

EVALUATIE PROCES TOTSTANDKOMING OMGEVINGSVISIE

Sector Onderzoek &
Informatie



Provincie
Noord-Holland

maart 2020

Jolijn den Bouwmeester
en Sanne Faessen
bouwmeesterj@noord.holland.nl
Directie Beleid, sector Onderzoek & Informatie

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding en context.....	7
1.2 Doel en vraagstelling.....	7
1.3 Onderzoeksverantwoording	9
1.4 Afbakening	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Processchets	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Proces: fasering <i>en</i> activiteiten	11
2.3 Proces: algemene keuzes – waar is voor gekozen en waarom?	11
3. Waardering proces en visie.....	14
3.1 Algemene waardering proces en visie	14
3.3 Externe waardering van het proces.....	14
3.4 Bestuurlijke waardering.....	15
4. Sturing in het kader van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap	16
4.1 Inrichting opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.....	16
4.2 Rol van de stuurgroep.....	16
4.3 Gevolgen inrichting opdrachtgever- opdrachtnemerschap.....	17
5. Projectleiding, fasering en integraliteit	18
5.1 Projectleiding	18
5.2 Fasering	19
5.3 Integraliteit	20
6. Externen in de projectgroep en communicatie.....	21
6.1 Externen in de projectgroep	21
6.2 Communicatie	22
7. Sturen op betrokkenheid.....	23
7.1 Sturen op betrokkenheid in de projectgroep	23
7.2 Sturen op betrokkenheid van de provinciale organisatie.....	24
7.3 Sturen op betrokkenheid extern	24
7.4 Sturen op betrokkenheid bestuurlijk.....	25
8. Vernieuwende elementen en participatie	26
8.1 Participatie of co-creatie?.....	26
8.2 Vernieuwende elementen	27
8.3 Rol van de Provinciale Staten	28
8.4 Rol van gemeenteraden.....	29

9.	Bestendinging en borging	30
9.1	Borging binnen de provinciale organisatie	30
9.2	Algemene indruk	30
9.3	Suggesties van geïnterviewden voor borging	31
10.	Organisatorische aandachtspunten	32
10.1	Planning en tijdsdruk.....	32
10.2	Span of control	32
10.3	Werkfaciliteiten meeschrijvers.....	32
10.4	Indeling MRA en NHN.....	33
11.	Conclusies en aanbevelingen	34
11.1	Inleiding.....	34
11.2	Algemene conclusies: Totstandkomingsproces was vernieuwend en wordt positief gewaardeerd.....	34
11.3	Vormgeving totstandkomingsproces: De procesarchitectuur met mijlpalen heeft positief bijgedragen aan de procedurele rechtvaardigheid en was cruciaal voor het creëren van interne en externe betrokkenheid.....	34
11.4	Wat is er in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed gegaan en wat minder goed met betrekking tot de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid?	35
11.4.1	Focus op betrokkenheid provinciale organisatie had sterker gekund.....	35
11.4.2	Het betrekken van externen is succesvol geweest door bijeenkomsten voor de verschillende doelgroepen die passend waren bij de totstandkomingsfase.	36
11.4.3	Vormgeving van bestuurlijke betrokkenheid was een zoektocht en maakte verschillende dilemma's zichtbaar.....	37
11.5	Op welke manier kunnen de geleerde lessen uit het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie worden toegepast op toekomstige provinciale trajecten?	38
11.5	Aanvullende aanbevelingen	39
12.	Bijlagen.....	41
1.	Tabel beantwoording onderzoeksvragen	42
2.	Processchets	44
3.	Lijst met geïnterviewde personen.....	47
4.	Lijst met geraadpleegde bronnen.....	49
5.	Sessies en enquêtes.....	51
6.	Lijst met deelnemers aan de begeleidingscommissie	52
7.	Provinciale regels Opdrachtgever/Opdrachtnemerschap.....	53

Samenvatting

Het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is voor de provincie vernieuwend geweest. De procesarchitectuur is van tevoren bestuurlijk vastgesteld. Het uitgelijnde proces bevatte een dosis lef en voor de provincie vernieuwende elementen die een positieve uitwerking hebben gehad op het gevolgde proces. Deze evaluatie heeft dan ook tot doel om te leren van dit proces voor de toekomstige manier van werken van de provincie. Daartoe is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen hebben geleid tot de volgende drie hoofdvragen.

1. Op welke wijze is het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie vormgegeven?
2. Wat is in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed gegaan en wat minder goed met betrekking tot de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid?
3. Op welke manier kunnen de geleerde lessen uit het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie worden toegepast op toekomstige provinciale trajecten?

Deze vragen zijn leidend geweest bij het uitvoeren van het onderzoek, onder andere bij de inrichting van de interviewvragen. De bevindingen van deze evaluatie zijn behalve op interviews (intern ambtelijk (11), extern (8) en extern en intern bestuurlijk (6)) ook gebaseerd op documentenonderzoek, literatuuronderzoek, interne sessies (3), twee enquêtes (één onder extern betrokkenen bij het proces en (oud) PS-leden¹) en interne een aantal gesprekken (5).

Bevindingen algemeen

Het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie wordt over het algemeen door alle betrokkenen goed gewaardeerd. Gemiddeld geven betrokkenen een 7,5 aan het proces. Het meest gewaardeerd wordt de open houding van de provincie. Deze open houding is concreet vormgegeven door een participatietraject met als twee belangrijkste elementen:

- veel tijd en aandacht voor communicatie en bijeenkomsten met de omgeving;
- het toevoegen van externen als volwaardige deelnemers en meeschrijvers in de projectgroep.

Verder wordt ook het duo-projectleiderschap en de manier waarop daaraan invulling is gegeven als één van de succesfactoren benoemd. De vorm van het proces waarmee de Omgevingsvisie tot stand is gekomen was vernieuwend voor de provincie. Omdat er sprake is geweest van experimenteren zijn er dingen goed gegaan en voor herhaling vatbaar, terwijl andere elementen minder goed zijn gegaan. Voorbeelden van elementen die al goed zijn gegaan, maar die met de geleerde lessen van dit proces nóg beter kunnen, zijn bijvoorbeeld het betrekken van PS en het van tevoren vaststellen welk doel een participatietraject dient.

Er zijn ook zaken minder goed gegaan. De manier waarop het opdrachtgever-opdrachtnemerschap is ingevuld is voor verbetering vatbaar. Dit is nu zonder consequenties gebleven omdat het proces goed is gegaan, maar het had net zo goed wel tot problemen kunnen leiden. De provincie heeft inmiddels nieuwe regels rondom dit thema gemaakt.

Ook de borging van het vervolgtraject van de Omgevingsvisie is onvoldoende. De provincie toont op dit moment onvoldoende initiatief en openheid over de uitvoering van de Omgevingsvisie. Het is zonde om de opgebouwde goodwill te laten verdampen. Dit geldt niet alleen voor externen, ook intern vragen medewerkers zich af wat de status van de visie nu is.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de drie hoofdvragen

1. *Op welke wijze is het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie vormgegeven?*

De provincie wordt nog al eens gezien als een gesloten vesting. Bij dit proces was dat anders. Al aan het begin van het traject zijn relevante overheden en organisaties benaderd om deel te nemen aan

¹ De externe enquête is uitgezet onder 421 betrokkenen waarop 115 reacties zijn gekomen, de respons is daarmee 27%. De andere enquête is uitgezet onder (oud) PS-leden. Hierop zijn 12 reacties ontvangen, het versturen van de enquête is via de Statengriffie en fractiemedewerkers verlopen daardoor is geen zicht op of alle Statenleden de enquête hebben ontvangen.

het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Dat heeft erin geresulteerd dat ongeveer 500 mensen op enige wijze hebben deelgenomen aan het proces. Door te werken met een doordachte procesarchitectuur met logische processtappen was het voor extern betrokkenen duidelijk wat er verwacht werd. Van tevoren zijn er verschillende fasen (verkenningen, koers, concept visie en visie) met mijlpalen uitgelijnd. Daarover werd open en duidelijk gecommuniceerd naar alle betrokkenen. Dit heeft gezorgd voor een gevoel van *procedurele rechtvaardigheid*. Daarmee wordt bedoeld dat betrokkenen niet zo zeer het eindresultaat maar de rechtvaardige wijze waarop het besluit tot stand is gekomen onderschrijven. Dit is één van de elementen die tijdens het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed is georganiseerd.

Over het algemeen beoordelen grotere organisaties en overheden het proces positiever dan kleinere organisaties en overheden. Laatstgenoemden hebben minder tijd om in het proces te participeren. Hierbij geldt dat hoe minder men bij het proces betrokken is geweest hoe minder goed de beoordeling. Het is voor betrokkenen die wat verder van het proces afstaan ook niet altijd navolgbaar geweest wat er met de geleverde input is gebeurd.

Belangrijkste aanbevelingen

- Maak in soortgelijke processen van tevoren een goed uitgedachte procesarchitectuur met logische processtappen en transparante spelregels. Dat biedt zekerheid, zowel aan direct betrokkenen als aan degenen die wat verder van het proces afstaan. Daarmee wordt de *procedurele rechtvaardigheid* geborgd (voor kleinere projecten kan bijvoorbeeld een omgevingsmanager de *procedurele rechtvaardigheid* helpen borgen).
- Investeer in een goede 'track en trace' van wat er met de geleverde input gebeurt. Het blijkt voor betrokkenen die wat verder van het proces afstaan anders lastig om te volgen wat er mee gebeurt. Zij willen weten: wat is er gedaan met mijn input en waar heeft het toe geleid?

2. Wat is er in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed gegaan en wat minder goed met betrekking tot de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid?

De open houding van de provinciale organisatie wordt door alle geïnterviewden als groot pluspunt genoemd. Het gaat dan met name om de manier van communiceren naar de buitenwereld. De projectleiders en het provinciale kernteam hadden tijdens bijeenkomsten altijd tijd voor een informeel praatje of het beantwoorden van vragen. Ook is er een participatietraject opgericht waardoor in elke fase mensen van buiten de provinciale organisatie zijn betrokken. Het meest vernieuwende element hiervan is de betrokkenheid van externe meeschrijvers in de projectgroep. Alle leden van de projectgroep zijn lovend over de sfeer in de groep en de rol die zij hebben kunnen spelen, ook al was van tevoren nog niet duidelijk wat het resultaat zou worden.

Door de grote externe betrokkenheid is er minder aandacht geweest voor de betrokkenheid binnen de provinciale organisatie. Hier is gaandeweg wel op ingespeeld, maar dit is toch niet helemaal goed gekomen. Een aantal medewerkers zag het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie als een rijdende trein waar je moeilijk bij kon aanhaken.

Provinciale Staten is tijdens dit proces op een andere manier betrokken dan gewoonlijk. Dit is deels geslaagd en deels nog voor verbetering vatbaar. PS is vooraf goed meegenomen in de procesuitlijning waardoor men daar tijdens het proces altijd op kon terugvallen. Daarnaast zijn PS in iedere fase van de totstandkoming vooraf aan de formele bespreking en besluitvorming inhoudelijk betrokken in de vorm van werksessies. Ook is er door de projectleiding bijgestuurd indien dat nodig was. Dit is bijvoorbeeld gebeurd door in de koersfase een extra stap in te bouwen. Een proces zoals die van de totstandkoming van de Omgevingsvisie met veel participatie elementen vergt een andere rol van PS. Zij moet vooraf de kans krijgen om haar kaderstellende rol uit te voeren, dit hoeft niet op inhoud betrekking te hebben maar kan ook gaan over uitgangspunten voor het (participatie)proces.

Belangrijkste aanbevelingen

- Denk vooraf na over hoe de interne organisatie betrokken wordt, zeker bij een traject met veel externe participatie. Mogelijk zouden de deelnemers uit de projectgroep hier ook een rol in kunnen spelen. Meedoen aan een proces is een belangrijk element in je verantwoordelijk voelen, ook voor het vervolg.
- Wees kritisch op de inhoud, vorm en hoeveelheid van de bijeenkomsten die je als provincie organiseert, overvraag organisaties niet. Dat risico ligt nu op de loer. Als er meerdere grote processen of projecten tegelijk lopen is het goed om dat af te stemmen. Hoe groter en massaler een bijeenkomst is, hoe minder goed deze wordt gewaardeerd door de deelnemers.
- Externen in de projectgroep zijn van grote waarde. Dit proceselement moet wel proportioneel worden ingezet. Het kost veel tijd van de projectleiding, die moet er zijn. Voor een succesvol traject met meeschrijvers is een transparante procesplanning nodig waarin de mijlpalen van tevoren duidelijk zijn. Het is voor meeschrijvers belangrijk om te weten wat hun rol is; zowel qua tijd als qua inhoud.
- Bij een proces waarin gebruik gemaakt wordt van participatie, co-creatie of een publiekscampagne is het van belang om PS aan de start van een traject mee te nemen zodat zij haar kaderstellende taak kan uitvoeren. De kaderstellende taak hoeft niet op de inhoud betrekking te hebben, maar kan ook gaan over de uitgangspunten voor proceskeuzes. Maak duidelijke afspraken wanneer en met welke producten naar PS wordt gegaan.

3. Op welke manier kunnen de geleerde lessen uit het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie worden toegepast op toekomstige provinciale trajecten?

De borging van de overdracht van het eindresultaat naar een vervolgtraject vormde geen onderdeel van het procesontwerp. Op dit moment is de borging van zowel de geleerde lessen als het vervolg geven aan de visie nog onvoldoende. Intern worden sommige proceselementen (zoals het betrekken van externen in een werkgroep) wel ingezet maar dit berust nu nog op individuele inzet van medewerkers. Voor de waardevol gebleken proceselementen geldt dat deze geborgd kunnen worden door zowel het MT als de communities of practice, met ondersteuning van het team Borging Omgevingsvisie.

Extern is men benieuwd hoe de Omgevingsvisie daadwerkelijk in uitvoering wordt gebracht, maar vooral ook hoe de provincie de vernieuwende werkwijze bij andere trajecten in gaat zetten. De toon is gezet om trajecten meer open en samen vorm te geven. Geïnterviewden geven aan dat het nu stil is vanuit de provincie. Er wordt gewacht op initiatief van de provincie. De omgevingsverordening wordt vaak aangehaald als test voor de vernieuwende werkwijze als voor het vervolgen van de sturingsfilosofie van de Omgevingsvisie.

Belangrijkste aanbevelingen

- Denk van tevoren na over borging van zowel inhoud als proceselementen (zoals het inzetten van externen in de werkgroep, integraliteit, betrekken van PS en het uitlijnen van de procesarchitectuur inclusief mijlpalen). Zo transparant als het proces van tevoren is uitgelijnd, zo zou dat ook voor de borging moeten gebeuren. Dit geldt niet alleen richting de interne provinciale organisatie, maar ook vooral daarbuiten. Je schept verwachtingen door veel mensen te betrekken, die verwachten dan vervolgens ook wat van het vervolg. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het maken van (proces) afspraken met regio's.
- Succesvolle elementen van dit proces zouden onder vlag van het MT Beleid ondergebracht kunnen worden bij het burgerparticipatieteam en de communities of practice ten aanzien van proces- en programmamanagement. De borging van de Omgevingsvisie betekent in dit geval namelijk ook de borging van een andere manier van werken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Begin 2016 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel om te komen tot een nieuwe Omgevingswet. Deze wet moet onder andere 26 wetten terugbrengen naar 1, moet 5000 wetsartikelen terugbrengen naar 350 en brengt de 120 algemene maatregelen van bestuur terug naar 4². Het doel van de wet is om meer ruimte te bieden aan nieuwe (lokale) initiatieven en lokale problemen ook lokaal op te lossen. De rol van de overheid in het fysieke domein verandert snel. De samenleving toont zich in toenemende mate zelf eigenaar en vraagt om ruimte voor initiatieven. De Omgevingswet wil recht doen aan deze veranderingen. Eén van de kerninstrumenten van deze wet is de Omgevingsvisie. Provincies, gemeenten en het Rijk zijn verplicht er een te maken. Daarbij moeten zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied.

De provincie is in mei 2016 middels een startnotitie begonnen aan het proces om tot een provinciale Omgevingsvisie te komen. De toenmalige provinciale plannen (structuurvisie, provinciaal verkeer- en vervoerplan, milieubeleidsplan, de watervisie en de agenda groen) zouden vervallen en opgaan in één integrale Omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving.³ De provincie wilde komen tot een integrerende visie met nieuwe richtinggevende keuzes die een antwoord bieden op de opgaven waar ze voor staat. Het uitgangspunt daarbij is dat de visie gedragen wordt door zoveel mogelijk partijen die werken aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving binnen de provinciale grenzen. Participatie van gemeenten, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven moesten een belangrijke plek innemen binnen het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

Eind 2018 is de Omgevingsvisie vastgesteld door Provinciale Staten. De Omgevingsvisie is tot stand gekomen in co-creatie. In totaal zijn ongeveer 500 vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, OD's, GGD's, veiligheidsregio's, inwoners en belangenorganisaties uit zowel de profit als de non-profit sector betrokken. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van Noord-Hollandse gemeenten en regio's, waterschappen en Rijkswaterstaat toegevoegd aan de ambtelijke projectgroep. Dit participatieproces is vormgegeven binnen de vier processtappen: verkenningsfase, koersfase, ontwerpfase, ontwerp-visie. De intensieve betrokkenheid van zoveel externen in deze mate bij het proces van de Omgevingsvisie is redelijk nieuw voor de provincie en is ingezet vanuit de huidige tijdsgeest, de basisgedachte van de Omgevingswet en het interne veranderproces van de provinciale organisatie (Samen Noord-Holland). In het proces is ook geprobeerd om de totstandkoming zo integraal mogelijk te laten verlopen, over sectoren, directies en portefeuillehouders heen, gericht op de opgaven.

Tot slot is ook de mindset waarmee het proces werkenderwijs tot stand is gekomen, zonder dat van tevoren duidelijk was of één en ander succesvol ging zijn, het waard om te onderzoeken. De provincie wil van dit proces leren voor toekomstige vergelijkbare processen en heeft daarom besloten tot deze evaluatie.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van deze evaluatie is om te leren van het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie voor toekomstige opgaven en trajecten van de provincie. Deze evaluatie wordt dan ook vanuit een lerend perspectief uitgevoerd. Dit leidt tot de hoofdvraag 'wat kan geleerd worden van het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie voor de toekomstige manier van werken van de provincie?'. De volgende drie onderzoeksvragen staan daarbij centraal (een verdere uitwerking van deze onderzoeksvragen, met een verwijzing naar waar ze in dit rapport worden beantwoord, is te vinden in bijlage 1).

1. Op welke wijze is het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie vormgegeven?

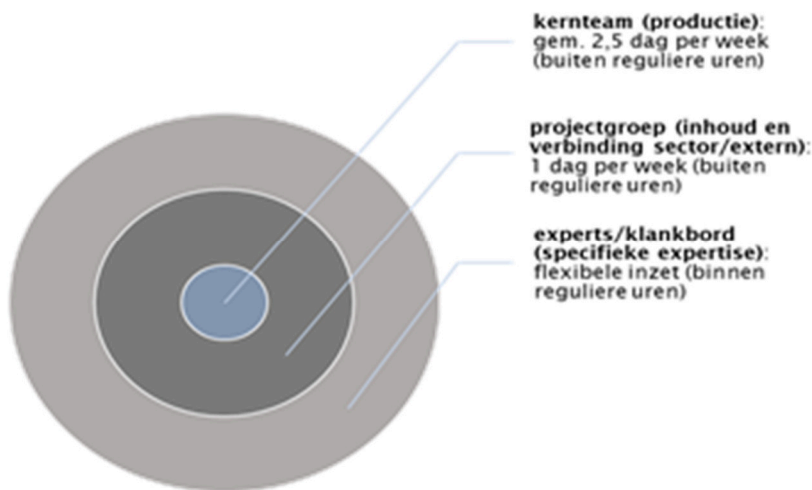
² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

³ Startnotitie omgevingsvisie NH2050, mei 2016

2. Wat is er in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed gegaan en wat minder goed met betrekking tot de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid?
3. Op welke manier kunnen de getrokken lessen uit het proces van de totstandkoming van Omgevingsvisie worden toegepast op toekomstige provinciale trajecten?

