

Startanalyse Governance “Ruimte voor de Vecht”

Hans Bressers & Nanny Bressers

Conceptversie 19 augustus 2016



1 Inleiding: Het programma “Ruimte voor de Vecht”

In deze startanalyse van de governance context van het programma Ruimte voor de Vecht” hebben we ons voornamelijk gebaseerd op het rapport “Evaluatie Ruimte voor de Vecht Uitvoeringsprogramma 2012-2015” van Dick Hoek et al., januari 2016. Deze rapportage, op basis van 19 interviews met allerlei betrokkenen bij de uitvoering van het programma (zie de bijlage voor een overzicht), bevat veel informatie waarmee de analyse kan worden gestart en die als basis kan dienen voor verdere gesprekken en vervolganalyses.



Bron: www.ruimtevoordevecht.nl

Figuur 1, Projectenkaart Ruimte voor de Vecht

Een belangrijke reden voor deze analyse en de vervolganalyses die we de komende jaren hopen te maken is dat er voor de uitvoering van het programma grote veranderingen op touw staan. Zoals verwoord in het Programma Ruimte voor de Vecht Uitvoeringsprogramma 2016-2018:

“Tenslotte zal dit de laatste periode zijn waarin op de huidige wijze invulling wordt gegeven aan het programma Ruimte voor de Vecht. Provincie Overijssel zal na 2018 geen coördinerende rol meer hebben noch de programmakosten voor haar rekening nemen. Er wordt daarom de komende Jaren door de partners uitgewerkt of en hoe het Programma Ruimte voor de Vecht na 2018 vorm kan krijgen. Het kernteam zal hierin ondersteunen.” (Provincie Overijssel, 2015: 2).

2 Governance als context voor uitvoering en de Governance Assessment Tool als analyse instrument

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van een analyse instrument dat in eerdere projecten (zoals het DROP project) is ontwikkeld en toegepast (Bressers en Bressers 2014, Bressers, Bressers en Larrue 2016). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat beleidsuitvoering niet het simpel realiseren van beslissingen is, maar dat juist tijdens de realisatie van een programma als Ruimte voor de Vecht inhoud en kleur wordt gegeven aan de ontwikkelingen. Daarbij is niet één “uitvoerder” betrokken, maar verscheidene, ook vanuit verschillende bestuursniveaus en niet alleen overheden, maar ook private organisaties en het maatschappelijk middenveld zijn van de partij. Doelen zijn vaak meervoudig en kunnen berusten op uiteenlopende manieren om tegen problemen en kansen aan te kijken. Middelen zijn niet alleen beleidsinstrumenten, maar ook de manier waarop verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering zijn gespreid. Met andere woorden: de kans op een productief uitvoeringsproces hangt af van de dimensies van wat wel “governance” wordt genoemd. Het analyse instrument dient om deze in kaart te brengen en te beoordelen in hoeverre ze bevorderlijk of belemmerend zijn.

Maar hoe ziet de ‘Governance Assessment Tool’ (GAT) er nu precies uit? Hij maakt gebruik van de genoemde vijf dimensies en vier kwaliteitscriteria die op elk van de dimensies kunnen worden toegepast. In zijn kortste vorm bestaat het gebruikte governance model uit vijf vragen: Waar? Wie? Wat? Hoe? en Waarmee? Het antwoord is steeds dat men aandacht moet hebben voor de meervoudigheid van governance: meerdere schaalniveaus, meerdere relevante actoren, met meerdere doelen, waarbij meerdere instrumenten moeten worden ingezet voor effectief resultaat, et cetera. De vijf dimensies zijn:

1. Niveaus en schalen: governance gaat ervan uit dat er meerdere ruimtelijke schalen en / of bestuursniveaus tegelijk relevant zijn voor de aanpak van bijvoorbeeld watervraagstukken,
2. Actoren en netwerken: governance gaat ervan uit dat de relevante netwerken diverse actoren omvatten, binnen en buiten de overheid,
3. Probleempercepties en doelen: governance gaat ervan uit dat doeleinden vaak compromissen of tegenstrijdigheden bevatten die voortkomen uit uiteenlopende probleempercepties,
4. Strategieën en instrumenten: governance gaat ervan uit dat diverse instrumenten samenkomen in hun invloed op het bestudeerde proces, zoals een aanpak van ruimte voor water,
5. Verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de implementatie: governance gaat ervan uit dat in complexe en dynamische situaties zelden één organisatie

verantwoordelijk is en dat daarom hulpbronnen moeten worden samengebracht om maatregelen mogelijk te maken.

Deze vijf dimensies worden elk geanalyseerd aan de hand van vier criteria. Deze criteria zijn:

a) Volledigheid: in hoeverre zijn alle bovengenoemde dimensies die van belang zijn voor de aanpak erbij betrokken? Bijvoorbeeld alle relevante schaalniveaus, alle relevante actoren enzovoorts.

b) Samenhang: in hoeverre zijn de bovengenoemde dimensies ondersteunend ten opzichte van elkaar of juist strijdig ten opzichte van elkaar?

c) Flexibiliteit: in hoeverre is er ruimte en steun voor het benutten van de verschillende mogelijke manieren om doelen te bereiken om zo barrières te omzeilen en kansen te grijpen?

d) Intensiteit: in hoeverre leveren de bovengenoemde dimensies druk en steun om de situatie of trends te verbeteren?

De vijf dimensies en vier criteria scheppen een matrixstructuur met 20 omstandigheden waarop de governancecontext van het programma, of deelprojecten daaruit kan worden beoordeeld. Dat beoordelen gebeurt aan de hand van vragen, waarbij elk vakje van de matrix een eigen set vragen heeft (1 tot 3 vragen per vakje). Deze vragen dienen om de aandachtspunten zo specifiek mogelijk te maken en zo te voorkomen dat er te veel overlap ontstaat in en tussen de dimensies en criteria. Hieronder is de Governance Assessment Tool opgenomen zoals die is gebruikt in het DROP-project (uit: Bressers en Bressers, 2015).

Governance dimension	Quality of the governance regime			
	Extent	Coherence	Flexibility	Intensity
Levels and scales	How many levels are involved and dealing with an issue? Are there any important gaps or missing levels?	Do these levels work together and do they trust each other between levels? To what degree is the mutual dependence among levels recognised?	Is it possible to move up and down levels (up scaling and downscaling) given the issue at stake?	Is there a strong impact from a certain level towards behavioural change or management reform?
Actors and networks	Are all relevant stakeholders involved? Are there any stakeholders not involved or even excluded?	What is the strength of interactions between stakeholders? In what ways are these interactions institutionalised in stable structures? Do the stakeholders have experience in working together? Do they trust and respect each other?	Is it possible that new actors are included or even that the lead shifts from one actor to another when there are pragmatic reasons for this? Do the actors share in 'social capital' allowing them to support each other's tasks?	Is there a strong pressure from an actor or actor coalition towards behavioural change or management reform?
Problem perspectives and goal ambitions	To what extent are the various problem perspectives taken into account?	To what extent do the various perspectives and goals support each other, or are they in competition or conflict?	Are there opportunities to re-assess goals? Can multiple goals be optimized in package deals?	How different are the goal ambitions from the status quo or business as usual?
Strategies and instruments	What types of instruments are included in the policy strategy? Are there any excluded types? Are monitoring and enforcement instruments included?	To what extent is the incentive system based on synergy? Are trade-offs in cost benefits and distributional effects considered? Are there any overlaps or conflicts of incentives created by the included policy instruments?	Are there opportunities to combine or make use of different types of instruments? Is there a choice?	What is the implied behavioural deviation from current practice and how strongly do the instruments require and enforce this?
Responsibilities and resources	Are all responsibilities clearly assigned and facilitated with resources?	To what extent do the assigned responsibilities create competence struggles or cooperation within or across institutions? Are they considered legitimate by the main stakeholders?	To what extent is it possible to pool the assigned responsibilities and resources as long as accountability and transparency are not compromised?	Is the amount of allocated resources sufficient to implement the measures needed for the intended change?

