

Evaluatie uitvoering PMP/PWP provincie Noord Brabant

“Plannen is goed, uitvoeren is beter”



Samenstellers:
George Postma
Sylvana Rikkert

Ons kenmerk: A15PNB-002
17 maart 2015

Provincie Noord Brabant, Michèle Klaverdijk

Evaluatie uitvoering PMP/PWP provincie Noord Brabant

Plannen is goed, uitvoeren is beter

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Scope en doel.....	1
1.2 Hoofdvragen en analysekader	1
2 Resultaten.....	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Rol pakken	3
2.3 Co-creatie.....	4
2.4 Communicatie over wat men kan verwachten van de provincie.....	6
2.5 Integraal werken	7
2.6 Tot slot	9
3 Doorkijk PMWP	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Aandachtspunten PMWP.....	10

Bijlagen: 1 t/m 3: blz. 12 t/m 15

1 Inleiding

1.1 Scope en doel

In dit rapport evalueert de uitvoering van het “Provinciaal waterplan Noord-Brabant 2010-2015 (PWP)” en het “Provinciaal milieuplan 2012-2015 (PMP)”. Beide plannen gaan per 2016 op in het Provinciaal milieu- en waterplan Noord-Brabant (PMWP). Het doel van deze evaluatie is om leerpunten over de uitvoering en de uitvoeringsstrategie van PMP en PWP mee te nemen in het PMWP en de uitvoering daarvan.

Op het moment van schrijven lopen nog twee andere evaluaties. Royal Haskoning evalueert de mate waarin de provincie de voorgenomen acties op basis van het PWP heeft uitgevoerd en Telos evalueert de mate waarin de doelen en de acties van het PMP zijn gerealiseerd. Een eerste voorzichtige conclusie, op basis van de voorlopige onderzoeksgegevens van Haskoning, is dat de acties uit het PWP voor 90% zijn gerealiseerd. De evaluatie van Telos sluit aan bij de eerdere tussentijdse evaluatie. Naar verwachting zal de conclusie zijn dat de doelen van het PMP worden gehaald. Dat zijn positieve resultaten. Dit onderzoek heeft een andere insteek. Het focust op de toegevoegde waarde van de manier waarop de provincie de uitvoering van de plannen ter hand heeft genomen. Scherp gesteld: zijn de resultaten dankzij of ondanks de gehanteerde uitvoeringsstrategie van de provincie bereikt. De uitkomsten van dit onderzoek zijn dus van een andere aard en zijn er op gericht om leerpunten te vinden voor “plannen” en “uitvoering”. De partners¹ van de provincie zijn kritisch en komen met verbeterpunten. Het beeld dat we hebben opgehaald, is noodzakelijkerwijze beperkt gezien de opdracht het onderzoek kort en compact te houden. Vaststaat dat er naast de voorbeelden waar wij de leerpunten uit hebben gedestilleerd ook veel voorbeelden zijn waaruit blijkt dat de provincie creatief, geïntegreerd en proactief werkt.

Kortom, naast de positieve constatering dat acties zijn uitgevoerd (PWP) en doelen gehaald (PMP), biedt deze evaluatie aanknopingspunten om het werk van de provincie slimmer en strategischer te doen.