Deze vragen zijn leidend geweest bij het uitvoeren van het onderzoek, onder andere bij de inrichting van de interviewvragen. Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn we uitgegaan van onderstaande definities:

- **Brede ambtelijke betrokkenheid en integraliteit**
Werkwijze waarbij collega's van diverse sectoren hebben meegewerkt aan de totstandkoming en waarbij verschillende belangen zijn gewogen om te komen tot één visie.
- **Co-creatie en participatie**
Co-creatie is een vorm van samenwerking waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en resultaat. In de context van de provincie wordt dit vaak gebruikt als we samenwerking bedoelen met inwoners of belangenorganisaties (kunnen ook overheden zijn). Bij (beleids)participatie laat de provincie belanghebbende invloed uitoefenen op de vorming van beleid.
- **Samen Noord-Holland**
Samen Noord-Holland is de Noord-Hollandse manier van werken en beschrijft de ambities van de provinciale organisatie. De kern is professionele samenwerking in brede zin.
- **Draagvlak**
In deze evaluatie sluiten we aan bij de definitie zoals gehanteerd in 'Draagvlak nader bekeken' (Boedeltje en De Graaf, 2004), door Ruelle en Bartels (1998): *'een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt'*. In essentie betreft dit de mate waarin het voor betrokkenen navolgbaar is hoe keuzes tot stand zijn gekomen. Deze definitie sluit uit bij het begrip *procedurele rechtvaardigheid* uit het door de provincie gebruikte boek 'Draagvlak en draagkracht' (van der Kolk en Dries, 2015).
- **Meeschrijvers**
Hiermee worden de collega's (intern en extern) bedoeld die volwaardig meedraaiden in de projectgroep en actief hebben geparticipeerd in het denk- en werkproces. Zie het organogram onder.
- **Projectorganisatie**
Met projectorganisatie worden alle schillen bedoeld. Zie hiervoor het organogram onder. Met buiten regulieren uren worden de uren bedoeld buiten reguliere sectorale werkzaamheden om. Medewerkers zijn voor de genoemde uren 'vrijgemaakt'.



1.3 Onderzoeksverantwoording

De evaluatie is gestart met de voorbereidende fase waarin relevante documenten, zoals beleidsdocumenten bestudeerd zijn (zie daarvoor de documentenlijst in bijlage 4). Om het proces goed te schetsen is begonnen met een vijftal interne interviews van direct intern betrokkenen (zie interviewlijst in bijlage 3). Om recht te doen aan het externe karakter van het proces dat is ingezet vanuit de ideeën van een netwerkende overheid zijn daarna acht interviews gehouden met externe betrokkenen. Verslagen van de interviews zijn ter verificatie teruggelegd bij de geïnterviewden. Ook is er een enquête uitgezet onder ongeveer 400 mensen die op enige wijze betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. De respons op deze enquête was 27%.⁴

Op basis van de verzamelde informatie zijn er twee interne sessies gehouden (zie bijlage 5). Het doel van deze interne bijeenkomsten met intern betrokkenen was tweeledig. Aan de ene kant zijn de bijdragen van deze betrokkenen aan het proces verzameld en is feedback over het proces opgehaald. Aan de andere kant zijn de eerder opgehaalde beelden van de buitenwacht gespiegeld aan de deelnemers van de sessie. Beide sessies zijn zo opgezet dat deelnemers van elkaar konden leren.

Vervolgens zijn acht intern betrokkenen geïnterviewd waarbij de opgehaalde beelden leidend waren én hebben we de eerder ondervraagde direct betrokkenen een aantal analyses voorgelegd van de tot dan nu toe opgehaalde resultaten. Tevens hebben zes bestuurlijk interviews plaatsgevonden (zie bijlage 3) en is een enquête uitgezet onder (oud)PS-leden⁵. Als laatste stap is het conceptrapport bij een intern betrokken teruggelegd voor een feitencheck.

Tijdens dit hele proces is een begeleidingscommissie betrokken geweest die heeft gefungeerd als sparringpartner (zie bijlage 6).

1.4 Afbakening

Het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is begonnen in 2016 en eindigt met de vaststelling van de Omgevingsvisie in Provinciale Staten in november 2018. Deze evaluatie heeft betrekking op deze gehele periode. In de interviews is vele malen gerefereerd aan het proces ná de totstandkoming van de Omgevingsvisie, met andere woorden de periode waar we nu midden in zitten. Om tegemoet te komen aan deze constatering is daar in deze evaluatie ook aandacht aan besteed.

Deze evaluatie is nadrukkelijk niet gericht op de inhoud van de provinciale Omgevingsvisie. Of de doelen die de provincie inhoudelijk voor ogen had ook kunnen of worden bereikt met de opgestelde visie valt buiten de scope van deze evaluatie. Dat geldt ook voor de financiële verantwoording. Ons doel is om te leren van het totstandkoming proces en de lessen die we daaruit kunnen meenemen voor andere trajecten van de provincie. Het proces hebben wij onderzocht vanuit ambtelijk perspectief. Het bestuurlijk perspectief wordt op niet-uitputtende wijze belicht. Wel is de ambtelijk-bestuurlijke interactie meegenomen, maar niet de interne besluitvorming zoals die zich binnen het college van GS heeft afgespeeld.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de basis gelegd voor de evaluatie door middel van een tijdlijn, zowel visueel als beschreven, waarin ook de algemene keuzes voor het proces aan de orde komen: waar is voor gekozen en waarom? Het derde gedeelte van het rapport geeft op basis van verschillende thema's de bevindingen van het onderzoek, met daarin verwerkt de antwoorden op de onderzoeksvragen. Dit gedeelte valt uiteen in een aantal thematische hoofdstukken. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven. Als basis is hierbij het boek *Draagvlak en draagkracht*⁶ gebruikt, dit sluit aan bij de interne community of practice procesmanagement van de provincie Noord-Holland.

⁴ 115 ingevulde enquêtes op 421 verstuurdde enquêtes.

⁵ Hierop zijn 12 reacties ontvangen, het versturen van de enquête is via de Statengriffie en fractiemedewerkers verlopen daardoor is geen zicht op of alle Statenleden de enquête hebben ontvangen.

⁶ Draagvlak en draagkracht, besturen van complexe vraagstukken met procesmanagement, Kolk G., & Dries M.J. (2015).

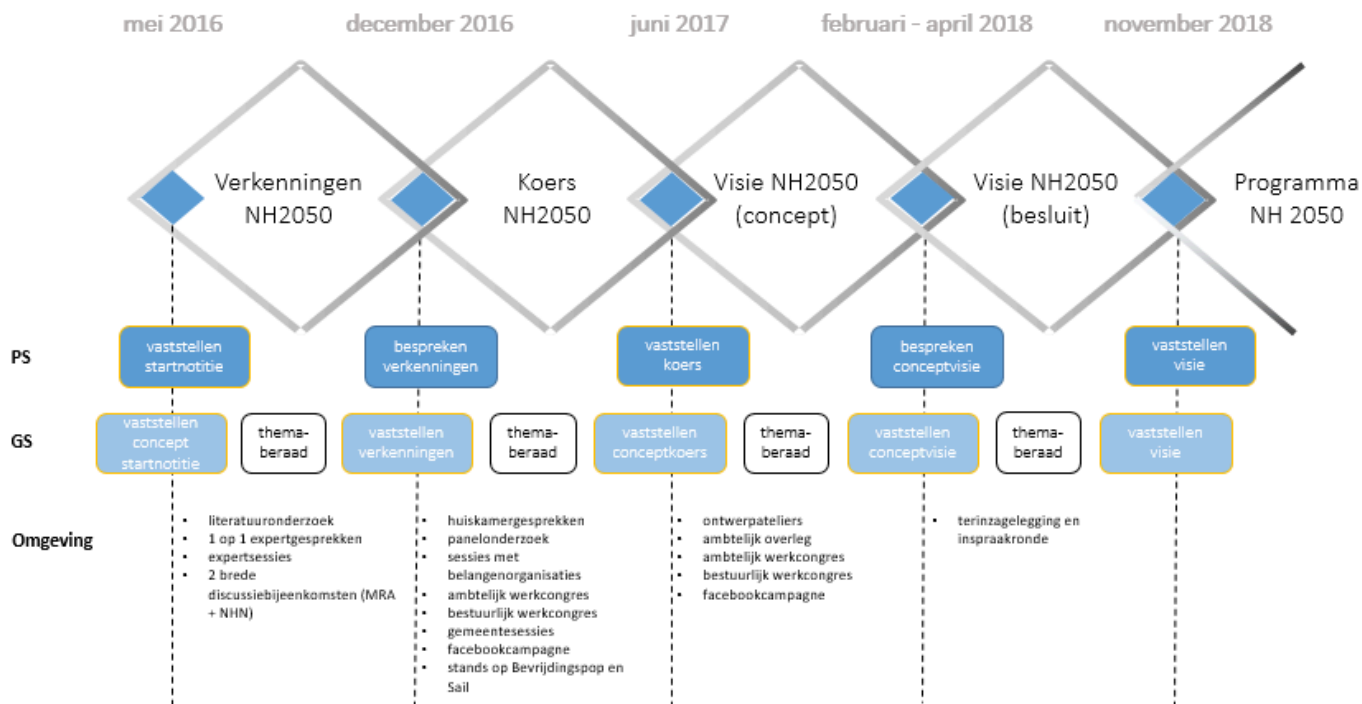
De onderzoeksvragen worden in de tekst op thema behandeld. In de bijlage 1 is een schema opgenomen waarin staat aangegeven waar de beantwoording van een specifieke vraag gevonden kan worden.

2. Processchets

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie eruit heeft gezien. Ook komt aan de orde welke keuzes, zowel bestuurlijk als intern aan het proces ten grondslag hebben gelegen.

2.2 Proces: fasering en activiteiten



Bovenstaand schema geeft schematisch weer hoe het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie eruit heeft gezien. Een overzicht van alle activiteiten die zijn uitgevoerd tijdens de verschillende fasen van het proces is te vinden in bijlage 2. De inhoudelijke proceskeuzes en uitgangspunten komen hieronder aan de orde.

2.3 Proces: algemene keuzes – waar is voor gekozen en waarom?

Vooraf is de tijd genomen om het proces om tot een Omgevingsvisie te komen goed uit te lijnen. De belangrijkste keuze voor het proces komt voort uit de Omgevingswet zelf. Uit zowel veel van de onderliggende stukken als interviews blijkt dat de ‘geest van de Omgevingswet’ het belangrijkste uitgangspunt is. Dat betekent dat het proces – net als de wet zelf – vraagt om een ambitieuze aanpak om te komen tot een integrerende visie. De provincie ziet voor zichzelf een fundamentele verandering in haar rol en heeft dat in de Startnotitie Omgevingsvisie 2050 vertaald naar vijf eigen kernpunten die aansluiten bij de geest van de Omgevingswet:

1. **In samenhang, integraal:** In tegenstelling tot de sectorale wetgeving juist een integrale benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving.
2. **Eenvoudig en sneller:** Het vereenvoudigen van de procedures rondom de leefomgeving.
3. **Flexibiliteit en maatwerk** (bestuurlijke afwegingsruimte): Het (boven)lokale bestuur krijgt meer ruimte om alle belangen integraal af te wegen.

4. **Vertrouwen:** Regels worden gesteld om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Het uitgangspunt is vertrouwen tussen overheden, in initiatiefnemers en van de burger in de overheid.
5. **Participatie:** Aansluitend bij de netwerksamenleving worden belanghebbenden vroegtijdig betrokken en/of geïnformeerd over planvorming.

Deze inhoudelijke uitgangspunten hebben geleid tot een aantal keuzes die duidelijk terug te vinden zijn in het proces:

- De Omgevingsvisie moet een integrale visie worden die niet een 'nietje' slaat door bestaande provinciale beleidsplannen;
- De Omgevingsvisie is bedoeld voor de lange termijn en opgesteld vanuit de verschillende opgaven die de provincie op zich af ziet komen;
- De Omgevingsvisie gaat uit van regionaal maatwerk; zowel in termen van opgaven, inhoud van beleid als de provinciale sturingsfilosofie;
- De Omgevingsvisie moet gedragen worden door zoveel mogelijk partijen die werken aan de fysieke leefomgeving van Noord-Holland inclusief haar inwoners. Daarvoor wordt een participatietraject ingericht.⁷

De kosten van het proces werden geraamd op €1.065.000 verspreid over 2016-2018, daarbij waren de externe inhuur van adviseurs, communicatiemiddelen en het organiseren van bijeenkomsten inbegrepen.⁸

Algemene keuzes bestuurlijk

Gedeputeerde Staten hebben in het proces gekozen voor een coördinerende gedeputeerde: Joke Geldhof. Daarmee bleef de vraag bestaan wie er bijvoorbeeld aan de lat stond bij een vraag over mobiliteit met betrekking tot de Omgevingsvisie: de coördinerende gedeputeerde of de portefeuillehouder? Daar is niet direct een besluit over genomen. Dit heeft niet voor onoverkomelijke problemen gezorgd. Gedacht werd aan het bespreken van deze vragen in heisessies en/of themaberaden. Bij het uitlijnen van het proces zijn elk half jaar themaberaden ingepland. De betrokkenheid van de coördinerende gedeputeerde bij het proces heeft zich organisch gevormd. Elke paar weken waren er informele koffiemomenten tussen gedeputeerde en projectleiding.

In de startnotitie Omgevingsvisie NH2050 zijn behalve de inhoudelijke kaders voor de visie ook afspraken gemaakt over de kaders van het proces. Provinciale Staten hebben aangegeven dat ze – in de geest van de Omgevingswet – het proces wilden gebruiken om te experimenteren met nieuwe werkvormen en met het betrekken van inwoners en de omgeving. Dit onderdeel heeft een verdere uitwerking gekregen in het participatie- en communicatieplan Omgevingsvisie NH2050. Ongeveer tegelijkertijd is een werkgroep Burgerparticipatie ingesteld onder leiding van de commissaris van de Koning. Dit plan is zodoende afgestemd met de griffie en deze burgerparticipatiewerkgroep. Verder besloot PS het BOB-model (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) toe te passen. Uit praktische overwegingen was verder het uitgangspunt om de Omgevingsvisie te behandelen in de Commissie RWW, waarbij ook andere commissies (en leden) werden uitgenodigd.⁹

⁷ Startnotie Omgevingsvisie NH2050 en verschillende interviews.

⁸ Startnotie Omgevingsvisie NH2050 p27.

⁹ Oplegmemo voortgang Omgevingsvisie, stuurgroep 14 april 2016 Startnotie Omgevingsvisie NH2050 en verschillende interviews.

Algemene keuzes intern – projectorganisatie

Gekozen is om het proces van de totstandkoming projectmatig aan te pakken, ondanks de grote mate van complexiteit. De projectorganisatie bestond uit drie geledingen:

1. Kernteam

De ‘werkers’ die het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie aansturen, organiseren en zowel intern als extern faciliteren. Dit team was onder andere verantwoordelijk voor planning, budget, het halen van mijlpalen, de totstandkoming van producten en de politieke besluitvorming hierover. Beoogd was dit onder leiding van één projectleider te laten plaatsvinden, uiteindelijk is gekozen voor een dubbelprojectleiderschap. Van leden in dit team werd minimaal 2 dagen of 18 uur per week inzet gevraagd. De groepsgrootte varieerde tussen de 8-10 medewerkers in de verschillende fases van het proces.

2. Projectgroep

De ‘denkers’ van het proces en daarmee verantwoordelijk voor de inhoud van de Omgevingsvisie. De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers van de relevante beleidssectoren. Zij vormden de schakel tussen het kernteam en de verschillende sectoren. De tijdsinzet van deze medewerkers was maximaal een dag per week. In de projectgroep zaten ook vertegenwoordigers van regio’s, gemeenten en waterschappen. In eerste instantie was de aanwezigheid van de externen niet voor het hele proces gepland. Vanwege het succes van deze inzet heeft de projectgroep uiteindelijk gedurende het hele proces uit zowel provinciale als externe medewerkers bestaan. De groepsgrootte varieerde tussen de 20 (begin) en 31 (laatste fase) personen.

3. Klankbordgroep/inhoudelijke experts

Deze groep is flexibel inzetbaar en gericht op specifieke onderdelen of expertisen. Dit is nooit een vaste derde schil geworden, maar had meer een fluïde vorm.¹⁰

Voor deze indeling is gekozen, zodat medewerkers van het kernteam zonder ruggespraak van de sector hun werk konden doen, omdat de link met de sectoren geborgd was via de projectgroep. Het idee was om daarmee zorg te dragen voor hun onafhankelijkheid. De afstemming met de sectoren vond plaats in de projectgroep.¹¹

De sturing van het proces werd belegd in de stuurgroep Omgevingswet. De trajecten Omgevingswet en Omgevingsvisie zijn aan elkaar verbonden, maar kennen aparte trajecten. Eén stuurgroep (was het idee) zou ook de verbondenheid tussen beide trajecten in het managementteam van de directie Beleid borgen. Het opdrachtgeverschap viel onder leiding van de directeur Beleid, die tevens voorzitter van de stuurgroep was. Er was in dit proces ook sprake van een gedelegeerd opdrachtgeverschap belegd bij de sectormanager Omgevingsbeleid.¹²

¹⁰ Reconstructie uit interviews en Voorstel projectorganisatie Omgevingsvisie en Oplegmemo voortgang Omgevingsvisie, stuurgroep 14 april 2016.

¹¹ Voorstel projectorganisatie Omgevingsvisie en Oplegmemo voortgang Omgevingsvisie, stuurgroep 14 april 2016.

¹² Reconstructie uit interviews.

3. Waardering proces en visie

3.1 Algemene waardering proces en visie

De algemene waardering voor het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is goed. Gemiddeld geven betrokkenen een 7,5 aan het proces.¹³ De punten die het meest gewaardeerd worden zitten in de open houding en communicatie van de provincie en het gevoel dat iedereen welkom was om te participeren. Daarbij wordt door geïnterviewden aangegeven dat het van tevoren duidelijk was hoe het proces van totstandkoming eruit zou gaan zien. De procesarchitectuur is van tevoren ook bestuurlijk vastgesteld. Door vooraf al (bestuurlijke) ijkmomenten te benoemen kun je steeds in stappen producten laten vaststellen en daar gedurende het proces naar terugverwijzen.

De inhoud van de visie wordt wat minder gewaardeerd dan het proces om ertoe te komen. De visie krijgt gemiddeld een 7,0, nog steeds een voldoende maar wel lager dan de waardering voor het proces zelf. Hoewel het buiten de scope valt van dit onderzoek, willen we toch een paar punten meegeven die bij betrokkenen hebben meegewogen om tot een lager rapportcijfer te komen. Het gaat dan om punten die van invloed waren op het proces en wellicht ook nog van invloed zijn op de processtappen die nog volgen. Uit de interviews en enquêtes blijkt dat de lagere waardering vooral te maken heeft met een gebrek aan concreetheid of anders gezegd het hoge abstractie niveau van de visie. Hoewel dat wellicht ook past bij een visie ontbreekt het volgens geïnterviewden aan scherpheid en keuzes. Met name belangenorganisaties hebben moeite om in de visie terug te vinden wat zij zouden willen (zien). Het gevoel van geïnterviewden is dat de discussie uit de weg is gegaan door een aantal dilemma's niet expliciet te benoemen. Zoals bijvoorbeeld het ruimtegebruik van de provincie. Er is niet genoeg ruimte om alle woon-, recreer en werkwensen uit te voeren. In de visie is niet expliciet gemaakt waar bijvoorbeeld de woningbouwopgave schuurt met de energietransitie. Je kunt het daardoor niet oneens zijn met wat er in de visie is opgeschreven.

Daarbij is er sprake van een afwachtende houding bij de meeste mensen: wat gaat het vervolg op de visie zijn? In wat voor vat worden de programma's, de uitvoeringsagenda's, maar vooral de provinciale verordening gegoten? Uiteindelijk gaat het voor de meeste geïnterviewden vooral om de uitvoering van de visie. Het uitvoeringshoofdstuk wordt daarvoor nu te summier gevonden. Sommige geïnterviewden beschouwen dat als een gemiste kans en denken dat tijdsdruk er wellicht voor heeft gezorgd dat dit hoofdstuk niet is uitgebouwd.

3.2 Interne waardering van het proces

De interne waardering van het proces loopt uiteen, maar is over de hele linie dik voldoende. Hoe meer een geïnterviewde betrokken is geweest hoe beter het proces gewaardeerd wordt. De focus op het externe traject is wellicht wat ten koste gegaan van de interne betrokkenheid. Medewerkers die niet direct betrokken zijn geweest durfden niet altijd aan te haken of binnen te stappen bij de projectgroep. Het gevoel was dat de trein in volle vaart doorreed. Een trein die ook nog eens 'apart' zat van de rest van de organisatie. Aan de andere kant kwamen op de bijeenkomsten die door het team georganiseerd werden niet veel medewerkers opdagen (zie 7.2). Leden van het kernteam en de projectgroep zijn veelal lovend over het uitgelijnde proces. Zij waarderen de projectleiding en veel onderdelen van het proces, zoals de megamatrix, de manier waarop PS is betrokken en het feit dat er externen in de projectgroep zaten.

