Onderzoeksrapport

Beleidscontrol in de keten

Provincie Utrecht 2017

Onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet

Onderwerp	**Toelichting**	
Betreft:	Rapport GS-onderzoek beleidscontrol in de keten	
Behandelend ambtenaar:	M. Regenboog	
Ambtelijk opdrachtgever:	E. van Wijk, concerncontroller	
Coördinerende gedeputeerde:	Namens Gedeputeerde Staten, J. Verbeek-Nijhof	
Vastgesteld in GS:	19 december 2017	Registratienummer 81C13EFB
Versie historie:	Versie 1.1 definitief	7 december 2017
Kopie:	Hans Goedhart (algemeen directeur)	

Voorwoord

De provincie Utrecht werkt voor het realiseren van maatschappelijke opgaven steeds meer samen met verschillende organisaties. Deze organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk om tot de gewenste resultaten te komen. Hiervoor is samenwerking in de keten nodig.

GS hebben besloten in 2017 onderzoek te doen naar de wijze van invulling van beleidscontrol bij deze ketensamenwerking.

Het resultaat van het onderzoek is een handreiking dat betrokkenen in de keten helpt bij een succesvolle ketensamenwerking en om sturing op een effectieve realisatie en verantwoording over resultaten goed uit te kunnen voeren.

Het gepresenteerde model van beleidscontrol is een streefbeeld van een toekomstige situatie. Concerncontrol zal dit verder ontwikkelen en op initiatief van eigenaren van de beleidscycli activeren en faciliteren in afstemming met de businesscontrollers en betrokkenen in de keten.

E. van Wijk
Concerncontroller

Managementreactie van het concernmanagement

In reactie op het rapport 'Beleidscontrol in de keten' hebben de deelnemers aan de klankbordgroep van het onderzoek een aantal onderwerpen benoemd waarvan wij vinden dat zij vervolg verdienen binnen de Provincie Utrecht en die een positieve bijdrage kunnen leveren aan beleidscontrol in de keten.
De onderwerpen lichten we hieronder een voor een toe. Vervolgens geven we enkele acties weer om het vervolg te concretiseren.

Beleidscontrol in de beleidscylus

Beleidscontrol in de keten gaat over de sturing op een effectieve realisatie van maatschappelijke opgaven door provincie en ketenpartners. Uit het onderzoek aan de hand van een aantal cases blijkt het duale karakter van beleidscontrol. Het gaat enerzijds om te leren voor succesvolle ketensamenwerking (aan de 'voorkant'), anderzijds om verantwoording over resultaten door de keten (aan de 'achterkant').
Het gaat niet alleen om hard controls zoals het benoemen van indicatoren in de begroting, maar ook om oorzaak-gevolgrelaties (beleidstheorie) en het belang van soft controls zoals dialoog tussen ketenpartners op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid.
Het aangereikte model van beleidscontrol is een streefbeeld van een toekomstige situatie. Vanwege het duale karakter van beleidscontrol is een andere mindset nodig en dit zal tijd en inspanning vragen. De principes uit het door PS vastgestelde Beleidskader integraal risicomanagement 2016 kunnen daarbij behulpzaam zijn, ook in (de ambtelijke advisering voor) het politiek-bestuurlijk debat over de realisatie van maatschappelijke opgaven.

Eigenaarschap beleidscontrol

Het onderzoek laat zien dat invulling van beleidscontrol in alle beleidsfasen meerwaarde heeft. De initiatiefnemer van de beleidscyclus is eigenaar van beleidscontrol in de keten. Een doorleefd belang van beleidscontrol bij alle betrokkenen in de keten is een voorwaarde voor verdere toepassing.
De deelnemers van de klankbordgroep (beleidsadviseurs en businesscontrollers) zullen de rol van ambassadeur vervullen bij de verdere toepassing in de organisatie. Concerncontrol zal de handreiking van beleidscontrol verder ontwikkelen, het instrumentarium borgen en medewerkers hierin trainen.

Implementatie beleidscontrol

De implementatie wordt een deelproject met projectleider van het programma Versterken controlfunctie. Daarmee wordt ook aangesloten bij de veranderstrategie van dit programma: dichtbij met medewerkers, kortcyclisch veranderen en bottom-up initiatieven.
Om te leren van de toepassing van beleidscontrol in de keten is het van belang om met afgebakende onderwerpen in reguliere lijnactiviteiten te beginnen en nog niet in de grote complexe opgaven met een grote politieke gevoeligheid. We gaan uit van een olievlek benadering. Op initiatief van de eigenaar cq de opdrachtgever zullen onderwerpen nader worden geselecteerd. Onder regie van de projectleider en businesscontrollers worden werksessies georganiseerd met betrokkenen waaronder ook externe partners. Gestart wordt met het in beeld brengen van alle stakeholders in de ketens en netwerken van het betrokken onderwerp. De fasen van de big 8 beleidscyclus zijn daarbij het uitgangspunt.
De programmamanager Versterken controlfunctie stuurt op de voortgang van de implementatie. De concerncontroller rapport over de implementatie in de verantwoording van het programma Versterken controlfunctie aan het concernmanagement (CMT).

Rapportage GS-onderzoek

Beleidscontrol in de keten

Provincie Utrecht
oktober 2017

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en doel: handreiking beleidscontrol in de keten	3
2.	Kader en handreiking voor beleidscontrol in de keten	5
3.	Cases	13
A.	***Deelnemers onderzoek***	17
B.	***Uitwerking casus Cultureel erfgoed***	18
C.	***Uitwerking casus Openbaar Vervoer***	22
D.	***Uitwerking casus Drinkwater***	27

1. Aanleiding en doel: handreiking beleidscontrol in de keten

1.1. Aanleiding

Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben in het kader van artikel 217a van de Provinciewet een onderzoek laten uitvoeren naar beleidscontrol bij ketensamenwerking.

Voor de uitvoering van werken, het verlenen van diensten en het behalen van maatschappelijke doelen werken lokale overheden steeds meer samen met andere partners. De maatschappelijke opgave komt daarbij steeds meer centraal te staan. Ook de provincie Utrecht werkt in toenemende mate opgavegericht samen met interne en externe partners. Binnen de provinciale organisatie is een onderscheid gemaakt tussen afdelingen die de beleidsopgaven formuleren, afdelingen die programmeren en instrumenteren en afdelingen die uitvoeren. Zo komen in de keten verschillende interne en externe organisaties samen die hun diverse werkprocessen in de keten combineren om de opgave te realiseren.

Deze werkwijze roept vragen op over de wijze waarop beleidscontrol in de keten ingevuld zou moeten worden. Het gaat nu immers niet meer om de effectiviteit van één organisatiedeel, maar vooral om de samenwerking en het samenspel van alle partners in de keten. Deze vraag van invulling van beleidscontrol in de keten is zowel een vraag naar de gewenste en meest optimale invulling als ook een vraag naar de dagelijkse praktijk. Immers, ook nu wordt al invulling gegeven aan beleidscontrol in de keten.

1.2. Opdracht

GS van Utrecht hebben gevraagd om een onderzoek om "*inzicht te krijgen in de wijze van invulling van beleidscontrol in de keten in termen van taken en verantwoordelijkheden. Daarbij gaat het om samengestelde ketens waarin meerdere (externe) organisaties een rol spelen. Vooral het handelen van de ambtelijke organisatie van de PU en de toepassing van een mix van harde en zachte factoren staan in het onderzoek centraal*".

Resultaat van het onderzoek is een handreiking voor beleidscontrol in de keten. Deze handreiking helpt betrokkenen in de keten bij succesvolle ketensamenwerking en helpt control om hun functie in ketens goed uit te kunnen voeren. De cases in het onderzoek zijn bedoeld ter validering van het model. Dit betekent dat de aanbevelingen een algemeen karakter hebben en niet specifiek ingaan op de inhoudelijke aspecten van de onderzochte cases.

1.3. Onderzoeksaanpak

De gehanteerde onderzoeksaanpak bestaat uit

#	Onderdeel	Aanpak	Resultaat
0	**Startgesprek**	Gesprek met de opdrachtgever over de aanpak, planning en praktische werkafspraken.	• Afgestemde aanpak en planning
1	**Gewenste invulling beleidscontrol in de keten (theorie)**	Op basis van literatuur en inventariserende gesprekken is een gewenste invulling van beleidscontrol in de keten opgesteld. Deze is afgestemd met de klankbordgroep.	• Afgestemde gewenste invulling van beleidscontrol in de keten
2	**Praktijk**	Voor drie cases is de feitelijke invulling van beleidscontrol in praktijk in kaart gebracht op basis van deskresearch, interviews en een ketenbrede werksessie.	• Gevalideerde beschrijving feitelijke invulling beleidscontrol per casus. • Validatie gewenste invulling van beleidscontrol. • Interventies die het verschil tussen theorie en praktijk kunnen invullen per case.
3	**Rapportage**	De resultaten van deel 1 en deel 2 zijn samengevoegd in een conceptrapportage. Hiervoor is een analyse van de resultaten van de cases uitgevoerd en is een overkoepelend advies opgesteld.	• Conceptrapportage ter afstemming • Definitieve rapportage

De conceptrapportage is afgestemd met de klankbordgroep en opdrachtgever. Op basis van de afstemming is de definitieve rapportage opgesteld.

1.4. Uitgangspunten

Voor het realiseren van maatschappelijke opgaven op het gebied van onder andere cultuur, mobiliteit en milieu werkt de provincie Utrecht samen met steeds meer verschillende organisaties. Deze organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk om tot de gewenste resultaten te komen. De samenstelling, rollen, verantwoordelijkheden, afspraken, processen etc. verschillen per keten. Ook de concrete invulling van beleidscontrol verschilt daarmee per keten.

De wederzijdse afhankelijkheid maakt het noodzakelijk om samen te werken en zo de gewenste maatschappelijke impact te realiseren. In de praktijk is die samenwerking vaak weerbarstig omdat ketensamenwerking onder andere de volgende **kenmerken** heeft:

- Er zijn meerdere organisaties betrokken met verschillende belangen
- Er zijn vaak verschillende verwachtingen en/of onduidelijkheden over doelstellingen
- Een gedeeld vraagstuk in de keten noodzaakt samenwerking
- Het is een proces waarin wederzijdse afhankelijkheden grote invloed hebben op het verloop van de samenwerking
- Er is niet één leidende en bepalende autoriteit
- Irrationele processen hebben (zowel positief als negatief) effect op de prestaties van het samenwerkingsverband.

Dit maakt beleidscontrol in een keten ook complex en weerbarstig om de volgende redenen:

- SMART formuleren van beleidsdoelen is niet altijd mogelijk in een keten omdat de stakeholders vaak verschillende perspectieven hebben en geen gelijk vertrekpunt.
- Voor het realiseren van de beleidsdoelen zijn de ketenpartners van elkaar afhankelijk – zij hebben een gedeelde verantwoordelijkheid. Niet altijd wordt die ook zo ervaren.
- Beleidsopgaven zijn vaak globaal omschreven en moeilijk één op één te relateren aan het operationeel handelen in de uitvoering.

Deze complexiteit en weerbarstigheid maakt het juist belangrijk om een kader voor beleidscontrol op te stellen. Daarbij zijn de volgende kenmerken van het kader meegenomen:

- **Differentiatie**: de invulling van het kader is specifiek te maken per thema op basis van de betreffende karakteristieken en situatie;
- **Eenduidig**: voor alle ketenpartners is helder hoe de beleidscontrol wordt ingericht en wat er van hen wordt verwacht;
- **Inhoudelijke samenhang**: het kader biedt inhoudelijke samenhang tussen de beleidsopgaven, het operationeel handelen in de uitvoering en de gewenste maatschappelijke impact;
- **Flexibel**: om in te kunnen spelen op de complexiteit van de ketensamenwerking en (nieuwe) ontwikkelingen; het kader geeft ruimte om aanpassingen te doen en accenten te verleggen;
- **Continu leren en ontwikkelen** is onderdeel van het kader: zowel in de samenwerking als inhoudelijk betreffende de oorzaak- en gevolgrelaties.
- **Geleidelijke implementatie** van het kader is mogelijk zodat alle ketenpartners kunnen worden meegenomen in de verandering en hier hun bijdrage aan kunnen leveren.

