

Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019

Definitieve rapportage

Bureau ZET, 9 juli 2020

Colofon

Titel:	Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019
Opdrachtgever:	Provincie Utrecht
Kenmerk/Projectnummer:	4125
Datum:	9 juli 2020
Begeleidingscommissie:	Esther Boiten en Anita Heijkamp (Provincie Utrecht)
Adviseurs:	Henk ten Holt, Harm Blanken en Susan Martens (Bureau ZET)



Postbus 31264
6503 CG Nijmegen

info@bureauzet.nl
www.bureauzet.nl

KvK: 52828964
BTW: NL8506.17.273.B.01
IBAN: NL11 TRIO 0198 5463 27

Inhoudsopgave

Verantwoording evaluatie	1
1 Inleiding	3
2 Doelen en aanpak evaluatie	5
2.1 Doelen evaluatie AVP	5
2.2 Aanpak van de evaluatie	5
3 Ontwikkelingen in functies en beleid voor het landelijk gebied	7
3.1 Ontwikkelingen in de functies van het platteland	7
3.2 Gebiedsgericht plattelandsbeleid in de aanloop naar de AVP	7
4 Dertien jaar AVP: de voorbereiding, de start en de belangrijkste ontwikkelingen	9
4.1 Voorbereidingen door de Provincie Utrecht en start van ILG/AVP	9
4.2 Belangrijkste ontwikkelingen in de drie AVP-perioden	10
4.3 Financiële aspecten AVP	15
5 De evalueerbaarheid van AVP	17
DEEL 1 - DOELBEREIK	21
6 AVP-doelbereik en beleidseffectiviteit	21
6.1 AVP-doelbereik algemeen	21
6.2 Beleidseffectiviteit	25
6.3 Overall-waardering doelbereik en beleidseffectiviteit AVP	25
6.4 Leeswijzer sectorale themahoofdstukken	26
7 Natuur	28
7.1 Overzicht beleidsdoelen Natuur	28
7.2 Doelbereik: feitelijke informatie	28
7.3 Doelbereik: waardering betrokkenen	33
7.4 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering	34
8 Landbouw	35
8.1 Overzicht beleidsdoelen landbouw	35
8.2 Doelbereik: waardering betrokkenen	35
8.3 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering	38
9 Water	39
9.1 Overzicht beleidsdoelen water	39
9.2 Doelbereik: waardering betrokkenen	39
9.3 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering	40

10	Bodemdaling	41
10.1	Overzicht beleidsdoelen AVP-bodemdaling	41
10.2	Doelbereik: waardering betrokkenen	41
10.3	Beleidsdoelmatigheid	41
11	Cultureel erfgoed	42
11.1	Overzicht beleidsdoelen AVP-cultureel erfgoed	42
11.2	Doelbereik: feitelijke informatie	42
11.3	Doelbereik: waardering betrokkenen	43
11.4	Beleidsdoelmatigheid AVP-uitvoering	45
12	Recreatie	46
12.1	Overzicht beleidsdoelen	46
12.2	Doelbereik: feitelijke informatie	46
12.3	Doelbereik: waardering betrokkenen	47
12.4	Beleidsdoelmatigheid AVP-uitvoering	49
13	Vrijkomende agrarische bebouwing	50
13.1	Overzicht beleidsdoelen	50
13.2	Doelbereik: feitelijke informatie	50
13.3	Doelbereik: waardering betrokkenen	51
13.4	Beleidsdoelmatigheid	51
14	Leefbaarheid en kleine kernen	52
14.1	Overzicht beleidsdoelen	52
14.2	Doelbereik: feitelijke informatie	52
14.3	Doelbereik: waardering respondenten	53
14.4	Beleidsdoelmatigheid AVP-uitvoering	54
DEEL 2 - STURINGSFILOSOFIE, ORGANISATIE-ASPECTEN VAN DE UITVOERING, EFFICIENTIE EN SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK		55
15	Sturingsfilosofie en vormgeving van de sturing op de uitvoering	55
16	Gebiedsindeling en gebiedsorganisaties	56
16.1	Beknopte beschrijving	56
16.2	Waardering respondenten en sessiegroepen	57
16.3	Analyse en oordeel evaluatoren	58
17	Bestuurlijke governance	60
17.1	Beknopte beschrijving	60
17.2	Waardering respondenten en sessiegroepen	62
17.3	Analyse en oordeel evaluatoren	64

18	Organisatie en werkprocessen in en rond AVP	68
18.1	Beknopte beschrijving	68
18.2	Waardering respondenten en sessiegroepen	70
18.3	Analyse en oordeel evaluatoren	72
19	Instrumentatie van de uitvoering en AVP-efficiëntie	74
19.1	Beknopte beschrijving	74
19.2	Waardering respondenten en sessiegroepen	76
19.3	Analyse en oordeel evaluatoren	78
20	Samenwerken aan de uitvoering	80
20.1	Waardering respondenten en sessiegroepen	80
20.2	Analyse en oordeel evaluatoren	83
21	Evaluatie sturingsfilosofie	84
21.1	Overall-waardering sturingsfilosofie respondenten	84
21.2	Analyse en oordeel evaluatoren	86
22	Conclusies en aanbevelingen	87
22.1	Inleiding	87
22.2	Conclusies	87
22.3	Aanbevelingen	96
	DEEL 3 - TOEKOMST	101
23	Toekomstige opgaven landelijk gebied volgens respondenten en sessiegroepen	102
24	Rollen provincie volgens respondenten en sessiegroepen	105
25	Organisatie en samenwerking volgens respondenten en sessiegroepen	108
26	Naar een nieuw programma voor het Landelijk Gebied	110
26.1	Inleiding	110
26.2	Aanbevelingen van de evaluatoren	110
	Bijlage 1 Evaluatiekader	116
	Bijlage 2 Geïnterviewde respondenten	120
	Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	122
	Bijlage 4 Groepsgesprekken en deelnemers	124

