



Samenvatting

De Friese Aanpak bij omgevingsvisies (=DFA)

*'Kerngroepleden vormden de kracht van het succes van DFA
waarbij een goede projectorganisatie met toereikende capaciteit ontbrak.'*



OMGEVINGSLAB
FRYSLÂN

Samenvatting onderzoek 'De Friese Aanpak bij Omgevingsvisies'

Dit onderzoek biedt inzicht in sterke punten en verbeterpunten van DFA. In DFA hebben bijna alle Friese gemeenten, provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân samengewerkt bij de totstandkoming van hun omgevingsvisies via het gezamenlijk ontwikkelen van bouwstenen daarvoor. Alleen de gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf deden niet mee.

Het voorliggende beeld is gebaseerd op interviews met (oud-)leden van de ambtelijke kerngroep over het procesverloop van DFA. Het betreft een weergave van hun ervaringen. Op basis daarvan zijn conclusies getrokken. Daarnaast is gereflecteerd op het procesverloop van DFA vanuit het perspectief van verschillende overheidsrollen bij het sturen op doelen. Ten slotte zijn op basis van die ervaringen en de reflectie randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking en aanbevelingen voor een vervolg op DFA geformuleerd.

Sterke punten

Uit dit onderzoek naar DFA blijkt dat de resultaten van DFA de verwachtingen overtreffen. DFA is om te beginnen een netwerksamenwerking tussen bijna alle Fryske gemeenten, provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân. Deze netwerksamenwerking op zichzelf is al een uniek resultaat. Vernieuwend was dat vanuit het netwerk is samengewerkt aan prioritaire en integrale opgaven die spelen bij omgevingsvisies. Daarbij zijn oude beelden die samenhangen met hiërarchische rollen overwonnen. Een ander sterk punt was dat de samenleving vroegtijdig bij planprocessen van de overheden betrokken werd. De open dialoog kreeg vorm via een aantal laagdrempelige omgevingslabs (=labs) waarbij de mienskip de mogelijkheid kreeg om mee te denken bij intergemeentelijke thema's. Via de labs is een begin gemaakt met integraal werken bijvoorbeeld bij labs over steden en landelijk gebied waarin verschillende disciplines samenkwamen. Daarnaast is er binnen DFA, zoals beoogd, ruimte gecreëerd om te experimenteren en te leren. Dat heeft meerwaarde gehad en tot meer resultaten geleid.

Verder worden de opgeleverde producten zoals de bouwstenen en nieuwsbrieven als kwalitatief goede resultaten van DFA gezien. Zie <https://omgevingslab.frl/> voor resultaten. De kerngroep heeft veel meer opgeleverd dan wat er in het plan van aanpak stond omdat het project is groter geworden dan gepland. Tot slot waren financiële middelen toereikend en werden ze goed beheerst. DFA is een project waar leden van de kerngroep trots op zijn en waarvoor betrokkenheid en draagvlak bestaat.



De kerngroep is de belangrijke succesfactor van DFA geweest. De leden van de kerngroep hebben het verschil gemaakt in positieve zin, vooral vanwege hun inzet, kwaliteiten en de onderlinge samenwerking. *'De sleutel van het succes lag er primair in dat de betrokken partijen én de perso(o)n(nen) die zij afvaardigden werkelijke meerwaarde zagen in hun deelname en het beoogde resultaat. Daarbij waren de bereidheid tot loslaten en de ruimte voor vernieuwende werkwijzen en resultaten vereisten'*. De inzet en energie van de kerngroep kwamen uit de gezamenlijk beleefde meerwaarde van DFA.

Verbeterpunten

De kerngroep had meer in positie gezet kunnen worden via een professionelere en beter passende projectorganisatie. Het grootste verbeterpunt had betrekking op capaciteit. De inbreng voor DFA vanuit de organisaties was niet goed geborgd. De kerngroep was zich bewust van het capaciteitstekort maar beschikte niet over mogelijkheden om daar op bij te sturen. De stuurgroep was op bestuurlijk niveau samengesteld en daardoor niet passend om (bij) te sturen op het capaciteitstekort. Managers hadden dat wel kunnen doen maar zij maakten