Figur 2, De Governance Assessment Tool

Door het brede scala aan omstandigheden dat de GAT aanreikt is het mogelijk een zeer compleet beeld te krijgen van de governancecontext voor de uitvoering van het programma of delen daarvan. Nadrukkelijk gaat het daarbij niet om de vraag hoe goed of slecht de beheerders hun werk doen, maar om de vraag hoe stimulerend of belemmerend de governancecontext voor dat werk is. Varianten van de GAT zijn overigens ook al toegepast in diverse landen en ook al buiten het kader van waterbeleid.

3 Analyse van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht met behulp van de systematiek van de Governance Assessment Tool

Hieronder volgen we de systematiek van de matrix van governance dimensies en kwaliteitscriteria van de Governance Assessment Tool. Elk van de 20 items beginnen met een korte conclusie en gaan dan verder met de observaties die tot deze conclusie hebben geleid. In deze versie van Augustus 2016 bestaan deze observaties nog uit citaten uit het rapport van Hoek et al. 2016. Deze citaten zijn herkenbaar omdat ze cursief zijn geplaatst. Omdat deze zinnen niet zijn opgeschreven met het oog op dit gebruik kan het voorkomen dat dezelfde zin op meer dan een plaats relevant wordt geacht en de conclusie heeft beïnvloed. Ook zijn niet voor alle cellen typerende uitspraken gevonden terwijl het geheel aan uitspraken soms toch wel een indruk geeft over de status van de betreffende cel. Daarnaast is soms gebruik gemaakt van andere bronnen of van achtergrondkennis bij de auteurs, bijvoorbeeld over de inhoud en organisatie van water- en natuurbeleid.

3.1 Ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveaus

Volledigheid: meest relevante schaalniveaus betrokken

Het programma Ruimte voor de Vecht kan gezien worden als een poging het zeer lokale schaalniveau van afzonderlijke projecten en activiteiten te verbinden met meer omvattende niveaus, uiteindelijk het hele Overijsselse deel, de benedenloop van de Vecht. De rijksoverheid en daarmee de koppeling met de rijkswateren in het mondingsgebied is afwezig, maar men geeft niet aan dat dit als een gemis wordt ervaren. Wel noemen sommigen de beperkte afstemming met Duitsland (bovenloop) als een gemis.

Voor de *toekomst* bestaat bij sommigen de angst dat het provinciale niveau zich niet alleen als regisseur en als voornaamste financier, maar helemaal of in elk geval te veel zal terugtrekken.

Samenhang: afstemming met zachte hand

Behalve dat het programma relevante schaalniveaus omvat worden de activiteiten ook op elkaar betrokken. Deze afstemming vindt zoveel mogelijk op een niet hiërarchische manier plaats waarvoor de provinciale programmaleider lof krijgt. Wel wordt genoemd dat het nieuwe uitvoeringsprogramma te pragmatisch projectgericht is en te weinig gerelateerd aan het grotere geheel.

Voor de *toekomst* is men bang dat deze ontwikkeling naar meer fragmentatie wordt doorgetrokken als de provincie niet meer de regie voert.

“De onafhankelijkheid van de programmaleider is nog niet vaak op de proef gesteld en bij het naderen van 2018 zal de programmaleider meer een ‘provinciepet’ op zetten.”

“De provinciale medewerkers geven aan dat het programma helemaal ‘volgens het boekje’ ingericht is. Het is een platte organisatie met korte lijnen. De provincie heeft goed haar rol opgepakt en verschillende partners aan tafel gekregen. Dit is ook de meerwaarde, de overlegstructuur is van alle partners. De provincie geeft ook aan bewust te zoeken naar consensus.”

“Vanuit de provincie wordt aangegeven dat de programmaleider ook adviseur is van de gedeputeerde en dat die positie soms spanning oplevert. Door een goede afstemming wordt in ieder geval de spanningen binnen de provinciale organisatie zelf goed opgelost.”

Flexibiliteit: variëteit in projectschalen maar vasthouden rol provincie

De flexibiliteit tussen de schaalniveaus was in het uitvoeringsprogramma duidelijk aanwezig gezien de verschillende schaalniveaus van de afzonderlijke projecten, variërend van zeer lokaal tot het gehele Vechtdal omvattend (Kernteam RvdV 2009). Voor wat betreft de niveaus van de actoren is de rol van de provincie onomstreden en wordt een mogelijke verandering daarin juist als probleem ervaren.

Voor de *toekomst* krijgt de flexibiliteit tussen bestuurlijke schaalniveaus een uitdaging omdat het hoogste schaalniveau, dat van de provincie, de trekkersrol wil overlaten aan een lager schaalniveau, dat van de waterschappen. Dit zou nauwe samenwerking en afstemming tussen de twee betrokken waterschappen vergen.

“Verder komt het moment dichterbij dat provincie Overijssel vanaf 2018 niet langer regisseur van het programma zal zijn. Dit is zo afgesproken met de partners.”

Intensiteit: sterke stimulans van bovenaf

In het nu afgesloten uitvoeringsprogramma is veel “van bovenaf” geïnvesteerd. De provincie heeft met grote bijdragen de succesvolle uitvoering van de voorgenomen projecten mogelijk gemaakt.

Voor de *toekomst* is niet alleen de stimulerende regierol van de provincie in discussie, maar moet vrijwel zeker rekening gehouden worden met sterk verminderde bijdragen, omdat de provincie meent klaar te zijn wat haar eigen doelen betreft.

“Opvallend is dat binnen de provincie zelf geen eensluidend beeld is over de rol na 2018. De beelden lopen uiteen van ‘trekker blijven’ omdat er juist een provinciaal belang ligt om partijen en belangen te verbinden, tot ‘stoppen na 2018’ omdat de provincie geen doelen meer heeft binnen Ruimte voor de Vecht. Waterschappen lijken het meest logisch om de regie over te nemen. Dit zal wel tegen lagere programmakosten moeten want de organisatie wordt als duur ervaren.”

3.2 Actoren en netwerken

Volledigheid: voldoende breed voor stadium van projectuitvoering

In het programma Ruimte voor de Vecht participeert een breed scala aan relevante partners. Daartoe behoren overheden als de provincie, waterschappen en gemeentes, maar ook gebiedsbeheerders, milieubeweging en bedrijfsleven. Sommigen missen een Duitse inbreng, al genoemd onder schaalniveaus. Maar ook de participatie van burgers en individuele bedrijven was nog zwak ontwikkeld. Wel zijn er sinds 2011 tweejaarlijkse bewonersonderzoeken gehouden (Andringa en Ten Doeschot 2015).

Voor de *toekomst* zal met de verschuiving van projectuitvoering naar benutting en beleving waarschijnlijk een grotere rol zijn weggelegd voor burgers en bedrijven. Het programma zal dit moeten faciliteren.

“De juiste partijen zitten aan tafel maar er worden vraagtekens gezet bij het feit of de vertegenwoordiging van ondernemers breed genoeg is. Over de samenwerking met Duitsland zijn de meningen verdeeld.”