Bijlage 5 Doelenboom (2012)	126
Bijlage 6 De beleidscyclus en de evalueerbaarheid van de AVP	127
Bijlage 7 Scope en evalueerbaarheid per sectoraal thema	129

Verantwoording evaluatie

De uitgevoerde evaluatie heeft betrekking op 13 jaar Agenda Vitaal Platteland (AVP). De AVP is een ambitieus en omvattend provinciaal uitvoeringsprogramma voor fysieke investeringen in het landelijk gebied. Aan het programma is in 13 jaar naar schatting meer dan € 500 miljoen euro besteed door de provincie Utrecht uit EU-, Rijks- en provinciale middelen.

De evaluatie van 13 jaar AVP-uitvoeringsprogramma's had als ambitie om de bestede middelen inzichtelijk te maken, het doelbereik zo mogelijk objectief te verantwoorden én te leren voor een toekomstig programma voor het landelijk gebied. Deze verwachtingen zijn deels wel en deels niet uitgekomen.

Tijdens de uitvoering van het evaluatieonderzoek is gaandeweg gebleken dat de AVP op het niveau van het programma en met behulp van programmadocumentatie slechts beperkt evalueerbaar is in objectieve, feitelijke zin op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens. We gaan op de oorzaken hiervan op diverse plekken in dit rapport nader in. Tevens is tijdens het onderzoek gebleken dat evaluatie in kwalitatieve zin, gebaseerd op oordelen van direct betrokkenen, bij lang niet alle evaluatievragen leidt tot een eenduidige, intersubjectieve (breed gedeelde) waardering en oordeelsvorming. De praktische reden hiervoor is dat het niet mogelijk is om in een evaluatie van een dertienjarig, omvattend programma bij elk deelonderwerp vertegenwoordigers van alle relevante invalshoeken te betrekken en hen in onderlinge uitwisseling tot een gedeeld oordeel te brengen. Een meer fundamentele reden is evenwel dat de posities en perspectieven van betrokkenen bij de AVP hiervoor soms teveel uiteenlopen.

Door het veelal ontbreken van een voldoende feitelijke basis en van gedeelde oordelen en waarderingen zijn bij relatief veel evaluatieonderwerpen geen 'harde' conclusies mogelijk op het niveau van het AVP-programma. Een ander gevolg is dat met name direct betrokkenen hun eigen opvattingen en waardering van de AVP niet bij elk evaluatie-onderwerp zullen terugvinden of herkennen. Het is onmogelijk gebleken bij elk evaluatieonderwerp alle perspectieven en (gepercipieerde) feiten aan bod te laten komen. Voor een completer beeld zouden vele deevaluaties noodzakelijk zijn. Op dit punt wreekt zich dat er in 13 jaar AVP weinig tot geen onafhankelijke evaluaties zijn uitgevoerd.

De evaluatie levert om de genoemde redenen in terugblikkende zin niet wat de opdrachtgever bij aanvang voor ogen stond. Wel levert de evaluatie naar ons oordeel vele belangrijke leerpunten en aanbevelingen voor een toekomstig programma voor het landelijk gebied, het tweede doel van de evaluatie.

1 Inleiding

Dit hoofdstuk is bedoeld als een beknopte introductie tot de evaluatie.

Wat is de Agenda Vitaal Platteland?

De Agenda Vitaal Platteland, veelal afgekort tot AVP, is het uitvoeringsprogramma van de provincie Utrecht voor het Landelijk Gebied. Het uitvoeringsprogramma is een investeringsprogramma: het omvat een programmering van doelen en financiële middelen voor eenmalige investeringen in het Utrechtse Landelijk Gebied. Kenmerkend voor de AVP is dat de programmering en uitvoering gebiedsgericht, in nauwe samenwerking met AVP-gebieden en gebiedspartners, invulling hebben gekregen.

De AVP is een langlopend programma dat tot op de dag van vandaag bestaat. De provincie Utrecht is in 2007 gestart met de AVP en sindsdien zijn drie programmaperioden verstreken (2007-2011, 2012-2015, 2016-2019). In 2019 is besloten het programma met een jaar te verlengen.

Evaluatieopdracht AVP (inhoud van de opdracht)

In 2019 heeft de provincie Utrecht besloten een externe en onafhankelijke evaluatie van de AVP uit te laten voeren over de gehele AVP-periode vanaf 2007. De evaluatie is gericht op verantwoording van doelbereik en ingezette middelen, op leren van de ervaringen met de gevolgde aanpak, op het in beeld brengen van toekomstige opgaven in het landelijk gebied en op het verkennen van mogelijkheden voor de toekomstige werkwijze en programmering.

Evaluatieopdracht AVP (betrokkenen bij de uitvoering)

De evaluatieopdracht is begeleid door een provinciale projectbegeleidingsgroep. Projectleider namens de provincie Utrecht was mevrouw Esther Boiten. De evaluatie is uitgevoerd door Bureau ZET. Bij de uitvoering van de evaluatie is medewerking verkregen van een groot aantal personen van binnen en buiten de provinciale organisatie in de rol van informant, respondent dan wel deelnemer aan (online) groeps gesprekken. Zie daarvoor bijlagen 2 en 4.

