden opgesteld, waarbij alleen nationaal zou moeten worden ingegrepen wanneer er lagere overheden niet tot een oplossing kunnen komen, er op nationaal niveau een duidelijke meerwaarde is, of wanneer ingrijpen leidt tot het beter renderen van eerdere Rijksinvesteringen;
- De NOVI moet een gecoördineerde aanpak bieden in de omgang met verschillende ruimtelijke claims;
- Het Rijk is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het gehele beleidssysteem, inclusief NOVI.

### **Fit van de NOVI**

De NOVI ontwikkelt zich momenteel vooral op strategisch vlak, waarbij de inhoudelijke lijn ervan bepaald wordt. De structurele uitwerking is nog beperkt en moet nog nader worden vormgegeven in wisselwerking met het uitwerken van de inhoud, het afstemmen met andere OVI's en ontwikkelingen zoals rondom het MIRT (zie paragraaf 4.4). Op het huidige abstractieniveau, en in dit stadium van ontwikkeling, lijken strategie en structuur op elkaar aan te sluiten: zo typeert de strategie van de NOVI zich door een samenhangende sturing op ruimtelijk beleid, een integrale benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving en het maken van belangafwegingen op gebiedsniveau. Deze aspecten komen alle

logischerwijs nadrukkelijk tot uiting in de startnota (zie Box 2). Vier strategische nationale opgaven beschrijven de samenhang tussen verschillende sectorale opgaven. Het belang van multi-level en cross-sectorale samenwerking wordt benadrukt. Verder is de reikwijdte van de nota zoals die wordt voorzien in het wetsvoorstel. Ook de gebiedspecifieke vertaling van beleid krijgt expliciet aandacht. Daarin zullen integrale gebiedsgerichte programma's als het MIRT een belangrijke rol gaan spelen (Ministerie I&M, 2017, p.73). Nadere institutionele uitwerking van de NOVI in een uitvoeringsinstrumentarium wordt genoemd als vervolgstap – onderwerp van dit onderzoek is een verkenning hiervan.

#### **4.4 MIRT**

De Omgevingswet zal als brede kaderstellende wet ook gevolgen hebben voor infrastructuurplanning in het algemeen en voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) in het bijzonder. De budgetteringssystematiek zal zich met de komst van de Omgevingswet moeten heroriënteren van de SVIR naar de NOVI. Om deze stap in perspectief te plaatsen worden ontwikkeling in het MIRT hieronder beschreven aan de hand van een verscheidenheid aan juridische, beleidsmatige en bestuurlijke ontwikkelingen

##### ***Een interne marktgeoriënteerde managementbenadering***

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), voorloper van het huidige MIRT, is ontstaan in een periode van economische recessie na de tweede oliecrisis in de jaren 80 (zie Arts et al., 2016 en Ploeger, 2014). Als reactie op de bureaucratie ontstond een golf van hervorming binnen de publieke sector aan de hand van de managementfilosofie New Public Management (NPM) (zie paragraaf 4.1). In deze filosofie staat een marktgeoriënteerde managementbenadering centraal, waar de nadruk ligt op kosteneffectiviteit en de beheersbaarheid van financiële budgetten. Voor Rijkswaterstaat had dit ingrijpende gevolgen. In het kader van NPM werden beleid en uitvoering gescheiden. Rijkswaterstaat werd (deels) een agentschap, verantwoordelijk voor de uitvoering van ministerieel beleid. In die periode werd het MIT ontwikkeld als planning, programmering en budgetteringssystematiek die stap-voor-stap de koppeling tussen beleid en uitvoering moest leggen. Het MIT werd een plek toebedeeld als bijlage in de Rijksbegroting en vormde een dominante structuur, die vooral intern gericht was; het stroomlijnde de plan- en besluitvorming van Rijkswaterstaat en ministerie. Het dominante MIT versterkte de positie van Rijkswaterstaat, doordat het technocratische planproces goed aansloot bij de civieltechnische expertise van de organisatie (Van den Brink, 2009).

##### ***Externe oriëntatie van de plan- en besluitvorming***

Sinds het ontstaan van het MIT in de jaren '90 is het spelregelkader meerdere malen herzien. In de jaren '90 ontstond er een verschuiving binnen de bestuurlijke praktijk. De relatie tussen gemeenschap, markt en overheid veranderde: er kwam meer nadruk op het verbinden van het handelen van de overheid met de maatschappij. In paragraaf 4.1 wordt deze trend omschreven als de omslag van *government* naar *governance*. Er ontstond een sterkere behoefte aan sectoroverstijgende oplossingen.

Deze ontwikkeling werd deels gedreven door groeiende onderlinge afhankelijkheid wat betreft financiële middelen tussen ruimtelijke sectoren. Het MIT werd daarmee ook wel gebruikt voor de externe afstemming in een meer geïntegreerd besluitvormingsproces. Maar gezien de stabiele toevoer uit het Infrastructuurfonds en een daadkrachtig juridisch instrumentarium (Tracéwet) kon de infrastructuursector betrekkelijk onafhankelijk van andere sectoren blijven opereren (zie Arts et al. 2016). Rijkswaterstaat had een dominante positie bij planvorming en uitvoering, met het MIT als strak project-georiënteerd uitvoeringskader gefinancierd vanuit het sectorale Infrastructuurfonds. Toch werd de noodzaak voor een verandering van de geïsoleerde infrastructuurplanning langzaam duidelijk: de sectoraal ingestoken projecten liepen tegen vertraging en kostenoverschrijdingen aan en kregen te maken met groeiende maatschappelijke weerstand.

### ***Het MIRT als integraal en gebiedsgericht planinstrument***

Met de samenvoeging van de Ministeries VROM en Verkeer en Waterstaat werd een belangrijke stap gezet richting het integraal beschouwen van de ruimtelijke opgaven en investeringen. Op deze stap werd geanticipeerd met de toevoeging van een 'R', voor Ruimte, aan het MIT. Het MIRT erkende daarmee de noodzaak voor het in samenhang beschouwen van ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen. Deze samenhang zou gevonden moeten worden in de horizontale (tussen disciplines) en de verticale (tussen schaalniveaus) dimensie. Door de afhankelijkheden in horizontale en verticale zin te erkennen zou het MIRT een meer integraal karakter krijgen. Dit was noodzakelijk voor het genereren van maatschappelijk draagvlak voor projecten en het versnellen van de lange en kostbare besluitvormingsprocessen (Elverding et al., 2008). In de afgelopen jaren is hieraan verdere invulling gegeven met het Vernieuwing MIRT. Hiermee zou het MIRT afstand moeten nemen van het 'projectdenken' en meer aandacht moeten geven aan het (h)erkennen en integreren van de bredere ruimtelijke opgaven, om zo meer flexibiliteit en meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren binnen de van oorsprong strakke managementbenadering van het MIT.

### ***Vernieuwing MIRT; flexibilisering en samenwerking.***

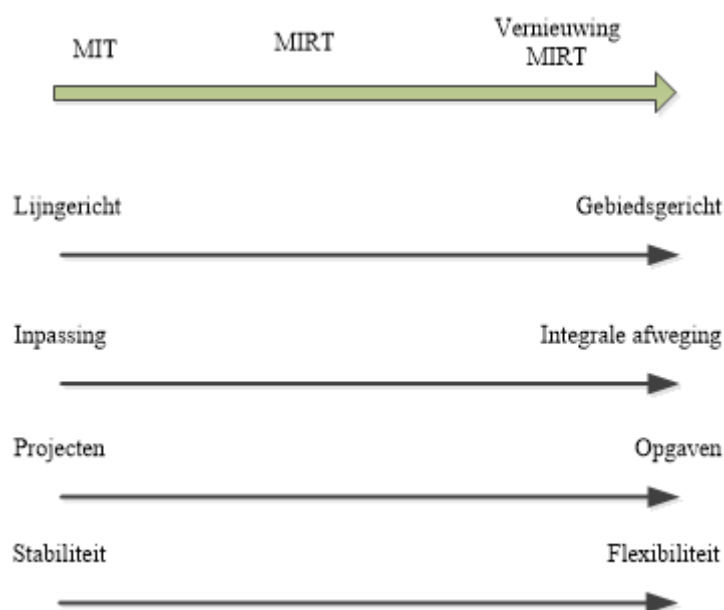
Ondanks de veranderingen rondom de aanpassing van MIT naar MIRT concludeerden Van Ree et al. (2014) en Lamberigts et al (2016) dat de 'R' nog onvoldoende uit de verf kwam. De beperkte mate van integratie en flexibiliteit in het MIRT hebben recentelijk geleid tot een vernieuwingsslag voor het MIRT en haar spelregels aan de hand van de pijlers brede blik, maatwerk en samenwerken (Ministerie I&M, 2016). De nadruk is nog meer gelegd op het zoeken andersoortige oplossingen voor bereikbaarheidsopgaven dan investeren in infrastructuur. De zogenaamde "5 i's" zijn hier een voorbeeld van (Innoveren, Informeren, In stand houden, Inrichten, Infrastructuur). Ook is er meer aandacht voor het in samenhang en synergie brengen van bereikbaarheids-/waterveiligheidsopgaven met andere ruimtelijke opgaven, zoals opgaven op het gebied van woningbouw, ruimte, leefbaarheid, duurzaamheid, en natuur (Ministerie I&M, 2014). Opgavegericht werken en een gebiedsgerichte benadering staan hierin centraal (Ministerie I&M, 2016). Om hier invulling aan te geven is samenwerken met meer verschillende partijen zowel maatschappelijk (markt en gemeenschap) en bestuurlijk (cross-sectoraal, Rijk en regio) noodzakelijk omdat dit draagvlak en slagkracht bevordert, participatie stimuleert en de beschikbare middelen kan vergroten. Samenwerking is immers ook



