

# Tussentijdse Evaluatie Provinciale Commissie Leefomgeving

Periode september 2019 – mei 2021

**31 augustus 2021**

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Doel .....	3
1.3.	Rol, positie en wettelijke grondslag PCL.....	3
1.4.	Werkwijze bij de tussentijdse evaluatie .....	4
2.	Uitkomsten evaluatie .....	5
2.1.	Algemene bruikbaarheid en toepasbaarheid adviezen.....	5
2.2.	Selectie van onderwerpen.....	7
2.3.	Breedte invalshoek bij adviezen.....	8
2.4.	Timing advisering.....	9
2.5.	Vorm van advisering.....	10
2.6.	Adviesrelatie PCL – GS/PS.....	11
2.7.	Aandachtspunten voor vervolg / Rol PCL na invoering Omgevingswet .....	13
3.	Conclusies en aanbevelingen .....	15
3.1.	Conclusies .....	15
3.2.	Aanbevelingen.....	16
	Bijlagen: .....	16
	Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden voor tussentijdse evaluatie van de PCL mei - juni 2021.....	17
	Bijlage 2 : Vragen voor evaluatiegesprekken .....	18
	Bijlage 3: Overzicht PCL adviezen en inspiratiebijeenkomsten september 2019 - mei 2021 .....	19

## 1. Inleiding

Voor u ligt het tussentijdse evaluatierapport over de advisering door de Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL). De rapportage heeft betrekking op de periode september 2019 tot en met mei 2021 en ligt halverwege de (her)benoemingsperiode van vier jaar van de huidige PCL leden.

### 1.1. Aanleiding

Na een evaluatie in 2015 heeft de PCL een nieuwe koers ingezet in een volledig nieuwe samenstelling met 8 algemene leden, een voorzitter en een 10<sup>e</sup> plek in de commissie gereserveerd voor jonge onderzoekers en een secretaris. Op 22 januari 2019 (Gedeputeerde Staten) en op 18 februari 2019 (Provinciale Staten) is besloten de huidige zittingsperiode van de PCL te verlengen tot en met september 2019, zodat GS en PS in nieuwe samenstelling in de gelegenheid waren de leden te herbenoemen voor een tweede zittingsperiode van vier jaar. In september 2019 hebben PS op voordracht van GS de zittende PCL-leden herbenoemd voor een volle termijn van vier jaar tot september 2023.

Ook is met PS afgesproken om de PCL halverwege de termijn, in 2021, tussentijds te evalueren. Daarnaast is afgesproken om door middel van een aftreedschema een deel van de leden halverwege de benoemingsperiode terug te laten treden. Nieuwe leden kunnen vervolgens worden geworven om de continuïteit van de PCL te waarborgen.

### 1.2. Doel

Met deze tussentijdse evaluatie wordt met alle betrokkenen teruggeblikt op het eerste deel van de herbenoemingsperiode van de PCL (september 2019 tot mei 2021). Wat ging goed, waar zit ruimte voor verbetering of verandering en waar is meer of minder behoefte aan?

De tussentijdse evaluatie heeft als doel input te leveren voor de resterende benoemingsperiode van de PCL. Door vooruit te kijken kan de tussentijdse evaluatie tevens behulpzaam zijn bij het aanscherpen van focus en koers van de PCL voor de resterende benoemingsperiode en bij het werven van nieuwe PCL leden die in de plaats zullen treden van terugtredende leden volgens het aftreedschema.

### 1.3. Rol, positie en wettelijke grondslag PCL

De PCL is op 8 januari 2008 ingesteld en ontstaan door de samenvoeging van de adviescommissies PPC, PCLG en PCMW. De PCL adviseert GS en PS over onderwerpen die raken aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dit doet zij onafhankelijk, gevraagd en ongevraagd. De leden van de PCL zijn deskundig op een of meer kerntaken van de provincie Utrecht.

De huidige PCL bestaat uit 8 algemene leden, de voorzitter en de 10<sup>e</sup> plek in de commissie is gereserveerd voor zogenaamde 'jonge onderzoekers'. Daarnaast heeft de PCL een secretaris (voor 0,5 fte en in dienst van de provincie Utrecht). De PCL beschikt over een budget van € 41.000 euro per jaar. Uit dit budget worden presentiegelden voor de leden, onderzoek, communicatie en activiteiten bekostigd.

De PCL is een wettelijk adviesorgaan van de provincie Utrecht en is gebaseerd op artikel 9.1. van de Wet ruimtelijke ordening. De commissie is ingesteld door middel van een instellingsbesluit dat zijn wettelijk grondslag kent in de provinciewet artikel 82. Hierin is opgenomen dat PCL-leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar en ook tussentijdse benoemingen voor de duur van vier jaar moeten worden gedaan. Op het moment dat de Omgevingswet van kracht is, komt de wettelijke basis op grond van artikel 9.1. Wro voor het instellen van de PCL te vervallen. De Omgevingswet wordt naar verwachting op 1 juli 2022 van kracht. Het instellingsbesluit blijft na invoering van de Omgevingswet wel juridisch van kracht op grond van de provinciewet artikel 82. Het instellingsbesluit kan op dat moment worden aangepast of, indien gewenst, ook actief worden ingetrokken door PS en GS.

#### 1.4. Werkwijze bij de tussentijdse evaluatie

Op hoofdlijnen is de werkwijze bij de tussentijdse evaluatie vastgelegd in een memo van gedeputeerde Van Essen en voorzitter van de Statencommissie Ruimte, Groen en Water Van Ulzen (22 april 2021), waarin de procesaanpak voor de tussentijdse evaluatie wordt geschetst. Dit memo is op 19 mei geagendeerd in de Statencommissie Ruimte Groen Water.

Voor deze evaluatie is een interviewronde gedaan met afvaardigingen van Provinciale Staten, van Gedeputeerde Staten / programmamanagers van onderwerpen waarover de PCL heeft geadviseerd, en van de PCL zelf. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

Alle deelnemers hebben voorafgaand aan het interview informatie ontvangen over:

- De vragen die in het interview gesteld zullen worden (bijlage 2);
- een overzicht met alle adviezen en adviesproducten die in de evaluatieperiode van september 2019 tot mei 2021 door de PCL zijn gemaakt, georganiseerd en uitgebracht (bijlage 3);
- het jaarverslag van de PCL over de jaren 2019, 2020, tot aan mei 2021.

