

EVALUATIEONDERZOEK ZEEUWSE KUSTVISIE

Opdrachtgever: Niels Elshof
Project: Evaluatieonderzoek project 'Zeeuwse kustvisie'
Rapport: Eindrapport
Datum: 19 december 2017

WagenaarHoes Organisatieadvies
Hoofdstraat 69, Driebergen

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Onderzoekskader	4
2.1. Aanpak	5
3. Bestuurlijke en maatschappelijke veerkracht	6
3.1 Omgang met maatschappelijke dynamiek	6
3.2 Kwaliteit van de gedefinieerde opgave	7
3.2.1 oppakken van signalen	7
3.2.2 Samenstelling spelersveld	7
3.2.3 Resultaat	8
3.3 Leiderschap en mensen	9
3.3.1 Leiderschap	9
3.3.2 Capaciteit bij betrokken partners	10
3.4 Inzicht en overzicht	10
3.5 Procesregie en handelingsrepertoire	12
3.6 Beperkingen en randvoorwaarden	12
3.6.1 Informatie	12
3.6.2 Capaciteit voor participatie	13
4. Conclusies en aanbevelingen	14
Bijlage 1: Vragenlijst	15
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen	17
Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	18

1. INLEIDING

De provincie Zeeland heeft samen met maatschappelijke partners en overige Zeeuwse overheden een kustvisie ontwikkeld. Dit was een pilot in het kader van 'opgavengericht werken'. Er werd gekozen voor deze procesaanpak omdat rond deze opgave een groot aantal partijen belangen hadden en samenwerking dan essentieel is om tot een gezamenlijke kwaliteitsimpuls te komen.

Inmiddels is het proces afgerond en ligt er een kustvisie. Om de competenties en vaardigheden in het opgavengericht werken te versterken is nu de vraag: wat kan de provincie Zeeland leren van deze aanpak voor volgende trajecten?

Dit rapport is opgesteld om die vraag te beantwoorden. Hieronder schetsen wij het onderzoekskader waar vanuit de evaluatie is gedaan. Daarna rapporteren wij de bevindingen, en wij sluiten af met enkele conclusies en aanbevelingen.

2. ONDERZOEKSKADER

De provincie ambieert maatschappelijk veerkrachtig te opereren. Opgavengericht werken ondersteunt dat. Maatschappelijk veerkrachtig opereren gaat over het vermogen om als provincie, vanuit haar eigen strategische positie, samen met partners maatschappelijke opgaven te definiëren en ook te realiseren. De praktijk leert dat betrokkenen vanuit hun eigen positie, perspectief en belangen naar de opgaven kijken. Om er samen aan te kunnen en willen werken is het, ten eerste, noodzakelijk dat betrokken maatschappelijke partners mede-eigenaar zijn van de definitie van de opgave, en ten tweede, achter het proces staan waarin aan een oplossing gewerkt wordt. Zo'n proces zal minimaal aan vier kwaliteitsvereisten dienen te voldoen:

1. Het moet inhoudelijk een bindend perspectief hebben of ontwikkelen.
2. Er moet voortdurend voldoende voortgang zijn.
3. De kernwaarden van de betrokkenen dienen geborgd te zijn.
4. Transparantie is nodig om iedereen bij de les te houden.

Belangrijk is samen vanuit de eigen strategische posities bestuurlijke veerkracht te tonen. We onderscheiden de volgende zes dimensies op het gebied van bestuurlijke veerkracht.

- *Omgang met maatschappelijke dynamiek.* Hierbij gaat het om de manier waarop de provincie Zeeland de voor haar relevante maatschappelijke dynamiek duidt. Uiteraard zijn er verschillende interpretaties mogelijk van de maatschappelijke dynamiek. Het gaat vanuit deze dimensie bezien ook om het vermogen dat de provincie heeft om de maatschappelijke dynamiek en perspectieven over de kust 'binnen te halen' op een manier waarop betrokken er hun eigen perspectief bij hebben kunnen leggen.
- *Kwaliteit gedefinieerde bestuurlijke opgaven.* In de aanpak is de opgave gedefinieerd. Het gaat er hierbij om in hoeverre de uiteindelijke totstandkoming en definitie van de opgave voor de kustvisie aansluit bij de door de provincie en haar partners ervaren uitdagingen en dynamiek? En, achteraf bezien, in hoeverre voldoet het eindresultaat aan de behoefte daar antwoorden op te vinden?
- *Leiderschap en mensen.* Leiderschap en mensen zijn nodig om de bestuurlijke opgaven te definiëren en te vertalen in een haalbare aanpak. Vanuit deze dimensie is de vraag in hoeverre er bij het opstellen en uitwerking van de kustvisie voldoende leiderschap en capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) voorhanden was om de bestuurlijke opgaven op te pakken en uit te werken.
- *Inzicht en overzicht.* Het gaat hierbij om of dat inzicht en overzicht er was en is gedeeld met betrokken stakeholders. En vervolgens om het antwoord op de vraag of (naar het oordeel van de stakeholders) de juiste mix van bevoegdheden, bestuursinstrumenten, samenwerkingsarrangementen en inzet van eigen mensen en middelen heeft plaats gevonden.
- *Procesregie en handelingsrepertoire.* Procesregie is noodzakelijk om bestuursopgaven te realiseren in samenwerkingsarrangementen waarin de provincie met andere partijen tot effectuering van haar opgaven wil komen. De provincie maakt daarbij gebruik van handelingsrepertoire waarin bekende instrumenten als regelgeving, financiële maatregelen, overleg en overredingskracht worden benut door

competente procesmanagers en regisseurs. Het gaat bij deze dimensie om de mate waarin provincie Zeeland het vermogen had procesregie te voeren en handelingsrepertoire in te zetten om aan de hierboven genoemde vereisten van proceskwaliteit te voldoen.