1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) treft u het kader en de handreiking aan die op basis van deze opdracht is ontwikkeld. De aanvullingen die op basis van de casussen zijn gevonden, zijn in de handreiking verwerkt. In hoofdstuk 3 treft u een kort verslag van de casussen aan. Voor het ontwikkelen hebben we de handreiking toegepast op concrete ketensamenwerkingen op het gebied van drinkwater, openbaar vervoer en monumenten. In de bijlagen treft u een meer uitvoerig verslag van deze casussen aan in de vorm van ingevulde kaders.

2. Kader en handreiking voor beleidscontrol in de keten

2.1. Inleiding op en positionerinig van het kader

Nu de provincie Utrecht voor de uitvoering van werken, het verlenen van diensten en het behalen van maatschappelijke doelen steeds meer en intensiever samenwerkt met andere partners, verandert ook de rol van beleidscontrol. De maatschappelijke opgave komt daarbij steeds meer centraal te staan en het samenspel in de keten of het netwerk bepaalt het maatschappelijke succes. Binnen de provinciale organisatie zijn er voor dit samenspel verschillende rollen, zoals het (mede) formuleren van de beleidsopgaven, het programmeren en instrumenteren van de opgaven en de uitvoering. Beleidscontrol borgt dat deze rollen in de keten samenkomen om samen met externe organisaties in een ketenarrangement de opgave te realiseren. Beleidscontrol richt zich op het samenspel van rollen van de provincie en op de rollen van de andere organisatie in het arrangement. Zo draagt beleidscontrol bij aan de totstandkoming van heldere opgaven en een samenhangend arrangement van activiteiten, instrumenten en/of projecten, een goed werkende keten, goede uitwisseling van informatie tussen de partners en een proces van voortdurend leren en verbeteren. Dat maakt beleidscontrol een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokkenen in de keten die het juiste samenspel en tegenspel weten te bieden. Deze handreiking wil daaraan bijdragen.

De handreiking maakt concreet hoe de Provincie Utrecht samen met ketenpartners beleidscontrol in de keten toepast als een interactief proces. Het is bedoeld om vanaf het begin van beleidsvorming tot en met een eindevaluatie inzicht en richting te geven aan de ontwikkeling van ketensamenwerking. Daarmee verandert de rol en inrichting van beleidscontrol. We hopen dat deze handreiking bijdraagt aan dat leertraject.

Het ontwikkelde kader voor beleidscontrol in de keten is een handvat voor betrokkenen bij succesvolle ketensamenwerking en helpt concern- en businesscontrol om hun functie in ketens goed uit te kunnen voeren. Hierbij hoort een breed begrip van beleidscontrol: van maatschappelijke opgave tot en met maatschappelijke effect, over de grenzen van de verschillende organisaties in de keten heen. In dit hoofdstuk wordt het kader gepresenteerd en zijn de vier onderdelen daarvan beschreven en uitgewerkt. Hierin zijn de inzichten uit de toetsing met de praktijkcases meegenomen. De volgende paragraaf schetst eerst de aanpak voor toepassing van het kader, daarna worden de onderdelen verder toegelicht en uitgewerkt.

2.2. Aanbevelingen voor toepassing van het kader

Het kader voor beleidscontrol in de keten (hierna ook de handreiking) is als onderdeel van dit onderzoek toegepast voor drie casussen. Op basis van deze ervaringen doen wij hier een aantal aanbevelingen voor toepassing van de handreiking voor andere beleidsterreinen.

Activiteiten

De door ons gevolgde aanpak om stapsgewijs het kader in te vullen heeft goed gewerkt en is naar tevredenheid van de deelnemers uitgevoerd. Een concrete en goed werkende aanpak kan daarom bestaan uit de volgende activiteiten:

1. Verzamelen en bestuderen van de belangrijkste documenten over het beleidsterrein

2. Interviews met een aantal personen die goed op de hoogte zijn van het beleidsterrein. Hierbij raden wij aan om zeker ook personen te spreken van de ketenpartners, dus van buiten de provincie Utrecht.

3. Invullen van het kader op basis van de documenten en interviews ter bespreking. Deze kan vooraf aan de deelnemers van de sessie (zie punt 4) gestuurd worden zodat zij zich kunnen voorbereiden op de werksessie.

4. Bespreken van de eerste versie van het ingevulde kader in een ketenbrede werksessie. In de werksessie kunnen de deelnemers eerst aanvullingen/aanpassingen geven op het vooraf ingevulde kader. Vervolgens kan per onderdeel van het kader een ketenbrede discussie gevoerd worden over hoe dat onderdeel is ingericht op het betreffende beleidsterrein, of dat naar tevredenheid werkt en wat mogelijk ontwikkelpunten zijn voor de komende periode.

5. Verwerken van de resultaten van de werksessie in een (voorlopig) definitieve versie van het kader inclusief de ontwikkelpunten die in de ketenbrede werksessie zijn benoemd. Dit document kan dienen als een groeidocument dat periodiek wordt geactualiseerd.

Rollen

De bovenstaande stappen zouden zowel door één van de betrokken beleidsmedewerkers van de provincie als ook door de betrokken business controller geïnitieerd kunnen worden. Bij het faciliteren van de ketenbrede werksessie is een facilitator die zelf geen directe rol heeft in de keten wel goed. Dat maakt het mogelijk dat alle partijen (dus ook de provincie Utrecht) hun inhoudelijke inbreng kunnen leveren. Daarnaast is het nodig dat iemand de resultaten van de werksessie en de interviews uitwerkt in een afsprakenlijst. Per casus zal vervolgens een afspraak gemaakt moeten worden over de wijze waarop in het netwerk de aanbevelingen opgevolgd worden.

Overige aanbevelingen

Tijdens het onderzoek zijn ervaringen opgedaan die helpen de handreiking effectief toe te passen. Hieronder zijn deze lessen en ervaringen kort aangegeven.

<u>Zorg voor een beperkte focus per casus om snel tot concrete resultaten te kunnen komen</u>

Het beperken van de casus is van groot belang om tot concrete resultaten te komen. In alle onderzochte casussen was er samenhang met andere beleidsterreinen. Er is echter telkens gekozen voor een beperkte focus: één doel uit de cultuurnota, alleen drinkwater (niet ook oppervlaktewater etc.), alleen de concessie voor busvervoer. Deze keuze maakt duidelijk welke ketensamenwerking in beeld gebracht moet worden en maakt het mogelijk met enkele gerichte gesprekken en één werksessie tot concrete resultaten te komen.

<u>Bereid de werksessie voor, zodat er tijd is voor gesprek over de verbeterpunten</u>

De voorbereiding van de werksessie maakt het mogelijk de gehele handreiking in beperkte tijd door te lopen. Dan blijft er voldoende tijd en energie over om de verbeterpunten samen te ontdekken en te bespreken. De voorbereiding zorgt er bovendien voor dat betrokkenen al op de hoogte zijn van de handreiking en er dus tijdens de werksessie minder over uitgelegd hoeft te worden.

<u>Breng het ketenarrangement samen in kaart</u>

Op basis van de informatie uit de voorbereidende gesprekken is het goed het ketenarrangement in kaart te brengen. Dat is voor partners niet altijd gemakkelijk, omdat niet altijd alle partners een overzicht hebben van het totale arrangement, men heeft de aanvullingen van anderen vaak nodig. Het draagt sterk bij aan inzicht in de eigen rol en de rol van anderen in het arrangement om het geheel in beeld te brengen. Hierdoor worden zwakke plekken in het arrangement vaak duidelijker, zodat verbeteringen kunnen worden voorgesteld.

<u>Zorg voor een goede spreiding van KPI's</u>

De kernprestatieindicatoren (KPI's) of streefwaarden van het ketenarrangement spelen een belangrijke rol. Ze maken concreet waar gezamenlijk naar gestreefd wordt. Het is daarom belangrijk

deze KPI's goed te spreiden. Die spreiding betreft meerdere dimensies. Het gaat om een spreiding over het gehele proces, van input tot maatschappelijke effect. Het gaat ook om variatie om op alle relevante aspecten te kunnen sturen en te kunnen leren. Daarbij zijn operationele indicatoren belangrijk, maar ook tactische en strategische KPI's. Tenslotte wordt bij KPI's al snel gedacht aan harde cijfers (benchmarkgegevens, verbeterpercentages etc.), maar ook zachtere indicatoren zijn heel belangrijk en vertellen mogelijk meer over de echte werking van het ketenarrangement.

Een "fit" van de ketenpartners is noodzakelijk om in de keten te kunnen functioneren

Om bij te dragen aan de doelen van het ketenarrangement is het nodig dat de betrokken organisaties hun interne werkprocessen op orde hebben. Pas dan is het mogelijk op de ketenpartners in te spelen, te luisteren en aan te passen waar nodig. De "fit" is daarom als onderdeel van het ketenarrangement ondergebracht in het kader.

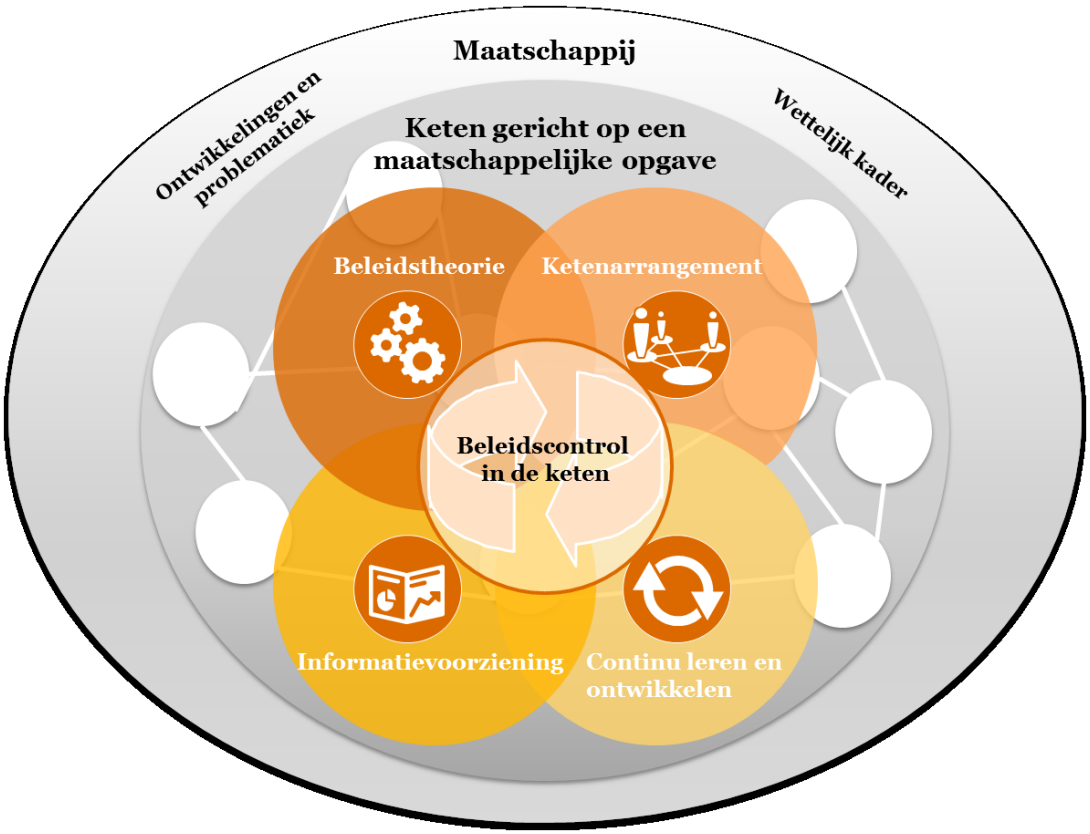
Werking van het ketenarrangement blijkt onder andere uit gedeelde informatie en gezamenlijk leren

Veel van de lessen voor de casussen zijn gericht op informatievoorziening en leren. Informatie blijkt regelmatig gedeeld te worden met enkele partners in het netwerk en is dan gericht op het operationele niveau. Wordt deze informatie samengevat, bijvoorbeeld in een jaarrapportage dan heeft deze vaak ook meerwaarde voor de andere partners in het netwerk. Het biedt dan een basis om samen van te leren.