De interviewvragen zijn primair gericht op de adressanten van de advisering van de PCL: GS en PS. Zij hebben immers de PCL ingesteld en zijn de ontvanger van de adviezen. Zoals ook in het memo met de procesaanpak voor deze tussentijdse evaluatie aan PS is opgenomen, is ook met de PCL zelf gesproken. De PCL is gevraagd om te reflecteren op de interviewvragen vanuit hun gezichtspunt.

De rapportage is in hoofdstuk 2 opgebouwd aan de hand van vragen / onderwerpen die in het memo met de procesaanpak zijn benoemd. Bij elk onderwerp wordt eerst een samenvattend beeld gegeven. Dit beeld is gebaseerd op de bevindingen van de drie geïnterviewde groepen die daarna zijn opgenomen.

In hoofdstuk 3 zijn de samenvattende beelden ingedikt tot de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Uitkomsten evaluatie

In dit hoofdstuk zijn per onderwerp de hoofdlijnen van de gesprekken met de afvaardigingen van GS, PS en de PCL per vraag opgesomd. Aan het begin van elke paragraaf zijn de afzonderlijke hoofdlijnen ingedikt tot een overall samenvattend beeld.

### 2.1. Algemene bruikbaarheid en toepasbaarheid adviezen

#### Samenvattend beeld

- Er wordt veel belang gehecht aan een onafhankelijke commissie van deskundigen die de provincie scherp houdt en zorgt voor ‘tegenspraak’ en ‘tegenmacht’;
- In zijn algemeenheid wordt de bruikbaarheid en toepasbaarheid als wisselend ervaren. De adviezen zijn vaak op een bepaald abstractieniveau. Bij sommige onderwerpen is dit passend en in combinatie met een goede timing goed toepasbaar en bruikbaar. Bij andere onderwerpen worden soms de concreetheid en toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk gemist. Dit punt speelt bij PS en in iets mindere mate ook bij GS/organisatie. Daarnaast worden de adviezen de laatste periode regelmatig als minder vernieuwend ervaren. Juist scherpste en vernieuwing zijn belangrijk om discussie op te roepen (‘het mag schuren’).
- De belangrijkste succesfactoren bij de advisering zijn volgens de afvaardigingen van GS en PS:
  - Onafhankelijke positie gebaseerd op inhoudelijke deskundigheid;
  - Timing: aansluiten bij de beleidscyclus van het onderwerp;
  - Concrete toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk;
  - Scherpste en voldoende vernieuwing.

#### Afvaardiging PS-leden

- Het algemeen beeld is dat de bruikbaarheid en toepasbaarheid als wisselend wordt ervaren. Het abstractieniveau van de adviezen is vaak hoog. Bij sommige adviezen is dit passend en succesvol (bv. advies om in de Omgevingsvisie gezonde leefomgeving als overkoepeld thema te gebruiken), bij andere adviezen wordt regelmatig de concreetheid en toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk gemist. Een enkele keer lijkt een product (Inspiratiedocument binnendorps verdichten) ook meer gericht op gemeenten dan op de provincie.
- Daarnaast worden de adviezen de laatste periode als minder vernieuwend ervaren (‘open deur’). Vaak gaat het om adviezen die overeenkomen met het al ingeslagen pad of daar alleen nuancering op geven, zoals de Sociale Agenda. Dan hebben de adviezen minder effect.
- Tegelijkertijd wordt waarde gehecht aan een onafhankelijk adviesorgaan dat zorgt voor ‘tegenspraak’.
- Succesfactoren zijn dan ook: voldoende vernieuwend (en vergeten of nieuwe onderwerpen), ‘tegenspraak’ en met name de advisering die aansluit bij en toepasbaar is in de dagelijkse ruimtelijke praktijk.

### Afvaardiging GS en programmamanagers

- In zijn algemeenheid is er veel waardering voor de advisering van de PCL. Er wordt veel belang gehecht aan onafhankelijke advisering gebaseerd op deskundigheid. Daarnaast wordt de ruimte voor de PCL voor ongevraagde advisering zeer belangrijk gevonden.
- Ten aanzien van de impact en invloed van de advisering is het beeld genuanceerd. De belangrijkste sleutel daarbij lijkt de timing te zijn. In het algemeen geldt: hoe beter de advisering aansluit bij de beleidscyclus van het onderwerp, hoe groter de impact van de adviezen. Als goede voorbeelden worden met name de advisering over klimaatadaptatie en energietransitie genoemd. Voor de juiste timing is een goede contactlijn tussen PCL en GS / organisatie nodig.
- Voor de geïnterviewde GS-leden is het belangrijk dat de adviezen voldoende scherp en vernieuwend zijn, en daarmee aanzetten tot discussie. Dit is de afgelopen periode bij sommige adviezen gelukt. Enkele andere adviezen hadden die werking niet en voegden weinig toe aan het ontwikkelde beleid. Overigens kan ook de bevestiging dat de provincie op de goede weg is met een onderwerp van meerwaarde zijn.
- Bij enkele onderwerpen waren onderdelen van het advies in de praktijk niet uitvoerbaar en toepasbaar (integraal afwegingskader bij de Omgevingsvisie, 3-dimensionale Omgevingsvisie, monitoringsysteem circulaire samenleving), omdat de informatie en onderliggende systemen er niet zijn of de voorgestelde methodiek te complex is.
- Als belangrijkste succesfactoren bij de advisering worden genoemd: timing (aansluiten op de beleidscyclus en bestuurlijk/politieke momentum) en in het verlengde daarvan verbinding met GS / organisatie, prikkelende adviezen die discussies losmaken, vernieuwende invalshoeken en perspectieven, in beeld brengen nieuwe onderwerpen, en onafhankelijkheid en deskundigheid van de PCL.

