

**EVALUATIE VERVOLGSTUDIE
ONDERDOORGANG N247 BROEK IN
WATERLAND
LEREN VAN CO-CREATIE**

Versie 3.0 / 11 januari 2023



VINU.
ruimtelijke realisten

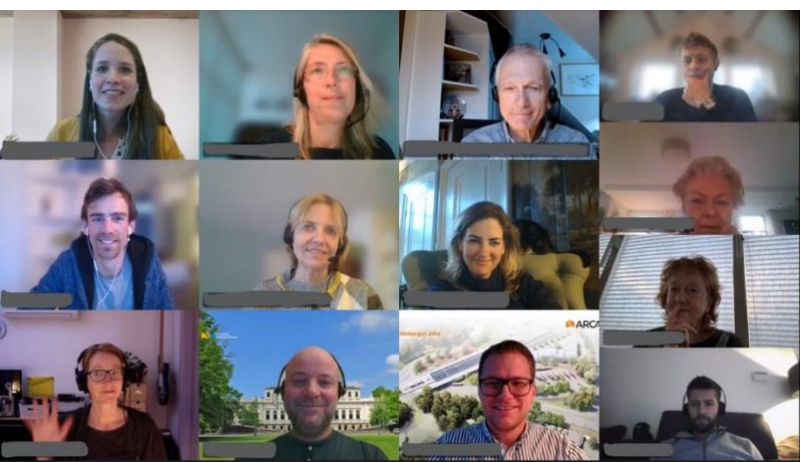
**EVALUATIE VERVOLGSTUDIE ONDERDOORGANG
N247 BROEK IN WATERLAND
LEREN VAN CO-CREATIE**

11 januari 2023

Versie: 3.0

COLOFON

Opdrachtgever	Provincie Noord-Holland Bram Derix
Dossiernummer	21006
Auteurs	Maarten van Oosterom, Joris Tensen
Interne controle	Maja Bosch



INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1. INLEIDING	6
1.1 Doel van de evaluatie.....	6
1.2 Aanpak evaluatie	8
1.3 Context en voorgeschiedenis.....	7
1.4 Leeswijzer.....	9
2. BEVINDINGEN CO-CREATIEPROCES STUDIEFASE ONDERDOORGANG N247	10
2.1 Aanpak.....	10
Bevindingen - Aanpak.....	11
Aanbevelingen - Aanpak.....	13
2.2 Organisatie co-creatie en communicatie	14
Bevindingen - Organisatie.....	15
Aanbevelingen - Organisatie	16
2.3 Samenwerking.....	17
Bevindingen – Samenwerking	17
Aanbevelingen – Samenwerking.....	18
2.4 Resultaat.....	19
Bevindingen - Resultaat.....	20
Aanbevelingen – Resultaat.....	21
Bijlage: Verslagen interviews.....	22

MANAGEMENTSAMENVATTING

Evaluatie co-creatie vervolgstudie onderdoorgang N247 Broek in Waterland

Sinds 2015 werken de provincie Noord-Holland en de Dorpsraad Broek in Waterland in co-creatie aan de toekomst van de N247 door het dorp Broek in Waterland, een belangrijke doorgaande provinciale weg die Broek in Waterland letterlijk in twee helften snijdt. Samen proberen de provincie en de Dorpsraad een antwoord te geven op de vraag: hoe kan een ontwerp van een onderdoorgang van de N247 bij Broek in Waterland zowel bijdragen aan de regionale bereikbaarheid als aan de leefbaarheid in het dorp Broek in Waterland?

Samenwerking in co-creatie bij een groot infrastructureel project als dit is uniek in Nederland. Er zijn weinig voorbeelden waarbij inwoners zo intensief en gelijkwaardig samenwerken met een provinciale overheid bij het zoeken naar een oplossing. De provincie en de Dorpsraad willen graag leren van dit proces, voor zowel toekomstige projectfasen van de N247 als andere projecten.

VINU heeft in opdracht van de provincie en de Dorpsraad een evaluatie uitgevoerd naar de co-creatie tijdens de vervolgstudie onderdoorgang N247. Het rapport beschrijft aan de hand van de Aanpak, de Organisatie en Communicatie, de Samenwerking en het Resultaat een groot aantal bevindingen en aanbevelingen. Een belangrijke bevinding is dat dankzij de co-creatie een resultaat is bereikt dat in een traditioneel planproces niet was bereikt.

De bevindingen en aanbevelingen worden in het rapport toegelicht en staan samengevat in onderstaand figuur.

Aanbevelingen co-creatie

01

Aanpak

1. Check of aanpak in co-creatie past en wenselijk is.
2. Organiseer voldoende middelen (tijd en geld) voor co-creatie en hou rekening met de grote (vrijwillige) tijdsinvestering van burgers.
3. Houd in aanpak rekening met het onverwachte en organiseer aanpassingsvermogen.



03

Samenwerking

7. Investeer in goede onderlinge verhoudingen en zorg voor vertrouwen en continuïteit in de samenwerking.
8. Investeer en organiseer betrokkenheid van het politiek bestuur bij co-creatie.
9. Vraag commitment op samenwerkingsafspraken en leg deze vast.
10. Durf snel in te grijpen als samenwerking niet goed gaat.



02

Organisatie en communicatie

4. Zorg voor continuïteit in deelnemers aan co-creatie.
5. Zorg voor gezagvolle, liefst onafhankelijke, procesleiding van co-creatieprocessen.
6. Investeer voortdurend in procesduidelijkheid.



04

Resultaat

11. Zorg voor een mate van flexibiliteit in het formuleren van een resultaat van co-creatie.
12. Investeer in hoge kwaliteit van visualisatie van ontwerpvarianten.



Checklist co-creatie



- Gezamenlijk onderkend probleem met verschillende, ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen?
 - Sterk lokaal (leefbaarheids)belang?
 - Grote lokale maatschappelijke betrokkenheid?
- Lokale trekkers die leiderschap tonen, partijen verbinden en namens grote groep kunnen spreken?
- Bereidheid om langdurig samen te investeren in planontwikkeling met (vrijwillige) tijdsinvestering?