samen financieren om integrale plannen te realiseren (Kamerstukken II 2016/17, 34 550A, p.3). Aan de hand van de bevindingen van de IBO Werkgroep (2016) zijn maatregelen ingevoerd om de adaptiviteit en flexibiliteit in het MIRT te vergroten. De MIRT-praktijk is volop in beweging om deze veranderingen in te passen. De verbeteringen betreffen onder meer, de Vernieuwing/Verduurzaming MIRT, Meer Bereiken en aanpassing van de MIRT Spelregels (Ministerie I&M, 2016). Met deze verbetering wordt naast kwaliteit van inhoud en proces, ook gestreefd naar breed maatschappelijk draagvlak bij MIRT-projecten. Er wordt ingezet op cross-sectorale samenwerking, door bestuurslagen heen, met een nadruk op inclusiviteit, waardecreatie, en adaptiviteit, om zo een breder perspectief en meer maatwerk te kunnen bieden. Voorbeelden van ontwikkelingen in het MIRT zijn de start van de monitoring van de Gebiedsagenda's, de modaliteitsneutrale verkenningen, de vaste, jaarlijkse verlenging van de fondsen in combinatie met een langjarige strategische sturing, het maken van bestuurlijke afspraken bij de voorkeursbeslissing (in plaats van bij de startbeslissing) en de invoering van een adaptieve programma-aanpak, met als concrete voorbeelden gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's en de scopeverbreding van het Infrastructuurfonds met 'Beter Benutten-achtige' maatregelen.

### Strategie

Het MIRT gaat over de programmering van en financiële investeringen in integrale, gezamenlijke oplossingen voor infrastructuur-, ruimte- en transportopgaven. Dit betreft zowel programma's als projecten. Zoals hierboven beschreven is het MIRT (-spelregelkader) in ontwikkeling. De strategie-component in het MIRT is echter beperkt. Strategie wordt grotendeels ingegeven door het beleid (op dit moment het SVIR; straks de NOVI). De strategische ontwikkelingen van het MIRT (zie figuur 4) komen daarom grotendeels overeen met de ontwikkelingen die eerder voor de NOVI in paragraaf 4.3 zijn beschreven: de MIRT zou zo vormgegeven moeten worden dat op een flexibele wijze de gebiedsgerichte, integrale afweging van opgaven plaats kan vinden.



Figuur 5. Strategische ontwikkelingen van/in het MIRT

### ***Structuur***

Het MIRT bevat verschillende structurele elementen, welke vormgeven aan de uitvoering van de hierboven beschreven strategie:

- Het MIRT wordt institutioneel ondersteund door een spelregelkader. Hiermee wordt de interne procesgang bij het Rijk rondom de besluitvorming inzichtelijk gemaakt en gestructureerd. Het bevat een taak- en rolverdeling en vereisten voor besluitvorming. De structuur trechtert van brede gebiedsagenda's naar een strakke en projectmatige opleveringstoets en geeft een plaats aan adaptieve gebiedsgerichte programma's;
- Het MIRT kent in hoge mate een sectorale financiering uit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Deze financiering zorgt voor een scherpe scope en afgebakende doelstelling;
- De structuur van het MIRT is gericht op adaptieve gebiedsgerichte programma's en projecten. Het accent verschuift van projecten naar opgaven. Deze accentverschuiving is noodzakelijk door de toenemende complexiteit en samenloop van de opgaven en het steeds minder goed kunnen voorspellen van ontwikkelingen (vanwege diepe onzekerheden met betrekking tot klimaatverandering, economische ontwikkeling en technologische innovaties en dergelijke).

### ***Fit van het MIRT***

De strategie en de structuur van het MIRT lijken in grote lijnen goed op elkaar te passen: de strategische ontwikkeling richting cross-sectorale samenwerking, met een nadruk op inclusiviteit, waardecreatie, en adaptiviteit, heeft incrementeel institutionele vertaling gekregen in het de spelregels van het MIRT. De strategische uitgangspunten sluiten aan op de opgavegerichte structuur die voorgesteld wordt bij de meest recente aanpassing aan het MIRT (Ministerie I&M 2016). De opgavegerichte manier van werken zou de fit kunnen vormen waarbij vanuit een breder perspectief meer maatwerk geboden kan worden. Een punt van aandacht in de fit van de MIRT blijft het sectorale structuur van de financiering, welke de integrale uitgangspunten van de strategie in de weg kan staan. In reactie op het onderzoek van IBO Werkgroep (2016) geeft het kabinet aan de reikwijdte van het Infrafonds te verbreden middels een wijziging van de Wet op het Infrastructuurfonds (Kamerstukken II 2016/17, 34 550A, nr. 5, p. 9). Dit lijkt een ontwikkeling die de fit tussen MIRT strategie en structuur zal bevorderen in de zin dat de bredere fondsenstructuur aansluit bij de meer integrale doelstelling van de strategie. De fit wordt daarnaast verbeterd door het opgavegericht, samenwerken met andere partners, in adaptieve gebiedsgerichte programma's.

## **4.5 Ontwikkelingen bijeengebracht: integratie in beleid en structuur?**

De voorgaande paragrafen beschrijven, aan de hand van ontwikkelingen in beleid en uitvoeringspraktijk, een voortdurend proces van integratie tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening. Een ontwikkeling dat kan worden omschreven als een verandering van lijngerichte naar adaptieve, gebiedsgerichte (infrastructuur)planning. Deze integratie betekent ook de samenkomst van verschillende bestuursculturen. Dit leidt momenteel in de verschillende fases van

beleid en planvorming tot dilemma's bij het behalen van horizontale en verticale integratie (zie hoofdstuk 6).

Het realiseren van een samenhangende benadering op de fysieke leefomgeving, vraagt om horizontale (tussen gebieden en sectoren) en verticale (tussen schaalniveaus) integratie. Deze ambitie onderstreept de noodzaak van samenwerking en versterkt de onderlinge afhankelijkheid tussen een diversiteit aan actoren. Het stimuleren van interactiepatronen waarin integratie plaats vindt wordt daarmee belangrijk. De Omgevingswet biedt hierin sturing. Middels principes als subsidiariteit en co-acterschap wordt heterarchie geborgd en interactie en afstemming aangemoedigd. Maar de organisatie daarvan blijft open. De wet geeft wel nadrukkelijk ruimte voor samenwerking. De instrumenten Projectbesluiten en Programma's zijn hier voorbeelden van. Deze instrumenten maken het mogelijke verschillende ruimtelijke initiatieven te combineren binnen een juridische structuur. Voor het institutionaliseren van gewenste bestuurlijke interactie ter bevordering van de gewenste samenhang ligt nadrukkelijk een rol weggelegd voor de nader uit te werken sturingsfilosofie van de NOVI. De huidige MIRT systematiek zou, als bestuurlijk instrument, hiervoor inspiratie kunnen bieden.

Ook binnen de infrastructuurplanning is het bestuurlijk primaat verschoven naar *governance*. Elverding et al. (2008) tonen aan hoe afhankelijk de overheid is van draagvlak vanuit de gemeenschap en de markt voor een snelle besluitvorming en realisatie van infrastructuurprojecten. Samenwerking en integratie is daarom nadrukkelijk geïnstitutionaliseerd binnen de MIRT-systematiek ten behoeve van snellere en betere besluitvorming. Er is gekozen voor een trechterende structuur waar vooral in de beginfase veel ruimte is voor samenwerking ter bevordering van een integraal perspectief. Aan de hand van de pijlers uit de Vernieuwing MIRT – brede blik, maatwerk en samenwerken – versterken de MIRT-spelregels de nadruk op samenwerking met meer en andere partijen (Ministerie I&M, 2016). De onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak voor interactie groeit. Niet alleen om inhoud te geven aan integrale plannen, maar ook om ze te kunnen financieren. Onder andere met Vernieuwing MIRT (zie paragraaf 4.4) wordt hier invulling aan gegeven. Maar ook in de context van het MIRT is het 'uiteindelijk [...] heel erg een cultuuromslag. Voor die brede blik moet je echt buiten je eigen sectorale kaders willen denken. En daar heb je gesprekken voor nodig met mensen vanuit andere disciplines, dus multidisciplinair. Maar ook Rijk en regio, de verschillende overheidslagen' (Geïnterviewde, C). Met andere woorden: de afstemming van MIRT en NOVI kan alleen slagen door een samenspel van formele én informele regels.