- *Beperkingen en randvoorwaarden.* Slaagt de provincie erin om adequaat om te gaan met de beperkingen en randvoorwaarden waar ze mee te maken heeft? En kan de provincie deze proactief hanteren, bijvoorbeeld door een bestuurlijke opgave te herdefiniëren of door een bestuurlijke opgave aan een ander schaalniveau over te laten?

2.1. AANPAK

Deze evaluatie is gebaseerd op een serie individuele en groepsinterviews. Daarnaast hebben wij de belangrijkste (kern)documenten als basis gebruikt voor de evaluatie. Voor de interviews hebben wij de vertegenwoordigers van de partners die betrokken waren bij de totstandkoming van de kustvisie gesproken. Zie bijlage 2 voor een lijst van geraadpleegde personen en bijlage 3 voor een lijst van geraadpleegde documenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober – december door Harry ter Braak en Jostein van Vliet, beiden werkzaam bij WagenaarHoes Organisatieadvies.

3. BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE VEERKRACHT

3.1 ONGANG MET MAATSCHAPPELIJKE DYNAMIEK

De partijen zien een aantal aanleidingen die geleid hebben tot de kustvisie. Natuurorganisaties in Zeeland hebben zich scherp uitgelaten over de kust en vormen daarmee een belangrijke aanjager van de kustvisie. De landelijke dynamiek rond de ontwikkeling van het kustpact en de maatschappelijke weerstand tegen schaalvergroting aan de kust had een versterkend effect, waarbij wat er in Zeeland gebeurde invloed had op wat er landelijk gebeurde en omgekeerd. Hierbij noemen veel deelnemers aan de evaluatie de uitspraken van minister Schulz over kustbebouwing, de reactie daarop van natuurorganisaties en de mobilisatie van meer dan 100.000 'kustbeschermers'. Dat was niet alleen positief. Er ontstond ook tijdsdruk door die niet alleen goed werkte.

Organisaties uit de recreatieve sector, hoewel niet de aanjager, zagen de noodzaak van dit proces. In de recreatiesector ontstond het besef dat de toeristische voorzieningen harder groeiden dan de vraag van het toerisme en dat ongeremde groei niet goed is voor de sector. Daarnaast leefde het inzicht dat de natuur zeer belangrijk is voor recreatie in Zeeland, en dat 'de kip met de gouden eieren' gekoesterd moest worden.

Bij gemeenten werd de initiatie van de Zeeuwse kustvisie wisselend ontvangen. Bij één gemeente was er een duidelijke voorkeur om dit lokaal te regelen. Bij een andere gemeente sloot het aan op wat er al liep. En weer een andere gemeente was het van belang een link te leggen met de ontwikkelingen in van het landelijke kustpact. Er was een wat afwachtende houding, gezien de nieuwe rolopvatting van de provincie.

Het landelijke kustpact heeft gedurende het proces een rol gespeeld. Enkele partijen hebben de rol gehad om de samenhang te behouden. Daarnaast was het kustpact ook een aanleiding om een Zeeuwse visie op te stellen vanuit een wens eigen beleid te kunnen blijven bepalen. Omgekeerd heeft de Zeeuwse kustvisie ook als voorbeeld gediend voor het landelijke proces, door te laten zien hoe de Zeeuwse partijen bij elkaar kwamen.

Saillant is dat de gegevens waarmee de natuurorganisaties de urgentie hebben aangewakkerd niet door alle partijen geaccepteerd werden, en dat dit kennelijk niet tot een blokkade in het proces heeft geleid. Wel worden er opmerkingen gemaakt over de felheid waarmee natuurorganisaties, met name buiten het proces, communiceerden over de Zeeuwse kust. Dat heeft ergernis opgeroepen bij andere partijen. Wij horen terug dat emoties, belangen en discussies over feitelijkheden door elkaar liepen, met name aan het begin van het proces.

Ook kenmerkend voor deze fase in het proces is dat de partijen, ondanks de spanningen die de partijen ervoeren, vanuit hun belangen ervoor gekozen hebben om door te gaan en een gezamenlijke weg te volgen. Bijvoorbeeld door het belang van de ander te erkennen, en die te verbinden aan het eigen belang. Dit hoorden we als interviewers ook terug in de gesprekken, waar deelnemers (ongevraagd) getuigden van inzicht in de mogelijkheden en belangen van de andere partijen.