“Burgerparticipatie wordt als belangrijk gezien en moet gefaciliteerd worden. Men geeft aan dat NMO hier nu een belangrijke, afstemmende rol in speelt en dat de (financiële) relatie met de provincie per 2016 gaat veranderen. Ook de gemeenten onderschrijven het belang van goed contact met burgers en ondernemers.”

“Ondernemers in het gebied zijn belangrijk omdat zij de bezoekersstromen gaan organiseren. Ook de samenwerking met Duitsland moet beter, er is meer coherentie in de samenwerking nodig. Over de samenwerking met Duitsland bestaan overigens verschillende beelden.”

“Door een aantal partners wordt ervaren dat er in het programmateam soms erg veel partijen aan tafel zitten. Door de veelheid aan partijen worden er soms zaken besproken waar niet elke partner affiniteit mee heeft. Enerzijds heeft dit als voordeel dat processen zo op elkaar kunnen aansluiten. Anderzijds zou het prettiger zijn, zo wordt aangegeven, per onderwerp met alleen de juiste mensen aan tafel te zitten. De waterschappen zijn hierover juist weer positief want op deze manier komen er dingen aan de orde die anders niet gezien zouden worden.”

“Zowel vanuit de belangenorganisaties zelf als vanuit gemeenten en waterschappen is er soms twijfel of de aangehaakte belangenorganisaties wel de juiste partijen vertegenwoordigen (VNO-NCW als voorbeeld). Men vraagt zich af of er soms geen andere partijen geselecteerd hadden moeten worden (Recron als voorbeeld).”

“Wat betreft samenwerkingspartners wordt vanuit een waterschap aangegeven dat de samenwerking met Duitsland gemist wordt. Vanuit de provincie wordt aangegeven dat de samenwerking met Duitsland lastig van de grond komt. Vanuit Duitsland is minder gevoel voor urgentie omdat ‘water’ niet als probleem wordt ervaren aan Duitse zijde.”

Samenhang: ‘vertrouwen en verbondenheid’ tussen de actoren

De samenwerking in het programma is sterk bevorderd door de goede relaties tussen de betrokkenen in het team en de wijze waarop deze door de projectorganisatie tot bloei zijn gebracht. Er wordt zelfs gesproken over “vertrouwen en verbondenheid”. Deze kunnen tot samenhang in het hele programma leiden, zelfs wanneer probleempcepties, instrumenten en verantwoordelijkheden versnipperd zijn (Bressers et al., 2016). De bevaarbaarheidsdiscussie heeft voor een dergelijke uitdaging gezorgd. Een consensusoriëntatie heeft altijd het risico dat de doelen ondergeschikt raken aan de overeenstemming. Hier lijkt al wel de aandacht voor het realiseren van het gezamenlijke eindbeeld wat verslapt te zijn, ook gezien de wat lossere samenhang in het nieuwe uitvoeringsprogramma. De afhankelijkheid van de provinciale regie wordt geïllustreerd door het feit dat personele wisselingen als verstorend worden ervaren.

Voor de toekomst zal de vorm waarin de samenhang tussen de actoren gedijt opnieuw uitgevonden moeten worden. Daarbij kan men maar een beperkte tijd uitdrijven op de kracht van de relaties die in de afgelopen periode tot stand zijn gebracht.

“Alle partijen geven aan dat binnen het programma Ruimte voor de Vecht wordt samengewerkt in vertrouwen. Er is veel vertrouwen opgebouwd tussen de partners.”

“De deelnemers zijn erg tevreden over de organisatievorm. Het heeft de samenwerking bevorderd en heeft geleid tot een stabiele werkwijze.”

“Met de integrale aanpak is veel bereikt. Het gezamenlijke eindbeeld zet aan tot samenwerking maar er wordt (nog) onvoldoende getoetst hoe ver het staat met het behalen van de einddoelen.”

“Binnen het programma is gelijkwaardigheid maar geen gelijksoortigheid. Verder is er vertrouwen en verbondenheid.”

“Belangrijkste leerpunten voor de komende periode zijn de organisatievorm even zo te houden maar wel voor te sorteren op het moment dat de provincie niet langer regisseur is van het programma. Er zal voorkomen moeten worden dat de organisatie Ruimte voor de Vecht uit elkaar valt als er geen trekker meer is en er minder middelen zijn.”

“Leerpunt is ook om [...] goed te communiceren met de achterban bij grote wijzigingen. Voorkom veel personele wisselingen (provincie) en betrek burgers en ondernemers meer bij het programma. Kijk tot slot goed naar hoe verder te gaan in de samenwerking met Duitsland.”

“Vanuit de belangenorganisaties wordt aangegeven dat het programmateam daadkracht uitstraalt en dat er veel informatie uitgewisseld wordt. Volgens een belangenorganisatie wordt het BBO door het programmateam voorgemasseerd en worden stukken ‘afgehamerd’.”

“Vanuit de waterschappen is er ontevredenheid over de personele wisselingen bij de provincie Overijssel. De per 1 januari 2016 vertrokken programmasecretaris wordt gemist en de nieuwe secretaris moet nog in haar rol groeien.”

“Zowel in het BBO als in het programmateam is het onderling vertrouwen wel eens op de proef gesteld. Door personele wisselingen bij de provincie en een beperkte communicatie over het hoe en waarom, kwam bij een aantal belangenorganisaties het vertrouwen in de provincie in het geding. Daarnaast geeft een aantal partijen aan dat de discussie over bevaarbaarheid de toon binnen het programmateam heeft verscherpt. Dit levert soms irritatie op.”

“Op een paar punten zet een aantal overheidspartijen kritische kanttekeningen bij de rol van de programmaleider. In het kader van de bevaarbaarheid had de programmaleider de gezamenlijk uitgezette lijn moeten vasthouden. Nu heeft hij zonder commitment vanuit het programmateam de koers proberen te wijzigen. Daarnaast had de programmaleider niet moeten deelnemen aan de leesgroep voor de nieuwe projecten 2016-2018. Dit had onafhankelijk gekund door leden van het programmateam deel te laten nemen.”

Flexibiliteit: pragmatische keuzes en nieuwe actoren

Het principe van werken op basis van gelijkwaardigheid (met steeds alle partners om tafel) wordt wel genoemd als belemmering voor het vasthouden aan vastgestelde plannen en kaders. Het gegeven dat pragmatische keuzes mogelijk zijn wijst daarbij echter ook op flexibiliteit. Ook blijkt het mogelijk om gedurende het traject nieuwe actoren deel te laten nemen aan het overleg of hun positie te versterken.

Zoals ook bij schaalniveaus vermeld krijgt in de *toekomst* de flexibiliteit van de actorverhoudingen een grote uitdaging als de provincie niet langer de regisseursrol zou willen vervullen en andere actoren dat over moeten nemen.

“De programmaleider geeft aan dat er tot nu toe geen urgentie was om strak te sturen. “Projecten worden over het algemeen binnen het gereserveerde budget uitgevoerd en lopen alleen in tijd uit. Dit heeft alles te maken met de vrijwillige grondverwerving (er wordt niet onteigend) en ook de verantwoordelijkheid van andere partijen. En ja, er gaat niets mis als het wat later wordt gerealiseerd.””

“De belangenorganisaties vinden het prettig dat de rolverdeling duidelijk is binnen het programma. Ze hebben in de loop van de tijd een volwaardige stem gekregen door deelname in het programmateam, terwijl ze geen geld meebrengen en hun rol daardoor minder prominent is. Er is pas spanning ontstaan in de organisatie bij het vraagstuk bevaarbaarheid.”