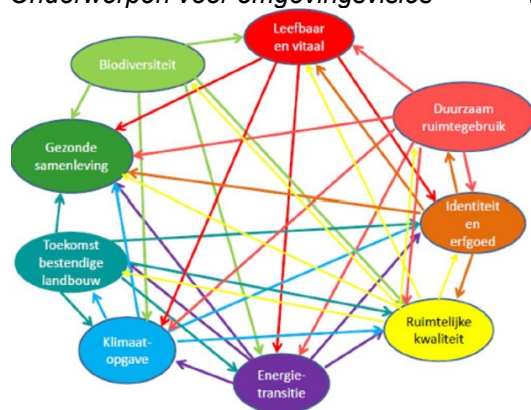
geen deel uit van de projectorganisatie. Verder was de benodigde capaciteit niet goed genoeg ingeschat en op tijd en geld gezet. Dit hing samen met het pilotkarakter van DFA. Daardoor miste een goede basis voor sturing. De kerngroep heeft het capaciteitstekort deels zelf opgevangen: een aantal kerngroepleden heeft buitengewoon veel tijd voor DFA ingezet. Maar DFA was veel te groot om alles zelf te kunnen doen.

Daarnaast was er een verschil tussen draagvlak en commitment voor DFA binnen de kerngroep en daarbuiten; binnen de kerngroep waren draagvlak en commitment groot en daarbuiten was dat te beperkt. Daarom had de kerngroep plannen gemaakt om daar wat aan te doen. Dat is niet uit de verf gekomen vanwege het capaciteitsvraagstuk. Dit is een voorbeeld van de brede doorwerking van het capaciteitsvraagstuk in het verloop van DFA.

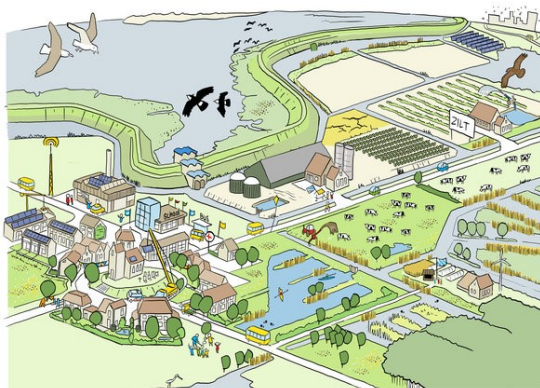
Verder heeft DFA een jaar langer geduurd dan gepland. Het beeld is dat de uitvoering van DFA niet veel sneller had gekund door situationele factoren. Daarbij speelden het capaciteitstekort in samenhang met andere verbeterpunten in de organisatie en werkwijze en het experimentele en lerende karakter van DFA.

Voorts zijn op het vlak van integraliteit en kennis(ontwikkeling) stappen gezet, maar er kunnen meer stappen gezet worden (met meer capaciteit). Ten slotte kan risicobeheersing beter en is de beoogde efficiëntie op projectniveau niet gerealiseerd mede vanwege schaal- en faseverschillen tussen organisaties. Bij de faseverschillen gaat het er om dat niet alle organisaties even ver waren met de totstandkoming van hun omgevingsvisies. Schaalverschillen gaan over het provinciale en gemeentelijke schaalniveau. Op onderdelen was er sprake van efficiëntie binnen DFA. Denk daarbij aan de onderlinge taakverdeling waardoor niet iedereen alles zelf hoefde te doen.