De werksessies hebben relatief vaak mogelijkheden in beeld gebracht om meer te leren. Partners in het netwerk zijn in eerste instantie gericht op het produceren van de producten en diensten die zijn afgesproken. Wat er geleerd kan worden, vraagt vaak een apart moment en soms ook een specifieke aanpak. Binnen het netwerk zijn daarvoor vaak mogelijkheden die onbenut blijven. Omdat dit proces van leren onder andere vraagt om onderling vertrouwen, begrip en aandacht voor de werking van het ketenarrangement en goede informatie, geeft het constateren van leren en ontwikkelen een goede indicatie dat de keten goed functioneert.

2.3. Toelichting op de verschillende onderdelen van het kader

Het ontwikkelde kader voor beleidscontrol in de keten is in onderstaande afbeelding weergegeven. Beleidscontrol in de keten bestaat uit vier onderdelen: **beleidstheorie, ketenarrangement, informatievoorziening en continu leren en ontwikkelen**.



Figuur 1 Kader voor beleidscontrol in de keten

De **maatschappij** vormt de context voor beleidscontrol in de keten. Aan het begin van een (keten)samenwerking staat een **maatschappelijke opgave**. Dit is een vertaling van de **ontwikkelingen en problematiek** die zich voordoen in de maatschappij. Kaderstellend daarbij is onder andere het **wettelijk kader**. Dit is een belangrijk onderdeel omdat hierin vastgelegd kan zijn welke organisatie welke rol vervuld, wat de doelen zijn en specifieke wettelijke eisen aan de samenwerking gesteld worden.

Voor iedere concrete maatschappelijke opgave is een samenstel aan organisaties, waaronder provincie Utrecht, aan zet om deze te realiseren: de **keten**. Het gaat hierbij om zogenoemde samengestelde ketens waarin meerdere (externe) organisaties een rol spelen. De term keten wordt hier dus breed geïnterpreteerd en kan ook een netwerkverband betreffen.

Met **beleidstheorie** worden de veronderstelde oorzaak- en gevolgrelaties bedoeld binnen een bepaald domein. Met de onderdelen van de beleidstheorie wordt de maatschappelijke opgave geconcretiseerd tot activiteiten, maatregelen en projecten. Een **ketenarrangement** zorgt voor goede afspraken over de onderlinge samenwerking. De **informatievoorziening** geeft inzicht in het doelbereik. En met **continu leren en ontwikkelen** zijn de ketenpartners bereid en in staat om met elkaar een open dialoog te voeren over in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd.

Bij ieder van de genoemde onderdelen zijn zachte factoren van belang. Met de term zacht bedoelen we de factoren die niet direct eenduidig te meten zijn of uit te drukken in harde cijfers. Maar deze zachte factoren zijn zeker belangrijk, zo niet de belangrijkste, voor het goed functioneren van ketensamenwerking.

Hierna zijn de onderdelen (1) beleidstheorie, (2) ketenarrangement, (3) informatievoorziening en (4) continu leren en ontwikkelen nader uitgewerkt. Per subonderdeel volgt een beschrijving en een repertoire voor de mogelijke invulling van die subonderdelen.

2.4. Onderdeel 1: Beleidstheorie - van maatschappelijke opgave naar KPI's en concrete maatregelen

Inzicht in de causaliteit tussen initiatieven/maatregelen en het realiseren van de maatschappelijke opgave is een essentieel onderdeel van beleidscontrol. Door de maatschappelijke opgave uit te werken in gezamenlijke doelstellingen, factoren om de doelstellingen te bereiken van de samenwerking en KPI's kan dit inzicht worden verkregen.

Onderdeel beleidstheorie	*Beschrijving*	*Voorbeelden van verschijningsvormen*
Maatschappelijke opgave	Is de maatschappelijke opgave benoemd? Zijn hierin de problematiek en ontwikkelingen in de maatschappij meegenomen? Geeft de maatschappelijke opgave voldoende richtingen voor de te realiseren strategische doelen en wordt hierin rekeningen gehouden met de eisen en wensen van de doelgroep?	○ Opgave door provincie geformuleerd (bijv. in een beleidsnota) ○ Opgave door keten geformuleerd (bijv. in een intentieverklaring) ○ Opgave volgt uit wetgeving
Gezamenlijke doelstellingen	Is de maatschappelijke opgave vertaald naar gezamenlijke doelstellingen? Zijn deze doelstellingen in gezamenlijkheid benoemd?	○ Bestuurlijk geaccordeerd, na afstemming met ketenpartners ○ Vastgesteld door provincie Utrecht ○ Gezamenlijk vastgesteld met ketenpartners
Factoren om doelstellingen te bereiken (oorzaak-gevolg relaties)	Zijn er factoren benoemd waarmee is aangegeven wat de keten goed moet doen om de doelstellingen te realiseren? Betreffen deze factoren tenminste de volgende gebieden: (1) beleidsinhoudelijk, (2) procesmatig, (3) leren en ontwikkelen? Zijn deze factoren meetbaar?	*Beleidsinhoudelijke factoren verschillen per beleidsterrein en opgave. Is er een inhoudelijke onderbouwing van maatregelen en effecten?* *Procesmatig is belangrijk dat de processen van verschillende partners goed in elkaar grijpen. Bij leren en ontwikkelen kan gevraagd worden of er aanpassingen zijn op basis van een gezamenlijk leertraject.*
KPI's en streefwaarden	*Een KPI is een meeteenheid van succes – kwantitatief danwel kwalitatief en zo specifiek als de casus het toe laat. KPI"s kunnen zowel hard als zacht zijn, van input tot effect en van operationeel tot strategisch.* *Met **streefwaarden** wordt de mate van gewenst, c.q. gepland succes en/of indicatie van verbeter-potentieel benoemd per KPI.* Zijn per factor KPI's benoemd waarmee inzicht kan worden verkregen in de realisatie van de factor? Zijn er voor de benoemde KPI's streefwaarden bepaald? Worden de KPI's periodiek en tenminste jaarlijks gemeten, zodat bijsturen mogelijk is? Zijn de streefwaarden gespreid over aspecten van bedrijfsvoering, directe output en maatschappelijk effect?	○ Benchmark ○ Waarderingscijfers ○ Ketenbrede indicatoren ○ Kwalitatieve review ○ Streefwaarden voor aspecten van bedrijfsvoering, directe output en maatschappelijk effect
Interventies	Welke interventies (initiatieven, maatregelen, projecten) worden genomen om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren? Worden deze genomen op basis van een vooraf vastgesteld plan en/of worden deze tussentijds genomen op basis van het wel/niet behalen van de streefwaarden? Zijn er interventies bekend die tot het gewenste effect leiden?	○ Jaarplannen, projectplannen ○ Tussentijdse initiatieven op basis van een evaluatie/inzicht in streefwaarden. ○ Een overzicht van activiteiten en maatregelen. ○ Helderheid over de verdeling van rollen, inzet, planning.
Output	Wat is het resultaat van de ketensamenwerking: wat zijn de producten en diensten voor de doelgroep?	○ Producten en diensten voor de doelgroep ○ Gebruik van de producten en diensten door de doelgroep ○ Tevredenheid over de producten en diensten door de doelgroep
Maatschappelijk effect	Wat is de verandering die is ontstaan in de maatschappij?	Grotere klanttevredenheid, hogere mobiliteit, grotere veiligheid.

Zachte factoren
- Is er geloof in de bereikbaarheid van de beoogde maatschappelijke effecten? - Steunen de partners de doelen echt en is er daarbij rekening gehouden met de belangen van iedere partner? - Is er politiek draagvlak voor de gezamenlijke doelen? - Zijn de gezamenlijke doelen zo geformuleerd dat deze voldoende concreet zijn om uitvoering aan te geven en om op te sturen? - Is er discussie over de impliciete aannamen over oorzaak- en gevolgrelaties (causaliteit)? - Is er onderling vertrouwen in de uitvoering? - Voelen partners zich veilig om KPI's te meten, rapporteren en te bespreken? - Is er samenhang met andere maatschappelijke opgaven (van andere ketens) die impact hebben op deze keten? - Hoe wordt omgegaan met risico's, wat is de risicobereidheid? (zie ook de nota Beleidskader Integraal Risicomanagement 2016)

2.5. Onderdeel 2 Ketenarrangement: het geheel aan afspraken en de wijze van samenwerken

Het ketenarrangement is het geheel aan afspraken om een zo optimaal mogelijke samenwerking te verkrijgen.

Onderdeel ketenarrangement	Beschrijving	Voorbeelden van verschijningsvormen
Doelgroep en ketenpartners	Is de doelgroep benoemd? Zijn de ketenpartners benoemd? Zowel de partners waarmee direct wordt samengewerkt als de organisaties die onderdeel uit maken van het grotere netwerk.	○ Overheden ○ Bedrijven ○ Uitvoerende instanties
Fit ketenpartners	Zijn bij de partner de interne organisatie en werkprocessen op orde, zodat er aandacht voor de externe samenwerking kan zijn? In hoeverre heeft iedere ketenpartner een 'fit' met de maatschappelijke opgave (voldoende capaciteit) en de doelgroep (mechanismen om af te stemmen, te luisteren naar de doelgroep).	Per ketenpartner met korte toelichting: ○ Ja ○ Gedeeltelijk ○ Nee
Coördinatievorm	Hoe worden de verschillende activiteiten overleggen in de keten gecoördineerd? Past deze coördinatievorm bij de samenwerking of is een andere vorm of andere organisatie nodig?	○ Regie door 1 actor ○ Coördinatie door 1 actor in afstemming met ketenpartners ○ Stuurgroep van ketenpartners ○ Samenstel van stuurgroep, projectgroepen, werkgroepen, …
Vastlegging van het arrangement	Is er een schema/tekening van de keten/het netwerk? Is dit gezamenlijk opgesteld? Hoe is het arrangement vastgelegd? Zijn met alle ketenpartner afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking? Zijn die afspraken 1-op-1 gemaakt	○ Schematische tekening van het netwerk (overzicht van partners en hun relaties) ○ Concessie ○ Contract ○ Pact ○ Bestuursovereenkomst ○ Beschikking

	of ketenbreed?	
Taken, rollen en verantwoordelijkheden	Zijn de taken, rollen en verantwoordelijkheden die relevant zijn voor de ketensamenwerking duidelijk? En zijn deze expliciet benoemd?	Taken en rollen voor o.a.: formuleren van doelen, inhoudelijke taken, meten en rapporteren, te realiseren output, onderling leren
Periodiek overleg	Komen de relevante ketenpartners periodiek bij elkaar? Bespreken zij dan zo concreet mogelijk wat er is gedaan en of dat het gewenste effect heeft?	○ Maandelijks overleg met vaste agenda ○ Jaarlijkse bijeenkomst met werkgroepen ○ Ambtelijk overleg ○ Bestuurlijk overleg ○ Voortgangsoverleg ○ Evaluatie- en leeroverleg

Zachte factoren
Hoe weet je of het ketenarrangement werkt? - Brengt het verandering op gang? - Doen belangrijke partners mee die ook anderen in beweging (kunnen) brengen? - Geeft het enthousiasme aan de deelnemende organisaties? - Is er vertrouwen dat de andere partners de juiste capaciteit hebben? - Is men van mening dat er goed is afgestemd op elkaar en op de doelgroep? - Is er een sfeer van geven en nemen of juist een afrekencultuur? - Worden successen voldoende gedeeld?

2.6. Onderdeel 3 Informatievoorziening: inzicht in de realisatie van doelstellingen

Met een informatievoorziening hebben de ketenpartners en mogelijk andere stakeholders inzicht in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd (doelbereik) en in hoeverre de initiatieven/maatregelen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen (causaliteit).

