



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit ruimtelijke  
 wetenschappen

# Afstemming NOVI, POVI & MIRT Fase 2 - Bevindingen en conclusies

## Provinciale afstemming beleid en uitvoeringsinstrumentarium

December 2017

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



**Colofon**

December 2018

Opgesteld door: Dr. Sander Lenferink & Marijn van Geet, MSc.

Met medewerking van prof.dr. Jos Arts en dr.ir. Wim Leenderste

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

In opdracht van mr. O. van Sandick, Rijkswaterstaat

Met inhoudelijk belanghebbende Ellen Driessen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

## Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
<b>2. OPDRACHT &amp; AFBAKENING.....</b>	<b>5</b>
<b>3. AANPAK .....</b>	<b>6</b>
<b>4. BEVINDINGEN BIJ DE PROVINCIES.....</b>	<b>7</b>
4.1 NOORD-BRABANT .....	8
4.2 OVERIJSEL .....	11
4.3 FRIESLAND .....	13
<b>5. CONCLUSIES.....</b>	<b>15</b>
<b>6. LESSEN VOOR STRATEGIE, STRUCTUUR EN FIT .....</b>	<b>22</b>
<b>REFERENTIES .....</b>	<b>24</b>
<b>BIJLAGE 1: INTERVIEWS.....</b>	<b>25</b>
<b>BIJLAGE 2: VERSLAG FOCUSGROEP NOORD BRABANT.....</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 3: VERSLAG FOCUSGROEP OVERIJSEL.....</b>	<b>30</b>
<b>BIJLAGE 3: VERSLAG FOCUSGROEP OVERIJSEL.....</b>	<b>34</b>

## 1. Inleiding

Eén van de centrale doelstellingen van de Omgevingswet is het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving ten behoeve van het behouden en het creëren van ruimtelijke en omgevingskwaliteit. Hiermee wordt nadrukkelijk de keuze gemaakt voor integrale planning en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De implementatie van het integrale beleid, dat in de Nationale en Provinciale Omgevingsvisies wordt geformuleerd, vraagt om een passend uitvoeringsinstrumentarium. Dit memo beschrijft de eerste uitwerking een vergelijkend onderzoek op provinciaal niveau bij Noord-Brabant, Overijssel en Friesland naar mogelijke uitvoeringsinstrumenten onder de Omgevingsvisie. De nadruk ligt daarbij op de integratie van de domeinen ruimte en infrastructuur.

Dit memo maakt deel uit van onderzoek dat in 2016 is gestart naar de toepassing van de huidige -systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) voor de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Fase 1 van dit onderzoek vond plaats op het nationale niveau en heeft geresulteerd in twee publicaties: Deel A (Lenferink & Van Geet, 2017) en Deel B (Lenferink & Arts, 2017). De uitkomsten zijn aanleiding geweest voor dit verdiepende vervolgonderzoek op het provinciale niveau in Fase 2. De veronderstelling bij de keuze voor de provinciale verdieping was dat provincies, als integraal tussenbestuur, meer ervaring hebben met het formeren en implementeren van integraal beleid op de fysieke leefomgeving dan het Rijk heeft. De provincies zijn verder interessant vanwege hun rol als verbindende bestuurslaag met een doorgaans pragmatische en praktijk-georiënteerde benadering. De nadruk van de analyse ligt op het instrumentarium dat de provincies inzetten ter integratie en implementatie van omgevingsbeleid.

Net als in fase 1 van dit onderzoek ligt de nadruk van onze analyse op de praktijk van het plannen, programmeren en budgetteren van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Op provinciaal niveau zijn binnen deze praktijk verschillende werkwijzen en instrumenten ontwikkeld. Deze provinciale ervaringen kunnen waardevolle lessen opleveren die vertaald kunnen worden voor de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie en de huidige MIRT-Systematiek in een aansluitende Fase 3.

## 2. Opdracht & Afbakening

In Fase 2 zijn de bevindingen van het onderzoek op het nationale schaalniveau (Fase 1) nader verdiept en verbreed. Dit is gebeurd door de praktijk van ruimtelijke en infrastructuurplanning bij (drie) provincies te onderzoeken en met name ook te kijken hoe provincies in hun praktijk de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en de uitvoeringsprogrammering vormgeven. Concreet gaat het dan om een vergelijking van hoe provincies hun omgevingsvisie ontwikkelen en de relatie planning-programmering-budgettering (PPB) met de omgeving organiseren, hoe daarbij de relatie met de ruimtelijke planning wordt gelegd, hoe beleidskaders hierop ingrijpen en hoe in dit samenspel omgegaan wordt met geconstateerde dilemma's uit Fase 1. Met name is gekeken hoe de verticale en horizontale integratie praktisch wordt vormgegeven. Het doel is daarbij inzicht te verkrijgen en te leren van de regionale praktijk en te zien hoe de inbedding van de POVI in relatie tot de nationale omgevingsvisie (NOVI) en gemeentelijke omgevingsvisies (GOVI's) wordt vormgegeven. De nadruk bij het beschrijven en analyseren van de resultaten ligt op de juridische, financiële en 'governance' instrumenten, die de provincies inzetten ter integratie en implementatie van omgevingsbeleid.

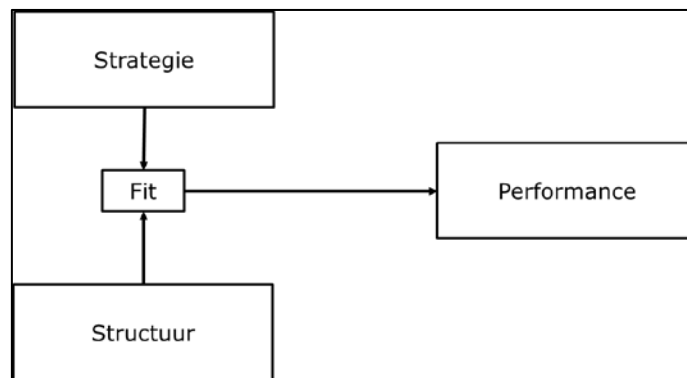
De volgende vragen zullen daarbij worden onderzocht:

1. Hoe geven de provincies vorm aan de afstemming van beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's met betrekking tot ruimtelijke en infrastructuurplanning?
2. Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee voor deze invulling van de afstemming tussen beleid en uitvoeringsprogramma's?
  - A. Hoe gaan de provincies met de opgeworpen dilemma's om?
  - B. Hoe geven de provincies vorm aan de ontwikkeling van de POVI?
  - C. Hoe vullen de provincies daarbij de relatie planning-programmering-budgettering (PPB) in met betrekking tot ruimtelijke en infrastructuurplanning?
3. Hoe worden door provincies in POVI en PPB verschillende schaalniveaus (lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal) verbonden en hoe wordt hiertussen geschakeld?
  - A. Hoe wordt de relatie gelegd tussen NOVI, POVI's en GOVI's op het provinciale niveau?
  - B. Hoe wordt op beleidsniveau de interactie van de POVI met de gebiedsagenda's vormgegeven?
  - C. Hoe wordt de relatie gelegd tussen de provinciale PPB en het MIRT?
  - D. Hoe wordt de relatie gelegd de provinciale PPB en lokale initiatieven?
  - E. Hoe wordt in de provinciale uitvoeringspraktijk invulling gegeven aan opgavegericht werken – en wat is daarbij de rol voor andere partijen, waaronder RWS en het Ministerie I&M?
4. Welke lessen kunnen hieruit geleerd worden voor de afstemming van NOVI en MIRT bij het Rijk? Wat betekent dit voor de NOVI?

De provincies Noord-Brabant, Friesland en Overijssel zijn in deze Fase onderzocht. Deze provincies zijn gekozen, omdat ze voortvarend te werk zijn gegaan met het opstellen van hun POVI (Noord-Brabant, Overijssel) of vanwege het specifiek inrichten van hun organisatie voor opgavegericht werken (Friesland).

### 3. Aanpak

Voor de analyse van de drie provincies passen we het SARFIT-model toe. In het kort beschrijft dit model van Donaldson (2001), dat de vormgeving van beleid en uitvoering binnen een organisatie met 4 termen kan worden geconceptualiseerd (zie Figuur 1). De strategie bepaalt de doelen die bereikt dienen te worden. In de publieke context kan dit ook begrepen worden als het beleid. Om de strategie ten uitvoer te brengen is er een structuur nodig. Deze structuur omvat regels die de uitvoering van het beleid vormgeven. De mate van afstemming van strategie en structuur, de 'passendheid', wordt in het model als de 'fit' omschreven. Deze fit bepaalt uiteindelijk of de doelen, de 'performance' bereikt worden. Voor een uitgebreide beschrijving van dit model verwijzen we graag naar de rapportages die in het kader van fase 1 van deze studie zijn opgesteld (Lenferink & Arts, 2017; Lenferink & Van Geet, 2017).



*Figuur 1: De fit van strategie en structuur (Donaldson, 2001)*

Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de fit tussen beleid (strategie) en uitvoeringsinstrumentarium (structuur) als een voorwaarde dient voor succesvolle implementatie (performance). We onderzoeken hoe er, op het provinciale niveau, invulling wordt gegeven aan de strategie en de structuur, hoe de fit tussen deze twee is, en op welke manieren dit de performance beïnvloedt. Het is belangrijk om hierbij te benadrukken, dat dit model structuur niet enkel ziet als formele regels en structuren. Er is ook sprake van informele regels (culturen, gewoontes, veronderstellingen) die de een uitwerking hebben op de fit. Daarmee komt ook het concept governance in beeld. Governance wordt in dit rapport gezien als de sturing van processen. Governance speelt een rol in de manier waarop formele en informele regels, als onderdeel van de structuur, worden ingezet. Het veronderstelt daarmee ook een actief element aan de fit: door middel van governance vindt er *fitting* plaats.

## 4. Bevindingen bij de provincies

Planning, programmering en budgettering (PPB) systemen zijn in essentie financieringskaders gericht op het toedelen, afstemmen en programmeren van overheidsinvesteringen. Deze PPB-systemen worden gestructureerd door juridische en bestuurlijke instituties (lees: regels). Denk bijvoorbeeld aan hoe het Infrafonds en de Gebiedsagenda's structurerend werken voor het MIRT als PPB van het Rijk. Elk van de drie onderzochte provincies voert, of ontwikkeld, een geheel eigen werkwijze en PPB-instrumentarium ter implementatie van het beleid in de Provinciale Omgevingsvisies (POVI). Hiermee biedt de provinciale praktijk een mooie inspiratie voor het ontwerp van het nationale beleid en uitvoeringsinstrumentarium. In Tabel 1 zijn de belangrijkste kenmerken van de strategie en de structuur van de provinciale ruimtelijke en infrastructuurplanning (als ontleend aan het onderzoek) weergegeven.