“Communiqueer bij grote wijzigingen: een belangenorganisatie noemt het voorbeeld van de herbegrenzing van de EHS en de communicatie daaromheen. Zijdellings verwant met de communicatie is er het feit dat bij de provincie veel personele wisselingen zijn. Als er niet goed wordt gecommuniceerd over personele wisselingen dan roept dat vragen op. Dit is niet goed voor het vertrouwen van bijvoorbeeld de landbouwers in het gebied, geeft een belangenorganisatie aan. Ook de communicatie met de eigen achterban van met name de belangenorganisaties is belangrijk alsmede de communicatie tussen alle partners bij noodzakelijke personele mutaties.”

Intensiteit: sterk actorennetwerk met een gezamenlijke visie

In de afgelopen periode was er een sterke coalitie van actoren onder leiding van de provincie met een visie op de Vecht en een uitgebreide projectenlijst om eraan bij te dragen die te realiseren en een slagvaardig kernteam. Wel is geconstateerd dat deze eendracht en focus een beetje sleets begon te raken. Het grote aantal actoren en

belangen en het gevoel bij de provincie 'bijna klaar' te zijn leidde volgens sommigen tot een (te?) pragmatische keuze voor projecten in het tweede uitvoeringsprogramma.

Voor de toekomst kan er niet van worden uitgegaan dat het sterke netwerk dat het eerste uitvoeringsprogramma realiseerde in stand blijft. Er zijn al tekenen van verzwakking. Het op zijn minst deels terugtreden van de provincie zal de taak om zulke kracht opnieuw te scheppen er niet eenvoudiger op maken.

“Binnen het programma is er vooral sturing op projecten. Sturing door de programmaleider kenmerkt zich als zachte sturing gericht op consensus. Sturing op inhoud vond aan de voorkant plaats.”

“Gemeenten en een waterschap geven aan dat de provincie een prettige en sterke regie voert. Men is ook tevreden over het kernteam dat elk probleem probeert te tackelen.”

“Sturing door de programmaleider kenmerkt zich volgens de partners als zachte sturing. Daarbij wordt in vertrouwen met elkaar omgegaan en wordt gezocht naar consensus. Een aantal geïnterviewden noemt de korte lijntjes tussen de projecten/projectleiders en het kernteam. Hierdoor wordt goed vinger aan de pols gehouden en vanuit het kernteam waardevol meegedacht en -geholpen bij knelpunten binnen projecten.”

“Vanuit de provincie wordt aangegeven dat wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid. “Iedere stem telt evenveel in BBO”. Maar partijen zijn niet gelijksoortig. Iedereen zit er met een ander belang in. De inzet van de provincie is groot (geld, capaciteit, kennis, regelgeving, regie).”

“Er is daardoor weinig sturing en positiekeuze door het BBO. Binnen een waterschap leeft het idee dat dit ook komt door het strakke schema waardoor beslissingen soms moeten worden geforceerd. In dit kader wordt vanuit de provincie ook aangegeven dat vaak pragmatische keuzes zijn gemaakt ten koste van vastgestelde plannen en kaders.”

“Door de verschillende gemeenten wordt gelijkwaardigheid ervaren in de samenwerking binnen het programma. Wel zien zij een bepalender rol van de provincie als regievoerder. Een gemeente geeft aan dat de provincie grotendeels de richting bepaalt. Onder andere door het voorbereiden van de stukken en de keuze voor projecten.”

“Toch: “In de praktijk zijn er niet veel belangentegenstellingen en bij veel zaken is de provincie neutraal.” Nu het programma concreter wordt is volgens een gemeente het provinciale belang duidelijker. De provincie geeft hierbij aan dat ook gezien de fase van het programma, waarbij de provincie zich na 2018 zal terugtrekken, de programmaleider een steeds meer provinciale rol zal aannemen.”

“Bij de bekendheid en herkenbaarheid van het Vechtdal voor ondernemers, als plek om economische activiteiten te starten valt nog heel wat te winnen. Dit gevoel is het sterkst onder zelfstandige ondernemers.” (Andringa & Ten Doeschot, 2015)

“Het enthousiasme voor de vele projecten die in het programma gestart en (deels) afgerond zijn is hoog, het enthousiasme voor het programma zelf neemt af. Dit komt het draagvlak voor voortzetting van het programma niet ten goede. Om het draagvlak te vergroten is het verstandig om bewoners te betrekken bij de invulling van het programma en het besluit tot voortzetting.” (Andringa & Ten Doeschot, 2015)

3.3 Probleempercepties en doel ambities

Volledigheid: een breed scala maar met uiteenlopende prioriteit

Door de opzet van het programma door meerdere actoren en de integrale visie is een breed scala aan probleempercepties en doelambities in het programma en de projecten verwerkt, hoewel niet allemaal met dezelfde mate van prioriteit. Dit is aangeduid als sturen op inhoud aan de voorkant van het programma. Een aspect dat daarbij onvoldoende is meegenomen is de organisatie van het beheer na de voltooiing van de projecten.

Voor de toekomst is het belangrijk dat sommige actoren zoals de provincie haar doelbereiking als voltooid kunnen beschouwen terwijl anderen zoals het recreatiebedrijfsleven juist nieuwe mogelijkheden kunnen zien.

“Beheer van het winterbed is complex en onvoldoende aan de voorkant van projecten meegenomen.”

“De belangenorganisaties vinden het prettig dat de rolverdeling duidelijk is binnen het programma. Ze hebben in de loop van de tijd een volwaardige stem gekregen door deelname in het programmateam, terwijl ze geen geld meebrengen en hun rol daardoor minder prominent is. Er is pas spanning ontstaan in de organisatie bij het vraagstuk bevaarbaarheid.”

“Het zwaartepunt ligt volgens de geïnterviewden op de doelen waterveiligheid en natuur.”

“(Uit het Uitvoeringsprogramma 2016-2018:) Het programmaplan 2012-2015 werd gekenmerkt door grootschalige ruimtelijke ingrepen voor hoogwaterbescherming, rivierherstel en natuurontwikkeling. De nieuwe projecten voor de periode 2016-2018 hebben een ander karakter. Ze zijn gericht op het vergroten van de meerwaarde van de uitgevoerde projecten voor bewoners en bedrijven, en op koppelkansen met nieuwe opgaven voor het Vechtdal.”

Samenhang: het gezamenlijk eindbeeld heeft aangezet tot samenwerking

Het integrale programma met een gezamenlijk eindbeeld heeft een hoge mate van samenhang gegeven. Deze is echter niet volledig, noch onomstreden, met name voor wat betreft de hoge mate van abstractie. Ook lijkt het bindende effect van het gezamenlijke eindbeeld wat aan het verzwakken.

Voor de *toekomst* kan niet zonder meer op hetzelfde eindbeeld worden vertrouwd, althans niet zonder een nieuwe bezinning en herformulering die voortbouwend op wat bereikt is een nieuw inspirerend perspectief schetst voor de Vecht.

“Het gezamenlijke eindbeeld zet aan tot samenwerking. Wel geeft een waterschap aan dat aan het eindbeeld uiteindelijk onvoldoende wordt getoetst.”

“Een van de waterschappen geeft aan dat waterveiligheid en natuur prioriteit hebben. Een belangenorganisatie vraagt zich dan ook af of er t.a.v. de economische doelen voldoende aandacht is voor de behoefte van inwoners en recreanten. Dit laatste wordt door de provincie niet herkend.”