Samenhang en onderscheid met Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019

Parallel aan dit evaluatierapport verschijnt een Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019¹. Deze voortgangsrapportage verschijnt onder verantwoordelijkheid van de provincie zelf en is gebaseerd op de monitoring die binnen de provinciale AVP-organisatie plaatsvindt van de inhoudelijke en financiële voortgang van het begrotingsprogramma Landelijk Gebied.

Er is een nauwe samenhang tussen beide rapportages, aangezien beide over hetzelfde onderwerp gaan, met dien verstande dat de indeling van het AVP-programma en het begrotingsprogramma op onderdelen kunnen verschillen. Over en weer heeft afstemming op feitelijke aspecten plaatsgevonden door elkaars conceptrapportages mee te lezen.

¹ Deze voortgangsrapportage is de opvolger van en heeft ongeveer dezelfde opzet als een eerdere Voortgangsrapportage 2016-2017.

Niettemin zijn er ook belangrijke verschillen tussen beide rapportages. De voortgangsrapportage is, zoals het woord al zegt, een provinciale voortgangsrapportage en geen onafhankelijke evaluatie. Een tweede verschil is dat in de voortgangsrapportage het accent ligt op het presenteren van feitelijke gegevens over de kwantitatieve voortgang en prestaties zoals beschikbaar in de AVP-monitoringsystemen. In het evaluatierapport ligt het accent op evaluatie van de AVP met gebruikmaking van alle mogelijke bronnen, waaronder dergelijke kwantitatieve informatie.

Leeswijzer

Na deze inleiding gaan we allereerst in op de doelen en de aanpak van de evaluatie. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 kort in op de geschiedenis die voorafging aan het eerste AVP-programma in 2007. Daarna schetsen we in hoofdstuk 4 de belangrijkste ontwikkelingen in de drie AVP-perioden van 2007 tot 2019. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de evalueerbaarheid van de AVP.

Deel 1 (hoofdstuk 6 tot en met 14) gaat in op het doelbereik van de AVP: in hoofdstuk 6 vatten we de resultaten samen, waarna in de daaropvolgende hoofdstukken telkens een sectoraal beleidsthema wordt belicht.

In deel 2 (hoofdstuk 15 tot en met 21) behandelen we onderwerpen die verband houden met de organisatie en werkwijze van de AVP: de sturingsfilosofie, de gebiedsindeling en gebiedsorganisaties, de bestuurlijke governance, organisatie en werkprocessen, instrumentatie en samenwerking.

In hoofdstuk 22 blikken we terug op 13 jaar AVP zoals aan de orde gekomen in de hoofdstukken 4 tot en met 21, het evaluatiedeel van de opdracht. We trekken conclusies en geven onze aanbevelingen voor de toekomst.

Deel 3 van de evaluatie bevat een toekomstgerichte verkenning van opgaven en mogelijke werkwijzen in een nieuw programma voor het landelijk gebied. We gaan in op toekomstige opgaven, rollen van de provincie, en organisatie en samenwerking. Deel 3 wordt afgesloten met hoofdstuk 26 waarin we enkele aanbevelingen formuleren voor een nieuw programma voor het landelijk gebied gebaseerd op de uitgevoerde verkenning.

De hoofdzaken van dit evaluatierapport zijn opgenomen in een beknopte samenvatting die separaat verschijnt.

2 Doelen en aanpak evaluatie

In dit hoofdstuk leggen we uit wat het doel is van de evaluatie en hoe deze is aangepakt.

2.1 Doelen evaluatie AVP

De evaluatie-opdracht heeft de volgende doelen:

- de balans opmaken en verantwoorden van het doelbereik (prestaties en beleidseffecten) en de efficiëntie van het AVP-programma in de periode 2007 – 2019;
- evalueren en leren van de AVP-werkwijze(n) in het verleden. Onder ‘werkwijze’ verstaan we zaken als:
 - o de AVP-sturingsfilosofie, gebiedsindeling, bestuurlijke governance, programma-organisatie, instrumentenkeuze, interne en externe samenwerking, en monitoring.
- vooruitblikken naar de toekomstige opgaven en werkwijze:
 - o in beeld brengen van nieuwe ontwikkelingen die relevant zijn voor de toekomstige programmering van opgaven in het Landelijk Gebied: nieuwe inhoudelijke thema’s, nieuwe eisen (bijv. vanuit de Omgevingswet);
 - o verkennen van mogelijke toekomstige werkwijzen voor de uitvoering van opgaven in het landelijk gebied.

2.2 Aanpak van de evaluatie

De aanpak van de evaluatie bestond uit de volgende fasen en stappen.

Fase 1 Voorbereiding

Fase 2 Interviews

Fase 3 Groepsgesprekken

Fase 4 Rapportage

We geven hieronder een beknopte samenvatting van de hoofdpunten van de gevolgde aanpak.

Over een omvattend, omvangrijk en langlopend programma als de AVP is een groot aantal vragen te stellen. Om richting te geven aan het evaluatieonderzoek is allereerst, in aansluiting op de vraagstelling van de opdrachtgever, een evaluatiekader opgesteld. Het evaluatiekader geeft een systematisch overzicht van de te beantwoorden evaluatievragen. Zie bijlage 1.

Vervolgens heeft een selectie van informanten en respondenten plaatsgevonden waarmee in fase 1 respectievelijk fase 2 interviews zijn gehouden. De informanten en respondenten zijn aangedragen door de opdrachtgever en in overleg vastgesteld. Zie bijlage 2 voor een lijst met de geïnterviewden.