Tabel 1: Overzicht van de kenmerken van provinciaal beleid en uitvoering (d.d. januari 2018)

	Noord-Brabant	Overijssel	Friesland
<b>Strategie</b>			
<i>Beleid</i>	POVI is in ontwikkeling. Het centrale mobiliteitsconcept is Brabant Verbonden, netwerken die het mozaïek van natuurgebieden, steden en landbouw verbinden.	POVI is gereed. Centrale concepten zijn duurzaamheid, sociale kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit, welke voor mobiliteit uitgewerkt in zijn in de Trias Mobilica en mobiliteitsladder.	POVI is nog in ontwikkeling. Verbindende concepten zijn de energietransitie, het bebouwd gebied, gebiedsgericht werken, modern bestuur.
<b>Structuur (uitvoeringsinstrumentarium)</b>			
<i>Planning</i>	Lijnen tussen beleid en uitvoering lijken kort. Provincie combineert RRO (ruimtelijke ontwikkeling) en GGA (mobiliteit) overleggen in Ontwikkel-dagen. Daar wordt strategisch bestuurlijk overleg gefaciliteerd, samen met gemeenten en waterschappen.	Overijssel vertaalt beleid pragmatisch en zelfstandig naar uitvoering: de beleidsagenda's zijn dynamisch. Systematiek van kwalitatieve sturing via verordeningen. Er is een belangrijke rol voor accounthouders in het onderhouden van contacten met gemeenten.	Friesland werkt de uitvoering van beleid gebiedsgericht uit in 5 Streekworkgebieden. Dit zijn samenwerkingen met gemeenten, waterschap en maatschappelijke partners. Onderdeel hiervan is een jaarlijks gebiedsplan.
<i>Programmering</i>	De uitwerking en prioritering van plannen gebeurt sterk regio-georiënteerd, waar de 4 regioverbanden een centrale rol innemen.	Uitwerking en prioritering van plannen, programma's en projecten gebeurt langs de lijnen van de dominante thema's in een meerjarig uitvoeringsprogramma.	Er worden per streek opgavegerichte uitvoeringsprogramma's opgesteld. Gezamenlijk vormen deze het provinciale uitvoeringsprogramma.
<i>Budgettering</i>	Noord-Brabant gebruikt separaat ruimtelijk en mobiliteitsbudget. Deze laatste is onderverdeeld per modaliteit. Integratie binnen mobiliteitsbudget is denkbaar, maar een integraal ruimte-mobiliteitsbudget is voor nu een stap te ver.	Overijssel werkt voornamelijk met Provinciefonds en EFRO-gelden (Europese Middelen), die in projecten aangevuld worden met bijdragen van Rijk, bedrijfsleven en gemeenten.	Friesland werkt met een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Daarin worden geormerkte deelbudgetten opgenomen per project. Combinatie is mogelijk, maar niet makkelijk.

Dit hoofdstuk beschrijft de praktijk van Noord-Brabant (par. 4.1), Overijssel (par. 4.2) en Friesland (par. 4.3). Het hoofdstuk is geschreven op basis van documentenanalyse, interviews (zie bijlage 1 voor een overzicht) en focusgroepbijeenkomsten (zie bijlagen 2 t/m 4 voor de verslagen hiervan) bij elk van de drie onderzochte provincies. We bespreken hoe binnen de vormgeving van de verschillende Provinciale Omgevingsvisies infrastructuur en ruimtelijke planning worden geïntegreerd en het uitvoeringsinstrumentarium dit beleid beoogd te implementeren.

## 4.1 Noord-Brabant

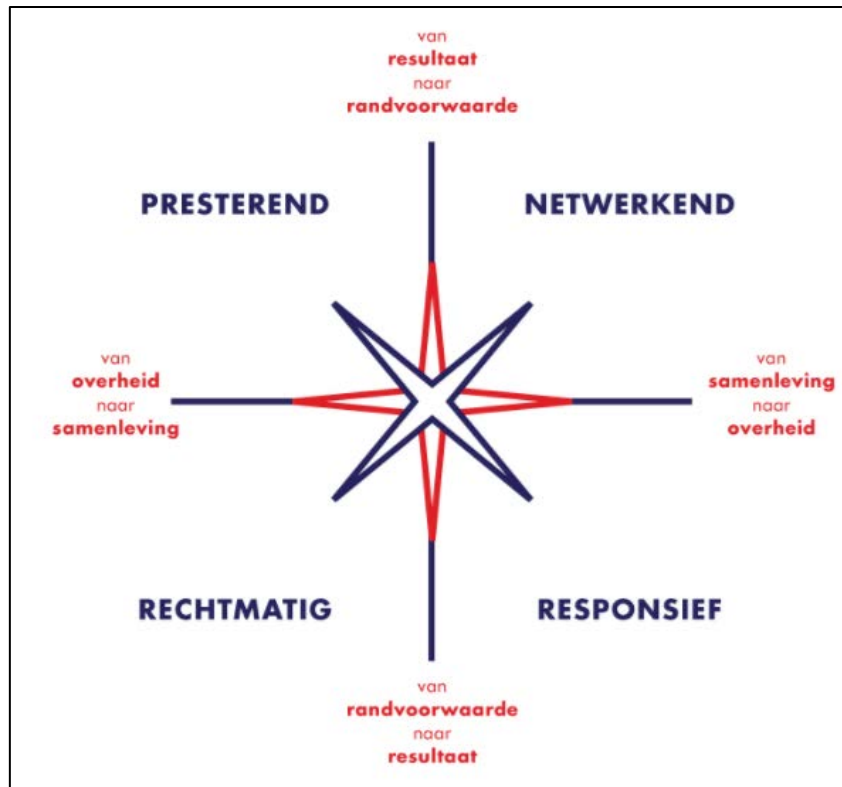
### Beleid

De provincie Noord-Brabant is nog volop bezig met het opstellen van haar Omgevingsvisie. In het proces daar naartoe is de provincie begonnen met een verkenning in een zogenoemde ‘droomfase’. Dit heeft in 2016 geresulteerd in de verkenning “[Op weg naar de Brabantse Omgevingsvisie](#)” (Provincie Noord-Brabant, 2016b). Op basis van deze verkenning heeft Provinciale Staten het startdocument “[Brabant beweegt naar 2106](#)” (Provincie Noord-Brabant, 2016a) vastgesteld. Op dit moment werkt de provincie in een ‘durffase’ aan het uitwerken van de opgaven in een ambitiedocument. Dit ambitiedocument vormt de basis voor interne en externe discussies, waarna een definitieve POVI moet worden opgesteld en vastgesteld in 2018.

Er zijn vier zogenoemde focusopgaven geïdentificeerd voor de Omgevingsvisie. Dit zijn (1) Brabant, klimaat zeker; (2) Brabant, welvarend (3) Brabant, vernieuwt samen en (4) Brabant, verbonden. Deze laatste focusopgave benadrukt de sociale en fysieke verbondenheid van mensen, functies en gebieden, waaronder ook infrastructuurplanning geschaard zou kunnen worden. Noord-Brabant beoogt om de 4 strategische focusopgaven inhoudelijk uit te werken binnen negen thematische beleidsprogramma’s, gebaseerd op het huidige bestuursakkoord. Een van deze beleidsprogramma’s is het programma ‘Slimme en duurzame mobiliteit’.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderscheidden in hun publicatie uit 2014 “[Leren door doen – Overheidsparticipatie in een energieke samenleving](#)” (PBL & NSOB, 2014) vier verschillende rollen die overheden kunnen innemen bij de uitvoering van hun taakstelling: de rechtmatige, presterende, responsieve en samenwerkende overheid. Deze kerngedachte over de diverse rollen van de overheid staat centraal in de Brabantse Omgevingsvisie (zie Figuur 2).





*Figuur 2: De vier rollen van de overheid. Bron: Provincie Noord-Brabant, 2016a.*

Brabant zet dit principe van de differentiatie naar vier rollen in de taakuitvoering centraal in de uitvoering van de POVI. De rolkeuze wordt per vraagstuk in de visie gemaakt en bepaald, waarbij de provincie het doel heeft van een meer responsieve en samenwerkende aanpak.

De vier rollen komen sterk terug in de ambitie voor het POVI om het beleid op mobiliteit en ruimtelijke ordening gebiedsgericht af te stemmen. Deze ambitie van gebiedsgericht afstemmen wordt in de Startnotitie van de Provinciale Omgevingsvisie doorgevoerd. Een uitdaging bij de afstemming is om samenhang tussen schaalniveaus te realiseren. Dit vergt een overheid die de verbinding kan leggen tussen de niveaus (“Netwerkend”), die in kan spelen op initiatieven uit de samenleving of van andere overheden (“Responsief”), die een gedegen afweging kan maken tussen verschillende gebiedsgerichte ambities (“Rechtmatig”), en daarbij resultaten boekt op een efficiënte en effectieve wijze (“Presterend”).

Terwijl de POVI in ontwikkeling is, gaat het huidige mobiliteitsbeleid van de provincie Noord-Brabant uit van het [Provinciaal verkeer en vervoersplan Noord-Brabant](#) (Provincie Noord-Brabant, 2006). Hierin staat duurzame bereikbaarheid centraal. Deze duurzame bereikbaarheid zou moeten bijdragen aan de economische, culturele en ecologische kwaliteit van Noord-Brabant. De strategische doelen uit het PVVP worden door middel van een [Dynamische Beleidsagenda](#) (Provincie Noord-Brabant, 2012) naar de praktijk vertaald. De dynamische beleidsagenda’s specificeren concrete doelen voor een periode van 4 jaar. Daarmee vormen ze de schakel tussen beleid en uitvoeringsinstrumentarium en sluiten ze aan op politieke ambtstermijnen.

## **Uitvoeringsinstrumentarium**

In de *planning* gaat Noord-Brabant uit van de 'één overheid'-gedachte en benadrukt samenwerken in de uitvoering. De onderliggende veronderstelling is hier dat de provincie niet eigenstandig de geformuleerde opgaven kan aanpakken. Er is een 'multi-actor inzet' nodig. Binnen het domein van infrastructuur en ruimte zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om door middel van bestuurlijke samenwerking integratie te stimuleren. Via tactische en operationele uitwerking van beleid in regionale agenda's van de Brabantse regio's West, Midden, Noord-Oost en Zuid-Oost wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht met gemeenten. Aan deze regionale agenda's zijn periodieke bestuurlijke overleggen gekoppeld: *Gebiedsgewijze Aanpak (GGA)* overleggen over mobiliteitsopgaven en *Regionale Ruimtelijke Overleggen (RRO)* over ruimtelijke opgaven. Onlangs is besloten deze overleggen samen te voegen in zogenaamde *Ontwikkeldagen*. Deze Ontwikkeldagen zijn een initiatief om bestuurlijke samenwerking binnen de provincie en met gemeenten te stimuleren. Ze bestaan uit een traditioneel besluitvormingsdeel en een ontwikkeldeel. In het ontwikkeldeel komen opgaven ter sprake waar mobiliteit en ruimte raakvlakken hebben en waar gezamenlijke besluitvorming meerwaarde zou kunnen hebben. Via deze structuren ontstaat gelegenheid voor strategisch, inhoudelijk bestuurlijk overleg, wat direct kan worden vastgelegd in bestuurlijke afspraken. *BrabantStad dinsdag* is, indachtig de Ontwikkeldagen, een andere en meer informele overlegvorm. Bij deze overleggen komen wethouders van de grote gemeenten en gedeputeerden viermaal per jaar samen om inhoudelijk in gesprek te gaan over beleidsthema's, vaak ingeleid door een externe partij. Verder zijn er een aantal informele structuren die helpen om intersectorale, intrasectorale en interbestuurlijke samenwerking en integratie te stimuleren. Het succes van de samenwerking wordt bepaald door de *korte lijnen* tussen bestuurders, de integraal bestuurlijke verantwoordelijkheid van provincies, en de platheid van de organisatie. Deze laatste factor stimuleert tevens de samenwerking tussen bestuurders en het ambtelijk apparaat.

Voor de *Programmering* van beleid uit het POVI werkt Noord-Brabant met twee type programma's: beleidsprogramma's en uitvoeringsprogramma's. Brabant interpreteert beleidsprogramma's, zoals beschreven in de Omgevingswet, als de 'uitwerking voor een periode van vier tot acht jaar van de ambities uit de visie en zorgt voor een samenhang van inhoudelijke opgaven, aanpak, betrokken partijen en financiering'. In aanvulling daarop werkt de provincie in de huidige systematiek al met uitvoeringsprogramma's. Deze zijn een bundeling van projecten die onder een overkoepelend thema of opgave kunnen worden geschaard.