1. INLEIDING

“Co-creation is being there, on equal ground for mutual benefit” (Maurice van Rooyen)

Al bijna zeven jaar werken de Provincie Noord-Holland (hierna: provincie) en de Dorpsraad Broek in Waterland (hierna: Dorpsraad) in co-creatie aan een complex vraagstuk: de toekomst van de N247 door het dorp Broek in Waterland. Deze provinciale weg snijdt het dorp letterlijk in twee helften. Tegelijkertijd is de N247 een belangrijke weg voor de bereikbaarheid van de regio Waterland. Hoe kan een nieuw ontwerp van de N247 zowel bijdragen aan de regionale bereikbaarheid als de leefbaarheid in het dorp Broek in Waterland verbeteren? Op deze vraag proberen de Dorpsraad en de provincie samen een antwoord te geven.

Samenwerking in co-creatie bij een groot infrastructureel project als dit is uniek in Nederland. Er zijn weinig voorbeelden waarbij een inwoners zo intensief en gelijkwaardig samenwerken met een provinciale overheid bij het zoeken naar een oplossing die recht doet aan alle belangen.

In 2021 en 2022 hebben de provincie en de Dorpsraad in co-creatie een verdiepende ontwerpstudie laten uitvoeren naar de maakbaarheid en haalbaarheid van een mogelijke onderdoorgang van de N247 in Broek in Waterland. Het doel van deze ontwerpstudie was om met deze nadere uitwerking tot een bestuurlijke keuze te komen over de gewenste inrichting van de N247 bij Broek in Waterland.

De provincie heeft VINU gevraagd om deze evaluatie uit te voeren en hierbij qua werkwijze aan te sluiten bij de evaluatie die VINU uitvoerde in een eerdere ontwerpfasen (2018). De drie belangrijkste lessen uit deze evaluatie zijn door de provincie en de Dorpsraad ter harte genomen in het bepalen van de aanpak van deze vervolgstudie, te weten:

1. Baken de opdracht goed af en schep met elkaar vooraf duidelijkheid over de kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten. Daarbinnen kunnen partijen met elkaar alle ruimte benutten voor het ontwerpend onderzoek.
2. Samenwerking is alleen mogelijk als sprake is van gelijkwaardigheid, openheid en vertrouwen tussen alle deelnemers.
3. *Joint fact finding*: het gezamenlijke onderzoek naar de feiten, waarbij partijen het eens zijn over de opgaven, de aanpak en de resultaten, legt de basis voor conclusies en draagvlak.

1.1 Doel van de evaluatie

De provincie wil, net als de vorige studiefase, het co-creatieproces (de samenwerking tussen de provincie en de Dorpsraad) voor de uitwerking evalueren. Inzichten uit deze evaluatie kunnen de samenwerking bij de verdere planuitwerking van de N247 verbeteren. Ook is het doel dat de bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport gebruikt worden bij andere projecten waar wordt overwogen in co-creatie samen te werken. Dit rapport biedt hier handvatten, lessen en aanbevelingen voor.

1.2 Context en voorgeschiedenis

Voorgeschiedenis

De N247 is een provinciale weg die de A10 (Amsterdam) en de A7 (Hoorn) met elkaar verbindt. De weg gaat dwars door het dorp Broek in Waterland en snijdt het dorp letterlijk in twee dorps helften. Toen de provincie in 2014 met een voorstel kwam voor een bovengrondse herinrichting van de N247, kwam de Dorpsraad Broek in Waterland in actie. De Dorpsraad zet zich sindsdien in voor een ‘waardige en robuuste’ oplossing voor de N247 door Broek in Waterland.

De Dorpsraad heeft in 2015 (door middel van *crowdfunding*) een eerste onderzoek naar een onderdoorgang laten uitvoeren door Witteveen en Bos. En sinds 2016 werken de Dorpsraad en de provincie in co-creatie samen aan het maken van een haalbaar en maakbaar plan voor de N247 in Broek in Waterland. In de eerste ontwerpstudie, die van 2016 tot en met 2018 liep, zijn verschillende varianten van een onderdoorgang verder uitgewerkt en met elkaar vergeleken.

In het coalitieakkoord van de provincie (2019-2022) is de onderdoorgang als inspanningsverplichting opgenomen. De Stuurgroep van Bereikbaarheid Waterland¹ heeft op 10 oktober 2019 besloten de vervolgstudie naar een onderdoorgang op te nemen in het programma van Bereikbaarheid Waterland. Om tot bestuurlijke besluitvorming te komen over een voorkeursvariant voor realisatie, dienden de bestaande ontwerpen meer in detail te worden onderzocht. Het ging met name om de technische inpasbaarheid en de financiën ervan. Deze ontwerpstudie startte - opnieuw in co-creatie tussen de provincie en de Dorpsraad - in maart 2021 en is het onderwerp van de voorliggende evaluatie.

Wat is co-creatie?

Co-creatie (of coproductie) is een term die wordt gebruikt wanneer wordt gesproken over (nieuwe) vormen van betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid of -projecten. Co-creatie is een vorm van samenwerking tussen overheid en burgers waaraan mensen deelnemen vanuit verschillende achtergronden met diverse talenten en in diverse rollen, waarbij wordt gezocht naar oplossingen voor complexe uitdagingen. In de bestuurskundige literatuur² wordt co-creatie vaak gedefinieerd als de op één-na-hoogste trede van de participatieladder.

¹ De stuurgroep Bereikbaar Waterland bestaat uit bestuurders van de provincie Noord-Holland, de Vervoerregio Amsterdam en de gemeenten Waterland, Purmerend, Edam-Volendam en Amsterdam.

² Zie bijvoorbeeld het boek: *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Auteurs: Edelenbosch, J en Monnikhof, R. 2001. Utrecht. Uitgeverij LEMMA BV.

Tabel 1 - participatieladder, naar Edelenbos en Monnikhof (2001).

Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van, en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijke apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
Informeren	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.

1.3 Aanpak evaluatie

In overleg met de provincie en de Dorpsraad heeft VINU gekozen voor een evaluatie-aanpak die bestaat uit een combinatie van interviews, speeddates en eigen waarnemingen.

Eigen waarnemingen

De aanpak bestond allereerst uit het bijwonen van 15 bijeenkomsten (ateliers, opdrachtgeversoverleggen, werkgroepvergaderingen en informatiebijeenkomsten) en het bestuderen van relevante documenten. Hierdoor heeft VINU de co-creatie als het ware ‘van binnenuit’ meegemaakt. De waarnemingen tijdens deze bijeenkomsten zijn verwerkt in deze evaluatie.