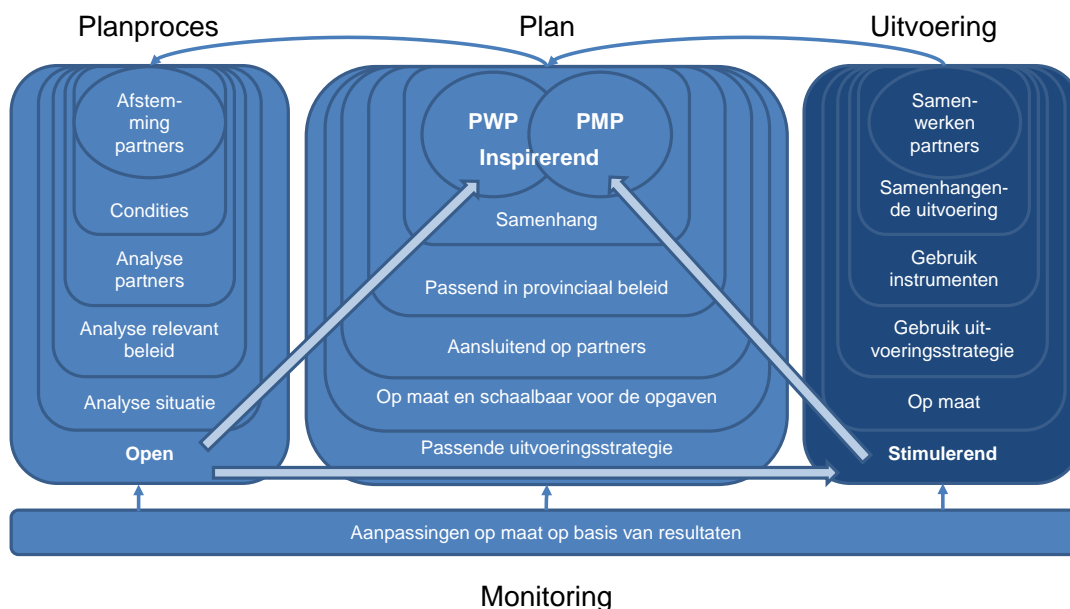
1.2 Hoofdvragen en analysekader

De hoofdvragen zijn gericht op de uitvoering. Indien wenselijk, kijken we naar de inhoud van het plan en het voorliggende planproces. De hoofdvragen zijn:

1. Hoe wordt de uitvoering van PWP en PMP door betrokkenen (ook externen) beoordeeld voor wat betreft het uitvoeringsproces en de inzet van instrumenten?
2. Welke onderdelen van de uitvoering zouden gewijzigd kunnen worden om verbeteringen te verkrijgen in doelmatigheid of doeltreffendheid?

¹ Zie bijlage 2

De evaluatie heeft plaatsgevonden op basis van het volgende analysekader:



Monitoring

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van:

1. Een analyse op hoofdlijnen van de beschikbare documenten (zie overzicht in de bijlage)
2. Gesprekken met (in- en externe) partners voor deze opgaven (zie overzicht in de bijlage)

Bij het opstellen van het rapport vonden we vergelijkbare conclusies voor het planproces, het plan en de uitvoering. In samenspraak met de begeleidingscommissie is daarop besloten de rapportage te “kantelen” naar de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

In het volgende hoofdstuk presenteren we de resultaten. Hoofdstuk 3 geeft een korte doorkijk naar het PMWP.

2 Resultaten

2.1 Inleiding

De provincie is verplicht om plannen te maken voor de thema's water en milieu. Landelijke wetgeving bepaalt daarbij de hoofdlijnen. Een provincie bepaalt vervolgens zelf welke accenten ze wil leggen.

Verschillende afdelingen binnen de provincie en meerdere partners buiten de provincie zijn betrokken bij de uitvoering van PWP en PMP. Dit maakt de sturing op realisatie op voorhand complex.

De belangrijkste aanbevelingen hebben betrekking op:

1. Rol pakken (regie/initiatief)
2. Co-creatie; samenhang creëren en bewaren
3. Communicatie over wat men kan verwachten van de provincie op inhoud en uitvoeringsstrategie
4. Integraal werken

Deze punten werken we in de volgende paragrafen uit. Ieder paragraaf start met de conclusie en eindigt met de aanbeveling. Daartussen zijn de bevindingen beschreven.

2.2 Rol pakken

Conclusie: Het is voor partners (zeker het bedrijfsleven) niet altijd helder wat ze van de provincie kunnen en mogen verwachten. Partners hebben andere verwachtingen dan wat de provincie biedt: zij missen vaak de trekkende en de regie-voerende rol van de provincie.

De rollen die de provincie in de uitvoering van PMP en PWP kiest, zijn voor partners niet duidelijk. De provincie heeft ook meerdere rollen², maar de manier waarop de provincie daarmee "buiten" omgaat, is voor de partners niet altijd transparant.

Op een aantal dossiers werd de trekkende of initiërende rol van de provincie gemist; zeker waar men met meerdere partijen in een gebied samenwerkt. Voorbeelden hiervan zijn:

- De kansen rond het sluiten van de regionale waterketens³. Partners nemen hierin initiatieven en de provincie wist niet goed mee te bewegen.
- De provincie kan meer regie pakken rond de grondwateronttrekkingsvergunningen (ligt deels bij de provincie en deels bij de waterschappen).
- Binnen het succesvolle samenwerkingsverband 'schoon water voor Brabant' lukt het de provincie niet goed om de overall visie te bewaken.
- Waterschappen verwachten een meer verbindende rol van de Provincie richting de vier waterschappen.

² Agenda van Brabant: "Gebiedsautoriteit, Opdrachtgever voor de uitvoering, Systeemtoezichthouder en kwaliteitsbewaker".

³ Dit is geen provinciale taak/verantwoordelijkheid, toch had de provincie hier een rol van betekenis kunnen spelen door te verbinden, initiëren of faciliteren .

- Een trekkende rol op duurzaamheid/energieneutraliteit (in relatie tot milieu) is gemist.
- Ook de leidende rol op de samenhang van leefbaarheid, geluid, vervuiling is gemist.