“Verder zal opnieuw geïnvesteerd moeten worden in een gezamenlijk einddoel. Denk ook aan andere doelen in termen van beleefbaarheid van het Vechtdal.”

“Daarnaast vergt het beheer van het winterbed met de doelstelling ‘zo min mogelijk weerstand’ (begroeiing) een andere aanpak dan gebieden waar een landbouw- en of natuurdoelstelling geldt. (Vergelijk de gelijksoortige problematiek in het programma ‘Ruimte voor de Rivier’ in Volkskrant 10-08-2016). Vanuit de provincie wordt aangegeven dat het meenemen van alle verschillende belangen het vormgeven van beheer lastig maakt.”

“Voor de gemeenten en waterschappen zijn de verschillende invalshoeken ook belangrijk, maar ze geven ook aan dat de focus vooral ligt op water(veiligheid) en natuur als dragers van het programma. De waterschappen zien op dit punt soms spanning tussen water(veiligheid), natuur en de economische doelen, bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid.”

“Bezien vanuit het perspectief van de verschillende thema’s wordt geen gelijkwaardigheid ervaren. Een veelgehoord geluid vanuit verschillende partijen is dat het thema waterveiligheid centraal staat en de drager is van het programma. Daarnaast nemen natuuropgaven een belangrijke plaats in. Een aantal belangenorganisaties geeft aan dat economie te weinig aandacht krijgt, omdat de meeste partijen die aan tafel zitten geen economisch belang hebben. Ook rond het thema landbouw werd dit aanvankelijk ervaren, maar hier zijn de verhoudingen nu verbeterd en recht getrokken.”

Flexibiliteit: eindbeeld dat op diverse manieren gediend kan worden

In het programma werd een flinke mate van flexibiliteit ingebouwd door veel van de doelen niet in detail en “afrekenbaar” vast te leggen. Dit heeft veel voordelen in een dynamische omgeving, zolang de visie inspirerend genoeg is om te herkennen wat mooie kansen zijn en wat lastige obstakels. Zo kunnen nog tijdens de uitvoering verbeteringen in de projecten worden aangebracht als dat helpt om knelpunten op te lossen of te voorkomen.

Voor de toekomst is het gevaar dat meer van de betrokken organisaties zich willen concentreren op eigen en vaak enkelvoudige belangen. Flexibiliteit is alleen mogelijk als ook kansen gesteund worden die alleen de doelstellingen van anderen dienen (zonder de eigen doelstellingen te schaden).

“De doelen van het programma zijn abstract beschreven. Het abstractieniveau wordt door de partners verschillend beleefd. Een aantal respondenten geeft aan dat dit helpt (en heeft geholpen) om alle partners mee te krijgen met het programma en aan tafel te houden. Waterschappen en gemeenten geven aan er goed mee uit de voeten te kunnen. Een belangenorganisatie geeft aan dat ze liever concretere doelen ziet.”

“Het pragmatisch werken heeft veel gebracht maar heeft ook een keerzijde door wisselende kaders en het onvoldoende vastleggen in projectplannen.”

“Sturing op inhoud vond aan de voorkant plaats. Projecten werden vooraf door het programmateam en het BBO aan de programmadoelen getoetst. De definitie van het einddoel halfnatuurlijke laaglandrivier en ook de formulering van de overige programmadoelen is abstract. Dit maakt dat de kaders waaraan wordt getoetst niet SMART zijn en – volgens een gemeente - kunnen veranderen. Daarbij valt op dat onder een aantal projecten geen projectplan ligt. Vraag is dan ook hoe deze projecten getoetst zijn aan de projectdoelen.”

“Een gemeente geeft aan dat samenwerking makkelijker gaat wanneer partijen meerdere belangen vertegenwoordigen. Monofunctionaliteit bij een van de partijen bemoeilijkt het proces (nu aan de orde in de discussie over bevaarbaarheid).”

Intensiteit: eindbeeld inspireerde tot ambitieus plan én realisatie

Het gezamenlijke eindbeeld heeft tot voldoende enthousiasme geleid om een ambitieuze eerste ronde van projecten te plannen én te verwezenlijken. Kritiek is er op de geringe mate van concreetheid en daarmee toetsbaarheid. Aan de andere kant zijn er bij de pogingen om de doelbereiking in kaart te brengen ook geen duidelijke feilen gevonden. Riskanter voor de intensiteit is dan ook dat er twijfel is of het gezamenlijke einddoel nog wel in staat is voldoende bindend te zijn.

Voor de *toekomst* bestaat het gevaar dat een inspirerend gezamenlijk eindbeeld steeds verder uit beeld raakt waardoor alleen een onderlinge belangenbehartiging overblijft of de samenwerking zelfs uiteenvalt.

“Het pragmatisch werken heeft veel gebracht maar heeft ook een keerzijde door wisselende kaders en het onvoldoende vastleggen in projectplannen.”

“Met de integrale aanpak is veel bereikt. Het gezamenlijke eindbeeld zet aan tot samenwerking maar er wordt (nog) onvoldoende getoetst hoe ver het staat met het behalen van de einddoelen.”

“De abstracte doelstellingen van het programma bieden ruimte voor samenwerking maar zijn onvoldoende SMART geformuleerd om effecten aan af te meten. De vraag is dan ook of het einddoel nog wel scherp genoeg is als gezamenlijk kader voor de toekomstige projecten en onderlinge verbondenheid.”

“Vanuit de provincie wordt [...] aangegeven dat integraliteit weliswaar een belangrijke ambitie is, maar dat het ook je vijand kan zijn. Door teveel deelprojecten aan een hoofdproject te koppelen kan het stroperig worden. Uiteindelijk hebben een paar zaken altijd prioriteit.”

“De term halfnatuurlijke laaglandrivier is niet goed gedefinieerd, terwijl een gedeeld eindbeeld belangrijk is om een gevoel van gezamenlijkheid overeind te houden. Ook wordt aan de ambitie geknaagd binnen de bevaarbaarheidsdiscussie en moet er meer gezamenlijk inhoud worden gegeven aan de uitwerking van de ambitie van een halfnatuurlijke laaglandrivier. Een belangenorganisatie denkt hierbij ook aan andere doelen in termen van beleefbaarheid van het Vechtdal.”

3.4 Strategieën en instrumenten

Volledigheid: compleetheid moeilijk te beoordelen

De instrumenten in dit programma hebben vorm gekregen in de projecten. Het is moeilijk te zeggen in hoeverre deze projecten het volledige scala aan mogelijkheden hebben benut om het einddoel dichterbij te brengen. Er is anderzijds geen reden om hier niet van uit te gaan. Wel is aangegeven dat het beheersaspect over het hoofd is gezien en dat bij de recente ronde van projecten de relatie met het eindbeeld niet intensief is bekeken.

Voor de *toekomst* is het de vraag of het programma uitsluitend uit projecten zou moeten bestaan of dat ook andere typen maatregelen nuttig en mogelijk zijn.

“Het programma Ruimte voor de Vecht wordt op verschillende manier gestuurd. De nadruk ligt volgens de partners op de sturing van projecten waarbij wordt gemonitord op de voortgang en besteding van middelen. Hierbij wordt gemonitord op voortgang en besteding. Hiertoe wordt managementinformatie verzameld aan de hand van een projectenlijst. In het BBO wordt deze lijst inhoudelijk besproken, terwijl deze tijdens programmateambijeenkomsten niet veel aandacht krijgt. Wanneer projecten niet goed lopen worden deze in het BBO inhoudelijk besproken en wordt bijgestuurd door de knelpunten te verhelpen (bijvoorbeeld Vechtoevers).”