## **5 Bevindingen: Onderlinge Verhouding en Fit NOVI & MIRT**

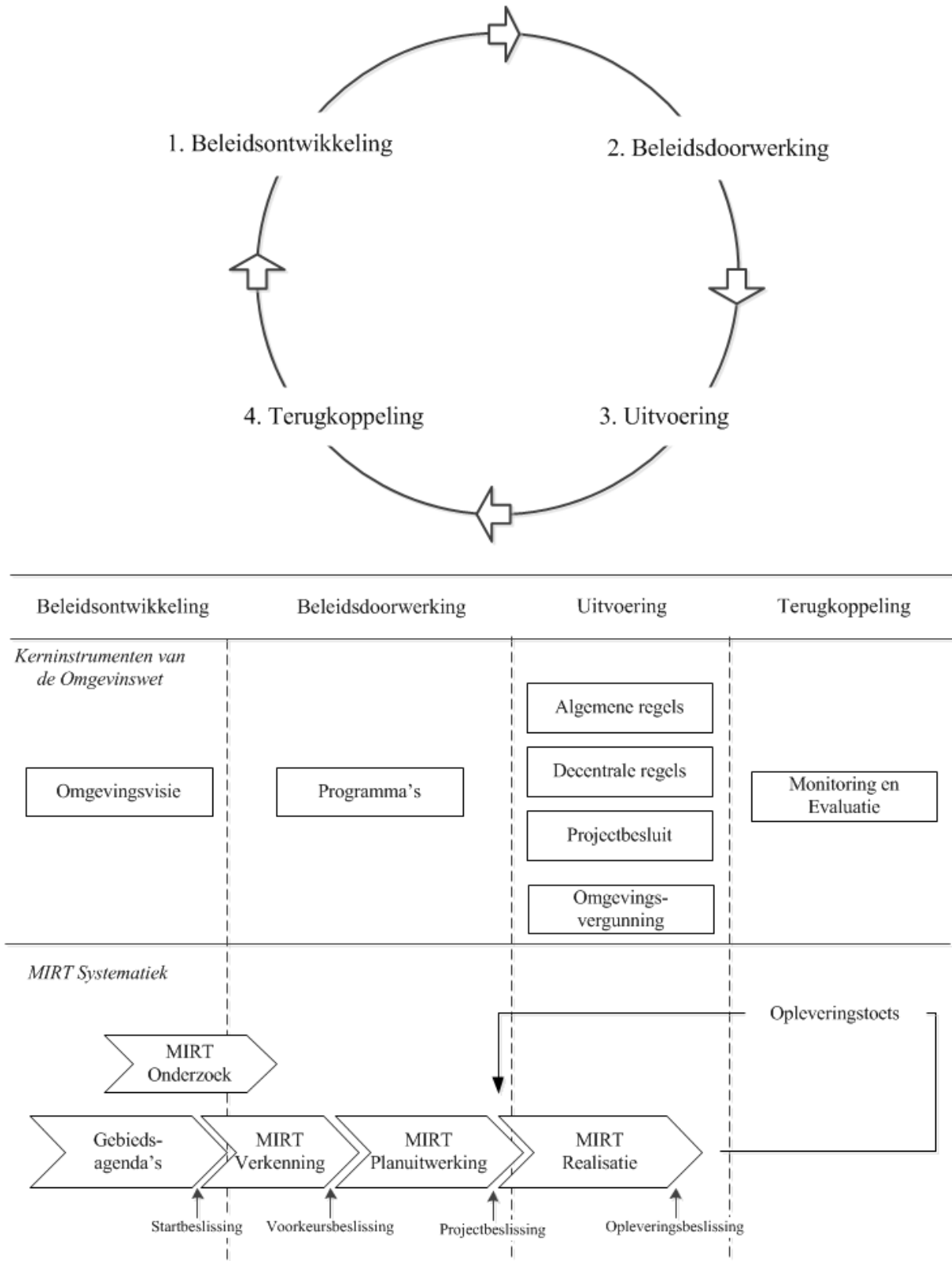
Zoals in hoofdstuk 4 beschreven bevatten NOVI en MIRT beide elementen van structuur en strategie. Bij de beschrijvingen van de NOVI en het MIRT is hiervoor ook aangegeven in hoeverre de structuur en de strategie van de afzonderlijke instrumenten een fit vertoont. In dit hoofdstuk wordt de onderlinge afstemming tussen NOVI en MIRT geanalyseerd door na te gaan in hoeverre strategie en structuur onderling passend zijn. Na een beschouwing op de onderlinge verhouding van NOVI en MIRT (paragraaf 5.1) wordt vervolgens beschreven in hoeverre strategie en structuur van beide fitten (paragraaf 5.2).

### **5.1 Onderlinge verhouding**

De respondenten in dit onderzoek erkennen het belang van een goede onderlinge afstemming tussen NOVI en MIRT voor de implementatie van de doelstellingen van de Omgevingswet. Ze zien een sterke verwevenheid tussen de twee instrumenten, maar benadrukken dat elk instrument een eigen karakter heeft. Hierdoor is er een zekere complementariteit tussen de instrumenten. Dat maakt juist de relatie NOVI-MIRT interessant, temeer omdat de relatie nog niet formeel is gedefinieerd. Het MIRT is momenteel nog een instrument van de SVIR en de NOVI is nog in wording.

Een wezenlijk verschil tussen NOVI en MIRT is dat de NOVI voorzien is als een lange termijn beleidskader en het MIRT als programmerings- en budgetteringssystematiek en proceskader voor besluitvorming. Juridisch gezien zijn de instrumenten ontstaan uit een verschillend rechtsgebied. De NOVI is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het MIRT is juridisch ingebed in het budgetrecht. Artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds verplicht een meerjarenprogramma waarin de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur uit het infrafonds jaarlijks dient te worden begroot. Het infrastructuurfonds is een begrotingsfonds zoals beschreven in artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001, en daardoor een verplicht onderdeel van de Rijksbegroting. Artikel 105 van de Grondwet stelt, dat de Rijksbegroting bij wet wordt vastgesteld. Mede door deze juridische inbedding kan geld uit het infrastructuurfonds alleen worden uitgegeven aan infrastructuur. Voor de andere financieringsbron van het MIRT – het Deltafonds – geldt een vergelijkbare juridische context.

De NOVI zal verweven zijn met MIRT vanwege de afhankelijkheid om beleid te implementeren. De trechterende aard van de MIRT-structuur helpt in de vertaling van beleidsdoelen naar concrete projecten. Omdat beleidsdoelen (mede) verankerd zullen zijn in de NOVI kunnen de instrumenten niet los van elkaar worden beschouwd. De uitkomsten van de MIRT-procedure zijn immers van invloed op de mate waarop geformuleerde beleidsdoelen worden behaald. Vice versa vraagt het MIRT om sturing vanuit beleid. Deze rol wordt momenteel vervuld door de SVIR. Met intreding van de Omgevingswet zal de NOVI de SVIR gaan vervangen.



Figuur 6 : De beleidscyclus met het Omgevingswet-instrumentarium, de NOVI-beleidscyclus en de MIRT-fasen



Bovenstaande figuur 6 visualiseert de onderlinge relatie tussen de verschillende instrumenten van de Omgevingswet en het MIRT aan de hand van de verschillende fasen van de beleidscyclus. De figuur geeft aan dat de verhouding tussen de verschillende instrumenten niet eenduidig is, maar varieert over de verschillende fasen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

*Beleidsontwikkeling:* De Omgevingsvisie heeft als beleidsinstrument van de wet met name invloed op de beginfase van het MIRT. In de fase van beleidsontwikkeling is er een directe relatie tussen de kaders. In de MIRT-gebiedsagenda's zal het nationaal beleid uit de NOVI een centrale positie krijgen, welke wordt gekoppeld aan regionaal beleid (POVI en GOVI). Door de rol van het MIRT als budgetteringsinstrument van het Rijk staan de nationale doelstellingen uit de NOVI centraal. Ook burgers, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en bedrijfsleven worden betrokken bij het opstellen van Gebiedsagenda's. Zo zijn de Gebiedsagenda's in theorie een platform waar beleid van verschillende schaalniveaus en sectoren samenkomt. In Bestuurlijke Overleggen (BO) MIRT wordt prioritering gegeven aan programma's en projecten die ontstaan vanuit de Gebiedsagenda. Het BO is ook de plek om afspraken te maken over de monitoring. In de fase van beleidsontwikkeling kan ook gekozen worden voor het uitvoeren van een MIRT-Onderzoek om een bepaalde opgave nader te concretiseren of een verwacht knelpunt nader te onderzoeken. Het initiatief hiertoe kan vanuit verschillende schaalniveaus en sectoren komen.