### PCL

- De adviezen brengen verdieping, focus en voegen nieuwe inzichten toe;
- De PCL brengt niet alleen "traditioneel" schriftelijke adviezen uit. De PCL kiest welbewust een vorm die past bij de fase van beeldvorming, oordeelsvorming of besluitvorming, bij de boodschap die ze wil overbrengen en de impact die ze wil realiseren.
- Voorbeelden van adviestrajecten die naar de mening van de PCL impact hadden zijn: Energietransitie, Klimaatadaptatie, Recreatie en Sociale Agenda.
- Regelmatig hebben PCL adviezen direct invloed op beleid, in de zin dat adviespunten in het beleid worden verwerkt.
- Het is goed om niet alleen te kijken naar sec concrete toepasbaarheid/buikbaarheid van de schriftelijke adviezen bij beleidsvorming, maar ook te kijken naar de doorwerking van de advisering in brede zin: welke dynamiek en discussie heeft de advisering op gang gebracht, heeft een advies veroorzaakt. Die impact is soms ook breder dan alleen bij GS / PS, het gaat dan om een brede agendering in de Utrechtse samenleving (via adviezen, inspiratiebijeenkomsten en dergelijke). De impact daarvan is lastig om te meten.
- De PCL voert gaande het proces van beleidsontwikkeling van een thema, gesprekken met portefeuillehouders, de ambtelijke organisatie en trekkers van deze beleidsontwikkeling. Dit zie je wellicht niet altijd direct terug in bruikbaarheid en toepasbaarheid van een aan het einde uitgebracht advies, maar heeft toch impact. Deze 'adviseringsgesprekken' vinden grotendeels plaats buiten het gezichtsveld van PS.
- De PCL ziet de volgende succesfactoren: de adviezen moeten aanvullend zijn op wat de provincie al doet (geen overlap), de PCL adviseert vaak al in de verkennende fase, focus is vaak: de verbinding van verschillende maatschappelijke vraagstukken, de integrale benadering, de uitgezoomde blik, gebruik van variatie in vorm van advisering en combinatie van adviesvormen binnen één adviestraject (bijv. schriftelijk advies en film/bijeenkomst),

passend bij het doel van de advisering, de PCL heeft toegang tot een breed netwerk van experts (buiten de PCL leden zelf) die bij de provincie zelf niet zomaar in beeld zijn, PCL leden hebben heel verschillende expertises en achtergronden en bieden in totaliteit een breed pallet aan deskundigheid, goed bestuurlijk én ambtelijk contact gedurende het adviestraject, helder hebben van adressant, al is het soms lastig bij heel integrale onderwerpen (zoals omgevingskwaliteit) de juiste ingang te vinden.

## 2.2. Selectie van onderwerpen

### Samenvattend beeld

- Er is brede steun voor de selectie van onderwerpen waarover de PCL heeft geadviseerd de afgelopen periode.
- De keuze van adviesonderwerpen vindt primair plaats door de PCL, op basis van hun eigen deskundigheid en contacten met gedeputeerden / programmamanagers. Het jaarlijkse werkprogramma van de PCL wordt met GS en PS besproken; in de praktijk leidt dit tot weinig veranderingen in het werkplan. Het valt zowel GS en als PS op dat zij nauwelijks expliciete adviesvragen stellen aan de PCL.
- Eventuele expliciete adviesvragen mogen niet ten koste gaan van de ruimte voor ongevraagde advisering.

### Afvaardiging PS

- Over het algemeen is er tevredenheid over de gekozen onderwerpen, al zijn ze niet altijd even vernieuwend. Over een punt als advisering over de sociale agenda wordt door de statenleden verschillend gedacht, sommigen vinden dat dit niet voldoende ruimtelijk relevant is voor een commissie die over de fysieke leefomgeving adviseert;
- De PCL kan gevraagd en ongevraagd adviseren. De afgelopen periode hebben PS geen expliciete adviesvragen gesteld aan de PCL. Afstemming over de advisering vindt nu op een lichte en niet expliciete wijze plaats. Hier is verbetering mogelijk, ook aan zijde van PS zelf. Wellicht biedt de jaarlijkse behandeling van het werkprogramma in PS hiervoor een handvat. Door gerichte adviesvragen kan ook beter de aansluiting gemaakt op de specifieke adviesbehoefte in PS.
- Dit laat onverlet dat er veel waarde wordt gehecht aan de onafhankelijkheid van de PCL ten aanzien van ongevraagde advisering. De vrijheid en ruimte voor ongevraagde advisering moet behouden blijven.

### Afvaardiging GS en programmamanagers

- Over het algemeen heeft de PCL de goede onderwerpen gekozen en behandeld. Goede voorbeelden zijn klimaatadaptatie, energie, en de provinciale Omgevingsvisie. Het is opvallend is dat er over het onderwerp mobiliteitstransitie de afgelopen periode geen adviezen zijn uitgebracht. Er is twijfel of de sociale agenda een passend adviesonderwerp was, al kan hier een relatie zijn met het gevoel dat dit advies als weinig vernieuwend werd ervaren.
- Bij verschillende GS – leden leven ideeën over nieuwe (deel) onderwerpen waar advisering van de PCL meerwaarde kan hebben. Bij de huidige werkwijze rond het werkplan van de PCL komt de adviesbehoefte van GS onvoldoende helder over het voetlicht.

- Advisering heeft de afgelopen periode vooral plaatsgevonden over brede (transitie) opgaven. Denkbaar is dat in de komende periode ook kleinere, meer afgebakende onderwerpen onderwerp van advisering zijn.

### PCL

- Om tot de goede onderwerpkeuze te komen gebruikt de PCL – naast haar eigen deskundigheid – informatie uit contact met afzonderlijke GS – leden en programmamanagers in de organisatie. Deze inzichten en informatie worden gebruikt bij het opstellen van het werkprogramma. Het werkprogramma wordt besproken met GS en PS. Vanuit PS levert dat weinig input op en geen gerichte vragen.