3.3 Externe waardering van het proces

De externe partners van de provincie waarderen het proces bijna unaniem positief, gemiddeld wordt ook hier een dikke voldoende gegeven. Uit zowel de enquête als de interviews blijkt dat alle partijen de 'open communicatie' van de provincie het meest waarderen.

Uit de analyse blijkt dat er een verschil in waardering van het proces zit tussen medeoverheden (7,4) en belangenorganisaties (6,7). Belangenorganisaties zijn kritischer op het participatieproces en hebben het gevoel dat er weinig naar inwoners is geluisterd. Ook kleinere gemeenten (ook een 6,7)

¹³ Het gemiddeld cijfer op basis van de antwoorden van (bijna) alle geïnterviewden, de twee sessies en de twee uitgevoerde enquêtes onder betrokkenen en Statenleden.

waarderen het gevolgde proces lager dan andere overheden. Bij kleine gemeenten zit dat onder andere in de capaciteit die geleverd moet worden om aan te haken bij dit soort processen. Tijd is kostbaar voor hen. Verder geven zij aan dat, in de geest van de Omgevingswet, de inhoud helemaal lokaal moet worden gelaten. Middelgrote gemeenten zitten er qua waardering tussenin (7,3). Zij geven aan de ene kant aan dat de benaderbaarheid van de provincie en projectleiders groot was tijdens dit proces, maar dat er aan de andere kant vraagtekens zijn gezet bij de mate van invloed op de inhoud. Een minpuntje is dat zowel kleine als middelgrote gemeenten het niet goed navolgbaar vinden wat er met de input is gedaan. Ook belangenorganisaties geven aan dat ze wat dat betreft wat terugkoppeling hebben gemist. Grotere gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden geven gemiddeld een 7,8 aan het proces en zijn met name positief over de 'openheid' van het proces, de georganiseerde bijeenkomsten en het feit dat iedereen mee heeft kunnen doen.

3.4 Bestuurlijke waardering

De bestuurlijke waardering voor het proces is moeilijk meetbaar. De politieke rol van betrokkenen speelt daarbij een rol. Zij geven zelf ook aan dat politieke kleur een rol speelt bij de beoordeling van het proces en in grotere mate de visie. De meeste bestuurlijk betrokkenen geven een ruime voldoende aan het proces. Men waardeert vooral dat het proces duidelijk was en over het algemeen open en transparant is ingestoken door de provincie. Met daarbij de kanttekening dat in de uiteindelijke visie toch wel veel 'provinciale thema's en teksten' zijn opgeschreven. Daarmee worden vooral teksten bedoeld die al van tevoren 'verwacht' werden, zoals bijvoorbeeld de teksten over wonen en Schiphol.

De geïnterviewde bestuurders geven aan dat tijd voor hen een belangrijke factor is in de afweging om wel of niet naar een bijeenkomst te gaan. Zij geven aan de provincie als tip mee om goed te kijken naar de inhoud van bestuurlijke congressen en bijeenkomsten; maak het niet te abstract of procesgericht. Niet alle bijeenkomsten werden nu even goed gewaardeerd door geïnterviewde bestuurders.

Waardering proces		rapportcijfer	aantal (n)
Intern		8,2	16
Extern			
	interviews	7,9	12
	gemeenten klein	6,7	21
	gemeenten middelgroot	7,3	33
	gemeenten groot	7,8	13
	medeoverheden, o.a. Rijk, Waterschappen en GGD	7,4	20
	belangenorganisaties	6,7	11
	regionale verbanden	7,7	3
	overig, o.a. bedrijven, kennisinstellingen en experts	7,1	14
Bestuurlijk			
	o.a. wethouders en gedeputeerden	8	5
	PS leden	7,3	12
Totaal gemiddeld		7,5	160

Tabel gemiddelde cijfers waardering van het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

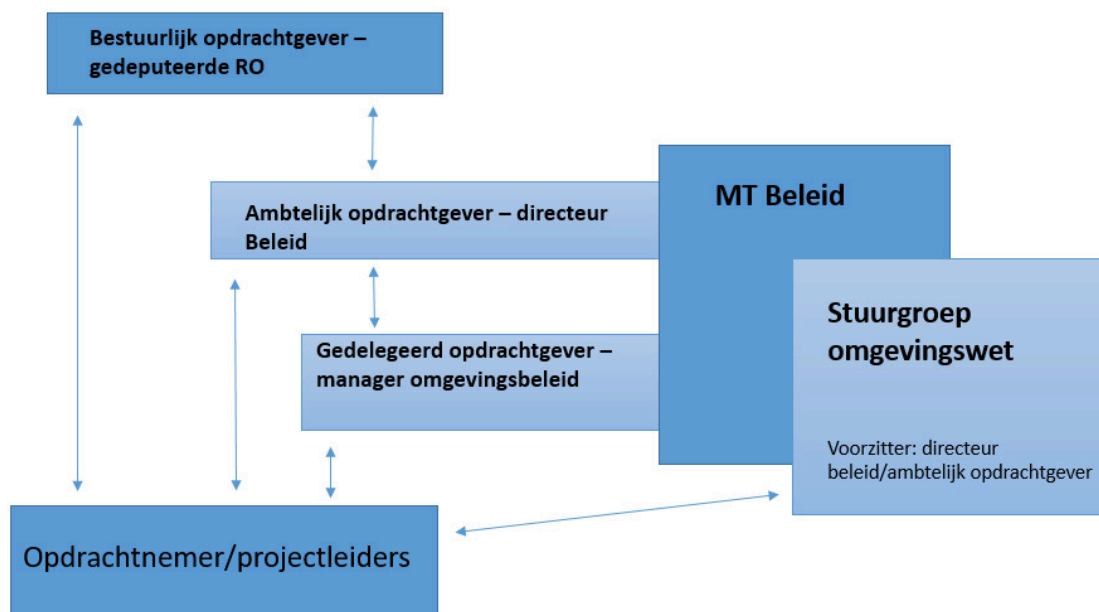
4. Sturing in het kader van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap

4.1 Inrichting opdrachtgever- en opdrachtnemerschap

De manier waarop de projectsturing is ingericht en is uitgevoerd is intern het slechtst beoordeelde onderdeel van het proces geweest. Waar er veelal lovend over de totstandkoming van de Omgevingsvisie wordt gesproken, geldt dat niet voor de manier waarop het proces gestuurd is. In tegenstelling tot de inhoudelijke fases van het proces is de projectsturing in het kader van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap van tevoren niet goed uitgewerkt. In de praktijk heeft dat er toe geleid dat sprake was van een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een gedelegeerd opdrachtgever en een gecombineerde stuurgroep waar ook de Omgevingswet en Verordening onder vielen. Er is niet uitgelijnd wie waar verantwoordelijk voor was. Hoewel in het verleden afspraken zijn gemaakt over de invulling van goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zijn die tijdens dit proces niet ingezet.¹⁴ Zo is er bijvoorbeeld geen definitief intakeformulier of Plan van Aanpak te vinden van het proces om tot een Omgevingsvisie te komen.

Over de rolverdeling tussen de gedelegeerd opdrachtgever aan de ene kant en de ambtelijk opdrachtgever aan de andere kant was onduidelijkheid, zowel voor beide personen als voor de opdrachtnemers. Daardoor is de gedelegeerd opdrachtgever bijvoorbeeld nooit goed in positie gekomen.

Organisch is vervolgens een systeem gegroeid waarin opdrachtnemers zelf veel verantwoordelijkheid namen. Stukken gingen bijvoorbeeld zonder afstemming met de (gedelegeerd) opdrachtgever naar het bestuur. Omdat niet duidelijk was wie waar verantwoordelijk voor was heeft niemand daarop ingegrepen.



De verschillende lijnen in het kader van opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Opdrachtnemers konden de lijn kiezen.

4.2 Rol van de stuurgroep

Over de rol van de stuurgroep zijn van tevoren wel een paar uitspraken gedaan in documenten. In een memo aan de Stuurgroep van 16 april 2016 staat bijvoorbeeld dat de stuurgroep wordt gezien als het gremium 'om de betrokkenheid van de sectoren bij de omgevingsvisie te stimuleren én om verbanden te leggen met andere strategische trajecten die lopen of gaan lopen'.¹⁵ Het nut van de stuurgroep werd aan het begin van het proces goed gevoeld: '(...) is het van het grootste belang dat

¹⁴ Houtskoolschets directie Beleid (2016) https://prezi.com/ta9l5jwtao0/edit/#179_171997920

¹⁵ Oplegmemo voortgang Omgevingsvisie, 14 april 2016

deze stuurgroep goed functioneert en in staat is om beslissingen te nemen'.¹⁶ Aan deze verwachtingen is tijdens het proces niet voldaan. De stuurgroep kwam gedurende het proces in wisselende frequentie en samenstelling bij elkaar. Van continuïteit was nauwelijks sprake. Dit heeft ertoe geleid dat de stuurgroep gaandeweg met name beslissingen nam over geld en capaciteit van medewerkers. De opdrachtnemers brachten de stuurgroep niet meer in stelling voor andere zaken, omdat de inbreng van (strategische) vragen op inhoud in de stuurgroep onvoldoende voor hen opleverde. Aan de andere kant worstelden leden van de stuurgroep met welke inhoudelijke meerwaarde ze konden bieden, zo gaven zij aan tijdens de interviews. De Omgevingsvisie gaat over alles, waar stuur je dan op?

Dat het een gecombineerde stuurgroep was, waarin ook de Omgevingswet en –verordening werden besproken, maakte het niet eenvoudiger. Er werd niet genoeg tijd ingepland om alles te bespreken. Hoewel er dus niet aan de verwachtingen voldaan werd, is de stuurgroep daar door zowel de opdrachtnemers als de verschillende opdrachtgevers nooit op aangesproken. De projectleiders hebben de stuurgroep overigens wel aangesproken op het magere en wisselende aantal aanwezigen.

4.3 Gevolgen inrichting opdrachtgever- opdrachtnemerschap

De manier van sturing heeft veel ruimte gelaten aan de projectleiders. Gedurende het proces hebben alle betrokkenen een gevoel van onzekerheid gehad; wie is er verantwoordelijk als er dingen mis gaan? Er zijn twee aanwijsbare kritieke momenten die op het uiteindelijke proces niet van grote invloed zijn geweest, maar waarbij dat net zo goed heel anders had kunnen lopen.

Het eerste moment betreft het per mail eenzijdig opheffen van de stuurgroep door de projectleiders. Daar is vanuit de kant van de stuurgroep en opdrachtgevers geen reactie op gekomen.

Geïnterviewden die in de stuurgroep zaten gaven aan dat ze van deze actie überhaupt geen weet hadden. Doordat de rolverdeling niet helder was hebben zowel de opdrachtgever als de gedelegeerd opdrachtgever niet gereageerd.

Het andere moment betreft een ingreep van de ambtelijk opdrachtgever aan het einde van de ontwerpfase. Hoewel de gestelde inhoudelijke vraag volgens projectleiders legitiem was werd de timing niet goed ervaren door de opdrachtnemers, die daardoor bijna hun opdracht terug hebben gegeven. Door alle partijen is ervaren dat het moeilijke gesprek over een inhoudelijk onderdeel van de Omgevingsvisie wat daarop volgde eigenlijk eerder én in de stuurgroep had moeten plaatsvinden.

Het overall beeld is dat de stuurgroep niet de toegevoegde waarde heeft gehad die het had moeten hebben. Sommige geïnterviewden denken dat de visie beter was geweest met een betrokken stuurgroep. Die meer actief input had geleverd en die structureel aanwezig en betrokken was geweest. Die vrijblijvende invulling van de stuurgroep heeft ertoe geleid dat de opdrachtnemers er ook op die manier gebruik van maakten. Opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn elkaar uit het oog verloren gedurende het proces. Dat heeft er mede voor gezorgd dat nauwelijks sprake is geweest van reflectie op de verschillende rollen. Dit werd ook niet als problematisch gezien, omdat het proces goed liep, door het goed uitgelijnde proces en de inzet van beide projectleiders en het kernteam.

¹⁶ Programmaplan implementatie Omgevingswet, 23 november 2015.

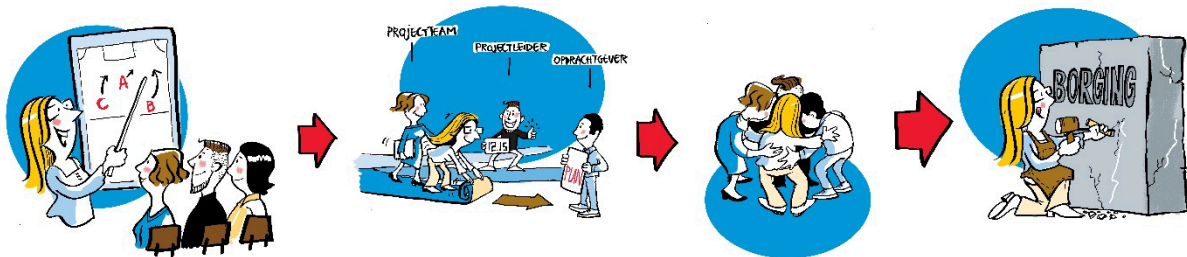
5. Projectleiding, fasering en integraliteit

5.1 Projectleiding

Zonder uitzondering zijn geïnterviewden lovend over de projectleiding. De open houding van beide projectleiders wordt geroemd. Externen geven aan dat ze zich gewaardeerd en van meerwaarde hebben gevoeld. Bestuurlijk wordt aangegeven dat de bestuurlijke gevoeligheden goed ingeschat zijn en dat (technische) briefings van hoge kwaliteit waren. Al deze superlatieven (het woord geniaal is zelfs gevallen) zijn geuit door geïnterviewden die direct bij het proces betrokken zijn geweest. Deze betrokkenheid van beide projectleiders is tot het einde toe gebleven, waardoor de energie in het proces is gehouden.

Geïnterviewden die wat verder van het proces afstonden, bijvoorbeeld in de provinciale interne organisatie, geven aan dat ze soms onvoldoende zicht hadden op de inhoud van het proces. Dit wordt overigens lang niet altijd aan de projectleiders toegerekend. Men verwacht daarin ook veel van het MT Beleid. Opdrachtgever en beide projectleiders herkennen zich wel in dit beeld. Overigens waren de projectleiders altijd bereid het proces of de inhoud toe te komen lichten bij het vermoeden van een informatieachterstand of bij onduidelijkheden.

STURING



Deel van het succes van het projectleiderschap zat in het feit dat het een duo of dubbel projectleiderschap betrof. Hoewel beiden elkaar van tevoren niet heel goed kenden bleek het een goede match. Volgens hen zelf zit het succes in het vermogen om je eigen ego aan de kant te zetten (de klus staat op één en niet jijzelf) in samenhang met een brok relativiseringsvermogen. Ook is het belangrijk om niet je hele 'ik' te verbinden aan het proces, volgens beiden. Het duo-projectleiderschap helpt daarin. Als het even tegenzit of zaken niet goed lopen kun je bij de ander terecht. Zeker bij een proces zo groot als de totstandkoming van de Omgevingsvisie, waar de druk groot is, verkleint een gedeeld projectleiderschap de kwetsbaarheid.

De rolverdeling tussen beide projectleiders is van tevoren wel uitgedacht, maar dat was niet echt vol te houden. Op papier was het idee om proces en inhoud van elkaar te scheiden, maar dit bleek niet met een schaarstje te knippen. De projectleiders hebben op basis van eigen competenties een verdeling gemaakt die in de uiteindelijk organisatie is bestendigd. Het beeld dat procesmatige en inhoudelijke sturing in beginsel als twee onderdelen van het proces is benaderd werd door zowel interne als extern geïnterviewden herkend. Hoewel ook duidelijk was dat deze rollen inwisselbaar waren; aan het einde van de dag moesten de projectleiders elkaar op alle onderdelen kunnen vervangen. Beide projectleiders hebben elkaar daar tijdens het proces in vastgehouden en op gereflecteerd.

Het succes van deze constructie betekent niet dat elke grote klus automatisch door twee projectleiders opgepakt moet worden, maar het kan wel worden overwogen. Met name bij processen en projecten met veel onzekerheden en druk kan het de kans vergroten dat alle deadlines gehaald worden en verkleint het de kwetsbaarheid. Daarbij is het belangrijk dat de projectleiders elkaar aanvullen qua competenties.

Voor de heldere fasering (zie bijlage 2 voor een feitelijke beschrijving) volgens het BOB-model (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) wordt zowel intern, extern, ambtelijk en bestuurlijk veel waardering uitgesproken. De fasering bood ruimte voor wisselende rollen en betrokkenheid per fase en is geïnterviewden bijgebleven. Daarbij wordt expliciet waardering uitgesproken over de helderheid aan de voorkant en het vooruitdenken in de uitlijning van het proces. Het proces is voor iedereen, zowel binnen als buiten de provincie, herkenbaar. De fasering die werd gehanteerd bood volgens geïnterviewden een combinatie van koersvastheid en ruimte voor concretere invulling gaandeweg. Het heeft het fundament gelegd voor betrokkenheid, begrip en draagvlak, zonder daarbij het einddoel uit het oog te verliezen. Het is daarmee misschien wel de belangrijkste keuze geweest in het proces. De startnotitie waarin het proces duidelijk werd uitgelijnd heeft volgens betrokkenen veel discussie later voorkomen. Hoewel de heldere uitlijning breed gewaardeerd wordt, geven projectleiders aan dat ze met de kennis van nu toch meer tijd zouden hebben genomen voor de ontwerpfase. Aan het einde van de ontwerpfase werd het zowel intern als bestuurlijk spannend, daardoor kwam de inhoud van het proces soms onder druk te staan. De keuze om te beginnen met een verkenningsfase (beeldvorming in het Bob-model) die trends en ontwikkelingen in beeld bracht wordt genoemd als sterke start van het proces. Ook bestuurlijk wordt dit gewaardeerd. De toon van gezamenlijkheid werd daarmee gezet.

Een voorbeeld van concretisering tijdens het proces zijn de verhaallijnen die gebruikt zijn in PS tijdens de koersfase. Gaandeweg is bedacht dat er een debat zou komen met moties, waarbij een drietal verhaallijnen in een discussienota werden gepresenteerd. De verhaallijnen zijn opgesteld op basis van uitgebreide analyse van elkaar versterkende of strijdige belangen op verschillende domeinen (de ‘megamatrix’ – zie ook 5.3). Het doel van het werken met verhaallijnen was om de Staten in een andere rol te zetten, en daarbij inzichtelijk te maken dat claims gevolgen hebben op andere terreinen. Ambtelijk wordt dit als een belangrijke vernieuwende succesvolle aanpak ervaren, omdat er in PS andere discussies ontstonden, bijvoorbeeld over gezondheid. Hierdoor konden vroeg in het proces al richtinggevende keuzes worden gemaakt.

LÛN HET PROCES GOED UIT, STUUR INDIEN NODIG TUSSENTIJDEN BIJ

5.3 Integraliteit

Om de samenhang tussen belangen goed in beeld te krijgen is ambtelijk gebruik gemaakt van wat de 'megamatrix' is gaan heten. Door projectleiders, teamleden, meeschrijvers en betrokkenen in de organisatie is dit als vernieuwend en positief ervaren. Het adagium was "je kan elke ambitie hebben die je wil, maar je moet consequenties nemen van die ambitie op een andere opgave". Als methodiek om een ordening aan te brengen in alle input die opgehaald werd is de methodiek van de megamatrix ontwikkeld. De megamatrix was een hulpmiddel om de complexiteit in beeld te brengen. In eerdere visies zaten soms tegenstrijdigheden in één stuk. Met de matrix konden de consequenties expliciet in beeld worden gebracht en werden strijdige en elkaar versterkende ontwikkelingen zichtbaar. Daarmee kon het 'huiswerk' op een goede manier gedaan worden. Volgens geïnterviewden hielp de matrix goed bij het zoeken naar het samengesteld belang. Het gebruik van de matrix heeft ook effecten gehad in het proces. Het bood volgens geïnterviewden ruimte om elkaars standpunten te leren kennen en leidde tot leuke, innovatieve en betere meer integrale gesprekken.

Uit het participatietraject kwam het thema gezondheid bijvoorbeeld als belangrijke invalshoek naar voren. De megamatrix is gebruikt om dit thema verder uit te werken. Als je gezondheid als dominante invalshoek kiest, moet je naar een scheiding van functies toe: bijvoorbeeld bedrijvigheid ver van woningbouw houden leidt echter wel tot meer mobiliteit. Het op deze manier doordenken heeft tot andere gesprekken geleid. Voor het voeren van die gesprekken moest wel een nieuwe taal ontwikkeld worden en dat is soms even oefenen, geven betrokkenen aan.