De *budgettering* is momenteel nog sectoraal van aard. Het aanwezige mobiliteitsgeld is verdeeld in verschillende sectorale potten. Deze budgetten worden geoormerkt door Provinciale Staten (PS). Toch blijkt in de praktijk dat er vaak wel ruimte is voor schuiven met en tussen budgetten. Door intensieve bestuurlijke samenwerking lukt het om verschillende 'potjes' te combineren. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de budgetten vooral op de sector mobiliteit gericht zijn: budgetten voor ruimtelijke ordening zijn beperkt. Momenteel worden de eerste stappen gezet tot het integreren van de bestaande potjes voor mobiliteit binnen één Mobiliteitsfonds. De gevolgen van de aanzienlijke hoeveelheid beschikbare financiële middelen van de provincie Noord-Brabant (ook in vergelijking met

andere provincies) maakte geen onderdeel uit van het onderzoek, maar zou in een vervolg nader kunnen worden onderzocht.

## 4.2 Overijssel

### Beleid

De provincie Overijssel heeft sinds 2017 een omgevingsvisie: “[Omgevingsvisie Overijssel 2017 Beken kleur](#)” (Provincie Overijssel, 2017). Dit is een adaptieve visie waarin jaarlijks wijzigingen in provinciaal beleid doorgevoerd worden. De visie vervangt en integreert het Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan (PVVP) uit 2005, het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieuplan. In de omgevingsvisie is voortgebouwd op de centrale opgaven uit het PVVP: bereikbaarheid, gebiedsgerichte en integrale benadering met milieu en kwaliteit van leefomgeving als randvoorwaarde. De omgevingsvisie heeft drie zogenaamde overkoepelende ‘rode draden’, te weten duurzaamheid, sociale kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit.

In de uitwerking van de rode draden wordt vastgehouden aan de provinciale kerntaken, zoals deze door het Interprovinciaal Overleg (IPO) op basis van [het rapport van de commissie Lodders](#) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008) zijn geformuleerd. Het IPO benoemt in haar publicatie “[Provincies: een eigentijds profiel](#)” (Interprovinciaal Overleg, 2010) zeven kerntaken voor de provincies:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur.

Op basis van deze zeven kerntaken zijn de rode draden uitgewerkt in negen centrale beleidsambities en onderwerpen van provinciaal belang: woonomgeving, economie en vestigingsklimaat, natuur, steden en landschap, mobiliteit, regionaal waterbeheer, veiligheid en gezondheid, energie, ondergrond.

De mobiliteitsladder en Trias Mobilica zijn twee principes die richting geven aan het provinciaal mobiliteitsbeleid.:

- De mobiliteitsladder stelt, dat oplossing eerst in 1) ruimtelijke ordening; 2) prijsbeleid; 3) optimalisatie van Openbaar Vervoer; 4) mobiliteitsmanagement; 5) Beter Benutten of 6) aanpassen infrastructuur gezocht dienen te worden, voordat wordt geïnvesteerd in 7) nieuwe infrastructuur.
- De Trias Mobilica staat voor het zoveel mogelijk vermijden of verminderen van mobiliteit, veranderen van mobiliteit dan wel het schoner maken van mobiliteit (zie Figuur 3). De Trias Mobilica werd door Overijssel voor het eerste ingevoerd in het [Koersdocument Fiets Overijssel \(Provincie Overijssel, 2015\)](#). Het bestaat uit (1) het reduceren van de vraag naar mobiliteit (o.a. door

ruimtelijke beleid), (2) het verduurzamen van kilometers (stimuleren van duurzame vervoervormen zoals openbaar vervoer en fiets) en (3) het efficiënter en schoner maken van vervoermiddelen (denk hierbij aan elektrische voertuigen).



Figuur 3: De Trias Mobilica. Bron Provincie Overijssel, 2015.

### Uitvoeringsinstrumentarium

Overijssel hanteert een Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel. Hierin staan de stappen *of, waar* en *hoe* centraal. *Of* een initiatief mogelijk is wordt enerzijds bepaald door normstellende randvoorwaarden vanuit de Europese Unie, het Rijk of de provincie. Anderzijds geven een vijftal generieke provinciale beleidskeuzes invulling aan een Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking: Deze vijf keuzes betreffen de integraliteit, de toekomstbestendigheid, het concentratiebeleid, de (boven) regionale afstemming en het zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. De *waar* afweging wordt gestuurd door zes geformuleerde ontwikkelperspectieven: (1) Ondernemen met Natuur en Water (ONW), (2) agrarisch ondernemen in het grootschalige landschap, (3) wonen en werken in het kleinschalige mixlandschap, (4) stedelijke netwerken als motor, (5) steden en dorpen als veelzijdige leefmilieus en (6) hoofdinfrastructuur: vlot en veilig. Antwoord op de *hoe* vraag is afhankelijk van gebiedskenmerken. Deze staan beschreven in een [Catalogus Gebiedskenmerken](#) (Provincie Overijssel, 2009) vergezeld van een handreiking en een verordening. Deze werkwijze is gericht op het behouden van ruimtelijke kwaliteit, maar tegelijkertijd ook op het ruimte bieden voor ontwikkelingen.

Wat betreft de *planning* is de bereikbaarheidsambitie van het PVVP uit 2005 aangegrepen door de provincie Overijssel om de afdelingen mobiliteit en ruimte samen te voegen in de Eenheid Ruimte en Bereikbaarheid. Zo is een integrale benadering op mobiliteit en ruimtelijk ontwikkeling institutioneel geborgd. Het Overijsselse uitvoeringsmodel kenmerkt zich verder door een sterke oriëntatie op initiatieven vanuit gemeenten en de samenleving. De provincie werkt met verordeningen om

kwalitatieve sturing te bieden op, en kaders te scheppen voor initiatieven. Daarbij wordt via een accountstructuur de samenwerking met externe partners al in de voorfase gestimuleerd. Deze structuur houdt in dat elke gemeente een eigen accounthouder heeft en daarmee een eigen aanspreekpunt binnen de provincie. Deze accounthouder werkt vaak ook enkele dagen op locatie, bij de gemeenten.

De *programming* van projecten gebeurt met sectoraal georiënteerde meerjarige uitvoeringsprogramma's. Voor infrastructuur vallen deze onder de verantwoording van de uitvoerende eenheid Wegen en Kanalen. Daarnaast is de regionale ontwikkelagenda een bestuurlijk instrument dat kan worden ingezet om investeringen van verschillende partners te bundelen rondom een gezamenlijke doelstelling. Een voorbeeld van een dergelijke agenda is de Ontwikkelagenda voor de regio Twente, getiteld "[Wij zijn Netwerkstad Twente](#)" (Netwerkstad Twente & Provincie Overijssel, 2013).

*Budgettering.* De provincie geeft aan dat ze sterk afhankelijk is van andere partijen voor budget. Deels lijkt dit een bewuste keuze. Door medefinanciering te zoeken hoopt de provincie op meer draagvlak en betere invulling van de integrale opgaven. Huidige ruimtelijke en infrastructuurontwikkelingen, waarbij de provincie is betrokken, worden gefinancierd uit uiteenlopende bronnen: het Provinciefonds, Europese gelden (met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkelingen (EFRO) wordt genoemd) en investeringen vanuit het Rijk, het bedrijfsleven en de gemeenten. De relatief sterke financiële positie van de provincie Overijssel (ook in vergelijking met andere provincies) maakte geen onderdeel uit van het onderzoek, maar zou in een vervolg nader kunnen worden onderzocht.

## 4.3 Friesland

### Beleid

De provincie Friesland is zit nog volop in het proces richting het formuleren van een POVI. Het beleid van Friesland is op dit moment nog vastgelegd in afzonderlijke beleidsplannen. Dit zijn onder andere het [Provinciaal verkeer- en vervoersplan \(PVVP\) uit 2006 \(herzien in 2011\)](#) (Provincie Fryslân, 2011), het Milieubeleidsplan, het Streekplan en het Waterhuishoudingsplan. De samenhang van dit beleid wordt gewaarborgd door het "haasje-over-principe": bij het vernieuwen van één van deze beleidsplannen worden de raakvlakken met de andere beleidsplannen geanalyseerd om tot een integraal geheel te komen.

Het is de bedoeling dat de POVI van de provincie Friesland in 2018 wordt vastgesteld, nog voordat de Omgevingswet in werking zal treden. De provincie beoogt dat de POVI een flexibeler aanpak van toekomstige opgaven zal bevorderen. Dat betekent, dat de omgevingsvisie een bepaald abstractieniveau zal moeten hebben om ruimte te bieden aan de flexibele en opgavegerichte invulling die de provincie voorstaat.

In het proces naar de POVI is eerst een [Startnotitie Omgevingsvisie](#) gemaakt (Provincie Fryslân, 2015), deze is vervolgens bediscussieerd, waarna dit jaar (2017) een koersdocument wordt opgesteld. Dit koersdocument wordt door middel van een open planproces met 22 gemeenten verder gevuld (de zogenaamde Friese Aanpak), waarin tot op heden 5 centrale thema's zijn opgekomen:

- Energietransitie,
- Bebouwd gebouwd (Friese steden en dorpen),
- Landelijk gebied (Fries platteland),
- Gebiedsgericht werken,
- Modern bestuur (rol van de overheden)

Provinciale Staten moet in 2017 besluiten over het Koersdocument waarna via een meer traditionele aanpak de invulling van de POVI wordt gedaan; met ontwerp, ter inzagelegging en vaststelling.

### **Uitvoeringsinstrumentarium**

In de uitwerking van het ruimtelijk beleid in de *planning* benadrukt de provincie Friesland de rol van programma's. Via programma's kan de relatief abstracte omgevingsvisie nader uitgewerkt worden. Deze uitwerking is flexibel, want deze krijgt vorm afhankelijk van de maatschappelijke en politieke context. De provincie Friesland maakt daarbij gebruik van zogenaamde "*Streekworkgebieden*". Friesland kent 5 van dergelijke gebieden: Noord-Oost, Noord-West, Zuid-Oost, Zuid-West en de Waddeneilanden. De Streekworkgebieden zijn samenwerkingsverbanden van provincie, gemeenten, waterschappen en de maatschappelijke partners. Voor elk gebied wordt jaarlijks door een gebiedscommissie een gebiedsplan vastgesteld. Hierbij dient aangetekend dat deze gebiedsplannen voornamelijk het ruimtelijk beleid beslaan. Het mobiliteitsbeleid wordt op dit moment grotendeels door de provincie zelf uitgewerkt op basis van het PVVP. De provincie benadrukt daarbij wel dat het mobiliteitsbeleid altijd afgestemd wordt met het ruimtelijk beleid en dat, hoewel ze nog niet in één document staan, de uitwerking in projecten gebiedsgericht en integraal is.

De *programmering* wordt nu grotendeels gebiedsgericht vastgesteld op basis van de samenwerking in Streekworkgebieden en de opgaven die in deze gebieden worden benoemd. Opgaven zijn de sectorale issues die spelen in een gebied, die met elkaar samenhangen en die gelijktijdig opgepakt worden. De gebiedsplannen die in deze gebieden worden vastgesteld bevatten een gebiedsgerichte programmering voor de korte termijn. Deze plannen worden bijeengevoegd op provinciaal niveau en gecombineerd met de regio-overstijgende plannen en de plannen op middellange en lange termijn. Gezamenlijk vormen ze het provinciale uitvoeringsprogramma.

De *budgettering* is sectoraal geregeld. Vooral voor verkeer- en vervoer zijn relatief veel middelen beschikbaar, vergeleken met andere sectoren in ruimtelijke ontwikkeling. De provincie probeert daarbij de budgetten voor verkeer- en vervoer in de projecten zo in te zetten dat ze een bredere gebiedsgerichte impact hebben. De investering heeft idealiter ook een positieve invloed op de gebiedsontwikkeling. De verschillende plannen hebben elk sectorale financiering. Bij het vaststellen van een plan wordt ook de geormerkte financiering beschikbaar gemaakt. Het combineren van die financieringen in integrale uitvoeringsprogramma's is moeilijk door die oormerking, maar niet onmogelijk met "*een beetje creativiteit en goede mensen*". De omvang van de beschikbare financiële middelen van de provincie Friesland (ook in vergelijking tot andere provincies) maakte geen onderdeel uit van het onderzoek, maar zou in een vervolg nader kunnen worden onderzocht.

