EVALUATIE PROCESAANPAK N247 BROEK IN WATERLAND

LESSEN VOOR CO-CREATIE

Versie: eindconcept 4, 21 juni 2018



VINU.
van idee naar uitvoering

VINU.
van idee naar uitvoering

EVALUATIE PROCESAANPAK N247 BROEK IN WATERLAND
LESSEN VOOR CO-CREATIE

21 juni 2018

Versie: eindconcept 4

COLOFON

Opdrachtgever	Provincie Noord-Holland, in co-creatie met de Dorpsraad Broek in Waterland Bram Derix
Dossiernummer	17502
Auteurs	Philippine van der Schuyt, Willem Smink
Datum	21 juni 2018

VINU.
Herengracht 20
2312 LD Leiden

T 071 - 36 489 68
I www.vinu.nl
E info@vinu.nl

NL24 ABNA 053 5592 418
KvK Rijnland Leiden 28106076
BTW NL8146.17.372.B01

INHOUDSOPGAVE

1 HET DOEL EN DE KERNVRAGEN VAN DE EVALUATIE 2

2 LESSEN 4

3 BEVINDINGEN 12

BIJLAGEN 18

BIJLAGE 1 TOELICHTING VRAAGSTELLING 18

BIJLAGE 2 DE AANPAK VAN DEZE EVALUATIE 19

BIJLAGE 3 CONTEXT EN PROCESAFSPRAKEN VOORAF 20

BIJLAGE 4 RELEVANTE UITSPRAKEN VERGADERING COMMISSIE MOBILITEIT & FINANCIËN VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND OP 9 MEI 2016. 24

BIJLAGE 5 IMPRESSIES VAN DE INTERVIEWS MET DE DIRECT BETROKKEN PARTIJEN 25

1 Het doel en de kernvragen van de evaluatie

De N247 door Broek in Waterland wordt opnieuw ingericht. In het planvormingsproces werkt een aantal partijen[1] nauw samen, met co-creatie als uitgangspunt. Dit proces is gericht op de planvorming voor een mogelijke ondergrondse passage voor gemotoriseerd verkeer, ter hoogte van de dorpskern. Het is de eerste keer dat de Provincie Noord-Holland een infrastructuurproject op deze manier doorloopt. De aanpak van het planvormingsproces N247 wordt dan ook gezien als een voorbeeldproject voor de samenwerking tussen overheid en burgers, mede in het kader van democratische vernieuwing.

Vraag aan VINU
De Provincie Noord-Holland wil van dit co-creatieproces de leereffecten in kaart brengen. Deze lessen kunnen immers worden benut in het vervolgproces en in andere projecten. Daarbij is mogelijk ook een relatie te leggen met de nieuwe omgevingswet en de manier waarop participatie daarin vorm is gegeven.

De Provincie Noord-Holland heeft VINU gevraagd om middels een procesevaluatie de lessen in beeld te brengen. De Provincie Noord-Holland heeft in nauw overleg met de gemeente Waterland en de Dorpsraad Broek in Waterland de vragen geformuleerd die leidend zijn in deze evaluatie[2]. VINU is gevraagd om de bevindingen en de lessen op de vier onderstaande thema's in beeld te brengen:

- *De aanpak* van het proces, met name de meerwaarde van het co-creatieproces en het participatietraject.
- *De organisatie*, waarbij is ingegaan op de positie en de rolopvatting van de betrokken partijen, de 'spelregels' en de wijze waarop de besluitvorming is doorlopen.
- *De samenwerking* tussen de betrokken partijen en met name tussen de Provincie Noord-Holland en de Dorpsraad Broek in Waterland
- *Het resultaat*, dat wil zeggen de kwaliteit van de uitgewerkte varianten en het draagvlak voor de gekozen variant.

Aanpak van de evaluatie
De evaluatie is uitgevoerd door alle betrokken stakeholders in het proces te interviewen. Dat betekent dat VINU heeft gesproken met de betrokken ambtelijke partijen, politici en partijen uit de omgeving. Daarnaast heeft VINU meerdere bijeenkomsten bijgewoond. Op basis hiervan zijn de lessen en bevindingen in een groepsgesprek doorgesproken met de betrokken stakeholders. Dit vormt gezamenlijk de basis voor deze notitie. In bijlage 2 is opgenomen met wie VINU wanneer heeft gesproken.

[1] Het betreft primair Provincie Noord-Holland en de Dorpsraad Broek in Waterland, die gezamenlijk opdrachtgever zijn voor het adviesteam, bestaande uit APPM-Tauw-Bosch Slabbers. Gemeente Waterland is, als belanghebbenden en vanuit haar verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening en leefbaarheid, nauw betrokken. Vervoerregio Amsterdam staat, vanuit de verantwoordelijkheden op het gebied van mobiliteit, iets meer op afstand maar is wel betrokken geweest: deze vier partijen zijn in deze evaluatie omschreven als de 'direct betrokken partijen'.
[2] In bijlage 1 zijn de oorspronkelijke vragen opgenomen.

Opzet van deze notitie
Deze rapportage betreft een tussentijds resultaat, na de afronding van de variantenuitwerking en het co-creatieproces[3]. In deze notitie werken we 'van achteren naar voren'. We zijn bewust begonnen met de conclusies: de lessen op de vier thema's aanpak, organisatie, samenwerking en resultaat. In hoofdstuk 2 zijn deze lessen opgenomen. Daarbij noemen we per thema de belangrijkste leerpunten – zoals die door de begeleidingsgroep zijn gekozen – telkens eerst. Daarna volgen de overige lessen. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen. Dit zijn alle bevindingen die we in de gesprekken met betrokkenen hebben opgehaald. De bevindingen vormen de basis voor de evaluatie en voor de lessen (hoofdstuk 2).

Bij deze notitie behoren vijf bijlagen. Bijlage 1 geeft meer informatie over de totstandkoming en achtergronden bij de vraagstelling voor deze evaluatie. Bijlage 2 gaat in op de aanpak van deze evaluatie. De context van de evaluatie is opgenomen in bijlage 3. Hierin zijn de afspraken over de procesaanpak van de variantenontwikkeling – die vooraf zijn gemaakt – weergegeven. In Bijlage 4 is een samenvatting van de vergadering van Commissie Mobiliteit & Financiën van de Provincie Noord-Holland op 9 mei 2016, in relatie tot de passage N247. Bijlage 5 geeft in een aantal sheets impressies van de interviews met de direct betrokken partijen.



[3] De procesevaluatie van VINU loopt door tot en met de besluitvorming. De bevindingen en lessen uit de volgende fase worden nog toegevoegd aan deze notitie.

2 Lessen

2.1 Lessen over de aanpak

De belangrijkste **lessen over de aanpak** van de N247 bij Broek in Waterland zijn als volgt geformuleerd:

De belangrijkste lessen over de aanpak

- ✓ Bij co-creatie is het noodzakelijk om vooraf overeenstemming te hebben over de kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten voor planontwikkeling. Daarbij hoort ook duidelijkheid over het beschikbare of maximale budget. Binnen de set van randvoorwaarden en kaders is ruimte voor ontwerpend onderzoek en variantenuitwerking.
- ✓ Het advies is om alle varianten in hetzelfde planvormingsproces uit te werken, zodat alle stakeholders deze 'zien ontstaan'. Alle varianten worden dan eenduidig en evenwichtig uitgewerkt. Dit zal mogelijk ook tot meer begrip voor de uitkomsten van het besluitvormingsproces leiden, zeker als de voorkeursvariant van de bewoners niet wordt gekozen. Het participatieproces kan in dat geval niet worden beschouwd als 'voor de bühne'.

De volgende lessen over de aanpak zijn ook relevant

- ✓ Co-creatie heeft als motto 'ga eerder naar buiten'. Dit geeft een wezenlijk andere aanpak dan de meer 'klassieke overheidsaanpak', waarbij varianten vooral van achter het bureau worden ontwikkeld zonder brede inbreng van de stakeholders. Deze uitgedachte varianten worden voorgelegd aan een klankbordgroep of in een werksessie. Draagvlakontwikkeling betekent dan 'overtuigen van eigen gelijk', waarbij nauwelijks meer ruimte is voor nieuwe inbreng en andere standpunten. De beslissing wordt uiteindelijk neergelegd bij 'de politiek'. Juist de input vanuit de direct betrokkenen helpt om varianten aan te scherpen.
- ✓ Dit proces kweekt aan beide kanten begrip voor de positie van de ander, waardoor het sowieso waardevol is. Daarnaast is voor iedereen duidelijk dat alle aspecten, voorkeuren en belangen serieus zijn onderzocht.
- ✓ Bij co-creatie binnen eenduidige kaders werken de opdrachtgevers in nauw overleg met alle stakeholders gezamenlijk varianten uit en bereiden een beslissing voor, inclusief de afweging tussen de verschillende belangen en standpunten. De politiek moet dan vooral toezien of het proces zorgvuldig is verlopen en of alle belangen evenredig zijn afgewogen. Als dat zo is en de voorkeursoplossing past binnen de gestelde kaders dan kan het bevoegd gezag de besluiten snel nemen.