Zowel de manier van werken als de inrichting van het proces sluiten aan de bij Samen Noord-Holland, waarin de kernwaarden en gewenste provinciale werkwijze beschreven zijn. Intern geïnterviewde herkennen deze gewenste provinciale werkwijze in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

6. Externen in de projectgroep en communicatie

6.1 Externen in de projectgroep

Het mee laten doen van externe medewerkers in de projectgroep was zowel voor de provinciale organisatie als voor de deelnemers nieuw. Als het over dit onderdeel van het proces gaat worden de woorden 'leef', 'stoer' en 'gedurfd' vaak in de mond genomen. Alle geïnterviewden zien dit dan ook als een geslaagd experiment. Alle betrokkenen zijn er met volle overtuiging ingestapt en hebben positieve energie tot het laatste toe vastgehouden, ook tijdens de lastige momenten. De externen in de projectgroep hebben allemaal ook meegeschreven aan de visie. Uit de interviews komt naar voren dat ze allemaal het gevoel hebben écht een bijdrage te hebben geleverd aan het proces. De intern betrokkenen voelen dat ook zo.

Het commitment van de provincie én betrokkenen heeft ervoor gezorgd dat het contact met elkaar intensiever is geworden. Een paar geïnterviewden geven aan dat het proces van de Omgevingsvisie ook een positief effect heeft gehad binnen eigen interne (regionale) samenwerking heeft verbeterd of positief heeft beïnvloed. Stakeholders hebben zichzelf ook sterker gemaakt door gezamenlijk één zienswijze in te dienen op de ontwerpvisie. De gemeenten van Noord-Holland-Noord, maar ook de Waterschappen zijn daar een goed voorbeeld van. Verder geven de geïnterviewden aan dat ze elkaar na dit proces makkelijker weten te vinden. Het betrekken van externen in de projectgroep heeft dus doorwerking gehad op meer vlakken dan alleen het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Provinciale medewerkers merken hier ook nog steeds het effect van. Er wordt meer interactiviteit en op sommige vlakken meer samenwerking aan de provincie gevraagd.



Bijna alle geïnterviewden geven aan dat de provincie (met name de beide projectleiders) duidelijk waren in de verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de teksten lag bij de provincie en nadrukkelijk niet bij de meeschrijvers. Aan het einde werd de inhoud concreter en werd het voor meeschrijvers soms ingewikkeld om verantwoordelijkheid voor het eigen bestuur te dragen. Zij hadden uiteraard loyaliteit naar de eigen organisatie, maar ook naar de provincie. Op punten waar het spannend werd in bijvoorbeeld een regio, voelden de geïnterviewde meeschrijvers zich gesteund door de provinciale organisatie. Echt grote loyaliteitsproblemen hebben zich daardoor niet voorgedaan. De projectleiders hebben daarin gezocht naar een optimale balans in de teksten van de Omgevingsvisie. Gezien de positieve beoordeling van de geïnterviewden lijkt dit gelukt. De meeste externen in de projectgroep hebben dan ook geen spagaat gevoeld tussen de provincie aan de ene kant en de regio, gemeente of het waterschap aan de andere kant. De discussie werd op het laatste wel wat feller en stekeliger. Dit heeft echter niet tot grote problemen geleid, uiteindelijk begreep iedereen elkaars positie daarin wel. Andere externe betrokkenen (zoals bestuurders), die in het proces hebben meegedraaid hebben een minder goed beeld van de rol van de meeschrijvers en oordelen daar diffuser over.

Een deel van de geïnterviewden vond de reactietijd op verschillende stukken te kort. Dat wordt een aantal keer genoemd over de Verkenningen 2050 en de Koersfase, maar geldt met name voor de ontwerp-visie. De reactietijd viel (deels) gedurende het reces, waardoor een aantal betrokkenen vond dat er niet genoeg tijd was om te reageren. Dit komt soms ook letterlijk terug in de zienswijzen van een aantal partijen. Aan de andere kant geven een aantal meeschrijvers ook aan dat dat erbij hoort, iedereen werkte hard en er zat een duidelijke deadline op het traject: de provinciale verkiezingen. Bovendien was het proces van tevoren goed uitgelijnd; je had dus voortijdig maatregelen kunnen treffen. Het zou wellicht in het proces geholpen hebben als conceptteksten wat eerder beschikbaar waren geweest voor meeschrijvers om te delen met de eigen organisatie(s).

Deze proceskeuze is één van de belangrijkste geweest in de totstandkoming van de Omgevingsvisie, maar was tegelijkertijd maar voor een kleine groep echt zichtbaar. Geïnterviewden die wat minder direct betrokken waren hebben de voordelen hiervan niet goed kunnen zien of inschatten. Vaak wordt het idee dan wel gewaardeerd, maar is dat volgens hen niet zichtbaar in het resultaat. Dat is jammer, omdat het door direct betrokkenen juist zo positief wordt beoordeeld. In de visie zelf en de communicatie daaromheen is er weinig richtbaarheid aan gegeven. Door dat meer te doen maak je inzichtelijker wie er allemaal mee hebben geschreven en gewerkt aan de provinciale Omgevingsvisie.

6.2 Communicatie

Zowel door intern als extern betrokkenen wordt de houding en communicatie van de provinciale medewerkers en projectleiders in het proces positief beoordeeld. Een aantal geïnterviewden beoordeelt het proces in het licht van eerdere processen, zoals bijvoorbeeld de streekplannen, die heel juridisch waren ingestoken. Of de structuurvisie, waarbij het participatie proces meer werd gezien als input leveren dan van meepraten en doen. Maar een aantal betrokkenen die dat niet hebben meegemaakt zien vooral een open en transparante provincie in dit proces; waarbij de telefoon bijvoorbeeld altijd wordt opgenomen. Andersom heeft dit ook effect gehad. Door het proces zo open aan te vliegen zijn de relaties met de regio sterk. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat ze elkaar nu veel makkelijker opbellen.

Tijdens de interviews is duidelijk geworden dat er op verschillende vlakken nog wantrouwen richting de provincie is. Als voorbeeld wordt dan de woningbouwmonitor genoemd, waar de geleverde data van de provincie in twijfel wordt getrokken. Maar ook leeft het idee dat de provincie eigenlijk altijd al een plan klaar heeft liggen en dan voor de vorm nog om input komt vragen. Waarna de provinciale organisatie dan toch weer als een black box wordt gezien, waar ineens een verrassend voorstel uit komt. Door geïnterviewden wordt breed gedeeld dat het gevoel rondom dit proces anders was. Hoewel er door sommigen nog wel vraagtekens worden geplaatst bij hoe open het proces daadwerkelijk was en of er niet toch al veel vast lag. De meesten zien dit echter als een positieve en goede stap van de provincie. Er was veel openheid om mee te doen met onder andere schrijfsessies. En iedereen heeft de mogelijkheid gehad om vanaf het begin input te leveren. Dit beeld leeft niet alleen bij medeoverheden, ook bijvoorbeeld vertegenwoordigers van belangenorganisaties onderschrijven dit.

In het begin is door de projectleiders uitgelijnd hoe het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie er grotendeels uit zou komen te zien. Dit is ook gecommuniceerd naar alle betrokkenen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, intern als extern. Zonder uitzondering geeft iedereen aan dat het proces vooraf goed duidelijk was (zie ook 3.1). Dit heeft mede geleid tot het gevoel van openheid en transparantie. Het gevoel van geïnterviewden uit de projectgroep is dat alles op tafel lag, ook onderlinge provinciale strubbelingen. Het werd door een aantal mensen als 'stoer' en 'gedurfd' betiteld. Interne medewerkers geven aan dat het ook de enige manier is om samen te werken met externen in een werkgroep; je moet daarin open zijn, anders werkt het niet.

Direct betrokkenen uit de projectgroep geven aan dat het gevoel van samenwerken sterk was. Dit had overigens wel tot gevolg dat mensen die wat verder van het proces afstonden het gevoel hadden van een 'bastion' of een rijdende trein waar je niet meer op kon springen.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat naar het einde toe de 'luikjes van de provincie' nog wel eens dicht gingen. Aan de ene kant was dat begrijpelijk ook voor degenen die het opmerkten; je moet ook gewoon teksten gaan schrijven. Aan de andere kant werd het door sommigen als jammer ervaren, vanwege de openheid tijdens de rest van het proces. Het 'dichtgaan van de luiken' heeft ook te maken met het bestuurlijke traject dat volgt op het ambtelijk schrijven van de visie. Het is voor

buitenstaanders moeilijk te volgen wat er in GS wordt besproken en welke invloed dat heeft op de teksten van de visie.

7. Sturen op betrokkenheid

Uit de evaluatie blijkt dat er duidelijke verschillen zitten in de sturing op betrokkenheid tussen bijvoorbeeld de projectgroep en de bestuurders. Er is daarom voor gekozen om deze onderdelen los van elkaar te analyseren en uiteen te laten vallen in sturen op betrokkenheid van de projectgroep, van de provinciale organisatie, van externen en bestuurders.

7.1 Sturen op betrokkenheid in de projectgroep

De geïnterviewden uit zowel het kernteam als de projectgroep zijn positief over het proces dat doorlopen is, er spreekt veel energie uit de antwoorden. Er is goed en hard gewerkt, maar ook veel gelachen. De meeste deelnemers vonden de vernieuwende aanpak ook leerzaam en interessant. Geïnterviewden gaven aan dat de projectleiders door hun open houding en communicatie veel inzicht hebben gegeven in de problematiek van de procesarchitectuur en daarin ook openstonden voor discussie. Ook op de inhoud is er veel ruimte gelaten om deze vorm te geven. Doordat medewerkers betrokken zijn bij het nadenken over de aanpak en de ruimte hebben gekregen om daarin te kunnen participeren is de betrokkenheid tot het einde toe groot gebleven. Alle geïnterviewden geven aan dat ze het gevoel hebben gehad dat ze echt een bijdrage leverden aan de uiteindelijke visie. De projectleiders hebben daarin een belangrijke rol gespeeld.

Een andere belangrijke factor in de positieve waardering op de sturing binnen de projectgroep was de aanwezigheid van externen. Uit de analyse blijkt dat dat iets nieuws is voor de provincie, maar ook voor andere organisaties. Door meeschrijvers bewust van buiten te halen is er een energie ontstaan die de betrokkenheid bij het proces heeft vergroot. De projectleiders hebben door hun manier van sturen ervoor gezorgd dat de projectgroep als één team functioneerde, die zoveel mogelijk integraal samenwerkte aan de visie. Het einddoel is daarbij niet uit het zicht verloren.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het functioneren in de projectgroep soms ook lastig was. Aan de ene kant wil je integraal meedraaien, aan de andere kant waren sectormanagers en teamleden van sectoren benieuwd wat je inbracht bij de Omgevingsvisie. Soms werd dat ook gestuurd vanuit een sector. Er zijn hier vooraf geen afspraken over gemaakt. De mensen uit de projectgroep zijn niet ingezet als vooruitgeschoven pionnen, maar er lagen ook geen afspraken dat zij terugkoppeling moesten geven aan een team of sector. Tegelijkertijd zorgde dat er ook voor dat medewerkers uit de sectoren die geen terugkoppeling kregen zich niet betrokken voelde bij de Omgevingsvisie of er überhaupt weinig weet van hadden. Doordat hier geen duidelijke afspraken over zijn gemaakt was de positie van projectgroepleden soms wat diffuus. Dat heeft er ook mee te maken dat deelnemers verschillende uren 'kregen' voor deelname aan het proces. Waarbij de één duidelijk van tevoren afspraken zijn gemaakt over de inhoud van deze inzet was dit bij anderen helemaal niet het geval. Hier is niet op gestuurd tijdens het proces, zowel niet door de projectleiders als door de managers van bepaalde sectoren. Dit geldt overigens niet voor leden van het kernteam, daar is van tevoren door alle partijen wel op ureninzet gestuurd.

Het was een experiment om externen te betrekken bij het meeschrijven in de projectgroep. Dit pakte zo goed uit dat deze inzet tijdens het hele proces is gebleven. Dat heeft ervoor gezorgd dat er tijdens elke fase meer medewerkers in de projectgroep kwamen. Geïnterviewden geven aan dat de projectgroep op het laatst wel erg groot was en ook projectleiders vonden de span of control wel maximaal. Uit de analyse blijkt dat hier niet op is gestuurd, dat heeft alles te maken met het feit dat het betrekken van externen nieuw was. In de toekomst, wanneer je dit weer zou willen toepassen, is het aan te bevelen scherper te zijn op de groepsgrootte en wisselende samenstelling. Dat zorgt voor meer rust en dat iedereen vanaf het begin hetzelfde kennisniveau over de stand van zaken van het proces heeft.

7.2 Sturen op betrokkenheid van de provinciale organisatie

Ongeveer 80 mensen uit de provinciale organisatie hebben in meer of mindere mate een bijdrage geleverd aan het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Het is een breed proces geweest waar veel inhoudelijke input voor is gevraagd. De algehele betrokkenheid van de collega's uit de organisatie is als wisselend ervaren door intern geïnterviewden. Uit de analyse en interviews blijkt ook dat het beter had gekund, maar aan de andere kant wordt dat beeld door een aantal betrokkenen niet gedeeld. Er zit met name een verschil tussen medewerkers die direct betrokken zijn en degene die er wat verder van af staan. Doordat de focus van alle betrokken zo lag op de participatie is de sturing op het interne proces er wellicht een beetje bij in geschoten, geeft één van de geïnterviewden aan. De projectleiders zijn zich daar ook van bewust en geven aan dat als ze daar vooraf scherper op waren geweest de interne betrokkenheid wellicht optimaler zou zijn geweest. Tijdens het proces is er wel op bijgestuurd, bijvoorbeeld door communicatie op intranet en het organiseren van bijeenkomsten in het amfitheater. De opkomst bij die bijeenkomsten was dan weer laag. Geïnterviewden noemen het een cultuurelement van de provinciale organisatie; alleen als je direct wordt gevraagd of betrokken bent voel je je betrokken bij het proces of een visie. De vraag is ook waar het initiatief ligt om hier in de toekomst beter op te sturen en of iedereen wel altijd betrokken moet zijn. Vanuit de organisatie wordt hiervoor veelal naar het MT Beleid gekeken.

7.3 Sturen op betrokkenheid extern

Van tevoren is goed nagedacht over het betrekken van externen. Los van het participatietraject (zie daarvoor 8.1 en 8.2) is gestuurd op de inzet van externen binnen het provinciale proces. Daarvoor zijn medewerkers van verschillende gemeentelijke, regionale en waterschap-organisaties benaderd. Zij hebben integraal meegedraaid en meegeschreven in alle fases van het proces. Geïnterviewden spreken hierover in hele positieve bewoordingen. Dit onderdeel van het proces heeft tot grote externe betrokkenheid geleid. Geïnterviewden geven aan dat dit mede komt doordat je al vanaf het begin betrokken werd of kon zijn. De meeschrijvers hebben zich van meerwaarde gevoeld gedurende het proces. De projectleiders geven aan dat ze ook bewust hebben gestuurd op het feit dat iedereen, van persoons- tot regioniveau, zich



**ORGANISEER BETROKKENHEID:
CO-CREATIE, PARTICIPATIE, BIJENKOMSTEN, ETC.**

vertegenwoordigd voelde in de visie. De goede samenwerking binnen de projectgroep heeft er volgens geïnterviewden toe geleid dat er meer draagvlak binnen de betreffende organisaties is ontstaan voor toekomstige provinciale processen. Ook buiten de projectgroep is er flink getrokken aan externe betrokkenheid, dit wordt ook zo gezien door geïnterviewden en geënquêteerden. Projectleiders hebben daarbij in eerste instantie gebruik gemaakt van hun eigen externe netwerk, daarbij zijn provinciale criticasters expliciet uitgenodigd om deel te nemen aan het proces. Dit heeft tot een sneeuwbaaleffect geleid waarbij veel experts en organisaties betrokken zijn, passend bij de procesinrichting (zie hoofdstuk 2).

Door, onder andere, veel bijeenkomsten te houden op allerlei niveaus is er – zeker in de eerste fases – veel input geleverd door externen. Uit de enquête blijkt dat dit over het algemeen positief gewaardeerd wordt. Aan de andere kant geeft een aantal betrokkenen aan dat de provincie wellicht zorgvuldiger kan zijn in het betrekken van de omgeving. Het is belangrijk om van tevoren goed na te denken over het doel en wat je wilt bereiken met een uitnodiging. Voor bijeenkomsten geldt bijvoorbeeld dat hoe groter en massaler deze zijn hoe minder goed ze gewaardeerd worden door de deelnemers. Het is dan niet meer duidelijk wat het doel is. De vele (mogelijke) bijeenkomsten kunnen er ook voor zorgen dat deelnemers zich overvraagd voelen of niet genoeg tijd hebben en zich wat

distantiëren van het proces. Je ziet dit bijvoorbeeld terug in de antwoorden van kleinere gemeenten en belangenorganisaties in de enquête. Zij geven ook aan dat het voor hen moeilijk navolgbaar is wat er uiteindelijk met de input is gebeurd.

7.4 Sturen op betrokkenheid bestuurlijk

Geïnterviewden geven aan dat de procesinrichting is geschreven met een politiek bestuurlijke bril op. De planning is afgestemd op momenten dat Provinciale Staten bij elkaar kwamen. Dit is gedaan om de deadline te halen, maar ook om de Staten zo goed mogelijk te betrekken. De start met de Verkenningen waarin de trends en ontwikkelingen uiteen zijn gezet werd door de geïnterviewden als prettig ervaren. De fase werd nog als weinig politiek gezien, maar vooral wat er in de wereld gebeurde op basis van feiten in plaats van politieke beelden. Dat heeft over het algemeen een basis voor gemeenschappelijkheid gelegd. De projectleiders hebben tijdens het proces af en toe nog zaken bijgesteld om de betrokkenheid van PS te vergroten. Een voorbeeld daarvan is het werken met de drie verhaallijnen die nog voor het Koersdocument in Provinciale Staten zijn besproken. Het idee van deze extra processtap was om ervoor te zorgen dat statenleden beter hun politieke inhoud naar voren konden brengen. Er kwam in deze fase namelijk voor de eerste keer veel inhoud het proces binnen. Voor de projectleiding was dit dé manier om tot het koersdocument te komen. Voor Statenleden was dit achteraf ook duidelijk en heeft het gezorgd dat de beschreven opgaven herkend werden. Voor de organisatie voelde dit als iets nieuws, een experiment om samen met PS tot inhoud te komen. Tijdens de verschillende sessies en interviews bleek dit een onderdeel waar met trots aan wordt teruggedacht. Voor leden van Provinciale Staten geldt in het algemeen dat ze het lastig vonden, maar wel graag op manieren zoals deze ondersteund willen worden. Van ambtenaren wordt in processen als deze informatie verwacht, zodat het politieke debat gevoerd kan worden. Er wordt aangegeven dat dat tijdens dit proces goed is gegaan. De projectleiding heeft goede (technische) toelichtingen gegeven. Dat wordt gewaardeerd en zelfs als voorwaarde gesteld voor een goed proces.

Uit de analyse blijkt dat zowel de projectleiders als de mensen eromheen zien dat steeds is nagedacht over op welke manier zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten het beste geïnformeerd of betrokken konden worden. Dat heeft soms tot een extra processtap geleid (zie de drie verhaallijnen) en soms tot een adempauze. Een voorbeeld daarvan is het verhaal rondom de ingediende moties in de ontwerpfase. Geïnterviewden geven aan dat voor de betrokkenheid van bestuurders de flexibiliteit en goede planningsvaardigheden van de projectleiders de basis zijn geweest.

8. Vernieuwende elementen en participatie

8.1 Participatie of co-creatie?

Een steeds terugkerend punt uit zowel de interviews als de enquête is de vraag of sprake is van participatie of co-creatie in dit proces. Een aantal geënquêteerden stelt zelfs dat het proces van participatie of co-creatie door de provincie halverwege is losgelaten, omdat zij het gevoel hadden niet meer betrokken te zijn. De vraag is wat er onder participatie en co-creatie wordt verstaan. In de stukken van de provincie met betrekking tot de Omgevingsvisie worden beide woorden door elkaar heen gebruikt.