De innoverende rol⁴ van de provincie komt naar het oordeel van de partners niet goed uit de verf. Ondanks dat de provincie een aantal pilotprojecten is gestart, lukt het nog niet goed om bedrijven echt te stimuleren tot innovatie.

Externen zien de zoektocht van de provincie⁵ naar de eigen rol als een valkuil. Partners vinden dat de provincie teveel kijkt naar wat andere partijen vinden dat ze moet doen⁶. Partners verwachten kennelijk meer helderheid van de provincie over de eigen rolkeuze.

De interne gesprekspartners geven aan dat er weinig tijd/ruimte is of wordt genomen om te experimenteren met een eigentijdse invulling van de provinciale rollen.

Aanbeveling: De provincie moet vooraf keuzes maken over de gewenste rolinvulling⁷ rond een opgave of een gebied. De provincie moet die keuzes met de partners delen zodat er geen rollen⁸ blijven liggen. De trekkende rol kan soms prima bij een partner liggen, als het maar duidelijk is.

2.3 Co-creatie

Conclusie: De planvormingsprocessen PMP/PWP zijn zorgvuldig doorlopen. Partners zijn betrokken, maar er is geen sprake van “gezamenlijk vorm en inhoud geven aan de koers⁹ en de prioriteiten”. De “planning van de provincie” lijkt bovendien dominant. Partners zien de plannen hierdoor nog meer als een verplicht nummer. Dat wil dus ook zeggen dat de provincie geen commitment organiseert op een goed afgestemde inzet (of rol) van de partners¹⁰. De provincie lijkt ook in de uitvoering niet vanzelf de samenwerking met de partners te zoeken; daarop zijn overigens positieve uitzonderingen.

De voorbereiding en de afstemming met partners over het PWP is al in 2006 gestart. Er was destijds kritiek op de eerste versie van het PWP omdat het bedrijfsleven zich niet herkende in dit document. Bij de ontwikkeling van het PWP is uitgebreid afgestemd met (met name) de waterschappen. Daarnaast zijn oriënterende gesprekken gevoerd met terreinbeheerders, LTO, bedrijven en drinkwatermaatschappijen. Het Waterbedrijf heeft het initiatief, genomen om ook drinkwater op de agenda te krijgen.

⁴ Agenda van Brabant: “Vanuit onze rol als gebiedsautoriteit zijn wij verantwoordelijk voor een inhoudelijk scherpe langetermijnvisie op de toekomst van Brabant als kennis en innovatieregio”.

⁵ Landelijke discussie

⁶ Partners hebben dus enerzijds een opvatting over wat de provincie moet doen en hebben anderzijds het idee dat de provincie zich teveel laat leiden door opvattingen van anderen over de rol.

⁷ De provincie kan niet op alle dossiers een trekkende rol vervullen.

⁸ Niks doen als provincie is ook een keuze; die moet dan wel heel duidelijk worden gecommuniceerd

⁹ Ook indien bestuurlijk is gekozen voor een beperking tot de wettelijke taken is het van belang de “hoevraag” met de partners te beantwoorden.

¹⁰ Middelen en instrumenten (uitvoeringsstrategie)

Bij externen leeft het beeld dat de provincie bij het maken van het PWP geen goed overzicht had van de stand van zaken. Externen geven aan dat er geen goede nulmeting heeft plaatsgevonden. Partners geven aan dat je geen realistische doelen kunt stellen als je niet weet hoe je ervoor staat.

Voor het PMP is een compact proces doorlopen met de partners. In dat proces zijn de perspectieven van de partners opgehaald. De provincie heeft de input vertaald naar het PMP. De formele inspraakprocedure is vooral gebruikt als toets. Een aantal inspraakreacties heeft geleid tot een wijziging- of verduidelijking in het PMP, maar veel van de reacties hebben niet tot wijzigen geleid omdat het PMP grotendeels gebaseerd is op wettelijke taken. De bestuurlijke accenten¹¹ van de provincie Brabant zijn volgens partners niet voldoende afgestemd. Het commitment op deze prioriteiten is hierdoor (vooraf) onvoldoende geborgd.

Medeoverheden hebben niet het idee dat de provincie van buiten naar binnen werkt en denkt. De medeoverheden hebben de provincie wel uitgenodigd om tot intensievere samenwerking te komen, maar die is moeizaam tot stand gekomen. De medeoverheden verwachten in de samenwerking meer initiatief en regie van de provincie. Ook is vaak gezegd dat de provincie nog traditioneel is in de samenwerking; het gaat te weinig over “*mogelijk maken en ruimte creëren*”.

Medeoverheden geven aan dat de provincie goed samenwerkt bijvoorbeeld in de onderhandelingen met het Rijk (“*samen het spel goed gespeeld*”).