- ✓ Onderzoeken door ‘derden’, die vervolgens worden gebruikt om Provinciale Staten te overtuigen van een standpunt, leiden ertoe dat opdrachten (soms) op basis van verkeerde informatie wordt gegeven. De les is hier: als je het doet, doe het dan samen. De Provincie doet er beter aan om zelf de onderzoeken mede te begeleiden en ook (deels) te financieren. Alleen dan kan worden gestuurd op kwaliteit en volledigheid, op een manier waar beide kanten – zowel de overheid als de inwoners – volledig achter staan. Belangrijk aandachtspunten daarbij zijn:
  - Stimuleer het lokale initiatief, maar neem het stuur niet over.
  - Kies gezamenlijk je adviseur en stimuleer deze zijn werk onafhankelijk te doen.
- ✓ Het bestuurlijk aanvaarden van een opdracht van, in dit geval, Provinciale Staten zonder daar meteen de vraag over de financiering van de uitkomst aan te koppelen leidt tot onduidelijkheid. Het uitstellen van de discussie over financiering en bijdragen van andere overheden leidt eveneens tot onduidelijkheid en stellingname. Dit kan de samenwerking verstoren en leiden tot afname van inzet. Bij de Dorpsraad in Broek in Waterland doet overigens het tegenovergestelde zich voor: de gedrevenheid en de wil om er goed uit te komen is, ondanks de onduidelijkheid over de financiering, groot.
- ✓ Wijzigingen in de aanpak – zoals het op het laatste moment toevoegen van een MKBA – moeten in goed overleg en zorgvuldig worden doorgevoerd. Het op tafel leggen van de noodzaak van een MKBA kwam aanvankelijk als een duvel uit een doosje. Een mogelijke oplossing om dergelijke ‘duvels’ te voorkomen is het uitwerken van een leidraad of checklist met stappen voor een participatietraject, als kapstok voor het Plan van Aanpak. Deze moet wel adaptief en dynamisch zijn, omdat elk project uniek is en maatwerk in processtappen vergt.
- ✓ De aanpak van co-creatie heeft grote consequenties voor met name de doorlooptijd van een project. Het is van belang hier vooraf goed bij stil te staan. Deze extra doorlooptijd kan weer consequenties hebben voor een breder programma, zoals in dit geval Bereikbaarheid Waterland. Als de Provincie voor deze aanpak kiest dan moet zij de overwegingen bij deze keuze goed toelichten. Het heeft de voorkeur om dit vooraf met de andere betrokken overheden te bespreken in bijvoorbeeld een stuurgroep. Daarnaast is het van belang om de balans tussen enerzijds zorgvuldigheid en diepgang van de onderzoeken en anderzijds het tempo en de roep om duidelijkheid in het oog te houden.
- ✓ Een breed participatieproces vraagt om een adaptieve aanpak. Dit vraagt ook iets van het adviesbureau en haar opdrachtgever. Enerzijds is het optimaal faciliteren en inspelen op een adaptief proces belangrijk voor het adviesbureau, anderzijds wil haar opdrachtgever de kosten kunnen beheersen. Omdat deze processen nieuw zijn is het belangrijk hier vooraf samen bij stil te staan en een modus in te vinden. Wederzijdse flexibiliteit en begrip zijn hierin cruciaal. Probeer te voorkomen dat grotere bijeenkomsten worden verplaatst in de agenda, zeker als ook politici worden uitgenodigd. Dit leidt tot irritatie bij de betrokkenen en tot minder bezoekers.

Helderheid scheppen ov
Proces schetsen (
stakeholders >> zs
Mogelijke inbreng st
bepalen proces
Wanneer helderheid (e
Draaiboek:
16.00-17.30
17.30-18.00
18.00-18.30
Vanaf ca. 18.30
Zaalindeling contro
Eten
Briefing, in het bijzon
Wat waar
Toelichtingen
Verbouwing tijd
Inloop. Bij entree.

2.2 Lessen over de organisatie

De belangrijkste **lessen over de organisatie** van de N247 bij Broek in Waterland zijn als volgt geformuleerd:

De belangrijkste lessen over de organisatie

- ✓ De wijze waarop de bestuurlijke afweging binnen het college van Gedeputeerde Staten wordt gemaakt en de overwegingen en argumenten die daarbij doorslaggevend zijn is niet openbaar. Voor de andere partijen is dit een 'black box', die met de nodige argwaan wordt bekeken. Het verdient aanbeveling om deze argumenten wel in het openbaar te delen, vooral als het besluit niet in lijn is met de voorkeur van de lokale partijen. Of – zoals nu de bedoeling is – een adviesvraag bij Provinciale Staten neer te leggen zodat de discussie over de varianten en de (financiële) haalbaarheid hiervan wel in het openbaar plaatsvindt.
- ✓ Niet ieder project is geschikt voor co-creatie. Op basis van de casus N247 door Broek in Waterland zijn de volgende kenmerken te destilleren:
  - Een gezamenlijk onderkend probleem;
  - Een sterk lokaal belang;
  - Een grote lokale maatschappelijke betrokkenheid bij een grote groep belanghebbenden;
  - Zorgen op het gebied van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid (thema's die bij uitstek belangrijk zijn voor bewoners);
  - Projecttrekkers binnen de bevolking die leiderschap tonen, partijen verbinden en namens een grote groep mensen kunnen spreken;
  - Bereidheid om langdurig met elkaar te investeren in planontwikkeling;
  - Er moet sprake zijn van variantenontwikkeling, waarbij de partijen samen willen zoeken naar de beste oplossing.

De volgende lessen over de organisatie zijn ook relevant

- ✓ Maatschappelijke ontwikkelingen, de mondigheid van de burger en de voortdurende roep om 'participatie' leiden ertoe dat de positie van de overheid verandert. Nieuwe ontwikkelingen als de invoering van de Omgevingswet dragen hieraan bij. De vanzelfsprekendheid van de overheid als 'autoriteit' neemt steeds verder af. Inwoners voelen zich steeds minder vertegenwoordigd door de gemeenteraad of door Provinciale Staten. Nieuwe werkwijzen, zoals de co-creatieaanpak N247 bij Broek in Waterland, spelen in op deze maatschappelijke tendens van democratische vernieuwing. Bewoners voelen zich meer gehoord en serieus genomen. 'De overheid' krijgt een gezicht en is minder abstract. Daarnaast groeit het begrip voor de complexiteit van de afwegingen die de overheid moet maken en voor de zorgvuldigheid die daarbij in acht wordt genomen.

- ✓ Het breed delen van informatie, ook tussentijds en nog voordat er besluitvorming aan de orde is, wordt zeer gewaardeerd. Informatiemarkten worden goed bezocht. Alle aanwezigen kunnen dan zelf een oordeel vormen op basis van feiten en informatie vanuit de eerste hand. Ook is dit een mooie gelegenheid voor raads- en Statenleden om met de bevolking in discussie te gaan en te horen wat er leeft. Tegelijk geeft dit ook een groot afbreukrisico: wat als het uiteindelijke besluit afwijkt van de voorkeuren, die uit het participatietraject komen?
- ✓ Blijf alert op de lokale belangen en voorkeuren in de gehele breedte. Het vraagt inzet om ook de ‘silent majority’ en partijen met een minderheidsstandpunt of een specifiek belang te vinden en te betrekken. Soms laten deze partijen zich binnen een kleine, hechte gemeenschap niet makkelijk horen.
- ✓ De betrokken ambtenaren moeten zich realiseren dat een intensief participatieproces werktijden vraagt die ruimer zijn dan de reguliere kantooruren. Overleg met bewoners vindt regelmatig plaats in de avonden en ook weekenden.