## 5. Conclusies

Deze rapportage over Fase 2 van het onderzoek richt zich op het provinciale niveau. Voordat we conclusies trekken willen we eerst nog enkele kanttekeningen plaatsen bij deze fase van het onderzoek.

Een kanttekening bij de analyse in dit onderzoek is dat de POVI (in de gevallen van Friesland en Overijssel) en het provinciale uitvoeringsinstrumentarium nog in ontwikkeling zijn. Dit geldt ook voor de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee zal brengen. Als gevolg daarvan is de provinciale aanpak van de integratie van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling en ook die van opgavegericht werken nog in ontwikkeling. Dit onderzoek probeert binnen dit dynamische kader toch een beeld te schetsen van de manier waarop gepoogd wordt om strategie en structuur fitten. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van documenten en, voornamelijk, interviews en focusgroepdiscussies met betrokken experts. Daarnaast zouden we idealiter de fit ook analyseren door naar de performance te kijken. Echter geldt ook op het provinciale niveau dat de weerslag van de veranderingen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd moeilijk te meten zijn in de praktijk. Deels komt dit omdat de ontwikkelingen nog nieuw zijn en er nog relatief weinig concrete resultaten zijn, maar belangrijker nog is dat de resultaten (performance) niet of moeilijk te meten valt in de publieke context. Dit lijkt een structureel probleem bij het evalueren van beleidsimplementatie in de publieke sector: er is dikwijls sprake van meerdere, veranderlijke, ambigue en kwalitatieve doelstellingen die in de publieke sector centraal staan in beleid en uitvoering.

Een verdere kanttekening bij dit onderzoek is de focus op de raakvlakken tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke planning. Een nadere definitie van ruimtelijke planning is niet gegeven, waardoor de bevindingen afhankelijk zijn van de interpretatie van 'ruimtelijke planning' door de betrokken experts. Zij operationaliseerden ruimtelijk planning vooral als de ontwikkeling van woningen, voorzieningen, werklocaties en, in mindere mate, natuur, water, klimaatadaptatie, (duurzame) energiewinning. Als gevolg van het openlaten van de definitie van ruimtelijke planning, is het mogelijk dat de invulling van gebiedsgericht en opgavegericht werken zoals besproken in dit rapport, niet integraal is. Met andere woorden, doordat met percepties van ruimtelijke planning is gewerkt kan het zijn dat bepaalde sectoren buiten de scope van dit onderzoek zijn gevallen.

Een laatste kanttekening bij dit onderzoek is dat er niet is onderzocht hoe de verschillende financiële posities van provincies invloed kan hebben op de manier waarop beleid ten uitvoering wordt gebracht. Als gevolg van de verkoop van aandelen in energiemaatschappijen beschikken Noord-Brabant en, in mindere mate, Overijssel, over aanzienlijke financiële middelen. Deze middelen biedt ze aan de ene kant de mogelijkheid om de uitvoering van projecten en programma's van financiële impulsen te voorzien. Aan de andere kant kan een dergelijke financiële positie ook de verhoudingen met andere overheden en maatschappelijke partners frustreren omdat deze financiële bijdrages als vanzelfsprekend gaan ervaren. Zoals gezegd is de invloed van de financiële positie van provincies op de afstemming van hun beleid en uitvoeringsprogramma niet nader onderzocht in dit onderzoek.

In het algemeen kunnen we stellen dat op provinciaal niveau de relatie beleid – uitvoeringsinstrumentarium in het algemeen anders wordt vormgegeven dan bij het Rijk waarbij aangetekend moet worden dat de drie provincies elk een unieke insteek hebben bij het afstemmen van strategie (beleid) en structuur (uitvoeringsinstrumentarium). We zullen als onderdeel van de conclusies de eerste drie onderzoeksvragen langslopen en deze één voor een beantwoorden. De vierde onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 6 beantwoord.

### **1. Hoe geven de provincies vorm aan de afstemming van beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's met betrekking tot ruimtelijke en infrastructuurplanning?**

Zoals gezegd kiest elke provincie voor haar eigen, unieke aanpak bij het afstemmen van beleid en uitvoering. Een opvallende overeenkomst tussen de provincies is dat het uitvoeringsinstrumentarium sterk volgend is op het beleid. Het beleid lijkt het centrale uitgangspunt te zijn voor de invulling van het instrumentarium inclusief de organisatorische inbedding. Een andere overeenkomst die we vinden is de sterk pragmatische bestuurlijke insteek die bij het afstemmen van beleid en uitvoering wordt gehanteerd. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat we de keuze voor het onderzoeken van het provinciale niveau in het algemeen en de drie provincies in het bijzonder op basis van deze insteek hebben gemaakt. De pragmatische bestuurlijke insteek uit zich onder andere in de flexibiliteit in het vrijmaken, combineren en inzetten van de sectoraal toegewezen middelen. Provincies zijn, zogezegd, “creatiever” in het vormgeven van de afstemming tussen beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's.

Er zijn tussen de provincies enkele opvallende verschillen in de afstemming. Zo kiest Overijssel bewust voor het inrichten van de organisatie in multidisciplinaire teams, waar Noord-Brabant vasthoudt aan een sectorale organisatie. Ook de manier waarop de Omgevingsvisie tot stand komt verschilt per provincie. Zo is de mate waarin gemeenten en regio's zijn betrokken verschillend. Overijssel heeft de visie relatief zelfstandig opgesteld, terwijl Noord-Brabant en Friesland meer leunen op regionale en gemeentelijke inbreng. Tenslotte is een opvallend verschil waar te nemen in de manier waarop de uitvoering van het beleid gestuurd wordt. Noord-Brabant zet daarvoor in op Ontwikkeldagen, waar gemeentelijke en provinciale bestuurders gezamenlijk invulling geven aan de uitvoering van beleid. Overijssel hanteert veel sterker een uitvoeringsprogramma, steunend op een omgevingsverordening. Friesland lijkt meer gericht op regionale besluitvorming en sturing in de Streekwerkgebieden.

### **2. Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee voor deze invulling van de afstemming tussen beleid en uitvoeringsprogramma's?**

De veranderingen die de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt wordt door alle provincies aangegrepen om beleid en uitvoering te herformuleren. Zo zijn de drie onderzochte provincies druk aan de slag met het formuleren van een Provinciale Omgevingsvisie. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat de invloed van de Omgevingswet op provinciaal niveau geen complete verandering van het systeem tot gevolg lijkt te hebben. De Omgevingswet wordt eerder gezien als een provincie-overstijgende ontwikkeling die erg goed past binnen de bestaande en al tijden ingezette transformatie van de rol van de provincie in ruimtelijke ordening, gebieds- en infrastructuurontwikkeling.



### A. Hoe gaan de provincies met opgeworpen dilemma's om?

De dilemma's die spelen op het nationale niveau (zie de rapporten uit fase 1: Lenferink & Arts, 2017; Lenferink & Van Geet, 2017) zijn, grotendeels, ook teug te vinden op het provinciale niveau. We lopen de dilemma's langs die een duidelijke rol spelen op het provinciale niveau:

- *Nationaal dilemma 1: Beleid versus uitvoering; draagvlak en flexibiliteit versus daadkracht en beheersbaarheid*

De provincies lijken allemaal een pragmatische invulling te geven aan het beleid, welke de uitvoering ten goede komt. Hier valt te denken aan het combineren van verschillende budgetten. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat de provinciale projecten gebaseerd worden op minder abstract beleid. Beleid en uitvoering zitten dus als het ware al dicht bij elkaar. Ook de behoefte aan draagvlak is minder aan bod gekomen, waarschijnlijk omdat provinciale projecten een sterker gebiedsgericht karakter kennen waarbij een duidelijke relatie bestaat met het versterken van de economische, woon-, en leefomgeving.

- *Nationaal dilemma 2: Smalle basis voor een brede onafhankelijke afwegingsmethodiek*  
De afweging voor projecten op provinciaal niveau lijkt wezenlijk anders dan die op nationaal niveau. Het belangrijkste verschil zit in het uitgangspunt van de financiering. Deze is sterk gebiedsgericht, vaak op basis van businesscases. Daarin worden meerdere financieringen gecombineerd: Europa, Rijk, provincie, gemeente, en bedrijfsleven. De afweging van dergelijke projecten is breder van aard aangezien het versterken van de economische, woon, en leefomgeving centraal staat (zie dilemma 1 hierboven). Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden wat de reden is voor de brede, gebiedsgerichte insteek van de financiering. Gezien de sterke financiële positie van enkele provincies lijkt de afhankelijkheid die als gevolg van de medefinanciering ontstaat niet noodzakelijk, maar lijkt medefinanciering een bewuste keuze. Wellicht kan medefinanciering zorgen voor meer maatschappelijk draagvlak en verbeterde realisatie van integrale doelstellingen.
- *Nationaal dilemma 3: De cultuur is weerbarstig.*  
Cultuurverandering blijkt ook op provinciaal niveau lastig te realiseren. De provincies zijn de afgelopen jaren bezig geweest met een herbezinning op hun rol en hun kerntaken. Als voorbeeld daarvan worden in de interviews meermaals de studies van NSOB, PBL en IPO aangehaald. Het voordeel dat de provincies hebben ten opzichte van het Rijk is dat zij al langer bewust integraal en gebiedsgericht werken. Daarmee hebben ze meer tijd gehad om de noodzakelijke veranderingen in de organisatiecultuur te bewerkstelligen. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat hier nog grote verschillen lijken te bestaan tussen de grotendeels integrale beleidsvorming, in POVI's (in wording) en de meer sectorale uitvoering in reguliere uitvoeringsprogramma's.
- *Nationaal dilemma 4: Nationale doorzettingskracht versus decentralisatie op basis van samenwerken en vertrouwen*

Provincies lijken zich veel meer te positioneren tussen de lokale partners. Vooral Noord-Brabant lijkt zich in dit opzicht heel sterk coöperatief op te stellen op lokaal en regionaal niveau. Daarmee wordt de basis voor samenwerking en vertrouwen vergroot. Een nadeel van

een dergelijke opstelling kan zijn dat de doorzettingskracht van de provincie beperkt wordt. Met dit probleem lijken de provincies op dit moment niet te worstelen. Dit zou enerzijds verklaard kunnen worden door het feit dat de medefinanciering voldoende sturend werkt voor lokale en regionale partijen. Anderzijds kan het ook zijn dat het gebiedsgerichte werken voldoende vertrouwen en begrip heeft opgeleverd dat lokale en regionale partijen hun acties ook afstemmen op de belangen en wensen van provincies.

- *Nationaal dilemma 5: Vertrouwen in elkaar kan geschaad worden*

Ook op provinciaal niveau is vertrouwen niet vanzelfsprekend. De provincies besteden veel aandacht aan samenwerking in regionaal verband. Deze verbanden lijken resultaten op te leveren, waardoor het vertrouwen in elkaar over de jaren is versterkt. Hierbij speelt ook dat er grotere afhankelijkheden zijn dan op nationaal niveau, en dat de wederkerigheid als meer vanzelfsprekend wordt ervaren. Dat lijkt een goede basis voor vertrouwen (zie ook dilemma 4).

- *Nationaal dilemma 6: Misfit tussen integrale ambitie en sectorale structuren*

Net als op nationaal niveau lijkt er op provinciaal niveau ook sprake van een misfit tussen de integrale ambitie en het sectorale uitvoeringsinstrumentarium. Het verschil met het nationale niveau is echter de omgang met het uitvoeringsinstrumentarium. Deze is veel pragmatischer en flexibeler van aard. Door de ruimte die de formele regels bieden te benutten, wordt de structuur (het uitvoeringsinstrumentarium) passend gemaakt aan de strategie (het beleid).