*Beleidsdoorwerking:* De vervolgfases van het MIRT zijn gericht op de nadere uitwerking en uitvoering van de in het BO-MIRT genomen besluiten. De NOVI speelt hierin in principe geen directe rol meer. Wel kunnen andere instrumenten van de Omgevingswet invloed hebben op de implementatie van de nationale beleidsdoelstellingen binnen het MIRT-proces. Zo zijn de Verkenningfase en Planuitwerkingsfase van MIRT gekoppeld aan de Projectprocedure uitmondend in het Projectbesluit. Door het Projectbesluit uit de Omgevingswet wordt de Sneller en Beter aanpak (momenteel alleen nog van toepassing binnen de Tracéprocedure) verankert in het bredere fysieke domein. Hiermee wordt het MIRT een belangrijke inspiratie voor het ontwerp van toekomstig uitvoeringsinstrumentarium van de NOVI. Ten opzichte van de huidige Tracéprocedure biedt de Projectprocedure meer ruimte voor het in samenhang brengen van beleid richting uitvoering.

*Uitvoering:* De NOVI zal de SVIR vervangen als beleidsparaplu voor het MIRT. Hiermee neemt het MIRT een deel van de uitvoering van nationale ruimtelijk beleidskader op zich. Momenteel is het nog onduidelijk hoe de NOVI en MIRT zich in deze context tot elkaar zullen gaan verhouden. Naast de NOVI zullen de andere instrumenten uit de Omgevingswet invloed gaan hebben op de MIRT praktijk. Algemene regels uit de Omgevingswet creëren het omvattende kader waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden. Denk hierbij aan gestelde omgevingswaarden (bijv. normen voor luchtkwaliteit en veiligheid van waterkering), en procedurele regels (regels omtrent participatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid). Verder zal de Tracéprocedure worden vervangen door de Projectprocedure.

*Terugkoppeling:* Monitoring en evaluatie zijn gescheiden tussen het SVIR en het MIRT. Het PBL monitort de effecten van het nationaal beleid (zie PBL,2016a). De bijdrage van het MIRT wordt daarin

niet expliciet meegenomen. Voor de NOVI is momenteel nog geen monitoringsmethodiek ontwikkeld. Binnen het MIRT is terugkoppeling van realisatie naar beleid wel voorzien, echter in de praktijk beperkt aanwezig. Er is met name sprake van monitoring op projectniveau via de opleveringstoets. Het is over het algemeen nog onduidelijk hoe projecten uiteindelijk bijdragen aan de bredere beleidsdoelen waaruit ze zijn ontstaan. Monitoring is echter een opkomend thema binnen het MIRT. De Noordvleugel (Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) werkt al met een monitor gericht op de zes geformuleerde hoofdpogingen. Het is de ambitie dit soort monitoring in alle MIRT Gebieden voor elkaar te krijgen (Focusgroep A, 2017).

## 5.2 Fit tussen de NOVI en MIRT

De uitgangspunten (strategie) van de NOVI en de Spelregels van het MIRT vertrekken vanuit vergelijkbare strategische gedachten. Geïnterviewde U (2016) beschrijft het als *“parallele processen die elkaar alleen maar kunnen helpen omdat je vanuit het MIRT wat meer concreter handvatten kan bieden en het NOVI wat meer het strategische kader kan bieden waarbinnen je opereert”*. De NOVI is nog een ‘blinde vlek’ voor de praktijk van het MIRT, die gericht is op uitvoering van de SVIR. De onderlinge afstemming is nog niet op gestructureerde wijze gewaarborgd. Omdat de NOVI nog in ontwikkeling is, kan er niet worden gesproken van één ideale afstemming. De fit is dynamisch en zal worden bepaald door de mate waarop de nadere uitwerking van de NOVI en ontwikkelingen binnen het MIRT met elkaar worden verbonden. Met name de invulling van de Gebiedsagenda’s lijkt belangrijk te zullen zijn in het afstemmen van de NOVI en het MIRT op strategisch niveau.

De NOVI is nog in ontwikkeling. Dit maakt het lastig om in detail uit te wijden over de mate waarin structuren van de NOVI en het MIRT op elkaar aansluiten. Globaal kan worden gesteld, dat de reikwijdte van MIRT nog niet overeenkomt met de scope van de NOVI. Hier ligt dan ook een fundamenteel aandachtspunt. Wordt er bijvoorbeeld gekozen voor één integraal uitvoeringsinstrument, of meerder uitvoeringsinstrumenten naast elkaar? Uit de interviews blijkt dit een belangrijke vraag die in de praktijk leeft. Hoofdstuk 7 en de *“Adviesmemo deel 2”* gaan nader in op deze discussie. Ondanks het feit dat de scope tussen de NOVI en het MIRT niet even breed zijn lijkt er geen sprake van een structurele misfit. Integendeel, de structurele uitwerking van de MIRT sluit aan bij de uitgangspunten van de ontwikkeling van de NOVI en de verandertrajecten binnen het MIRT (bijvoorbeeld de MIRT vernieuwing en de IBO MIRT). Zo biedt de huidige MIRT-systematiek voldoende mogelijkheden om de scope van het MIRT op te rekken. De gebiedsagenda’s worden ingezet om door middel van cross-sectorale en multi-level integratie deze verbreding te zoeken. Uit de interviews komt naar voren dat deze mogelijk in de huidige praktijk nog niet optimaal wordt benut. *“Een gebiedsagenda die zou qua visie, ambitie, opgave en wat we dan met elkaar willen een veel meer inhoudelijk en integrerend kader kunnen zijn”* (Focusgroep B, 2017). In de uitwerking van de NOVI zou structurele afstemming met het MIRT kunnen worden gezocht in het uitwerken van de evaluatie en monitoring en de sturingsfilosofie. De monitoring van de Gebiedsagenda’s (zoals deze is ingezet in het kader van de Vernieuwing MIRT) kan wellicht worden gekoppeld aan de monitoring van de NOVI.

## **6 Dilemma's en kansen voor een doelgerichte afstemming**

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat de NOVI als strategisch beleidskader en de MIRT-budgetteringssystematiek ieder een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de Omgevingswet. Door de kaders doelmatig op elkaar af te stemmen kan de complementariteit tussen de kaders optimaal worden benut. Dit hoofdstuk formuleert de belangrijkste dilemma's (6.1) en kansen (paragraaf 6.2) voor een doelmatige afstemming tussen NOVI en MIRT zoals die naar voren zijn gekomen in het onderzoek.

### **6.1 Dilemma's**

#### ***Beleid versus uitvoering; draagvlak en flexibiliteit versus daadkracht en beheersbaarheid***

Het blijft een vraag hoe de integraliteit van beleid effectief vertaald kan worden naar de praktijk van projecten. Er bestaat een inherente spanning tussen beleid en uitvoering. In de jaren '90 is onder invloed van de managementfilosofie New Public Management (zie paragraaf 4.1) de keuze gemaakt om beleid en uitvoering nadrukkelijk te scheiden. Rijkswaterstaat ging vanaf toen verder als (deels) agentschap en was daardoor verantwoordelijk voor de uitvoering van het ministerieel beleid. De scheiding tussen beleid en uitvoering is nog steeds zichtbaar in de praktijk van het MIRT. Het zorgt voor een spanning tussen draagvlak en flexibiliteit (het tegemoetkomen aan diverse ruimtelijke belangen) versus daadkracht en beheersbaarheid (het realiseren van projecten). In de praktijk leidt dit ertoe dat de samenhangende benadering in integraal beleid vaak sneuvelt door de vertaling in concrete sectorale uitvoeringsgerichte projecten.

#### ***Smalle basis voor een brede onafhankelijke afwegingsmethodiek***

De inhoud van politieke besluitvorming wordt sterk gevoed met cijfers en performance indicatoren. Afwegingskaders zoals de Maatschappelijke kosten-Baten Analyse (MKBA) zijn sterk gericht op het bepalen van kosteneffectiviteit. Brede publieke waarden worden daarin slechts beperkt meegenomen. Daardoor kunnen MKBA's een vertekend beeld geven. Ondanks dat deze tekortkomingen worden erkend, wegen de uitkomsten van een MKBA zwaar in het politieke afwegingsproces. De maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet benadrukt zachtere publieke waarden als duurzaamheid en veiligheid. Dit vraagt om een breder onafhankelijk afwegingskader waarin, naast kosteneffectiviteit, ook aandacht is voor de bijdrage van alternatieven aan softere beleidsdoelen als veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Het verbreden van dit afwegingskader is al geruime tijd in discussie. Het wegen van verschillende belangen blijkt toch een lastig proces. De behoefte aan een brede integrale afwegingsystematiek is groot, maar de inhoudelijk basis daarvoor is nog smal.

