

Aanbevelingen uit de evaluaties van het Omgevingsplan, en conclusies voor  
contourennota en planproces:

De aanbevelingen als gedaan in de evaluatierapporten (zie ook samenvatting evaluaties) zijn beoordeeld op relevantie voor het planproces en de planinhoud gezien vanuit politiek-bestuurlijk standpunt. Dat betekent dat alle aanbevelingen over ambtelijke werkprocessen, interne ambtelijke verhoudingen en taakverdelingen, en aanbevelingen die technisch van aard zijn over proces en planvorm, buiten de scope van dit advies vallen. Deze groepen aanbevelingen zullen worden voorgelegd aan het ambtelijk management. De overblijvende punten worden verdeeld in drie categorieën Inhoud, Planproces en Uitvoering.

Opvallend is daarbij dat een groot aantal aanbevelingen passen binnen de gevoerde en nog te voeren discussie over de sturingsfilosofie. In het eerste Omgevingsplan is op een aantal terreinen vrijblijvend beleid geformuleerd, zonder dat duidelijk was hoe, met welke instrumenten, met wie en wanneer doelen bereikt moeten worden. Dat is ook terug te vinden bij de evaluatie van de effectiviteit. Doelen worden vooral gehaald op de terreinen waar de rol en instrumenten van de provincie duidelijk zijn. Dit leidt tot een belangrijk aandachtspunt bij beleidsformuleringen. Bij elk beleidsdoel moet de vraag gesteld worden welke rol de provincie kan en wil spelen, welke instrumenten zijn beschikbaar, en wat is de rol van gebiedspartners, welke afspraken zijn hierbij van belang.

**Aanbevelingen over Inhoud**

1. Zoeken naar meer integraliteit van planstructuur, doelen en gebiedsgerichte uitwerking (Haskoning).  
Toelichting: Dit heeft vooral betrekking op deel twee van het plan, het beleidskader. Door de gekozen hoofdstukindeling wordt over een aantal functies (landbouw, recreatie, wonen, werken etc) vanuit meerdere invalshoeken (sociaal-economisch, milieu, waterhuishoudkundig, ruimtelijk) beleid geformuleerd, dat niet in alle gevallen tot een duidelijk beeld leidt over hoe de provincie met de belangen van, en randvoorwaarden voor deze functies wil omgaan.
2. Beleid gebiedsgericht uitwerken als brug naar gebiedsgerichte uitvoering (Haskoning)  
Toelichting: Een belangrijk deel van het beleid is nu algemeen geformuleerd voor de gehele provincie. De uitvoering van beleid slaat neer in de deelgebieden van de provincie. Uit de praktijk blijkt dat het gebiedsgerichte beleid in bepaalde gevallen vraagt om gebiedsspecifieke beleidsafwegingen.
3. Deel twee van het plan, het beleidskader, vraagt om ingrijpende herziening als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Vooral ruimtelijke en sociaal-economische onderwerpen hebben aan actualiteit ingeboet (inhoudelijke evaluatie).  
Toelichting: De inhoudelijke evaluatie geeft aan dat er een grote dynamiek is in vooral de economische en ruimtelijke dimensie van het beleid. Ervaringen opgedaan met het begrip sociale kwaliteit als *leitmotiv* voor het plan leiden tot de suggestie dat de omschrijving daarvan in het kader van het omgevingsbeleid aanpassing behoeft om tot meer operationaliteit te komen.
4. Het huidige plan kent een integrale visie, maar de uitwerking in het beleidskader is overwegend op basis van traditionele sectorale bouwstenen geschied. Het verdient overweging om de uitwerking van het beleidskader in het nieuwe planproces op een meer integrale wijze aan te pakken. (inhoudelijke evaluatie)  
Toelichting: Deze aanbeveling kan inhouden dat gekozen wordt voor een andere indeling van deel 2 van het plan. De huidige indeling langs de lijnen van de beleidsvelden sociaal-cultureel, sociaal-economisch, milieu en water en ruimte wordt dan losgelaten en meer gericht op functies: wonen, werken (inclusief landbouw), mobiliteit, recreatie, natuur/landschap en/of op deelgebieden van de provincie. Een dergelijke aanpak past in de gedachte van een 'tweede generatie' Omgevingsplan, dat verder afstaat van de basisplanfiguren streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan.  
Conclusie 1,2,3,4.: Deel twee van het plan, beleidskader en ontwikkeling 2001-2005-2015 wordt gezien op structuur en inhoud, aan de hand van de begrippen actualiteit, ambitie en sturingsmogelijkheden. Daarbij

wordt gezien of een zwaarder accent op gebiedsgericht beleid bij kan dragen tot een meer uitvoeringsgericht karakter van dit plandeel.