3.2 KWALITEIT VAN DE GEDEFINIEERDE OPGAVE

3.2.1 OPPAKKEN VAN SIGNALLEN

De provincie heeft een serie oriënterende gesprekken gevoerd en heeft daarop een stuurgroep en drie werkgroepen gevormd. De werkgroepen zijn ingericht rond de thema's Natuur, Recreatie, en Water, ofwel Groen, Rood en Blauw. Het was kenmerkend voor de aanpak dat het voorzitterschap van elke werkgroep belegd was bij één van de partners, en dat er in elke werkgroep vertegenwoordiging was van alle kleuren. De stuurgroep is geregeld bij elkaar gekomen om de producten van de werkgroepen op bestuursniveau te bespreken. Aan het einde van het proces zijn de producten van de werkgroepen geïntegreerd.

De betrokken partijen waarden het dat de provincie niet met een uitgewerkt plan kwam. Hoewel een partij wel aangaf, dat er in het begin beter over het proces onderling gesproken had kunnen worden en de provincie toch al lijnen getrokken had. De provincie heeft gezien dat er een opgave lag en heeft externe partijen betrokken bij het definiëren van deze opgave. Door het gebruik van werkgroepen konden daar de signalen verwerkt worden in het definiëren van de opgave en het formuleren van oplossingen.

Er is een gedeeld urgentiebesef ontstaan door vanuit de verschillende perspectieven te laten zien dat een gezamenlijke visie op zijn plek was. In die zin is de provincie begonnen met een blanco papier die de partijen samen hebben ingevuld. Deze keuze werd door de provincie gemaakt vanuit de analyse dat het neerzetten van een richting en daarop reacties vragen vaak uiteindelijk niet leidt tot een visie die gedeeld wordt.

De definiëring van de opgave die ontstond sloot aan bij het aandeel dat de betrokken partijen in de opgave (kunnen) hebben. Bijvoorbeeld, vanuit het Waterschap werd gezien dat toenemende bebouwing een druk opleverde voor hun taak en bij ondernemers werd gezien dat het om de slag van kwantiteit naar kwaliteit ging. Er ontstond een besef dat de partijen elkaar nodig hebben. Zoals een gesprekspartner het formuleerde 'vroeger had je zonder ecologie geen economie. Maar nu heb je zonder economie geen ecologie'.

3.2.2 SAMENSTELLING SPELERSVELD

Over het algemeen wordt gesteld dat de juiste partijen aanwezig waren, dat de verhouding tussen de verschillende sectoren goed in balans was en dat de partijen een constructieve rol in het proces hadden.

Gedurende het proces bleek dat aannames over vertegenwoordiging niet klopten, en hierop zijn er aanpassingen in de samenstelling gedaan. Deze aanpassingen zijn het proces ten goede gekomen. Een nadeel was dat door veranderende samenstellingen discussies terugkwamen die voor het gevoel van deelnemers al eerder beslecht waren.

Zo werd duidelijk dat de strandpaviljoenhouders zich niet volledig vertegenwoordigd voelden, terwijl zij grote belangen hadden. Er zijn extra sessies georganiseerd, en Koninklijke Horeca Nederland heeft die vertegenwoordigende rol op zich genomen. Als bijkomend voordeel wordt gezien dat hierdoor deze groep ondernemers nu beter is georganiseerd voor vervolprocessen.

Daarnaast kwamen beleggers en ontwikkelaars naar voren als een groep die niet volledig betrokken is geweest. Daar worden een aantal redenen voor genoemd. Enerzijds was deze groep niet duidelijk georganiseerd in Zeeland. Anderzijds wordt gezien dat zij een ander belang hadden dan de andere ondernemers die vertegenwoordigd waren. Andere missende stemmen die zijn genoemd zijn de stem het MKB, breder dan de recreatiesector, landbouw en visserij. Bij deze groepen wordt aangetekend dat de definitie van de opgave heel anders had kunnen worden als deze groepen betrokken waren geweest.

Verschillende partijen, waaronder Provinciale Staten, geven aan dat de stem van de burger onvoldoende is meegenomen, via directe consultatie, dan wel via volksvertegenwoordiging. Hier zit een klassiek vraagstuk onder van de vertegenwoordigende (parlementaire) democratie en de directie maatwerkdemocratie. Als er in de directe democratie onbalans is, doordat een bepaalde partij te weinig plek krijgt is het aan de vertegenwoordigende (parlementaire) democratie zijn verantwoordelijkheid te nemen op risico van verlies aan legitimatie.

3.2.3 RESULTAAT

Er worden diverse resultaten genoemd van de kustvisie.

Beleidsmatig ligt er een document dat een bouwsteen is voor de omgevingsvisie. Het wordt gezien als een toetsingskader op gemeenteniveau voor beslissingen over de kust, en het geeft invulling aan het kustpact. Gedurende het proces ontstond beweging over het beoogde resultaat van het proces. Discussie ontstond over in hoeverre partijen elkaar zouden kunnen aanspreken op de gemaakte afspraken en hoe deze juridisch verankerd zouden worden.

Bij de provincie gaat men ervan uit dat het een bouwsteen wordt voor de omgevingsvisie. Wat dat betekent bleek in de interviews niet voor iedereen even duidelijk.