## 2.3. Breedte invalshoek bij adviezen

### Samenvattend beeld

- Er is waardering voor de breedte en integraliteit van de invalshoeken in de PCL – adviezen. Juist deze breedte zorgt voor een goede basis voor beleidsvorming en besluitvorming. Een deel van de PS – afvaardiging geeft daarbij aan dat er teveel nadruk ligt op onderwerpen als duurzaamheid / energie / voorkomen stedelijke uitbreidingen.
- Zeker vanuit PS wordt aangegeven dat er meer aandacht / focus nodig is op de concrete toepasbaarheid en werkbaarheid van de adviezen in de praktijk. Door minder geijkte partners bij de PCL – advisering te betrekken en / of de expertise van de PCL op dit punt te versterken kan de toepasbaarheid van de adviezen worden vergroot.

### Afvaardiging PS

- Voor sommige leden is de invalshoek teveel gericht op duurzaamheid / energie / voorkomen van stedelijke uitbreidingen: deze onderwerpen krijgen naar hun mening sowieso bij de provincie veel aandacht en zijn daarmee niet vernieuwend. Anderen zijn juist tevreden met de aandacht die deze invalshoek krijgt.
- Meer aandacht voor de concrete toepasbaarheid van de adviezen in de dagelijkse praktijk wordt breed gedeeld. Als voorbeelden worden de invalshoek van de projectontwikkelaars (bijvoorbeeld bij woningbouw) en van de dagelijkse gebruikers genoemd. Deze invalshoeken worden nu regelmatig gemist, waardoor adviezen nu soms abstract / algemeen zijn of minder goed aansluiten bij de realiteit. Door deze minder geijkte adviespartners te betrekken bij de adviezen en/of deze invalshoek ook bij de PCL zelf te versterken, kan de toepasbaarheid van de PCL – adviezen worden vergroot.
- Er is waardering voor de inzet van jonge onderzoekers. Met de kanttekening dat hun invalshoek wellicht ook op een andere manier dan via de PCL ingebracht zou kunnen worden.

### Afvaardiging GS en programmamanagers

- Over het algemeen is men positief over uiteenlopende invalshoeken die de PCL hanteert in haar advisering. Wellicht komt dit ook door de brede samenstelling met verschillende vormen van deskundigheid. De breedte van invalshoek is juist ook nodig bij onderwerpen waar politiek verschillend over gedacht wordt. Door inzicht te geven in de overwegingen vanuit alle invalshoeken wordt een goede basis gelegd voor een inhoudelijk debat.



- De uitdaging is daarbij steeds om de adviezen voldoende specifiek en concreet te maken. Dat maakt adviezen concreet toepasbaar. Bij enkele adviezen (eerste advies Omgevingsvisie, advies circulaire samenleving) bevatte het advies elementen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn.
- Inspiratiebijeekkomsten zijn een zeer bruikbare manier om juist door het betrekken van 'usual en unusual suspects' de breedte qua invalshoek in beeld te brengen en houden. De inspiratiebijeekkomsten voor recreatie zijn hiervan een goed voorbeeld. Aandachtspunt daarbij is wel deze ook breed en tijdig bij GS / in de organisatie bekend te maken en resultaten ervan goed te communiceren.

#### PCL

- De PCL adviseert integraal en dus vanuit zoveel mogelijk relevante invalshoeken. De PCL constateert dat er bij PS de laatste tijd meer behoefte lijkt te zijn aan de invalshoek 'concrete voorbeelden en uitvoerbaarheid'. PS vraagt tijdens de bespreking van de adviezen regelmatig om een verdere uitwerking van een advies op hoofdlijnen.

## 2.4. Timing advisering

### Samenvattend beeld

- Tijdige en passende advisering – afgestemd op de fase in de beleidscyclus – bepaalt in belangrijke mate de invloed en bruikbaarheid van de PCL – adviezen. Voor GS / organisatie is dit vaak advisering in een vroeg stadium, zodat de adviezen gebruikt kunnen worden bij de aanpak en beleidsvoorbereiding. De timing is de afgelopen periode al verbeterd, al was die niet bij alle trajecten optimaal. Door een nauwe afstemming tussen PCL en GS / organisatie kan dit nog verder verbeteren.
- Qua timing is voor PS vooral een goede afstemming met de termijnagenda van belang.

#### Afvaardiging PS

- Timing wordt belangrijk gevonden. Voor de statenleden is vooral een goede afstemming op de termijnagenda belangrijk, zodat PS de adviezen kunnen betrekken bij positiebepaling / besluitvorming. Hierbij is er wel besef dat het tijd kost een advies op te stellen, tijdige afstemming en planning is dan ook nodig. Voor PS is het ook niet altijd zichtbaar welke inbreng de PCL al het voortraject heeft geleverd aan GS / organisatie.

#### Afvaardiging GS en programmamanagers

- Timing wordt als zeer belangrijke factor gezien voor advisering met de grootste impact op beleidsvorming en besluitvorming. Voor een goede timing is contact en afstemming nodig tussen de PCL en GS/organisatie, vanzelfsprekend met volledig behoud van de onafhankelijke positie van de PCL. Inzicht in elkaars agenda / planning helpt daarbij.
- Timing heeft ook te maken met een bewuste keuze qua moment van advisering in relatie tot de beleidscyclus. Dit vraagt om maatwerk per fase. Vanuit GS / organisatie is regelmatig behoefte aan advisering in een vroeg stadium (contouren beleidsvorming, handvatten aanpak, beeld- en meningsvorming) en is de behoefte minder groot als de besluitvorming al in een vergevorderd stadium is.

- Goede voorbeelden van een goede timing zijn de adviezen over klimaatadaptatie en energie. Bij energie zijn er goede ervaringen bij een langer durende adviesrelatie tussen PCL en GS / organisatie, waarbij de PCL ook tussentijds heeft meegedacht over vervolgstappen. Bij de sociale agenda en circulaire samenleving was vanuit het perspectief van GS de timing minder gelukkig en bij het traject van de Omgevingsvisie waren de eerste adviezen juist aan de vroege kant. Deze voorbeelden benadrukken het belang van een goede afstemming en timing.

#### PCL

- De PCL timed de adviezen zo goed mogelijk. Hiervoor wordt contact gehouden met de portefeuillehouder en projectleider. Een enkele keer is het advies vanwege de grote werkdruk aan de late kant. Maar meestal is er dan al eerder overleg geweest en input geleverd.