Parallel hieraan heeft uitvoerige documentatiestudie plaatsgevonden. De AVP is dermate omvangrijk dat hierbij selectief te werk moest worden gegaan. De focus bij de documentatiestudie lag op het kennisnemen van documentatie op programmaniveau: AVP-beleidskaders/ Meerjarenprogramma’s, voortgangsrapportages, deevaluaties uit het verleden, Statenbrieven, e.d. Zie bijlage 3.

Ter afsluiting van fase 1 en 2 is een bevindingennotitie opgesteld waarin eerste, tussentijdse bevindingen zijn verzameld en teruggekoppeld naar de opdrachtgever.

De evaluatie had uitdrukkelijk als doelstelling om het leren van de ervaringen met 13 jaar AVP bij betrokkenen van de provincie en bij gebiedspartijen te bevorderen. Hiervoor was met name fase 3 Groepsgesprekken van de evaluatie ingericht. De bedoeling was om enkele fysieke groepsgesprekken/workshops te houden waarin de voorlopige bevindingen getoetst en verrijkt konden worden en ervaringen en leerpunten door betrokkenen gedeeld konden worden. De hiervoor ontwikkelde aanpak kon echter niet worden uitgevoerd vanwege de Covid19-maatregelen. Vervolgens is een nieuwe opzet ontwikkeld gebaseerd op een twaalfstal online groepsgesprekken/leersessies met circa 6 tot 8 deelnemers per sessie. In totaal is door tientallen betrokkenen bij de AVP deelgenomen aan de online sessies. Zie bijlage 4 voor een overzicht van alle sessies met de deelnemers.

Ten slotte is het evaluatierapport opgesteld.

3 Ontwikkelingen in functies en beleid voor het landelijk gebied

Dit hoofdstuk heeft tot doel om enige historische context te geven aan het beleid voor het landelijk gebied en de totstandkoming van de AVP als werkwijze om beleidsopgaven voor het landelijk gebied te realiseren. Eerst schetsen we beknopt hoe de vervulling van maatschappelijke functies in het landelijk gebied zich heeft ontwikkeld in de periode voorafgaand aan 2007. Daarna bespreken we de ervaringen met het gebiedsgerichte plattelandsbeleid in de periode voor de AVP. Deze ervaringen vormden de aanleiding om de, destijds nieuwe, AVP-werkwijze te ontwikkelen.

3.1 Ontwikkelingen in de functies van het platteland

Om de totstandkoming van de AVP te kunnen plaatsen is het goed om eerst de blik te richten op de functies van het platteland en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan.

De Tweede Wereldoorlog ging gepaard met vernietiging, armoede en grootschalige hongersnood. In de jaren daarna werd veel in het werk gesteld om het land weer op te bouwen. Voedselzekerheid had een grote prioriteit. Langere tijd had het platteland hierdoor slechts één dominante functie, landbouw, en het plattelandsbeleid één hoofdpoging: de modernisering van de landbouw. Andere functies, zoals waterhuishouding en verkaveling/ontsluiting, waren dienstbaar hieraan.

Sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw begon hierin verandering te komen, onder meer door de bevolkingsgroei en toegenomen welvaart. Het platteland kreeg naast landbouw andere functies waarvoor ruimte nodig was (woningbouw, recreatie, e.d.). Tevens bleek de met succes gemoderniseerde landbouw druk op het milieu en de leefomgeving te veroorzaken en ten koste te zijn gegaan van de beschikbare ruimte voor natuur en biodiversiteit. Ook kwam de leefbaarheid van het platteland onder druk te staan. Hierdoor ontstonden nieuwe beleidsopgaven.

Ook maatschappelijke ontwikkelingen in de periode daarna hebben ervoor gezorgd dat het platteland een steeds verder toenemend aantal maatschappelijke functies moet vervullen. Het platteland verkeert hierdoor in een permanente transitie en de overheid staat voor de opgave om deze transitie (mede) te begeleiden, vorm te geven en in goede banen te leiden. Kernvragen hierbij zijn: wat moet er gebeuren en hoe kan dat effectief en efficiënt plaatsvinden? Welke rol heeft de overheid daarbij te vervullen en welke rol is weggelegd voor bewoners en andere partijen die belang hebben bij de functies van het platteland?

3.2 Gebiedsgericht plattelandsbeleid in de aanloop naar de AVP

Gebiedsgericht plattelandsbeleid is niet uitgevonden met de AVP in 2007. Ook in de periode daarvoor werd, met name door de rijksoverheid, gebiedsgericht plattelandsbeleid ontwikkeld en uitgevoerd, veelal met subsidieregelingen². Het Rijk kwam rond 2002 tot de conclusie dat de uitvoering van het toenmalige gebiedsgerichte plattelandsbeleid niet voldeed. De bestaande

² Subsidieregeling gebiedsgericht milieubeleid, Subsidieregeling gebiedsgericht beleid. En tevens via de Reconstructiegebieden van de Reconstructiewet.

werkwijze was te zeer top down, sectoraal en bureaucratisch. Integrale gebiedsontwikkeling werd belemmerd door schotten tussen de subsidieregelingen. Er bestond te weinig vertrouwen van gebiedspartijen in de rijksoverheid en er was te weinig ruimte voor eigen initiatieven uit de gebieden. Ten slotte vroegen de grote en diverse opgaven om grote, samenhangende investeringen in het platteland. Daarbij kwam het Rijk tot de conclusie dat de EU een steeds groter stempel drukte op het plattelandsbeleid en de eigen beleidsrol van het Rijk sterk afnam.