Naast het bovengenoemde resultaat geven deelnemers aan dat zij de gezamenlijke mindset hebben ontwikkeld dat de Zeeuwse Kust een kip met gouden eieren is. Er is een netwerk opgebouwd tussen de verschillende sectoren en organisaties hebben een kans gehad om hun imago over en weer bij te stellen. Bovendien hebben de discussies geholpen om verder te komen in lokale dossiers (zoals het Nollebos in Vlissingen). Bovendien geeft de kustvisie een aanzet voor soortgelijke processen in het klein waar partijen bij elkaar gebracht zijn om voor één gebied een uitwerking van de plannen te maken.

Vanuit de drie stromen zijn er met name stappen gezet in de dynamiek tussen Natuur en Recreatie. Enerzijds is er minder ontwikkeling(visie) op het gebied van “water” geweest omdat veiligheid op nummer 1 staat, en daar ook geen discussie over was. Anderzijds wordt er genoemd dat hier wellicht, voor een kustvisie, onvoldoende ‘visie’ op is gecreëerd, in de zin dat er een nieuwe richting is neergezet. Bijvoorbeeld over zwerfvuil, onderhoud van stranden, beeldkwaliteit van stranden. Ook zou er nog meer duidelijkheid kunnen komen over vragen op het snijvlak van water en ondernemerschap. Bijvoorbeeld de overlap tussen zomer- en stormseizoen. Nu is er een periode waarin geen bebouwing is toegestaan, de bebouwing er nog wel staat, en er niet gehandhaafd wordt.

Of bijvoorbeeld in Vlissingen, waar op de boulevard gemeente, waterschap en ondernemers elkaar nodig hebben voor nieuwe initiatieven.

Een van de gesprekspartners geeft aan dat mobiliteit en bereikbaarheid onderbelicht in het rapport is, terwijl daar wel veel aandacht aan is besteed in de sessies.

In hoeverre de resultaten leiden tot andere keuzes aan de kust zal de tijd moeten leren. Tijdens de gesprekken was het duidelijk dat de partijen implementatie zeer belangrijk vinden. De kerngroep blijft een rol houden in de monitoring van de voortgang. Daarnaast werden al enkele pilots voorbereid door partijen ten tijde van de gesprekken. Vanwege de kwaliteit van het proces en omdat tijdens het proces duidelijk is geworden hoe de belangen van de natuur- en recreatiesector in elkaars verlengde liggen, worden de kansen voor succes hoog ingeschat door de betrokkenen.

3.3 LEIDERSCHAP EN MENSEN

3.3.1 LEIDERSCHAP

Er werd leiderschap gezien bij een brede groep betrokkenen.

De gedeputeerde wordt geprezen doordat zij de stap heeft gezet om de kustvisie belangrijk te maken en het proces hiervoor in te zetten. En dat ze duidelijk heeft weten te maken dat het om een 'Zeeuwse kustvisie' ging, in plaats van een 'kustvisie van de Provincie'. Ook heeft zij partijen tot de orde kunnen roepen als individuele belangen een te grote boventoon voerden. Bijvoorbeeld tijdens discussies over de pijplijnprojecten, waar partijen scherp werden gehouden op de procesafspraken

De projectleider en andere ambtelijke betrokkenen krijgen als complimenten dat zij de inbreng van de partijen serieus namen, en partijen scherp hielden op gemaakte afspraken, snel reageerden op opmerkingen. De opzet van de werkgroepen, en het ondersteunen van het gesprek wordt gewaardeerd, en ook de aandacht om de uitkomsten van de werkgroepen bij elkaar te brengen. Als gemoederen hoog opliepen bleef dit hanteerbaar door conflicten op een apart moment verder door te spreken met de betrokkenen. Kortom, wij horen terug dat ze het proces goed geleid hebben.

Het leiderschap van de trekkers van de werkgroepen wordt ook herkend. Met name hun constructieve opstelling aan tafel en dat zij de verschillende thema's aan elkaar wisten te verbinden.

Voor de partijen met achterbannen geldt dat zij de uitkomsten uit de werkgroepen hebben weten te koppelen met hun achterbannen.

Bij de werkgroep Blauw (water) komt naar voren dat het proces voor de keuze van de trekker beter gevoerd had kunnen worden. Waarbij het beeld ontstaat bij één partij dat de provincie voorbij is gegaan aan de onderlinge verschillen tussen partijen. Dit heeft overigens het resultaat niet beïnvloed volgens de inbrenger van deze kanttekening.

3.3.2 CAPACITEIT BIJ BETROKKEN PARTNERS

Veel partijen geven aan dat dit proces boven verwachting veel van hun eigen capaciteit heeft gevraagd. Vanuit het belang dat zij zagen in de kustvisie hebben zij hier tijd voor vrijgemaakt.

Vanuit diverse kanten wordt benoemd dat een trend van het betrekken van partijen wel een uitdaging creëert om daar capaciteit beschikbaar voor te stellen. De speciale uitdaging van ondernemers om mee te doen in dit soort processen wordt door verschillende partijen erkend. Met name in het hoogseizoen is het moeilijk om te zorgen voor een consistente en actieve bijdrage¹.