### 2.5. Vorm van advisering

#### Samenvattend beeld

- De PCL beschikt over een breed pallet aan adviesvormen. Er is brede overeenstemming bij PS en GS dat schriftelijke advisering vaak de meest effectieve adviesvorm is, inclusief een inhoudelijk gesprek hierover. Daarnaast zijn vooral voor GS / organisatie de inspiratiebijeenkomsten zeer bruikbaar en waardevol, vooral in de fase van beeld- en meningsvorming. Via inspiratiebijeenkomsten komen nieuwe invalshoeken in beeld en worden minder voor de hand liggende gesprekspartners betrokken. Aan deze inspiratiebijeenkomsten kan nog meer exposure worden gegeven.
- Blogs en films zijn voor GS en PS doorgaans minder toepasbaar, met de kanttekening dat ze juist wel voor andere doelgroepen een effectief middel kunnen zijn.

#### Afvaardiging PS

- De statenleden hechten de meeste waarde aan schriftelijke adviezen met een transparante opbouw en scherpe analyses. Deze adviezen zijn qua vorm het meest bruikbaar voor PS. Ook het daarop volgende gesprek tussen PS en PCL wordt gewaardeerd.
- Blogs worden het minste gewaardeerd: deze vorm maakt het lastig voldoende diepgang te bieden. Er is enige twijfel over de advisering in de vorm van films, hoeveel er brede waardering is voor bv. het animatiefilmpje waarmee enkele jaren geleden de bodemdaling in uitgelegd en deze vorm voor bepaalde groepen / boodschappen wellicht passend is.

#### Afvaardiging GS en programmamanagers

- Alle vormen van advisering kunnen waardevol zijn, maar er is een voorkeur voor schriftelijke advisering, gevolgd door een gesprek. Deze vorm heeft het meeste diepgang (inzicht in analyses) en het makkelijkst bruikbaar.
- Inspiratiebijeenkomsten kunnen eveneens een bruikbare adviesvorm zijn, vooral in de fase van beeld- en meningsvorming. De inspiratiebijeenkomsten over recreatie met andere opgaven waren zinvol. Aandachtspunt bij de inspiratiebijeenkomsten is wel de afstemming met de organisatie (voorkomen van 'dubbele' bijeenkomsten – voldoende bekendheid

binnen de organisatie) en het breed bekendmaken van de uitkomsten. Hier is nog winst te behalen.

- Uitzonderingen daargelaten, lijken blogs en films als minder aansprekende adviesvorm gezien te worden ('vluchtig', 'leuk, maar lastig iets mee te doen'). Overigens kan deze vorm bij andere doelgroepen dan GS / organisatie wel bruikbaar zijn.

## PCL

- De PCL brengt niet alleen "traditioneel" schriftelijke adviezen uit. De PCL kiest welbewust een vorm die past bij de fase van beeldvorming, oordeelsvorming of besluitvorming, bij de boodschap die ze wil overbrengen en de impact die ze wil realiseren. Het gaat dus ook om columns, blogs, het organiseren van lezingen of (discussie)bijeenkomsten en filmpjes, zoals bijvoorbeeld bij de advisering over de energietransitie en de woningbouwopgave,.

## 2.6. Adviesrelatie PCL – GS/PS

### Samenvattend beeld

- Adviesrelatie is in de basis helder: gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan GS en PS. De werkwijze waarbij GS een inhoudelijke reactie geeft op de schriftelijke adviezen van de PCL werkt goed. Bespreking van de adviezen in PS is waardevol, al moet dit niet uitmonden in een debat tussen PCL – leden en PS – leden.
- Vanuit PS wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijk van gevraagde advisering. Vanuit GS / organisatie gebeurt dit op impliciete of informele wijze, onder andere bilaterale contacten met gedeputeerden en via de bespreking van het werkprogramma. Expliciet door GS en/of PS gevraagde advisering biedt echter voordelen: het gaat dan immers per definitie om advisering waar de deskundigheid van de PCL gewenst is en biedt de mogelijkheid specifieke aandachtspunten in de vraag mee te geven (zoals toepasbaarheid in de praktijk). Aandachtspunt hierbij is dat de PCL ook ruimte moet hebben voor ongevraagde advisering.
- De adviesbehoefte van GS / organisatie en PS kunnen uiteenlopen. In zijn algemeenheid zal GS vaker behoefte hebben aan advisering bij de beleidsvorming en – voorbereiding, en PS bij de positiebepaling en besluitvorming.
- De advisering richt zich primair op PS en GS. Sommige adviezen richten zich op andere doelgroepen (gemeenten, Utrechtse samenleving in de breedte).
- De PCL -leden hebben beperkte tijd en ook de ondersteuning en werkbudget zijn niet onbeperkt. Aandacht is nodig om het werkpakket van de PCL behapbaar te houden.

### Afvaardiging PS

- Op zich is de relatie PCL – PS helder. Adviezen van de PCL zijn voor GS en PS, en zijn input voor de aanpak / beleidsvorming. PS kunnen de adviezen ook betrekken bij de bespreking / besluitvorming in PS.
- De afgelopen periode hebben GS – anders dan daarvoor – altijd een inhoudelijke reactie gegeven op schriftelijke adviezen. Dit wordt door de statenleden gewaardeerd en is ook transparant naar de PCL. Geconstateerd wordt dat PS zelf geen schriftelijke reactie geven op de adviezen. Wel zijn nagenoeg alle adviezen / producten van de PCL besproken in een gesprek tussen PCL en PS.

- Al eerder in het gesprek is vastgesteld dat PS meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van gevraagde adviezen.