Medeoverheden hebben waardering voor de provincie die op een “*Brabantse wijze*” toch altijd samen tot oplossingen/compromissen weet te komen.

Bedrijven geven aan dat er de afgelopen jaren nauwelijks samenwerking met de provincie is ervaren. Externen hebben het gevoel dat de provincie het belang van een continue dialoog met externen niet altijd onderkent.

Partners ervaren op projectniveau overigens wel dat de afdelingen van de provincie samenwerken en ook de samenwerking buiten zoeken. Daarbij geven partners aan dat in die gevallen “*de rails er al lag*” (bijv. Interreg IV projecten).

Aanbeveling: Co-creatie¹² is de manier om opgaven te realiseren waarvoor de provincie mede afhankelijk is van partners. Investeren in co-creatie betekent minder kosten, betere kwaliteit en een versnelling in het proces¹³. Om dit te kunnen realiseren is om te beginnen een goede samenwerking binnen de provincie belangrijk.

De provincie zal meer moeten inzetten op de samenhang tussen het eigen beleid en het beleid van partners (gezamenlijke visie, goede afspraken over de taakverdeling¹⁴ en een helder gedeelde uitvoeringstrategie).

¹¹ Die verder gingen dan het landelijk beleid

¹² Co-creatie is het proces van vormgeven van een product, dienst, voorziening, ervaring, merk of communicatiemiddel en alles daaromheen in productieve samenwerking met de eindgebruiker en andere relevante partijen

¹³ Ook indien wordt gesteld dat beleid uitsluitend voor de provincie zelf wordt geformuleerd is het verstandig om samen te werken met partners omdat het handelen van de provincie op basis van beleid uiteindelijk wel verbonden moet worden met het handelen van partners.

¹⁴ Geld, tijd, timing

Ook in de uitvoering verwachten partners meer van de provinciale afstemming; duidelijkheid over de rollen en de samenwerking. Een periodieke gezamenlijke analyse van de voortgang op de plannen zorgt voor een blijvend commitment op de inhoud en de aanpak.

De sturing van de provincie moet gericht zijn op de samenhang van de verschillende uitvoeringspraktijken van de partners en op het realiseren van de specifieke provinciale doelstellingen. De kunst is om ook verbinding met de verplichte planonderdelen niet te verliezen.

2.4 Communicatie over wat men kan verwachten van de provincie

Conclusie: De provincie was bij de totstandkoming en uitvoering van PMP en PWP niet helder over haar ambities en uitvoeringsstrategie¹⁵. De plannen maken niet duidelijk wat de uitvoeringsstrategie is en hoe samenwerking voor de opgaven wordt vormgegeven. Het is niet duidelijk welke partner voor wat aan de lat staat.

In zowel de interne als de externe gesprekken kwam naar voren dat het PWP niet vaak 'uit de kast wordt getrokken'. Het plan heeft geen verhelderend/inspirerend effect op de partners. Externen missen ook de ambitie van de provincie in het PWP; dit zou geen recht doen aan de opgaven waar Brabant voor staat.

Het PMP focust wel op de onderdelen die tot het provinciale beleid behoren. In de voorbereiding van het PMP is gewerkt met doelenbomen en is gekeken naar de bijdrage aan de hoofddoelstellingen vanuit de "Agenda van Brabant".

In de gesprekken met interne en externe partijen is niet duidelijk wat nu precies de instrumentenmix is die provincie inzet. Externen typeren de uitvoeringsstrategie als "niet herkenbaar" en "*management by surprise*". "*Er is een zekere traagheid in uitvoering, maar de houding wordt wel steeds meer "open"*".

Aanbeveling: De provincie moet de wijze waarop¹⁶ de provincie invulling wil geven aan de wet, expliciet delen met de partners (en de uitvoerders binnen de provincie). De provincie moet de eigen ambities¹⁷ duidelijk onderscheiden. De provincie moet de beoogde uitvoeringsstrategie expliciet delen en afstemmen.

¹⁵ Teveel ontwikkeld vanuit de gedachte dat het beleid geen doorwerking heeft voor derden

¹⁶ Planning is bijvoorbeeld een belangrijk aspect (kansen synergie)

¹⁷ Een beperkte provinciale ambitie hoeft geen probleem te zijn

2.5 Integraal werken

Conclusie: Bestuurlijk worden de gedeputeerden gezien als aanspreekpunt voor een portefeuille. De ervaring is dat er geen zaken kunnen worden gedaan over de portefeuilles heen. Partners ervaren de organisatie van de provincie als verkokerd. Partners missen de aansluiting tussen beleid en uitvoering. De controlerende rol (juridisch, financieel) van de provincie wordt als dominant ervaren. Hierdoor worden meer middelendiscussies dan inhoudelijke discussies gevoerd. De “big picture” gaat hierdoor mogelijk verloren.