Interviews, speeddates en werksessie

Daarnaast heeft VINU met zes direct betrokkenen bij de co-creatie³ uitgebreid geïnterviewd en tijdens verschillende bijeenkomsten speeddates (korte gesprekken en interviews) gehouden met de betrokken ambtenaren, politici (bestuurders, Raads- en Statenleden), omwonenden en belanghebbenden (ondernemers, organisaties en gebruikers van de N247). De conceptbevindingen zijn vervolgens gedeeld en besproken met de zes meest direct betrokkenen tijdens een digitale werksessie op 14 december 2022. Tijdens deze werksessie zijn concept-bevindingen aangescherpt en geprioriteerd.

³ Geïnterviewd zijn: de Dorpsraad Broek in Waterland, de provincie Noord-Holland, de gemeente Waterland, leden van de werkgroep van de Dorpsraad, Arcadis, gemeente Edam Volendam.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de bevindingen van de evaluatie van de co-creatie tijdens de vervolgstudie onderdoorgang N247 die plaatsvond in 2021 en 2022. In het volgende hoofdstuk zijn de bevindingen en aanbevelingen omschreven aan de hand van vier thema's: de gekozen aanpak, organisatie en communicatie, de samenwerking en het resultaat. Steeds wordt begonnen met een korte beschrijving waarna bevindingen en aanbevelingen volgen.



2. BEVINDINGEN CO-CREATIEPROCES STUDIEFASE ONDERDOORGANG N247

2.1 Aanpak



Voor deze vervolgstudie is gekozen voor een aanpak in co-creatie tussen de provincie en de Dorpsraad. De vervolgstudie bouwt voort op een eerdere ontwerpstudie waar, ook in co-creatie tussen de provincie en de Dorpsraad, verschillende mogelijkheden van een onderdoorgang zijn onderzocht op schetsniveau.

Samenwerkingsafspraken

Eind 2016 hebben provincie en Dorpsraad het document '[Samenwerkingsafspraken co-creatie fase onderdoorgang Broek in Waterland \(N247\)](#)' vastgesteld. Dit document geldt onveranderd als basis voor de samenwerking tussen provincie en Dorpsraad in de huidige fase.

Studie gericht op maakbaarheid en haalbaarheid varianten

De aanpak was er bij de start op gericht om twee (eerder bepaalde) varianten van een onderdoorgang te onderzoeken op haalbaarheid en maakbaarheid. Hiervoor zouden technische ontwerpen van twee varianten van de onderdoorgang worden gemaakt, inclusief kostenramingen en een Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA). Bij de start van deze vervolgstudie was zicht op financiële dekking van het benodigde investeringsbedrag. De Stuurgroep Bereikbaarheid Waterland heeft in 2020 commitment gegeven op een investering van ongeveer €90 miljoen, op basis van de eerder uitgevoerde ontwerpstudie (en kostenraming).

Participatiedraaiboek

De belangrijkste afspraken over de aanpak van het planproces en de invulling van co-creatie in deze fase zijn opgenomen in het '[Participatiedraaiboek](#)', gezamenlijk vastgesteld door de provincie, Dorpsraad en Arcadis (het ingenieursbureau dat betrokken was bij deze studiefase). Het draaiboek beschrijft de opzet en inrichting van het participatieproces voor de vervolgstudie. De Dorpsraad trad, samen met de provincie, op als mede-opdrachtgever aan Arcadis. De Dorpsraad gaat expliciet niet over advisering richting het bestuur en de financiën.

Naast co-creatie ook participatie

De inhoudelijke samenwerking met de omgeving, de participatie, verliep via openbare bijeenkomsten en vond plaats op het participatieniveau 'raadplegen' en 'adviseren'. In de eerste maanden werden door Arcadis verschillende bijeenkomsten (ateliers) georganiseerd om 'klanteisen' op te halen bij stakeholders. De sessies werden onderverdeeld in twee thema's: eindsituatie (ontwerp) en de bouwfase. Vanwege Covid-19

werden de eerste bijeenkomsten digitaal georganiseerd. Vanaf het voorjaar van 2022 vonden alle bijeenkomsten weer fysiek plaats.

Extra variant toegevoegd aan vervolgstudie

In december 2021 vond, op initiatief van de Dorpsraad, een belangrijk ontwerpatelier plaats. (dit gebeurde online vanwege de toen geldende COVID afspraken. Tijdens dit atelier werd een eerste visualisatie gedeeld door Arcadis over de grote impact op de leefbaarheid van de beide te onderzoeken varianten van een onderdoorgang voor het noordelijk deel van Broek in Waterland. Hier is de minste fysieke ruimte aanwezig om een onderdoorgang in te passen.

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van dit atelier, maar ook door de sterk gestegen realisatiekosten (waardoor er geen zicht meer was op voldoende geld voor de benodigde investering), hebben Gedeputeerde Staten, op advies van de Stuurgroep Bereikbaar Waterland, op 7 juni 2022 het besluit genomen de vervolgstudie gewijzigd af te ronden en één van de twee door een groep direct omwonenden van het noordelijk deel van de N247 aangedragen subvarianten (de verlengde onderdoorgang) mee te nemen als volwaardige variant in de rest van de studie.⁴

Bevindingen - Aanpak

1. **Opgave N247 leent zich voor co-creatie.** De opgave van de N247 in Broek in Waterland leent zich uitstekend voor een aanpak waarbij lokale partijen, zoals in dit geval de Dorpsraad, vanaf het begin nauw betrokken zijn bij de planvorming en -uitwerking van ontwerpstudies, zoals co-creatie. De opgave leent zich goed door de complexe uitdaging om de belangen van een regionale bereikbaarheidsopgave te verbinden met het lokale leefbaarheidsbelang. Door te kiezen voor een aanpak in co-creatie, komen lokale belangen eerder aan het licht en kan ervaringskennis beter worden benut. Dit zorgt voor meer uitwisseling, en er ontstaat ruimte voor nieuwe oplossingen. Burgers zitten namelijk al bij de planvorming aan tafel, en niet pas als er reeds varianten liggen. Het voorliggende resultaat was in een traditioneel georganiseerd planproces niet bereikt.
2. **Ruimte gegeven aan nieuwe oplossingsrichtingen.** Als kansrijke nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan in een co-creatieproces is het belangrijk om in het proces ruimte te bieden om deze te onderzoeken (adaptief vermogen). Dat Gedeputeerde Staten, op advies van de Stuurgroep Bereikbaar Waterland, deze ruimte heeft geboden is een belangrijke succesfactor van de aanpak van dit co-creatieproces. De rol van het bestuurlijk opdrachtgeverschap (als kwaliteitsbewaker van het proces) is in dit co-creatieproces erg belangrijk geweest.
3. **Werken in co-creatie betekent vooraf extra investeren in tijd en geld.** Co-creatie betekent per definitie dat meer tijd en geld benodigd is vanwege de zorgvuldigheid van het planproces. Daarnaast betekent co-creatie altijd een zekere mate van onzekerheid over het procesverloop. Ook in dit geval heeft het proces (mede veroorzaakt door covid-19) flink langer (1 jaar langer) geduurd dan vooraf beoogd en zijn de studiekosten fors hoger uitgevallen (twee keer zo hoog) dan vooraf begroot. Deze hogere investering kan zich later meer dan terugverdienen als het op deze manier lukt een oplossing voor een complexe opgave te bereiken die leidt tot een beter beheersbaar project.