- *Nationaal dilemma 7: MIRT (uitvoeringsinstrumentarium) en NOVI (beleid) ontwikkelen zich separaat.*

Op provinciaal niveau lijkt het uitvoeringsinstrumentarium veel meer ontwikkeld te worden als gevolg van het beleid. Met andere woorden de structuur volgt de strategie. Dit is veel meer conform het SARFIT-model dat in hoofdstuk 3 al kort is aangehaald. Uit de ervaring van de geïnterviewde experts kan worden opgemaakt dat dit in hun ogen tot betere resultaten leidt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het beleid van de provincie veel dichter op de praktijk zit. Het provinciale beleid en haar doelstellingen zijn minder abstract. Daarnaast vormt de POVI voor de provincies niet een radicale verandering van beleid. In wezen zetten ze de beleidslijn van de afgelopen jaren door. Daarmee zijn de doorgevoerde veranderingen aan het uitvoeringsinstrumentarium ook niet ingrijpend van aard.

B. *Hoe geven de provincies vorm aan de ontwikkeling van de POVI?*

De ontwikkeling van de POVI wordt verschillend aangepakt door de provincies. De verschillen zitten in de *tijd*, de *vormgeving van het proces*, maar ook de visie op de *gewenste rol* van de provincie, vooral in relatie tot die van gemeenten. Wat betreft de *tijd* kan geconcludeerd worden dat de provincie Overijssel erg voortvarend te werk is gegaan en al enige tijd een afgeronde POVI heeft, terwijl Noord-Brabant en Friesland nog midden in de formulering van hun POVI's zitten. De *vormgeving van het proces* waarin de POVI's worden geformuleerd vertoont ook sterke verschillen. Ze heeft de provincie Overijssel gekozen voor een meer centrale aanpak, terwijl het proces in Noord-Brabant meer in samenwerking met (regioverbanden van) gemeentes is vormgegeven. Dit lijkt ook te wijzen op verschillende opvattingen over de *gewenste rol* van de provincie. De provincie Noord-Brabant neemt in vele opzichten meer een actieve rol in van partij tussen de gemeenten en regionale verbanden, waarbij ze zich meer afhankelijk

positioneert ten opzichte van de regionale samenwerkingsverbanden. De provincie Overijssel lijken ogenschijnlijk meer boven de gemeenten te staan. Natuurlijk presenteert Overijssel zich ook als partner van de gemeenten en trekt ze samen op bij de gebiedsgerichte invulling van het beleid, maar tegelijkertijd bewaakt ze ook sterk de kaders, onder andere via de Omgevingsverordening.

*C. Hoe vullen de provincies daarbij de relatie planning-programmering-budgettering (PPB) in met betrekking tot ruimtelijke en infrastructuurplanning?*

De provincies leggen ieder bij het invullen van de PPB de nadruk op de verantwoordelijkheden die ze hebben en de middelen waarover ze beschikken. In het kort betekent dit dat ze vanuit hun wettelijke taak als verantwoordelijke voor de invulling van de concessie voor het openbaar vervoer en als beheerder van het provinciale wegennet hun investeringen in transport en mobiliteit afwegen. Hierbij zoeken ze, waar mogelijk de koppeling met hun verantwoordelijkheden op gebied van leefomgeving en economie. Dit betekent in de praktijk dat projecten een slimme combinatie zijn van infrastructuur- en ruimtelijke elementen, elk met hun eigen financiering, en vaak doorvertaald in sectorale deelprojecten. De projecten staan relatief dicht bij de gebruiker (i.c. bewoner, reiziger) omdat, door een opgavegerichte manier van werken en het regionale en lokale karakter van de investeringen, de relatie met het behoud en de verbetering van de plaatselijke leefomgeving makkelijk gelegd wordt. Het uitwerken van de PPB bij de implementatie van het beleid kent een relatief korte doorlooptijd en lijkt daarmee ook makkelijk in te spelen op kansen die de maatschappij biedt.

**3. Hoe worden door provincies in POVI en PPB verschillende schaalniveaus (lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal) verbonden en hoe wordt hiertussen geschakeld?**

In het algemeen kan gesteld worden dat de verbinding van schaalniveaus door de provincies vooral met de gemeentes wordt gezocht. De provincies stellen de gemeentelijke inbreng in het vormgeven van de POVI op prijs en waken voor een goede afstemming met het gemeentelijk beleid (sturing). De afstemming met het nationale schaalniveau beperkt zich veelal tot de voornamelijk financiële prioriteringsdiscussie in het kader van het BO MIRT, niet over het 'eigen' provinciale programma.

*A. Hoe wordt de relatie gelegd tussen NOVI, POVI's en GOVI's op het provinciale niveau?*

Deze relatie is nog sterk in ontwikkeling. Zoals eerder aangegeven zijn de (meeste) POVI's en GOVI's nog in ontwikkeling, net als de NOVI. Op dit moment kunnen er dus geen conclusies worden getrokken op basis van de uiteindelijke omgevingsvisies. In het proces daarnaartoe valt op, zoals hierboven al is aangegeven, dat de provinciale aandacht vooral is gericht op het verbanden leggen met het gemeentelijke niveau. De NOVI wordt (nog) niet bewust genoemd als kans. De POVI's lijken redelijk autonoom van de NOVI ontwikkeld te worden. Met betrekking tot de afstemming met het gemeentelijk niveau (en de GOVI's) geldt dat de visie met betrekking tot de rol die de provincie daarin lijkt in te nemen verschilt op de vraag: sta je als provincie vooral *boven* of *tussen* de lokale partijen? (zie voor een toelichting hierop het antwoord op vraag 2B).

*B. Hoe wordt op beleidsniveau de interactie van de POVI met de gebiedsagenda's vormgegeven?*

De interactie van de POVI met de gebiedsagenda's beperkt zich volgens de provincies grotendeels tot een noodzakelijk proces dat eens in de zoveel tijd doorlopen moet worden. De gebiedsagenda wordt als product te statisch ervaren om van waarde te zijn in de uitwerking van het provinciale beleid. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de provincies de potentiële meerwaarde van de gebiedsagenda's wel degelijk onderkennen. Ze zien het instrument, mits juist toegepast, als een goede kans om de strategische discussie een provinciale invulling te geven, zonder direct te verzanden in het financieel-bestuurlijke onderhandelingen van het BO MIRT.

*C. Hoe wordt de relatie gelegd tussen de provinciale PPB en het MIRT?*

Het MIRT wordt door de provincies grotendeels gezien als een nationaal programma, dat interessante aanknopingspunten kan bieden voor het verwezenlijken van het provinciale beleid. In de praktijk betekent dit dat in de provinciale PPB, daar waar mogelijk, het MIRT gebruikt wordt als financieringsbron voor mobiliteitsopgaven. Daarnaast vormen de projecten in het MIRT natuurlijk ook aanleiding om te zoeken naar meekoppelkansen met andere (bijv. regionale) opgaven. Het provinciale PPB speelt hierop in door flexibel met de beschikbare middelen om te springen. Met andere woorden, als uit het MIRT kansen ontstaan, biedt het provinciale PPB de financiële en bestuurlijke mogelijkheden om hier gebruik van te maken. De provincies hekelen, aan de ene kant, de ondoorzichtige afweging van de Rijksplannen die in het MIRT prioriteit krijgen, maar maken aan de andere kant ook gebruik van deze ondoorzichtigheid voor het voeren van stevige lobby's om Rijksplannen in overeenstemming te brengen met provinciale ambities.

*D. Hoe wordt de relatie gelegd de provinciale PPB en lokale initiatieven?*

Omgang met lokale initiatieven wordt door de drie provincies unaniem als één van de belangrijkste uitdagingen erkend. De provincies geven aan te worstelen met het komen tot een werkwijze voor de omgang met lokale initiatieven. Zo is het moeilijk om de juiste ingangen te identificeren (wie is het aanspreekpunt? Waar moet je zijn?), de initiatieven een plek te geven binnen het proces (wanneer zoek je de koppeling met beleid dan wel uitvoering? wanneer en hoe weeg je de initiatieven af?) en de eventuele uitvoering van de initiatieven vorm te geven (Hoe wordt het betaald? Wie is opdrachtgever? Hoe verhoudt het initiatief zich tot bestaande ingrepen?). De aandacht van de provincies ligt primair niet bij het faciliteren van deze lokale initiatieven, maar meer bij de afstemming met de gemeentes. De provincies lijken te handelen vanuit het idee dat lokale initiatieven vooral op gemeentelijk niveau behandeld dienen te worden. Op het lokale niveau vindt dan de verbinding met het lokale beleid en de lokale afweging plaats, waarna de provincie de regionale integratie van de initiatieven faciliteert.

*E. Hoe wordt in de provinciale uitvoeringspraktijk invulling gegeven aan het opgavegerichte werken – en wat is daarbij de rol voor andere partijen, waaronder RWS en het Ministerie I&M?*

In de provinciale praktijk wordt de noodzaak tot opgavegericht werken volledig omarmt. De invulling die de provincies aan het opgavegericht werken geven betreft bijvoorbeeld het invoeren van een opgavegerichte multidisciplinaire organisatiestructuur. Hierin worden de experts vanuit de verschillende sectoren gestimuleerd om hun (dikwijls) sectorale perspectief te delen en bij te stellen om een integrale en opgavegerichte manier van werken te bewerkstelligen. Naast deze interne focus op

opgavegericht werken proberen de provincies opgavegericht werken ook extern tot stand te brengen. De provincies zien daarin voor zichzelf een verbindende rol weggelegd. Deze rol betreft het verbinden van de verschillende lokale opgaven waar de gemeenten zich voor gesteld zien, de nationale opgaven die onder andere RWS en het ministerie I&M proberen in te vullen en de 'eigen' opgaven op regionaal niveau. RWS en het ministerie worden daarin gezien als belangenbehartigers van de sectorale opgave op het gebied van mobiliteit.

## 6. Lessen voor strategie, structuur en fit

Fase 2 van het onderzoek heeft vele lessen opgeleverd voor de afstemming van beleid en uitvoeringsinstrumentarium op het fysiek-ruimtelijk domein. Hieronder worden de lessen besproken uit de strategie, de structuur en de fit van het provinciale beleid en uitvoeringsinstrumentarium. Daarmee wordt ook de vierde onderzoeksvraag beantwoord:

### 4. Welke lessen kunnen hieruit geleerd worden voor de afstemming van NOVI en MIRT bij het Rijk? Wat betekent dit voor de NOVI?

Het dient opgemerkt dat het niet eenvoudig is om vanuit de provinciale afstemming van beleid en uitvoeringsinstrumentarium lessen te trekken voor de afstemming van NOVI en MIRT op nationaal niveau. De aard en het karakter van de provincies en de provinciale taken zijn wezenlijk verschillend van die van de nationale overheid en haar ministeries. Daarnaast zijn er ook aanzienlijke verschillen in de manier waarop de drie provincies vormgeven aan hun strategie en structuur, zoals in hoofdstukken 4 en 5 al aangegeven. Desalniettemin volgen hieronder enkele lessen, opgedeeld naar lessen voor de strategie, lessen voor de structuur en lessen voor de fitting.

Lessen voor de strategie:

- Door de nauwe betrokkenheid van bestuurders en de korte afstand tot de praktijk lijken provincies beter in staat om meer richtinggevend en meer concreter, gebied specifiek beleid te formuleren.
- De NOVI en POVI lijken nog nauwelijks afgestemd te worden. Het lijkt zaak om dit op korte termijn op te pakken, zeker gezien de geplande verschijning van de NOVI in de loop van 2018.
- De gebiedsagenda worden op dit moment door de provincies nog ervaren als een papieren product, hoewel ook de provincies de potentiële rol van de gebiedsagenda's erkennen als verbinding van nationale en provinciale strategie.