Bestuur

Bestuurlijk worden de gedeputeerden gezien als aanspreekpunt voor een portefeuille. De ervaring is dat er geen zaken kunnen worden gedaan op gebiedsniveau of over de portefeuilles heen. Eerder lagen er in de beleving van partners meer afspraken om zaken integraal op te pakken. Bestuurlijke overleggen zoals het B5-overleg milieu en het MilieuOverleg Lagere Overheden (MOLO) werden vroeger drukker bezocht.

Beleid versus beleid

Milieu is (net zoals duurzaamheid en sociale kwaliteit) een overkoepelend thema waarbij alle afdelingen van de provincie een bijdrage leveren. In het PMP is aangegeven hoe milieu terugkomt in (1) de Structuurvisie en Verordening Ruimte, (2) het PWP, (3) het Provinciaal Verkeers- en Vervoers Plan, (4) de Energieagenda en (5) het Natuur- en landschapsoffensief.

Ondanks het feit dat de provincie de Telos-driehoek (triple-P principe) hanteert en het PMP aangeeft hoe milieu geborgd is in andere beleidsdocumenten, is de samenhang met andere beleidsvelden¹⁸ beperkt uitgewerkt.

Externe partijen hebben moeite met de verkokering van de beleidsdomeinen binnen het ambtelijk apparaat. Water, milieu en natuur zijn in “het veld” geen gescheiden entiteiten. Partners missen de integratie van verschillende inhoudelijke beleidsvelden (horizontaal op gebiedsniveau).

Beleid en uitvoering

De partners missen de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Dat komt o.a. doordat de uitvoering deels buiten de provincie is geplaatst. De Omgevingsdiensten¹⁹ hebben bestuurlijk en ambtelijk hun eigen doelen, regels en sturingsmodellen²⁰. Hierdoor kunnen de uitvoeringsdiensten instructies hebben die niet aansluiten -of achterlopen- op de inhoudelijke plannen van de Provincie; “voor en achterkant zijn niet aan elkaar gekoppeld”. Partners hebben zorgen over de manier waarop taken zijn overgeheveld naar de Omgevingsdiensten en vragen zich af of de provincie voldoende richting geeft aan de overheveling van VTH-taken²¹.

¹⁸ Economie, innovatie, duurzaamheid, natuur, mobiliteit, sociale kwaliteit

¹⁹ Vergunningverlening, toezicht en handhaving

²⁰ Een omgevingsdienst heeft meerdere opdrachtgevers/eigenaren en heeft bijvoorbeeld een eigen notitie toezichthoudende rol

²¹ Een vraag is bijvoorbeeld of de governance al voldoende is vormgegeven. De provincie werkt overigens aan een nota vergunningenbeleid; de handavingskoers is vastgesteld.

Partners zien de inzet van instrumenten²² als traditioneel²³. Bepaalde instrumenten houden onvoldoende rekening met de verschillende soorten gebieden in Brabant²⁴.

Het succes van een instrument hangt ook af van de continuïteit van (financiering van) het instrument. Daar heeft de provincie volgens externen nog te weinig oog voor. Ook is de indruk dat niet de gehele gereedschapskist wordt benut.

Partners signaleren tenslotte een spanning tussen programma- en projectdoelstellingen. De indruk is dat hogere doelen soms in de knel komen. Tenslotte missen partners continuïteit in regelingen.

Uitvoering

Ook binnen de provincie is sprake van “eigen” uitvoeringspraktijken op het terrein van bijvoorbeeld subsidies, financiën, accountancy en juridische zaken. De financiële of juridische “*patatsnijder*” aan het eind van een ontwikkelproces lijkt dan soms belemmerend te werken. Het lijkt dan ineens minder te gaan om de opgave en meer om de (subsidie)regels. Dit ervaren partners als verwarrend. Bedrijven geven aan soms meerdere provincies Brabant te ervaren. Externen geven aan dat er “veel proactieve medewerkers zijn, die soms langs elkaar heen werken”. De ervaring van bedrijven is dat de werkzaamheden van de provincie zijn gejuridificeerd.

De inzet van instrumenten in PWP en PMP is nauwelijks afgestemd op de uitvoering van ander beleid. In termen van tijd, geld en geloofwaardigheid worden hier kansen gemist.

Programma's en projecten

Partners ervaren een “worsteling” tussen het realiseren van de programmadoelstellingen en het behalen van de concrete projectdoelen. Het afrekenen op basis van overeengekomen projectdoelen lijkt de boventoon te voeren en programmadoelstellingen raken dan ondergesneeuwd. Overigens hebben medeoverheden ook wel begrip voor de provincie die te maken heeft met allerlei regelingen en financiële stromen vanuit Rijk en EU. Het gevoel van de partners is wel dat de provincie daarin²⁵ een meer dempende rol zou kunnen spelen.