Onderwerpen voor omgevingsvisies



Via het integratielab kwam alles samen



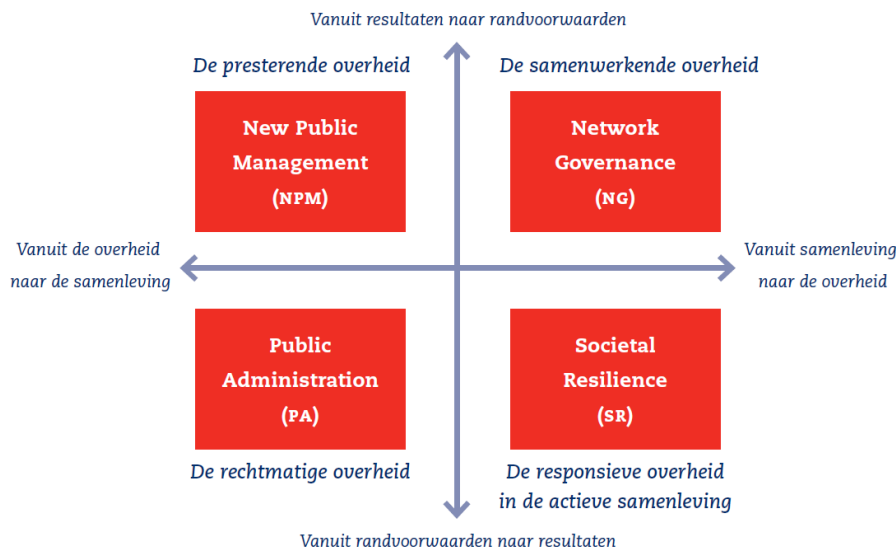
Vervolg op DFA

Het vervolg op DFA is niet goed opgepakt. Voorbeelden van belemmerende factoren die daarbij een rol hebben gespeeld, zijn de niet goed toebedeelde verantwoordelijkheden, onvoldoende sturing en personele wisselingen binnen DFA. Een voorbeeld is dat de gehele stuurgroep DFA inmiddels uit nieuwe leden bestaat. Een effect is dat organisaties vooral zelf verder zijn gegaan. Het niet goed vervolgen van DFA wordt als gemiste kans ervaren. Zo had de provincie de DFA-organisaties beter bij haar ontwerp-omgevingsvisie kunnen betrekken. Er is nog geen sprake van duurzame samenwerking zoals met DFA werd beoogd. Daarnaast komt de met DFA beoogde afstemming van beleid in omgevingsvisies in gevaar.

Er liggen mede vanwege de goede resultaten van DFA kansen voor een succesvol vervolg. Een recente ontwikkeling is dat tijdens de bestuurlijke bijeenkomst over Friese samenwerking voor de implementatie van de Omgevingswet van 6 maart jl. het voortzetten van DFA voor samenwerking bij de Omgevingswet is besproken. Actueel is dat stappen gezet worden voor het opstellen van een nieuw DFA-programmavoorstel. Een vervolg kan bijdragen aan de in DFA beoogde afstemming van beleid in omgevingsvisies en aan de in DFA beoogde duurzame samenwerking tussen overheden.

Reflectie op overheidsrollen bij sturing op doelen

De vier overheidsrollen bij het sturen op doelen zijn: de rechtmatige, de presterende, de samenwerkende en de responsieve rol¹. Bij DFA was de situatie complex: elementen van alle vier de rollen bij het sturen op doelen door overheden waren aan de orde met de responsieve rol in mindere mate. Deze mengvorm van rollen brengt afbreukrisico's met zich mee doordat de ene rol de andere kan beïnvloeden. Bij DFA zijn vooral de samenwerkende en de presterende rol goed uit de verf gekomen. Daarnaast is naar voren gekomen dat de provincie vanuit haar rechtmatige rol druk heeft gelegd op de planning en daarmee op de samenwerking in DFA-verband. Deze druk hing samen met faseverschillen tussen de organisaties in DFA-verband, met vertraging binnen DFA en met gemaakte afspraken met Provinciale Staten over de planning.



Randvoorwaarden voor succesvolle interbestuurlijke samenwerking

Op basis van de ervaringen met DFA en de reflectie zijn randvoorwaarden voor succesvolle interbestuurlijke samenwerking geformuleerd. Deze hebben betrekking op de voorbereidingsfase.

Randvoorwaarden voor de startfase: de eerste voorbereidingen van samenwerking

- ✓ Start *samen* met het bepalen van de inhoud van de samenwerking en zorg voor meerwaarde voor alle betrokken partijen. Denk daarbij aan urgentie en draagvlak: deelnemende partijen moeten het écht samen willen. Ze moeten het nut en belang van het project inzien en er daardoor energie in willen steken en de bereidheid hebben om de benodigde investeringen in het project te doen.
- ✓ Commitment op bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau is nodig om organisaties goed mee te kunnen krijgen. Op basis van commitment kan een duurzame netwerksamenwerking tot stand worden gebracht, zoals samenwerking bij integrale en prioritaire opgaven.
- ✓ Breng het speelveld goed in beeld (stakeholderanalyse). Heb daarbij onder meer aandacht voor de verschillende rollen die individuele overheidsorganisaties (kunnen) vervullen en de mogelijke invloed ervan op de samenwerking.
- ✓ Werk de te maken afspraken uit over hoe de interbestuurlijke samenwerking behoort te functioneren op basis van een concrete opdracht daarvoor. Zorg er daarbij voor dat de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van die opdracht goed worden toebedeeld en vul het besluitvormingstraject goed in. De uitwerking van afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst c.q. programmaplan, kan als basis dienen voor de samenwerking. Heb daarin aandacht voor het organiseren van een besluitenlijn, capaciteitsborging en de gezamenlijke meerwaarde.