5. Er moet discussie gevoerd worden over wat een integraal beleidsplan is: al het strategisch beleid, of alleen het strategisch beleid dat meer dan een sector raakt. Of een combinatie van beide (inhoudelijke evaluatie).

Toelichting: Het huidige plan bevat de integrale essentie van de vier verplichte strategische planvormen: het ruimtelijk beleid, het milieubeleid, het waterhuishoudingsbeleid en het verkeer en vervoersbeleid. Voor drie van deze velden is daarnaast niet nog eens een apart sectoraal beleidsplan gemaakt, voor verkeer en vervoer is dat wel gebeurd. In het Omgevingsplan zijn uitwerkingen aangekondigd met een deels planmatig, maar voornamelijk programmatisch karakter. Voorbeelden zijn de programma's REOF, BART, Landbouwnota, nota natuur en landschap, de woonvisie etc. Het maken van (sectorale) programma's kan een logische wijze zijn om tot uitvoering van het Omgevingsplan te komen. Het is evenwel te overwegen om indien gekozen wordt voor een meer op deelgebieden toegespitste uitvoeringsstrategie, in dat kader over te gaan op het werken met integrale gebiedsgerichte programma's. Het is van belang duidelijk te maken wat de relatie is tussen sectorale beleidsnota's en het integrale omgevingsplan en bij bestuursopdrachten steeds duidelijk aan te geven wat het belang is van het separaat formuleren van beleidsnota's naast het integrale omgevingsbeleid.

Conclusie: Als uitgangspunt nemen dat het Omgevingsplan de strategische uitspraken omvat van de te onderscheiden beleidsvelden. Daarnaast kunnen er beleidsvelden zijn waarvoor specifieke, meer gedetailleerde planuitwerkingen gemaakt worden in de vorm van een nota. Bij besluitvorming daarover wordt steeds aangegeven wat de relatie is met het Omgevingsplan. Voor het overige zijn de uitwerkingen programmatisch van aard.

6. Gezien de bevindingen wordt geadviseerd ook het Visiedeel van het plan nog eens op actualiteit te bezien. (inhoudelijke evaluatie)

Toelichting: In bijlage een zijn kanttekeningen gemaakt over de actualiteit van de ontwikkelingsvisie 2030.

## Aanbevelingen over Proces

1. Het nieuwe plan tot stand brengen met een interactief planproces, daarbij vooraf duidelijk zijn over randvoorwaarden, spelregels en beleidsruimte. Maak de stap van interactieve planvorming naar interactieve uitvoering met focus op gebiedsgericht beleid. (Haskoning)

Toelichting: Met het vorige proces zijn goede ervaringen opgedaan, zowel ten behoeve van het publieke profiel van de provincie als voor het draagvlak voor de inhoud van het plan. Wel kan duidelijker aangegeven worden op welke wijze partijen kunnen bijdragen aan het planproces.

Conclusie: Een nieuw interactief proces zal niet zozeer gericht hoeven te zijn op de lang termijnvisie (die blijft mogelijk grotendeels overeind) maar veeleer op de vraag hoe gezamenlijk, vanuit een gebiedsgerichte aanpak, gewerkt kan worden aan de realisatie van gemeenschappelijke doelen.

2. Meer investeren in effectieve relaties met externen met het oog op een continue dialoog en pro-actieve houding (Haskoning).

Toelichting: Doordat de onderlinge verhouding tussen de provincie en de gebiedspartners aan verandering onderhevig is, zal meer geïnvesteerd moeten worden in de gemeenschappelijke aanpak van opgaven. Een reactief gedrag ten aanzien van plannen van anderen is niet voldoende. Vanaf het begin van planprocessen, waarvan partners beoordelen dat samenwerking van belang is, moet de dialoog op gang komen om tot gezamenlijk gedragen producten te komen.