“Vanuit een belangenorganisatie komt het geluid dat beheer te weinig aan de voorkant ter sprake is geweest. Afspraken over het beheer zijn bij veel projecten vooruitgeschoven.”

“Vanuit de provincie wordt aangegeven dat het meenemen van alle verschillende belangen het vormgeven van beheer lastig maakt. Pilots om het beheer te beleggen zijn tot nu toe nog niet van de grond gekomen.”

Samenhang: binnen projecten duidelijk, tussen projecten minder

Het projectmatige werken vanuit verschillende belangen en partners heeft tot een hoge mate van samenhang binnen de projecten geleid. Hoe de verschillende projecten op elkaar inwerken om het gezamenlijke eindbeeld te dichterbij te brengen is minder duidelijk. Bij de laatste serie projecten is dat nog sterker het geval.

Voor de toekomst wordt gepleit om opnieuw een scherp einddoel te formuleren waar afzonderlijke projecten aan kunnen worden getoetst.

“Integraliteit is volgens alle respondenten in meer of mindere mate aanwezig. De belangenorganisaties en waterschappen geven aan dat de integrale aanpak belangrijk was om projecten te realiseren. Daardoor is er veel winst behaald en zijn verschillende invalshoeken en aspecten bij elkaar gebracht. Dit heeft meerwaarde gecreëerd geleid tot kosteneffectiviteit.”

“Voorbeelden van projecten waarbij succesvol en integraal is gewerkt zijn volgende partners Vechtfront Ommen, landgoed Vilsteren en het Vechtpark. Tussen projecten is integraal werken veel lastiger, geeft de provincie aan.”

“Een waterschap merkt op dat bij de projectkeuze voor de nieuwe periode (uitvoeringsprogramma 2016-2018) de visie tot 2050 er niet is bij gepakt. “Er is nu te weinig tijd voor genomen en er zijn geforceerde beslissingen genomen. Nu zijn losse bouwstenen aan elkaar geplakt, die te weinig aansluiten op de uiteindelijke visie.” Een gemeente geeft aan dat het einddoel ook niet (meer) scherp is, wat blijkt uit het feit dat de discussie over de precieze betekenis van een halfnatuurlijke laaglandrivier regelmatig weer op tafel komt, zoals bij de discussie over bevaarbaarheid. Het belang

van een scherp einddoel waaraan regelmatig wordt getoetst, wordt benadrukt door een belangenorganisatie. Het draagt bij aan het gevoel van verbondenheid. Houd je elkaar scherp op het einddoel, dan behoud je een gezamenlijk kader om projecten in te plaatsen.”

Flexibiliteit: geprogrammeerde projecten maar wel enige speelruimte

De projecten zijn tot nu toe in twee ronden geprogrammeerd en dus niet ad hoc ingestoken op kansen die zich voordeden. Sommige projecten zijn iets naar achteren geschoven terwijl één project uit het programma is gehaald. Dit wijst op een zekere mate van flexibiliteit. Ook heeft men trachten te vermijden dat de subsidievoorwaarden te veel details van de projecten vastleggen.

Als het eindbeeld opnieuw ambitieus wordt bepaald zou het in de *toekomst* mogelijk zijn om in te spelen nieuwe kansen om dat naderbij te brengen (vergelijk het herstel van de Regge proces).

“Uiteindelijk wordt de scope van het programma mede bepaald door subsidies en de bijbehorende voorwaarden. Hierbij is er door de provincie wel bewust voor gekozen de subsidievoorwaarden zo toegankelijk mogelijk te maken.”

Intensiteit: duidelijke verbetering maar geen toets op einddoelen

Het realiseren van een ambitieus pakket aan projecten wijst natuurlijk op voldoende intensiteit voor wat projectrealisatie betreft. In hoeverre deze projecten dan weer een grote of niet zo'n grote stap naar het einddoel zijn.

Voor de *toekomst* is het de vraag of er wederom steun zal zijn voor een omvangrijk pakket aan projecten. Als dat betekent dat het werk af is, staat dat in een ander licht dan wanneer er nog een flinke weg naar het eindbeeld te gaan valt.

“Kijken we sec naar de voortgang van de 16 projecten die zijn benoemd in het uitvoeringsprogramma 2012-2015 (Regionale Voorkeursvariant) dan is het beeld als volgt:

- negen projecten afgerond*
- drie projecten zijn eind 2015 in de opstartfase*
- drie projecten zijn in uitvoering en worden in 2016 opgeleverd*
- het genoemde pontje gaat niet starten.”*

“De meeste prestaties zijn gerealiseerd. [...] De projecten dragen bij aan de (abstracte en ruimte biedende) doelstellingen van het programma. Partners en provincie zien effecten, maar de daadwerkelijke effecten zijn nog niet hard gemaakt.”

“Kijken we naar de overige prestaties dan blijkt het lastig om te beoordelen of deze zijn gehaald. Dit heeft te maken met de abstracte formulering van de prestaties. Ondanks deze beperking lijken veel prestaties gerealiseerd te zijn. Er is echter één uitzondering. De prestatie om het beheer van het winterbed vast te leggen in een beheerovereenkomst of toe te wijzen aan beheerorganisaties blijkt tot op heden echter een te ambitieus doel te zijn.”

“Met de integrale aanpak is veel bereikt. Het gezamenlijke eindbeeld zet aan tot samenwerking maar er wordt (nog) onvoldoende getoetst hoe ver het staat met het behalen van de einddoelen.”

“Binnen de provincie wordt een interne 6-wekelijkse voortgangsrapportage besproken met de gedeputeerde en de ambtelijk opdrachtgever (AOG). De focus bij de gesprekken ligt daarbij op de voortgang van de projecten en de besteding van middelen. Binnen het provinciale kernteam zijn de projecten verdeeld onder de teamleden waardoor per project goed de vinger aan de pols wordt gehouden. Formeel wordt er door de provincie gestuurd op geld via subsidies en bijbehorende voorwaarden.”

3.5 Verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering

Volledigheid: diverse benodigde hulpbronnen aanwezig in het team

De projecten zijn in een voortvarend tempo gerealiseerd. Alleen daaruit valt al af te leiden dat er kennelijk voldoende van de verschillende typen hulpbronnen voor de uitvoering aanwezig waren. Dat geldt dus niet alleen voor financiële middelen, maar ook voor andere benodigde hulpbronnen, zoals bevoegdheden en kennis. Ook is het een aanwijzing dat de projectteams voldoende de verschillende relevante verantwoordelijkheden omvat hebben.

Voor de toekomst zal met het (grotendeels) terugtrekken van de provincie een veel minder stimulerende context ontstaan.

“Begin 2016 zal Provinciale Staten een investeringsbesluit nemen. Verder komt het moment dichterbij dat provincie Overijssel vanaf 2018 niet langer regisseur van het programma zal zijn. Dit is zo afgesproken met de partners.”

“Opvallend is dat binnen de provincie zelf geen eensluidend beeld is over de rol na 2018. De beelden lopen uiteen van ‘trekker blijven’ omdat er juist een provinciaal belang

ligt om partijen en belangen te verbinden, tot 'stoppen na 2018' omdat de provincie geen doelen meer heeft binnen Ruimte voor de Vecht. Waterschappen lijken het meest logisch om de regie over te nemen. Dit zal wel tegen lagere programmakosten moeten want de organisatie wordt als duur ervaren."