⁴ De andere variant die werd aangedragen door inwoners (de variant "klaverblad") voldeed niet aan de eisen en randvoorwaarden van het programma Bereikbaarheid Waterland.

4. **Eerder nieuwe oplossingsrichtingen dankzij co-creatie.** De grote meerwaarde is dat vanuit een co-creatieproces door de openheid van het planproces eerder nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan. Dat is ook gebeurd tijdens dit planproces toen in december 2021 als subvariant een verlengde onderdoorgang is ingebracht door een aantal direct omwonenden van de N247.
5. **Het gebruik van de term co-creatie wekt verwachtingen.** Co-creatie vraagt daarom om zeer duidelijke en zorgvuldige procescommunicatie en verwachtingsmanagement over de invulling van het planproces en de ruimte die er is om mee te praten. In deze ontwerpfase lag de focus op de technische uitwerking van twee varianten. Dit had te maken met de lange looptijd van dit project (vanaf 2014) en het opsplitsen van het ontwerpproces in verschillende fases met besluitvorming daartussen. Uit de interviews en gevoerde gesprekken bleek dat bij veel (direct en indirect) betrokkenen het proces onvoldoende duidelijk was en er behoefte was aan een meer 'open gesprek'.
6. **Mede-opdrachtgeverschap als invulling van co-creatie.** Bij de N247 is de keuze gemaakt om de co-creatie vorm te geven tussen slechts twee partijen (de provincie en de Dorpsraad) in de vorm van mede-opdrachtgeverschap. De inbreng en betrokkenheid van andere betrokkenen (belanghebbenden, ondernemers⁵, gebruikers van de N247) kreeg vorm via een meer regulier participatieproces en omgevingsmanagement door Arcadis. De provincie betrok overige projectpartners (betrokken gemeenten⁶ en de Vervoerregio Amsterdam) via een ambtelijke projectgroep. Andere externe belanghebbenden, zoals ondernemers en bewoners uit de regio, namen meer op afstand deel aan de vervolgstudie via de ateliers en inloopbijeenkomsten.
7. **Co-creatie biedt op voorhand geen garanties op draagvlak voor een resultaat of een voorkeursvariant.** Zeker als co-creatie betrekking heeft op een verdiepende, technische ontwerpstudie van een beperkt aantal varianten waarbij grote leefbaarheidsissues spelen. Een goed en zorgvuldig doorlopen planproces kan wel bijdragen aan gezamenlijke kennisontwikkeling (*joint fact finding*), inzicht in en begrip voor de studieresultaten, de gemaakte ontwerp-afwegingen en de verschillende belangen en standpunten.
8. **Forse tijdsinvestering voor vrijwilligers.** Co-creatie in de vorm van mede-opdrachtgeverschap betekende voor de vrijwilligers van de Dorpsraad een forse tijdsinvestering (zowel overdag als in de avonduren) om deel nemen aan een groot aantal ontwerp- en beleidsoverleggen met inhoudelijke experts over veel gedetailleerde technische informatie.
9. **Ingewikkelde combinatie van rollen voor de Dorpsraad.** Aan de ene kant functioneerde de Dorpsraad als mede-opdrachtgever en was hiermee medeverantwoordelijk voor het proces en het resultaat. Aan de andere kant zag de Dorpsraad het als haar taak om in het proces te zorgen voor vertegenwoordiging en inbreng van de verschillende belangen uit het dorp. Het viel op dat een groep inwoners in Broek in Waterland deze twee rollen van elkaar konden onderscheiden. Deze combinatie van rollen is niet bezwaarlijk maar is wel iets om rekening met te houden en goed bewust van te zijn.

⁵ De Gedeputeerde heeft dit zo afgesproken met betrokken ondernemersverenigingen tijdens een gesprek aan het begin van de vervolgstudie. Ondernemers hadden geen interesse actief aan de co-creatie deel te nemen.

⁶ Betrokken gemeenten: Edam-Volendam, Waterland, Amsterdam, Purmerend.

Aanbevelingen - Aanpak

Voor toekomstige projectfasen N247 en voor andere projecten en opgaven waar wordt overwogen een planproces in co-creatie te organiseren volgen uit de bevindingen de volgende aanbevelingen voor de te kiezen aanpak.

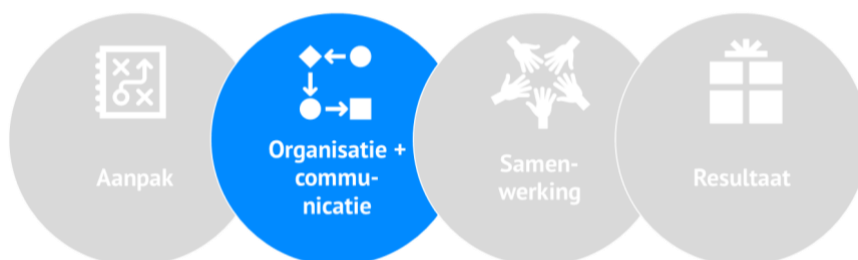
Aanbeveling 1: check of aanpak in co-creatie past en wenselijk is. Past een aanpak in co-creatie bij uw project? Op basis van de bevindingen in de evaluatie van co-creatie in dit project is onderstaande checklist opgesteld. Hoe meer vragen positief beantwoord, hoe beter een aanpak in co-creatie past:

- a. Is er een gezamenlijk onderkend probleem waar verschillende, ogenschijnlijk tegenstrijdige (bijvoorbeeld regionale en lokale) belangen verbonden moeten worden?
- b. Is er een sterk lokaal (leefbaarheids)belang in het geding?
- c. Is er veel lokale maatschappelijke betrokkenheid?
- d. Zijn er lokale trekkers die leiderschap tonen, partijen verbinden en namens een grote groep mensen kunnen spreken?
- e. Is er bereidheid om langdurig met elkaar te investeren in planontwikkeling, met een flinke (vrijwillige) tijdsinvestering?