Lessen voor de structuur:

- De onderzochte provincies ontwikkelen elk een eigen PPB-instrumentarium om het planning programmering en budgettering proces af te stemmen op beleid. In vergelijking met het Rijk lijken de provincies een breder palet aan structurele aanpassingen te doen. Met name de aanpassingen aan bestuurlijke en de organisatiestructuren helpen in het beter doorvoeren van nieuw strategisch beleid.
- De informele regels lijken op het provinciale niveau een belangrijkere rol te spelen dan op het nationale niveau. Met andere woorden, op papier lijkt de structuur (vooral de formele regels) misschien minder gebiedsgericht op provinciaal niveau, maar in de praktijk wordt er ruimer invulling gegeven aan de regels waardoor de strategie beter uitgevoerd kan worden.

---

### Lessen voor de fit

- De fitting op provinciaal niveau lijkt dynamischer dan op Rijksniveau. Daarmee kunnen provincies sneller de fit met PPB-instrumentarium herstellen wanneer beleid verandert – er lijkt daarmee een grotere adaptief vermogen in de planning. De dynamiek wordt mede mogelijk gemaakt door:
  - o Kortere lijnen tussen bestuurders (integraal bestuur) en tussen bestuurders en het ambtelijk apparaat
  - o Plattere organisatiecultuur met meer flexibele inzet van middelen
  - o Minder specifieke en ook minder harde regels op provinciaal niveau, ook met betrekking tot de inzet van deze middelen (in plaats van de harde nationale regels in de Comptabiliteitswet, de Wet Infracfonds en diverse interne regelingen).
  - o De omvang van de organisatie is bij de provincie relatief kleiner in vergelijking met die van de Ministerie.
- Op nationaal niveau ontwikkelen beleid en het PPB-instrumentarium zich meer parallel aan elkaar, terwijl op provinciaal niveau het PPB-instrumentarium nadrukkelijker voortvloeit uit beleidsontwikkeling. De veronderstelling is dat dit laatste leidt tot een beter afstemming tussen beleid en uitvoering.

## Referenties

- Donaldson, L., 2001. The contingency theory of organizations. Thousand Oakes, USA: Sage.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), 2010. Provincies: een eigentijds profiel”. Via: <http://www.ipo.nl/files/6613/5722/8395/profielprovincies14april2010.pdf>.
- Lenferink, S. & E.J.M.M. Arts, 2017. Afstemming NOVI & MIRT Deel B – Adviesmemo 10 ontwerpvoorstellen ter versterking van de afstemming NOVI & MIRT. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Lenferink, S. & M.T. van Geet, 2017. Afstemming NOVI & MIRT Deel A – Bevindingen Fase 1. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008. Ruimte, Regie en Rekenschap. Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. Via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2008/03/17/rapport-commissie-lodders-ruimte-regie-en-rekenschap/rapportruimteregieenrekenschap.pdf>.
- Netwerkstad Twente & Provincie Overijssel, 2013. Wij zijn Netwerkstad Twente. Via: [http://deontwikkelagenda.nl/wp-content/uploads/2016/11/Ontwikkelagenda\\_2040.pdf](http://deontwikkelagenda.nl/wp-content/uploads/2016/11/Ontwikkelagenda_2040.pdf).
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), 2014. Leren door doen – Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2014-Leren-door-doen.pdf>.
- Provincie Fryslân, 2011. PVVP 2006 Herzien. Via: [https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/FRIESLAND\\_2011\\_0001\\_1.pdf](https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/FRIESLAND_2011_0001_1.pdf).
- Provincie Fryslân, 2015. Startnotitie Omgevingsvisie. Via: <https://www.fryslan.frl/document.php?m=7&fileid=6100&f=8f4818e57aaf1e43f68e0ab9d7446acd&attachment=0>.
- Provincie Noord-Brabant, 2006. Provinciaal verkeer en vervoersplan Noord-Brabant. Via: <https://www.brabant.nl/-/media/ee9455907d4a47a0ae3d6716473decba.pdf>.
- Provincie Noord-Brabant, 2012. Verplaatsen in Brabant Sturen op uitvoering, Dynamische beleidsagenda 2012 – 2016. Via: <https://www.brabant.nl/-/media/bfcc9f5eb77e4fbec03223eda807a79.pdf>.
- Provincie Noord-Brabant, 2016a. Brabant beweegt naar 2106 – van denken naar durven. Via: <https://www.omgevingsvisienb.nl/startdocument/>.
- Provincie Noord-Brabant, 2016b. Op weg naar de Brabantse Omgevingsvisie. Via: <https://www.omgevingsvisienb.nl/media/1117/definitieve-versie-na-verwerking-gs-op-weg-naar-de-brabantse-omgevingsvisie-verkenning-xtra-lite.pdf>.
- Provincie Overijssel, 2009. Catalogus Gebiedskenmerken Via: <http://www.overijssel.nl/publish/pages/143771/catalogusgebiedskenmerken-deel1.pdf>
- Provincie Overijssel, 2015. Koersdocument Fiets Overijssel. Via: <http://www.overijssel.nl/sis/16301502237480.pdf>.
- Provincie Overijssel, 2017. Omgevingsvisie Overijssel 2017 – Beken Kleur. Via: [http://www.overijssel.nl/publish/pages/166063/omgevingsvisie\\_overijssel\\_2017\\_web.pdf](http://www.overijssel.nl/publish/pages/166063/omgevingsvisie_overijssel_2017_web.pdf).



## Bijlage 1: Interviews

#	Wie	Organisatie	Wanneer
1	Janneke Wessels	Provincie Overijssel	24-05-2017
2	Willemijne Moes	Provincie Overijssel	24-05-2017
3	Aard Kinds	Provincie Overijssel	29-06-2017
4	Nico de Boer	Provincie Overijssel	29-06-2017
5	Hanny Stijnen	Provincie Friesland	10-10-2017
6	Menno Keulen	Provincie Friesland	10-10-2017
7	Jan Jaap Dicke	Provincie Friesland	10-10-2017
8	Anne Meijer	Provincie Friesland	21-12-2017
9	Esther Vos	Provincie Noord Brabant	01-06-2017
10	Madelon Peelen	Provincie Noord Brabant	07-07-2017
11	Maarten van de Heide	Provincie Noord Brabant	07-07-2017
12	Ludger Schauwen	Provincie Noord Brabant	09-08-2017
13	Erwin Dacier	Provincie Noord Brabant	09-08-2017
14	Bart Swaan	Provincie Noord Brabant	26-10-2017
15	Maayke Snel	Provincie Noord Brabant	26-10-2017

## Bijlage 2: Verslag Focusgroep Noord Brabant

Datum: 29-01-2018

Locatie: Provinciehuis Noord-Brabant

Aanwezig: Dirk Jan Huisman, Erwin Dacier, Esther Vos, Ludger Schrauwen, Maayke Snel, Maarten van der Heide, Jan Maurix, Maddy Reijers, Wim Leendertse, Jos Arts, Marijn van Geet, Sander Lenferink

De focusgroep is georganiseerd rondom 4 stellingen, die telkens worden geïntroduceerd met bevindingen uit het onderzoek (zie de vier tekstkaders).

### Bevindingen rondom beleid

We zien een verschuiving van sectoraal naar integraal beleid, op zowel nationaal als provinciaal niveau, waarin opgaven centraal staan. In de Brabantse Omgevingsvisie wordt stedelijke transformatie in samenhang gebracht met mobiliteit. De beleidsvoering op de visie is ingericht vanuit de provinciale kerntaken(IPO):

- 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling (en waterbeheer)**
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
- 4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer**
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

*Kader 1 Bevindingen met betrekking tot beleidsvorming*

### **Stelling 1: Samenwerking op beleidsniveau vanuit gedeelde opgaves gaat makkelijker met gemeenten dan met met Rijk.**

Deze stelling levert een gemengd beeld op. Een deel van de aanwezigen is het eens, en een gedeelte is het oneens. Aan de ene kant lijkt interbestuurlijke samenwerking gemakkelijker dan interdepartementale. Afspraken maken met het Rijk lukt wel, maar wordt moeilijker wanneer het integraal beleid is en meer ministeries betreft. Dan is een gemeente gemakkelijker. Aan de andere kant wordt aangegeven dat samenwerking met het Rijk makkelijker is omdat daarvoor instrumenten zoals de MIRT gebiedsagenda bestaan. Gemeenten kijken moeilijk over de gemeentegrens en kunnen minder makkelijk schakelen tussen schaalniveaus om integraal te kunnen werken. Het Rijk zit meer op onze golflengte.

Elementen die bepalen hoe de samenwerking op beleidsniveau vanuit gedeelde opgave loopt:

- *Organisatie (extern):* Dit is sterk afhankelijk van de organisatie die je spreekt. Bij het Rijk is RWS projectmatiger en strakker dan het Ministerie; rurale gemeenten zijn minder integraal dan de stedelijke gemeenten. Bij het Rijk gaat het over de budgettering en programmering van grote geldstromen, met beleidsmatige sturing op hoofdlijnen. De provincie is dan vaak vragende partij; het Rijk agenderend. Bij de gemeente gaat het om de uitvoering, met en in het gebied. De gemeenten zijn dan vaak de vragende partij; de provincie agenderend.

- *Organisatie (intern):* Binnen organisaties ontstaan discrepanties tussen de beheerders en de ontwikkelaars. Deze hebben verschillende tempo's en verschillende houdingen ten opzichte van het oppakken van opgaven (zie de verschillen tussen Ministerie en RWS).
- *Tijdshorizont:* De gemeente is gericht op korte termijn oplossingen (4 jaar), het Rijk op lange termijn (20-30 jaar).
- *Schaalniveau:* Oplossingen zitten op meerdere schaalniveaus. Je moet in staat zijn te schakelen tussen het integrale beleidsniveau van het Rijk en de schaalniveaus van de gemeenten, die erg goed in wijkgericht/gebiedsgericht aanpakken van een opgave.
- *Opgave-afhankelijk:* Er is geen sprake van één opgave. Soms moet je een opgave regionaal aanpakken, een andere keer is een combinatie van enkele gemeenten voldoende. Daarbij moet je specificeren en, indien mogelijk, opgaven combineren.
- *Wederkerigheid:* Er is zowel richting Rijk als richting gemeente een (financieel) wederkerige relatie, die sterk afhankelijk is van de structuur van de overheden: het Rijk verdeelt de gelden naar de lagere overheden.
- *Sturing:* Als provincie zijn we meer faciliterend en coachend richting de gemeente (bijv. met betrekking tot fietssnelwegen) en proberen we de successen uit te dragen richting het Rijk (met het oog op zekerstellen financiering).

### **Bevindingen rondom planning**

Brabant past een gebiedsgerichte benadering toe om integrale besluitvorming te stimuleren. Er vindt periodiek bestuurlijk overleg plaats via Ontwikkeldagen. Hierin worden GGA en RRO samengebracht. De planning lijkt integraal & flexibel door:

- Korte lijnen tussen en met bestuurders
- Platte en compacte organisatie
- Hoeveelheid specifieke regels

#### *Kader 2: Bevindingen met betrekking tot planning*

### **Stelling 2: De flexibele invulling aan beleid vermindert de controle op en de afweging tussen verschillende investeringen.**

Deze stelling wordt ten dele onderschreven. Aan de ene kant is de provincie voor beperkt institutionaliseren, omdat de opgaven en de gebieden verschillen en flexibiliteit nodig is om hier op in te spelen. Aan de andere kant is een spelregelkader wel nodig om de overleggen (zoals BO MIRT en Ontwikkeldagen) op elkaar af te stemmen, inclusief het selectief (prioriteren) en het tijdelijk (synchroniseren) zijn.

Opmerkingen daarbij zijn:

- De eerste stappen worden gezet met het organiseren van de Ontwikkeldagen. Er moet nog wel gewerkt worden aan stroomlijnen van informatie, elkaars taal leren spreken, het afstemmen tussen de overheden, meer inzicht wat er afgesproken wordt en, uiteindelijk, vergroten van uitvoeringskracht. Er dient wel te worden aangetekend dat deze manier van werken, inclusief de instrumenten, nog sterk in ontwikkeling is bij de provincie.