3.4 INZICHT EN OVERZICHT

Het gezamenlijke belang bleef duidelijk gedurende het proces en dat hielp in het behouden van de focus. Overzicht kon ontstaan door de ordening van opgave in de thema's Rood, Groen en Blauw. Deelnemers aan het proces geven aan dat zij zich goed konden verdiepen in die thema's door de voorbereiding en de beschikbare informatie².

Het bestuurlijke proces had een logische gang. Hierbij wordt opgemerkt dat er op ambtelijk niveau sneller synergie ontstond dan op bestuurlijk niveau, waarschijnlijk door de grotere intensiteit van de contactmomenten.

Doordat de partners samen een visie hebben opgesteld, en niet een uitvoeringsplan, kon de vraag opkomen welke huidige en voorgenomen projecten geraakt zouden worden. Het wordt door de partijen als belangrijk en effectief gezien dat er vanaf het begin is ingezet om dit duidelijk te maken, en dit los te maken van de inhoudelijke discussie over de visie. Een belangrijk punt is dat aan het begin duidelijk is gemaakt welke projecten onder overgangssituatie vielen. Die uitgangspunten vormden de basis waarop strikt gestuurd kon worden. Dit hield de focus op het algemene belang en dat zorgde voor vertrouwen over en weer. Er was een partij die het gevoel had dat dit proces zuiverder had gekund door betere afspraken.

Het proces is langer gaan duren dan gepland. Maar dit wordt, door velen, beoordeeld als waardevol. Gedurende het proces werd duidelijk dat er te weinig tijd was voor de gemeenten om de raad mee te nemen. Die ruimte is daar vervolgens voor gemaakt. Een bijkomend voordeel was dat er creatieve oplossingen zijn gevonden in die tijd, bijvoorbeeld door het aanpassen van bestemmingsplannen. Achteraf beschouwd zou het proces meer binnen planning afgerond kunnen worden als de volksvertegenwoordigingen vooraf een plek hadden gekregen in het proces.

Binnen Provinciale Staten leeft de vraag hoeverre zij haar rol voldoende heeft kunnen spelen in het proces. Statenleden geven aan een afstand³ tot het proces te ervaren.

¹ Zie voor meer 'Beperkingen en randvoorwaarden'

² Een kritische kanttekening: binnen de ambtelijke werkgroep waren zo nu en dan veel versies van conceptrapporten, aldus een deelnemer.

³ Ergens voor in het proces is vanuit de ambtelijke organisatie contact gezocht met statenleden en fracties en zijn zij uitgenodigd voor gesprekken, waarin werd afgetast hoe zij dachten. Dit waren besprekingen die los stonden van overlegsituaties die wij bij PS kennen, zoals GS-informatiebijeenkomsten, ambtelijke Zicht op

Gesprekken met fracties en informatiebijeenkomsten hebben wel voor inzicht gezorgd, maar niet voldoende om de kwaliteit van het proces te kunnen overzien en beoordelen. De rol om te controleren of verschillende belangen voldoende vertegenwoordigd waren hebben zij hierdoor niet goed kunnen spelen. Ook vanuit bestuurlijk en ambtelijk perspectief wordt gezien dat de Statenleden onvoldoende vooraf betrokken zijn. Verderop in het proces hebben de Staten hun kaderstellende rol wel kunnen oppakken, in de commissie Ruimte, waar een inhoudelijke discussie is gevoerd en daarna ook in een plenaire statenvergadering. Hoewel PS de Kustvisie niet moest vaststellen, is er wel ongeveer twee uur over gedebatteerd, konden er moties worden ingediend en ontstond aan het eind van de discussie het beeld dat PS konden instemmen met de visie.

Partijen buiten de provinciale organisatie hebben gezien dat de provincie haar rolopvatting anders invulde dan in eerdere processen door definiëring en invulling van de opgave gezamenlijk te doen. Tegelijkertijd hebben deze partijen verondersteld dat de provincie ook haar oude rol zou nemen waarin zij plannen vaststelt. Gewaardeerd is dat de Staten niet op het proces geïntervenieerd hebben.

Waar voor velen het startdocument een belangrijk symbool was voor het commitment van de partijen, geven statenleden aan dat zij onvoldoende betrokken zijn bij de definitie aan het begin. Hierin zien wij als onderzoekers de spanning tussen de oude manier van werken en het experiment dat is aangegaan. Het samen met partners definiëren van het vraagstuk sluit niet uit dat Provinciale Staten vooraf invloed kan hebben, en is een belangrijk aandachtspunt in vervolgprocessen.

De opgave was complex op een aantal manieren: belangen vanuit natuur, recreatie en waterveiligheid kwamen bij elkaar. Bij betrokken overheden was er de dynamiek tussen landelijke bewegingen (o.a. het kustpact), provincie en gemeenten. Ook was het proces een experiment waarbij maatwerkdemocratie en parlementaire democratie samenkwamen, waarbij het weleens zoeken was naar de verbinding tussen die twee vormen. Door de keuze om belangenorganisaties een belangrijke plek te geven, ontstond vervolgens de dynamiek tussen meer- en minder goed georganiseerde belangen.