2.3 Lessen over de samenwerking

De belangrijkste **lessen over de samenwerking** van de N247 bij Broek in Waterland zijn als volgt geformuleerd:

De belangrijkste lessen over de samenwerking

- ✓ Co-creatie staat of valt met gelijkwaardigheid, openheid en vertrouwen. De mate waarin dit kan worden bereikt hangt sterk samen met de personen die aan tafel zitten. Alleen met de juiste grondhouding en met respect voor elkaars standpunten en positie is een intensieve en succesvolle samenwerking mogelijk. Als er geen 'klik' is, dan is het verstandig om niet 'door te modderen' maar om personen te vervangen. Als mensen alleen vanuit een eigen, individueel belang of opvatting aan tafel zitten, dan zijn zij niet geschikt om een bredere doelgroep te vertegenwoordigen. Wel kan dit er toe leiden dat individuen teleurgesteld raken. Het is belangrijk hen niet te vergeten, maar een andere rol te geven. Het opstellen van een gezamenlijk statuut kan helpen om de spelregels te verinnerlijken.
- ✓ De overheid is verantwoordelijk voor het 'algemene belang'. Ook in het proces van co-creatie zal de overheid altijd de partijen, die niet aan tafel zitten of een standpunt vertegenwoordigen dat minder wordt geventileerd, blijven vertegenwoordigen. Dit betekent dat de overheid goed overzicht moet hebben van het totale krachtenveld, alle belangen en standpunten, die leven bij de grote groep non-participanten.

De volgende lessen over de samenwerking zijn ook relevant

- ✓ Co-creatie vraagt veel van de direct betrokken partijen, zowel van de kant van de betrokken burgers als van de overheid. Zij moeten echt tijd en energie willen investeren om gelijkwaardige partners te worden. De overheid moet gerichte keuzes maken voor de projecten die zij in co-creatie willen oppakken en dit doen na goed overleg met de omgevingspartijen.
- ✓ Naast een 'groepsproces' blijft het één op één contact met stakeholders heel belangrijk. Dit geldt bij uitstek voor degenen die persoonlijk worden geconfronteerd met consequenties van een uitkomst of beslissing. De overheid is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid waarmee deze stakeholders worden benaderd.
- ✓ Het gezamenlijk selecteren van adviseurs en projectbegeleiders is belangrijk voor het draagvlak en onderlinge vertrouwen. Deze selectie is een goede start van het co-creatie proces.
- ✓ Bij het uitwerken van lokale oplossingen met regionale impact is het van belang om ook de regio goed mee te nemen. Het is minder vanzelfsprekend dat deze partijen vanuit zichzelf aansluiten omdat hun belangen niet direct evident zijn. De Provincie moet, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het algemeen belang, extra investeren in het betrekken van de regionale partijen.

2.4 Lessen over het resultaat

De belangrijkste **lessen over het resultaat** van de N247 bij Broek in Waterland zijn als volgt geformuleerd:

De belangrijkste lessen over het resultaat

- ✓ Joint fact finding, waarbij partijen het eens zijn over de onderzoeksopgaven, de aanpak en de onderzoeksresultaten, leidt tot een meer gezamenlijk draagvlak voor resultaten. Deze resultaten vormen de input voor de verdere afweging van varianten en het bestuurlijke debat daarover.
- ✓ Bij een proces van co-creatie geldt: ook al is het proces heel zorgvuldig doorlopen, als de uitkomst van de besluitvorming anders is dan wat de participanten willen dan zal het draagvlak voor deze beslissing niet heel groot zijn. Het uitgebreide participatietraject kan verwachtingen hebben gewekt over de uitkomst van de besluitvorming, terwijl Provinciale Staten een eigen, integrale afweging wil maken.
  Co-creatie is zeker geen methode om bezwaar- en beroepsprocedures te vermijden. De verwachting is dat zienswijzen en bezwaren, door de gedeelde kennis, inhoudelijk juist beter zijn onderbouwd. Bij juridische procedures vergroot de gevolgde procesaanpak daarentegen weer de kans dat bezwaren bij de rechter worden afgewezen.

De volgende lessen over het resultaat zijn ook relevant

- ✓ Bij het uitvoeren van de onderzoeken is het van belang om alle harde randvoorwaarden goed in beeld hebben. Deze vloeien bijvoorbeeld voort uit eisen aan tunnelveiligheid en eisen voor waterkering. Deze randvoorwaarden zijn van invloed op het ontwerp en de kosten.
- ✓ In geval van de realisatie van een verdiepte ligging zal de tijdelijke situatie lang duren en veel consequenties hebben voor een grotere groep mensen (omrijdbewegingen, verminderde bereikbaarheid, extra congestie lokaal, overlast door bouwwerkzaamheden lokaal). Het is belangrijk om deze consequenties goed in beeld te hebben, te delen en mee te nemen bij de afweging van varianten. Dit geldt des te meer, omdat dit bijvoorbeeld effect heeft op de verkoopbaarheid van aanliggende woningen.
- ✓ De uitkomst van het participatietraject is één van de factoren die meeweegt in de besluitvorming, maar is in dit geval niet doorslaggevend[4]. Provinciale Staten maken een integrale afweging. Zij geven aan dat de MKBA daarbij een waardevol instrument is om de lokale varianten onderling te vergelijken en hun voorkeur te bepalen.

[4] Bij andere vormen van co-creatie kan dit wel het geval zijn. Dan moeten de opdrachtgevers vooraf de kaders duidelijk vastleggen en aangeven dat alle oplossingen, die binnen deze kaders passen, akkoord zijn. De politiek toetst dan alleen op de zorgvuldigheid van het proces.

- ✓ Provinciale Staten besluit vanuit een provinciebrede blik en vanuit één totaalbudget voor infrastructuur en bereikbaarheid. Zij maken de afweging tussen alle provinciale projecten, wensen en initiatieven. De lokale partijen zijn hiervan niet altijd doordrongen. Een oplossing, die lokaal gunstig uitpakt en kan rekenen op draagvlak bij de meerderheid van de lokale stakeholders, kan in deze provinciebrede afweging dus sneuvelen. De MKBA voor lokale varianten helpt verder niet in deze afweging; om dit instrument te gebruiken zouden alle projecten op dezelfde wijze moeten worden doorgerekend.
- ✓ Vanuit het politieke proces zijn door provinciale fracties behoorlijke verwachtingen geschapen door uitspraken als ‘we gaan een historische fout herstellen’ en door akkoord te gaan met het uitvoeren van de variantenstudie, terwijl de kosten van de verschillende varianten in grote lijnen bekend waren. In principe begin je als provincie een studie naar varianten namelijk alleen als je elk van de te onderzoeken varianten ook kunt financieren.
- ✓ De besluitvorming binnen Gedeputeerde Staten gaat niet op eenzelfde open en transparante manier als het co-creatieproces. Gedeputeerde Staten werkt vanuit het principe ‘collegiaal bestuur’, waarbij alle leden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. Alleen het besluit wordt gedeeld; hoe het onderlinge debat verloopt blijft altijd binnenskamers. Het principe van ‘collegiaal bestuur’ staat boven de transparantie van het co-creatieproces en daaraan kan niemand tornen.
- ✓ Advies vanuit de lokale partijen: bij de uiteindelijke keuze voor een variant moeten de politici zich ervan bewust zijn dat zij een beslissing nemen ‘voor tenminste de komende vijftig jaar’. Als de beschikbare budgetten een robuuste oplossing nu niet toelaten, dan is het wellicht beter om de uitvoering uit te stellen en ‘te sparen’.

3 Bevindingen

Uit de interviews, de gesprekken en de observaties is een groot aantal bevindingen naar voren gekomen. Dit geeft een beeld van de verwachtingen, de wijze waarop men het co-creatieproces heeft ervaren, de successen en de aandachtspunten. Alle geïnterviewde stakeholders geven aan dat zij de aanpak van dit co-creatieproces helder en duidelijk vinden. De Provincie en het adviesbureau hebben de processtappen duidelijk uitgewerkt en toegelicht. Wel zijn er vraagtekens bij de wijze waarop de Provincie 'de omslag' (van de 'klassieke' aanpak binnen strak omlijnde randvoorwaarden vanuit het programma Bereikbaarheid Waterland naar een co-creatieproces binnen ruime kaders voor een gedeelte van de N247) heeft gemaakt. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen weergegeven, die specifiek zijn genoemd. Daarbij is het volledige overzicht gepresenteerd en geen rangorde aangebracht.