¹ Bron: *Sedimentatie in sturing*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (=NSOB), Van der Steen et.al., 2015. De gepresenteerde figuur staat op blz. 23.

Randvoorwaarden voor de uitwerking van de samenwerkingsorganisatie en werkwijze

- ✓ **Organisatie:** Volg niet automatisch een standaard werkwijze bij het bouwen van een organisatie maar kijk goed naar wat nodig is. Dit betekent het baseren van de organisatie op (de aard van) het voorliggende vraagstuk (inhoud). Breng dan overall verantwoordelijkheden en benodigde organisatieonderdelen met hun rollen en verantwoordelijkheden goed in beeld. Zorg er daarbij voor dat de direct belanghebbenden (met bij voorkeur een trekkende rol) aan tafel zitten: zij zijn de motor en het geweten van de samenwerking.
- ✓ **Stuurgroep:** Durf een samenwerking ook anders dan gebruikelijk te organiseren als dat beter is. Een stuurgroep hoeft niet uit bestuurders te bestaan. Zo kan bij samenwerking op een onderwerp met politieke lading en mogelijke politieke twistpunten een bestuurlijke stuurgroep goed passend zijn en bij apolitieke (proces)projecten zou een stuurgroep op managementniveau overwogen kunnen worden. Denk daarnaast aan bestuurlijke invulling van de rol van ambassadeur als een sleutel voor succes.
- ✓ **Bestuurlijke rol:** Regel de bestuurlijke rol goed en overweeg een breed bestuurlijk overleg, optioneel met formele status. Denk aan verbreding van bestaand sectoraal (VFG-)overleg met andere bestuurders om bestuurlijke drukte tegen gaan. Overweeg daarbij een breed ambtelijk overleg ter voorbereiding op het bestuurlijke overleg. Denk daarnaast aan een rol van besturen van individuele participerende organisaties. Houd die besturen minimaal goed op de hoogte.
- ✓ **Managers:** Borg in de organisatie dat managers kunnen (bij)sturen op managementvraagstukken zoals het goed en tijdig regelen van capaciteit.
- ✓ **Externe deskundige:** Overweeg het betrekken van een onafhankelijke externe deskundige in één of meerdere fasen van de samenwerking.
- ✓ **Programmamanagement:** Zorg binnen de organisatie voor een programmamanager die het samenwerkingsnetwerk kan organiseren en onderhouden en zorg voor een groep daaromheen vanuit de betrokken organisaties die blijvend een initiërende en verbindende rol kan vervullen. Geef deze groep ook een rol bij het zorgen voor draagvlak voor de samenwerking binnen de organisaties. Overweeg een scheiding tussen die groep en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering die ook belegd moet worden.
- ✓ **Professionele organisatie:** Zorg voor een zakelijke basis van de organisatie om (bij)sturing mogelijk te maken en om vrijblijvendheid tegen te gaan en voor toereikende capaciteit. Dit betekent het baseren van de organisatie op een goede inschatting van benodigde capaciteit en druk die capaciteit uit in fte's en geld. Dat kan de basis vormen voor (bij)sturing en voor het verrekenen van bijdragen binnen de samenwerking. Regel eventueel benodigde flexibiliteit (capaciteit en planning).
Denk ook aan het toepassen van de principes van projectmatig werken binnen de organisatie en zorg steeds voor concrete opdrachten met duidelijke verantwoordelijkheden, concrete doelen of resultaten. Uiteraard kan de invulling van de projectopdrachten verschillen (maatwerk).
- ✓ **Commitment:** Zorg ervoor dat deelnemers in samenwerkingen de eigen organisaties los kunnen laten en kunnen gaan voor de samenwerking en er vertegenwoordigers van worden.



Aanbevelingen voor een vervolg op DFA

Ten slotte zijn er aanbevelingen geformuleerd die specifiek betrekking hebben op DFA. Dit betreft eveneens de voorbereidingsfase. Een eerste aanbeveling is om in te zetten op een vervolg op DFA. Daarbij wordt aanbevolen om de volgende mogelijke onderwerpen, mogelijke samenwerkingsvormen en de randvoorwaarden voor een duurzame netwerkorganisatie mee te nemen in de afwegingen daarover.