Aanbeveling 2: Organiseer voldoende middelen (tijd en geld) voor co-creatie. Als u kiest voor een aanpak in co-creatie, reserveer ruim de tijd en budget voor een zorgvuldig proces. Begroot voldoende middelen voor onverwachte wendingen en goede faciliteiten. Houd rekening met de gevraagde grote tijdsinvestering van burgers, die dit in hun vrije tijd doen.

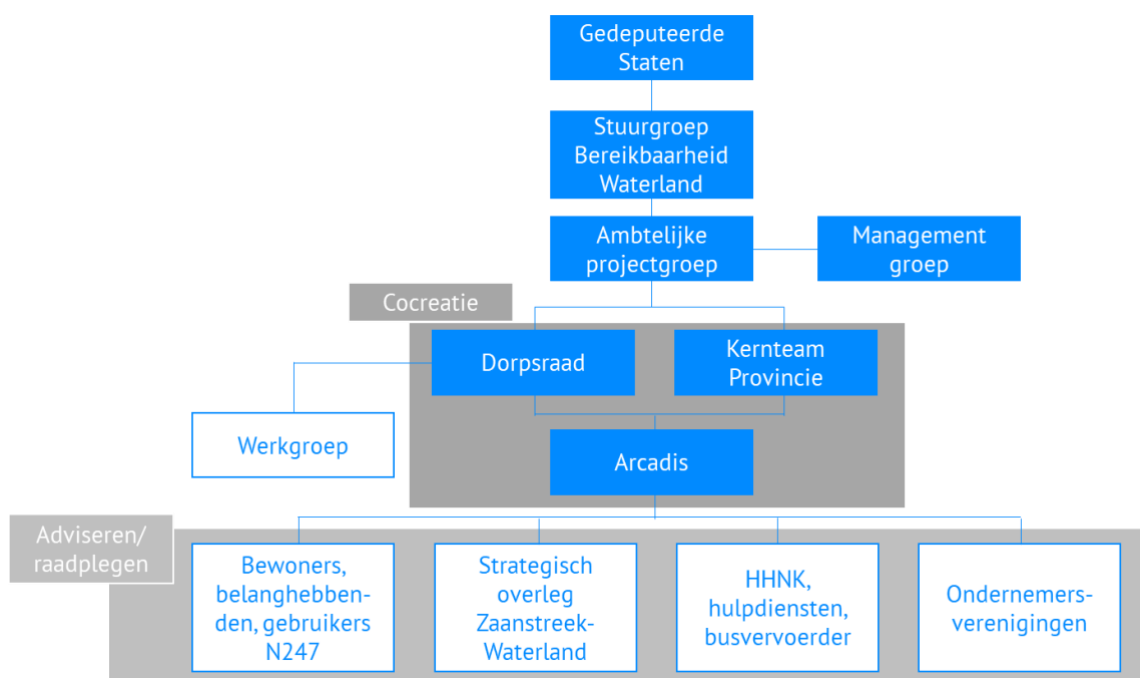
Aanbeveling 3: Houd in aanpak rekening met het onverwachte en organiseer aanpassingsvermogen. Zorg in de procesaanpak voor ruimte om te kunnen anticiperen op onverwachte wendingen, nieuwe inzichten en voortschrijdend inzicht.

2.2 Organisatie co-creatie en communicatie



De organisatiestructuur van deze studiefase staat uitgebreid beschreven in het [participatiedraaiboek](#). Zie kortheidshalve onderstaand organogram van Arcadis.

Figuur 1 - organogram co-creatie N247, uit participatiedraaiboek, Arcadis.



De belangrijkste overleggen vanuit het perspectief van de co-creatie waren het opdrachtgeversoverleg, de ontwerp- en bouwateliers en de werkgroep van betrokken inwoners uit Broek in Waterland, die door de Dorpsraad was ingesteld:

- Opdrachtgeversoverleg. Het opdrachtgeversoverleg was ingesteld als een tweewekelijks overleg tussen de provincie, de Dorpsraad en Arcadis. In dit overleg bespraken zij de voortgang van de studie en maakten zij afspraken over de planning en aanpak. Dit overleg vormde volgens het participatiedraaiboek 'het hart van het co-creatieproces'. Vanaf herfst 2022 heeft dit overleg niet meer plaatsgevonden, en vonden de contacten veelal bilateraal plaats vanuit de provincie.

- Ateliers (eind- en bouwfase). Tijdens de ateliers presenteerde Arcadis de voortgang van de ontwerpstudie aan betrokkenen, zoals de werkgroep van de Dorpsraad, dorpsbewoners, ondernemers, belangengroeperingen (Rover, fietsersbond, watersport, historische vereniging) en overige stakeholders die direct te maken hebben met de eindsituatie (zoals de diverse gebruikers). Het participatieniveau van deze ateliers was adviseren en raadplegen. Er werden twee type ateliers georganiseerd. Tijdens ateliers “eindfase” werd de voortgang van de ontwerpen besproken. Het atelier “bouwfase” ging specifiek in op de periode van aanleg en de impact voor het dorp Broek in Waterland.
- Werkgroep Dorpsraad. De werkgroep van de Dorpsraad bestaat uit actief betrokken inwoners uit Broek in Waterland. Meestal schoof de projectleider van de provincie aan om toelichting te geven en vragen te beantwoorden.

Voor het delen van informatie, (tussentijdse) onderzoeksresultaten en bevindingen werd gebruik gemaakt meerdere communicatiekanalen:

- Websites en nieuwsbrieven: projectpagina provincie, website co-creatie (PLEIO) en website Dorpsraad
 - o Projectpagina provincie: info over Bereikbaarheid Waterland in het algemeen, voor de informatie over de vervolgstudie werd verwezen naar de PLEIO website.
 - o Ter ondersteuning van het co-creatieproces was een aparte website gemaakt ([platform PLEIO](#)) die werd gebruikt als ‘levend projectarchief’ waarop betrokkenen alle stukken en achtergrondinformatie konden vinden. Conceptstukken waren afgeschermd zichtbaar voor direct betrokkenen (leden project- en werkgroep), definitieve stukken zijn openbaar toegankelijk. Vanuit deze website werden ook nieuwsbrieven (voortgangsberichten) en uitnodigingen verstuurd aan alle betrokkenen (die zich hierop hadden geregistreerd).
 - o Website van de Dorpsraad. Hierop deelt de Dorpsraad updates en nieuwsberichten over de voortgang van de vervolgstudie.
- Informatieavonden. Tijdens de studiefase zijn twee openbare informatiebijeenkomsten georganiseerd. De eerste vond plaats op 13 oktober 2021 en stond in het teken van de uitkomst van uitgevoerde onderzoeken en de opgehaalde Klanteisen (KES systematiek). De tweede bijeenkomst vond plaats op 30 november 2022 en stond in het teken van de presentatie van de eindresultaten.