Conclusie: De nieuwe aanpak van 'samenwerken' vraagt om intensievere externe relaties in diverse lagen van de provinciale organisatie, politiek-bestuurlijk en ambtelijk.

## Aanbevelingen over uitvoering

1. Plan voorzien van smart geformuleerde uitvoeringsparagraaf met financiële vertaalslag (Haskoning).

Toelichting: Het huidige omgevingsplan heeft een (destijds bewust gekozen) beperkt deel 3 gericht op toepassing en doorwerking. De keuze was het provinciaal beleid primair via de (producten) begroting te effectueren. Daardoor is niet altijd voldoende duidelijk hoe het beleid zoals is het plan geformuleerd, gerealiseerd moet en kan worden.

Conclusie: Deel 3 van het plan kan sterk verbeterd worden, zeker als in het proces al afspraken op hoofdlijnen gemaakt kunnen worden met gebiedspartners over concrete acties.

2. De structuur van het plan moet zo gekozen worden dat uitvoeringsgerichtheid groter wordt. Bijvoorkeur indeling programmabegroting koppelen aan indeling Omgevingsplan/Uitvoeringsprogramma (Grunsven), jaarrekening en (overige) management tools (Haskoning)

Toelichting: Sinds de vaststelling van het omgevingsplan in 2000 is de programma begroting ontstaan, waardoor andere mogelijkheden ontstaan om een relatie leggen tussen Omgevingsplan en begrotingssystematiek.

Conclusie: Nagaan hoe het omgevingsplan als centraal beleidsdocument van PS op een doorzichtige wijze vertaald kan worden in de programmabegroting als financieel sturingsinstrument van PS. In de jaarrekening kan aangegeven worden hoe de daadwerkelijke uitgaven hebben bijgedragen aan de doelen als geformuleerd in het centrale beleidsdocument.

3. Doorwerking van beleid expliciet maken. Met behulp van een beleidseffectketen wordt de relatie gelegd tussen doel en middelen, waardoor inzicht ontstaat op beleidsrealisme (Grunsven)

Toelichting: Een duidelijk geëxpliceerde sturingsfilosofie maakt bij beleidsformuleringen duidelijk op welke wijze doelen bereikt kunnen worden, welke rol de provincie kiest en welke rol andere gebiedspartners kunnen en willen spelen. Daardoor kan de realiteitswaarde van veel beleidsformuleringen sterk verbeterd worden. De suggestie om het beleid meer gebiedsspecifiek te formuleren heeft ook betekenis voor de structuur en inhoud van dit plandeel.

Conclusie: De methodiek van beleidseffectketen toepassen als toets op realiteitswaarde van beleidsuitspraken in deel 2 van het plan.

4. Het beleid kan veelal SMART er geformuleerd worden. Dit geldt in elk geval voor het toetsingskader. Maar

SMART formuleren van beleid alleen is niet voldoende en ook niet in alle gevallen geschikte manier (Grunsven).

Toelichting: Het begrip SMART dient hier ruim opgevat te worden. Ook hier ligt een relatie met het toepassen van de principes van sturingsfilosofie. Algemeen geldt dat in het nieuwe plan meer duidelijkheid gegeven moet worden over hoe beleid leidt tot resultaten.

Conclusie: daar waar mogelijk en zinvol in het nieuwe plan, met name in deel 2, duidelijker formuleringen (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) gebruiken wat doelen zijn en hoe en wanneer en door wie deze bereikt kunnen worden.

5. In plan aangeven dat bij oplossen van maatschappelijke knelpunten de rol van provincie beperkt is (Grunsven)

Toelichting: Deze aanbeveling heeft een relatie met punt 3 over doorwerking.

Conclusie: Bij beleidsvoornemens, ook ten aanzien van het helpen oplossen van maatschappelijke problemen, aangeven wat de reikwijdte is van het provinciaal instrumentarium, om te voorkomen dat er te hoge verwachtingen ontstaan ten aanzien van de resultaten van provinciale inspanningen.