Het begrip co-creatie komt oorspronkelijk uit de ontwikkeling/productie van goederen en diensten in de private sector. Prahalad & Ramaswamy¹⁷ waren de eersten die een definitie daarvoor ontwikkelden die zich met name richtte op de tevredenheid en van de eindgebruiker. De eerste definitie van co-creatie die zich richt op overheidsbeleid vinden we bij Alford¹⁸. Hij definieerde: *'co-creatie in relatie tot overheidsbeleid als de inbreng van belanghebbende partijen in de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. Deze partijen zijn naast de overheid veelal burgers, bedrijven, belangorganisaties, experts en maatschappelijke organisaties'*. Na deze tijd wordt het begrip co-creatie veel ge- en misbruikt door allerlei organisaties en overheden, waardoor er geen sprake is van een eenduidige definitie die door de literatuur wordt onderschreven. Het begrip vinden we veelal terug in literatuur waarin het draait om 'de consument'.¹⁹

De provincie Noord-Holland heeft zelf ook geen eenduidige definitie voor co-creatie of participatie. Voor deze evaluatie hanteren we het idee van TNO: *'het op een gelijkwaardig niveau ontwikkelen en verbeteren van beleid en diensten samen met burgers en professionals. Co-creatie kan toegepast worden tijdens alle fases van het beleidsproces: van agendering tot evaluatie van beleid.'*²⁰

Voor participatie heeft de provincie Noord-Holland wel een eigen definitie geformuleerd: *'Bij politieke participatie of beleidsparticipatie laat een overheid haar inwoners, bedrijven en organisaties invloed uitoefenen op de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid. Het betreft daarbij meestal één thema, dat zich op afzienbare termijn in de directe leefomgeving afspeelt. Bij de provincie bedoelen we meestal 'politieke participatie' als we het over 'burgerparticipatie' hebben.'*²¹ Co-creatie wordt door de provincie gezien als (mogelijk) element van participatie. Co-creatie vergroot participatie niet, maar vergroot de mogelijkheden tot participatie.²² Participatie behelst alle vormen en manieren om inwoners, bedrijven en organisaties te betrekken. De provincie heeft co-creatie met stakeholders ingezet om participatie door stakeholders mogelijk te maken. Daarnaast zijn andere proceselementen inzet om participatie mogelijk te maken. De meeschrijvers in de projectgroep kan, gezien bovenstaande definities, worden gezien als co-creatief element. Onderstaande figuur laat zien welke proceselementen de provincie heeft ingezet om haar omgeving te betrekken.

¹⁷ Co-opting Customer Competence. Harvard Business Review 78, Prahalad, C., & Ramaswamy, V. (2000) p. 79-90

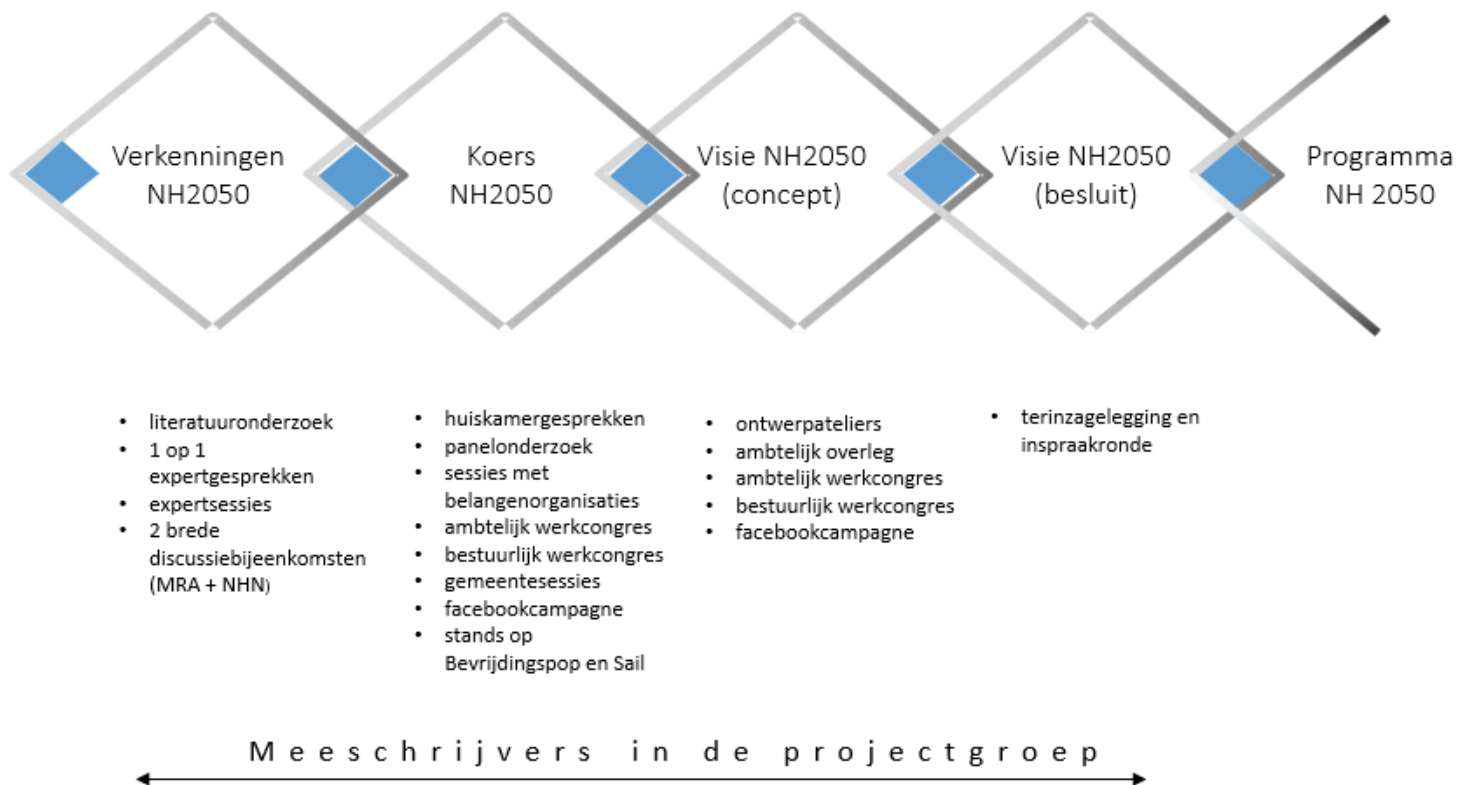
¹⁸ Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to CoProduction, Alford, J. (2009).

¹⁹ <https://www.frankwatching.com/archive/2013/11/04/orde-in-de-chaos-6-voordelen-van-complete-cocreatie/>

²⁰ Co-creatie bij overheid: experimenteer met beleid: TNO-rapport, De Koning, N., & van den Broek, T. (2011).

²¹ https://plein.noord-holland.nl/Mijn_organisatie/Burger_participatie/Wat_is_burgerparticipatie

²² Vooroorberg, W. <https://www.socialelvraagstukken.nl/co-creatie-is-geen-vanzelfsprekend-samenspel/>



8.2 Vernieuwende elementen

Voor interne betrokkenen was de Facebookcampagne in het participatietraject vernieuwend. Om dat op te zetten is gekozen voor een samenwerking met een extern bureau. Die samenwerking is door projectteamleden als leerzaam ervaren. De Facebookcampagne had een groot bereik.²³ Uit de interviews en stukken komt geen duidelijk beeld naar voren wat de provincie met het betrekken van de omgeving in kader van aantallen of inhoud wilde bereiken. In het kader van de 'geest van de omgevingswet' is men daar gewoon mee begonnen. Mogelijk is daar verwarring door ontstaan - was het doel alle inwoners betrekken? Draagvlak creëren? Een beter inhoudelijk product? Of een combinatie hiervan? En hoe doe je dat dan op een goede manier bij een visie? Uit de interviews en enquête blijkt dat er verschillende beelden leven over wat participatie is en wat het doel van participatie bij de Omgevingsvisie is geweest. Daardoor hebben mensen ook verschillende verwachtingen over wat er gebeurt met hun input.

Niet alle elementen werkte even goed. Er is bijvoorbeeld geëxperimenteerd met het betrekken van bewoners door middel van Twitter, maar dat werkte niet goed genoeg. Ook was het idee om met name jongeren te betrekken door bijvoorbeeld een stand op Bevrijdingspop. Dat leverde niet de gewenste betrokkenheid van deze doelgroep op. Aan de andere kant heeft de facebookcampagne wel heel wat volgers opgeleverd.²⁴ Het is de vraag wat het uiteindelijke in termen van inhoud heeft opgeleverd voor de provincie. De opgehaalde resultaten zijn gaandeweg gebruikt tijdens het proces om kleuring aan de inhoud te geven.

²³ Met Jouw Noord-Holland zijn 768.081 unieke bezoekers bereikt in de 20 weken dat de campagne liep.

²⁴ Rapportage Facebook Jouw Noord-Holland, juli 2017

Voor betrokkenen buiten de projectgroep is onduidelijk gebleven hoe de verschillende elementen in het traject ten opzichte van elkaar gewogen zijn. Hoe weeg je bijvoorbeeld een opmerking gemaakt op facebook over de groene omgeving tegenover een opmerking van een expert gemaakt tijdens een 1 op 1 gesprek?

De belangrijkste inhoud die geleverd is komt volgens projectteamleden uit het panelonderzoek, de andere elementen zoals de Facebookcampagne en de stands bij evenementen gaven voornamelijk kleuring. Het doel van de participatie was tweeledig blijkt uit de interviews. Enerzijds zou participatie moeten zorgen voor een beter gedragen product, anderzijds zou participatie voor een beter product moeten zorgen, door het verrijken van argumentatie en het onderzoeken van invalshoeken die anders onbelicht gebleven. De thema's gezondheid en veiligheid worden genoemd als voorbeelden van dergelijke thema's die belangrijk zijn geworden door het participatietraject. Ook de drie verhaallijnen die de basis vormden voor de discussie in PS zijn rechtstreeks voortgekomen uit het participatietraject en met name de panelonderzoeken.

Het participatietraject heeft een aantal uitdagingen met zich meegebracht:

- De Omgevingsvisie was een relatief complex en abstract onderwerp, anders dan bijvoorbeeld de aanleg van een weg. Het feit dat dit om een visie ging was in het participatietraject soms lastig.
- Ook moest, als invalshoek voor de participatie, een keuze gemaakt worden of de nadruk werd gelegd op de sturingsfilosofie of op de inhoud van de visie zelf. Voor dat laatste is gekozen.
- Het managen van bestuurlijke verwachtingen (waar zit ruimte en waar niet?) benoemen projectteamleden als uitdaging.
- Wat volgens enkele betrokkenen minder van de grond is gekomen dan gehoopt is de interactie tussen experts en bewoners op social media. Ook is het lastig gebleken om de jeugd op een goede manier te betrekken. Hiertoe zijn wel pogingen ondernomen, bijvoorbeeld door de aanwezigheid op Bevrijdingspop, maar het resultaat was beperkt.
- De communicatie over de bestuurlijke bijeenkomsten komt ten slotte als laatste uitdaging uit de analyse naar voren. In een aantal interviews is genoemd dat het doel van de bestuurlijke bijeenkomsten niet altijd helder is geweest voor aanwezigen. Sommigen vonden de bijeenkomsten niet inhoudelijk genoeg. Ook het beperkte inzicht in en transparantie over wat er met input is gebeurd wordt daarbij als aandachtspunt benoemd.

8.3 Rol van de Provinciale Staten

Met een proces zoals de totstandkoming van de Omgevingsvisie waarin de inhoud van tevoren niet door kaders vastgesteld kan worden, is het voor Provinciale Staten zoeken naar haar rol. Tijdens de interviews kwam de vraag op hoe de gekozen provinciale volksvertegenwoordigers de bijdragen van betrokken stakeholders wegen ten opzichte van hun eigen inbreng. En hoe verhoud je je als Statenlid tot een participatiecampagne? De vraag is in hoeverre er nog ruimte is om over de inhoud iets te vinden nadat er al zoveel participatie met verschillende partijen heeft plaatsgevonden.

De provinciale organisatie was tijdens dit proces in de lead van het participatietraject. Uit de interviews blijkt dat PS-leden vinden dat ze in het begin van het proces wellicht teveel hebben weggegeven in de sturing. Er is aan het begin van het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie een Startnotitie door PS vastgesteld waarin het proces vrij helder is uitgelijnd. Over deze startnotitie is in de Staten weinig discussie geweest. Naar aanleiding van wat vragen over participatie is er nog een communicatieplan opgesteld. Bestuurlijke betrokkenen geven aan dat zowel de timing als de vaststelling daarvan beter hadden gekund.

De wens van PS was om een eigen participatietraject op te starten. Op advies van het projectteam is dat niet gebeurd en heeft een participatietraject integraal onderdeel uitgemaakt van het project, omwille van een heldere communicatie naar de buitenwereld. Daarbij zijn verschillende elementen ingezet. Provinciale Staten hebben uiteindelijk nog wel participatiebijeenkomsten voor raadsleden en leden van algemene besturen van de waterschappen georganiseerd aan het einde van het proces. Dat is verklaarbaar vanuit de klassieke rol van PS.

Uit de analyse blijkt dat het traject niet voor alle Statenleden naar tevredenheid is verlopen. Het gevoel ontbreekt dat er échte participatie met inwoners heeft plaatsgevonden. Wat daarbij volgens de onderzoekers een rol speelt is de eerdere analyse dat er geen gedeeld beeld heeft bestaan van wat participatie precies is en met welk doel het tijdens dit traject is ingezet. (Burger)participatie vraagt van de Staten om minder op inhoud en meer op proces te sturen. Het vraagt een grote mate van transparantie van het proces. Daarbij legt het bij GS een grotere motiveringsplicht over het waarom van bepaalde voorgestelde keuzes.

8.4 Rol van gemeenteraden

Gemeenteraadsleden hebben geen duidelijke rol gehad gedurende dit proces. PS heeft aan het einde van het proces nog wel een bijeenkomst georganiseerd. De gesprekspartners voor de provincie waren voornamelijk de colleges van de verschillende gemeenten. Zowel de raads- als de collegeleden zijn uitgenodigd bij de bestuurlijke bijeenkomsten. De verschillende regio's hebben elk op hun eigen manier invulling gegeven aan het al dan niet betrekken van de raadsleden. De provincie heeft hier geen rol in gehad. Bij vragen vanuit de regio is er door de projectleiding een (technische) toelichting gegeven op zowel het proces als de inhoud.

De hoge mate van abstractie van de visie was een belangrijke reden waarom raadsleden minder zijn betrokken zijn geraakt bij het proces, maar zichzelf ook minder betrokken voelden. Het stond ver van hen af en bovendien waren de gemeenten nog minder ver met het opstellen van eigen visies. Het is de vraag of het de verantwoordelijkheid van de provincie is om hier een rol in te spelen.

Verskillende geïnterviewden geven aan dat het van meerwaarde kan zijn om de politieke lijn dichterbij het proces te brengen en dus raadsleden beter te betrekken.

9. Bestendinging en borging

9.1 Borging binnen de provinciale organisatie

Voor de borging van de Omgevingsvisie is er op initiatief van de projectleiders een klein team 'Borging Omgevingsvisie' opgezet. Dit team bestaat uit vier leden van het oorspronkelijke kernteam, die hier een klein deel van hun tijd (ongeveer een dag per week) voor kunnen inzetten.

Geïnterviewden herkennen niet of nauwelijks dat deze mensen er zijn en weten over het algemeen niet goed wat ze doen. Het is ook niet helemaal helder wat de opdracht van het team is, ondanks dat er een opdrachtformulering van dit team door het MT Beleid is vastgesteld. In deze formulering wordt onderschreven dat er in structurele zin capaciteit en aandacht moet zijn om het gedachtegoed van de Omgevingsvisie (zowel werkwijze als inhoud) binnen en buiten de provinciale organisatie te laten landen.²⁵

Om dit moment heeft het team borging nog weinig impact gehad binnen en buiten de provinciale organisatie. Er wordt binnen en buiten de provinciale organisatie dan ook verschillend gedacht over de doorwerking van de Omgevingsvisie. Het is niet duidelijk in hoeverre het een bindend stuk voor de hele organisatie is. De Omgevingswet spreekt overigens over zelfbindend. Maar daarmee is er geen helderheid of de visie voor de provincie daadwerkelijk gaat fungeren als stip op de horizon. Er wordt ook verschillend gedacht over hoe de Omgevingsvisie en het coalitieakkoord zich tot elkaar verhouden. Geïnterviewden geven aan de ene kant aan dat er geen licht tussen de visie en het akkoord zit, maar anderen vinden juist dat de Omgevingsvisie helemaal niet meer terug te vinden is. Een gehoorde tussenvorm is dat je de Omgevingsvisie inhoudelijk moet kennen om het in het coalitieakkoord te herkennen.

Er leven dan ook verschillende percepties binnen de provinciale organisatie. Waar een aantal medewerkers vindt dat er opnieuw opgaves worden gedefinieerd zien andere juist dat de terminologie van de Omgevingsvisie en het coalitieakkoord overeenkomt. De algemene perceptie is wel dat de Omgevingsvisie niet voldoende doorleefd is. Slechts een kleine groep kan het verhaal van de visie écht goed uitdragen en vertellen. Er wordt in de interviews gewezen op het feit dat de visie niet voldoende doorwerkt in het werkprogramma van de directie Beleid en het provinciale regiomanagement.

9.2 Algemene indruk

De algemene indruk die veel terugkomt is dat we verwachtingen hebben gewekt die waargemaakt moeten worden. Het proces rondom de totstandkoming van de Omgevingsvisie wordt gezien als nieuwe standaard. Voor de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de provincie is het belangrijk om deze transparantie voort te zetten. Bij de regio's zijn er verwachtingen gewekt die zich met name richten op de samenwerking in de samenwerkingsagenda's.

Hoewel de inhoud niet het onderwerp was van de evaluatie komen er een aantal signalen in de interviews terug, waarbij inhoud en proces nauw samenhangen. Het eindresultaat van de visie wordt als abstract gezien. Aan de ene kant vinden geïnterviewden dit niveau passend bij een visie en aansluiten bij de omgevingswet. Maar door de mate van abstractheid heeft de visie minder praktische waarde en is de uitwerking van het uitvoeringshoofdstuk beperkt gebleven. Daar had je wellicht bij de uitvoering van de visie juist veel plezier van kunnen hebben. De omgevingsverordening wordt door geïnterviewden gezien als 'proof of the pudding'. Nu wordt het spannend. Houdt de provincie dezelfde toon aan als zij de Omgevingsvisie gaat uitwerken? En hoe vertaalt de sturingsfilosofie zich naar de verordening? Verschillende regio's, maar ook organisaties wachten op initiatief van de provincie hierin.



²⁵ Implementatie omgevingsvisie, december 2018. Het team valt onder de sector Omgevingsbeleid, met als opdrachtgever de sectormanager van de betreffende sector.

Intern betrokkenen geven aan dat de doorwerking van de Omgevingsvisie nog niet volledig heeft plaatsgevonden. Niet alle trajecten worden aangevlogen met de visie als het provinciale uitgangspunt. Voor de buitenwereld is niet altijd zichtbaar wat we aan het doen zijn. De perceptie bij zowel intern als extern geïnterviewden is dat we weer uiteenvallen in sectoraal denken. De vraag is of de Omgevingsvisie voldoende doorleefd is bij degenen die voor een olievlekwerking van de werkwijze moeten gaan zorgen. Dat betekent onder andere echt een omschakeling naar opgavegericht werken. De vraag is wat er zonder de projectleiders overblijft van de werkwijze. Het is nu volgens geïnterviewden redelijk stilgevallen. Het gevoel bij de geïnterviewde provinciale medewerkers is dat de regie weg is en de perceptie van sommigen is dat de visie zelfs in de prullenbak ligt. De borging van zowel de werkwijze als de inhoud is niet aan het begin van het proces al ingericht.

Op dit moment bieden kernteamleden hun expertise aan in processen waarin de Omgevingsvisie doorwerkt. Maar het MT Beleid is volgens interne geïnterviewde medewerkers inhoudelijk niet goed betrokken en heeft weinig ruimte geregeld voor het doorpakken van de werkwijze van de Omgevingsvisie. Er is wel capaciteit geregeld voor borging, maar dit gaat volgens de geïnterviewden niet ver genoeg.

9.3 Suggesties van geïnterviewden voor borging

Uit de interviews en enquêtes komt een aantal suggesties naar voren die de provincie kan inzetten om de Omgevingsvisie te borgen:

- De Omgevingsvisie als filter of kapstok gebruiken in de regionale aanpak. De relatie met samenwerkingsagenda's is daarin gemakkelijk te leggen. Een aandachtspunt is dan om een extra stap in te bouwen om ondernemers(verbanden) te betrekken.
- Organiseer masterclass(es) om de werkwijze (en inhoud) van de Omgevingsvisie te verankeren.
- Nieuwe projecten en programma's zich te laten committeren aan de Omgevingsvisie, zodat er via die weg aandacht aan wordt gegeven.
- Door middel van een provinciale vliegende-keepafdeling gemeenten ondersteunen bij het opstellen van hun omgevingsplannen. Daardoor creëer je een soort kennisfunctie richting gemeenten.