#### ***De cultuur is weerbarstig.***

In hoofdstuk 3 is er een onderscheid gemaakt tussen formele en informele structuren (zie ook Figuur 1). De verwachting is dat met alleen formele structuren als, NOVI en het MIRT de realisatie van doelen niet te garanderen is. De memorie van toelichting van de Omgevingswet benadrukt daarom de

noodzaak van een cultuuromslag – informele institutionele structuren. De wet biedt daarbij structurele ruimte voor deze cultuuromslag door bijvoorbeeld integrale juridische toetsing mogelijk te maken, maar kan dat niet afdwingen. De manier waarop samenhang en integratie wordt ingevuld is afhankelijk van informele institutionele kaders, die aansluiten op de strategie, zodat een bepaalde strategie daadwerkelijk wordt nageleefd. Deze afhankelijkheid van informele instituties zoals cultuur creëert onzekerheid over de invloed en effectiviteit van een doelmatige afstemming tussen de NOVI en het MIRT via de formele structuren. De informele institutionele context vraagt dan ook nadrukkelijke aandacht bij de implementatie van de doelen van de wet.

Het speelveld van besluitvorming omtrent projecten van nationaal belang, waarin de NOVI en het MIRT met elkaar zullen gaan interacteren, wordt mede beïnvloed door de interactie tussen verschillende typen culturen. De politieke cultuur waarin bestuurlijke afwegingen worden gemaakt, de beleidscultuur waarin beleid wordt geformuleerd en de projectcultuur gericht op doelmatige en efficiënte uitvoering werden in het onderzoek genoemd als typen culturen die van grote invloed zijn op de doelmatigheid van een afstemming tussen NOVI en MIRT. Deze realiteit omvat meerdere knelpunten die hieronder globaal worden besproken (zie Box 3).

Een cultuuromslag impliceert het loslaten van bestaande gewoonten en werkwijzen en het oppakken van nieuwe. De nut en noodzaak van een integrale, gebiedsgerichte, opgavegerichte werkwijze wordt inmiddels breed erkend. Maar wat zijn de gevolgen van het loslaten van de bestaande werkwijzen? Het aangaan van samenwerkingsverbanden en het opbouwen van vertrouwen kost capaciteit, dat moeilijk te verantwoorden is in termen van tijd, geld en scope. De opbrengst van samenwerking kan niet vooraf worden bepaald. Het gaat hier om totaal verschillende waardeoordelen, met moeilijk in te schatten gevolgen, waartussen geen goed compromis lijkt te bestaan. Een cultuuromslag betekent in deze context dat wanneer je aan de ene kant wint, je aan de ander kant kunt verliezen.

*Box 3. Dilemma 1. De ongewisse gevolgen van een cultuuromslag.*

### ***Nationale doorzettingskracht versus decentralisatie op basis van samenwerken en vertrouwen***

De Omgevingswet gaat uit van complementariteit van beleid tussen schaalniveaus. Daarmee wordt de vraag opgeroepen of de NOVI voldoende kracht heeft om op basis van samenwerken en vertrouwen de nationale belangen te kunnen waarborgen in de regionale en lokale praktijk. Naar verwachting zullen ingrepen in de fysieke leefomgeving die gewenst zijn vanuit nationaal belang niet altijd stroken met het vigerende provinciaal of gemeentelijk beleid en belang. Dit zal het Rijk wellicht aanzetten om buiten de algemene geest van de Omgevingswet te treden. Het kan bijvoorbeeld actief ingrijpen door een projectbesluit, investeringsbeslissingen of met andere machtsmiddelen. Dit kan spanning opleveren met de decentrale aard van de Omgevingswet.

### ***Vertrouwen in elkaar kan geschaad worden***

De Omgevingswet creëert meer politieke afwegingsruimte en gaat uit van vertrouwen in bestuurders. Afwegingsruimte is noodzakelijk om de beoogde flexibiliteit en maatwerk te kunnen leveren. Toch ontstaat daarbij een dilemma. Uit het onderzoek blijkt dat de politieke en bestuurlijke cultuur als crux wordt ervaren voor een betere integratie tussen infrastructuur en ruimte. De huidige praktijk van het MIRT toont aan dat de politiek en bestuur niet altijd vanuit een algemeen maatschappelijk belang acteren, maar lokale, projectgebonden belangen laten prevaleren. Zoals één van de ondervraagden het omschreef: “die ‘R’ in het MIRT stelt op het politieke niveau niks voor” (Geïnterviewde E, 2016). De politieke realiteit is nog veelal gericht de realisatie van individuele projecten. Dit strookt niet met de integrale ambities in beleid en wetgeving. Meer afwegingsruimte kan ook tot gevolg hebben dat de mogelijkheden voor sturing op individuele, politieke basis vergroot worden. Het gevaar bestaat, dat (een deel van) de integrale ambities in beleid en wetgeving niet verwezenlijkt wordt en dat door het ontbreken van een uniform afwegingskader besluiten als willekeur gaan overkomen (Geïnterviewde L, 2016). Verschillende lokale politieke kleuren zullen naar verwachting anders omgaan met vergelijkbare vraagstukken.

Vertrouwen is een van de pijlers van de Omgevingswet. Vertrouwen is van belang voor een goede en productieve samenwerking in netwerken (Klijn et al, 2010). Er is sprake van vertrouwen tussen actoren wanneer de ene partij erop kan rekenen dat de andere partij zich zal onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer de mogelijkheid hiervoor zich aanbiedt zonder garantie te hebben dat de andere partij inderdaad zal handelen zoals verwacht (Klijn & Koppejan, 2015). Dit idee van samenwerken op basis van vertrouwen staat haaks op het gegeven dat de Omgevingswet nog steeds een krachtig doorzettingsinstrumentarium biedt om op basis van een provinciaal of nationaal belang beleid te implementeren. De boodschap van dit vangnet is daarmee tegenstrijdig aan de intentie om de Omgevingswet op vertrouwen te stoelen. Het dilemma is daarmee of je het vangnet los kunt, wilt of moet laten om vertrouwen te creëren?

*Box 4 Dilemma 2 vertrouwen met een vangnet.*

### ***Misfit tussen integrale ambitie en sectorale structuren***

Uit de interviews komen verschillende structuren naar boven die een doelmatige afstemming tussen NOVI en MIRT negatief kunnen beïnvloeden:

- Financiële verkokering bemoeilijkt een gebiedsgerichte uitvoering. Belangen zonder eigen financieringsstroom zoals bijvoorbeeld duurzaamheid zullen daardoor niet vanzelfsprekend kunnen worden meegefinancierd. Zo worden de MIRT-gelden gekoppeld aan infrastructuur-, mobiliteits- en waterveiligheidsdoelstellingen (gebaseerd op het Infrastructuurfonds respectievelijk het Deltafonds). Als gevolg van deze financiële verkokering zullen prestaties op

sectorale basis beoordeeld blijven worden en kan niet volledig worden gehandeld vanuit de integrale gedachte achter de Omgevingswet;

- Door verkokering van wetgeving op het Europese niveau kan het probleem ontstaan dat er toch te veel in domeinen gedacht en gehandeld blijft worden en de integrale, gebiedsgerichte insteek van de Omgevingswet in de praktijk verloren gaat;
- De cultuur van het traditionele domeindenken binnen departementen en ministeries verhindert samenwerking tussen sectoren en schaalniveaus.

Een en ander is treffend omschreven door Teisman (2016) (zie Box 5).

*“Om de behoefte aan orde en voorspelbaarheid te vervullen wordt steeds weer gekozen voor gelaagde en verkokerde organisaties en voor aparte wet- en regelgeving voor elk domein. Om de behoefte aan kwaliteit te bevredigen is het in toenemende mate nodig om over de grenzen van schaalniveaus, de grenzen van kokers en zelfs de grenzen van publiek, privaat, kennis en burgerinitiatief heen te kijken en heen te handelen. De kunst van het openbaar bestuur van de toekomst is om het verlangen naar orde en voorspelbaarheid zo vorm te geven dat het verlangen naar meer kwaliteit volop bevredigd kan worden.” (Teisman, 2016, p.5)*

*Box 5. Dilemma 3 de spagaat tussen voorspelbaarheid en maatwerk.*

### **MIRT en NOVI ontwikkelen zich separaat.**

Misschien niet per definitie een dilemma, maar zeker een belangrijk aandachtspunt is dat het MIRT en de NOVI zich momenteel separaat ontwikkelen. In de vernieuwingsslag van het MIRT staan de begrippen samenwerken, gebiedsgericht werken, adaptiviteit en opgavegericht werken centraal. De NOVI heeft vergelijkbare strategische uitgangspunten. Ondanks deze inhoudelijke overlap en de wetenschap dat NOVI de rol van de SVIR voor de MIRT zal overnemen bestaat de kans dat de separate ontwikkeling voor frictie gaat zorgen. Zo kennen de kaders verschillende dominante invloeden (politiek, bestuurlijk, landelijk, regionaal, financieel, enzovoort). De uitwerking van deze invloeden op de ontwikkeling van de kaders is onduidelijk. Dit maakt dat vanuit het MIRT over de NOVI werd gesproken als een blinde vlek (Focusgroep B, 2016). De verwachting is dat deze blinde vlek zal verdwijnen, nu de eerste contouren van de NOVI zijn geformuleerd (zie Box 2). Er bestaat immers een wederzijds belang bij interactie tussen MIRT en NOVI om een doelgerichte afstemming mogelijk te maken.