- De ontwikkeldagen worden nu gericht op het bepalen, afstemmen en synchroniseren van de opgaven op een regionaal niveau, inclusief prioritering. Dit zou in een integrale uitvoeringsagenda kunnen (een 'minder dromerige' variant van de gebiedsagenda). Dit proces gebeurt gezamenlijk, in plaats van individuele gesprekken, om zo ook onderling vertrouwen te creëren.
- Uit de regionale afstemming volgen ook regio-overstijgende, steeds terugkerende, onderwerpen, die de provincie kan agenderen bij het Rijk.
- De financiering en uitvoering is sterk afhankelijk van de verschillende sectorale opgaves. Elk heeft zijn eigen manier van werken. De provincie is vaak sterk afhankelijk van de lokale partners. Ze voert beperkt zelf uit, maar legt het grotendeels in het gebied neer. De provincie overweegt om het Ontwikkelbedrijf of een andere uitvoeringsorganisatie voor gebiedsoverstijgende opgaven in het leven te roepen, eventueel gekoppeld aan de ontwikkeldagen.
- Bestuurlijke afstand heeft te maken met schaalniveau. Wethouders zijn direct betrokken tot in groot detailniveau, de minister is algemeen betrokken op de grote lijnen. De provincie zit daar tussenin; ideaal voor het integraal en opgavegericht werken.
- De GOL en de aanpak van de N284 worden als voorbeelden van lokale betrokkenheid bij integrale provinciale projecten genoemd.

#### **Bevindingen rondom programmering**

Brabant geeft nadere uitwerking van hoofdpogaven in programma's

- Beleidsprogramma's: integraal, bestuurlijke ambitie, opgave en samenwerkingsgericht
- Uitvoeringsprogramma's: sectoraal, wettelijke taak, regulier en uitvoeringsgericht

Er is afstemming binnen programma's en tussen programma's en er is thema-uitwerking en regio-uitwerking van programma's. Daarbij is het de ambitie om "Zwermen" te stimuleren

#### *Kader 3: Bevindingen met betrekking tot programmering*

#### **Stelling 3: De grootste uitdaging voor integratie van infra en gebied ligt niet *binnen* programma's maar *tussen* programma's.**

Deze stelling wordt onderschreven. Er zijn in de provincie vele programma's, vooral organisatorische die mensen en financiën toedelen. Het is zaak om overlap tussen programma's te creëren en te benutten. Daartoe moet er ontschot worden tussen de programma's. Er kan toegewerkt worden naar minder programma's, maar belangrijker is het om de wisselwerking en de overlap tussen de programma's goed te organiseren. Programma's ontstaan sectoraal en zijn gericht op uitvoering, en zoeken daarbij de verbinding met elkaar, met het algemene doel (bijv. de blijde Brabander) en intern met de projecten. De afweging of projecten en programma's ook het algemene doel dienen moet gemaakt worden door de provinciale politiek.

De uitwerking voor de provincie moet niet toe naar één integrale uitvoeringsagenda, maar in regionale inhoudelijke programma's (in de zin van de Omgevingswet). Deze zijn er nog niet op regionaal niveau,

maar de provincie ambieert deze wel. Idealiter faciliteren de programma's de samenwerking met Rijk en gemeenten, om zo beter als één overheid te kunnen handelen.

In principe hebben we mandaat om binnen het programma van strategie tot uitvoering alles uit te voeren. De evaluatie en de monitoring van de informatie zou moeten gebeuren: wat doen we (al), doen we dat effectief? Dit vergt terugkoppeling, ook naar de bestuurders op de ontwikkeldagen. Dat willen we op een kaart laten zien, om daarmee de afwegingen inzichtelijk te maken.

#### **Bevindingen rondom budgettering**

Noord-Brabant werkt vanuit een systematiek van taakstellende sectorale budgetten door PS geormerkt. De budgetten zijn gescheiden per sector (Ruimte, Mobiliteit, etc.) en onderverdeeld naar modaliteit (OV, Wegen, etc.) Noord-Brabant wil naar een integrale programmering en budgettering van mobiliteit. In een uitvoeringsovereenkomst worden financiële stromen bij elkaar gebracht: hét sluitstuk van integrale projectfinanciering

*Kader 4: Bevindingen met betrekking tot budgettering*

#### **Stelling 4: Mede-investeringen van gebiedspartners zijn het enige ijkpunt voor succes van gebiedsgericht werken.**

De stelling wordt unaniem afgewezen met het argument dat mede-investeringen een ijkpunt zijn, maar zeker niet het enige. De N284 wordt als voorbeeld aangehaald waar 10% van de investeringen uit de regio komt. Het gaat in principe niet om de omvang, maar om het lokale politieke besluit om financieel bij te dragen, of eventueel met kennis en capaciteit. Daarmee wordt de samenwerking serieuzer.

Een meer ontschot fonds (of kleinere schotjes), vooral binnen de sectoren, zou kunnen bijdragen aan meer integraal werken. Het moet echter mogelijk blijven om sectorale deelsuccessen te halen. Dat geeft minder politieke strijd. Daarnaast ben je afhankelijk van hoe collegiaal het bestuur is voor het realiseren van samenwerking tussen de sectoren. De financiën zijn niet evenredig verdeeld: mobiliteit heeft geld, ruimtelijk ontwikkeling niet. Dit zorgt er voor dat er makkelijker beslissingen genomen worden over mobiliteitsprojecten (op de ontwikkeldagen). Bij ruimte blijft het beperkt tot zachte afspraken. Ruimte heeft een ander machtsmiddel: hindermacht.

Een andere optie voor het stimuleren van integraliteit is het instellen van sleutelprojecten. Deze projecten worden uit meerdere programma's gefinancierd, dienen meerdere doelen, en de GS en PS zouden er ook een bijdrage uit de algemene middelen aan kunnen koppelen. De provincie heeft daarmee een verdubbelaar in handen, die stimuleert om vanuit verschillende invalshoeken een project gezamenlijk op te pakken.

De clusters in de provinciale organisatie zijn verdwenen. De cluster ruimte bestaat niet meer. In plaats daarvan werkt de provincie in programma's, al bestaat er nog wel steeds een begrotingspost ruimte.

## Bijlage 3: Verslag Focusgroep Overijssel

Datum: 07-03-2018

Locatie: Provinciehuis Overijssel

Aanwezig: Willemijn Moes, Nico de Boer, Rein Jonkmans, Wim Delissen, Janneke Wessels, Aart Kinds, Wim Leendertse, Marijn van Geet, Sander Lenferink

De focusgroep is georganiseerd rondom 4 stellingen, die telkens worden geïntroduceerd met bevindingen uit het onderzoek (zie de vier tekstkaders).

### Bevindingen rondom beleid

We zien verschuiving van sectoraal naar integraal beleid, op zowel nationaal als provinciaal niveau met integratie in maatschappelijke opgaven. De provincie werkt met integrale teams op beleidsstrategie, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

De Omgevingsvisie Overijssel wordt cyclisch herzien en bevat een combinatie van (i) thematische beleidskeuzen en (ii) generieke beleidskeuzes en (iii) gebiedspecifieke beleidskeuzes. Sturing via:

- (i) Trias mobilica, mobiliteitsladder, integrale netwerkvisie
- (ii) Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking
- (iii) Reserveringen voor zwaarwegende publieke belangen

*Kader 5 Bevindingen met betrekking tot beleidsvorming*

### Stelling 1: Samenwerking op beleidsniveau vanuit gedeelde opgaves gaat makkelijker met gemeenten dan met Rijk.

Deze stelling wordt niet onderschreven. Het is, in de kern, een kwestie van het kennen van mensen in de organisaties. Het Rijk denkt wat meer vanuit grotere structuren, terwijl de gemeenten vanuit lokale opgaven redeneren. De relatie wordt echter, over de jaren, steeds evenwaardiger. Het traject richting de NOVI is daar een voorbeeld van. Daar kan je als provincie op een evenwaardige en open manier de regio vertegenwoordigen en zo bijdragen. De veranderingen zijn ook bij het Vernieuwing MIRT zichtbaar, al gaat het moeilijk omdat de beschikbaarheid van financiële middelen een probleem is (op basis van de NMCA). De provincie Overijssel gaat meer als intermediair en 'filter' handelen tussen Rijk en gemeenten. Wij vertalen en integreren lokale opgaven in gebiedsagenda's en naar een goed afgewogen pakket in het BO MIRT. Mochten de gedeelde opgaven niet resoneren bij het Rijk, dan kan de politiek wensen gaan aankaarten via partijlijnen.

De evenwaardige aanpak komt in de gebiedsagenda's ook terug. Daar proberen we gedeeld eigenaarschap en zelfdiscipline te stimuleren. We starten in de drie regio's niet vanuit wensen en projecten, maar vanuit ambities en opgaven. Door synthese hoop je die bij elkaar te brengen waarna je als regionale partijen met het Rijk in gesprek gaat. Hierbij is ook al over de provinciegrenzen gekeken, omdat de regionale opgaven over provincie- en zelfs landsgrenzen heen gaan. Het is zaak om aandacht van het Rijk te verbinden aan de regionale opgaven.

In de omgevingsvisie van 2017 is er voor een paar focuspunten gekozen die je gebruikt voor de integratie. Dit kan een sector, onderwerp of opgave zijn. De NOVI is in dat opzicht heel erg klassiek met de lagenbenadering en allemaal even belangrijke thema's.

### **Bevindingen rondom planning**

Integratie RO en mobiliteit lijkt soepeler te gaan op provinciaal niveau dan op nationaal niveau door korte lijnen tussen en met bestuurders, de platte en compacte organisatie en de minder specifieke regels. Keuzes met betrekking tot planning worden gemaakt op basis van ontwikkelingsperspectieven voor lokale afweging, gebiedsgerichte kwalitatieve verordeningen en de Handreiking Catalogus Gebiedskenmerken.

Accounthouders worden ingezet om samenwerking in de regio te faciliteren. De uitwerking van de samenwerking vindt plaats in regionale ontwikkelagenda's: Stedelijke driehoek, Zwolle Kampen netwerkstad, en Netwerkstad Twente.

*Kader 6: Bevindingen met betrekking tot planning*

### **Stelling 2: Gebrek aan sturingsmogelijkheden van de provincie maakt gebiedsgerichte afstemming noodzakelijk om verstedelijking en mobiliteit te integreren.**

Deze stelling wordt niet onderschreven. De provincie ervaart geen gebrek aan sturingsmogelijkheden. Wij gaan zo veel mogelijk in gesprek, ook al zouden we eenzijdig zaken kunnen afdwingen (en blijven die mogelijkheden in de nieuwe Omgevingswet ook bestaan). De stok achter de deur blijft noodzakelijk, al is het maar om de lokale politieke besluitvorming te kunnen helpen.

Intern is de sturing beter door de bestuurlijke (sectorale) afstemming in plaats van de structuur met gebiedsgedeputeerden. Daarnaast zijn er, vergeleken met het nationale niveau, veel kortere lijnen naar de bestuurder. Niet te kort, zoals bij de gemeente waar de wethouder meekijkt wat je opschrijft, maar op zo'n afstand dat strategisch en operationeel overleg mogelijk is, wanneer daar behoefte aan is. De uitvoering gaat van een gedeeld integraal plan naar deelprojecten, waarbij de provincie dan coördineert. De integraliteit borg je door voldoende mee te bewegen met veranderende omstandigheden en ook de ruimte te laten in bestuurlijke afwegingen.