3.1 Bevindingen over de aanpak

- ✓ De opdracht van Provinciale Staten om varianten voor een verdiepte ligging te ontwikkelen staat haaks op eerder genomen beslissingen van de stuurgroep Bereikbaarheid Waterland, dat een verdiepte ligging niet aan de orde zou zijn. De motivatie voor deze ommezwaai is niet voor iedereen duidelijk. De overwegingen van Provinciale, die ten grondslag liggen aan deze opdracht zijn niet gedeeld. De Provincie Noord-Holland heeft eigenstandig besloten om het lopende project, dat onderdeel is van het grotere programma Bereikbaarheid Waterland, te stoppen. Een aantal stakeholders is verbaasd over deze gang van zaken.
- ✓ De aanleiding voor de opdracht van Provinciale Staten ligt vooral in de studie, die de Dorpsraad met eigen middelen heeft laten uitvoeren naar de mogelijkheden van een verdiepte N247 ter hoogte van de dorpskern van Broek in Waterland. Deze studie betrof een eerste aanzet: een voorlopig schetsontwerp met een landschappelijke impressie. De Provincie heeft de studie wel getoetst (onder andere op verkeersaspecten), voordat deze is aangeboden aan de gedeputeerde.
- ✓ De opdrachtformulering voor de inhuur van een procesmanager en de inhoudelijke onderzoeken heeft de Provincie direct in co-creatie met de Dorpsraad uitgevoerd. De gemeente Waterland heeft de offertes wel mede beoordeeld. De Vervoerregio Amsterdam is in dat stadium veel minder betrokken geweest.
- ✓ Het participatieproces en het ontwerpend onderzoek hebben ertoe geleid dat de scope en de planning gedurende de rit herhaaldelijk moesten worden bijgesteld. De financiële afspraken en de wijze van contracteren van de adviesbureaus zijn hierbij als knellend ervaren. Het project is zelfs tijdelijk stilgelegd om deze afspraken te hernieuwen, zodat iedereen hiermee uit de voeten kon. Dit heeft veel tijd en energie gekost.
- ✓ Het co-creatieproces kent een lange doorlooptijd. De onduidelijkheid over de uiteindelijke oplossing dus ook. Dit leidt tot onzekerheid, bijvoorbeeld bij mensen die een huis willen (ver)kopen.
- ✓ Bij de opdracht voor het uitwerken van varianten voor een verdiepte ligging zijn geen financiële randvoorwaarden meegegeven. Ook is niet duidelijk op welke wijze de realisatie van een verdiepte variant moet worden gefinancierd. Bestuurlijk is ingestemd met het uitvoeren van extra onderzoek naar de verdiepte ligging, zonder dat expliciet de mogelijke financiële gevolgen van deze variant zijn verkend. De Dorpsraad heeft dit, in een gesprek met de Commissaris van de Koning, expliciet benoemd als ontbrekende spelregel.
  Overigens zijn de mogelijke kosten van de varianten wel eerder gemeld bij Provinciale Staten en zijn zij met die kennis akkoord gegaan met de variantenstudie.

- ✓ De maaiveldvariant[5] is nu ‘geparkeerd’ en loopt niet mee in het proces van variantenuitwerking in co-creatie. Daardoor ontstaat de indruk dat de Provincie deze maaiveldvariant inmiddels minder gewenst vindt. De overleggen gaan namelijk alleen nog over de door bewoners gedragen variant voor een verdiepte ligging. Het is voor ambtenaren lastig is om de maaiveldvariant gedurende het hele proces als volwaardige variant in het vizier te houden. De neiging ontstaat om mee te gaan in het enthousiasme over de verdiepte varianten. Daardoor moeten zij zich steeds afvragen wat het doel is van de studie. De maaiveldvariant is overigens wel op gelijkwaardige wijze meegenomen in de vergelijkingsmatrix, die aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.
- ✓ Er is geschoven met de aangekondigde data en locaties van publieksbijeenkomsten. Dit leidde tot onduidelijkheid, irritatie en agendaproblemen (met name bij politici).
- ✓ De opkomst bij het tweede atelier was beduidend lager dan bij het eerste atelier. Dit kan te maken hebben met de opzet van het eerste atelier of het feit dat er een kleine, fanatieke groep is overgebleven en dat de ‘silent majority’ zich niet meer roert. Ook was er onduidelijkheid over de locatie van het atelier. De opkomst bij het derde atelier was daarentegen weer hoger dan verwacht.
- ✓ De informatiebijeenkomsten worden over het algemeen goed bezocht. Met deze bijeenkomsten voldoet de Provincie kennelijk aan de maatschappelijke behoefte om informatie te delen. Stakeholders zijn – voorafgaand aan de besluitvorming – positief over de openheid en het detailniveau waarmee informatie wordt gepresenteerd. De opzet (informatiemarkt) sluit aan bij de wensen van de bezoekers: zij kunnen gericht informatie halen en hun vragen stellen. Bovendien voorkom je hiermee dat er plenair sterk polariserende discussies ontstaan tussen stakeholders en met bestuurders.
- ✓ De effecten van de varianten zijn waardevrij beschreven aan de hand van de relevante criteria. Er is bewust geen beoordeling gegeven van de varianten en criteria zijn niet ten opzichte van elkaar gewogen.
  Provincie Noord-Holland heeft medio november 2017 een toevoeging gedaan op de aanpak: het uitwerken van een MKBA. Doel hiervan is om inzichtelijk te maken welke voordelen de verschillende varianten hebben op vooraf benoemde aspecten en deze in relatie tot de benodigde investeringen te zetten. Op deze manier is gelijke informatie per variant bekend is bij de besluitvorming en zijn de varianten onderling goed vergelijkbaar. Deze MKBA is vanuit dezelfde principes van co-creatie opgesteld. De zorgvuldigheid en gezamenlijkheid waarmee ook dit proces is doorlopen werd weer als heel positief ervaren.

[5] Over deze variant heeft destijds op de reguliere manier participatie met de inwoners van Broek in Waterland plaatsgevonden.



3.2 Bevindingen over de organisatie

- ✓ De nieuwe aanpak leidde tot een andere ‘positie’ van de direct betrokken partijen uit het programma Bereikbaarheid Waterland in de participatieladder. Het gevoel is dat de Dorpsraad is ‘gestegen’ tot het niveau van inspraak/coproduceren en de gemeente Waterland en Vervoerregio Amsterdam zijn ‘gezakt’ tot het niveau van adviseren.
- ✓ Met name de gemeente Waterland en Vervoerregio Amsterdam zijn zich nu meer bewust van hun rol en de wijze waarop ze deze invullen. Zij bakenen hun inzet zorgvuldig af. Vanuit de Vervoerregio Amsterdam is zelfs aangegeven dat zij geen rol voor zichzelf ziet in dit proces van variantenafweging, zolang de meerwaarde van de verdiepte ligging voor de bereikbaarheid niet is aangetoond. De gemeenteraad van Waterland heeft al langer gepleit voor een verdiepte ligging en hamert op een verkeerskundig goede oplossing en verbetering van de leefbaarheid in het dorp.
- ✓ Partijen lijken hun positie dus zorgvuldig te kiezen. Dit heeft mede te maken met het feit dat er nog afspraken moeten worden gemaakt over de financiering van een variant met een verdiepte ligging.
- ✓ De Dorpsraad is een stichting, die namens de inwoners functioneert als eerste aanspreekpunt voor de gemeente Waterland. De bestuursleden zijn niet democratisch gekozen maar zelf benoemd en doen hun werk geheel vrijwillig. Op dit dossier heeft de Dorpsraad in een aantal opzichten het karakter van een ‘actiegroep’. Zij hebben één duidelijk doel, het verkrijgen van draagvlak en politieke steun voor een onderdoorgang. Een aantal stakeholders (enkele bewoners Broek in Waterland, bewoners van dorpen in de directe omgeving en ondernemers uit de regio) lijkt het niet altijd eens met het doel van de Dorpsraad en vraagt zich af of er ruimte is voor een tegengeluid.
- ✓ De rol van de stuurgroep Bereikbaarheid Waterland in het provinciale besluitvormingsproces over de N247 is onduidelijk voor de gemeente en de Vervoerregio Amsterdam en de meerwaarde van deze stuurgroep daardoor ook. Zij ‘sturen’ niet, maar adviseren. De leden van de stuurgroep vertegenwoordigen hun organisatie, op basis van hun coalitieprogramma. Toch vindt een aantal partijen de samenstelling van de stuurgroep vanuit politiek oogpunt onevenwichtig: de stuurgroep Bereikbaarheid Waterland bestaat uit vier leden van de VVD en één lid van GroenLinks.