Deze complexiteit werd als hanteerbaar gezien door de betrokken partijen, en zij oordelen dat het schaalniveau van de opgave juist is gekozen. Enkele partijen maakten zich sterk voor het uitbreiden van de definitie van de kust, bijvoorbeeld door het betrekken van de Westerschelde, of een groter deel van het achterland. Enerzijds wordt breed gedeeld dat met deze schaalvergroting de complexiteit veel lastiger te hanteren geweest zou zijn, aangezien er bijvoorbeeld ook visserij en scheepvaart als thema's bij zouden komen. Anderzijds merken partijen dat deze keuze ook consequenties meebrengt: projecten die niet meer aan de kust kunnen worden nu in het achterland geïnitieerd, en discussies over andere delen van Zeeland moeten nog beslecht worden.

beleid-bijeenkomsten, commissievergaderingen enz. Doordat dit besloten overleggen waren en niet alle staten-, burgercommissieleden en fracties hieraan meededen was dit niet transparant. Toen statenleden wat verderop in het proces vroegen wat hier besproken was, was het antwoord afhoudend. Er werden geen verslagen beschikbaar gesteld; kortom: hierover kregen de mensen, die er niet bij waren, geen informatie.

3.5 PROCESREGIE EN HANDELINGSREPERTOIRE

Bij inzicht en overzicht is al het een en ander gezegd over de procesregie. Waar nodig is het tempo adequaat aangepast en is een speler toegevoegd, hoewel daar bij de organisatie van het proces al wel rekening mee gehouden had kunnen worden. Deelnemers waren tevreden over de onderlinge samenwerking. De provincie werd gezien als regisseur, dirigent, maar ook als coach. De provincie nam regie door te zorgen dat de visie er kwam. Als dirigent gaf de provincie het tempo aan, en liet de andere partijen belangrijke rollen spelen. De provincie werd gezien als coach omdat er genoeg ruimte was om de eigen visie in te brengen, en omdat zij soms volgde, en soms voorzichtig stuurde. Aldus een deelnemer: 'Het hele orkest was betrokken bij het schrijven van het stuk. In het begin klonk het best vals. Maar uiteindelijk werden er drie stukken aan elkaar geknoopt.' Overigens is de regiefunctie soms wat stevig opgepakt. Zo was de provincie volgens een deelnemer zeer stellig in wanneer overleggen gevoerd zouden worden.

Er is een samenwerking ontstaan met respect voor ieders opvattingen en belangen. Er was niet zozeer gelijkheid, omdat de partijen zo verschillend waren in belang en positie. De samenwerking wordt welk als gelijkwaardig benoemd, waardoor onverwachte toenadering tussen recreatie en milieupartijen ontstond. 'Niemand heeft volledig zijn zin gekregen, maar ieder kan een positief verhaal vertellen aan zijn achterban.'

Deelnemers zien dat de provincie geen instrumenten ingezet heeft om resultaten af te dwingen, als zij deze al zou hebben. Naast de ingezette kwaliteiten van personen wordt ook aangehaald dat een aantal vormkeuzes positief hebben bijgedragen aan het proces, bijvoorbeeld:

- De presentatie van onderzoeken aan het begin zorgden ervoor dat er urgentie gevoeld werd en er een feitelijke basis was voor gesprek. Dat gaf een goede impuls aan het begin van het proces. 'In één ochtend wist je al 'ik kom hier niet voor iets kleins; zonder die presentaties waren we wat nonchalanter geweest'.
- De keuze om niet zelf de groepen voor te zitten heeft geleid tot meer gedeeld eigenaarschap en onderling vertrouwen.
- Betrokkenen halen de setting aan als een toegevoegde waarde. Op verschillende locaties aan de kust, met tijd voor relaties leggen naast het inhoudelijke en procesmatige programma. Een deelnemer haalt aan dat het hielp om in een busje langs de kust te rijden met een aantal partijen en met elkaar het te hebben over beleving van de kust. Dat zorgde voor een sterke relatie en betrokkenheid.

3.6 BEPERKINGEN EN RANDVOORWAARDEN

3.6.1 INFORMATIE

Het ontbreken van geaccepteerde feiten en een overzicht over de situatie wordt gezien als een handicap in het proces. Er werd veel tijd en energie, besteed aan uit bediscussiëren van de beschikbare informatie. Terugkijkend was het een risico waardoor het proces wellicht vroegtijdig was gestopt. Daarbij was er onduidelijkheid over de afkadering van de kust. Dit was niet simpel te bepalen, omdat soms de zee grenst aan strand en duinen, en soms aan stedelijk gebied.

Sommige partijen geven aan bij tijden voorzichtig gehandeld te hebben omdat dit door andere partijen geïnterpreteerd zou kunnen worden als handelen vanuit een eigenbelang.

3.6.2 CAPACITEIT VOOR PARTICIPATIE

Bij het gekozen proces waarbij belangenorganisaties een belangrijke rol hadden in het vormen van de visie, is een voorwaarde dat de gesprekspartners in staat zijn om belangen te vertegenwoordigen vanuit een georganiseerde achterban.

Over het algemeen bestaat het beeld dat de belangenorganisaties voldoende ruggenspraak hebben gehad met hun achterban. Het is echter niet duidelijk welke impact een afspraak met een organisatie heeft op het gedrag van de achterban.