Onderdeel informatievoorziening	Beschrijving	Voorbeelden van verschijningsvormen
Meting	Is uitgewerkt hoe ieder van de KPI's gemeten kan worden? Wordt die meting periodiek uitgevoerd? Worden de metingen door de verschillende ketenpartner op elkaar afgestemd zodat de uitkomsten samen gebracht kunnen worden?	○ Audit ○ Klanttevredenheidsonderzoek ○ Ketenbreed gesprek over de indicatoren ○ Kwantitatieve meting
Rapporteren	Worden de gegevens van de verschillende ketenpartners periodiek verzameld? Worden de verzamelde gegevens ketenbreed geduid en gerapporteerd?	○ Auditrapportage ○ Ketenbrede periodieke rapportage ○ Beleidsevaluatie
Rapportagevorm	Is er een samenhangende ketenbrede rapportage, een rapportage waarin de eventuele deelrapportages in samenhang bijeengebracht zijn? Sluit de rapportagevorm aan bij	○ Memo ○ Pdf-rapportage ○ Online tool

	de behoeften van de ontvangers?	

Zachte factoren
- Geven de gemeten KPI's volgens de partners het juiste inzicht in het realiseren van de maatschappelijke opgave en het beoogde maatschappelijke effect? - Geven de gemeten KPI's de actualiteit weer van de activiteiten die door de keten worden uitgevoerd? - Brengen de KPI's ongewenste effecten te weeg? - Ondersteunt deze informatie het continue leren en ontwikkelen in de keten? - Zijn er KPI's die ontbreken en/of die niet gemeten kunnen worden? - Waar wordt de informatie voor gebruikt? (Sturen, leren, ...)

2.7. Onderdeel 4 Continu leren en ontwikkelen

De ketenpartners zijn bereid en in staat om met elkaar een **open dialoog** te voeren over in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd. Op basis van **onderling vertrouwen** kan dit gesprek plaats vinden zodat een veilige omgeving bestaat om met en van elkaar te leren. Nieuwe inzichten leiden tot veranderingen met als doel het realiseren van de maatschappelijke opgave te verbeteren. De centrale vraag is of er leerprocessen waar te nemen zijn in de keten?

Onderdeel continu leren en ontwikkelen	Beschrijving	Voorbeelden van verschijningsvormen
Werkvorm	Op welke manieren wordt er met elkaar geleerd?	○ Peer review ○ Visitaties ○ Scrumsessie ○ (externe) Evaluatie ○ Overlegvormen waarin onderling leren en ontwikkelen centraal staat.
Niveaus waarop leren tot uiting kan komen:		
Doelen en middelen	Inzet van middelen verminderen of vermeerderen.	○ Andere verdeling van de subsidie ○ Vermeerderen van de productie ○ Veranderen van het aantal vergunningen.
Herijken en integreren doelen en arrangement	Ander type inzet of doel afspreken met elkaar.	○ Ambitieniveau aanpassen ○ Nieuwe doelen afspreken ○ Schrappen van een van de doelen ○ Herformuleren van doelen.
Leren te leren	Met elkaar ontdekken hoe je sneller of beter kunt leren	○ Periodiciteit overleggen aanpassen ○ Werkvorm van het leren aanpassen ○ Andere gegevens gebruiken ○ Andere organisaties erbij betrekken.

Zachte factoren
- Hebben de organisaties in de keten het gevoel dat ze elkaar kunnen vertrouwen en open informatie kunnen delen? - Op welke wijze en hoe vaak is er expliciete aandacht voor samen leren? Is dat eens in de vier jaar en formeel of is er een doorlopend en minder formeel leerproces? - Zijn de organisaties in de keten bereid om anders te gaan handelen?

3. Cases

3.1. Casus Cultureel erfgoed

3.1.1. Korte beschrijving

Er is veel cultureel erfgoed in de provincie Utrecht. De monumenten zijn daarvan een belangrijk onderdeel dat centraal staat in deze casus. In de cultuurnota van de provincie wordt aangegeven dat ernaar gestreefd wordt dat de monumenten er zo goed bij staan dat deze hun verhaal over de geschiedenis van Utrecht kunnen blijven vertellen. Het beleid richt zich op de niet woonhuizen, omdat voor de woonhuizen een regeling via de belastingdienst geldt.

Beleidstheorie: Door de erfgoedmonitor is in beeld wat de staat van de monumenten is. Dit actuele overzicht is een grote stap vooruit voor het beleidsterrein. De Monumentenwacht voert voor een toenemend aantal abonnees jaarlijks een inspectie uit en kan adviseren bij een aanvraag voor restauratie. Via het fonds erfgoedparels kan restauratie financieel gesteund worden. Verder zijn er cultuurpacten met diverse gemeenten gesloten en wordt het netwerk met kennis ondersteund door het Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht (STAMU).

Ketenarrangement: Het ketenarrangement maakt duidelijk dat er een samenhangend geheel van relaties is rond de monumenten, waarin iedere partner een heldere rol heeft. Tegelijk wordt daardoor ook duidelijk dat niet alle partners met elkaar contact hebben.

Informatievoorziening: Er zijn jaarlijks overleggen (ambtelijk en bestuurlijk) van de provincie met alle partners waarbij rapportages worden besproken.

Leren en ontwikkelen: Met veel partners is er een subsidierelatie voor een periode van vier jaar. In het derde jaar is er een evaluatie afgesproken, die de basis vormt om te leren over de voorgaande periode en richting geeft aan de nieuw af te spreken subsidievoorwaarden voor de komende periode.

3.1.2. Resultaten werksessie

De werksessie heeft een aantal concrete inzichten voor de Cultureel erfgoed-keten zelf opgeleverd. Tijdens de werksessie is het netwerk van partners getekend en kwam men tot het inzicht dat niet alle partijen in het netwerk contact met elkaar hebben. Dat zou wel meerwaarde kunnen hebben. Gedacht wordt daarom aan een jaarlijks evenement waar alle partijen elkaar kunnen ontmoeten en van elkaar kunnen leren.

Verder werd geconstateerd dat het leren nu te veel is gekoppeld aan de 4-jarige cyclus van de subsidierelatie. Dat maakt het leren zwaar, er zijn direct belangrijke consequenties aan verbonden is dan het gevoel. Het leren in het netwerk zou daarom luchtiger moeten worden. Er kwamen diverse suggesties boven, zoals het onderling leren van “best practices” bij evaluaties of het uitnodigen van iemand uit een andere provincie om vanuit de eigen ervaring suggesties te geven.

Op basis van de uitwerking van de casus Cultureel erfgoed zijn een aantal aanvullingen gedaan op het kader voor beleidscontrol in de keten.

Bij het meten van streefwaarden en effecten is het heel belangrijk gebleken dat de waarden periodiek te meten zijn. Als waarden minimaal jaarlijks gemeten worden, is het mogelijk bij te sturen. Er is nu een vierjaarlijkse beleidscyclus met bijbehorende vierjaarlijkse afspraken met gesubsidieerde instellingen en ook een vierjaarlijkse evaluatiecyclus. Gegeven deze cyclus is het belangrijk ook momenten te vinden om in kortere cycli te leren, zowel van gemeten waarden als ook van zachtere factoren en op andere wijze.

De streefwaarden moeten ook goed verdeeld worden over het meten van de bedrijfsvoering, de directe output en het gewenste maatschappelijk effect.

Bij de "fit" van de ketenpartners kan worden aangevuld dat de eigen organisatie en werkprocessen goed zijn. Pas als de organisatie goed functioneert ontstaat de capaciteit om ook goed in het netwerk te organiseren. De capaciteit van de ketenpartner is daarmee een belangrijke factor.

Deze toevoegingen zijn reeds verwerkt in het kader dat is gepresenteerd in hoofdstuk 2.

3.2. Casus Openbaar vervoer

3.2.1. Korte beschrijving

De beleidscontrol in de casus Openbaar Vervoer wordt voor een groot deel bepaald en gekenmerkt door de OV-concessies. Hierin zijn tot op detailniveau afspraken vastgelegd tussen de vervoerder en de provincie Utrecht die onderling een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie hebben. Hierdoor lijkt deze casus op het eerste gezicht minder complex dan de andere casussen in dit onderzoek. Maar in de uitvoering van de concessie is de vervoerder afhankelijk van verschillende spelers: vervoerders voor de aansluiting op hun dienstregeling, gemeenten voor wegwerkzaamheden en als belangenbehartiger voor hun inwoners, reizigersorganisaties en landelijke ontwikkelingen als de OV-chipkaart. Deze afhankelijkheden maken beleidscontrol in de casus Openbaar Vervoer complex en weerbarstig.

Deze casus is uitgewerkt in bijlage C. Per onderdeel van het kader voor beleidscontrol in de keten is hieronder een korte toelichting gegeven.

- Het onderdeel **beleidstheorie** is in onder andere de Mobiliteitsvisie en de OV-visie vastgelegd. Een ontwikkelpunt hier is dat deze documenten nog meer in gezamenlijkheid met de verschillende ketenpartners opgesteld kan worden.
- Er bestaan verschillende **ketenarrangementen** tussen de verschillende ketenpartners en ook per thema kan het arrangement verschillen. Een gezamenlijk overzicht hiervan kan helpen om na te gaan of al deze overleggen nodig zijn en of er mogelijk overleggen die nu bilateraal plaatsvinden ook ketenbreed gevoerd kunnen worden.
- Voor de **informatievoorziening** wordt informatie verzameld en gedeeld binnen de eigen organisatie en gedeeld tussen vervoerder en provincie Utrecht. Hier wordt naar eigen zeggen nog te weinig mee gedaan.
- Op het gebied **continu leren en ontwikkelen** vinden een aantal landelijke activiteiten plaats en in de concessie is vastgelegd dat de vervoerder jaarlijks met een vervoers-, ketenmobiliteits-, participatie- en marketingplan moet opstellen. Hierin worden de laatste ontwikkelingen en inzichten meegenomen.

3.2.2. Resultaten werksessie

De werksessie heeft een aantal concrete inzichten voor de OV-keten zelf opgeleverd:

- In kaart brengen welk ketenpartners met wie overleggen en over welke onderwerpen geeft inzicht in mogelijke 'witte vlekken'. Zowel over onderwerpen die nog niet ketenbreed besproken worden als over partners die moeten worden uitgenodigd voor bepaalde overleggen.
- Ondanks dat de concessie een strikte opdrachtgever-opdrachtnemer relatie afdwingt kan er meer ruimte gezocht worden om met elkaar te leren en te ontwikkelen.
- Naast de 1-op-1 overleggen kunnen er op verschillende thema's meer ketenbrede overleggen worden georganiseerd.
- Een volgende stap op het onderdeel beleidstheorie is om met elkaar de gelaagdheid van doelstellingen, factoren en KPI's inzichtelijk te maken. Zo wordt duidelijk hoe de verschillende onderdelen op elkaar inwerken zodat daar ook meer op gestuurd kan worden.

- Huidige rapportages en cijfers kunnen nog beter benut worden om met elkaar het gesprek aan te gaan en met elkaar initiatieven en maatregelen te initiëren om verbeteringen te realiseren.

Op basis van de uitwerking van de casus OV zijn een aantal aanvullingen gedaan op het kader voor beleidscontrol in de keten:

- Toevoeging van twee vragen aan de zachte factoren bij onderdeel 1 Beleidstheorie:
  - Is er politiek draagvlak voor de gezamenlijke doelen?
  - Zijn de gezamenlijke doelen zo geformuleerd dat deze voldoende concreet zijn om uitvoering aan te geven en om op te sturen?

Deze toevoegingen zijn reeds verwerkt in het kader dat is gepresenteerd in hoofdstuk 2.

3.3. Casus Drinkwater

3.3.1. Korte beschrijving

Voldoende en schoon drinkwater is een eerste levensbehoefte. De provincie is wettelijk verantwoordelijk voor schoon en beschermd grondwater. Het is de verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven om dit op te pompen en op een schone en veilige manier bij de consument te leveren. De provincie kent waterwingebieden. Voor ieder beschermd waterwingebied is samen met de partners in dat gebied een gebiedsdossier opgesteld om ook op langere termijn schoon drinkwater te kunnen leveren.