Randvoorwaarden voor een duurzame netwerkorganisatie:

- ✓ Wijs een programmamanager aan voor het organiseren en onderhouden van het integrale en interbestuurlijke samenwerkingsnetwerk DFA.
- ✓ Stel een programmaplan c.q. samenwerkingsovereenkomst vast als basis voor de samenwerking en zorg daarbij en daardoor voor: gezamenlijke meerwaarde en draagvlak; het in positie brengen van bestuurders en managers met onder meer aandacht voor besluitenlijnen en de borging van capaciteit en integrale afstemming en samenwerking gericht op het initiëren en faciliteren van integrale en prioritaire opgaven en vervolgens op vlotte en goede uitvoering ervan.
- ✓ Stel een kerngroep DFA in met vertegenwoordiging vanuit de betrokken partners en overweeg daarbij een bredere samenstelling dan een stuurgroep. Borg dat die DFA-leden hun initiërende en verbindende rol kunnen blijven behouden. Dit kan door het scheiden van die rollen en de verantwoordelijkheden voor de uitvoering die eveneens belegd moeten worden. Neem bij de invulling van de netwerkorganisatie volgende punten in overweging: samenwerkingsdoelen, slagkracht en eerdere ervaringen zoals samenwerking binnen DFA en samenwerking binnen het werkveld water.

Mogelijke onderwerpen voor een vervolg op DFA

- ✓ Samenwerking in de breedte aan de implementatie van de Omgevingswet.
- ✓ De verdere totstandkoming van omgevingsvisies. Bij gemeentelijke omgevingsvisies geldt dat elke gemeente er op de eigen manier mee verder gaat. Een vervolg kan bijdragen aan beoogde eindresultaten van DFA: goede afstemming van beleid in omgevingsvisies en *duurzame* samenwerking. Een vervolg kan bijv. bijdragen aan meer eenvormigheid en aan goede borging van betrokkenheid van medewerkers 'water'. De visie(s) en de provinciale verordening zouden inhoudelijk afgestemd kunnen worden. Een voorbeeld is samenwerking bij de uitwerking van vastgestelde omgevingsvisies in programma's. Thema's zoals leefbaarheid of klimaat kunnen daardoor gemeente-overstijgend aangepakt worden. Samenwerking op het thema klimaat kan een brug slaan tussen ruimtelijke ordening en water. Daartussen is binnen gemeenten en provincie een kloof ervaren.
- ✓ De Friese samenwerking oppakken met toereikende capaciteit.
- ✓ Diverse onderwerpen zoals intersectorale en/of gemeente-overstijgende onderwerpen of een gebiedsgericht vervolg (bijv. het veenweidegebied). Een voordeel van een gebiedsgerichte insteek is de gezamenlijke binding (aandachtspunt: zorgen voor goede terugkoppelingen). Bij het Deltaplan ruimtelijke adaptatie kan meer samengewerkt worden. Een beeld is dat de provincie haar regierol daarbij beter invullen. Een denkrichting is het onderwerp energie waarbij de Regionale energiestrategie relevant is.



Mogelijke samenwerkingsvormen voor een vervolg op DFA

- ✓ Overweeg een structurele vorm van samenwerking (*Inmiddels wordt gewerkt aan de voorbereiding van een voorstel*). De invalshoek van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zou bijvoorbeeld het samen als één overheid opereren op inhoud betekenen.
- ✓ Overweeg een verbreding van de samenwerking naar andere organisaties dan overheden. Een denkrichting is de triple helix partners. Een aandachtspunt is het verkrijgen en behouden van betrokkenheid van de deelnemers.
- ✓ Het vervolgen van DFA op een beperkte wijze door een paar keer per jaar overleg tussen RO-collega's van gemeenten, provincie en Wetterskip te initiëren. Daardoor ontstaan korte lijnen. Een informeel netwerk is waardevol en dat ontbreekt.
- ✓ Een suggestie is of de provincie mogelijk meer zou kunnen faciliteren bij nieuwe samenwerking.
- ✓ Uitgaan van 'samen, tenzij'. Een denkrichting is dat gemeenten geen individuele trajecten doorlopen als het samen en integraal kan. Dit mede vanwege mogelijke efficiëntie en effectiviteit. Een voordeel voor de mienskip kan zijn dat zij dan integraal en in één keer wordt benaderd.