Al deze redenen waren aanleiding voor het rijk om een nieuwe sturingsfilosofie voor de uitvoering van het plattelandsbeleid te ontwikkelen. De hoofdpunten daarvan zijn:

- decentralisatie van (de opdrachtgeversrol voor) de uitvoering van Rijk naar provincies;
- sturen van provincies op afgesproken prestaties in plaats van stellen van regels door het Rijk;
- uitvoeringsprogrammering meer van onderop;
- gebiedsgerichte aanpak van de uitvoering en een integrale benadering met draagvlak in het gebied om de kans op realisatie en het tempo daarvan te verhogen;
- meerjarig, 'ontschot' rijksbudget voor meer flexibiliteit bij de financiering en in het bestedingenritme;
- hoge ambities ten aanzien van monitoring en evaluatie.

Deze nieuwe benadering van het plattelandsbeleid kwam bekend te staan onder de naam ILG/AVP. ILG staat voor Investeringsbudget Landelijk Gebied (de financiële kant van de nieuwe werkwijze) en AVP voor Agenda Vitaal Platteland (de inhoudelijke agenda voor het nieuwe plattelandsbeleid). Met de inwerkingtreding van ILG/AVP werd, binnen kaders, de uitvoering van het plattelandsbeleid in 2007 gedecentraliseerd naar de provincies.

Voor de inhoudelijke kaderstelling aan de uitvoeringsprogrammering door provincies en gebieden stelde het Rijk allereerst een eigen (Rijks)Agenda Vitaal Platteland op. De rijksagenda omvatte onder meer de door provincies te realiseren EU-verplichtingen waaraan het rijk gebonden was. Tevens stelde het Rijk de provincies een investeringsbudget tot hun beschikking om de afgesproken prestaties te kunnen leveren. De provincies werden daarbij verzocht de rijksagenda aan te vullen met een eigen provinciale agenda en ook eigen financiële middelen³ toe te voegen aan het ter beschikking gestelde rijksbudget. Op deze manier kregen de provincies de regie over de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Daarbij werd een nieuwe sturingsfilosofie geïntroduceerd waarin een belangrijke plaats was ingeruimd voor bottom up programmering en uitvoering van activiteiten door gebieden binnen door Rijk en provincie gestelde kaders. Het Rijk en de provincie bepaalden het 'wat' (de doelen)⁴, de gebieden kregen ruimte om voorstellen te ontwikkelen voor het 'hoe' en deze, na accordering, uit te voeren.

³ Inclusief eventuele cofinanciering door gebiedspartijen als gemeenten en waterschappen.

⁴ Met dien verstande dat beoogd werd dat gebiedspartijen hun eigen doelen zouden meekoppelen en het programma zouden cofinancieren.

4 Dertien jaar AVP: de voorbereiding, de start en de belangrijkste ontwikkelingen

In dit hoofdstuk geven wij een schets van AVP in de tijd. We beschrijven allereerst de voorbereidingen die nodig waren en de keuzen die gemaakt zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van ILG/AVP in de provincie Utrecht. Die beschrijving vormt vervolgens het vertrekpunt om de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen te benoemen die zich na de start in 2007 hebben voorgedaan, zowel inhoudelijk als in de AVP-organisatie en -werkwijze. Onderstaande beschrijving heeft niet tot doel om compleet te zijn. We focussen op hoofdzaken. In dit hoofdstuk ligt het accent op het bieden van overzicht en het laten zien van de samenhang in de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Enige overlap met latere hoofdstukken waarin we dieper op specifieke evaluatieonderwerpen ingaan is onvermijdelijk.

4.1 Voorbereidingen door de Provincie Utrecht en start van ILG/AVP

De aanstaande inwerkingtreding van ILG/AVP in de provincies, waaronder Utrecht, had veel voeten in de aarde en is uitvoerig voorbereid. In de provincie Utrecht is allereerst, reeds in 2004, een nieuw, op uitvoering gericht organisatieonderdeel ingesteld bij de toenmalige Dienst Ruimte en Groen (sector Landelijk Gebied, proces en uitvoering, RLU). Tevens is een Subsidieloket opgericht.

Uitgangspunt voor de ILG/AVP-gebiedsorganisatie in Utrecht was het komen tot een provinciedekkende gebiedsindeling. Rond 2005 waren in de provincie Utrecht nog meer dan twintig, deels overlappende gebiedscommissies actief. De commissies hielden zich bezig met uiteenlopende thema's (meer of minder integraal) en hadden uiteenlopende organisatievormen (stichtingen, stuurgroepen, commissies, e.d.). De provincie had de voorkeur om met minder (en samenhangende) AVP-gebieden te gaan werken, onder andere om voldoende kritische massa voor een ondersteunend AVP-programmabureau in de gebieden te verkrijgen. In eerste instantie dacht de provincie aan vijf gebieden. Na overleg met de gebieden zijn dit uiteindelijk in de beginfase van ILG/AVP zeven gebieden geworden: De Venen, De Utrechtse Waarden, Stad en Land Utrecht, Utrechtse Vecht en Weiden, Utrechtse Heuvelrug, Gelderse Vallei-Eemland en Kromme Rijn.

Met de nieuwe AVP-gebieden zijn gesprekken gevoerd om te komen tot doelmatige en voldoende sterke AVP-platforms/gebiedsorganisaties die in staat zouden zijn verantwoordelijkheid te nemen om af te spreken prestaties daadwerkelijk te realiseren. Met de AVP-platforms zijn vervolgens gebiedsovereenkomsten (= bestuursovereenkomsten) afgesloten.

Inhoudelijk is voor de nieuwe AVP-gebieden door de provincie op basis van rijks- en provinciaal beleid een gebiedsopgave op hoofdlijnen opgesteld. Vervolgens is met de AVP-platforms (in oprichting) en de gebiedspartners (onder andere gemeenten en waterschappen) overleg gevoerd om te komen tot een breed gedragen gebiedsopgave en –aanpak. Deze gebiedsopgave is door de nieuwe gebiedsorganisaties vervolgens uitgewerkt in gebiedsprogramma's en uitvoeringsprogramma's.