- ✓ De spelregels van het besluitvormingsproces zijn niet helder: de Dorpsraad heeft hier formeel geen zeggenschap in. Bij co-creatie is het juist zo dat een uitgewerkt plan – mits dit voldoet aan de vooraf gestelde randvoorwaarden – automatisch op bestuurlijke instemming kan rekenen. In deze casus zijn hier vooraf geen afspraken over gemaakt. Bovendien is er geen eenduidig toetsingskader vastgesteld, met bijvoorbeeld de financiële kaders. De aanpak heeft nu alleen betrekking op de planvorming en niet op de besluitvorming. Met name bij de Dorpsraad leidt dit tot onrust. Zij steken nu namelijk ook veel tijd en energie in het beïnvloeden van de gemeenteraad en Provinciale Staten.





3.3 Bevindingen over de samenwerking

- ✓ Samenwerken is gebaat bij van gelijkwaardigheid, openheid en vertrouwen. De Provincie en de Dorpsraad zijn erin geslaagd om de samenwerking op deze wijze vorm te geven. Er is wederzijds heel veel waardering voor de inzet.
- ✓ Het benoemen van de samenwerking als een proces van ‘co-creatie’ is heel belangrijk geweest. Hierdoor veranderde de rol en positie van de Dorpsraad van actiegroep naar partner, waarmee de Provincie wilde samenwerken. Dit is belangrijk voor de legitimatie van de Dorpsraad.
- ✓ Het kennisniveau van de Dorpsraad verschilde aanvankelijk enorm van het kennisniveau van de overige direct betrokken partijen. Om op gelijkwaardige manier te kunnen optrekken en het opdrachtgeverschap goed in te kunnen vullen is het noodzakelijk dat het kennisniveau van alle direct betrokken partijen min of meer gelijkwaardig is. De leden van de Dorpsraad hebben zich fors ingespannen om zichzelf bij te spijkeren op de inhoud en proces. Dit heeft geresulteerd in een meer gelijkwaardig kennisniveau, waardoor de discussies diepgaand en op de inhoud worden gevoerd. Dit versterkt het partnerschap.
- ✓ De hoeveelheid schriftelijke en mondelinge informatie die wordt uitgewisseld tussen de projectgroepleden is enorm. De extra benodigde doorlooptijd als gevolg van voorbereidingstijd en agendaproblemen bij het maken van afspraken eveneens.
- ✓ De partijen zijn bij co-creatie samen verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen, bijvoorbeeld over de keuze van een adviseur. Dit vraagt om commitment en duidelijkheid vooraf. Voordeel is dat er achteraf geen ‘gedoe’ komt over genomen besluiten.
- ✓ De Provincie Noord-Holland heeft moeten leren om ‘los te laten’ en niet – ook vanuit een voorsprong in kennis en ervaring – haar eigen mening te willen doordrukken.
- ✓ De tijd en energie, die nodig is om het proces van co-creatie te doorlopen, is voor de direct betrokkenen heel fors. Zowel de Provincie als de leden van de Dorpsraad geven aan in de praktijk meer dan het dubbele aan inzet te plegen dan aanvankelijk werd gedacht en begroot.

- ✓ Het gezamenlijk opstellen van de afspraken over samenwerking vooraf heeft geholpen in de zoektocht naar het invullen van de samenwerking en het verinnerlijken van de randvoorwaarden. In de praktijk is het overigens niet nodig gebleken om de spelregels later nog aan te halen. Partijen hebben geen ‘verborgen agenda’s’ en durven aan te geven als zij dilemma’s zien.
- ✓ Ambtenaren van de Provincie en bewoners durven elkaar aan te spreken over zaken die voor henzelf vanzelfsprekend zijn, zoals geen wijntje tijdens voorbereiding en inloopavond, samen eten voorafgaand aan avonden, samen opbouwen en afbreken. Dit heeft heel erg veel respect voor elkaar opgeleverd.
- ✓ In praktijk blijft er af en toe sprake van ‘achterdocht’ . De indruk is dat de onduidelijkheid over de besluitvorming hier mede debet aan is, met name de bestuurlijke afwegingen die daarbij worden gemaakt over het beschikbaar stellen van financiële middelen. Er is geen sprake van wantrouwen richting personen. Dit is wel bespreekbaar tussen de Provincie en de Dorpsraad.
- ✓ In de samenwerking tussen de Provincie en de gemeente Waterland neemt de gemeente bewust afstand. Zij faciliteert het proces. De gemeente worstelt met dit dilemma: er is formeel geen opdracht vanuit de Stuurgroep Bereikbaarheid Waterland om de onderdoorgang te onderzoeken maar de gemeente staat wel achter het initiatief om dit wel te doen. De Provincie wordt soms als ‘dwingend en dominant’ ervaren, waarbij lokale belangen onvoldoende integraal worden afgewogen. De gemeente kijkt ook naar een breder belang van de regio (doorstroming en verkeersveiligheid) en zit daardoor soms in een spagaat.
- ✓ De Vervoerregio Amsterdam beschouwt het proces meer op afstand. De vertraging die dit proces oplevert voor het programma Bereikbaarheid Waterland ervaart de Vervoerregio als negatief.
- ✓ De overige partijen in de regio (gemeenten, ondernemers, inwoners) voelt zich minder betrokken bij de planuitwerking, terwijl de varianten wel consequenties hebben voor deze partijen.



3.4 Bevindingen over het resultaat

- ✓ De resultaten zijn het product van 'joint fact finding'. Dit leidt er toe dat er grote overeenstemming is over de feiten en dat deze niet in twijfel kunnen worden getrokken. Dit vormt een stevige basis voor een inhoudelijk debat en besluitvorming.
- ✓ De verwachtingen ten aanzien van de realiseerbaarheid van een verdiepte variant zijn door de gekozen aanpak zijn heel erg hoog, aangezien in de atelier- en informatiebijeenkomsten de nadruk wordt gelegd op de varianten voor de verdiepte ligging. Als deze verwachtingen in praktijk niet kunnen worden nagekomen dan is de vraag of het draagvlak voor de maaiveldvariant - ondanks de intensieve participatievorm – is toegenomen.
- ✓ Lokaal wordt bij de beoordeling van varianten vooral gekeken naar de ruimtelijke inpassing en de leefbaarheid. Dit is voor de Provincie geen beleidscriterium en weegt dus formeel niet mee bij de beoordeling van de varianten. Toch heeft de Provincie in de planuitwerking hier extra aandacht aan besteed. Een goede 'verbeelding' is essentieel bij de communicatie over de varianten, ook richting de politiek.
- ✓ Eén van de vier verdiepte varianten kan – volgens het advies van de nood- en hulpdiensten – niet zonder meer worden gerealiseerd. De gemeente is verantwoordelijk voor de veiligheid. Zij geven aan geen concessies te zullen doen op dit punt en zijn ook verantwoordelijk voor de vergunningverlening in dit kader. De gemeente vindt het opmerkelijk dat deze variant nog wel op tafel ligt.
- ✓ De gemeente geeft aan moeite te hebben met de manier waarop lokale effecten (soms) worden afgedaan. Alle varianten hebben namelijk ook negatieve gevolgen voor het dorp. Deze worden voor de direct betrokken bewoners soms pas tijdens de openbare sessies duidelijk.
- ✓ Bij de variantenontwikkeling is slechts zijdelings gekeken naar de tijdelijke situatie, die optreedt bij realisatie van één van de verdiepte varianten. De inschatting dat realisatie tussen 3,5 en 5 jaar zal duren en dat er onherroepelijk effecten zijn op lokale doorstroming, leefbaarheid en milieuaspecten. Dit aspect kan van invloed zijn op zowel het draagvlak onder aanwonenden, die overlast zullen ervaren, als binnen de regio vanwege de verminderde bereikbaarheid.
- ✓ Het co-creatieproces leidt tot hoge verwachtingen over de uitkomst van het Provinciale besluit over de voorkeursvariant, aangezien vanuit lokale belangen een sterke voorkeur bestaat voor een oplossing (in dit geval een verdiepte variant). Uiteindelijk zal Provinciale Staten een besluit nemen op basis van een bredere afweging van relevante aspecten, waarbij de uitkomst van het participatieproces/de voorkeur van de lokale partijen slechts één van de af te wegen factoren is.
- ✓ Bij de besluitvorming kijkt Provinciale Staten niet alleen naar de wenselijkheid van een project/voorkeursvariant op een bepaalde locatie maar maakt tevens de afweging tussen verschillende typen projecten binnen de provincie.
- ✓ Bij de Provincie is nauwelijks 'angst' voor precedentwerking, vanwege twee hoofdredenen:
  - Het initiatief is echt vanuit de bewoners zelf gekomen;
  - Het vraagt veel vasthoudendheid voordat een dergelijk initiatief op de politieke agenda belandt.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Toelichting vraagstelling

Vraagstelling voor de evaluatie
De Provincie Noord-Holland heeft in nauw overleg met de gemeente Waterland en de Dorpsraad Broek in Waterland de uitgangspunten geformuleerd die leidend zijn in deze evaluatie. Gezamenlijk zijn bovenstaande partijen op zoek naar de lessen op het gebied van aanpak, organisatie, samenwerking en resultaat. Dit rapport is dan ook op die manier opgebouwd.