## **6.2 Kansen**

Naast dilemma's komen er uit het onderzoek ook voldoende kansen naar voren om tot een doelgerichte onderlinge afstemming te komen tussen de NOVI en MIRT.

### ***Neem de ontwikkelingen in het MIRT als uitgangspunt bij het ontwerpen van het NOVI-instrumentarium***

Samenwerken, gebiedsgericht werken, opgavegericht werken en adaptiviteit staan centraal in de vernieuwingsslag van het MIRT. Deze principes vormen een goede basis voor het ontwerp van het MIRT als een uitvoeringsprogramma van de NOVI. De Omgevingswet handelt, door de omarming van de Sneller en Beter aanpak, in dezelfde geest als het MIRT doet. Met de Omgevingswet wordt de Sneller en Beter aanpak verankert in het brede fysieke domein. De methodiek wordt daarmee als basis genomen voor de realisatie van samenhangende besluitvorming. De *Adviesmemo Deel 2* gaat in op de rol die het MIRT zou kunnen spelen als uitvoeringsinstrumentarium van de NOVI.

### ***Formuleer een NOVI die duidelijk richting geeft en organiseer de sturing***

Voor een doelmatige afstemming tussen de NOVI en MIRT is het van belang dat er een strategisch beleidskader op nationaal niveau is dat, uitgaand van de doelen van de Omgevingswet, inhoudelijk richting geeft aan de realisatie van die doelen door binnen beleidsthema's concrete afwegingen te maken tussen verschillende beleidsopties. Het geven van richting en het maken van keuzes is van belang omdat wanneer je alles met elkaar wilt verbinden het gevaar bestaat dat er een soort gordiaanse knoop ontstaat (Geïnterviewde E, 2016). De startnota is hiervoor een prima eerste inhoudelijke aanzet waaraan via politieke afwegingen prioritering moet worden gegeven. Verder vraagt de NOVI om een ondersteunende sturingsfilosofie waarin governance aspecten worden beschreven. Dit is noodzakelijk om de vertaalslag te kunnen maken naar een effectief uitvoeringsinstrument met effectieve uitvoeringsregelgeving, afgestemd op deze sturingsfilosofie. De praktijk van het MIRT biedt hiervoor aanknopingspunten

### ***De programma aanpak als vertaling van integraal beleid naar integrale uitvoering***

Door middel van een programma-aanpak zou de koppeling tussen beleid en uitvoeringspraktijk gelegd kunnen worden, zonder daarbij meteen te vervallen in het uitvoeren van afzonderlijke losstaande projecten. Respondent Q zei hierover: "dus ik denk dat, om dit te kunnen doen, die brede blik te kunnen hanteren om echt bij het gebied aan te kunnen aansluiten, dat die programmatische aanpak cruciaal wordt". Binnen het MIRT is hierin een eerste stap gemaakt door budgetten te reserveren voor adaptieve, gebiedsgerichte programma's in plaats van alleen individuele projecten. Hierbij is het van belang dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt in het instrument Programma en de programmatische aanpak uit de Omgevingswet en de programma-aanpak uit de MIRT-Spelregels. Dit zijn niet geheel vergelijkbare instrumenten. Ook het instrument Projectbesluit biedt kansen voor het stimuleren van een integrale uitvoering. Via het Projectbesluit kan een pakket van maatregelen in de vorm van een programma juridisch als geheel worden beoordeeld.



---

***Sluit in de omgang met de NOVI aan bij het lokale maatwerk van het MIRT***

In de MIRT-praktijk wordt gepoogd om op lokaal niveau maatwerk te bieden door verbindingen te benutten in gebiedsgerichte benaderingen. De decentralisatie die wordt ingezet in de Omgevingswet kan aansluiten bij deze praktijk, waarbij een sterke nadruk komt te liggen op lokale samenwerking en afstemming. De NOVI heeft daarmee een goed aangrijpingspunt om af te stemmen op de praktijk van het MIRT. Een dergelijke afstemming zou het MIRT nog sterker positioneren als een doelmatig uitvoeringsinstrument terwijl de NOVI de aansluiting kan zoeken op het gebiedsgerichte lokale maatwerk.

***Verbreed de MIRT werkwijze naar overige delen van de fysieke leefomgeving met het Projectbesluit***

Via het instrument Projectbesluit verbreedt het wetsvoorstel van de Omgevingswet de Sneller en Beter aanpak van Rijkswaterstaat (Tracéwet) naar alle complexe opgaven met een publiek belang (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 263). Vooral in de voorbereidingsfase en in de structuur van het Projectbesluit, de integrale verkenning met vroegtijdige participatie gevolgd door een trechterende besluitvormingsproces, komt de Sneller en Beter aanpak terug. Dit raakt direct aan de MIRT-systematiek die is opgezet in lijn met de bevindingen van Elverding et al. (2008) (Geïnterviewde A, 2017). De huidige MIRT Verkenning, Planuitwerking en Realisatie zouden daarmee als basis kunnen dienen voor een bestuurlijk kader voor de Projectprocedure. De MIRT-Gebiedsagenda en MIRT-Onderzoeken kunnen daarbij ook een rol vervullen in het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld als bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten binnen de beleidsontwikkelingsfase, de fase voorafgaand aan de Projectprocedure (de zogenoemde beleidsdoorwerking).

## 7. Conclusies

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot voorstellen hoe de NOVI en het MIRT doelgericht op elkaar kunnen worden afgestemd. Hiervoor hebben we theorie, beleid en praktijk van ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning geanalyseerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de NOVI, als zodanig, nog niet bestaat, maar nog in ontwikkeling is en de historische achtergrond nog doorwerkt in de huidige praktijk (informele structuren en cultuur). De belangrijkste uitgangspunten zijn inmiddels duidelijk, maar de uiteindelijke inhoud van de NOVI is nog onbekend. De bevindingen van het onderzoek zijn dan ook enigszins hypothetisch van aard in de zin dat ze betrekking hebben op een mogelijke invulling van de NOVI als beleidskader en het MIRT als uitvoeringsinstrument. De geraadpleegde experts hebben gereflecteerd op de mogelijke onderlinge verhoudingen tussen de nieuwe plankaders, waarbij ze gebruik hebben gemaakt van hun ervaring met de huidige plankaders en hun kennis van de mogelijke invulling van de nieuwe kaders. Hieronder geven we de conclusies. Voor aanbevelingen en een diepere doorwerking van de deze aanbevelingen voor het beleid- en planningsproces verwijzen we graag naar de *Adviesmemo Deel 2*, waarin we onder andere 10 ontwerpvoorstellen doen.

In het algemeen kan geconcludeerd worden, dat de NOVI en het MIRT zich nog veelal parallel ontwikkelen. Afstemming vindt daarbij met name op abstract en strategisch niveau plaats. Dit is gezien het stadium waarin de NOVI zich bevindt begrijpelijk. Om ook de structurele afstemming te realiseren zal de sturingsfilosofie en de inhoud van de NOVI nader moeten zijn uitgewerkt. Dus op termijn is het voor de realisatie van doelen van de Omgevingswet zeer relevant meer nadrukkelijk op de afstemming tussen de kaders te sturen. Met de ingezette veranderingen in de Omgevingswet, NOVI en de MIRT staat de praktijk voor een uitdaging. Steeds meer verschuift het accent van projecten naar opgaven. Deze opgavegerichte aanpak zou goed gebruik kunnen maken van de ruimte voor bestuurlijke afweging die op lokaal niveau geboden wordt in de Omgevingswet. Tegelijkertijd lijkt de praktijk van het MIRT nog steeds te worden bepaald door een projectgeoriënteerde mobiliteitsgerichte inpassingssystematiek met een sectorale financiering, hoewel met de ingeslagen weg naar meer adaptieve, gebiedsgerichte programma's een belangrijke verandering in gang is gezet. Die verandering is in overeenstemming met de bredere doelstellingen in de Omgevingswet en de te verwachte beleidlijnen in de NOVI.

Als afronding van deel 1 van dit onderzoek zullen we de onderzoeksvragen (zie Hoofdstuk 2) beantwoorden in de volgende paragrafen:

1. Welke rol kan het MIRT spelen als uitvoeringsinstrument bij de NOVI?
2. Welke lessen of randvoorwaarden geeft de uitvoeringspraktijk mee aan de invulling van NOVI?
3. Hoe kan integrale omgevingskwaliteit meerwaarde bieden bij uitvoering via het MIRT?