10. Organisatorische aandachtspunten

De projectleiders, het kernteam en de projectgroep werden tijdens het proces geconfronteerd met een aantal praktische organisatorische aandachtspunten. Onderstaande dilemma's zijn namelijk veel genoemd door geïnterviewden en hebben derhalve een rol gespeeld in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

10.1 Planning en tijdsdruk

De tijdsdruk was groot, maar volgens de meeste medewerkers uit de projectgroep was het wel werkbaar: 'zo werkt het nu eenmaal'. De deadline van de verkiezingen was voor iedereen daarin ook duidelijk; daarvoor moest de Omgevingsvisie af zijn. Er zijn een paar aanwijsbare momenten waar de tijdsdruk wellicht toch wat te hoog is geweest.

- Richting de daadwerkelijke visie, toen het concreter werd, hebben veel betrokkenen tijdsdruk gevoeld. De drie maanden tijd waarin de visie is geformuleerd was volgens een aantal mensen te kort om echt scherp keuzes te formuleren. Ook was er niet genoeg tijd om de wijzingen en aanpassingen op een rijtje te zetten. Aan de andere kant wordt het ook moeilijker de keuzes en teksten te formuleren naarmate het concreter wordt. Het is de vraag of je met meer tijd wel meer scherpte in de keuzes had gekregen.
- De bestuurlijke reactietijd op de ontwerpvisie was de gebruikelijke zes weken, maar daarvan viel één week tijdens de periode van reces. Daar is door de projectleiders wel actie op ondernomen door in eerdere stadia 50% en 80% versies te delen. Ook de meeschrijvers, die uiteraard 'voorkennis' hadden, hebben hierbij geholpen. De planning is gedurende het traject niet aangepast, deze reactietijd tijdens het reces was aan de voorkant duidelijk gecommuniceerd.
- De meeschrijvers hadden soms te kort tijd om te reageren op ambtelijke stukken. Dat betekent dat ze een week de tijd hadden om input van meerdere gemeenten te krijgen. Dat heeft in een aantal gevallen avond- en weekendwerk opgeleverd. Hoewel dit voorbeeld tijdens interviews veel genoemd wordt, werd het door dezelfde personen niet altijd als problematisch beschouwd. Uiteraard is het fijner om wat meer tijd te hebben, maar omdat het proces dusdanig transparant en goed uitgelijnd was konden betrokkenen hier goed genoeg op anticiperen.
- Vanwege de tijdsdruk op het laatst om tot een definitieve versie te komen zijn, volgens een aantal intern en extern geïnterviewden, de luiken van het kernteam dichtgegaan. Met stoom en kokend water is de visie afgekomen, maar zonder de eerdere transparantie. Het proces was strak uitgelijnd en ging in volle vaart door. Betrokkenen die wat verder van het proces afstonden hebben het daardoor soms ervaren als een rijdende trein waar je niet meer op kon springen.

10.2 Span of control

De span of control voor wat betreft zowel personen als inhoud heeft veel gevergd van de projectleiding. De projectleiding heeft dit tijdens het proces overigens prima kunnen managen. De projectgroep werd tijdens het proces steeds groter en bestond op het laatst uit 25-30 personen. Dat maakte de discussie ingewikkeld en de effectiviteit minder groot. Zowel de projectleiders als de leden van de projectgroep geven aan dat in de laatste fase de maximale grootte van de groep bereikt was. Inhoudelijk lag er ook een uitdaging bij het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Er was een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan input te managen. De inhoud moest niet alleen in samenhang worden gebracht maar ook de verwachtingen die bij het leveren van inhoud hoort moest worden gemanaged.

10.3 Werkfaciliteiten meeschrijvers

Voor de meeschrijvers gold dat er uitdagingen zaten in de werkfaciliteiten waar zij bij de provincie over konden beschikken. Externe medewerkers krijgen geen toegang tot de projectschijven waar de provincie haar documenten opslaat, geen beschikking over een provinciale laptop en geen toegangspas. Wat de samenwerking in de projectgroep bemoeilijkte en de projectleiders soms voor een uitdaging stelden. Dat betekent dat provinciale leden van de projectgroep steeds naar beneden moesten om externe meeschrijvers op te halen. Dat werd door sommige geïnterviewden als storend ervaren.

10.4 Indeling MRA en NHN

De beelden van geïnterviewden over de indeling tussen de MRA en NHN wisselen nogal. Aan de ene kant wordt het als praktisch en prettig ervaren, omdat het inzicht geeft in regio-specifieke opgaven. Aan de andere kant is er ook opgemerkt dat het jammer is dat er daardoor weinig ruimte is voor uitwisseling over thematische opgaven tussen gemeenten in beide delen van de provincie. In de teksten van de visie is de tweedeling overigens niet scherp (meer) aangezet. De projectleiders hebben zelf aangegeven dat de tweedeling vooral is gemaakt om het werkbaar te houden, waardoor er om naar bijeenkomsten te gaan minder gereisd hoeft te worden.

11. Conclusies en aanbevelingen

11.1 Inleiding

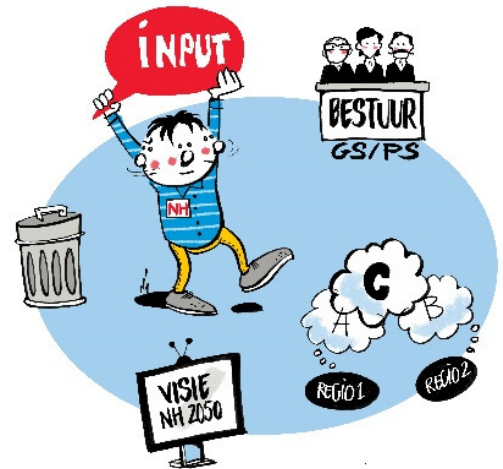
Deze evaluatie is uitgevoerd met als doel te leren van het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie voor toekomstige opgaven en trajecten van de provincie. De focus lag daarbij op de vormgeving van het proces en hetgeen daar goed en minder goed heeft gewerkt. Gekeken is naar de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid. De conclusies en aanbevelingen volgend op de hoofdonderzoeksvragen staan beschreven in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk. Het tweede gedeelte bestaat uit aanvullende aanbevelingen die tijdens dit onderzoek zijn opgehaald.

11.2 Algemene conclusies: Totstandkomingsproces was vernieuwend en wordt positief gewaardeerd.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het totstandkomingsproces van de Omgevingsvisie vernieuwend is geweest en dat zowel de provincie als extern betrokken partijen het doorlopen proces positief waarden gemiddeld met een 7,5. Een strak uitgelijnd bestuurlijk traject is overgoten met een dosis lef en creativiteit. Veel van de daaruit voortkomende nieuwe elementen hebben een positieve uitwerking gehad op het proces. De aanbevelingen zijn erop gericht om zoveel mogelijk te leren van dit proces voor toekomstige trajecten van de provincie door optimalisatie van alle relevante factoren.

11.3 Vormgeving totstandkomingsproces: De procesarchitectuur met mijlpalen heeft positief bijgedragen aan de procedurele rechtvaardigheid en was cruciaal voor het creëren van interne en externe betrokkenheid.

Geconcludeerd wordt dat de van tevoren goed doordachte procesarchitectuur met logische processtappen en transparante regels die ook bestuurlijk was afgestemd heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van deelnemers. Tijdens het gehele proces kon hier door de projectleiding naar de procesarchitectuur worden terugverwezen. Door van tevoren verschillende fasen (verkenningen, koers, concept visie, visie) met mijlpalen vast te stellen was het voor deelnemers, van welk niveau of welke organisatie dan ook, van tevoren duidelijk wat er verwacht werd. Daarover werd open en duidelijk gecommuniceerd. Dat heeft bij direct betrokkenen gezorgd voor een groot gevoel van transparantie. Dat geldt overigens ook voor bestuurders.



Daarnaast wordt geconcludeerd dat de provincie in het totstandkomingsproces van de Omgevingsvisie door externe partijen als open en transparant is ervaren in tegenstelling tot andere trajecten waar de provincie nog wel eens als gesloten vesting wordt gezien. Helemaal aan het begin van het proces zijn bijvoorbeeld criticasters van de provincie bewust opgezocht en gevraagd om mee te doen. Hoewel niet iedereen uiteindelijk positief is over het eindresultaat, zijn de meesten dat wel over het gevolgde proces. Dit sluit aan bij de theorie van het door de provincie gebruikte procesmanagementboek *Draagvlak en draagkracht* dat mensen over het algemeen het resultaat minder belangrijk vinden dan dat een besluit op rechtvaardige wijze tot stand is gekomen. Dit wordt *procedurele rechtvaardigheid* genoemd.

In een proces kun je dit organiseren door vanaf het begin helderheid te scheppen over ontwerpstappen en regels. Door deze afspraken na te leven zorg je ervoor dat de kans op onenigheid over het uiteindelijke product veel kleiner wordt.²⁶ Dit laatste is één van de elementen die tijdens het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed is georganiseerd. Dat wordt ook beaamd

²⁶ Draagvlak en draagkracht, besturen van complexe vraagstukken met procesmanagement, Kolk G., & Dries M.J. (2015), p109-110

door de geïnterviewden. Zonder uitzondering geven zij aan dat het van meet af aan duidelijk was hoe het proces eruit zag.²⁷

Wel kan worden geconcludeerd dat over het algemeen kleinere organisaties het proces minder positief beoordelen dan grotere organisaties. Dat komt doordat zij minder tijd hebben om in het proces te participeren en het proces voor hen dus minder navolgbaar kan zijn.

Aanbeveling

- Maak in soortgelijke processen van tevoren een goed uitgedachte procesarchitectuur met logische processtappen en transparante spelregels. Dat biedt zekerheid aan zowel direct betrokkenen als aan degenen die wat verder van het proces afstaan. Voor hen is het vaak moeilijker om het proces te volgen waardoor sneller een gevoel van wantrouwen en afstand ontstaat. Daarmee wordt de *procedurele rechtvaardigheid* geborgd (voor kleinere projecten kan een omgevingsmanager de *procedurele rechtvaardigheid* helpen borgen).

11.4 Wat is er in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie goed gegaan en wat minder goed met betrekking tot de interne, externe en bestuurlijke betrokkenheid?

Algemeen terugkijkend kan geconcludeerd worden dat de open houding van de provinciale organisatie en projectleiders richting de buitenwereld in het proces heeft geleid tot een hoge waardering door de betrokken partijen. In alle interviews wordt deze open houding van de provincie in dit proces als grootste pluspunt genoemd. Dit is vormgegeven via participatie van externen in de projectgroep en door veel tijd en aandacht voor communicatie met de omgeving. De projectleiders hadden tijdens bijeenkomsten bijvoorbeeld altijd tijd voor een informeel praatje of het beantwoorden van vragen. Door de grote externe betrokkenheid van zowel de projectleiders als de projectgroep is er wat minder aandacht geweest voor het interne proces.

11.4.1 Focus op betrokkenheid provinciale organisatie had sterker gekund.

Geconcludeerd wordt dat de open houding die buiten de provinciale muren wordt geroemd er toe heeft geleid dat er minder aandacht is geweest voor de betrokkenheid binnen de provinciale organisatie. Een aantal medewerkers gaf aan dat mensen van andere organisaties soms beter wisten wat er speelde dan mensen binnen de provincie. De projectleiding heeft hier gaandeweg op ingespeeld door voor provinciale medewerkers bijeenkomsten te organiseren. De opkomst bij deze bijeenkomsten was beperkt. Het proces van de Omgevingsvisie werd door een aantal betrokkenen gevoeld als rijdende trein waar je moeilijk bij kon aanhaken.

Voor een aantal sectoren gold dat zij een medewerker in de projectgroep hadden en die ook zagen als ‘vooruitgeschoven post’, zij koppelden bijvoorbeeld informatie vanuit het proces terug aan de sector of brachten sectorale punten in. Anderen waren een verbindende factor tussen het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie en de sector. Niet alle provinciale medewerkers in de projectgroep hadden echter deze rol, waardoor de informatievoorziening en betrokkenheid per sector verschilden. Over de rol van projectgroepleden zijn van tevoren geen afspraken gemaakt. Dat heeft er mede voor gezorgd dat de beleving over de Omgevingsvisie intern verschilt. Het beeld dat de sturing van de interne betrokkenheid beter had gekund wordt echter breed gedeeld. Interne betrokkenheid is noodzakelijk om de visie ook uit te kunnen voeren.

Aanbevelingen

- Het verdient de aanbeveling om vooraf na te denken over hoe de interne organisatie betrokken wordt, zeker bij een traject met veel externe participatie. Deelnemers uit de projectgroep zouden hierin een rol kunnen spelen door als verbindende factor tussen een traject en sector te

²⁷ In draagvlak en draagkracht worden drie volgtijdelijke ontwerpstappen besproken (Arrangeren, Combineren en Effectueren) die elk weer bestaan uit drie substappen, die indien nodig in meerdere rondes kunnen worden herhaald. Daarmee wordt een basisprocesverloop gecreëerd die zorgt voor transparantie en navolgbaarheid. Dit basisritme en afgesproken spelregels zijn het fundament voor vertrouwen in procedures waardoor de kans toeneemt dat besluiten worden opgevolgd en uitkomsten gerealiseerd. Draagvlak en draagkracht.

fungeren. Meedoen aan een proces is een belangrijk element in je verantwoordelijk voelen, ook voor het vervolg.

- Maak medewerkers vrij om mee te doen aan een omvangrijk proces als dit, maak daarbij duidelijke afspraken over hun inzet: wat is rol van de medewerker en hoeveel uren zijn daarvoor beschikbaar?

11.4.2 Het betrekken van externen is succesvol geweest door bijeenkomsten voor de verschillende doelgroepen die passend waren bij de totstandkomingsfase.

Of het nu gaat om co-creatie, participatie of elementen daarvan, in dit proces is er veel aan gedaan om de provinciale omgeving te betrekken. In voorgaande hoofdstukken zijn we al uitgebreid ingegaan op alles wat er is georganiseerd om de betrokkenheid van de omgeving zo groot mogelijk te maken. In iedere fase is er een ander middel ingezet om de omgeving te betrekken. Er zijn verschillende bijeenkomsten en trajecten georganiseerd voor de verschillende groepen; bewoners, experts, professionals, gemeenten, mede-overheden, belangenorganisaties en kennisinstellingen.

Misschien wel het belangrijkste en succesvolste proceselement van de totstandkoming van de Omgevingsvisie was de betrokkenheid van meeschrijvers van buiten de provinciale organisatie. Leden van de projectgroep zijn, zoals gezegd, zonder meer lovend vanwege de open sfeer binnen de groep. Het betrekken van meeschrijvers aan een provinciaal stuk is voor alle betrokkenen nieuw en gedurfd geweest. Van tevoren was nog niet helemaal duidelijk wat het resultaat hiervan zou zijn. Voor de externen in de projectgroep was de helderheid van het proces een reden om erin te stappen en mee te doen. De externe blik maakte het proces sterker. Er kwamen meer perspectieven op tafel en daarmee andere inhoud. De provincie heeft zich kwetsbaar durven opstellen, niet alleen in de projectgroep, waar zaken in alle openheid werden besproken, maar ook over het gehele proces. De transparantie en openheid zit ook in het communiceren van dilemma's en ervaren uitdagingen. Het proces van meeschrijven heeft ook effect gehad in organisaties buiten de provincie, die daardoor bijvoorbeeld anders zijn gaan samenwerken of gezamenlijk een zienswijze hebben ingediend. Het betrekken van externen is succesvol geweest in dit proces, maar heeft de nodige tijd en inzet gevraagd.

Organisaties en personen die wat verder afstaan van de totstandkoming van de provinciale Omgevingsvisie hebben een minder goed beeld van de input die de meeschrijvers hebben geleverd. Sommigen geïnterviewden en met name geënquêteerden hadden niet of nauwelijks weet van het feit dat er meeschrijvers in de projectgroep hebben gezeten. Ditzelfde kan overigens gezegd worden over de input die experts hebben geleverd. Daarbij wordt aangegeven dat als je wat verder van het proces afstaat, maar wel input hebt geleverd, het niet altijd navolgbaar is wat daarmee gebeurd is. Een voorbeeld hiervan is dat er tijdens bijeenkomsten niet altijd werd teruggegrepen op hoe eerdere input al dan niet was verwerkt. Daardoor hebben sommigen het beeld gehad dat het participatietraject halverwege is losgelaten of juist dat er in bijeenkomsten niets nieuws aan de orde kwam.



Aanbevelingen

- Bedenk van tevoren goed wat het doel is van de participatie of het betrekken van de omgeving en stem het traject daarop af. Het creëren van draagvlak voor een eindproduct vergt een andere benadering dan wanneer je doel is om een inhoudelijk beter eindproduct te maken.
- Wees kritisch op de inhoud, vorm en hoeveelheid van de bijeenkomsten die je als provincie organiseert, overvraag organisaties niet. Dat risico ligt nu op de loer. Als er meerdere grote processen of projecten tegelijk lopen is het goed om dat af te stemmen. Hoe groter en massaler een bijeenkomst is, hoe minder goed deze wordt gewaardeerd door de deelnemers.
- Investeer in een goede 'track en trace' van wat er met de geleverde input gebeurt. Het blijkt voor betrokkenen die wat verder van het proces afstaan soms lastig om te volgen wat er met hun input gebeurt. Zij willen weten: wat is er gedaan met mijn input en waar heeft het toe geleid?
- Externen in de projectgroep zijn van grote waarde. Dit proceselement moet wel proportioneel worden ingezet. Het kost veel tijd van de projectleiding, die moet er zijn. Voor een succesvol traject met meeschrijvers is een transparante procesplanning nodig waarin de mijlpalen van tevoren duidelijk zijn. Het is voor meeschrijvers belangrijk om te weten wat hun rol is; zowel qua tijd als qua inhoud.
- Interne betrokkenen van de projectgroep moeten er open voor staan. Het valt of staat met de energie en sfeer die binnen een groep gecreëerd wordt en enthousiasme van iedereen is daarbij een voorwaarde.



11.4.3 Vormgeving van bestuurlijke betrokkenheid was een zoektocht en maakte verschillende dilemma's zichtbaar.

Geconcludeerd wordt dat tijdens het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie de Staten op een andere manier zijn betrokken dan gewoonlijk. Dit is deels geslaagd en is deels nog voor verbetering vatbaar. De inbreng van PS bij de vormgeving van het participatietraject is voor verbetering vatbaar. Een aantal PS leden geeft aan dat er voor hun gevoel niet genoeg gesprek is geweest met inwoners, andere vonden de publiekscampagne juist geslaagd en voldoende kleuring geven.

Een proces zoals de totstandkoming van de Omgevingsvisie, waarbij veel gebruik wordt gemaakt van co-creatie of participatie vergt een andere rol van Provinciale Staten. Dit is overigens een ontwikkeling waar niet alleen PS, maar ook andere gekozen organen mee worstelen. Tijdens de verschillende interviews werd duidelijk dat dit voor zowel de ambtelijke organisatie als Provinciale Staten zoeken was. De vraag is bijvoorbeeld wanneer je inhoudelijk nog iets in kunt brengen als Staten en hoe de geleverde inhoud van het participatietraject zich verhoudt tot de kaderstellende rol. Door PS vooraf goed mee te nemen weten zij vanaf het begin wat hun rol in een traject is. Daarmee kan worden voorkomen dat de Staten aan het einde van een traject nog interventies willen doen. Wat daarbij in dit proces hielp was dat in het begin van het proces een startnotitie met heldere procesuitlijning in PS is gebracht. Tijdens het proces kon iedereen daar op terug vallen, maar kon er ook bijgestuurd worden. Dat is bijvoorbeeld gebeurd tijdens de koersfase, waar de projectleiders een extra stap hebben ingebouwd om de betrokkenheid van PS-leden bij de inhoud te vergroten.

Geconcludeerd wordt dat wethouders aangeven dat gemeenteraden het zoeken vinden naar hun rol in een proces zoals de Omgevingsvisie. De rol en de werkwijze van de provincie wijzigt en dat betekent dat andere partijen daar ook op in moeten spelen. Het is de vraag of het de verantwoordelijkheid van de provincie is om hierin te faciliteren. De provinciale organisatie heeft daar in dit traject op ingespeeld door bijeenkomsten te organiseren waar raadsleden welkom waren. Maar ook door – indien er vragen waren – presentaties of toelichtingen te geven. In dit proces hebben de Staten zelf op het allerlaatst, terwijl de conceptvisie al ter inzage lag, nog enkele bijeenkomsten georganiseerd voor raadsleden. De Staten hebben dat gedaan uit een gevoel van (politiek) plichtsbesef, maar hadden vervolgens moeite met het wegen van deze inbreng in relatie tot het participatietraject, zo blijkt uit interviews.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste Statenleden zich wel betrokken maar geen eigenaar hebben gevoeld van het proces. De vraag is of je een proces zo kunt inrichten dat alle Statenleden zich eigenaar voelen. Onderstaande aanbevelingen doen daarvoor een aanzet voor de provinciale organisatie.