Organisatieontwikkeling

De ambtelijke organisatie is in ontwikkeling. Ook binnen de provincie zijn taken in beweging. Zowel in- als extern maken de respondenten zich zorgen over de borging van kennis binnen de provincie. Dat kennisniveau moet voldoende zijn om kaders te geven en het gesprek te voeren met partners.

Intern geeft men aan dat nieuwe taken niet helder zijn belegd en oude taken niet gericht worden afgebouwd; “*mensen blijven doen wat ze doen*”. “*Er is geen helder proces om de formatie te koppelen aan de taken*”. De kwaliteit van de samenwerking lijkt vooral afhankelijk van de persoonlijke competenties van de medewerker.

²² Geld/subsidie, beleid, overleg, regelgeving, communicatie en educatie (zie PWP)

²³ minder gericht op “mogelijk maken, het creëren van ruimte of het verbinden van het instrumenten

²⁴ Zelfde werking van een instrument voor bijvoorbeeld verdrogend of vernattend gebied

²⁵ Het probleem dat de spelregels steeds veranderen tijdens de wedstrijd

Aanbeveling: Versterk de voornemens om integraal te werken²⁶ vanuit de (bestuurlijke) top²⁷. De opgave moet daarbij centraal staan. Maak aan de voorkant van een planproces goede afspraken tussen de beleidsinhoudelijke afdelingen, de uitvoerende afdelingen, de controlerende afdelingen en de partners (op inhoud en uitvoeringsstrategie). Het is essentieel om voor de provincie belangrijke expertise te borgen en tegelijkertijd expertmatige verkokering tegen te gaan.

2.6 Tot slot

Op dit moment is het PMWP²⁸ in voorbereiding. Deze integratie van twee beleidsthema's in één plan is de eerste stap naar een Omgevingsplan. Externen geven aan dat het PMWP -tot nu- nog geen proces is van co-creatie. De provincie is niet helder over het proces²⁹ en het is voor stakeholders niet duidelijk wat er met hun input gebeurt. De partners verwachten een scherpe afbakening van ambities en uitvoeringsstrategie. Partners missen een visie van de provincie op de eigen rol en vinden dat de provincie haar rol moet definiëren in relatie tot die van de partners. Ook nu lijkt het planningsproces van het PMWP te zijn ingegeven door de bestuurlijke planning. De provincie gaat in de ogen van de partners te snel voorbij aan een goede afstemming met de partners.

²⁶ Minder accent op portefeuilles en taakvelden, meer accent op maatschappelijke opgaven (vraagt combinaties van verschillende taakvelden/beleidsthema's)

²⁷ Het gaat om cultuurverandering; het is daarbij belangrijk dat daarbij het goede voorbeeld wordt gegeven. Uiteraard is dat niet voldoende. Ook in managementstijl, overlegvormen, processen, organisatie, huisvesting en automatisering kunnen bijdragen aan meer integraal werken.

²⁸ Provinciaal Milieu- en Water Plan

²⁹ Overigens is de informatie over het proces openbaar en bekend. Kennelijk wordt dit nog niet in voldoende mate zo ervaren.

3 Doorkijk PMWP

3.1 Inleiding

De voorbereiding van het PMWP is in ontwikkeling maar er is nog ruimte om de aanbevelingen te benutten.

Als vertrekpunt voor onze adviezen hanteerden wij de kenmerken van de participatie maatschappij en de daarop gebaseerde Agenda van Brabant. Dat wil zeggen:

1. Maatschappelijke opgaven zijn het uitgangspunt in plaats van plan, rol of (wettelijke) taak
2. Integraal denken en werken en proberen doelen, middelen en instrumenten zo voordelig mogelijk te combineren gericht op maximaal resultaat
3. Samenwerken in een netwerkmodel; dat wil zeggen vanaf het begin samen bedenken en ontwikkelen (en dus minder een overheid die de koers alleen zet en bepaalt) en denken en werken “voorbij” de grenzen van de eigen organisatie en het eigen budget
4. Minder sturen met geld en regels, maar meer “verenigen en stimuleren” op basis gezamenlijke doelstellingen, ondersteunen met kennis en onderzoek etc.

3.2 Aandachtspunten PMWP

De provincie staat nu voor een ingewikkelde integratieslag van plannen, richting Omgevingsplan. Veel afdelingen van de provincie moeten samenwerken om dit samen met de partners vorm te geven. Dit vereist intern een strakke sturing zodat ook buiten helder is wat van de provincie kan en mag worden verwacht. Het is met name van belang de verwachtingen (van het bedrijfsleven) goed te managen.