#### Afvaardiging GS en programmamanagers

- De PCL adviseert vanuit deskundigheid en onafhankelijkheid, gevraagd en ongevraagd, aan PS en GS. De adviesrelatie is daarmee helder. De adviesbehoefte vanuit GS kan daarbij anders zijn dan vanuit PS, omdat zij ook een andere rol hebben: GS is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering ('onder de motorkap'), PS is verantwoordelijk voor kaderstellende besluitvorming.
- De PCL stelt jaarlijks een werkprogramma op, dat vervolgens met GS en PS wordt besproken. Via deze bespreking vindt een lichte en vrij impliciete afstemming plaats over de onderwerpen waarover de PCL gaat adviseren. De afgelopen periode zijn er geen of nauwelijks expliciete adviesaanvragen door GS (en PS) aan de PCL gesteld. Daarmee worden er kansen gemist voor advisering door de PCL over onderwerpen waar vanuit GS (en in het verlengde daarvan de organisatie) expliciet behoefte is. Tijdig en scherp inventariseren van de adviesbehoefte bij GS kan hierin voorzien. Er is wel aandacht nodig dat dit niet ten koste mag gaan van de ruimte voor ongevraagd advies door de PCL.
- Het adviseren over 'vergeten onderwerpen', nieuwe invalshoeken en perspectieven is een belangrijke meerwaarde van de PCL – advisering. Uitdaging is om de onderwerpen vanuit zo breed mogelijke maatschappelijke invalshoeken te belichten, zodat dit ongeacht de politieke kleur een goede basis kan zijn voor inhoudelijk debat.
- De PCL adviseert en gevraagd en ongevraagd aan PS en GS. Een aantal adviezen / adviesvormen (blogs, inspiratiedocument binnendorps verdichting) lijken zich te richten op een bredere doelgroep.

#### PCL

- De PCL adviseert aan GS én aan PS. PS en GS hebben niet altijd dezelfde belangen en niet dezelfde wensen qua advisering, zowel inhoudelijk als qua timing. Met GS / organisatie is er vaak een langer durend adviestraject, met verschillende momenten van advisering. Dit loopt volgens de PCL over het algemeen soepel. Via bilaterale gesprekken met gedeputeerden en in de organisatie wordt de advisering afgestemd, waarbij er soms ook nog ad hoc vervolgvragen worden gesteld aan de PCL (bepaalde uitwerkingen, acties richting gemeenten bijvoorbeeld). Deze vragen worden dan indien enigszins mogelijk op ad hoc basis door het PCL uitgevoerd.
- PS zien vaak alleen het 'eindadvies'. Daarbij hebben PS minder zicht wat de PCL al gedaan heeft in het voortraject daarnaar toe. Het advies wordt doorgaans ook met PS besproken, met gelegenheid tot het stellen van (kritische) vragen. De PCL beantwoordt deze vragen zo goed mogelijk, niet met als doel om te overtuigen, maar om inhoudelijke informatie te verschaffen. De laatste tijd krijgt de bespreking van het advies in PS soms het karakter van een debat tussen (fracties uit) PS en de PCL. Dit past niet goed bij de rol van de PCL. Daarnaast zijn er de afgelopen periode door PS vrijwel geen expliciete adviesvragen aan de PCL gesteld. Wel wordt het werkprogramma jaarlijks gepresenteerd in de Statencommissie, al leidt dat in de praktijk nauwelijks tot bijstellingen.
- Naast advisering aan GS en PS richt de PCL zich in haar advisering af en toe ook op andere doelgroepen. Te denken valt aan het Inspiratiedocument binnendorps verdichten (op verzoek van PS maar ook gericht op doelgroep gemeenten) of filmpjes over de energietransitie (gericht aan GS en PS, maar ook gericht op een breed maatschappelijk besef in de Utrechtse samenleving).
- De werkdruk voor de PCL is hoog, ook omdat er meer adviestrajecten zijn die lang lopen en geen duidelijk einde hebben (zoals energietransitie). Er zit qua omvang van het totale

adviseringpakket een spanningsveld tussen de verwachting van GS/PS enerzijds en het hieraan kunnen voldoen door de PCL anderzijds. Het is het goed te realiseren dat de leden hun PCL – werk doen naast hun baan, met veel enthousiasme maar ook met beperkte tijd. Ook het werkbudget en ondersteuning van de PCL zijn beperkt. Er moet een evenwicht zijn tussen de beschikbare tijd / middelen en het werkprogramma / adviespakket.

- De PCL en de PARK adviseren regelmatig over dezelfde thema's, maar hebben ieder een andere expertise en invalshoek. Bij de PCL ligt de nadruk op het maatschappelijk afwegingskader, sociaal-economisch, ruimtelijk en bestuurlijk.
- Bij de PARK ligt de nadruk op integraal ruimtelijk ontwerp, ontwerpend onderzoek, verbeelding en inspiratie, inclusief concrete projecten. Dit betekent dat adviezen van PCL en PARK elkaar goed kunnen aanvullen.

## 2.7. Aandachtspunten voor vervolg / Rol PCL na invoering Omgevingswet

### Samenvattend beeld

- Belang van onafhankelijke commissie van deskundigen die GS en PS gevraagd en ongevraagd adviseren – met een brede en integrale invalshoek – is groot.
- Aandachtspunten voor de komende periode zijn met name:
  - Meer aandacht voor concrete toepasbaarheid in de praktijk
  - Meer gebruik maken van de mogelijkheid van gevraagde advisering door GS en/of PS;
  - Voldoende scherpte en vernieuwing om 'tegenspraak' en 'tegenmacht' te kunnen bieden.
  - Goed contact onderhouden met GS / organisatie en PS om te zorgen voor een goede timing van de adviezen;
  - Samenwerking met de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit waar dit meerwaarde heeft.
- Medio 2022 stil te staan bij werkwijze / advisering m.b.t. de PCL, met speciale aandacht voor de aandachtspunten uit deze evaluatie, ook om het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet te markeren.

### Afvaardiging PS

- Als belangrijkste aandachtspunten voor het vervolg worden benoemd:
  - Meer aandacht in de advisering voor de concrete toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk. Schriftelijke inhoudelijke advisering – inclusief gesprek daarover – wordt het meest gewaardeerd.
  - PS kunnen gebruik maken van de mogelijkheid van gevraagde advisering; nu gebeurt dit nauwelijks en te impliciet via de bespreking van het werkprogramma van de PCL;
  - Behoud van de onafhankelijke positie met ruimte voor vrije (ongevraagde advisering) en ruimte voor 'tegenspraak'.
- Daarnaast wordt voorgesteld medio volgend jaar – bij inwerkingtreding van de Omgevingswet – nogmaals stil te staan bij werkwijze / advisering m.b.t. de PCL, met speciale aandacht voor de genoemde aandachtspunten.