Beleidstheorie: Een goede en zorgvuldige selectie van waterwingebieden en een goed beheer van bestaande waterwingebieden zijn de cruciale factoren voor de langdurige winning van drinkwater. Daarbij is het niet eenvoudig om het exacte effect van een maatregel vast te stellen, omdat er meerdere factoren van invloed zijn op de kwaliteit en omdat het grondwatersysteem traag is. Het duurt daardoor lang voordat het effect zichtbaar wordt.

Ketenarrangement: De belangrijkste slag van de afgelopen periode is het werken met gebiedsdossiers. Dat geeft een goede en concrete focus voor alle betrokken partners, waaronder de betrokken gemeente, het drinkwaterbedrijf, de provincie, LTO, de omgevingsdienst en grote eigenaren in het waterwingebied. Het kost wel extra inzet van de provincie Utrecht, omdat er veel gebiedsdossiers zijn en de provincie als de trekkende partij wordt gezien

Informatievoorziening: Er zijn veel verschillende deelrapportages en betrokkenen zien daarbij kansen de samenhang tussen de rapportages te vergroten.

Leren en ontwikkelen: Leren vindt vooral plaats aan de hand van formele evaluaties.

3.3.2. Resultaten werksessie

De werksessie heeft een aantal concrete inzichten voor de Drinkwater-keten zelf opgeleverd:

Er zijn veel verschillende deelrapportages (waaronder de monitoring van het drinkwaterbedrijf, de metingen voor de Kaderrichtlijn Water, provinciale voortgangsrapportages en rapportages van de omgevingsdiensten). Volgens betrokkenen zit er nu onvoldoende systeem of samenhang in de rapportages. Als al deze rapportages gebundeld zouden worden, hebben ze een grotere meerwaarde en bieden ze bovendien een goede basis voor onderling overleg en onderling leren. Er is geen cyclus om rapportages te bespreken en als basis te gebruiken voor de komende periode.

Het werken met gebiedsdossiers per waterwinbeschermingsgebied is nog redelijk recent. Er worden nog geen ervaringen uitgewisseld tussen de waterwinbeschermingsgebieden op basis van de gebiedsdossiers. Nu de eerste ervaringen zijn opgedaan is het een goed idee om een uitwisseling op gang te brengen om zo verder te enthousiasmeren en van elkaar te leren.

Betrokkenen vragen zich af waar er nu geleerd wordt. Het gebeurt wel en her en der, maar kan op diverse manieren versterkt worden. Er is winst te behalen bij de gebiedsgesprekken zelf, door meer expliciet bij leren stil te staan en expliciet te maken wat er geleerd is. Er kan ook geleerd worden tussen de waterwingebieden, de ervaringen worden nu niet actief onderling uitgewisseld. Er zijn ook best practices die gedeeld kunnen worden zoals het genoemde convenant afkoppeling regenwater in Utrechtse Heuvelrug en de ervaringen om het publiek meer bewust te maken van de consequenties van het wonen in een waterwingebied.

Daarnaast zijn er ook andere kansen om te leren, bijvoorbeeld door peer review vanuit andere provincies.

Op basis van de uitwerking van de casus Drinkwater zijn een aantal aanvullingen gedaan op het kader voor beleidscontrol in de keten:

- Bij de beleidstheorie is het voor het onderdeel factoren duidelijker om aan te geven dat het hier gaat om de oorzaak-gevolg relaties. De vraag is of de maatregelen bekend zijn die tot het gewenste effect zullen leiden.
- Het is heel nuttig om bij het ketenarrangement het bestaande netwerk te tekenen. Dit vergroot het inzicht en maakt het gemakkelijker verbeterpunten te bespreken.
- Bij het onderdeel informatievoorziening is het nuttig alle rapportages te noemen (dit was al een onderdeel van het kader), om zo ook te beoordelen of er voldoende samenhang is tussen deze rapportages.

Deze toevoegingen zijn reeds verwerkt in het kader dat is gepresenteerd in hoofdstuk 2.

A. Deelnemers onderzoek

Naam	Organisatie	Casus
Arjen Roelandse	Oasen	Drinkwater
Carel Jansen*	Provincie Utrecht	Openbaar Vervoer
Chantal van Doorn	Provincie Utrecht	Cultureel Erfgoed
Inge Huisinga	Provincie Utrecht	Cultureel Erfgoed
Ed de Jong	Monumentenwacht Utrecht	Cultureel Erfgoed
Ellen Vrielink	Provincie Utrecht	Openbaar Vervoer
Erik van Wijk	Provincie Utrecht	Opdrachtgever
Hans Schoen*	Provincie Utrecht	Openbaar Vervoer
Janine van Verseveld	Syntus	Openbaar Vervoer
Jelmer Prins*	Provincie Utrecht	Cultureel Erfgoed
Jorrit Wardenaar	Provincie Utrecht	Openbaar Vervoer
Lex Reichgelt	Provincie Utrecht	Cultureel Erfgoed
Marlous van der Meer	RUD	Drinkwater
Martien Dijkstra*	Provincie Utrecht	Algemeen
Michael Regenboog	Provincie Utrecht	Concerncontrol
Rene van Elswijk*	Provincie Utrecht	Drinkwater
Rianne Boot	Gemeente Utrecht	Openbaar Vervoer
Robert van Leusden	Provincie Utrecht	Openbaar Vervoer
Wim Schouten*	Provincie Utrecht	Drinkwater en Cultureel Erfgoed

*tevens deelnemer klankbordgroep

B. Uitwerking casus Cultureel erfgoed

B.1. Onderdeel 1: Beleidstheorie - van maatschappelijke opgave naar KPI"s en concrete maatregelen

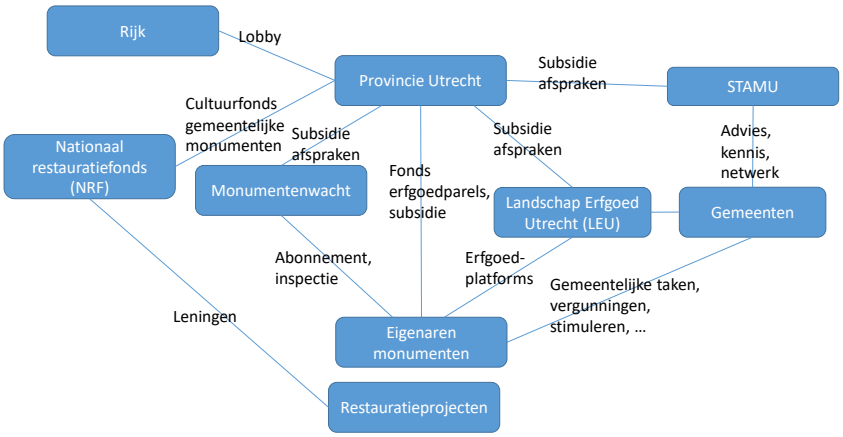
Onderdeel beleidstheorie	*Beschrijving*
Maatschappelijke opgave	Cultuurnota (samenvatting p. 7): het is een maatschappelijke opgave om het cultureel erfgoed te behouden. Die opgave staat onder druk; gemeenten en eigenaren hebben steeds meer moeite dit te organiseren, te financieren en te bemensen. Ter toelichting: Voor de totale opgave voor de monumenten van deze casus is ongeveer 220 mln. nodig, terwijl het provinciale budget jaarlijks ongeveer 3 mln. is. Nu de staat van de monumenten goed is beeld is, kan geconcludeerd worden dat het aantal momenten dan in slechte staat is jaarlijks met 1% afneemt. In dit beeld is niet meegenomen dat er ook enkele hele grote monumenten zijn die een zeer groot budget nodig hebben voor restauratie, zoals de Domtoren van Utrecht. Over deze grote monumenten voert de provincie overleg met het rijk.
Gezamenlijke doelstellingen	In de Cultuurnota is één van de 13 doelstellingen: "Monumenten staan er zo goed bij dat ze hun verhaal over de geschiedenis van Utrecht kunnen blijven vertellen". Deze doelstelling is het vertrekpunt voor deze casus. In principe is dus voor de andere doelstellingen een vergelijkbare analyse mogelijk. Na diverse gesprekken en overleg met ketenpartners heeft de provincie deze doelstelling zelf vastgesteld.
Factoren om doelstellingen te bereiken (oorzaak-gevolg relaties)	Zie Cultuurnota p. 29: - Het is duidelijk in welke staat Utrechtse monumenten verkeren, er is een goed en actueel overzicht. Dit overzicht komt van de Monumentenmonitor van de provincie. (Voor de uitvoering daarvan wordt het bureau Fenicks ingehuurd.) - Er zijn drie groepen: eigenaren die lid zijn van de monumentenwacht en 1x per jaar een inspectie en onderhoudsplan krijgen, eigenaren die hiervoor zelf de capaciteit hebben en eigenaren die geen lid zijn en/of capaciteit hebben. Bij de laatste groep is er zorg dat de monumenten in slechte staat zijn of raken. - De jaarlijkse inspecties vergroten het bewustzijn en het vergroot de kennis over de toestand van de monumenten. - Het fonds erfgoedparels biedt mogelijkheden voor restauratie. - In cultuurpacten met gemeenten zijn vaak intenties rond monumenten opgenomen Daarnaast is er de problematiek van grote monumenten waarvoor zeer veel geld nodig is om tot restauratie te komen (bijv. Utrechtse Dom). Overigens is hiervoor € 4 mln. binnengehaald van het Rijk.
KPI's en streefwaarden	Zie Cultuurnota p. 35: Beleidsinstrumenten en meetpunten. Utrechtse erfgoedmonitor - Uitbreiding met rijksmonumenten in 2016 en energiegebruik in 2018 - Volgende rapportage in 2018 - Aantal historische buitenplaatsen in matig tot slechte staat in 2018 met 25% afgenomen t.o.v. 2014 Monumentenwacht Utrecht - In 2019 met zelfde budget 10% meer inspecties dan in 2015 - In 2019 minstens een 7,5 voor klanttevredenheid - In 2019 minstens 10% meer abonnees dan in 2015 Vervolgens is dit vertaald in de meerjarige subsidieafspraken. (subsidieverordening) Fonds Erfgoedparels - Multipliereffect van minimaal 2,5 - 25% van aanvragers heeft een duurzaamheidsscan laten doen - 10 leegstaande monumenten wind- en waterdicht Cultuurfonds voor Monumenten Utrecht - Geen wachtlijst voor aanvragers Landschap Erfgoed Utrecht - LEU scoort in 2019 hoger op klanttevredenheid dan in 2014 met een minimum van 7,5 Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht - in 2019 maken minimaal 24 gemeenten regelmatig gebruik van diensten - In 2019 minimaal een 7,5 voor klanttevredenheid - in 2018 tweederde van gemeenten voldoende kennis t.a.v. monumentenzorg en archeologie (dit is een ambitieuze doelstelling, die echter moeilijk te meten is) Restauratie opleidingsproject

	- Jaarlijks 5 leerlingen geplaatst bij Utrechtse restauratieprojecten die subsidie ontvangen - Cultuurpacten - Alle pactgemeenten doen mee aan de Monitor erfgoedbeleid Utrechtse gemeenten 2018 van het STAMU
Initiatieven, maatregelen en projecten	In de cultuurnota staan deze samengevat bij de beleidsinstrumenten (pag. 35 en 36), deze zijn: Utrechtse Erfgoedmonitor, Monumentenwacht Utrecht, Subsidieverordening Fonds Erfgoedparels, Cultuurfonds voor Monumenten Utrecht, Landschap Erfgoed Utrecht, Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht, Restauratie Opleidingsproject en Cultuurpacten. Bij ieder instrumenten horen de daarbij passende maatregelen en activiteiten, daarbij valt te denken aan: - afspraken in het kader van subsidies en subsidiebeschikkingen, - afspraken in het contract met bureau Fenicks over de erfgoedmonitor, - afspraken in cultuurpacten. maatregelen en criteria in de subsidieverordening fonds erfgoedparels.
Output	Jaarlijks wordt er een lijst opgesteld van alle restauraties die in dat jaar hebben plaatsgevonden. Deze lijst wordt ter kennisgeving aan GS gestuurd.
Maatschappelijk effect	Exploitatiesubsidies worden nu meerjarig verstrekt voor een periode van vier jaar. Dat gebeurt op basis van een meerjarig uitvoeringsplan. Om de output en het maatschappelijk effect te bespreken is er jaarlijks een bestuurlijk gesprek en in het 3e jaar van de termijn vindt er een evaluatie plaats die gericht is op het maatschappelijk effect. Het is niet geheel eenduidig hoe dit effect te duiden is. Gedacht wordt aan de aantrekkelijkheid van de provincie als gevolg van cultureel erfgoed.