Daarmee waren de belangrijkste voorbereidingen getroffen. Samenvattend resulteerde dit in de volgende bestuurlijke governance en taakverdeling tussen provincie en gebieden bij de aanvang van ILG/AVP:

- Aansturing van de uitvoering in de gebieden via een klein platform per AVP-gebied, samengesteld uit een beperkt aantal bestuurlijke deelnemers die de beslissers en betalers in het gebied vertegenwoordigen.
- AVP-platform (voorloper latere gebiedscommissies) zorgt voor het opstellen van gebiedsprogramma's en uitvoeringsprogramma's. Samen met de provincie neemt het platform de verantwoordelijkheid op zich om de afgesproken resultaten te realiseren met de beschikbare middelen. Het platform wordt het primaire aanspreekpunt voor de provincie. De provincie kan het platform aanspreken op het nakomen van afspraken binnen het AVP-gebied.
- Oprichting per AVP-gebied van een ondersteunend programmabureau dat zorgt voor programmering, het stimuleren van projecten, het verwerven van cofinanciering, rapportage, en educatie en communicatie naar het gebied over doelen en resultaten. Leidende motieven voor de programmabureaus zijn uitvoerbaarheid en draagvlak.
- Detachering van provinciale medewerkers naar de programmabureaus.

Parallel aan de hiervoor beschreven organisatorische voorbereidingen stelde de provincie in 2006 het eerste AVP-kaderdocument en -meerjarenprogramma 2007-2013 op. Dit is vastgesteld door Provinciale Staten op 11 december 2006. Het kaderdocument omvat onder meer een beschrijving van de uitvoeringsambities en –strategie per AVP-gebied en vormde een uitnodiging aan de gebieden om concrete uitvoeringsprojecten te ontwikkelen binnen de gestelde beleids- en financiële kaders. Deze uitvoeringsprojecten werden per gebied opgenomen in een meerjarig gebiedsprogramma en vervolgens in een jaarlijks programma dat door Provinciale Staten werd vastgesteld. Na de accordering van het jaarprogramma konden de gebieden subsidieaanvragen indienen om met de voorgestelde projecten aan de slag te kunnen gaan.

Met de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (wet ILG) op 1 januari 2007 ging ILG/AVP formeel van start.

4.2 Belangrijkste ontwikkelingen in de drie AVP-perioden

In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijke ontwikkelingen in de drie AVP-perioden na de start van ILG/AVP. De beschrijving is grotendeels gebaseerd op de formele documentatie. In beperkte mate is gebruik gemaakt van uitspraken van respondenten die een aanvulling geven op de beschikbare documentatie over de drie AVP-perioden.

In de eerste periode was de AVP een inhoudelijk breed programma voor het landelijk gebied waarin alle (sectorale) uitvoeringsopgaven voor het landelijk gebied waren ondergebracht. De eerste periode wordt door gebiedspartijen gezien als de meest succesvolle en waardevolle periode mede door het open en experimentele karakter en de korte lijnen en goede samenwerking op bestuurlijk niveau tussen gebieden en provincie. Er was veel mogelijk, mede door de beschikbare ruime budgetten, en ook doordat de beleidsmatige sturing beperkt was en veel aan de gebieden overgelaten werd. Daar tegenover staat dat de provinciale AVP-organisatie regelmatig geconfronteerd werd met bestuurlijke toezeggingen die niet goed aansloten op de gestelde kaders. Ook hadden provinciale beleidsafdelingen naar hun oordeel weinig grip op de mate waarin

projecten bijdroegen aan de (sectorale) doelstellingen en de besteding van de bij het AVP-programma ondergebrachte financiële middelen⁵.

Halverwege de eerste periode (in 2010) vond landelijk een Mid-Term Review ILG plaats. In die tussenevaluatie kwam onder meer naar voren dat de provincie Utrecht onderaan stond op de lijst van provincies wat betreft de tot op dat moment gedane investeringen in het landelijk gebied. Politiek-bestuurlijk was dit ongewenst en vormde dit een impuls om het tempo van de investeringen in Utrecht op te schroeven.

Aan ILG kwam in 2011 abrupt een voortijdig einde. Als gevolg van de financiële crisis zag het toenmalige kabinet zich genoodzaakt tot grote hervormingen die gepaard gingen met forse bezuinigingen. Voor het beleidsterrein natuur van het toenmalige ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie – het huidige LNV - had dit grote consequenties. Het Rijk schraptte een belangrijk deel van zijn taken op dit terrein ('vervallen rijkstaken') en decentraliseerde de beleidsverantwoordelijkheid voor de meeste (overige) taken naar de provincies (Decentralisatie-akkoord Natuur). Dit ging gepaard met het beëindigen van ILG en omvangrijke bezuinigingen op de gedecentraliseerde taken. Voor de provincies had de decentralisatie als pluspunt dat ook de (zware) verantwoordingslast naar het rijk daarmee verviel. Voortaan hoefde Gedeputeerde Staten alleen verantwoording af te leggen aan Provinciale Staten en niet langer ook aan het ministerie van LNV.