### Afvaardiging GS en programmamanagers

- Het belang van een onafhankelijke commissie van deskundigen die de provincie gevraagd en ongevraagd adviseert over vraagstukken in de fysieke leefomgeving staat buiten kijf.
- De PCL is daarbij ook van belang bij de balans macht – tegenmacht en het voorkomen van tunnelvisie. De adviezen mogen daarbij ook scherp en kritisch zijn, zowel op inhoud als op de provinciale rol '(het mag schuren)'.  
Belangrijke aandachtspunten zijn onder meer het goed onderling contact houden (bestuurlijk en ambtelijk) voor een goede timing van de PCL adviezen, duidelijker gebruik maken van de mogelijkheid van expliciet gevraagde advisering door GS (en PS) en de praktische toepasbaarheid van de adviezen.
- De afgelopen periode is intensiever samengewerkt met de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK), met behoud van de eigen rol en invalshoek. Deze samenwerking wordt gewaardeerd en verdient om voortgezet te worden, ieder vanuit zijn/haar eigen rol.
- Het moment van invoering van de Omgevingswet kan een goed moment zijn om het commitment van GS en PS opnieuw te bevestigen.

### PCL

- De PCL zal de PU steeds op moeten blijven wijzen op het breed en integraal afwegen van onderwerpen. Dit blijkt nog steeds een uitdaging te zijn en blijft een continue aandachtspunt.
- Een goede afstemming met PS / GS / organisatie is nodig, maar is arbeidsintensief. Ook loopt een groot aantal adviestrajecten. Aandachtspunt is hoe het werk voor de PCL leden en voor de secretaris enigszins behapbaar blijft en hoe met de beperkte capaciteit en middelen tijdig geadviseerd kan worden.

## 3. Conclusies en aanbevelingen

### 3.1. Conclusies

- Er wordt veel belang gehecht aan een onafhankelijke commissie van deskundigen die de provincie scherp houdt en zorgt voor 'tegenspraak' en 'tegenmacht'.
- In zijn algemeenheid ervaren GS en PS de bruikbaarheid en toepasbaarheid van de PCL – adviezen als wisselend. De adviezen zijn vaak op een vrij hoog abstractieniveau. Bij sommige onderwerpen is dit passend en in combinatie met een goede timing goed toepasbaar en bruikbaar. Bij andere onderwerpen worden de concreetheid en toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk gemist. Daarnaast worden de adviezen de laatste periode regelmatig als minder vernieuwend ervaren.
- De belangrijkste succesfactoren bij de advisering zijn volgens de afvaardigingen van GS en PS:
  - Onafhankelijke positie gebaseerd op inhoudelijke deskundigheid;
  - Timing: aansluiten bij de beleidscyclus van het onderwerp;
  - Concrete toepasbaarheid in de dagelijkse ruimtelijke praktijk;
  - Scherp en voldoende vernieuwend.
- Er is waardering voor de selectie van onderwerpen waarover de PCL heeft geadviseerd en voor de brede en integrale invalshoek die de PCL hierbij hanteert, al vindt een deel van de PS – afvaardiging dat er teveel aandacht nadruk ligt op onderwerpen als duurzaamheid / energie / voorkomen van stedelijke uitbreidingen.
- De timing van de advisering (afstemming op de beleidscyclus en termijnagenda) was niet bij alle trajecten optimaal, maar er is wel verbetering ten opzichte van de afgelopen periode. Timing is maatwerk per traject. Vanwege de verschillende rollen van GS (beleidsvoorbereiding en uitvoering) en PS (kaderstellende besluitvorming) kunnen moment en inhoud van de adviesbehoefte van PS en GS van elkaar verschillen.
- De PCL beschikt over een breed pallet aan adviesvormen. Er is brede overeenstemming dat voor PS en GS schriftelijke advisering vaak de meest effectieve adviesvorm is, inclusief een inhoudelijk gesprek hierover op basis van deskundigheid. Daarnaast is er in de fase van beleidsvoorbereiding veel waardering voor de inspiratiebijeenkomsten.
- Vanuit PS wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijk van gevraagde advisering. Vanuit GS / organisatie gebeurt dit op impliciete of informele wijze, onder andere via de bespreking van het werkprogramma. Deze werkwijze zorgt ervoor dat onvoldoende helder is waar de precieze adviesbehoefte van PS en GS zit. Aandachtspunt hierbij is dat de PCL ook ruimte moet hebben voor ongevraagde advisering.
- De afgelopen periode is intensiever samengewerkt met de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK), met behoud van de eigen rol en invalshoek. Deze samenwerking wordt gewaardeerd. Bij de PCL ligt de nadruk op het maatschappelijk afwegingskader, sociaal-economisch, ruimtelijk en bestuurlijk en bij de PARK op integraal ruimtelijk ontwerp, ontwerpend onderzoek, verbeelding en inspiratie.

- De PCL -leden hebben beperkte tijd en ook de ondersteuning en werkbudget zijn niet onbeperkt. Tegelijk zijn er meerdere langlopende adviesonderwerpen, duiken er regelmatig nieuwe adviesonderwerpen of vervolgvragen op en is de PCL af en toe ook in beeld voor advisering / acties richting andere doelgroepen. Dit vraagt om afbakening en prioritering.