Aanbevelingen

- Bij een proces waarin gebruik gemaakt wordt van participatie, co-creatie of een publiekscampagne is het van belang om PS aan de start van een traject mee te nemen zodat zij haar kaderstellende taak kan uitvoeren. De kaderstellende taak hoeft niet op inhoud betrekking te hebben, maar kan ook gaan over de uitgangspunten voor proceskeuzes. Maak duidelijk afspraken wanneer en met welke producten naar PS wordt gegaan.
- Van PS en de provinciale organisatie vraagt dit soort processen een zoekende houding waarin samen geëxperimenteerd kan worden. Durf in samenspraak met PS (bijvoorbeeld een Commissie) dingen uit te proberen.
- Neem de rol en positie van raadsleden mee bij het procesontwerp en communiceer daar transparant over. Raadsleden zien de provincie soms als hindermacht en het is daarom goed een bewuste keuze te maken in het al dan niet actief betrekken van hen bij een provinciaal proces. Hoe raadsleden willen deelnemen is hun eigen verantwoordelijkheid, maar het kan ook goed zijn om de politieke lijn dichterbij het proces te brengen.

11.5 Op welke manier kunnen de geleerde lessen uit het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie worden toegepast op toekomstige provinciale trajecten?

Om vergelijkbare toekomstige processen gebruik te kunnen laten maken van de vaardigheden en kennis die tijdens dit proces is opgedaan moeten deze goed geborgd worden. Geconcludeerd wordt dat dit moment nog niet het geval is. In het onderzoek kwamen verschillende interne en externe signalen hierover aan het licht. Interne collega's kijken afwachtend hoe er nu verder wordt om gegaan met de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is volgens een aantal geïnterviewden nu niet het leidende document bij provinciale beleidsvorming, wat van tevoren was bedacht. Het gedeelde gevoel is dat het is stilgevallen, terwijl er een aantal proceselementen die positief gewaardeerd worden en inzetbaar zijn voor andere trajecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de megamatrix (integraal werken) en de ruimte om externen een rol te laten spelen. Er wordt vanuit de directie Beleid met name naar het MT Beleid gekeken, maar ook naar de regiomanagers en de directie. Van met name het MT Beleid wordt door interne medewerkers verwacht dat zij zich als 'hoeder' van de Omgevingsvisie gedragen. Het gaat dan niet alleen om de inhoud van de visie zelf, maar juist ook om het integraal en opgavegericht werken wat voortvloeit uit het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Voor de proceselementen geldt dat deze geborgd kunnen worden door zowel de communities of practice als het MT Beleid, met ondersteuning van het team Borging Omgevingsvisie.

Extern is dit signaal nog sterker, men is benieuwd naar hoe de Omgevingsvisie nu verder in uitvoering wordt gebracht, maar óók hoe de provincie nu verder gaat met de vernieuwende werkwijze van dit project. Met de werkwijze van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een toon gezet waar veel extern betrokkenen blij van zijn geworden. Er wordt van de provincie verwacht, of eigenlijk ook gehoopt, dat ze deze manier van werken door gaat zetten.



Geïnterviewden geven aan dat het nu stil is vanuit de provincie, terwijl er sprake is van momentum. De provincie zou moeten tonen dat deze goede samenwerking niet eenmalig was en dat zij haar partners vertrouwt door verder te gaan op de ingeslagen weg. Dit kan door de -in de Omgevingsvisie genoemde- programma's en agenda's vorm te gaan geven op dezelfde open procesmatige manier. Zo transparant als het proces van de totstandkoming was uitgelijnd, zo stil is het nu volgens de geïnterviewden. De verschillende regio's, maar ook organisaties, wachten op initiatief van de provincie hierin. Vanuit de gedachte van co-creatie zou het ideaal zijn als andere partijen ook initiatief zouden nemen, maar kennelijk is er nog niet genoeg vertrouwen in elkaar om dit te proberen. Om als betrouwbare partner met de regio verder te gaan is het belangrijk dat de provinciale organisatie doorgaat op de ingeslagen weg en de 'luiken open houdt'.

Aanbevelingen

- Denk van tevoren na over borging van zowel inhoud als proceselementen. Zo transparant als het proces van tevoren is uitgelijnd, zo zou dat ook voor de borging moeten gelden. Dit geldt niet alleen richting de interne provinciale organisatie, maar ook vooral daarbuiten. Je schept verwachtingen door veel mensen te betrekken, die verwachten dan vervolgens ook wat van het vervolg. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het maken van (proces) afspraken met regio's.
- Zet het team of de persoon dat/die gaat zorgdragen voor de borging al tijdens het proces aan het werk. Zo kan het netwerk worden overgedragen en zijn de juiste contacten meteen gelegd.
- Van verschillende groepen binnen de provinciale organisatie wordt een actieve rol verwacht in de borging van dit soort processen. Dat geldt nadrukkelijk voor het MT van de directie Beleid, maar ook voor de directie en de regiomanagers. Binnen de provinciale organisatie wordt naar deze groepen gekeken. Afhankelijk van het gevolgde proces is een randvoorwaarde voor succesvolle borging binnen directie Beleid dat het MT de lead neemt.
- Onder leiding van het MT Beleid kunnen succesvolle elementen van dit proces worden ondergebracht bij het burgerparticipatieteam en de communities of practice ten aanzien van proces- en programmamanagement. De borging van de Omgevingsvisie betekent in dit geval namelijk ook de borging van een andere manier van werken. Het MT Beleid kan de Omgevingsvisie als hulpmiddel gebruiken op elementen zoals de integraliteit en het opgavegericht werken te sturen.

11.5 Aanvullende aanbevelingen

Naast de bovenstaande aanbevelingen is er nog een aantal organisatorische aanbevelingen waar de provincie in toekomstige processen haar voordeel mee kan doen. Sommige lijken wellicht voor de hand liggend, maar we hebben tijdens het onderzoek gemerkt dat het goed is om deze zaken toch expliciet te maken.

- Er is nu een wisselend beeld van de geïnterviewden en wat ongemak aan beide kanten over de veel gemaakte geografische indeling tussen MRA en NHN. De provincie kan explicieter zijn over het waarom van deze tweedeling tijdens een proces. Het is goed om dit niet

automatisch te doen in trajecten van de provincie. Wellicht kan er gekeken worden vanuit de verschillende opgaven om verbanden te leggen, in plaats van een geografische indeling. Maak hierin steeds een bewuste keuze.

- Kijk bij andere processen of de methodologie van de megamatrix ingezet kan worden. De megamatrix werd als middel gewaardeerd. Dit middel om de integraliteit en de wisselwerking tussen de opgaven inzichtelijk te maken is goed om in te zetten als er meerdere sectoroverstijgende vraagstukken aan de orde zijn.
- Overweeg bij een groot project of proces, of een project of proces waarin veel externen betrokken zijn, een duo-projectleiderschap. Het vergroot de kans om deadlines te halen en zorgt ervoor dat er altijd iemand aanspreekbaar en bereikbaar is.
- Voor de hand liggend, maar daarom niet minder belangrijk: volg de onlangs vastgestelde regels rondom opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Deze regels kunnen in theorie helpen om dit in vervolg processen te verbeteren. Bijvoorbeeld de regels over de inzet van een stuurgroep en het niet meer aanstellen van een gedelegeerd opdrachtgever. Deze regels moeten dan echter wel bekend en helder zijn en worden nageleefd door alle partijen. Ook als rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn moet je er tijdens het proces alert op blijven en elkaar er op durven aanspreken als zaken niet lopen zoals gepland. Opdrachtgever- en opdrachtnemers hebben elkaar nodig tijdens een proces, dat komt zowel de professionaliteit van het proces als het eindproduct ten goede. Daarbij hoort een vastgesteld opdrachtformulier (canvas of intake).
- Bouw bij dit soort langdurige processen (langer dan een jaar) een paar reflectie-momenten in, waarin je de verwachtingen over en weer toetst. Dit geldt zowel binnen de projectgroep als de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.
- Zoek praktische oplossingen voor werkfaciliteiten, met inachtneming van dataveiligheid, om samen met externen écht gezamenlijk aan documenten te kunnen werken. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van fysieke ruimtes om samen met externen aan de slag te kunnen.
- Zorg ervoor dat externe medewerkers beschikking hebben over een toegangspas of zich makkelijk aan kunnen melden, zodat ze niet steeds 'opgehaald' hoeven te worden.

12. Bijlagen

- 1- Tabel beantwoording onderzoeksvragen
- 2- Processchets
- 3- Lijst met geïnterviewde personen
- 4- Lijst met geraadpleegde bronnen
- 5- Sessies en enquêtes
- 6- Lijst met deelnemers aan de begeleidingscommissie
- 7- Provinciale regels Opdrachtgever/Opdrachtnemerschap

1. Tabel beantwoording onderzoeksvragen

Algemene onderzoeksvragen	
Op welke wijze heeft het proces van totstandkoming vorm gekregen (intern, extern, ambtelijk, bestuurlijk)	Hfst 2 en bijlage 2
Welke criteria hebben van tevoren ten grondslag gelegen aan het proces, en in hoeverre zijn deze gedurende het proces veranderd?	Hfst 2 en bijlage 2
Wat waren de vernieuwende (participatie) elementen in het proces?	Hfst 3.9
Wie heeft gestuurd op het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie? En heeft deze manier van sturing voldoende ruimte geboden voor vernieuwing in het proces?	Hfst 3.2
Wat zijn verrassingen in het proces geweest? Waar lagen de grootste uitdagingen en hoe is daar mee omgegaan?	Hfst 3
Is er tijdens het proces voldoende ruimte geweest om tegengestelde belangen met elkaar (zowel in- als extern) te onderzoeken, en waar heeft dat toe geleid?	Hfst 3
Sluiten de gevolgde acties binnen het proces van de totstandkoming voldoende aan bij Samen Noord-Holland en de geest van de omgevingswet?	Hfst 5.3
Onderzoeksvragen ambtelijk proces	
Is er sprake geweest van zelfreflectie tijdens de verschillende fases van het proces, en zo ja op welke manier? Heeft deze reflectie bijgedragen aan eventuele bijstellingen tijdens het proces?	Hfst 3.2, 3.3, en 3.8
Welke afspraken en activiteiten zijn ingezet om te zorgen dat men tijdens het proces scherp op het eindresultaat en het proces is gebleven?	Hfst 3.3-3.5
Wie zaten er in de projectorganisatie? Wat hebben deze mensen bijgedragen aan het proces? Waren er veel (personele) wisselingen gedurende het proces?	Hfst 2 en bijlage 2
Welke acties heeft de projectorganisatie ondernomen om te zorgen voor brede ambtelijke betrokkenheid en integraliteit, vooraf en gedurende het proces? Heeft dat geleid tot een breed gevoeld draagvlak?	Hfst 3.8
Op welke wijze en op welke momenten in het proces zijn externe partijen betrokken? Uit welke elementen bestond het participatieproces?	Hfst 3.6, 3.8 en 3.9
Welk proces hebben de meeschrijvers doorlopen en wat heeft dit opgeleverd? Hoe veel en hoe vaak zijn ze gevraagd mee te doen? En lag dit in hun lijn der verwachting?	Hfst 3.6
Op welke manier zijn GS en PS betrokken geweest bij de totstandkoming van deze visie?	Hfst 2, 3.8 en 3.9 en bijlage 2.
Onderzoeksvragen proces met externen	

Op welke momenten en hoe zijn de meeschrijvers gevraagd mee te schrijven? Zijn ze tijdig betrokken bij het proces om van meerwaarde te kunnen zijn? Hadden ze voldoende tijd om te reageren op vragen en conceptteksten die aan hen werden voorgelegd?	Hfst 3.1, 3.4-3.8
Lag het gevolgde proces in de lijn der verwachting van de meeschrijvers?	Hfst 3.1, 3.4-3.8
Hebben de meeschrijvers de inhoudelijke ondersteuning gekregen van de provincie die zij verwachten?	Hfst 3.1, 3.4-3.8
In hoeverre hebben meeschrijvers op eigen titel of als vertegenwoordiger van een achterban geacteerd? En zo ja, hoe hebben ze de achterban betrokken?	Hfst 3.1, 3.4-3.8
In hoeverre hebben meeschrijvers op eigen titel of als vertegenwoordiger van een achterban geacteerd? En zo ja, hoe hebben ze de achterban betrokken?	Hfst 3.1, 3.4-3.8
Wat vinden de betrokken partijen van de rol van de provincie Noord-Holland in het proces van participatie? Hebben ze zich betrokken gevoeld in de verschillende fases? Tot welk draagvlak heeft dit proces met externen geleid?	Hfst 3.8 en 3.9
Onderzoeksvragen bestuurlijk proces	
Op welke manier zijn GS en PS betrokken geweest bij de totstandkoming van deze visie?	Hfst 2, 3.8 en 3.9 en bijlage 2.
Welke elementen zijn er in het proces als nieuw ervaren met betrekking tot de totstandkoming van de Omgevingsvisie?	Hfst 3.9
Wat zijn – in het kader van de politieke en bestuurlijke rollen- de ervaringen van GS en PS rondom deze nieuwe elementen van het proces?	Hfst 2, 3.8 en 3.9
Wat heeft wel en wat heeft niet goed gewerkt?	Hfst 3

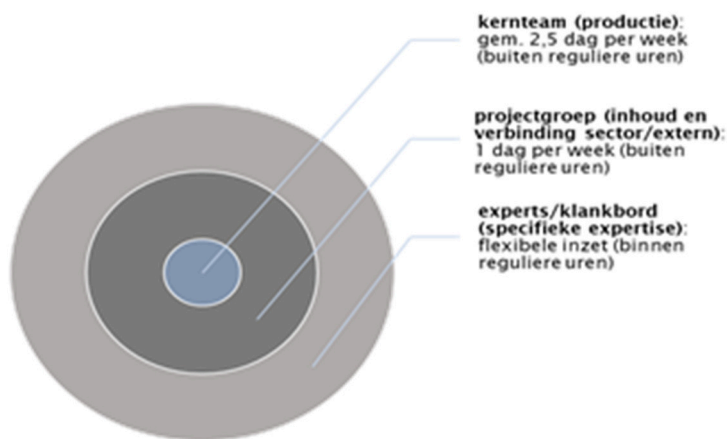
2. Processchets

2.1. Fase 0

In 2015 is vanuit het programmaplan implementatie Omgevingswet een eerste aanzet gedaan om te komen tot een procesvoorstel voor de totstandkoming van een provinciale Omgevingsvisie. Gezien de verbondenheid tussen Omgevingswet en de Omgevingsvisie is besloten om voor beide een apart programma op te richten, maar deze te laten vallen onder de vlag van één stuurgroep. Het voorzitterschap van de stuurgroep en het ambtelijk opdrachtgeverschap zijn in één hand bij de directeur Beleid belegd.²⁸

Vanaf het voorjaar 2015 is begonnen met een kwartiermakersfase voor de totstandkoming van een provinciale Omgevingsvisie. Deze fase stond in het teken van zoeken naar een juiste insteek: er werd in eerste instantie gedacht dat de totstandkoming van een Omgevingsvisie 'business as usual' zou zijn. De eerste maanden was het idee om het proces niet te zwaar aan te zetten. Tijdens deze fase is er veel overleg gevoerd binnen zowel de ambtelijke als de bestuurlijke provinciale organisatie. In de loop van de tijd veranderde dit inzicht en in het najaar van 2015 was duidelijk dat de totstandkoming van de Omgevingsvisie een ander soort proces zou vergen van de provinciale organisatie. Dit heeft geleid tot een aantal inhoudelijke procesmatige keuzes die onder ander zijn verwerkt in de Startnotie Omgevingsvisie NH2015. Deze is door PS vastgesteld op 23 mei 2016 en markeert het formele begin van het proces van de totstandkoming Omgevingsvisie. In deze notitie wordt de ambitie en reikwijdte van de provinciale Omgevingsvisie alsmede de voorgenomen aanpak voor het proces van de totstandkoming van deze visie beschreven.²⁹

Het kwartiermakersteam Omgevingsvisie is vanaf dit moment omgevormd naar een kernteam wat de verdere ontwikkeling van de Omgevingsvisie heeft getrokken. De projectorganisatie is als volgt ingericht:



Tijdens deze fase bestaan zowel het kernteam als de projectgroep uit interne medewerkers van de provincie Noord-Holland. Bij de inzet van experts gaat het om specifieke kennisvelden binnen de provinciale organisatie bijvoorbeeld; burgerparticipatie, MER, juridische zaken.³⁰

2.2 Fase 1 Verkenning NH2050

Deze fase is beschreven als 'we gaan erop uit'. Het idee was dat trends, ontwikkelingen en opgaven die samenhangen met de Omgevingswet niet alleen gelden voor de provincie, maar ook voor

²⁸ Programmaplan implementatie Omgevingswet, Anne de Rooij, 23 november 2015

²⁹ Oplegmemorandum voortgang Omgevingsvisie, 14 april 2016 en Startnotitie Omgevingsvisie NH 2050 mei 2016, p 7 en 19.

³⁰ Voorstel projectorganisatie Omgevingsvisie (april 2016-september 2018)

iedereen die betrokken is bij de fysieke leefomgeving in Noord-Holland. Daarom is ervoor gekozen om in deze fase uit te gaan van een co-creatieve aanpak. Onderdeel van deze aanpak waren:

- 25 gesprekken met experts van verschillende terreinen.³¹
- expertsessies met deskundigen rond thema's uit de fysieke leefomgeving
- expertsessies met Gedeputeerde en Provinciale Staten
- twee gemeentelijke sessies voor de regionale inkleuring van de trends en ontwikkelingen, waarbij er een tweedeling is gemaakt tussen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en Noord-Holland Noord (NHN)
- congres met trendwachers, experts, bestuurders, raads- en statenleden, ambtenaren, bedrijfsleven en belangenorganisaties
- literatuurstudie van actuele publicaties.³²

Deze verkennende fase heeft geleid tot de Verkenningen NH 2050. Om verdere uitwerking aan de co-creatie te geven is het document opgesteld door het provinciale kernteam en de integrale projectgroep, waar behalve adviseurs van de provincie, ook veel mensen van andere organisaties (zoals gemeenten en waterschappen) in zaten.³³ Vanwege het karakter van deze Verkenningen is het document niet vastgesteld in GS of PS. Het document Verkenningen NH2050 is besproken in de Statencommissie en gaf Statenleden de mogelijkheid om GS aandachtspunten voor het vervolg mee te geven.

In de volgende fase zijn de Verkenningen NH2050 als referentiekader gebruikt.

2.3 Fase 2 Koers NH 2050

De koersfase bestond uit een intensief traject met een participatiecampagne gericht op professionele stakeholders en de inwoners van de provincie Noord-Holland. Deze participatiecampagne bestond uit zes Huiskamergesprekken waarin bewoners, experts en politici in gesprek zijn gegaan over belangrijke thema's voor de fysieke leefomgeving.³⁴ Ook twee panelonderzoeken³⁵, sessies met belangenorganisaties, stands op Sail Den Helder en Bevrijdingspop en een facebookcampagne³⁶ maakten hier deel van uit.

Verder zijn er in deze fase zeven sessies op verschillende ruimtelijke thema's geweest met vertegenwoordigers van allerlei belangenorganisaties.³⁷ In deze fase zijn er ook weer gemeentelijke sessies georganiseerd. Ook deze keer waren de gemeentelijke sessies opgesplitst in MRA en NHN. De eerste sessies bestonden uit de zogenaamde wensfase waarbij gemeenten en regio's konden pitchten en afgeven wat de kwaliteiten van het betreffende gebied zijn en wat ze inhoudelijk graag terug zouden willen zien in de provinciale Omgevingsvisie. In de confrontatie fase zijn vervolgens aan de hand van drie verhaallijnen en de input van de belangenorganisaties de opgaven in relatie tot elkaar bekeken.³⁸ Daarnaast zijn er in de koersfase twee werkcongressen georganiseerd, een ambtelijke en een bestuurlijke³⁹.

Op basis van deze bijeenkomsten en sessies is door het kernteam en de projectgroep eerst een document opgesteld wat als hulpmiddel diende voor het debat in PS van 9 oktober 2017: 'Discussiedocument: drie verhaallijnen op weg naar de Koers NH2050'. De titel verradt het al, daarvoor zijn de eerder genoemde drie verhaallijnen uitgewerkt met de eerder opgehaalde input. Deze verhaallijnen zijn opgesteld met elk een andere invalshoek waarmee werd gekeken naar de samenhang van de provinciale opgaven. Dit was de eerste keer in het proces dat het over de inhoudelijke keuzes van de provincie ging.