**Bevindingen rondom programmering**

Programma's lijken geen centrale rol in te nemen bij de uitvoering van Omgevingsvisie Overijssel. Overijssel past het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel toe, met de vragen of, waar, en hoe), op basis van kwalitatieve gebiedsgerichte verordeningen waarbij elke beleidsambitie een eigen instrumentarium heeft. Dit instrumentarium omvat:

- Regels in de verordening
- (Prestatie)afspraken
- Subsidies en fondsen
- Kennis verwerven en delen
- Beleidssturing (integrale netwerkvisie, regionaal mobiliteitsplan Twente etc.)

*Kader 7: Bevindingen met betrekking tot programmering*

**Stelling 3: De uitvoering van de omgevingsvisie Overijssel kan prima zonder programmastructuren.**

Deze stelling wordt gedeeltelijk onderschreven. De POVI heeft geen programmastructuur nodig omdat de integrale afweging door de vragen of, waar en hoe wordt afgedekt. Overijssel heeft een meerjarenbegroting waarmee het overzicht in de investeringen wordt gewaarborgd op basis van de negen centrale beleidsambities. De provincie Overijssel heeft daarom ook niet een programmastructuur die direct gekoppeld is aan haar omgevingsvisie (zoals bij Gelderland bijvoorbeeld wel het geval is). Toch werkt ze wel degelijk met programma's en projecten, waar dat gewenst is en waar er duidelijk een provinciaal belang is.

De omgevingsvisie staat als het ware los van de begrotingscyclus. De POVI maakt onderdeel van het beleid, daaronder heb je opgaven, daaronder de programma's en tenslotte de projecten. Daar passen verschillende eenheden bij: Ruimte en Bereikbaarheid (beleid), en Wegen en Kanalen (projecten). Daartussen kan een programmatische en meer extern gerichte eenheid functioneren zoals PPM (projecten en procesmanagement). Integraliteit is daarbij geen doel op zich, maar je doet het omdat de opgave het vraagt of omdat er meekoppelkansen zijn.

**Bevindingen rondom budgettering**

Het is nog onduidelijk wat de invloed van de integrale netwerkvisie op de investeringen in infrastructuur zal zijn.

Bij de provincie Overijssel zijn de budgetten momenteel gescheiden per sector (Ruimtelijke Ontwikkeling, Mobiliteit, etc.). Binnen de sector mobiliteit zijn de budgetten verder onderverdeeld naar modaliteit (OV, Wegen, etc.).

*Kader 8: Bevindingen met betrekking tot budgettering*

**Stelling 4: Mede-investeringen van gebiedspartners zijn het enige ijkpunt voor succes van gebiedsgericht werken**

De stelling wordt unaniem afgewezen met het argument dat mede-investeringen een ijkpunt zijn, maar zeker niet het enige. Investeringen kunnen erg goed als stimulans werken, als ze andere investeringen uit kunnen lokken. Dat werkt bij de provincie Overijssel goed. Het hangt echter sterk af van je rol:



facilitator, investeerder of belangenambassadeur. De provincie hoeft niet altijd met geld over de brug te komen, maar kan ook voorwaarden scheppen, of ondersteunen met beleid of verordeningen.

De provincie erkent dat het binnen sectoren mogelijk is om met budgetten te schuiven. Daar buiten is het moeilijker. Wat helpt is het vormen van integrale potjes, zoals het programma Netwerksteden. Dat biedt flexibiliteit, meer dan er op nationaal niveau is. Daarbij vergeleken is de stap van Infracfonds naar Mobiliteitsfonds erg klein.

## Bijlage 4: Verslag Focusgroep Friesland

Datum: 03-04-2018  
Locatie: Provinciehuis Fryslân  
Aanwezig: Sieds Hoitinga, Anne Meijer, Menno Keulen, Coen Dijkman, Jos Arts, Sander Lenferink, Marijn van Geet

De focusgroep is georganiseerd rondom 4 stellingen, die telkens worden geïntroduceerd met bevindingen uit het onderzoek (zie de vier tekstkaders).

### Bevindingen rondom beleid

We zien een algemene verschuiving van sectoraal naar integraal beleid met integratie in maatschappelijke opgaven. De provincie is aan het reorganiseren naar opgabegestuurd werken. De omgevingsvisie Friesland wordt gevoed door Omgevingslabs: Landelijk gebied; Water; Energiestrategie; Modern Bestuur; en het Integratielab. Centraal staat Mienskip – de Friese aanpak – met een stuurgroep, projectleider, kernteam, en werkgroepen.

#### *Kader 9 Bevindingen met betrekking tot beleidsvorming*

### **Stelling 1: Samenwerking op beleidsniveau vanuit gedeelde opgaves gaat makkelijker met gemeenten dan met Rijk.**

Het gezamenlijk belang en de gedeelde doelen zijn het uitgangspunt. De gedeelde doelen zijn makkelijker te vinden met de gemeenten dan met het Rijk. Ten eerste heeft dat met geld te maken: de hogere overheid is belangrijk als potentiële verschaffer van financiële middelen. Ten tweede is de bestuurlijke afstand naar gemeenten minder groot dan naar het Rijk. Er zijn directe politieke relaties met de gemeenten. De beslisser op Rijksniveau zit verder weg: dat gaat via veel mensen en veel lagen en kost veel tijd. Andere provincies zouden hier wel beter in kunnen zijn: Friesland zit momenteel misschien ook relatief ver weg.

Voor Friesland geldt dat interactie met het Rijk noodzakelijk is, omdat ze eigenaar zijn van belangrijke zaken als het IJsselmeer, de Afsluitdijk, de hoofdwegen en hoofdvaarwegen. De interactie is er wel, maar vooral op momenten dat het moet, bijvoorbeeld bij het rondkrijgen van het regio-specifiek pakket. De betrokkenheid wordt vanuit het rijk wel gezocht door de regiokantoren, bijvoorbeeld van Rijkswaterstaat, en via de accountbeheerders bij de voorbereiding van een BO MIRT.

Intern zijn de opgaves nog maar zeer beperkt aan elkaar gerelateerd. Het koersdocument voor de omgevingsvisie is abstract en zonder veel samenhang beschreven, maar gaat vooral over extern gerichte opgaven. Mobiliteit is een voorbeeld van een dergelijke verbindende opgave. Door de krimpproblematiek verschuift de aard van deze opgave wel. Om met die opgaves te kunnen werken moet eerst intern de organisatie op orde voordat extern goed gehandeld kan worden. Op dit moment, kan een te sterke externe blik in het gebiedsgericht handelen ten koste van de interne doelstellingen. Tenslotte

merken de deelnemers een verschil op tussen infra en ruimte in de mate waarin opgavegestuurd en gebiedsgericht wordt gewerkt. De ruimte-kant werkt nog meer vanuit verordeningen, vanuit de controle.

### **Bevindingen rondom planning**

Integratie van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit verloopt soepeler op provinciaal niveau door:

- Korte lijnen tussen en met bestuurders
- Platte en compacte organisatie
- Minder specifieke regels

Gebiedsgericht samenwerken geschiedt in Streekwruk gebieden met gebiedscommissies en gezamenlijke gebiedsplannen. De Streekwrukgebieden worden bijvoorbeeld gebruikt voor woningbouwafspraken. Binnen de gebieden voeren RO ambtenaren en Verkeer en vervoersambtenaren ieder eigen overleggen

*Kader 10: Bevindingen met betrekking tot planning*

**Stelling 2: Gebrek aan sturingsmogelijkheden van de provincie maakt gebiedsgerichte afstemming noodzakelijk om verstedelijking en mobiliteit te integreren.**

De deelnemers onderkennen dat er tegenwoordig minder sturingsmogelijkheden zijn. Het is meer een kwestie van meebewegen. Daarbij moet je de lagen in de overheid doorbreken. Misschien werken we wel toe naar, ver in de toekomst, een geïntegreerde organisatie met belangrijke stakeholders als het waterschap en gemeenten. Er moet soms gestuurd worden om partijen tot actie te laten komen. Of verleid, door een multiplier aan elke investering te hangen. Zo lok je investeringen uit. Co-financiering is een belangrijk mechanisme, net als de streekwrukgebieden. De streekwrukgebieden zijn de organisatorische structuren waar een streekgericht budget kan worden verdeeld.

Verder moet je oppassen met structuren en subsidies en zo, omdat ze aan proces en ondersteuning meer vergen dan ze in de praktijk kunnen opleveren. Ze timmeren gauw iets dicht en beperken daarmee de bestuurlijke vrijheid om in te kunnen spelen op politieke en maatschappelijke veranderingen. De gebiedsagenda is in deze discussie lang niet altijd een platform waarop mobiliteit en ruimte geïntegreerd worden. Vaak wordt er nog een aparte mobiliteitsagenda opgesteld.

### **Bevindingen rondom programmering**

Programma's lijken een centrale rol in te nemen bij de uitvoering van omgevingsbeleid van Friesland. Daarbij is het onderscheid te maken naar:

- Uitvoeringsprogramma's (bijv. Verkeer en Vervoer). Dit zijn jaarlijks voortschrijdende, gedetailleerde, programma's.
- Projectenprogramma (bijv. Leeuwarden Vrijbaan; Programma Complexe InfraProjecten). In deze programma's vindt integratie van infra- en gebiedsontwikkeling plaats.

*Kader 11: Bevindingen met betrekking tot programmering*

**Stelling 3: Het uitvoeren van integraal infra en RO beleid kan niet zonder programmastructuren.**

Het uitvoeren van integraal infra en RO-beleid heeft te maken met de invloedssfeer. Voor de uitvoer moet het in je directe zone van invloed liggen. Dan kun je afspraken maken in het samenwerkingsverband over wie de verschillende onderdelen uitvoert. Een programma kan daarbij helpen maar is niet noodzakelijk. Het is een overzichtelijk en gefocust kader waarin besluitvorming over meerdere zaken gelijktijdig kan plaatsvinden. Het is open, waar een project gesloten is. Het kan gebundeld hulp bieden aan een project. Een programma wordt in de discussie gezien als een manier van samenwerken. De deelnemers vragen zich af of de provincie daarin te los en te makkelijk is. Als voorbeeld wordt het BO MIRT aangehaald, waarin de provincie misschien wel te lief is voor het Rijk.

**Bevindingen rondom budgettering**

Provincie Fryslân lijkt haar sectorale budgetten makkelijker te combineren voor het financieren van integrale plannen dan de nationale overheid. Elk uitvoeringsprogramma is gekoppeld aan een begroting, welke in het coalitieakkoord is bepaald. De budgetten zijn politiek geormerkt maar er is ruimte voor onderhandeling. Voor de financiering van integrale plannen wordt er gebruik gemaakt van bestuursovereenkomsten en projectbudgetten. Het is onduidelijk of de budgetteringssystematiek gaat veranderen in licht van de komende POVI.

*Kader 12: Bevindingen met betrekking tot budgettering*

**Stelling 4: Mede-investeringen van gebiedspartners zijn het enige ijkpunt voor succes van gebiedsgericht werken.**

De financiering van projecten hoeft, wat betreft de deelnemers, niet uit één integraal budget te komen. Bij een samenwerking hoort een financiële paragraaf; de voeding daarvan kan uit vele richtingen komen. Een integraal fonds zou wel problemen met kasritmes kunnen oplossen, vooral bij samengestelde projecten (bijv. multifunctionele sportcomplexen). Daar staat tegenover dat onderhandelingen bij een integraal fonds niet makkelijker worden, misschien zelfs eerder moeilijker. Door te ontschotten wordt de discussie en de besluitvorming naar een hoger abstractieniveau getild. In plaats daarvan handelt Friesland redelijk flexibel met bestaande budgetten en heeft het de budgetten binnen de sectoren al wel samengevoegd. Flexibiliteit om te schuiven wordt gevonden via de politieke lijn, niet via de ambtelijke lijn. De kans is klein dat het opgavegestuurd werken in Friesland ook gepaard zal gaan met opgavegestuurde budgetten, wellicht wel met programmabudgetten. Eventuele belemmeringen hiervoor zitten bij de ambtenaren en niet bij de bestuurders.