AVP 2012-2015

Met het vroegtijdig afbreken van ILG/AVP brak voor de provincie Utrecht (en de andere provincies) een nieuwe fase aan. De provincie bleef uitvoeringsverantwoordelijk voor natuur (met inbegrip van de internationale verplichtingen) maar werd nu ook beleidsverantwoordelijk voor natuur (met uitzondering van de internationale verplichtingen zoals Natura 2000). De bezuinigingen die hiermee gepaard gingen, noopten echter tegelijkertijd tot een grondige herijking van de ambities, in te zetten middelen en organisatie van de AVP.

Belangrijk is allereerst dat de ambities voor natuur werden bijgesteld. Dit kreeg zijn beslag in het Akkoord van Utrecht uit 2011. De eerdere ambitie om 6.000 hectare Ecologische hoofdstructuur (EHS) te realiseren maakte plaats voor een nieuwe ambitie:

- Realisatie van 1.506 hectare in het Utrechtse deel van het Natuur Netwerk Nederland (NNN), de opvolger van de EHS;
- Realisatie van 3.000 hectare natuur door particulieren in de zogeheten Groene Contour.

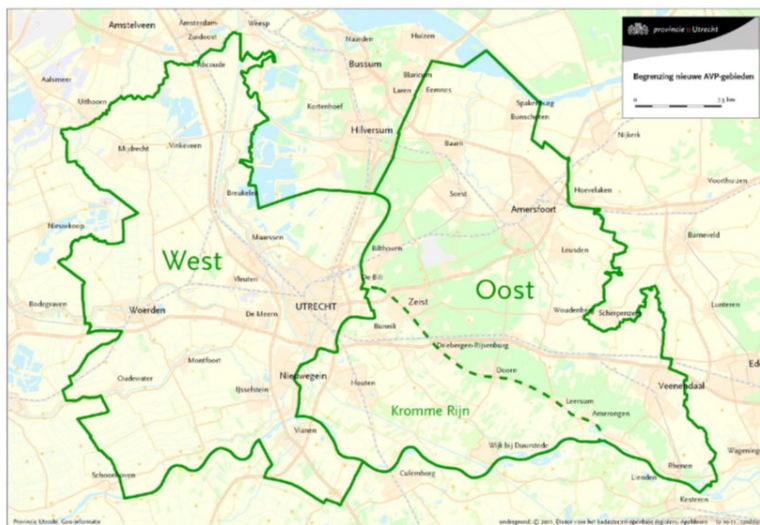
Ook op andere terreinen werden ambities bijgesteld. Dit gold bijvoorbeeld voor cultureel erfgoed. Beleidsmatig werd de focus gelegd op militair erfgoed. Het thema Landschap bleef op de agenda staan maar er waren geen financiële middelen meer voor beschikbaar. Inhoudelijk werd de agenda voor het platteland hiermee minder breed. Ook vonden aanpassingen in de provinciale programmering van specifieke opgaven voor het landelijk gebied plaats. De uitvoering van sommige opgaven werd door de provincie ondergebracht in aparte uitvoeringsprogramma's naast

⁵ We gaan in Deel 1 en in Deel 2 uitvoeriger in op de beoordeling van de AVP vanuit het perspectief van provinciale beleidsafdelingen, de provinciale AVP-organisatie en de gebieden.

de AVP. Dit geldt bijvoorbeeld voor het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie. De scope van AVP werd hierdoor minder breed.

Bij aanvang van ILG/AVP was gekozen voor 'ontschotting' van sectorale budgetten om, in aansluiting op de integrale werkwijze, een flexibele inzet van financiële middelen voor verschillende thema's mogelijk te maken. In de 2^e AVP-periode werd deze keuze teruggedraaid. Als gevolg daarvan kon, bijvoorbeeld, natuurgeld nog alleen aan natuurdoelen worden besteed. De AVP werd hiermee in financieel opzicht minder flexibel.

In 2012 werd de bestuurlijke governance aangepast en verhelderd, mede naar aanleiding van de provinciale Mid-Term Review AVP (2010). Tot en met 2011 werd gewerkt met zeven gebieden, met elk een gebiedscommissie en een programmabureau. In 2012 is gekozen voor opschaling van de gebiedsindeling omdat in een deel van de zeven gebieden de provinciale opgave dusdanig klein was dat inzet van de provincie voor een gebiedscommissie met een apart programmabureau niet meer passend was en omdat de organisatiekosten in verhouding moesten blijven met de nu geringere omvang van de AVP. Ook bestond de wens om de bestuurlijke drukte die met zeven gebieden gepaard ging, te beperken. De zeven gebieden zijn omgevormd tot twee nieuwe, grote gebieden (Utrecht-West en Utrecht-Oost) met drie gebiedscommissies: in West de Gebiedscommissie Utrecht-West en in Oost de Gebiedscommissies SVGV⁶ (inclusief Utrechtse Heuvelrug) en Kromme Rijnstreek. Zie figuur 1.



Figuur 1 Begrenzing AVP-gebieden in 2012

Tegelijkertijd is de juridische status van de gebiedscommissies geüniformeerd. De bestaande gebiedscommissies hadden soms wel en soms geen juridische entiteit. Twee gebiedscommissies waren reeds ingesteld als Adviescommissie art. 82 van de Provinciewet. Gekozen werd om de drie nieuwe gebiedscommissies alle de publiekrechtelijke status van adviescommissie te verlenen. De rol van de gebiedscommissies werd vastgelegd in een Instellingsbesluit. Dit besluit bood de ruimte