De vragen die de Provincie Noord-Holland in eerste instantie heeft gedefinieerd zijn de volgende:

- ✓ Wat zijn de percepties en ervaringen van de relevante stakeholders[6] met het co-creatieproces N247?
- ✓ Wat is de meerwaarde van het co-creatieproces voor dit specifieke project en in deze fase? Kijk daarbij naar inhoudelijke uitkomsten en keuzes, rolinvulling van de deelnemers, meerwaarde in relatie tot de (tijd)investering van partijen en doorlooptijd van het totale project, samenwerking en communicatie.
- ✓ Wat zijn de leereffecten vanuit dit project? Hoe kunnen deze leereffecten worden toegepast in andere, complexe projecten met meerdere stakeholders met uiteenlopende belangen?

De gemeente Waterland[7] heeft hier specifiek vanuit dit project een aantal vragen aan toegevoegd. Deze gaan met name over de rolverdeling tussen de direct betrokken partijen en verschuivingen daarin tijdens het proces. Dit staat in relatie met de financiering van de te kiezen variant.
De Dorpsraad Broek in Waterland[8] heeft ook aanvullende vragen geformuleerd. Belangrijk voor de Dorpsraad zijn onder andere over de samenwerkingsafspraken tussen de Provincie en de Dorpsraad, de rolverdeling tussen de opdrachtgevers en de leereffecten van deze aanpak voor andere projecten. Deze vragen zijn meegenomen in deze procesevaluatie.

[6] Onder het begrip ‘stakeholder’ verstaan we in deze evaluatie iedereen (organisaties, groepen, individuen) die invloed ondervindt, invloed kan uitoefenen of belangstelling heeft voor het project N247.
[7] In een mail van 12 april 2017 (van Henri Koldewijn aan Bram Derix)
[8] In een mail van 17 april 2017 (van Goof Buijs aan Bram Derix)

Bijlage 2 De aanpak van deze evaluatie

De lessen en bevindingen zijn gebaseerd op gerichte interviews. Gesprekspartners waren:

- ✓ Provincie Noord-Holland: Bram Derix, Hanneke Kamer van Hoegee (Provinciale Statenlid), Andries Tijssens (Provinciale Statenlid), Nico Papineau Salm (Provinciale Statenlid), Hermen de Graaf (Provinciale Statenlid), Servaz van Berkum (Provinciale Statenlid), Fabian Zoon (Provinciale Statenlid), Elisabeth Post (Gedeputeerde Staten)
- ✓ Dorpsraad Broek in Waterland: Goof Buijs, Debbie Been, Johanna Huizer, Arda Wolterbeek Muller, Kees Swart, Michiel Hemminga
- ✓ Vervoerregio Amsterdam: Peter Silvis, Alex Colthoff
- ✓ Gemeente Waterland: Henri Koldewijn, Niek Zwaag, Laura Bomet (wethouder)
- ✓ Gemeente Edam Volendam: Wim Runderkamp (wethouder)
- ✓ Nood- en hulpdiensten (telefonisch): Cor Zwier
- ✓ APPM: Marjolein Brandt

Ook is VINU aanwezig geweest bij de tweede en derde atelierbijeenkomst en bij drie inloopbijeenkomsten. Dit heeft extra input gegeven door ter plekke te aanschouwen hoe deze bijeenkomsten verlopen en door aanwezigen kort te interviewen over hun ervaringen. Zo hebben we zicht gekregen op de effectiviteit van de aanpak, de informatievoorziening aan- en draagvlakontwikkeling bij de bewoners lokaal en regionaal. Dit geeft gezamenlijk een degelijk beeld van de wijze waarop het proces tot dan toe is verlopen en hoe de deelnemers dit beleven en waarderen.

Op basis van de interviews en de concept-bevindingen heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de betrokken partijen: Dorpsraad Broek in Waterland, Provincie Noord-Holland en gemeente Waterland. APPM en de Vervoerregio Amsterdam konden hierbij niet aanwezig zijn en hebben voorafgaand en achteraf de mogelijkheid gekregen aanvullingen te doen.

Daarnaast is aparte aandacht besteed aan de beleving van het proces bij de bestuurders en leden van Provinciale Staten, zowel van coalitie- als van oppositiepartijen. Tijdens de inloopbijeenkomst in november 2017 hebben ‘speeddates’ plaatsgevonden met een aantal leden van Provinciale Staten en met twee wethouders. Deze informatie is aangevuld met telefonische interviews. Met de verantwoordelijk gedeputeerde is apart een interview gehouden. Na de ‘interne cursus MKBA’ is op de inloopavond van juni 2018 expliciet met stakeholders en bestuurders van gedachten gewisseld over het nut van de MKBA voor deze variantenafweging en bij de besluitvorming. De uitkomsten van deze gesprekken zijn verwerkt in de bevindingen en de lessen.

Bijlage 3 Context en procesafspraken vooraf

Deze bijlage schetst de context van het project en beschrijft wat is er afgesproken bij de start van het project over de procesaanpak.

De context vanuit het project N247

Het programma Bereikbaarheid Waterland is een gezamenlijk programma van de Provincie Noord-Holland, de Vervoerregio Amsterdam en de gemeenten Waterland, Purmerend, Amsterdam en Edam-Volendam. Dit programma heeft tot doel de bereikbaarheid, doorstroming en verkeersveiligheid op de provinciale wegen in de regio te verbeteren. De N247 vormt een knelpunt in het provinciale weggennet. De doorstroming van zowel auto's als openbaar vervoer wordt beperkt door de verschillende kruisende verkeersstromen en de inrichting van de weg. De N247 doorsnijdt Broek in Waterland, waardoor de bewoners een grote impact van deze weg op de veiligheid en leefbaarheid in het dorp ervaren.

De projectgroep Bereikbaarheid Waterland heeft aanvankelijk een oplossing op maaiveldniveau uitgewerkt voor de verbetering van de situatie ter plaatse, inclusief een participatietraject. De stuurgroep Bereikbaarheid Waterland heeft deze variant vastgesteld. Nadat twee eerdere voorstellen voor verdiepte ligging door de stuurgroep waren afgewezen ontstond in 2014 een burgerinitiatief vanuit de Dorpsraad Broek in Waterland om een oplossing uit te laten werken voor een verdiepte ligging van de N247. Met een crowdfundingsactie is geld bij elkaar gebracht om deze variant uit te (laten) werken en dit rapport is onder de aandacht gebracht van de lokale en provinciale politiek. Provinciale Staten (en niet de stuurgroep Bereikbaarheid Waterland) hebben vervolgens aan Gedeputeerde Staten aangegeven dat zij ook de opties voor een verdiepte ligging verder uitgewerkt wilden zien op schetsontwerpniveau, inclusief bijbehorende onderzoeken. Daarna kunnen Provinciale Staten alle varianten, zowel op maaiveld als de verdiepte ligging, op de relevante aspecten beoordelen en een gefundeerde keuze maken voor een voorkeursvariant.
De kern van de opgave bestaat niet alleen uit het uitwerken van de extra varianten. De N247 is al jaren een gevoelig onderwerp, waarbij meerdere partijen uiteenlopende standpunten en belangen hebben. De Provincie Noord-Holland en de Dorpsraad Broek in Waterland hebben ervoor gekozen om bij de uitwerking van de verdiepte varianten op basis van vastgestelde feiten en een vorm van 'ontwerpend onderzoek' gezamenlijk op te trekken, in nauw overleg met de gemeente Waterland en de Vervoerregio Amsterdam. Daarbij worden vanuit de participatieladder verschillende niveaus gehanteerd; voor de Dorpsraad Broek in Waterland en Provincie Noord-Holland betekent dit een samenwerking in co-creatie, vooral bij het invullen van de opdrachtgeversrol voor de betrokken adviesbureaus. Voor de gemeente Waterland en de Vervoerregio Amsterdam is het participatieniveau gedefinieerd als 'adviseren'. In zeven statements hebben zij de samenwerkingsafspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn de basis in deze fase en helpen om beter samen te werken en betekenis te geven aan wat de partijen met elkaar willen bereiken.