## 7.1 Welke rol kan het MIRT spelen als uitvoeringsinstrument bij de NOVI?

Een samenhangende benadering op de fysieke leefomgeving vraagt om adaptiviteit, horizontale (tussen gebieden en sectoren) en verticale (tussen schaalniveaus) integratie in zowel beleid als praktijk. In theorie structureren de uitvoeringsinstrumenten van de NOVI de vertaalslag van samenhangend beleid naar de uitvoering van samenhangende plannen. Voor deze structuur van een dusdanig instrumentarium biedt de besluitvormingsstructuur van de verschillende MIRT-fasen een goed uitgangspunt. Deze is namelijk ingericht aan de hand van de *pijlers maatwerk, brede blik* en *samenwerken*, welke als strategisch kader aansluiten op het gedachtengoed van de Omgevingswet. Ook adaptiviteit is een thema binnen het MIRT. Een tweede reden voor de inzet van het MIRT als uitvoeringsinstrument van de NOVI is dat de besluitvormingsstructuur goed aansluit op het programma-instrument en de projectprocedure in aanloop naar het Projectbesluit. Hierbij moet wel worden benadrukt, dat de inzet van het MIRT als uitvoeringsinstrument van de NOVI vraagt om structurele fine-tuning binnen de verschillende fasen. In *Adviesmemo deel 2* doen we daartoe een aantal ontwerpvoorstellen.

Een punt van aandacht bij het afstemmen van het MIRT op de NOVI is dat het MIRT zich momenteel richt op uitvoering de SVIR. De (beleids-) scope van het MIRT en de NOVI sluiten daardoor nog niet op elkaar aan. Het MIRT is, tot op heden, voornamelijk sectoraal gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Opgaven krijgen daarmee een bereikbaarheids- of waterveiligheidsdoelstelling mee. Om aansluiting te vinden bij het integrale karakter van de Omgevingswet en de NOVI zou kunnen worden overwogen om de financiering en de doelstelling te verbreden dan wel aanpalende fondsen te ontwikkelen. Hiermee zou het MIRT een meer integraal karakter kunnen krijgen. Een andere mogelijkheid is om een ander budgettering en programmering systematiek naast het MIRT te zetten voor opgaven die andere, niet infrastructuur-gerelateerde, doelstellingen en financiering meekrijgen. Hiermee kan het MIRT dan een rol krijgen als 'hoeder van het nationaal belang' op het gebied van infrastructuur en mobiliteit.

Ondanks de beperkte mogelijkheden voor de inzet van middelen uit het Infracfonds biedt het MIRT mogelijkheden om horizontale en verticale integratie te realiseren door samenwerkingen aan te gaan met de regio. De Gebiedsagenda speelt hierin een belangrijke rol. De respondenten zien dit als een zeer kansrijk instrument bij het komen tot een samenhangende benadering. Naast de Gebiedsagenda's wordt de programma-aanpak uit het MIRT gezien als een kansrijk instrument voor de gezamenlijke uitvoering van samenhangende projecten. Hierbij dient echter ook de trechterende aard van het MIRT in stand te worden gehouden. Dit wordt gezien als een waardevolle eigenschap, noodzakelijk voor de uitvoering van NOVI beleid, die behouden zou moeten worden.

## 7.2 Welke lessen of randvoorwaarden geeft de uitvoeringspraktijk mee aan de invulling van NOVI?

Met betrekking tot de tweede deelvraag moet opnieuw opgemerkt worden dat de NOVI op dit moment nog in ontwikkeling is en de inhoud nog niet volledig bekend is. De geraadpleegde experts nemen

daarom een afwachtende houding aan ten opzichte van de NOVI: men kan en wil de invulling pas beoordelen op het moment dat deze gereed is. Ze geven wel mee dat in hun ogen de beleidsmatige invulling van de NOVI bepalend is voor manier waarop nationale ambities verwezenlijkt kunnen gaan worden. De combinatie van het zelfbindende karakter van de NOVI, de vergrote bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet en de decentralisatie van verantwoordelijkheden kan deze verwezenlijking van nationale ambities bemoeilijken zeker in een context waarin de nationale overheid sterk afhankelijk is van de medewerking van andere overheden, markt en de maatschappelijke organisaties. Er moet dus zorg voor worden gedragen, dat nationale ambities op een efficiënte en effectieve wijze gerealiseerd kunnen worden. De NOVI kan hierin richting geven en houvast bieden in de verschillende onderhandelingen tussen sectoren en schaalniveaus gedurende de beleidscyclus.

De voorloper van de NOVI, de SVIR, had ook als doelstelling om ruimtelijke belangen in samenhang te beschouwen. Uit het onderzoek komt naar voren, dat de SVIR in de praktijk echter ervaren wordt als een document waarbij de concurrentiepositie van Nederland als doel voorop staat. De NOVI zou moeten proberen om de integraliteit een stap verder te brengen door, naast de economische dimensie ook de andere sectoren recht te doen. Het zal daarbij nadere invulling moeten geven aan de relatie met de gemeentelijke en provinciale Omgevingsvisies. Dit vergt onder andere een afwegingskader voor de nationale doelen en ambities. Over de invulling van de NOVI en de aard van het afwegingskader doen we enkele ontwerpvoorstellen in *Adviesmemo Deel 2*.

### **7.3 Hoe kan integrale omgevingskwaliteit meerwaarde bieden bij uitvoering via het MIRT?**

Het is onze stelling dat integrale omgevingskwaliteit de uitkomst is van een samenhangende benadering op de leefomgeving. Alleen op deze wijze kan de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet worden behaald. Een goede afstemming tussen strategie en structuur van de NOVI en MIRT kan hier een belangrijke rol in spelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de structuur en strategie niet eenduidig gedefinieerd worden in de context van publieke besluitvorming. Conceptueel zou de NOVI vooral strategie kunnen zijn en MIRT en Omgevingswet vooral het structurele kader. Dit is niet het geval, aangezien alle twee elementen van strategie en structuur bevatten. Hierdoor kan het zijn dat deze strategische beleidsdoelstellingen, die op beleidsniveau niet conflicteren, in de praktijk moeilijk afgewogen kunnen worden. Het zou kunnen betekenen, dat er gekozen moet worden tussen de strategische doelen uit verschillende kaders. Denk bijvoorbeeld aan ecologische natuurwaarden uit de NOVI versus een doorstroming of netwerkwaarde die een belangrijke rol speelt in het MIRT (in relatie tot het Infrastructuurfonds). De uitvoeringspraktijk zal gebaat zijn bij nadere uitwerking van de afstemming tussen MIRT en NOVI om de doelen en de sturing hierop te verduidelijken. Het is hierbij belangrijk om te benadrukken dat het bereiken van samenhang niet alleen een kwestie is van een doelmatige afstemming tussen de NOVI en het MIRT. Het vraagt ook dat de strategische doelstellingen worden doorleefd binnen de organisatie. Bestaande informele structuren zijn hierbij van belang zoals de wijze waarop de formele

opdrachtverlening nader wordt ingevuld. Het behoud van integraliteit in concrete opdrachten vormt hierbij een uitdaging.

Naast het feit, dat structuur en strategie niet eenduidig in een kader worden gedefinieerd, en dus afhankelijk zijn van de context specifieke afweging en invulling, speelt ook mee dat structuur en strategie niet statisch zijn. Beide zijn constant in ontwikkeling, met als gevolg dat ook de fit continu verandert. Er is daarmee eigenlijk ook geen sprake van één fit, maar een *fitting*: een proces van continue adaptatie tussen structuur en strategie. Om deze fitting ook in de praktijk inzichtelijk te maken is monitoring en evaluatie van essentieel belang. Deze, in de praktijk vaak vergeten, stap zorgt voor reflectie op de beoordelingskaders op basis van de geleverde performance en kan daarmee de noodzaak aantonen voor aanpassingen aan zowel structuur als strategie. Alleen hierdoor kan er bepaald worden of de doelen van de NOVI, zoals onder andere uitgevoerd via het MIRT, ook echt in de praktijk verwezenlijkt worden. Monitoring en evaluatie is daarmee een essentieel onderdeel van het proces van fitting tussen strategie en structuur.

Met het trekken van bovenstaande conclusies is nog niet voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek om “te komen tot voorstellen hoe de NOVI en het MIRT doelgericht op elkaar kunnen worden afgestemd”. Voor de formulering en uitwerking van deze voorstellen, een samenhangende visie op de voorstellen en de manier waarop ze binnen de institutionele kaders kunnen worden geïmplementeerd verwijzen we u daarom graag naar *Adviesmemo Deel 2*.