"De belangenorganisaties vinden het prettig dat de rolverdeling duidelijk is binnen het programma. Ze hebben in de loop van de tijd een volwaardige stem gekregen door deelname in het programmateam, terwijl ze geen geld meebrengen en hun rol daardoor minder prominent is. Er is pas spanning ontstaan in de organisatie bij het vraagstuk bevaarbaarheid."

Samenhang: programmatisch werken maakt samenhang mogelijk

De verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering in het water- en natuurbeleid zijn in Nederland notoir versnipperd. Dit vormt een belangrijke reden voor een programmatische aanpak met integrale projecten. Elk afzonderlijk kunnen overheidsorganisaties vaak weinig realiseren of tegen zeer hoge kosten. Samenwerking schept dan alsnog de samenhang in verantwoordelijkheden en hulpbronnen. Omdat Ruimte voor de Vecht daarop geen uitzondering vormt maar juist een tamelijk geslaagd voorbeeld kan met stellen dat er voldoende samenhang is. Deze is echter kwetsbaar wanneer de flexibiliteit wordt verminderd bij het omgaan met deze verantwoordelijkheden en hulpbronnen, bij bezuinigingen of wanneer en later nog een nieuw onderwerp wordt toegevoegd, zoals in dit geval het beheer.

Voor de toekomst blijft gelden dat zonder een programmatische aanpak met betrokkenheid van alle relevante partijen voortgang in de richting van het eindbeeld moeilijk zal zijn.

"Partners geven aan dat het maken van afspraken over het beheer van een gebied een complex geheel is. Er moet namelijk een meerjarige overeenkomst gesloten worden met bijbehorende financiering."

"Nieuwe wetgeving vergroot de complexiteit. Deze wetgeving bepaalt namelijk dat gronden niet meer direct doorgeleverd mogen worden aan terreinbeheerders, maar dat particulieren ook een kans moeten krijgen om gronden te kopen. Dit werkt versnippering van gronden (en beheer) in de hand."

"Zo is binnen de EHS-gebieden vaak sprake van terreinbeheerders die grond in beheer hebben. De gemeenten Ommen/Hardenberg en Dalfsen hebben voor hun eigen projecten het beheer geregeld en hiervoor geld gereserveerd."

"Afstemming binnen de eigen lijnorganisatie wordt op verschillende manieren vormgegeven. Dit levert binnen het programma Ruimte voor de Vecht doorgaans geen problemen op. Men zit met voldoende mandaat aan tafel. Factoren als bezuinigingen of

fusies bij partners kunnen dit echter wel beïnvloeden. Partners kunnen hierdoor onvoldoende mandaat krijgen. Hiervan is sprake geweest ten tijde van een fusie en bezuinigingsronde bij een van de waterschappen. Inmiddels is de interne afstemming hier weer op orde. Binnen de gemeenten bestaan geen aparte projectgroepen Ruimte voor de Vecht. Wanneer dat nodig is wordt inhoudelijk afgestemd binnen de eigen organisatie. Wel wordt door een gemeente aangegeven dat het – vaak omwille van de tijd - lastig is om intern iedereen aangehaakt te houden. Bij belangenorganisaties wordt wel eens gebotst met de achterban. Bijvoorbeeld doordat deze moeten wennen aan de nieuwe manier van werken van belangenorganisaties, door vooraf aan tafel te zitten bij projecten. Overheidspartijen vragen zich weleens hardop af wie de belangenorganisaties eigenlijk vertegenwoordigen.”

“De belangenorganisaties voelen zich gehoord en serieus genomen in het programma. Zij mogen meepraten zonder dat zij geld inbrengen. Zij geven aan dat de overheden wel een dominantere rol hebben, vanwege hun financiële inbreng. Daarnaast heeft een aantal belangenorganisaties relatief weinig tijd om in het programma te investeren. Hierdoor heeft een belangenorganisatie minder inbreng of is ze niet aangehaakt in het programmateam.”

“Vanuit de provincie wordt aangegeven dat wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid. “Iedere stem telt evenveel in BBO”. Maar partijen zijn niet gelijksoortig. Iedereen zit er met een ander belang in. De inzet van de provincie is groot (geld, capaciteit, kennis, regelgeving, regie).”

Flexibiliteit: weinig barrières tegen poolen hulpbronnen in projecten

Flexibiliteit bij het omgaan met verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering is nodig om deze te kunnen “poolen”. Dat betekent bijvoorbeeld dat men niet alles zelf hoeft te doen. Sectorale wetgeving en subsidievoorwaarden kunnen dit belemmeren. Hiervan lijkt tot nu toe bij Ruimte voor de Vecht slechts beperkt sprake.

Voor de toekomst is het een aandachtspunt om het programma zo in te richten dat deze flexibiliteit gehandhaafd blijft.

“Deze wetgeving bepaalt namelijk dat gronden niet meer direct doorgeleverd mogen worden aan terreinbeheerders, maar dat particulieren ook een kans moeten krijgen om gronden te kopen.”

“De provincie geeft ook aan geleerd te hebben dat bijvoorbeeld een sluis niet door de provincie gebouwd moet worden, maar door de partij die deze gaat beheer (lees: het waterschap).”

“Een gemeente geeft aan dat het beleggen van het beheer bij (particuliere) partijen die ook een natuurdoelstelling hebben wellicht een oplossing biedt. Een waterschap ziet

kansen in het kader van de sociale economie met varianten voor exploitatie en beheer naar het voorbeeld van Cleanteam Hardenberg (inzet vrijwilligers en werkzoekenden)."

Intensiteit: grote stimulans door aanzienlijk budget vanuit provincie

Hoewel diverse hulpbronnen noodzakelijk zijn is het voor de uitvoering van het programma 2012 – 2015 van groot belang geweest dat de provincie niet alleen de regie voerde maar ook een ruim financieel budget voor het programma ter beschikking stelde.

Voor de *toekomst* is al duidelijk dat de provincie geen of in elk geval veel minder budget ter beschikking zal stellen. Samen met stoppen van de regierol levert dat volgens sommigen risico's op voor het voortbestaan van het programma als geheel.

"In totaal is door de provincie Overijssel van 2012 tot en met 2015 een bedrag van € 19,4 miljoen besteed². Ruim 70% van de bestedingen (€ 13,9 miljoen) ging naar de projecten binnen het programma en 19% naar de verwerving van grond (€ 3,8 miljoen). De programmakosten bedroegen in deze periode € 1,7 miljoen euro (9%). De investering van de provincie heeft geleid tot een totale (begrote) investering van € 46,1 miljoen in het hele programma." "Een waterschap stelt dat het beheer 'ons is overkomen'."

"De programmaleiders worden over het algemeen goed gewaardeerd. Zij streven naar consensus binnen het programmateam en nemen een objectieve houding aan. Het algemene geluid is wel dat een provinciaal programmaleider nooit helemaal onafhankelijk kan zijn. De provincie brengt veel geld in het programma. Dit wordt echter door niemand als probleem ervaren. Betrokkenen van de provincie zien ook in dat de rol van programmaleider in de praktijk niet geheel onafhankelijk is. "Het is een mooi ideaalbeeld maar het is uiteindelijk een subsidiegemeenschap: als subsidie wegvalt, valt de belangengemeenschap ook uit elkaar.""