Zachte factoren	
Is er geloof in de bereikbaarheid van de beoogde maatschappelijke effecten?	Door de Erfgoedmonitor is dit nu beter inzichtelijk, door de jaarlijkse afname met 1% van monumenten in slechte staat wordt dit geloof in de effecten versterkt.
Steunen de partners de doelen echt en is er daarbij rekening gehouden met de belangen van iedere partner?	De doelen zijn bij aanvang besproken en er is jaarlijks bestuurlijk overleg om dit te blijven afstemmen. De Monumentenwacht moest eerst intern op orde komen, pas daarna kan er voldoende aandacht zijn voor rol de in het netwerk.
Is er onderling vertrouwen in de uitvoering?	Er is meestal vertrouwen in het netwerk.
Voelen partners zich veilig om KPI's te meten, rapporteren en te bespreken?	Er is geen sprake van een geheel gelijkwaardige relatie doordat enkele partners afhankelijk zijn van de provinciale subsidie. De provincie is niet uit op het korten van subsidies als resultaten tegenvallen, maar dat vraagt veel van het vertrouwen van de andere partners.

B.2. Onderdeel 2 Ketenarrangement: het geheel aan afspreken en de wijze van coördinatie

Onderdeel ketenarrangement	Beschrijving
Doelgroep en ketenpartners	Partners zijn aangegeven in de cultuurnota. De partners zijn niet voor iedereen goed in beeld. Er is niet altijd veel contact met andere partners in de keten.
Fit ketenpartners	Monumentenwacht zou meer abonnees moeten hebben om zo nog beter af te kunnen stemmen met de doelgroep. Dit is als doel bij de subsidiebeschikking opgenomen. Verder is de Monumentenwacht sterk geprofessionaliseerd in de afgelopen periode. Stamu heeft een goede fit met het beleidsveld en gemeenten.
Coördinatievorm	Voor de andere partijen is het duidelijk de Provincie Utrecht die coördineert. Stamu vervult een verbindende rol voor aan aantal ketenpartners; organiseert maandelijks overleg (over nieuwe plannen) en 3x per jaar kennisuitwisseling. Cultuurpacten hebben minder directe impact op de staat van monumenten en hebben een eigen dynamiek met jaarlijks bilateraal overleg en een jaarlijkse bijeenkomst van alle pacten. Er gelden ook wettelijke eisen voor de adviserende rol van provincie aan

	het rijk en gemeenten.
Vastlegging van het arrangement	
Taken, rollen en verantwoordelijkheden	Deels door de wet aangegeven (verantwoordelijkheid en adviserende rollen). Deels aangegeven in subsidiebeschikking en in cultuurpacten. Geïnterviewden geven aan dat dit wel duidelijker zou kunnen.
Periodiek overleg	Stamu organiseert een bouwplan overleg voor rijk, provincie, betrokken gemeenten en eigenaren. Er is jaarlijks bestuurlijk overleg met de partnerorganisaties. Voor de cultuurpacten is er jaarlijks bilateraal overleg en een bijeenkomst voor alle pacten.

Zachte factoren	
Hoe weet je of het ketenarrangement werkt?	
Brengt het verandering op gang?	Het resultaat is een afname van monumenten in slechte staat met 1% per jaar. De activiteiten maken het erfgoed meer zichtbaar en beleefbaar.
Doen belangrijke partners mee die ook anderen in beweging (kunnen) brengen?	De toevoeging in het netwerk van het NRF, Nationaal restauratiefonds is belangrijk.
Geeft het enthousiasme aan de deelnemende organisaties?	Ja, maar dat zou nog wel beter kunnen, bijvoorbeeld door een jaarlijks evenement voor alle betrokken partijen.
Is er vertrouwen dat de andere partners de juiste capaciteit hebben?	Ja, als dat (nog) niet zo is, vergt dat wel veel aandacht bleek in het verleden.
Is men van mening dat er goed is afgestemd op elkaar en op de doelgroep?	Ja, al is er nog onvoldoende zicht waarom eigenaren van monumenten in slechte staat geen initiatieven nemen.
Is er een sfeer van geven en nemen of juist een afrekencultuur?	Er is meer een sfeer van geven en nemen.

B.3. Onderdeel 3 Informatievoorziening: hoe wordt inzicht verkregen in de realisatie van de doelstellingen?

Onderdeel informatievoorziening	**Beschrijving**
Meting	Er zijn jaarlijks bestuurlijke overleggen met alle partners. Dan worden de KPI's besproken. Deze gegevens komen in een jaarlijkse rapportage aan PS. In die rapportage staan de aantallen restauraties en er zijn stoplichten voor alle KPI's.
Rapporteren	De rapportages worden niet breed in netwerk met alle partners besproken. Er zijn wel "toogdagen" van gemeenten, maar daar staan deze rapportages niet op de agenda.

Rapportagevorm	Voor zover bekend wel.

Zachte factoren	
Geven de gemeten KPI's volgens de partners het juiste inzicht in het realiseren van de maatschappelijke opgave en het beoogde maatschappelijke effect?	Metingen beperken zich tot Rijksmonumenten niet zijnde woonhuizen. De bewoonde Rijksmonumenten zitten er dus niet in.
Geven de gemeten KPI's de actualiteit weer van de activiteiten die door de keten worden uitgevoerd?	
Brengen de KPI's ongewenste effecten te weeg?	
Ondersteunt deze informatie het continue leren en ontwikkelen in de keten?	Er is wel herhaling in de metingen, maar de 4-jaarlijkse cyclus in de subsidieafspraken is wel erg lang om onderling te leren. De bestuurlijke overleggen bieden wel een mogelijkheid om tussentijds bij te sturen.
Zijn er KPI's die ontbreken en/of die niet gemeten kunnen worden?	
Waar wordt de informatie voor gebruikt? (Sturen, leren, ...)	

B.4. Onderdeel 4 Continu leren en ontwikkelen

Onderdeel continu leren en ontwikkelen	Beschrijving
Werkvorm	Er is een inhoudelijke evaluatie van de subsidie per organisatie afgesproken. Het maatschappelijk effect staat dan centraal. Deze evaluatie vindt in het 3e jaar van verstrekking plaats. Er is een IPO-werkgroep voor cultureel erfgoed en er worden bijeenkomsten georganiseerd voor alle gemeenten die een cultuurpact hebben gesloten.
Niveaus waarop leren tot uiting kan komen:	
Doelen en middelen	Binnen het netwerk is hier veel aandacht voor en hierin wordt ook samengewerkt met PU, maar er is in dit kader geen breed overleg met alle andere partners.
Herijken en integreren doelen en arrangement	
Leren te leren	Naar aanleiding van de werksessie en enkele gesprekken is er een gevoel ontstaan dat hierin nog kansen onbenut blijven. Het gaat dan vooral om "luchtiger leren", leren dat geen verband houdt met belangrijke consequenties zoals de subsidie voor de komende jaren.

Zachte factoren	
Hebben de organisaties in de keten het gevoel dat ze elkaar kunnen vertrouwen en open informatie kunnen delen?	Er kan meer en breder contact zijn in de keten. Het contact is nu vaak bilateraal.
Zijn de organisaties in de keten bereid om anders te gaan handelen?	

C. Uitwerking casus Openbaar Vervoer

C.1. Onderdeel 1: Beleidstheorie - van maatschappelijke opgave naar KPI"s en concrete maatregelen

Onderdeel beleidstheorie	*Beschrijving*
Maatschappelijke opgave	De maatschappelijke opgave op provinciaal niveau is verwoord in de de **Mobiliteitsvisie** en de **OV-visie:** "*Het OV-netwerk in de regio Utrecht in 2040 is van hoge kwaliteit: berekend op de groei, betaalbaar, toegankelijk en duurzaam." (OV-visie, 2012)* *~Deze documenten worden opgesteld door de provincie Utrecht en afgestemd met de betrokkenen stakeholders. Input hiervoor zijn de opgaven vanuit het Rijk, gemeenten en de reiziger (wat wil de reiziger?). De vraag is of deze input ook expliciet wordt benoemd in de maatschappelijke opgave op provinciaal niveau.*
Gezamenlijke doelstellingen	De doelen voor OV zijn benoemd in de **Mobiliteitsvisie**. De strategie voor OV is: vraaggericht, betrouwbaar en betaalbaar. Een aantal van deze doelen zijn vastgelegd in de concessie en gelden daarmee ook voor de vervoerder die deze doelen verwerkt in verschillende plannen (vervoersplan, communicatieplan, ketenmobiliteitsplan en participatieplan). *~Er is nog verdere ontwikkelingen mogelijk om de doelstellingen meer gezamenlijk te formuleren en zo ketenbrede doelen te hebben in plaats van doelen van de provincie.* *~Doelstellingen zouden minder concreet geformuleerd moeten worden maar meer in een bandbreedte. Want het is niet helder wat er gaat komen en wat de risico's zullen zijn. Met een bandbreedte wordt dat erkend en kunnen alle ketenpartners daar met elkaar alert op zijn. Vergt wel goede mechanismen voor budget en een periodieke thermometer: 'Hoe gaat het?'*
Factoren om doelstellingen te bereiken (oorzaak-gevolg relaties)	De factoren zijn deels verwoord in de 10 subdoelen in de **Mobiliteitsvisie**. *~Het kan helpen om goed onderscheid te maken naar (1) gezamenlijke doelstellingen en (2) factoren. Dan wordt ook de onderlinge verbondenheid duidelijk en ook dat succesfactoren geen doel op zich zijn maar moeten leiden tot het realiseren van de doelen.*
KPI's en streefwaarden	3 indicatoren incl. streefwaarden in de **begroting**: - Reizigerstevredenheid (landelijk onderzoek dat gestandaardiseerd per regio wordt uitgevoerd) - Stiptheid/betrouwbaarheid (meting door vervoerder op basis van gestandaardiseerde systemen) - Kostendekkingsgraad (berekening door vervoerder) Aantal 'KPI's' zijn vastgelegd in de **concessie** en daarmee is de uitvoering daarvan belegd bij de vervoerder: - Kostendekkingsgraagd - Emmissienormen - Inzet van nieuwe bussen *~Een volgende stap kan zijn om de gelaagdheid van KPI's, factoren en doelstellingen in kaart te brengen zodat duidelijk wordt welke onderdelen op welke onderdelen impact hebben en hoe deze zicht tot elkaar verhouden.*
Initiatieven, maatregelen en projecten	De vervoerder stelt jaarlijks verschillende plannen op ((vervoersplan, communicatieplan, ketenmobiliteitsplan en participatieplan) waarin nieuwe initiatieven, wijzigingen e.d. zijn opgenomen. *~Er zou (veel) ruimte moeten zijn voor 'onvoorzien' omdat er veel dynamiek is in de praktijk (stenengooiers, wegafsluitingen, nieuw betaalsysteem OV-chipkaart)* *~Ook vanuit de provincie Utrecht zouden op basis van jaarrapportages/metingen initiatieven moeten worden genomen in samenwerking met vervoerder en/of gemeenten.*
Output	Dienstregelging op straat en het gebruik door reizigers daarvan.
Maatschappelijk effect	*~ Wat is het effect dat men wil bereiken? Meer reizigers, meer tevreden reizigers, ...?* *~ Een objectieve meting zegt niets over het gevoel van reizigers.*