Belanghebbenden, zoals ondernemers, ervaren een beperking in het kunnen participeren. Bijvoorbeeld doordat sessies overdag waren gepland, of in het hoogseizoen. Overigens werd gewaardeerd dat de sessies kort duurden. Dat dit bijvoorbeeld door de RECRON gelukt is, heeft te maken met individuen die dit hebben kunnen organiseren binnen hun eigen onderneming. Er is een zorg hoe dit in het vervolg moet: volledig met beroepskrachten is bijvoorbeeld niet wenselijk omdat daarmee de lokale kennis die van waarde is niet ingebracht wordt. Aan de andere kant ervaren ondernemers een ongelijkheid omdat zij niet worden betaald voor hun participatie.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Allereerst kan geconcludeerd worden dat alle betrokkenen, zonder uitzondering, tevreden zijn over de gekozen aanpak die resulteerde in een gezamenlijk ondertekende kustvisie. De provincie kan met deze ingeslagen weg van procesgericht werken veel winnen aan legitimiteit en bestuurlijke veerkracht. Bij vraagstukken waarbij anderen ook verantwoordelijkheden hebben in de realisatie van doelen is co-creatie op deze manier op zijn plaats. De gedeputeerde en de betrokken ambtenaren hebben goed werk geleverd.

Tegelijkertijd zijn er ook kanttekeningen geplaatst die ruimte bieden tot verbetering:

- De feiten zullen aan het begin van het proces op orde moeten zijn of snel moeten komen.
- Bij de organisatie van het proces kan in het begin meer rekening gehouden worden met de eigenheid van de betrokken partijen (b.v. rol gemeenteraden of vertegenwoordiging strandpaviljoens).
- Daar past bij om ook met de Provinciale Staten vooraf goede kaders af te spreken over de controleerbaarheid van het proces, de betrokkenheid van alle partijen (zoals de burgers) en het karakter van de opbrengst (wat is de betekenis van de opbrengst).
- Tijdens het proces kan beter gecommuniceerd worden over de voortgang in het proces opdat het beter te volgen is, door mensen die niet direct aan tafel zitten.
- Over het karakter (juridische status) van de opbrengst moeten goede afspraken gemaakt worden aan het begin van het proces of op een in het proces af te spreken moment.

Het beeld over de kwaliteit van dit proces contrasteert voor vrijwel alle betrokkenen met andere processen die lopen waar de provincie maatschappelijke partners betreft. Doordat de provincie heeft laten zien dat zo'n proces, in dit geval, voordelen oplevert en de provincie zo'n proces aankan, wekt ze verwachtingen waar ze niet aan voldoet bij die andere processen. Het bestuur en de ambtelijke organisatie doen er goed aan te bekijken welke consequenties zij hieraan verbinden.

De zorgen die andere betrokkenen hadden over een mogelijke interventie van Provinciale Staten en de zorgen die vanuit Provinciale Staten zelf zijn geuit over het proces, maken het noodzakelijk te investeren vanuit Provinciale Staten, het college en de ambtelijke organisatie om goede spelregels te ontwikkelen voor dit type proces en het opgave gerichte werken. Dan gaat het onder meer om:

- Hoe en waarover worden welke type kaders⁴ (inhoud en proces) gewenst en afgesproken aan het begin van het proces (kaderstellende volksvertegenwoordigende rol);
- Hoe kan de staten het proces volgen en beoordelen of naar de afgesproken kaders wordt gehandeld (controleerende volksvertegenwoordigende rol).
- Welk type besluiten kan en zal provinciale staten nemen over de opbrengst.

⁴ Gedeelde inzichten en goede afspraken over de balans tussen de (indirecte) vertegenwoordigende parlementaire democratie en de directe maatwerkdemocratie versterken de positie van provinciale staten. Daarbij speelt ook de vraag of betrokkenen de middelen en mogelijkheden hebben te participeren in dit type proces en wat daar de consequenties van zijn.

BIJLAGE 1: VRAGENLIJST

We hebben niet geprobeerd een zeer gedetailleerd antwoord op elke vraag te krijgen, maar een beeld op hoofdlijnen te krijgen van de belangrijkste perspectieven die op de aanpak te onderscheiden zijn. De vragenlijst werd vooraf als volgt toe gezonden:

Onderzoeksvraag: wat kan de provincie Zeeland leren van het proces rondom de kustvisie voor volgende trajecten?

We sturen u deze vragenlijst vooraf toe opdat u zelf kunt bepalen welke vragen en antwoorden wat u betreft in het gesprek centraal zouden moeten staan.

OPENING

- Doel en insteek van onderzoek en dit interview.
- Vertrouwelijkheid: we maken graag gebruik van alles wat u ons vertelt, maar kunnen des gewenst, door u als zodanig te definiëren, uitspraken als vertrouwelijk behandelen.
- Wij maken puntsgewijs op hoofdlijnen verslag van dit interview, en verzoeken u om binnen 1 week op het concept verslag te reageren.