Bevindingen – Organisatie

1. **Continuïteit nodig voor het goede gesprek.** Werken in co-creatie betekent dat je met elkaar (Dorpsraad, provincie en Arcadis) een samenwerkingsproces ingaat. Dan is continuïteit in de samenwerking qua samenstelling van deelnemers aan (ontwerp)ateliers van belang om de diepte in te kunnen gaan. In de eerste helft van het planproces verliep dit goed. Vanaf december 2021 zijn veel nieuwe mensen gaan deelnemen aan de ateliers.⁷ Dit betrof met name inwoners van Broek in Waterland die nabij de mogelijke toekomstige onderdoorgang van de N247 wonen. Hierdoor verloren deze ateliers hun oorspronkelijke opzet en kregen deze sessies meer de opzet van een informatiebijeenkomst als een atelier.
2. **Speciale website was een grote verbetering.** Door [PLEIO](#) ontstond duidelijkheid over documenten en versiebeheer. Via deze website worden alle documenten, agenda's en verslagen gedeeld, door zowel

⁷ Iedere inwoner kon lid worden van de werkgroep als die akkoord ging met de samenwerkingsafspraken tussen provincie en Dorpsraad.

provincie als de Dorpsraad. Wel viel op dat de site niet altijd goed bijgehouden werd, of dat er lang niets te melden was. Ook was de vindbaarheid van de site niet voor elke gebruiker even goed. Dit leidde bij (een deel van de) betrokkenen tot onduidelijkheid over het proces.

3. **Onduidelijke rolinvulling procesleiding co-creatie.** Co-creatie vraagt duidelijke procesleiding die zorg voor helderheid van het proces, nakoming van afspraken en als aanspreekpunt voor betrokkenen. In de organisatie-opzet ontbrak de invulling van een onafhankelijk procesleider die optrad als aanspreekpunt voor de aanpak en verantwoordelijk was voor de proces-kwaliteit van de co-creatie. Deze rol werd afwisselend opgepakt door Arcadis, de provincie en, in mindere mate, de Dorpsraad.
4. **Beperkte meerwaarde eerste informatiebijeenkomst.** Tijdens de eerste bijeenkomst werden de resultaten van de technische studies en de opgehaalde klanteisen gepresenteerd. De opkomst was beperkt en het detailniveau van de informatie voor aanwezigen te hoog. In deze fase had een ander manier van informeren beter gepast. Een voortgangsbericht met informatieve video was hier wellicht voldoende geweest.
5. **Opdrachtgeversoverleg functioneerde niet zoals beoogd.** Het opdrachtgeversoverleg (als 'hart van de co-creatie') tussen provincie, Dorpsraad en Arcadis had geen duidelijke structuur (voorzitterschap, agenda en verslaglegging ontbrak). Afstemming vond hierdoor veelal buiten dit overleg plaats tussen de provincie en Dorpsraad enerzijds, en de provincie en Arcadis anderzijds.

Aanbevelingen - Organisatie

Voor toekomstige projectfasen N247 en voor andere projecten en opgaven waar wordt overwogen een planproces in co-creatie te organiseren volgen uit de bevindingen de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 4: Zorg voor continuïteit in deelnemers aan co-creatie. Zowel aan de kant van de overheid (projectleiding, andere experts) als aan de kant van andere deelnemende organisaties is een co-creatieproces gebaat bij continuïteit in bemensing. Maak hier afspraken over.

Aanbeveling 5: Zorg voor gezagvolle, liefst onafhankelijke, procesleiding van processen in co-creatie. Co-creatie is gebaat bij duidelijke, liefst onafhankelijke, procesleiding die functioneert als centraal aanspreekpunt en zorgt voor duidelijkheid en zorgvuldigheid in het proces en bewaking van de aanpak.

Aanbeveling 6: Investeer voortdurend in procesduidelijkheid. Zorg voor duidelijke communicatie over de aanpak, de manier van samenwerken, uitgangspunten en samenwerkingsafspraken. Communiceer hierover, niet alleen aan het begin maar ook tijdens het proces. Maak bijvoorbeeld een website voor alle relevante informatie (projectarchief) en processtappen. Investeer in goed beeldmateriaal (video, *infographic*) en start iedere presentatie met een kernboodschap over de co-creatie.

2.3 Samenwerking



Co-creatie is een vorm van samenwerking, waarbij de deelnemers aan de co-creatie (in dit geval de provincie en de Dorpsraad als mede-opdrachtgever aan Arcadis) samen invloed uitoefenen op het proces en het resultaat van dit proces. Voor een succesvolle samenwerking in co-creatie zijn gelijkwaardigheid van de deelnemers, openheid en vertrouwen van groot belang. In de beschrijving van de bevindingen over de samenwerking staat de samenwerking tussen de provincie, Dorpsraad en Arcadis centraal.