Zachte factoren	
Is er geloof in de bereikbaarheid van de beoogde maatschappelijke effecten?	Het belang van goed OV wordt door iedereen gedeeld maar andere belangen en verantwoordelijkheden zitten dat soms in de weg.
Steunen de partners de doelen echt en is er daarbij rekening gehouden met de belangen van iedere partner?	De doelen voor OV zijn niet altijd goed verenigbaar met doelen op andere gebieden zoals WMO, wegwerkzaamheden, enz.
Is er onderling vertrouwen in de uitvoering?	Ja. Al wordt die soms minder bij incidenten waar de verschillende belangen kunnen botsen.
Voelen partners zich veilig om KPI's te meten, rapporteren en te bespreken?	Ja er is samenhang met onder andere wegbeheer en ook met ontwikkelingen als de decentralisatie van de WMO.
Toevoegingen op basis van de werksessie OV: - **Is er politiek draagvlak voor de gezamenlijke doelen?** - **Zijn de gezamenlijke doelen zo geformuleerd dat deze voldoende concreet zijn om uitvoering aan te geven en om op te sturen?**	

C.2. Onderdeel 2 Ketenarrangement: het geheel aan afspreken en de wijze van coördinatie

Onderdeel ketenarrangement	Beschrijving
Doelgroep en ketenpartners	Doelgroep: reizigers en reizigersorganisaties. Ketenpartners: NS, andere vervoerders in de regio. gemeenten, provincies, Ministerie van I&M.
Fit ketenpartners	Gemeenten: meesten hebben geen beleidsmedewerker specifiek voor OV. Daardoor is het kennisniveau tussen PU en gemeenten ongelijk. Dit komt vooral tot uiting in de rol van leverende partij als wegbeheerder. Gemeenten lijken wel goed op de hoogte van de vraag/wensen van hun bewoners. Vervoerders: in concessie zijn afspraken gemaakt over capaciteit e.d. dus in beginsel is er een fit. Maar er is verschil in hoeverre een vervoerder binnen de concessie blijft optimaliseren/ontwikkelen.
Coördinatievorm	Sinds de verantwoordelijkheid van OV bij PU is belegd neemt PU in veel gevallen de regierol op zich. Insteek is vooral faciliterend op het proces, niet op de inhoud. Concessie vraagt wel om strakke opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Maar ook gelijkwaardige samenwerking in doorontwikkeling. Dat kan wringen. Er is een beweging om van consultatie naar meer gezamenlijkheid te gaan. In dat laatste geval treedt de PU meer op als coördinator van de afstemming tussen de ketenpartners. Hierbij komt soms het gevoel naar boven dat men op elkaars stoel zit. Dit moet zich nog ontwikkelen in 'wederkerigheid' met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.
Vastlegging van het arrangement	Niet met alle ketenpartners en/of op alle onderwerpen zijn arrangementen vastgelegd. Wel vinden er veel informele overleggen plaats. Vastgelegde arrangementen: - PU – Vervoerder : concessie - PU – NS : overeenkomst voor een specifiek product (maar niet over beleid/visie/richting) - PU – gemeenten: overeenkomst over een specifiek product (maar

	niet over beleid/visie/richting)
Taken, rollen en verantwoordelijkheden	PU is vanuit wetgeving de OV-autoriteit en verantwoordelijk voor het verlenen van concessies in de provincie Utrecht voor bus en tram. PU is wettelijk gezien verantwoordelijk voor het realiseren van de maatschappelijke opgave maar is daarin afhankelijk van andere partners: Rijk, Gemeenten en vervoerders: - PU is concessieverlener voor bus en tram - Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening (o.a. kwaliteit van de weg heeft invloed op doorstroom OV) en vertegenwoordigen OV-vraag inwoners - Rijk is concessieverlener voor trein. PU heeft daar geen direct invloed op, maar bus en tram moeten wel aansluiten. Voorbeeld: bij een nieuwe woonwijk moet ook OV worden georganiseerd. Gemeente zou hiervoor in vroeg stadium met PU moeten afstemmen maar gebeurd niet altijd met hogere kosten en minder goede dienstverlening tot gevolg. Verantwoordelijkheden vervoerder zijn vastgelegd in de concessie.
Periodiek overleg	Er zijn verschillende formele en informele overleggen tussen de verschillende ketenpartners. Hier is geen overzicht van. ~ Overheden (Rijk. provincies, gemeenten) zijn steeds meer van elkaar afhankelijk om richting vervoerders veranderingen te realiseren. Maar deze overleggen zijn nu informeel. ~ Formele overleggen beperken zich tot harde afspraken over specifieke producten. Deze zouden er ook (meer) moeten komen voor andere onderwerpen en toekomstige ontwikkelingen. ~In kaart brengen welk ketenpartners met wie overleggen en over welke onderwerpen geeft inzicht in mogelijke 'witte vlekken' zowel over onderwerpen die nog niet ketenbreed besproken worden als over partners die moeten worden uitgenodigd voor bepaalde overleggen.
	Doelgroep: reizigers en reizigersorganisaties. Ketenpartners: NS, andere vervoerders in de regio. gemeenten, provincies, Ministerie van I&M.

Zachte factoren	
Brengt het verandering op gang?	Concessie van 7 jaar maakt dat er effectief maar 4 jaar is om met elkaar te ontwikkelen. 1e jaar is opstarten, laatste 2 jaar is voorbereiding op nieuwe concessie waardoor onderlinge afstemming niet meer goed mogelijk is
Doen belangrijke partners mee die ook anderen in beweging (kunnen) brengen?	NS is een belangrijke partner maar werkt niet veel samen. Gemeenten komen op voor belangen van hun burgers enerzijds en wegen OV niet altijd mee bij wegafsluitingen/wegwerkzaamheden.
Geeft het enthousiasme aan de deelnemende organisaties?	
Is er vertrouwen dat de andere partners de juiste capaciteit hebben?	
Is men van mening dat er goed is afgestemd op elkaar en op de doelgroep?	Nieuwe concessie is vraaggericht OV in plaats van OV als basisvoorziening. Dat heeft geleid tot protest vanuit de wijken/dorpen waar nu geen OV meer is.
Is er een sfeer van geven en nemen of juist een afrekencultuur?	Er is een sfeer van geven en nemen maar het is spannend als er iets mis gaat. Dan kunnen de verhoudingen opeens op scherp komen te staan.
Worden successen voldoende gedeeld?	

C.3. Onderdeel 3 Informatievoorziening: hoe wordt inzicht verkregen in de realisatie van de doelstellingen?

Onderdeel informatievoorziening	Beschrijving
Meting	Er komt data binnen en soms worden grafieken van gemaakt. Maar er vindt geen gesprek over plaats.
Rapporteren	Ja – iedere rapportage kent eigen uitvoering. Analyse en duiding zijn niet altijd aanwezig en/of sluiten niet aan bij de lezers. - Jaar- en trendrapportage - 4 maandelijkse rapportage over uitvoeringsindicatoren
Rapportagevorm	Veelal rapportagevorm in pdf, niet digitaal/interactief.

Zachte factoren	
Geven de gemeten KPI's volgens de partners het juiste inzicht in het realiseren van de maatschappelijke opgave en het beoogde maatschappelijke effect?	Niet altijd. Soms wordt er veel tijd en energie gegeven aan incidenten en wordt er te weinig naar het geheel gekeken dat wel goed loopt.
Geven de gemeten KPI's de actualiteit weer van de activiteiten die door de keten worden uitgevoerd?	Jaarrapportage: Hoogover geven de cijfers vaak een positief beeld terwijl er veel operationele problemen zijn
Brengen de KPI's ongewenste effecten te weeg?	Jaarrapportage: De cijfers geven nu een te positief beeld weer. Hierdoor is er op bestuurlijk niveau geen urgentie om pro-actief te gaan handelen (voorkomen dat het mis gaat)
Ondersteund deze informatie het continue leren en ontwikkelen in de keten?	Deels: - de jaar- en trendrapportage wordt niet echt besproken en er volgen geen (verbeter)acties uit. - Er worden nu met de nieuwe plannen ook nieuwe indicatoren ontwikkeld. Met name op het gebied van budget.
Zijn er KPI's die ontbreken en/of die niet gemeten kunnen worden?	Relatie met budget moet verder ontwikkeld worden. KPI's kunnen perverse prikkels geven.
Waar wordt de informatie voor gebruikt? (Sturen, leren, ...)	Jaarlijkse bespreking met gemeenten over dienstregeling (o.a. o.b.v. gebruiksgegevens)

C.4. Onderdeel 4 Continu leren en ontwikkelen

Onderdeel continu leren en ontwikkelen	Beschrijving
Werkvorm	Vindt wel plaats: - Extern onderzoek naar wat concesssiehouders vinden van PU - Landelijk OV-netwerk - Landelijk netwerk voor decentrale OV-autoriteiten - In concessie vastgelegd: Vervoersplan, ketenmobiliteitsplan, participatieplan en marketingplan worden jaarlijks bijgesteld - door de vervoerder in overleg met PU. - Continu overleg over o.a. vertragingen op verschillende niveau's - Strategische sessie op initiatief van Syntus Vindt niet op alle punten plaats: - Jaar- en trendrapportage wordt niet besproken en er volgen geen acties uit - Tussentijdse keuzes en besluiten zijn niet 'georganiseerd' want deze

	worden niet gerelateerd aan de visie/doelstellingen/budget. - Er komt geen signaal als budget is overschreden. - Er vindt geen evaluatie op basis van cijfers/inzichten plaats
Niveaus waarop leren tot uiting kan komen:	
Doelen en middelen	- Op basis van wijzigingen in vervoersplan worden buslijnen meer/minder ingezet of komen er bij/verdwijnen deze - Ontwikkeling van een systeem om wegwerkzaamheden en wegafsluitingen aan te kondigen zodat vervoerders hier rekening mee kunnen houden en alternatieven kunnen bespreken met gemeenten/PU.
Herijken en integreren doelen en arrangement	Van OV als basisvoorziening naar vraaggericht OV is een nieuwe ontwikkeling die met de laatste concessie aan Syntus in de praktijk is gebracht. Dit leidt tot weerstand in de gebieden waar nu geen of minder OV is gekomen en is er een beweging naar het lokaal voorzien in de behoeften door bijvoorbeeld een buurtbus of een vrijwilligersbus. Hiervoor zijn andere arrangementen nodig.
Leren te leren	

Zachte factoren	
Hebben de organisaties in de keten het gevoel dat ze elkaar kunnen vertrouwen en open informatie kunnen delen?	
Zijn de organisaties in de keten bereid om anders te gaan handelen?	Er wordt geleerd maar door concessie is de leerperiode beperkt (1e jaar is invoeren, laatste 2 jaar is voorbereiding op nieuwe concessie). Ook staat de opdrachtgever-/opdrachtnemer relatie openheid in leren soms in de weg.