De belangrijkste aandachtspunten voor het PMWP-proces zijn nu:

1. Vaststellen of de feitelijke situatie en de effectiviteit van eerder beleid voldoende duidelijk in beeld is (als vertrekpunt)
2. Vaststellen of de ambities van de provincie helder zijn en of deze voldoende zijn afgestemd op die van de partners. Eventueel kan een stap terug worden gedaan om tot werkelijk gezamenlijke ambities te komen. Daarbij meer richten op belangrijke maatschappelijke opgaven (verbindend en integraal)
3. Vaststellen of de rollen die de provincie op de verschillende opgaven wil spelen in- en extern voldoende duidelijk zijn
4. Overzicht creëren in- en tussen de verschillende provinciale plannen
5. Ruimte maken voor co-creatie op de gezamenlijke uitvoeringsstrategie (samenwerken en afspraken over ieders bijdragen, rollen, instrumenten en middelen)
6. Realiseren van transparantie en goede communicatie met partners
7. Stroomlijnen van de interne processen zodat bij de uitvoering of toetsing geen verrassingen meer ontstaan
8. Bewaken dat de inhoud voorop staat en de regels niet de overhand krijgen (voorkom juridificering).

Daarnaast zijn de aandachtspunten voor de uitvoering:

1. Gezamenlijk ontwikkelen van een uitvoeringsagenda (met de partners en andere afdelingen)
2. Ambtelijke capaciteit, via een duidelijk proces, koppelen aan de realisatie van het uitvoeringsprogramma
3. Vooraf afspraken maken over de manier waarop wordt getoetst of waarop subsidies worden toegekend (samenhang beleid-uitvoering, uitvoering-uitvoering en uitvoering-compliance)
4. Ruimte maken voor innovaties (eigen werkwijze, maar ook pilots buiten)
5. Ruimte houden/maken om in te kunnen spelen op initiatieven van de partners
6. Realiseren gestructureerd overleg over de voortgang op de beleidsdoelen en komen tot gezamenlijke bijstelling van de strategie
7. Zuinig zijn op eigen expertise en deze plaatsen in een breder perspectief
8. Bijna overdreven inzetten op communicatie (halen en brengen); zeggen wat je doet en doen wat je zegt; uitleggen wat er wel- en wat er niet kan worden verwacht (en wat er van de partners wordt verwacht)
9. Ontwikkelen van meer snelheid in uitvoering (en/of uitleggen waarom zaken soms noodzakelijkerwijze een bepaalde doorlooptijd hebben)
10. Inzetten op mogelijk maken en denken en werken vanuit de bovenliggende doelen
11. Inzetten op makelen en schakelen (bestuurlijk en ambtelijk)
12. Zoeken van synergie met de uitvoeringsagenda's van andere maatschappelijke opgaven
13. Zorgen voor maatwerk (naar partners, maar ook naar gebieden)
14. Duidelijk zijn over zaken waar medewerkers intern geen tijd meer aan mogen besteden

PMWP vraagt om integraal werken in de provincie. Deze evaluatie maakt duidelijk dat de provincie daarin nog stappen kan zetten. Integraal beleid betekent een andere (complexere) uitvoering en andere accenten in structuur, sturing en processen. Het belangrijkste is echter dat de ontwikkeling van competenties gelijk loopt met de ontwikkeling van de organisatie³⁰.

³⁰ Het gaat om de samenhang/gelijkloop tussen de organisatieontwikkeling en de competentieontwikkeling. Om welke competenties het precies gaat hangt af van de keuzes rond de organisatieontwikkeling. Waarschijnlijk gaat het om competenties als: "verbindend", "samenwerkend", "bestuurlijke sensitief", "breed perspectief", "actiegericht"...

Bijlage 1: Korte typering van een beleidscyclus

1. Ideevorming

Het eerste idee voor beleid zou gebaseerd moeten zijn op een ambitie. Indien het “verplicht” beleid is, dan is goed om te bepalen wat de provincie specifiek wil bereiken en voor wie (gebieden, prioriteitsvolgorde, accenten, aanvullende doelen). Ook is het van belang om na te denken wie aan de slag zou moeten met het beleid. Dit eerste idee kan worden vastgelegd in een notitie van 3-4 bladzijden. Voor de uitwerking start het gesprek met de partners. Nadat het idee voorlopig is vastgesteld volgt een verkenning.

2. Verkenning

In de verkenning wordt alle relevante informatie verzameld over landelijk beleid, de lokale situatie, ander beleid, de effecten van eerder beleid etc. De verkenning kan tot nieuwe inzichten leiden en ook effecten hebben op vorm en inhoud van het eerste idee. Ook hier is het verstandig het gesprek te voeren met de partners.