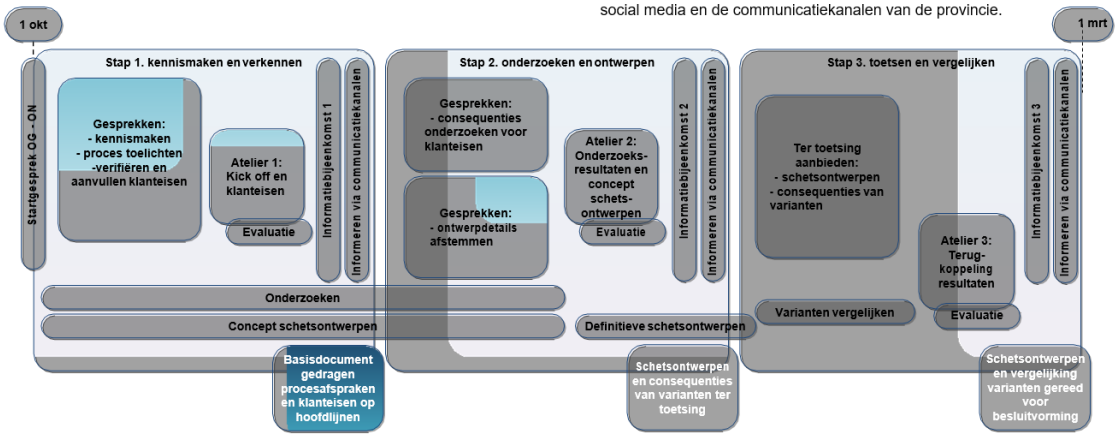
.

De procesaanpak: de kern van de opgave van co-creatie N247

Bij de vernieuwing van de N247 door Broek in Waterland zijn veel partijen betrokken die een direct belang hebben bij de oplossing. Dit biedt kansen. De gekozen aanpak is erop gericht om:

- ✓ Alle partijen een plaats in het proces te geven.
- ✓ Een zorgvuldig proces te doorlopen, omdat dit het begrip voor elkaars belangen versterkt.
- ✓ De politiek actief te betrekken.
- ✓ Appels met appels te vergelijken, waarbij alle varianten op eenzelfde detailniveau worden uitgewerkt zodanig dat er een afweging kan plaatsvinden.

In het Plan van Aanpak (deel 1: ontwerpproces onderdoorgang N247) is aangegeven dat er varianten voor de onderdoorgang worden uitgewerkt tot op het niveau van schetsontwerp. Daarbij is de procesaanpak schematisch weergegeven.



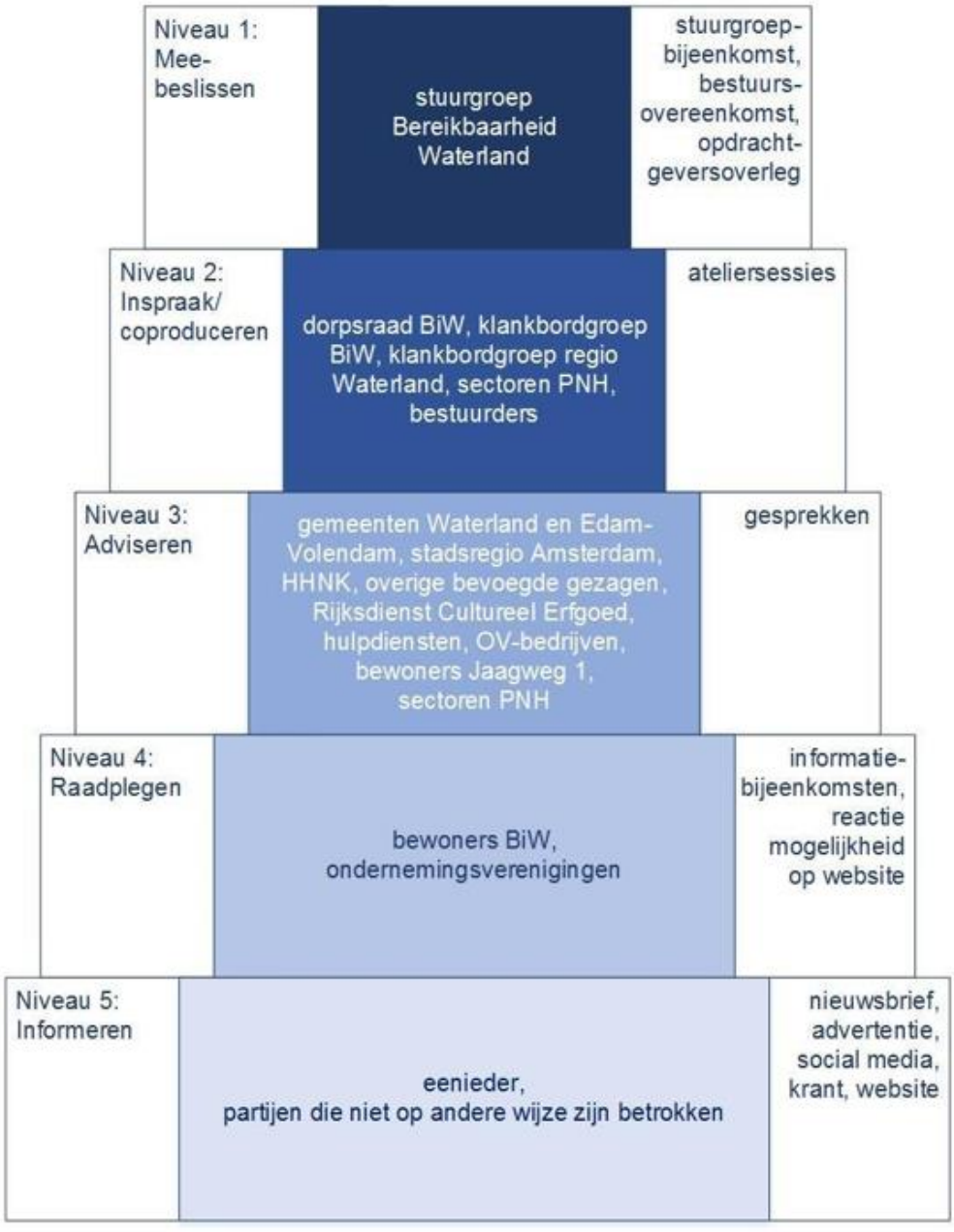
De processtappen zijn duidelijk beschreven, met daarbij de aanpak, en zijn achtereenvolgens doorlopen; na afronding is nog een MKBA voor alle varianten (maaiveld en verdiept) opgesteld. Het adviesbureau begeleidt het proces en positioneert zich als opdrachtnemer zo neutraal mogelijk, tussen de opdrachtgever en de stakeholders. Daarbij is er voor gekozen om voor de verschillende atelier- en inloopbijeenkomsten een onafhankelijk voorzitter in te schakelen. De succesfactoren voor een goed proces zijn als volgt benoemd:

- ✓ De betrokken partijen voelen zich gehoord en zijn positief over het proces en het resultaat.
- ✓ Het is voor partijen duidelijk welke eisen en wensen zijn verwerkt in het ontwerp en welke zijn afgevallen en waarom.
- ✓ Het ontwerp dat wordt opgeleverd voldoet aan alle verplichte eisen van de bevoegde gezagen en wettelijke voorschriften.
- ✓ Voldoende en tijdige beschikbaarheid van belanghebbenden is nodig om het proces in de voorgestelde planning te halen. Hierover worden bij de start van het proces heldere afspraken gemaakt met de betrokken partijen.
- ✓ De uitgewerkte varianten moeten 1-op-1 vergelijkbaar zijn met de bestaande maaiveldvariant om tot een goede vergelijking te kunnen komen.
- ✓ Er moet een duidelijk onderscheid zijn in de rollen van de Provincie als opdrachtgever voor het projectteam en stakeholder in het proces. In de ateliers heeft de Provincie de rol van stakeholder, naast de andere stakeholders.

Specifiek voor de samenwerking tussen de stakeholders zijn de volgende randvoorwaarden benoemd:

- ✓ het proces is open en transparant;
- ✓ partijen werken vanuit gelijkwaardigheid, openheid, helderheid en volwassenheid;
- ✓ partijen hebben een proactieve houding, waarbij partijen zich in elkaars positie kunnen en willen verplaatsen.