"Een gevoel van verbondenheid wordt door de meeste partners herkend, maar niet bij iedere partner even sterk. Vanuit een belangenorganisatie en ook vanuit de provincie wordt aangegeven dat de verbondenheid in de toekomst belangrijker wordt. "Wat als de 'zak met geld' van de provincie wegvalt?""

"Vanuit een gemeente wordt aangegeven dat de komende twee jaar lastig worden en dat geld een probleem zal vormen. Daarom is een goede regie nodig om alles af te ronden. De afsluitingsfase vraagt om een stevige rol vanuit de provincie. Nieuwe projecten zijn minder ingebed en er is minder geld. Deze nieuwe context vraagt om een scherpere sturing. De organisatievorm moet niet veranderen. Er is sprake van een gezamenlijke focus, maar deze moet wel in stand blijven. Zorg dat er voor de partners iets te halen blijft. Vanuit de waterschappen wordt het belang van samen blijven

optrekken onderschreven. De schaalgrootte heeft gezorgd voor aandacht en vertrouwen bij bestuurders.”

“Vanuit de provincie wordt aangegeven dat het gevaar bestaat dat de organisatie Ruimte voor de Vecht uit elkaar valt als er geen trekker meer is en er minder middelen te besteden zijn. Er moet een organisatie gebouwd worden die ook zonder de provincie als trekker functioneert. Een kernteam met ook mensen uit andere organisaties kan hieraan bijdragen. Vanuit de provincie bestaat de wil om het programma zoveel mogelijk zelfstandig te krijgen, waarna alleen nog lijncontact vanuit de beleidseenheden plaatsvindt. Mogelijk moet voor zaken zoals de EHS, waar de provincie eindverantwoordelijk voor is, de procesregie bij een andere partij gelegd worden (bijvoorbeeld een waterschap).”

4 Conclusies

De uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht 2012-2015 is tamelijk voortvarend verlopen. In onderstaande overzichten wordt eerst een score overzicht gegeven van de mate waarin de onderscheiden aspecten van de governance context speciaal bevorderlijk, min of meer neutraal of juist duidelijk belemmerend zijn geweest voor de kans om het programma Ruimte voor de Vecht goed uit te voeren. In het tweede schema wordt enigszins speculatief een vergelijkbaar overzicht gegeven voor de toekomst wanneer de provincie zich zou hebben teruggetrokken als regisseur en voornaamste financier van het programma.

Dimensies	Criteria			
	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Intensiteit
Niveaus en schalen	Oranje	Groen	Oranje	Groen
Actororganisaties en netwerken	Groen	Groen	Oranje	Groen
Probleempercepties en doelambities	Oranje	Groen	Groen	Groen
Strategieën en instrumenten	Oranje	Oranje	Oranje	Oranje
Verantwoordelijkheden en hulpbronnen	Groen	Groen	Groen	Groen
	<i>Kleuren Rood: belemmerend; Oranje: neutraal, Groen: bevorderlijk</i>			

Figuur 3, Governance score kaart voor de context van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht 2012-2015 (eerste inschatting)

Bovenstaande figuur toont een tamelijk ondersteunende governance omgeving. Deze spoort ook met het verloop van het proces en de resultaten daarvan in de afgelopen jaren.

In onderstaande figuur wordt een veel negatiever beeld geschetst. Dit is niet zozeer een voorspelling. De bedoeling is juist om een dergelijk beeld te voorkomen. Maar het geeft weer hoe de situatie eruit kan komen zien in een scenario waarin de provincie zich (nagenoeg) volledig terugtrekt en geen maatregelen worden genomen om dit op te vangen.

Dimensies	Criteria			
	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Intensiteit
Niveaus en schalen	Oranje	Oranje	Oranje	Oranje
Actororganisaties en netwerken	Oranje	Rood	Oranje	Oranje
Probleempercepties en doelambities	Oranje	Oranje	Rood	Rood
Strategieën en instrumenten	Oranje	Oranje	Oranje	Rood
Verantwoordelijkheden en hulpbronnen	Oranje	Oranje	Oranje	Rood
	Kleuren Rood : belemmerend; Oranje : neutraal, Groen : bevorderlijk			

Figuur 4, Governance score kaart voor de context van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht na 2018 (speculatie op grond van “toekomst” aanduidingen)

Volledigheid: XYZ

Samenhang: XYZ

Flexibiliteit: XYZ

Intensiteit: XYZ

Literatuur

Andringa, Wouter, Frank ten Doeschot (I&O research) (2015), *Grenzen aan het Vechtdalgevoel: Bewonersonderzoek Vechtdal 2015*, Zwolle: Provincie Overijssel.

Bressers, Hans, Nanny Bressers, Corinne Larrue (Eds.) (2016), *Governance for Drought Resilience*, Dordrecht: Springer Open.

Bressers, Hans, Koen Bleumink, Nanny Bressers, Alison Browne, Corinne Larrue, Susan Lijzenga, Maia Lordkipanidze, Gül Özerol, Ulf Stein (2016), The fragmentation-coherence paradox in Twente, in: Bressers, Hans, Nanny Bressers, Corinne Larrue (Eds.) (2016), *Governance for Drought Resilience*, Dordrecht: Springer Open, pp. 181-201.

Bressers, Hans (editor), Nanny Bressers (editor), Alison Browne, Carina Furusho, Isabelle Lajeunesse, Corinne Larrue, Gül Özerol, Maria-Helena Ramos, Ulf Stein, Jenny Tröltzsch, and Rodrigo Vidaurre (2015), *Governance Assessment Guide*, Almelo: Vechtstromen.

Bressers, Nanny, en Hans Bressers (2014), Kennisuitwisseling en governance studies ter bevordering van droogte-adaptatie, in: *Water Governance*, nr. 5-6 2014, pp. 50-57.

Herman Hazelhorst (2016), Monitor Programma Ruimte voor de Vecht, Zwolle: Provincie Overijssel.

Hoek, Dick, Aljona Wertheim-Davygora, Jaap Minnema, Marieke Vinke-Brouwer, Herman Hazelhorst, Henk Martens, Frank Schepers en Daan Wender (2016), *Evaluatie Ruimte voor de Vecht, Uitvoeringsprogramma 2012-2015: een ambtelijke procesevaluatie met leerpunten voor de toekomst*, Zwolle: Provincie Overijssel.

Kernteam Ruimte voor de Vecht (2009), *Masterplan Uitvoeringsprogramma Vecht en Vechtdal 2009*, Zwolle: Provincie Overijssel.

Lijst van geïnterviewden in Hoek et al. 2016

Naam	organisatie
1. Henk Vegter	Provincie Overijssel
2. Johan Osinga	Provincie Overijssel
3. Gábor Oolthuis	Provincie Overijssel
4. Maarten Pouwel	Provincie Overijssel
5. Wim van de Griendt	Provincie Overijssel
6. Rienko Baarslag	Gemeente Zwolle
7. Nicole Snellaars-Lamers	Gemeente Dalfsen
8. Marina Stel	Gemeente Dalfsen
9. Alwin te Rietstap	Gemeente Ommen/Hardenberg
10. Pieter-Jelle Damsté	Waterschap Vechtstromen
11. Michiel van Willigen	Waterschap Groot Salland
12. Paul Dirks	Staatsbosbeheer
13. Wendy Weijdemá	Marketing Oost
14. Tamara Toering	Marketing Oost
15. Hille Kraak	LTO
16. Greanne Schenkel	LTO
17. Willem Seine	NMO
18. Koop Jager	VNO-NCW
19. Liesbeth Cremers	OPG