Bevindingen – Samenwerking

1. **Groot vertrouwen tussen provincie en Dorpsraad.** De samenwerking tussen de provincie en het bestuur van de Dorpsraad is tijdens de gehele studiefase erg goed geweest. Er was sprake van groot onderling vertrouwen en openheid in communicatie. Als belangrijke succesfactor van deze goede samenwerking noemen zowel de provincie als de Dorpsraad de jarenlange en continue betrokkenheid en inzet van de projectleider van de provincie en bestuursleden van de Dorpsraad.
2. **Gedeputeerde was aanwezig en aanspreekbaar, gemeenteraadsleden en Provinciale Staten weinig zichtbaar.** De verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie, Jeroen Olthof, was zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar voor iedereen op verschillende belangrijke momenten (ateliers, inloopavonden) tijdens de vervolgstudie. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het doorlopen van deze ontwerpstudie. Dit geldt in het bijzonder voor zijn optreden tijdens het atelier van 6 juli 2022 waar eerste ontwerpresultaten en bevindingen werden besproken. Hij zorgde, met een duidelijke boodschap over de politiek bestuurlijke context en dilemma's, voor groeiend vertrouwen in het co-creatieproces. Ook zijn prominente aanwezigheid tijdens de laatste inloopbijeenkomst werd op prijs gesteld. Gemeenteraadsleden en Statenleden lieten zich nauwelijks zien tijdens het co-creatie proces.
3. **Samenwerking Dorpsraad en provincie goed zichtbaar tijdens de ateliers en informatieavonden.** De co-creatie tussen de provincie en de Dorpsraad was tijdens bijeenkomsten op verschillende manieren goed zichtbaar gemaakt. Zo heetten de vrijwilligers van de Dorpsraad alle bezoekers persoonlijk welkom en gaven ze tekst en uitleg over het proces en de onderzoeksresultaten aan geïnteresseerden.
4. **Bijzondere samenwerking kwam niet altijd goed naar voren.** In de uitstraling van het project en in de communicatie over het project kwam de bijzondere samenwerking tussen Dorpsraad en provincie beperkt naar voren. Hier overheerste, ondanks gebruik van alle logo's, de uitstraling van de provincie als afzender. Tijdens de plenaire presentaties namen de provincie of Arcadis de gespreksleiding voor hun rekening en was de Dorpsraad minder zichtbaar.
5. **Samenwerkingsafspraken zorgden voor houvast.** De schriftelijke [samenwerkingsafspraken](#) tussen de provincie en Dorpsraad werkten goed. Ze zorgden voor houvast en bevestigden het onderlinge vertrouwen.

6. **Deels ontbrekend vertrouwen in borging lokaal belang in het co-creatieproces.** De samenwerking tussen het bestuur van de Dorpsraad en een deel van de inwoners van Broek in Waterland verliep op verschillende momenten stroef tijdens de vervolgstudie. Bij een groep inwoners leven grote zorgen over de impact van de oorspronkelijke twee varianten van de onderdoorgang op de leefbaarheid van hun woonomgeving. Bij deze groep ontbrak het vertrouwen dat hun belangen via de Dorpsraad goed een plek kregen in het co-creatieproces. Zij kozen voor eigen manieren om gehoord te worden (bijvoorbeeld door middel van petitie, pers en handtekeningenacties). Een deel van deze groep raakte pas later betrokken, en kende daarmee de voorgeschiedenis van het project niet goed. Ook viel het op dat deze groep, ondanks verschillende uitnodigingen hiertoe vanuit de Dorpsraad, niet actief aan de co-creatie deelnam.
7. **Wijziging samenstelling projectteam verbeterde onderlinge samenwerking.** De samenwerking tussen de provincie en de Dorpsraad (als opdrachtgevers) met Arcadis (als opdrachtnemer) verliep in het begin niet optimaal. Hier is door Arcadis snel en adequaat op gehandeld door de samenstelling van het projectteam te wijzigen. Vanaf dat moment beoordelen partijen hun onderlinge samenwerking als positief en constructief.
8. **Covid hinderde het goede gesprek.** Door covid vonden sommige bijeenkomsten noodgedwongen digitaal plaats. Tijdens die bijeenkomsten bleek het bijzonder lastig om tot een goed gesprek te komen en tot uitwisseling van ideeën en standpunten. Zodra de bijeenkomsten weer fysiek konden plaatsvinden, lukte het veel beter om in gesprek te gaan over de zorgen en nam het vertrouwen in het proces toe.

Aanbevelingen – Samenwerking

Voor toekomstige projectfasen N247 en voor andere projecten en opgaven waar wordt overwogen een planproces in co-creatie te organiseren volgen uit de bevindingen de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 7: Investeer in goede onderlinge verhoudingen en zorg voor vertrouwen en continuïteit in de samenwerking. Doe informele dingen met elkaar, verdiep je in elkaars drijfveren en motivatie. Dit creëert begrip en onderling vertrouwen.

Aanbeveling 8: Investeer en organiseer betrokkenheid van het politiek bestuur bij co-creatie. De politiek bepaalt het speelveld van de co-creatie. Denk daarom goed na hoe ook de politiek (dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging) een rol heeft in de co-creatie. Ga in gesprek en maak (bindende) afspraken over hoe zij betrokken willen en kunnen zijn.

Aanbeveling 9: Vraag commitment op samenwerkingsafspraken en leg deze vast. Formuleer met elkaar samenwerkingsafspraken, leg deze vast, en vraag deelnemers zich hieraan te committeren. Dit geeft houvast en wederzijds duidelijkheid. Voor mensen die geen vertrouwen hebben in het proces geldt dat zij andere middelen kunnen gebruiken om hun standpunten naar voren te brengen (inspraakprocedures, etc.).

Aanbeveling 10: Durf snel in te grijpen als samenwerking niet goed gaat. Als samenwerking niet goed gaat, bijvoorbeeld door botsende persoonlijkheden of door een verschil van inzicht, grijp snel door de samenstelling te veranderen.

2.4 Resultaat



De provincie beoogde met deze vervolgstudie om, na afloop van deze projectfase een volgende stap in het project te kunnen zetten en de realisatie van een onderdoorgang in Broek in Waterland verder voor te bereiden. De vervolgstudie Onderdoorgang Broek in Waterland startte daarom met het doel tot een bestuurlijke keuze te komen over de gewenste inrichting van de N247 bij Broek in Waterland. Hiervoor zouden twee varianten van een onderdoorgang worden uitgewerkt om de haalbaarheid en de maakbaarheid te kunnen bepalen. Naast ontwerpen zouden ook kostenramingen en uitvoeringsplanningen worden gemaakt. Tot slot zouden deze varianten in een MKBA met elkaar worden vergeleken.

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland heeft medio 2022, op advies van de Stuurgroep Bereikbaar Waterland, besloten de opdracht van de vervolgstudie te wijzigen. De vervolgstudie heeft hiermee een gewijzigd eindresultaat opgeleverd dan vooraf beoogd.