Aan de hand van de participatieladder (zie onderstaande figuur) is bepaald op welk niveau de verschillende stakeholders deelnemen aan het proces en wat hun invloed is. Co-creaties is in dit proces gedefinieerd als een vergaande vorm van gezamenlijk onderzoek en ontwerp op basis van 'feiten' (joint fact finding). Doel van de co-creatie is de ontwikkeling van een aantal onderscheidende varianten en objectieve beschrijving van de effecten op relevante aspecten. De besluitvorming over de resultaten, en de mogelijke keuze van één van de varianten voor verdere uitwerking en voorbereiding richting realisatie, blijft voorbehouden aan de opdrachtgever voor dit proces, Provinciale Staten.



Afspraken tussen Provincie Noord- Holland en de Dorpsraad bij de start van het project

Provincie Noord-Holland en de Dorpsraad Broek in Waterland hebben bij de aanvang van de co-creatiefase rond de (onder)doorgang van de N247 door Broek in Waterland de afspraken over de samenwerking samengevat in zeven statements en vastgelegd in een uniek document. Dit document heeft geen juridische betekenis, maar heeft tot doel om in de co-creatie beter samen te werken en geeft betekenis aan wat partijen met elkaar willen bereiken. Het document gaat achtereenvolgens in op:

- ✓ Het gemeenschappelijk doel
- ✓ Het verschil in positie en belangen
- ✓ De eigen expertise en eigen sterke en zwakke punten
- ✓ De wijze waarop met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan
- ✓ Privacy
- ✓ Samenwerking en afstemming in communicatie
- ✓ Het belang van vertrouwen als basis

Er zijn vooraf beperkt (zwart op wit) afspraken gemaakt over:

- ✓ Taakverdeling: wie doet wat
- ✓ Rolverdeling: invulling co-creatie
- ✓ Verwachte inspanning en tijdbesteding

Bijlage 4 Relevante uitspraken vergadering Commissie Mobiliteit & Financiën van de Provincie Noord-Holland op 9 mei 2016.

Commissievergadering 5 september 2016
Bespreking variant Dorpsraad Broek in Waterland

Onderstaande opsomming van citaten geven een samenvatting van de vergadering van de Commissie Mobiliteit & Financiën van de Provincie Noord-Holland op 9 mei 2016.

Het verslag van de gehele commissievergadering is digitaal terug te vinden via de volgende link:
https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=noordholland&id=26901
Alle vergaderstukken behorenden bij deze vergadering zijn via de volgende link raadpleegbaar:
http://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=noordholland&agendaid=945&FoundIDs=&year=2016

- ✓ De heer Van Berkum (GL) is bereid boter bij de vis te doen, als er meerkosten zijn. Wanneer de onderdoorgang een enorme boost oplevert, dan moet de provincie ook wat leveren in combinatie met de regio.
- ✓ De heer Tijssens (D66) wil naast de Dorpsraad ook Gedeputeerde Staten lauweren. Zij zijn de wedstrijd zonder spelregels aangegaan tot het moment dat een gelijkwaardige vergelijking van varianten plaatsvindt en dat kan worden geconcludeerd dat een onderdoorgang vooruitgang betekent.
- ✓ De heer Tijssens (D66): Als die oplossingen gevonden worden, kan een historische vergissing, waarbij een doorgaande weg werd aangelegd door een van de mooiste dorpen in de provincie, worden gecorrigeerd. Verschillende bestuurslagen, waaronder de Stadsregio, zouden een bijdrage moeten leveren aan de oplossing.
- ✓ De heer Klein (ChristenUnie-SGP) veronderstelt dat iedereen een bijdrage wil leveren aan het goedmaken van een historische vergissing.
- ✓ Mevrouw Kaamer van Hoegee (VVD) zegt dat de kostenraming van Witteveen + Bos heel aantrekkelijk lijkt, maar wat gebeurt er als het ontwerp wordt rechtgetrokken aan dat van de provincie, of andere? Komt het dan nog steeds op het geraamde bedrag uit?
- ✓ De heer Leever (ONH): Gedeputeerde Staten dient zich te realiseren dat Provinciale Staten als laatste de besluitvorming op zich nemen in dit proces.
- ✓ Mevrouw Keur (CDA): Het CDA spreekt wel haar zorg uit over het feit dat bepaalde verwachtingen leven of worden gewekt.
  Net als mevrouw Kaamer van Hoegee vraagt mevrouw Keur zich ook af hoe het financiële plaatje eruit zal zien en of iedereen dan nog steeds zo enthousiast is over het plan.
- ✓ De heer Papineau Salm (PvdA): Later is de vraag van belang hoe een en ander moet worden gefinancierd. De PvdA gaat niet vooraf de deur dichtgooien.

- ✓ Gedeputeerde Post: Destijds is door de gedeputeerde aangegeven dat het onderzoek op een deugdelijke manier moet plaatsvinden door een deugdelijk bureau, zodat geen discussie mogelijk is over de kosten. De provinciale normen en uitgangspunten vormen de basis. In antwoord op de vraag van mevrouw Kaamer van Hoegee kan de gedeputeerde niet anders dan constateren dat dit laatste niet is gebeurd.
- ✓ De keuze voor de ene of andere variant is nog niet gemaakt. Provinciale Staten beslist immers over het geld.
- ✓ Bij de vergelijking wordt gekeken naar de invloed op het netwerk, leefbaarheid, doorstroming en de kosten.
- ✓ Wanneer de heer Van Berkum zegt dat het plan van de Dorpsraad gewoon moet worden uitgevoerd, dan wijst de gedeputeerde hem erop dat het benodigde geld niet in de begroting is opgenomen. Provinciale Staten zal dan wel een oplossing moeten bedenken.

Bijlage 5 Impressies van de interviews met de direct betrokken partijen






Henri Koldewijn
en Niek Zwaag
'Bij de start van het co-creatie proces hadden kaders moeten worden bepaald, onder andere over de besluitvorming en financiering van het project'
Evaluatie
Planvormingsproces N247
Broek in Waterland
Philippine van der Schuyt
& Willem Smink
VINU
'Het participatieproces en de rolverdeling en de communicatie hierover moeten opener zijn. Zeker wanneer een afzonderlijk co-creatie proces wordt losgekoppeld van de bestaande projectstructuur.'
Gemeente Waterland
'De dorpsraad heeft goed de provincie kunnen overtuigen om geld beschikbaar te stellen voor het opstellen van een alternatief plan voor de kern Broek in Waterland.'
'Aan lokale effecten en aspecten wordt snel voorbij gegaan in een project van deze omvang. Als gemeente hebben we daar weinig grip op, mede bepaald door onze rol 1 van de stakeholders.'


Peter Silvis
'Dit soort projecten worden vaak te lang van achter het bureau ontwikkeld. Eerst studeren, dan naar buiten. 'Eerder de omgeving betrekken, maar wel kaders mee geven' werkt beter'
Evaluatie
Planvormingsproces N247
Broek in Waterland
Philippine van der Schuyt
& Willem Smink
VINU
'Het plan van de Dorpsraad en de reacties van partijen zijn wel besproken in de stuurgroep, maar was alleen ter informatie, want is geen issue van de stuurgroep.'
Vervoerregio
Amsterdam
'Het geeft een afbreukrisico door als dorpsraad zelf opdrachtgever te zijn. Joint fact finding vanuit de provincie geeft wellicht een steviger basis.'
'De stelling dat een gemeente of dorpsraad alle burgers vertegenwoordigt klopt niet helemaal. Een krachtenveld analyse is nodig om alle stromingen in beeld te hebben'


Marjolein Brandt
Het venijn zit enorm in de besluitvorming. Iedereen probeert zijn kruit hiervoor droog te houden en kiest mede hierdoor een strategie. De kunst is om de joint fact finding ook in de besluitvorming in te zetten.
Evaluatie Planvormingsproces N247 Broek in Waterland
Philippine van der Schuyt & Willem Smink VINU
Wat voor de dorpsraad erg lastig is: het kost enorm veel tijd.
De inhoudelijke kwaliteit is door dit proces niet per se beter geworden. Draagvlak en proces zijn hierdoor zeker beter geworden.
Je zou je beoordelingssystematiek en -criteria al vooraf moeten definiëren, gezamenlijk. Transparantie aan de voorkant hierin.
Een jaar geparticipeerd, besluitvorming is nog steeds troebel.

VINU.
van idee naar uitvoering

VINU.
Herengracht 20
2312 LD Leiden

T 071 - 36 489 68
I www.vinu.nl
E info@vinu.nl