D. Uitwerking casus Drinkwater

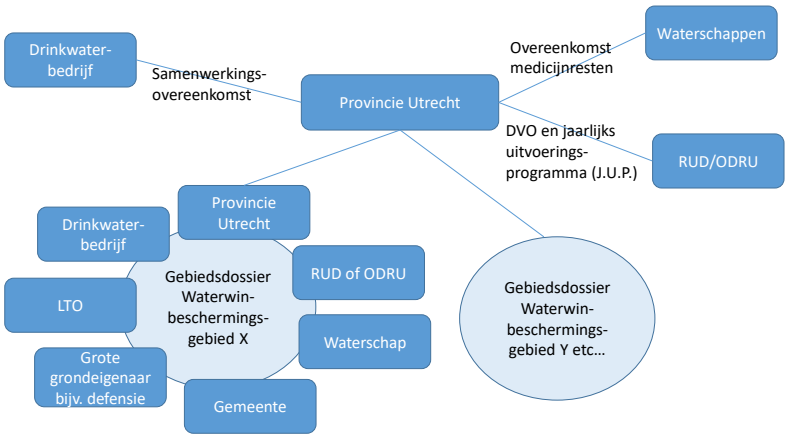
D.1. Onderdeel 1: Beleidstheorie - van maatschappelijke opgave naar KPI"s en concrete maatregelen

Onderdeel beleidstheorie	*Beschrijving*
Maatschappelijke opgave	Voldoende en schoon grondwater voor drinkwater. De Europese KaderRichtlijn Water is kaderstellend. Zij stelt de doelen. In het provinciale strategische Bodem-,Water-,Milieuplan 2014-2021 is dit verder uitgewerkt. De kaderrichtlijn water (KRW) beziet de integraliteit van oppervlaktewater en grondwater en kijkt op zeer lange termijn. Drinkwater is in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie benoemd als provinciaal belang. Op grond van de Drinkwaterwet is het drinkwaterbedrijf verantwoordelijk voor het oppompen en schoon leveren van drinkwater aan de consument en is de provincie primair verantwoordelijk voor schoon en beschermd grondwater. De partners zijn dus ook wettelijk vanuit verschillende rollen afhankelijk van elkaar.
Gezamenlijke doelstellingen	Via uitvoeringsprogramma's, convenanten, overeenkomsten zijn ketenpartners betrokken bij deze maatschappelijke opgave. Een belangrijke overeenkomst is bijvoorbeeld de samenwerkings-overeenkomst van de provincie met het drinkwaterbedrijf. Per waterwinning is er vervolgens een gebiedsdossier met maatregelen. Na inspraakmomenten voor partners stelt de provincie het doel vast (in het bodem-, water-, millieuplan 2014-2021) vanwege de wettelijke taak.
Factoren om doelstellingen te bereiken (oorzaak-gevolg relaties)	Procesmatig: Belangrijk is een goede samenwerking waarbij alle partijen de afspraken conform afspraak uitvoeren. In de praktijk gebeurt dit niet altijd bij alle gemeenten en waterschappen. Beleidsinhoudelijk: Inhoudelijk is een goede en zorgvuldige selectie van waterwingebieden en een goed beheer van bestaande waterwingebieden belangrijk. Bij een nieuwe waterwinning wordt eerst een technische scan gedaan en onderzoek naar draagvlak bij bewoners. Daarna volgt een MER-studie, waarna besluitvorming kan plaatsvinden. Voor bestaande drinkwaterwingebieden is een gebiedsdossier gemaakt. Voor bewustwordingsacties is er een 0-meting gedaan en na diverse acties volgt er een 1-meting (vervolgmeting). De relatie tussen de activiteit/maatregel en het effect in de vorm van risico(vermindering) voor de drinkwaterwinning is in de praktijk vaak lastig vast te stellen. Het grondwatersysteem is traag, vaak maar 10 meter verplaatsing per jaar. Dat maakt het vaststellen van effecten lastig. Er vinden (procesmatige) evaluaties plaats.
KPI's en streefwaarden	Er wordt in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) (technisch) gemonitord op de kwaliteit van het grondwater (1x per 6 jaar met een tussentijdse ronde). Echter door het trage grondwatersysteem en lastige oorzaak-gevolg verbanden is de effectiviteit van maatregelen vaak lastig aan te tonen. Daarnaast wordt er steeksproefsgewijs gemeten om bijvoorbeeld overschrijdingen van bestrijdingsmiddelen te controleren. Drinkwaterbedrijven monitoren de kwaliteit van het drinkwater veel vaker, zeker als er iets wordt gesignaleerd. Naast deze metingen zijn er verslagen van de gebiedsdossiers per waterwingebied met overzichten van de voortgang van actiepunten. Dit zou overzichtelijker kunnen, bijvoorbeeld door een stoplichtrapportage.
Initiatieven, maatregelen en projecten	Deze zijn opgenomen in: - het Uitvoeringsprogramma Drinkwater - de maatregelen en activiteiten in de gebiedsdossiers per waterwingebied en de verslagen daarvan, - het bodem-, water- en milieuplan, - het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van de RUD/ODRU. De gebiedsdossiers zijn er alleen voor de waterwingebieden met een grondwaterbeschermingsgebied en hebben een looptijd van 5 jaar.
Output	Output is aangegeven in de gebiedsdossiers, maar kan volgens betrokkenen vaak wel concreter omschreven en afgesproken worden. is voorbeeld waarbij op lokaal niveau ambitie uitgewerkt is in ambitie en maatregelen om knelpunten op te pakken.
Maatschappelijk effect	Het beoogde effect is schoon en betrouwbaar drinkwater, ook op langere termijn.

Zachte factoren	
Is er geloof in de bereikbaarheid van de beoogde maatschappelijke effecten? **Steunen de partners de doelen echt en is er daarbij rekening gehouden met de belangen van iedere partner?** **Is er onderling vertrouwen in de uitvoering?** **Voelen partners zich veilig om KPI's te meten, rapporteren en te bespreken?**	In het algemeen is de samenwerking wel goed. De ambities worden gedeeld. In de praktijk zijn de taken vooral voor gemeenten iets dat er bij komt, het leeft voor gemeenten doorgaans wat minder en er is vaak geen specifieke inzet beschikbaar. Daardoor is er breder in de organisatie vaak slechts een beperkt bewustzijn voor het belang van schoon en betrouwbaar drinkwater. Het is daarom belangrijk deze partners er ook bestuurlijk goed bij te betrekken. Bij de waterschappen zijn er soms wat knelpunten in de uitvoering. De provincie heeft met Vitens gesproken over een op te stellen convenant. Dit is echter niet getekend, want Vitens wil niet meebetalen aan natuurontwikkeling. In het algemeen kiezen waterbedrijven vaak voor het mijden van risico, hetgeen het nemen van nieuwe initiatieven moeilijker maakt. De overleggen kunnen in het algemeen wel wat zakelijker en concreter.

D.2. Onderdeel 2 Ketenarrangement: het geheel aan afspreken en de wijze van coördinatie

Onderdeel ketenarrangement	Beschrijving
Doelgroep en ketenpartners	De ketenpartners zijn vooral: Drinkwaterbedrijf, waterschappen, gemeenten, LTO, natuurorganisaties en terreinbeheerders en de omgevingsdiensten in Utrecht. Met de omgevingsdiensten heeft de provincie zowel een opdrachtgevers- als een eigenaarsrelatie. De omgevingsdiensten (RUD en ODRU) voeren beleid uit middels vergunningen en toezicht. Zij zijn nauw betrokken bij nieuw beleid.
Fit ketenpartners	Vooral gemeenten hebben vaak weinig capaciteit voor deze taken die verband houden met bescherming van het waterwingebied. Dat werkt door in het samenspel van het gehele arrangement.
Coördinatievorm	De provincie voert regie op basis van een wettelijke taak. Het gevaar is daardoor dat partijen te afwachtend worden.
Vastlegging van het arrangement	Het arrangement is te duiden in de opbouw van gebiedsdossiers en gebiedsgesprekken. Deze vormen de basis voor het Uitvoeringsprogramma Drinkwater provincie Utrecht (2014-2021). Met de RUD Utrecht (omgevingsdienst) is er en overeenkomst om diensten uit te voeren. Hiervoor is een kader handhaving afgesproken (met een termijn van 3 jaar) en een jaarlijkse schouw. In het bijgaande schema is het netwerk (globaal) in beeld gebracht.

	
Taken, rollen en verantwoordelijkheden	Deze zijn in de gebiedsdossiers en het uitvoeringsprogramma's en handhavingskader vastgelegd. Voor specifieke maatregelen wordt er soms een convenant afgesloten, zoals voor het afkoppelen van regenwater in Utrechtse Heuvelrug.
Periodiek overleg	- Er is een Utrechtse werkgroep Drinkwater met de belangrijkste partners. Ca. 1x per 3 maanden bijelkaar. - Per waterwingebied is er op basis van het gebiedsdossier jaarlijks een gebiedsgesprek met alle partners. - Provinciaal is er een driehoeksoverleg drinkwater waarbij de disciplines beleid, vergunningverlening en handhaving van RUD en provincie aanwezig zijn.

Zachte factoren	
Hoe weet je of het ketenarrangement werkt? **Brengt het verandering op gang?** **Doen belangrijke partners mee die ook anderen in beweging (kunnen) brengen?** **Geeft het enthousiasme aan de deelnemende organisaties?** **Is er vertrouwen dat de andere partners de juiste capaciteit hebben?** **Is men van mening dat er goed is afgestemd op elkaar en op de doelgroep?** **Is er een sfeer van geven en nemen of juist een afrekencultuur?** **Worden successen voldoende gedeeld?**	De belangrijkste slag van de afgelopen periode is het werken met gebiedsdossiers. Dat geeft een goede en concrete focus voor alle betrokken partners. Het kost wel extra inzet van de provincie Utrecht, omdat er veel gebiedsdossiers zijn en de provincie wel als de trekkende partij wordt gezien.

D.3. Onderdeel 3 Informatievoorziening: hoe wordt inzicht verkregen in de realisatie van de doelstellingen?

Onderdeel informatievoorziening	Beschrijving
Meting	Er vindt technische monitoring plaats in de vorm van metingen van grondwater en drinkwater, daarnaast zijn er procesevaluaties.
Rapporteren	- De resultaten in het kader van de Kaderrichtlijn Water worden formeel vastgelegd en één keer per 6 jaar gerapporteerd aan Europa. - Het drinkwaterbedrijf rapporteert daarnaast jaarlijks aan het Rijk.

	- Er is een provinciale voortgangsrapportages voor het waterbeleid. - Er is een jaarlijkse voortgangsrapportage over het provinciaal uitvoeringsprogramma drinkwater. - Er is een jaarlijkse handhavings- en vergunningsrapportage van de omgevingsdiensten.
Rapportagevorm	Formele rapportages.

Zachte factoren	
Geven de gemeten KPI's volgens de partners het juiste inzicht in het realiseren van de maatschappelijke opgave en het beoogde maatschappelijke effect? **Geven de gemeten KPI's de actualiteit weer van de activiteiten die door de keten worden uitgevoerd?** **Brengen de KPI's ongewenste effecten te weeg?** **Ondersteund deze informatie het continue leren en ontwikkelen in de keten?** **Zijn er KPI's die ontbreken en/of die niet gemeten kunnen worden?** **Waar wordt de informatie voor gebruikt? (Sturen, leren, ...)**	Er zijn veel verschillende deelrapportages (waaronder de monitoring van het drinkwaterbedrijf, de metingen voor de Kaderrichtlijn Water, provinciale voortgangsrapportages en rapportages van de omgevingsdiensten). Volgens betrokkenen zit er nu onvoldoende systeem of samenhang in de rapportages. Als al deze rapportages gebundeld zouden worden, zouden ze een grote meerwaarde kunnen hebben. Er is geen cyclus om rapportages te bespreken en als basis te gebruiken voor de komende periode. Het bespreken van al deze rapportages zou ook meer uitnodigen om ervaringen uit te wisselen. Er worden geen ervaringen uitgewisseld tussen de waterwinbeschermingsgebieden op basis van de gebiedsdossiers. Hierin valt volgens betrokkenen nog winst te behalen.

D.4. Onderdeel 4 Continu leren en ontwikkelen

Onderdeel continu leren en ontwikkelen	Beschrijving
Werkvorm	De werkvorm voor het leren bestaat vooral uit evaluaties.
Niveaus waarop leren tot uiting kan komen:	
Doelen en middelen	Bij het jaarlijks uitvoeringsprogramma van de omgevingsdiensten is sprake van een leerproces, doordat ieder jaar het verslag van het voorgaande jaar wordt besproken.
Herijken en integreren doelen en arrangement	Gebiedsdossiers worden opgesteld voor een periode van vijf jaar. Na deze vijf jaar wordt het dossier herijkt en daarbij worden de ervaringen van de afgelopen periode meegenomen.
Leren te leren	

Zachte factoren	
Hebben de organisaties in de keten het gevoel dat ze elkaar kunnen vertrouwen en open informatie kunnen delen? **Zijn de organisaties in de keten bereid om anders te gaan handelen?**	Betrokkenen vragen zich af waar er nu geleerd wordt. Het gebeurt wel en her en der, maar kan op diverse manieren versterkt worden. Er is winst te behalen bij de gebiedsgesprekken zelf, door meer expliciet bij leren stil te staan en expliciet te maken wat er geleerd is. Er kan ook geleerd worden tussen de waterwingebieden, de ervaringen worden nu niet actief onderling uitgewisseld. Er zijn ook best practices die gedeeld kunnen worden zoals het genoemde convenant afkoppeling regenwater in Utrechtse Heuvelrug en de ervaringen om het publiek meer bewust te maken van de consequenties van het wonen in een waterwingebied. Daarnaast zijn er ook andere kansen om te leren, bijvoorbeeld door peer review vanuit andere provincies.