## Literatuur

- Alexander, E. R. (2005). Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning theory*, 4(3), 209-223.
- Arts, J., De Block, G., Van Der Burg, A., Disco, N., Filarksi, R., Jeekel, H., De Kool, D., De Meulder, B., Mom, G., Van Der Riet, O., Toussaint, B. & Veraart, F. (2016). *Builders and Planners: A history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands*. Eburon Academic Publisher, Delft.
- Arts, J., Linsen, R., Hanekamp, T. & Broesi, R. (2014) *Networking for Urban Vality (NUvit) – Practical experiences and research agenda*, Rijkswaterstaat, Delft (Download via [www.nuvit.eu](http://www.nuvit.eu)).
- Barrett (2004) Implementation studies; time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration* 82(2), 249–262
- Boeve, M.N., Groothuijse, F.A.G., Van 't Lam, V.M.Y., Janssen, J.M.P., Ramnewash-Oemrawsangh, S.T., Smorenborg-Van Middelkoop, M., Uylenburg, R. (2014). *Omgevingsrecht.-4e dr.* Europa Law Publishing.
- Burton, R.M., & Obel, B. (2004). *Strategic organizational diagnosis and design: The dynamics of fit* (Vol. 4). Springer Science & Business Media.
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *sociology*, 6(1), 1-22.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Chandler, A.D. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American enterprise*. Massachusetts Institute of Technology Cambridge.
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *sociology*, 6(1), 1-22.
- SCP, Sociaal Cultureel Planbureau (2015). *Public sector achievements in 36 countries*. Den Haag.
- Dauber, D., Fink, G. & Yolles, M. (2012). *A configuration model of organizational culture*. Sage Open.
- De Roo, G. (2003). *Environmental planning in the Netherlands: too good to be true: from command-and-control planning to shared governance*. Ashgate Pub Ltd.
- Donaldson, L. (1987). Strategy and structural adjustment to regain fit and performance: in defence of contingency theory. *Journal of management studies*, 24(1), 1-24.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage.
- Elverding, C., Graeff, J.D., Ketting, N.G., Koeman, N.S.J., Ru, H.D. & Scheltema, M.A. (2008). *Sneller en beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Online beschikbaar via: [www.rijkoverheid.nl](http://www.rijkoverheid.nl)
- Hajer, M.A. & H. Wagenaar (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From “line” towards “area-oriented” approaches. *Transport Policy*, 24, 148-158.
- Hull, A. (2010). *Transport matters: integrated approaches to planning city-regions*. Routledge.
- IBO Werkgroep (2016). *Flexibiliteit in de infrastructurele planning*. Den Haag.

- Jørgensen, T.B. & Bozeman, B. (2007). Public values an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Joyce, P. & Drumaux, A. (2014). *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*. Routledge.
- Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). *Creating public value. An analytical framework for public service reform*.
- Ketchen, D.J., Combs, J.G., Russell, C.J., Shook, C., Dean, M.A., Runge, J. & Beckstein, B.A. (1997). Organizational configurations and performance: A meta-analysis. *Academy of Management Journal*, 40(1), 223-240.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010), Trust in governance networks; its impact and outcomes, *Administration and Society*, vol 42 (2): 193-221
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Lamberigts, P., van Ree, P., Groffen, B., & Vogelaar, S. (2016) *Vernieuwing MIRT: doorontwikkeling in cultuur én professionalisering*. Royal Haskoning DHV: Nijmegen.
- Lenferink, S., Leendertse, W., & Arts, J. (2017). PPS: publieke én private waarde. *Rooilijn*, 50(2), 126-133.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2014). *Meer bereiken door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven. Anders kijken, anders denken, anders doen*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2016). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1991). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*. Den Haag
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2004). *Nota mobiliteit*. Den Haag.
- Ministerie VROM (2004). *Nota ruimte*. Den Haag.
- Miller, D. (1987). Strategy making and structure: Analysis and implications for performance. *Academy of management journal*, 30(1), 7-32.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Naman, J. L. & Slevin, D.P. (1993). Entrepreneurship and the concept of fit: A model and empirical tests. *Strategic management journal*, 14(2), 137-153.
- Parsons, T. (1961). *Theories of society*. Free Press of Glencoe.
- PBL (2012). *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*. Den Haag
- PBL (2014). *Kiezen én delen: Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*. Den Haag.



- PBL (2016a), Monitoring Infrastructuur en Ruimte 2016. Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Den Haag. Online beschikbaar via: [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)
- PBL (2016b). Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Den Haag. Online beschikbaar via: [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).
- Ploeger, J. (2014). Evaluatie 20 jaar infrastructuurfonds: het geplande wegenbouwprogramma is gerealiseerd. Tijdschrift voor Vervoerwetenschap, 50/3 (2014) 74-87.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of public administration research and theory, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and Public Administration, in J. Pierre Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford: Oxford University Press
- Rijksoverheid (2016). Omgevingswet in het kort; Ruimte voor ontwikkeling waarborgen voor kwaliteit. Online beschikbaar via: [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl).
- RLI (2015). Vernieuwing Omgevingsrecht: maak de ambities waar. Den Haag. Online beschikbaar: [www.rli.nl](http://www.rli.nl).
- Rli (2016). Dichterbij en sneller; kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's. Den Haag
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance? The American review of public administration, 36(1), 41-57.
- Teisman, G. (2016) De kunst van attractieve omgevingsvisies. Beschikbaar via: <https://www.omgevingsvisienb.nl/media/1083/de-kunst-van-attractieve-omgevingsvisies.pdf>
- Tweede Kamer (1976/77), 14 390, nrs. 1-2, p.84.
- Tweede Kamer (2013-2014), 33 962, nr. 3, p. 7, p. 51. en p.263.
- Tweede Kamer (2016/17), 34 550A, nr. 5, p.3 en p.9.
- Van den Brink, M. A. (2009). Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma. Eburon Uitgeverij BV.
- Van Ree, P., Lamberigts, P. & Bruin, L. (2014). Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen; Reflectie op het MIRT vanuit regio's en rijk. Royal Haskoning DHV: Nijmegen

## Bijlage 1: overzicht interviews, focusgroepen, workshop

### Interviews

#	Wie	Organisatie	Perspectief	Wanneer
1	Robert Hijman	DGB	MIRT	11-10-2016
2	Hans de Vries	RWS WV L	MIRT	11-10-2016
3	Hana Lára Palsdottir	DGRW	NOVI	11-10-2016
4	Yolanda Kemper	DGRW	MIRT	17-10-2016
5	Eric Hüner	DGMI	Omgevingswet	18-10-2016
6 & 7	Eric Ravestijn & Ronald Onstenk	RWS BS	Omgevingswet	19-10-2016
8	Renske Gillissen	RWS WV L	NOVI	24-10-2016
9	Chris Kampfraath	DGB	NOVI/MIRT	25-10-2016
10 & 11	Tim Zwannikken & Nicole van Buren	Rli	NOVI	25-10-2016
12	Ries van der Wouden	PBL	NOVI	25-10-2016
13	Gijsbert Borgman	DGRW	NOVI	26-10-2016
14 & 15	Mattie Busch & Yigall Schilp	DGRW	MIRT/NOVI	26-10-2016
16	Henk Gierveld	HBZ	Omgevingswet	26-10-2016
17	Emiel Reiding	DGB	MIRT	1-11-2016
18 & 19	Helen Land & Inge van der Veen	DGRW	MIRT/Omgevingswet	2-11-2016
20	Rienk Kuiper	PBL	NOVI	8-11-2016
21	Luis Martins Dias	DGMI	Omgevingswet	17-11-2016

### **Focusgroepen**

#	Wie	Thema	Wanneer
1	Ruud Nijland Eric Ravestijn Roel Nijsten Martje Storm Bart Stolte Ine Waterreus Ellen Driessen Wim Leendertse Sander Lenferink Marijn van Geet	Afstemming NOVI-MIRT binnen de verschillende MIRT fasen	18-01-2017
2	Ben Viveen Hans Degenaar Helene Moors Ton Klijnhout Yigall Schilp Gijsbert Borgman Leo van 't Hof Jos Arts Sander Lenferink Marijn van Geet	Afstemming NOVI-MIRT binnen de verschillende MIRT fasen	25-01-2017

### **Workshop**

#	Wie	Thema	Wanneer
1	Regina Oosting Emiel Reiding Dick Bres Onno van Sandick Inge van der Veen Roel Nijsten Theo Dijkstra Ellen Driessen Wim Leendertse Jos Arts Sander Lenferink Marijn van Geet	Institutioneel ontwerp; Afstemming NOVI-MIRT	27-02-2017

## Bijlage 2 Samenstelling en bijeenkomsten klankbordgroep

### Samenstelling:

Jos Arts	Rijksuniversiteit Groningen/ Rijkswaterstaat
Gijsbert Borgman	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Theo Dijkstra	Rijkswaterstaat
Ellen Driessen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Helen Land	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Wim Leendertse	Rijkswaterstaat /Rijksuniversiteit Groningen
Ireen Röling	Rijkswaterstaat
Onno van Sandick	Rijkswaterstaat
Inge van der Veen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

### Bijeenkomsten:

Kick-Off bijeenkomst	13-07-2016	Onderzoeksvragen & Plan van aanpak
Klankbordgroep bijeenkomst I	28-09-2016	Theoretisch kader & Bevindingen literatuuronderzoek
Klankbordgroep bijeenkomst II	14-11-2016	Resultaten interviewronde & Vervolgstappen



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit ruimtelijke  
 wetenschappen