3. Beleidsontwikkeling

In deze fase worden samen met de partners concrete doelen onderzocht en besproken. Hierbij komen ook de doelen van de partners aan de orde. In deze fase maakt de provincie concreet hoe ver de ambities reiken.

4. Uitvoeringsstrategie

Waar de doelen nog redelijk abstract zijn, wordt bij het ontwikkelen van rollen, kaders, instrumentenmix en governance-structuur duidelijk wat de provincie echt wil doen/investeren om de doelen te bereiken; dit is het hart van het beleidsvormingsproces. Tevens worden hier de indicatoren voor succes bepaald. Met de partners zal in deze fase worden bekeken in hoeverre alle uitvoeringsstrategieën elkaar kunnen versterken. Met name een afgestemde planning en gecombineerde van middelen kunnen tot betere resultaten leiden. Dit geldt uiteraard ook voor de afstemming met andere beleidsterreinen.

5. Verbinden en programmeren

In deze fase werken de partners de uitvoering in een plan uit, waarin is vastgelegd:

1. De (fasering van de) doelen
2. De verbinding met andere doelen
3. De verbinding met de doelen van de partners
4. De mix van de uitvoeringsstrategieën van de provincie en de partners
 - a. Taakverdeling (o.a. rolverdeling)
 - b. Geld
 - c. Tijd
 - d. Timing
 - e. Instrumenten(mix)

6. Uitvoeringsbeleid

Het plan wordt vervolgens vertaald naar een uitvoeringsagenda. Hier wordt een verbinding gelegd met bijvoorbeeld juridische en financiële kaders. Ook deze worden afgestemd met de partners.

7. Uitvoeren

De provincie voert het beleid samen met de partners uit.

8. Monitoren

Het monitoren geschiedt op basis van de eerder vastgelegde succesindicatoren. Alle partners leveren gegevens aan en voeren een gezamenlijke analyse uit. Dit kan leiden tot een bijstelling van het uitvoeringsbeleid, maar het kan ook zeker leiden tot een evaluatie van de doelen en de achterliggende ideeën. Daarmee kan de cyclus opnieuw starten.

Bijlage 2: Interviews

1. Provincie Noord-Brabant, Trees Swaans
2. Provincie Noord-Brabant, Petra Römer
3. Provincie Noord-Brabant, Masja van de Ven
4. Provincie Noord-Brabant, Waldo Maaskant
5. Provincie Noord-Brabant, Rob Scholtens
6. Provincie Noord-Brabant, Maarten Diependaal
7. Provincie Noord-Brabant, Toon van der Eng
8. Provincie Noord-Brabant, Matthijs ten Harkel
9. Provincie Noord-Brabant, Ton Brok
11. Provincie Noord-Brabant, Ton Vermeer
12. Noord Brabantse Waterschapsbond, Ton Boer
13. Gemeente Eindhoven, Hans Verhoeven
14. Voormalig medewerker Provincie Noord-Brabant, Arja Span
15. Drinkwaterleidingmaatschappij Brabant Water, Sandra Verheijen
16. BedrijfsMilieuDienst, Henk Krols
17. Vereniging industrie Water, Wilfried Aarssen
18. ZLTO, Johan Elshof
19. Telos, John Dagevos
20. HasKoning, Floris Verhagen
21. Brabantse Milieu Federatie, Annelies Luteijn
22. Brabantse Milieu Federatie, Frans Swinkels

Bijlage 3: Documenten

1. Provinciaal Milieuplan 2012-2015, gezondheid voorop (22 januari 2012).
2. Tussentijdse evaluatie "Provinciaal Milieuplan 2012-2015, gezondheid voorop".
3. Monitoring Toestand Brabants Milieu, tussenmeting 2013 (Telos).
4. Adviesrapport Streekontwikkeling en Gezondheid.
5. Wing, Verslag dialoogtafel landbouw, bodem en water, 27 november 2014.
6. Bijlagenbundel "Streekontwikkeling en gezondheid: monitoren, ontwikkelen en toepassen". November 2014.
7. Wing, Verslag Werksessie strategisch grondwaterbeleid in het PMWP, 13 november 2014.
8. Concept-Redeneerlijn Sturingsfilosofie PMWP Provincie Noord-Brabant, versie vijf.
9. Has Hogeschool, Handreiking Gezondheid als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak, Oktober 2014.
10. Provinciaal Waterplan 2010-2012, 'Waar water werkt en leeft'(22 december 2009).
11. Beleidsevaluatie Provinciaal Waterplan 2010-2015 (2010), Commissie R&M.
12. Evaluatierapportage Provinciaal Waterplan 2010-2015 (2012), Commissie R&M.