OMGANG MET MAATSCHAPPELIJKE DYNAMIEK

- In hoeverre sloot wat u betreft de definitie van het project aan op de maatschappelijke dynamiek zoals u die waarnam?

KWALITEIT GEDEFINIEERDE BESTUURLIJKE OPGAVEN

- Hoe ervaart u de samenhang tussen opgave van Provincie Zeeland en de opgaven van uw eigen organisatie? In hoeverre is er sprake van verbinding?
- Was de samenstelling van de groep spelers in lijn met de opgave? Wie miste u? Waren er partijen die wat u betreft niet in het proces hadden hoeven zitten?
- Wat was het beoogde resultaat van de opgave? In hoeverre acht u die behaald?

LEIDERSCHAP EN MENSEN

- In hoeverre was er tijdens het proces voldoende kwalitatief de juiste capaciteit beschikbaar bij u en de partners? En specifiek, bij Provincie Zeeland?
- Wie toonde leiderschap in het proces? Wat merkte u daarvan?
- In welke mate zijn de capaciteiten van uw organisatie optimaal benut in dit proces?

INZICHT EN OVERZICHT

- In hoeverre was er tijdens het proces inzicht en overzicht in wat er voor nodig was om de kustvisie te realiseren?

- Op welke manier faciliteerde Provincie Zeeland dit overzicht? (Specifiek: de staten; de portefeuillehouder; projectleider)?
- Was het schaalniveau en definitie van het vraagstuk waarop deze kustvisie werd gemaakt in overeenstemming met de aard van de opgave?

PROCESREGIE EN HANDELINGSREPERTOIRE

- Hoe tevreden bent u over de onderlinge samenwerking? (Specifiek: uzelf en uw organisatie, de staten; de portefeuillehouder; projectleider)?
- Hoe zou u de samenwerking karakteriseren? (bv. gelijkwaardige partners / provincie als regisseur, rest als spelers / orkestrator - orkest / dirigent - orkest / eigenaarschap bij provincie, de rest geeft input)
- Was er een moment in het proces dat het spannend werd (bv door verschil van inzicht, belang, betrokkenheid, etc.)? Hoe bent u daar mee omgegaan?
- Hoe tevreden was u met hoe Provincie Zeeland haar repertoire inzette? (bv regelgeving, financiële maatregelen, overleg, overredingskracht).

BEPERKINGEN EN RANDVOORWAARDEN

- Wat waren, vanuit uw perspectief de beperkingen en randvoorwaarden voor dit proces en hoe zijn deze gehanteerd?
- In hoeverre werd er voldoende rekening gehouden met de mogelijkheden en onmogelijkheden aan de kant van de partners?

PROCESKWALITEIT

- In hoeverre is de kustvisie een gezamenlijk product geworden?
- Hoe tevreden bent u over de voortgang gedurende het proces?
- Wat zijn belangrijke waarden voor jullie in een samenwerking? In hoeverre waren die voldoende geborgd? Waar, wanneer en hoe had het beter gekund in het proces?
- In hoeverre verliep het proces wat u betreft transparant?

AFSLUITING

- Zijn er bepaalde documenten die wij wat u betreft mee moeten nemen in de evaluatie?
- Zijn er nog andere zaken die u kwijt wil die niet aan de orde gekomen zijn?
- Zijn er voor u of uw organisatie nog bijzondere leerpunten?
- Wat zou u voor de toekomst nog mee willen geven?

BIJLAGE 2: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Organisatie	Naam	Functie
Gemeente Schouwen-Duiveland		wethouder
		beleidsmedewerker
Gemeente Noord-Beveland		wethouder
Gemeente Veere		wethouder
		beleidsmedewerker
Gemeente Vlissingen		wethouder
		beleidsmedewerker
Gemeente Sluis		wethouder
		beleidsmedewerker
Rijkswaterstaat		directeur
		beleidsmedewerker
Waterschap Scheldestromen		bestuurder
		afdelingshoofden
ZMf		Directeur a.i.
Staatsbosbeheer		directeur
		beleidsmedewerker
Het Zeeuws Landschap		directeur
		beleidsmedewerker
Natuurmonumenten		Rentmeester
Toeristisch Ondernemend Zeeland		voorzitter
Recron		regio bestuurslid
		regio bestuurslid
		regio bestuurslid
		regio voorzitter
		regiomanager
HISWA		bestuurslid
KHN		regiomanager
Provincie Zeeland – Bestuur		gedeputeerde
Provincie Zeeland – Ambtelijk		beleidsmedewerker
		beleidsmedewerker
		programmamanager
		beleidsmedewerker
Provincie Zeeland - Staten		Statenlid CU
		Statenlid CDA
		Statenlid SP
		Statenlid SGP
		Statenlid VVD

Organisatie

Naam

Functie

Provincie Zeeland – Griffie

Statenlid PvdA

Statenlid CU

Statengriffier

BIJLAGE 3: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Startnotitie proces dd. 15-03-2016
- Zeeuwse Kustvisie, Samen sterker voor de Zeeuwse kust dd. 26-6-2017
- Convenant Zeeuwse Kustvisie dd. 9 oktober 2017
- Notitie overgangsbeleid in relatie tot de Zeeuwse Kustvisie dd. 26-6-2017