³¹ Verslagen 1 op 1 gesprekken: Verkenning – Omgevingsvisie NH 2050, november 2016

³² Verkenningen NH2050 en interviewverslagen.

³³ Verkenningen NH2050

³⁴ Verslagen Huiskamergesprekken, juni 2017

³⁵ Een surveyonderzoek met 1586 respondenten uitgevoerd door Anker Solutions. Resultaten staan in het eindrapport publieksonderzoek Noord-Holland, februari 2017.

³⁶ Het gaat om een facebookcampagne 'Jouw Noord-Holland' waarmee 768.081 unieke bezoekers zijn bereikt die op verschillende thema's uit het fysieke domein hebben gereageerd en gediscussieerd. Rapportage Facebook Jouw Noord-Holland.

³⁷ Verslagen sessies belangenorganisaties, juli 2017

³⁸ Verslagen sessies gemeenten, juli 2017

³⁹ Verslagen werkconferentie en bestuurlijk congres.

De bespreking in PS is anders ingestoken dan gebruikelijk is met dit soort visie-trajecten. Het debat bestond uit twee termijnen. In de eerste termijn heeft elke fractie het eigen provinciale toekomst verhaal gepitcht. In de tweede termijn van het debat zijn 44 moties ingediend. GS hebben voor deze moties een preadvies gemaakt. De moties met een positief advies zijn vervolgens ingetrokken met het idee dat deze toch zouden belanden in het koersdocument. Zes andere moties zijn wel aangenomen. De rode draden uit de verhalen van de fracties, de aangenomen moties en de moties met positief advies van GS hebben samen met de aangenomen amendementen van de PS-bespreking op 18 december 2017 de basis gevormd voor Koers NH2050.⁴⁰

Het koersdocument is geschreven door de projectgroep onder redactie van het provinciale kernteam. Ook in deze fase zaten er veel (dezelfde) vertegenwoordigers van andere overheden in de projectgroep. De Koers NH2050 vormt het vertrekpunt voor het opstellen van de Ontwerp-Omgevingsvisie.

2.4 Fase 3 Visie concept NH 2050

In de derde fase zijn de ambities uit de koersfase vertaald naar een aantal ontwikkelprincipes die richting en ruimte geven aan de toekomstige ontwikkelingen van de leefomgeving in Noord-Holland. Op basis van deze ontwikkelprincipes is het concept Ontwerp-Omgevingsvisie opgesteld. Tijdens deze derde fase in het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie liep de publiekscampagne op facebook door. Ook tijdens het komen tot een concept-visie NH 2050 zijn er weer een aantal gemeentesessies gehouden (zowel in de MRA als in NHN⁴¹). Ook is er gesproken met verschillende stakeholders. In deze fase is er een bestuurlijk congres georganiseerd waar behalve burgemeesters en wethouders ook raads- en statenleden welkom waren. Aan het ambtelijk werkcongres, dat een week later plaatsvond hebben vertegenwoordigers van gemeenten, veiligheidsregio's en waterschappen deelgenomen.

Bij het opstellen van de conceptvisie is wederom de projectgroep bestaande uit verschillende vertegenwoordigers van andere overheden en provinciale adviseurs nauw betrokken. De eindredactie bestond uit het kernteam.

Gedurende het proces is er gelijktijdig gewerkt aan een milieueffectrapportage (MER). Deze PlanMER is tegelijkertijd met de Ontwerp-Omgevingsvisie NH 2050 ter inzage gelegd.⁴² Voor de ter inzage legging hebben Provinciale Staten nog twee participatiebijeenkomsten gehouden voor gemeenteraadsleden en leden van de waterschappen.

2.5 Fase 4 Visie besluit NH 2050

In de vierde en laatste stap is de concept-visie ter inzage gelegd. Iedereen heeft vervolgens door middel van een zienswijze een reactie kunnen geven op het provinciale ontwerp. De reactietijd besloeg zes weken en viel deels in het reces.

Alle zienswijzen zijn in een Nota van beantwoording beantwoord door het kernteam van de provincie.⁴³ De projectgroep is logischerwijs niet betrokken bij de Nota van beantwoording. Provinciale Staten hebben op 19 november 2018 de definitieve Omgevingsvisie NH 2050 vastgesteld. Dat was de laatste stap in het proces rondom de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

⁴⁰ Koers NH2050 en interviewverslagen.

⁴¹ Verantwoordingsdocument naar aanleiding van de MER, 9 januari 2018

⁴² Ontwerp- Omgevingsvisie NH2050

⁴³ Omgevingsvisie NH2050

3. Lijst met geïnterviewde personen

1. **Herman Schartman**
Directeur Beleid provincie Noord-Holland
2. **Bregje van Beekvelt**
Sectormanager Omgevingsbeleid, provincie Noord-Holland
3. **Ton Bossink**
Projectleider Omgevingsvisie
4. **Michiel de Graef**
Projectleider Omgevingsvisie
5. **Sanne Ruijs**
Projectleider Omgevingsverordening
6. **John Arkes**
Sectormanager integrale opgaven en transitie
7. **André van Eijk**
Lid kernteam Omgevingsvisie, hoofdredacteur Omgevingsvisie en beleidsadviseur RO provincie Noord-Holland
8. **Harry van der Pijl**
Beleidsadviseur mobiliteit provincie Noord-Holland
9. **Mira Heesakkers**
Beleidsadviseur groen provincie Noord-Holland
10. **Erik Vos**
Regio-coördinator West-Friesland, gemeente Hoorn
11. **Lutine de Boer**
Regio-coördinator Alkmaar en Noord-Holland Noord, gemeente Alkmaar
12. **Marisse Boegheim en Erwin de Groot**
Beleidsadviseur Waternet en beleidsadviseur Hoogheemraadschap Rijnland
13. **Christiaan van Zanten**
Programma-coördinator Ruimte en Mobiliteit van de regio G&V
14. **Jan Paasman**
Programmamanager de Kop Werkt, gemeente Schagen
15. **Petra Tiel**
Belangenbehartiger VNO-NCW voor Noord-Holland
16. **Peter Bals en Maaïke van Nimwegen**
Planoloog brandweer Amsterdam-Amstelland en zijn opvolger

17. **David Bosch**

Lid kernteam Omgevingsvisie, communicatie adviseur bureau Buhrs

18. **Joke Geldhof**

Oud gedeputeerde provincie Noord-Holland

19. **Cees Loggen**

Gedeputeerde provincie Noord-Holland

20. **Ben Tap**

Oud wethouder gemeente Hoorn

21. **Jelle Beemsterboer en Marjolijn van Erkelens**

Wethouder gemeenten Schagen en beleidsadviseur gemeente Schagen

22. **Paul Slettenhaar**

Wethouder Castricum en voormalig lid Provinciale Staten Noord-Holland

23. **Amélie Strens**

Lid Provinciale Staten Noord-Holland

24. Daarnaast zijn nog twee herhaalinterviews gehouden met beide projectleiders: **Ton Bossink** en **Michiel de Graef** en de tweede vond plaats met de opdrachtgever en gedelegeerd opdrachtgever: **Bregje van Beekvelt** en **Herman Schartman**.

25. Met **Paul Chorus**, **Paul Lensink**, **Jeanôt van Belkom** en **Peter-Paul Horck** (allen Provincie Noord-Holland) zijn korte koffieautomaat-interviews gehouden om een aantal vragen te toetsen.

4. Lijst met geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde literatuur

- Co-opting Customer Competence. Harvard Business Review 78, Prahalad, C., & Ramaswamy, V. (2000) p. 79-90
- Draagvlak en draagkracht, besturen van complexe vraagstukken met procesmanagement, Kolk G., & Dries M.J. (2015).
- Draagvlak nader bekeken, een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief, Boedeltje M., & de Graaf L. (2004)
- Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to CoProduction, Alford, J. (2009).
- Handboek strategisch omgevingsmanagement, Paul R. & Wesselink M. (2010).
- The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Osborne S. (2010).
- Procesmanagement, de Bruijn H., ten Heuvelhof E. & in 't Veld R. (2013).

Geraadpleegde beleidsstukken

- Advies Burgerpanel, mei 2017
- Co-creatie bij overheid: experimenteer met beleid: TNO-rapport, De Koning, N., & van den Broek, T. (2011).
- Eindrapportage publieksonderzoek provincie Noord-Holland, Anker Solutions, mei 2018
- GS, PS en burgerparticipatie, mei 2017
- Houtskoolschets directie Beleid, 2016 https://prezi.com/ta9l5jwtao0/edit/#179_171997920
- Implementatie Omgevingsvisie, december 2018
- Koers NH2050
- Lessen voor een betere omgevingsvisie, sector Onderzoek&Informatie
- Omgevingsvisie NH2050
- Ontwerp- Omgevingsvisie NH2050
- Oplegmemo voortgang Omgevingsvisie, stuurgroep 14 april 2016
- Participatie- en communicatieplan Omgevingsvisie NH 2050, augustus 2016
- Programmaplan implementatie Omgevingswet, 23 november 2015
- Rapportage Facebook Jouw Noord-Holland, juli 2017
- Startnotitie Omgevingsvisie NH2050, mei 2016
- Successen en lessen van burgerparticipatie, gemeente Apeldoorn, maart 2019
- Surveyonderzoek met 1586 respondenten uitgevoerd door Anker Solutions. Resultaten staan in het eindrapport publieksonderzoek Noord-Holland, februari 2017
- Verantwoordingsdocument naar aanleiding van de MER, 9 januari 2018
- Verkenningen NH2050
- Verslagen 'De huiskamers van Noord-Holland', juni 2017
- Verslagen sessies belangenorganisaties, juli 2017
- Verslagen sessies gemeenten, juli 2017
- Verslagen werkconferentie en bestuurlijk congres, koersfase zomer 2017
- Verslagen 1 op 1 gesprekken: Verkenning – Omgevingsvisie NH 2050, november 2016
- Voorstel projectorganisatie Omgevingsvisie, april 2016-september 2018

En de volgende websites en andere bronnen

- Co-creatie werk in uitvoering, een onderzoek naar co-creatie in de context van de vorming van provinciale omgevingsvisies, masterscriptie van Rijsingen I., december 2015
- Co-creatie is geen vanzelfsprekend samenspel, Voorberg, W.
<https://www.socialevraagstukken.nl/co-creatie-is-geen-vanzelfsprekend-samenspel/>
- Evaluatie naar de samenwerking tussen provincie en gemeenten tijdens de verkenningsfase van de Omgevingsvisie NH2050, Stageonderzoek, Jasper Lommerse, 2019.
- Gesprekken Jasper Lommerse over zijn stageonderzoek 21 juni 2019 en 8 juli 2019
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- https://plein.noord-holland.nl/Mijn_organisatie/Burger_participatie/Wat_is_burgerparticipatie
- Orde in de Chaos: 6 voordelen van complete co-creatie, Jansen & Pieters, 2013.
<https://www.frankwatching.com/archive/2013/11/04/orde-in-de-chaos-6-voordelen-van-complete-cocreatie/>

NB. De gebruikte beelden zijn gemaakt op basis van dit rapport gemaakt door getekendverslag.nl. De rechten berusten bij de provincie Noord-Holland en getekendverslag.nl

5. Sessies en enquêtes

Twee in het kader van het onderzoek georganiseerde inhoudelijke sessies

1. Bijeenkomst ophaalden beelden inclusief een individuele vragenlijst.
Aanwezig: Bart van Leeuwen (kernteam), Jeanôt van Belkom (schil rond projectgroep), Caroline Smook (regiomanager), Geert Haenen (projectgroep), Edwin Rem (projectgroep), Lousanne Kaal (alleen individuele vragenlijst, regiomanager).
Moderator: Esther de Winter
2. Spiegelbijeenkomst waarbij de opgehaalde beelden van buiten de provincie werden gespiegeld bij de interne organisaties.
Aanwezig: Robert Sabée, Jeanôt van Belkom, Caroline Smook, Anne Weike Noorman en Geert Haenen.
Moderator: Esther de Winter

Enquêtes

1. Enquête uitgezet onder ongeveer 400 betrokken bij de totstandkoming van de Provinciale Omgevingsvisie. Waaronder; experts, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, kennisinstellingen en mede-overheden. N=115
2. Enquête uitgezet via de griffie naar alle fractiemedewerkers voor betrokken (oud) Statenleden en met name leden van de Commissie RWI. N=12

Overige gesprekken en bijeenkomsten

1. **Anne de Rooij** over de opdrachtformulering en haar ervaringen, april 2019
2. **Guus van den Bosch** over de nieuwe spelregels van opdrachtgeverschap, oktober 2019
3. **Maaïke Kamps** over burgerparticipatie bij de Provincie Noord-Holland, januari 2020
4. **Innovatiecafé Omgevingsvisie**, onder leiding van Alexandra Brinkman en Sanne Ruijs, juni 2019
5. **Presentatie Daden**, april 2019

6. Lijst met deelnemers aan de begeleidingscommissie

- Bregje van Beekvelt, manager Omgevingsbeleid en gelegeerd opdrachtgever Omgevingsvisie.
- Gerben Biermann, manager Groen.
- Jelle Rinzema, coördinator integriteit en strategisch adviseur.
- Michiel de Graef, plaatsvervangend sectormanager Regionale Economie en Erfgoed en opdrachtnemer Omgevingsvisie.

Spelregels intern opdrachtgeverschap

De provincie professionaliseert de aanpak van projecten, programma's en processen. Daarvoor werken we onder meer aan goed intern opdrachtgeverschap. Maar wat is dat eigenlijk, goed opdrachtgeverschap? Wat houdt de rol 'opdrachtgever' in, en welke spelregels willen we afspreken over de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?

Dit stuk biedt een bondig overzicht hiervoor. Het perspectief van Directie Beleid is als vertrekpunt genomen, waarbij het streven is geweest deze spelregels zodanig te formuleren dat ze ook voor B&U en CZ goed toepasbaar zijn.

Introductie: de rollen

Rollen die belangrijk zijn in relatie tot opdrachtgeverschap: **Verantwoordelijkheid en taken**

De opdrachtgever

V stelt de kaders van de opdracht vast.
V verantwoordelijk voor afstemming met collega-opdrachtgevers over gezamenlijke of aanpalende vraagstukken
T is een strategisch sparringpartner van de opdrachtnemer.
T zorgt voor afstemming met andere (bijv. externe) opdrachtgevers, in stuurgroep of anders.
T zorgt bij afronding van de opdracht voor overdracht van het resultaat aan de organisatie.

De opdrachtnemer

V realiseert de opdracht binnen de gestelde kaders.
T werkt als projectleider of programmamanager, ontwikkelt een aanpak, stuurt het team aan.
T adviseert over de opdracht en de kaders ervan.
T rapporteert aan de opdrachtgever over de voortgang.
T is, waar van toepassing, budgethouder of budgetbeheerder en zorgt voor begroting en verantwoording.

De lijnmanager

V zorgt voor het personeelsbeleid.
T stelt mensen beschikbaar voor de opdracht.

De regiomanager

V zorgt voor inbreng van lokale, regionale en provincie-brede belangen
T adviseert over invulling en uitvoering van de opdracht

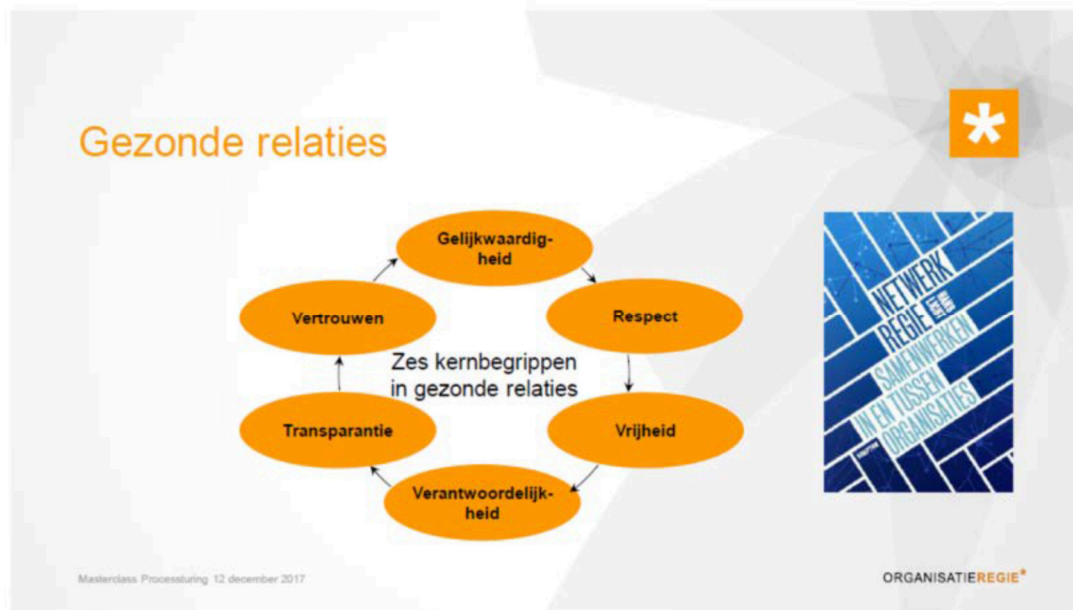
De 'eigenaar'

V initieert en prioriteert de opdrachten en zorgt voor implementatie
T stelt opdrachtgever aan
T beslist bij escalatie

De bestuurlijk opdrachtgever

V zorgt voor bestuurlijke en politieke afstemming
T overlegt met opdrachtnemer en opdrachtgever over bestuurlijke wens

Belangrijk in het samenspel tussen de genoemde ambtelijke rollen: ze worden vanuit gelijkwaardigheid ingevuld. Dit draagt bij aan gezonde relaties tussen de rolhouders. Zie bijgaand plaatje van Hans Licht.



Spelregels voor goed opdrachtgeverschap

Bij de start van een opdracht

Kenmerken van de opdrachtgever

- Er is 1 opdrachtgever. Deze wordt benoemd door de eigenaar, zijnde de directeur.
- De opdrachtgever is lid van het MT. Hij/zij is opdrachtgever namens het MT, niet als sectormanager.
- De opdrachtgever heeft commitment met het onderwerp en heeft voldoende tijd om als opdrachtgever te fungeren.

Samenspel opdrachtgever en opdrachtnemer

- Opdrachtgever en opdrachtnemer gaan met elkaar in gesprek over het vaststellen van de opdracht. De opdrachtgever geeft het doel, de resultaten en de kaders aan; de opdrachtnemer adviseert hierover. *Voorgestelde werkvorm: maak gebruik van het opdrachtcanvas*
- Opdrachtgever en opdrachtnemer maken afspraken over onderlinge afstemming en over de wijze waarop de opdrachtnemer rapporteert over de voortgang (vorm, frequentie).
- De opdracht start pas op het moment dat de opdracht is vastgesteld.

Specifieke aandachtspunten voor de opdrachtgever

- Bij externe samenwerking wordt altijd een ambtelijke stuurgroep ingericht.
- Het inrichten van een stuurgroep is een verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Doel van de stuurgroep is het helpen van de opdrachtgever bij het halen van het resultaat.

Tijdens de uitvoering van de opdracht

Samenspel opdrachtgever en opdrachtnemer

- Opdrachtgever en opdrachtnemer hebben regelmatig contact over de opdracht. Ze zijn voldoende beschikbaar voor elkaar.
- De opdrachtnemer rapporteert aan de opdrachtgever, niet aan de lijnmanager of eigenaar.
- Opdrachtgever en opdrachtnemer herijken periodiek de opdracht. Ze bepalen in hoeverre 'scope', 'tijd' en/of 'geld' bijgesteld moeten worden.
- Wijzigingen worden altijd vastgelegd.
- Als opdrachtgever en opdrachtnemer het niet eens worden over een wijziging van de opdracht, leggen ze de situatie voor aan de eigenaar. De eigenaar besluit.

Specifieke aandachtspunten voor de opdrachtgever

- De opdrachtgever borgt de context waarbinnen de opdrachtnemer de opdracht kan uitvoeren.
- De opdrachtgever organiseert indien gewenst bijeenkomsten van de stuurgroep of andere overlegverbanden die nodig zijn voor interne afstemming

Tijdens de afronding van de opdracht

Samenspel opdrachtgever en opdrachtnemer

- Opdrachtgever en opdrachtnemer zorgen samen voor expliciete afronding van de opdracht, bijvoorbeeld door een bijeenkomst te organiseren die het einde markeert.

Specifieke aandachtspunten voor de opdrachtgever

- De opdrachtgever brengt de resultaten over aan de eigenaar.