### 3.2. Aanbevelingen

- Het belang van een onafhankelijke commissie van deskundigen die GS en PS gevraagd en ongevraagd adviseren – met een brede en integrale invalshoek – is groot. Voor de PCL wordt aanbevolen in haar advisering zo vernieuwend (nieuwe insteek, nieuw onderwerp, nieuwe partners) en scherp mogelijk te zijn ('het mag schuren' en geen 'open deuren').
- Het is gewenst in de PCL – advisering meer aandacht te geven aan de concrete toepasbaarheid van de PCL-adviezen in de praktijk . Dit kan worden bereikt door het betrekken van minder geijkte adviespartners bij de adviezen en/of deze invalshoek bij de PCL – leden zelf te versterken. Inzicht in de praktische toepasbaarheid kan ook worden opgenomen in het profiel voor nieuw te werven PCL – leden.
- PS en GS kunnen vaker en explicieter gebruik maken van de mogelijkheid van gevraagde advisering. Voorgesteld wordt dat PS en GS hier gezamenlijk een heldere werkwijze voor afspreken. Bij deze werkwijze is het gewenst om voorafgaand aan het opstellen van het werkprogramma eerst te inventariseren voor welke onderwerpen GS en PS adviezen willen vragen aan de PCL.
- De timing van de advisering door de PCL verder verbeteren, waarbij de PCL haar advisering afstemt op de geplande beleidsvorming en besluitvorming door GS en PS (termijnagenda).
- Continuering van de samenwerking tussen PCL en PARK, met per adviestraject een heldere afbakening van rol en inbreng van PCL en PARK.
- Om de werklast van de PCL beheersbaar te houden is een scherpe afbakening van het werkpakket van de PCL nodig, met voldoende ruimte voor ongevraagde advisering.
- Mede naar aanleiding van deze evaluatie medio 2022 stil te staan bij de werkwijze/ advisering m.b.t. de PCL, ook als moment om de inwerkingtreding van de Omgevingswet te markeren.

### Bijlagen:

1. Overzicht geïnterviewde personen
2. Vragen voor evaluatiegesprekken
3. Overzicht uitgebracht adviezen september 2019 – mei 2021



## Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden voor tussentijdse evaluatie van de PCL mei - juni 2021

### **Afvaardiging Provinciale Staten**

- F. Hazeleger (SGP)
- K. de Heer (CU)
- L. Veen (D66)
- O. de Man (VVD)
- M. Talhaoui (PvdA)

### **Gedeputeerden en projectleiders/programmanagers provincie Utrecht**

- H. Oosters (Commissaris van de Koning)
- A. Schaddelee (Gedeputeerde Mobiliteit, Recreatie en Toerisme, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, Communicatie en Participatie)
- R. van Muilekom (Gedeputeerde Binnenstedelijke Ontwikkeling, Wonen, Cultuur en Gezonde Leefomgeving)
- C. Raijmaekers (Provincie Utrecht – procesleider Omgevingsvisie en -verordening)
- R. Mulder (Provincie Utrecht – programmamanager/projectleider Energietransitie)
- W. Visser (Provincie Utrecht – projectleider Klimaatadaptatie)
- K. Simons (Provincie Utrecht – programmamanager Circulaire economie)

### **Leden Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL)**

- D. de Wit (Voorzitter PCL)
- J. van der Heijde (Secretaris PCL)
- M. van den Ham (PCL lid)
- A. Tigchelhoff (PCL lid)
- B. van der Griendt (PCL lid)

## Bijlage 2 : Vragen voor evaluatiegesprekken

### **Terugkijken**

#### Algemeen

1. Zijn de adviezen en adviesproducten (schriftelijke adviezen, lezingen, dialogen presentaties, blogs) van de PCL bruikbaar en toepasbaar?
2. Hebben ze invloed gehad op het beleid en zo ja op welke wijze?
3. Wat waren hierbij succesfactoren?

#### Specifiek

4. Zijn de goede onderwerpen gekozen en behandeld door de PCL?
5. Zijn de adviezen vanuit brede invalshoeken belicht?
6. Was de timing van de uitgebrachte adviezen goed?
7. Was de vorm van de adviezen bruikbaar? Welke vorm spreekt het meeste aan?

#### Adviesrelatie

8. Hoe is de adviesrelatie tussen de PCL en GS / PS

### **Vooruitkijken**

9. Welke aandachtspunten zijn er voor het vervolg?
10. Welke rol moet / kan de PCL spelen na invoering van de Omgevingswet

Afhankelijk van de antwoorden wordt waar nodig doorgevraagd. De vragen zijn dan ook vooral de startvragen die in ieder geval worden ingebracht.

## Bijlage 3: Overzicht PCL adviezen en inspiratiebijeenkomsten september 2019 - mei 2021

### 2019, vanaf september

#### Adviezen, films, blogs

- Adviesfilm Woningbouw en Omgevingskwaliteit in de provincie Utrecht, september 2019

#### Inspiratiebijeenkomsten

- Inspiratiebijeenkomst over de Omgevingswet voor alle provinciale commissies leefomgeving en provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit met gastsprekers van PBL, RLI, Rho adviseurs en Wageningen Universiteit (samen met Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid (PRO) Gelderland, 8 november 2019
- Inspiratiebijeenkomst Klimaatadaptatie voor de provincie Utrecht en externe gasten met gastsprekers van KNMI, RIVM, Universiteit Utrecht en Wageningen Universiteit, 27 november 2019

### 2020

#### Adviezen, films, blogs

- Advies over Programmaplan Energietransitie, 13 januari 2020
- Advies Klimaatadaptatie, 3 februari 2020 - Advies Economische visie, samen met Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit, 14 mei 2020
- Blog Openbare ruimte in de anderhalve meter samenleving, 22 juni 2020
- Advies Sociale Agenda, 29 juni 2020
- Blog Klimaatadaptatie, dat kan je zelf! 19 augustus 2020
- Reactie PCL op Ontwerp Omgevingsvisie en Ontwerp Interim Omgevingsverordening, 2 november 2020

#### Inspiratiebijeenkomsten

- Vier online expertmeetings over de verbinding tussen recreatie en andere grote opgaven met deelnemers van provincie, gemeenten, recreatie organisaties, natuurorganisaties en adviesbureaus
  - Recreatie en binnenstedelijke ontwikkeling in Amersfoort, 5 oktober 2020
  - Recreatie en natuur op de Utrechtse Heuvelrug, 7 oktober 2020
  - Recreatie en cultuurhistorie in de Hollandse Waterlinies, 13 oktober 2020
  - Recreatie en energietransitie in de Lopikerwaard, 15 oktober 2020

### 2021 (tot 1 mei)

#### Adviezen, films, blogs

- Advies Recreatie in Combinatie, 20 januari 2021
- Advies Circulaire Samenleving, 5 maart 2021
- Inspiratiedocument Binnendorps verdichten, 19 maart 2021 Inspiratiebijeenkomsten
- Gastlezing Kate Raworth over Donut economie, 3 februari 2021