De volgende twee ontwikkelingen hebben dit gewijzigde besluit veroorzaakt:

1. Eind 2021 ontstond het inzicht over de grote impact van de twee voorliggende varianten op de leefbaarheid voor het noordelijk deel van Broek in Waterland. Uit eerste ontwerptekeningen van Arcadis werd duidelijk dat op deze plek de minste fysieke ruimte beschikbaar bleek om een onderdoorgang in te passen. Daardoor zou de leefbaarheid verslechteren. Vanuit inwoners uit Broek in Waterland zijn naar aanleiding van dit inzicht twee alternatieve varianten ingebracht in een speciaal daarvoor ingericht atelier. Eén van deze varianten - een verlengde onderdoorgang aan de noordkant van het dorp - is volgens de eisen en randvoorwaarden van de provincie beoordeeld als praktisch uitvoerbaar. De tweede subvariant, een klaverblad in de Broekermeer, bleek al snel niet haalbaar. Naar aanleiding van dit inzicht is een derde ontwerpvariant als resultaat van de vervolgstudie toegevoegd: een subvariant van een verlengde onderdoorgang.
2. Daarnaast werd uit de geactualiseerde kostenramingen duidelijk dat de realisatiekosten van de varianten fors hoger uitvallen dan eerdere ramingen. Hierdoor is het zicht op financiering van een onderdoorgang uit beeld geraakt. De (financiële) haalbaarheid van het project kwam hiermee onder druk te staan. Hierdoor was het niet mogelijk om als resultaat van deze vervolgstudie de financiering concreet uit te werken.

In plaats van twee heeft de vervolgstudie daarom uiteindelijk drie ontwerpvarianten⁸ opgeleverd die, samen met de eerder gemaakte bovengrondse variant⁹, gelijkwaardig zijn uitgewerkt en gevisualiseerd (in door Arcadis op een indrukwekkende wijze gemodelleerd bewegend 3D-model). Voor deze varianten zijn financiële ramingen en een MKBA opgesteld. Vanuit het co-creatieproces spreken de partijen, naast de feitelijke vergelijking, geen advies of voorkeur uit voor één van deze varianten. Het is aan het provinciebestuur om op basis van dit feitelijke resultaat een besluit te nemen over het vervolg. Naar verwachting neemt het provinciebestuur dit besluit na de verkiezingen van Provinciale Staten in 2023.

De Dorpsraad heeft als onderdeel van het resultaat [een memo](#) opgesteld waarin zij hun wens en voorkeur uitspreken voor de subvariant van een verlengde onderdoorgang. Dorpsraad en provincie hebben afgesproken dat deze memo als bijlage van het resultaat onderdeel uit zal maken van de besluitvormingsdocumenten voor de provincie. De Dorpsraad krijgt ook de gelegenheid de memo te overhandigen en toe te lichten aan de Stuurgroep Bereikbaar Waterland.

Bevindingen - Resultaat

1. **Afwijkend studieresultaat als beoogd bij aanvang.** De ontwerpstudie heeft een ander resultaat opgeleverd dan bij aanvang beoogd. Achteraf gezien is het beoogde resultaat van deze studiefase bij aanvang te specifiek gedefinieerd met het technisch uitwerken van slechts twee ontwerpvarianten. Dit terwijl over de technische complexiteit en de effecten op de leefbaarheid pas tijdens de ontwerpstudie een gezamenlijk beeld is ontstaan. Binnen de oorspronkelijke scope was er geen ruimte om hier in het resultaat rekening mee te houden.
2. **Joint fact finding gelukt.** Het resultaat van deze ontwerpstudie heeft duidelijkheid opgeleverd over de inhoudelijke uitwerking en de effecten van de verschillende varianten. Er is begrip voor de onderzoeksresultaten en het ontwerpresultaat. Hierdoor is er ruimte ontstaan om het gesprek te voeren over de effecten, voor- en nadelen en voorkeuren van de varianten in plaats van over de kwaliteit van de uitwerking. Over de feiten is overeenstemming bereikt.
3. **3D-visualisaties cruciaal voor begrip en draagvlak voor studieresultaat.** [De 3D-visualisaties](#) hielpen goed bij het verduidelijken van de verschillen tussen varianten. In de communicatie over de uitkomst van de studie heeft deze vorm van presenteren een grote meerwaarde boven de eerder gepresenteerde 2D-ontwerptekeningen. Deze presentatievorm heeft in belangrijke mate bijgedragen aan begrip en het draagvlak dat er is voor de resultaten van deze vervolgstudie.
4. **Deel inwoners Broek in Waterland heeft kritiek op resultaat studiefase.** Een deel van de betrokken inwoners uit Broek in Waterland heeft kritiek op het resultaat van de vervolgstudie. Dit betreft met name de groep inwoners die vlak bij de N247 woont en later bij het proces betrokken is geraakt. Deze groep heeft geen begrip voor het besluit van Gedeputeerde Staten om, ondanks de opgedane inzichten over de negatieve effecten ervan op de leefbaarheid in het dorp, de twee oorspronkelijke varianten nog wel uit te werken tot een ontwerpresultaat, ondanks het opgedane inzicht over de negatieve effecten

⁸ Een actualisatie van de bovengrondse variant; een variant van een onderdoorgang met een rijstrook en vluchtstrook per rijrichting (80km/u); een variant van een onderdoorgang met een rijstrook en busstrook per rijrichting (80km/u) en een subvariant waarin de onderdoorgang wordt verlengd aan de noordkant.

⁹ De bovengrondse variant is niet in co-creatie tot stand gekomen.

van deze varianten op hun leefomgeving. Zij maken zich grote zorgen dat deze varianten nog steeds 'op tafel liggen'. Ook ontbreekt bij deze groep het vertrouwen in de gelijkwaardige uitwerking van de subvariant van een verlengende onderdoorgang. Tot slot had een deel van deze groep ook al graag in deze fase in co-creatie een ontwerp gemaakt voor het maaiveld boven op een eventuele onderdoorgang. Dit viel echter buiten de scope van deze studie.

Aanbevelingen – Resultaat

Voor toekomstige projectfases N247 en voor andere projecten en opgaven waar wordt overwogen een planproces in co-creatie te organiseren volgen uit de bevindingen de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 11: Zorg voor een mate van flexibiliteit in het formuleren van een resultaat van co-creatie. Het resultaat van een proces in co-creatie is voor een deel onvoorspelbaar. Zorg in je aanpak voor een mate van flexibiliteit in je beoogd resultaat. Met een duidelijk gezamenlijk doel en met strakke procesleiding is dit goed te organiseren.

Aanbeveling 12: Investeer in hoge kwaliteit van visualisatie van ontwerpvarianten. Het doorgronden van technische tekeningen en rapporten is voor veel mensen een flinke uitdaging. Investeer daarom, als je wil werken in co-creatie in hoge kwaliteit van visualisatie, liefst in 3D. Dit helpt bij het verkrijgen van een gezamenlijk beeld over de feiten (*joint fact finding*).

VINU.

VINU.
Herengracht 20
2312 LD Leiden

T 071 - 36 489 68
I www.vinu.nl
E info@vinu.nl