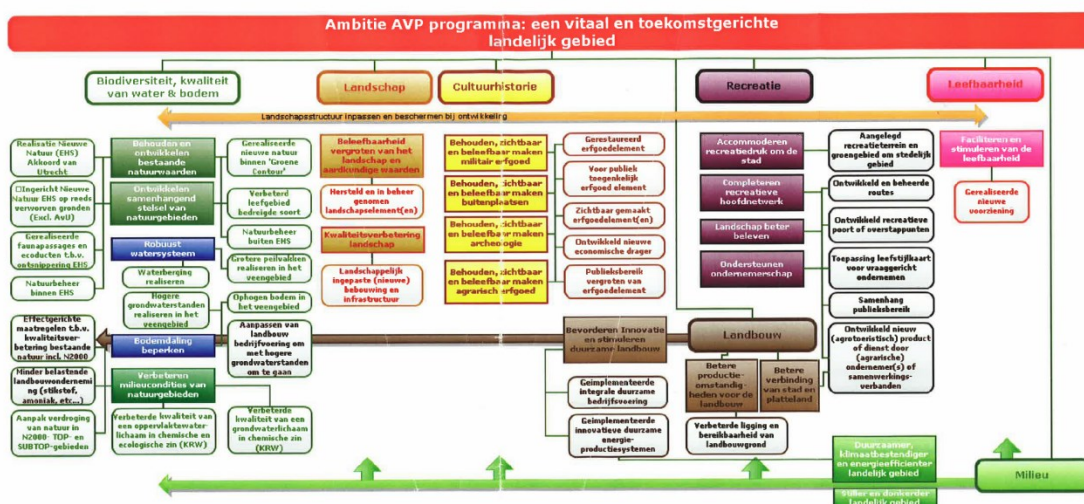
⁶ Voluit: Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei.

om de gewenste taken van de gebiedscommissies te regelen⁷. Elk van de nieuwe gebiedscommissies werd ambtelijk ondersteund door een programmabureau. Onder de gebiedscommissies hingen stuurgroepen die de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de integrale gebiedsprojecten droegen.

Ten slotte werd in 2012, naar aanleiding van de landelijke en provinciale Mid-Term Review (2010) en afspraken in het Coalitieakkoord, gekozen voor aanpassingen in de werkwijze van de AVP om betere sturingsmogelijkheden te krijgen. Dit betrof⁸:

- heldere afspraken tussen provincie en gebiedscommissies over rol- en taakverdeling waar partijen elkaar ook op aanspreken;
- heldere en beter afrekenbare doelformulering;
- een zodanige inrichting van het monitoringsinstrumentarium dat verantwoording over resultaten en inzet van mensen en middelen sneller en beter plaats zou kunnen vinden.

Als uitvloeisel van de afspraak om de doelformulering voor AVP te verhelderen en beter afrekenbaar te maken is in 2012 een overzicht van de opgaven en ambities opgesteld. Zie figuur 2. In bijlage 5 is deze figuur op groter formaat afgebeeld.



Figuur 2 Overzicht beleidsambities en -opgaven voor het AVP-programma in 2012 ('doelenboom')

In 2014 is de organisatie in Utrecht-Oost hervormd. De Gebiedscommissies SVGV (inclusief Utrechtse Heuvelrug) en Kromme Rijnstreek fuseerden tot de Gebiedsraad O-gen, die de rol van gebiedscommissie in Oost ging vervullen. De Gebiedsraad werd bij het opstellen en uitvoeren van het gebiedsprogramma ondersteund door de (nieuwe) gebiedscoöperatie O-gen, die de rol van programmabureau vervulde. In de Gebiedsraad O-gen waren zowel publieke als private partijen vertegenwoordigd. Een belangrijke reden voor de oprichting van een gebiedscoöperatie was de wens van de gebiedspartijen in Oost om het 'van onderop werken', vanuit de energie en initiatieven in het gebied, beter te organiseren en faciliteren.

⁷ AVP-Kaderdocument 2012-2015, p. 34.

⁸ AVP-Kaderdocument 2012-2015, p. 31.

AVP 2016-2019

In 2016 brak de derde AVP-programmaperiode aan. Dit ging inhoudelijk minder gepaard met grote veranderingen dan in de tweede periode. Er werd geen nieuw AVP-Kaderdocument opgesteld (wel een nieuw meerjarenprogramma) omdat de bestaande werkwijze grotendeels werd voortgezet. Enkele nieuwe beleidsthema's werden toegevoegd aan de scope van AVP, namelijk bodemdaling, energie en vrijkomende agrarische bebouwing. Voor bodemdaling werden ook financiële middelen gereserveerd binnen AVP. Dat geldt niet voor de beide andere thema's

Een belangrijke verandering in de monitoring van het programma die in de derde periode (vanaf 2018) plaatsvond was dat de AVP niet meer integraal als programma op de provinciale begroting stond, maar onderdelen verspreid werden over de begroting. De meeste AVP-begrotingsonderdelen vielen sindsdien onder het nieuwe begrotingsprogramma Landelijk Gebied. In de Programmabegroting 2018 zijn de vernieuwingen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) doorgevoerd. Aanleiding was om meer inzicht te geven in de beoogde maatschappelijke effecten en financiële positie van de provincie en om deze transparanter te maken. Het AVP-meerjarenprogramma werd hierdoor financieel in stukken geknipt en de inhoudelijk indeling van het begrotingsprogramma wijkt op onderdelen af van de indeling van het AVP-meerjarenprogramma.

Nieuw in deze AVP-periode was dat halverwege de looptijd een Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2016-2017 is opgesteld, een gezamenlijke rapportage van de provincie, de Gebiedscommissie Utrecht-West en de Gebiedscoöperatie O-gen. Deze rapportage was mede mogelijk doordat in de jaren daaraan voorafgaand geïnvesteerd was in verbetering van de monitoring van prestaties en financiële voortgang in het kader van de provinciale planning- en controlcyclus. De voortgangsrapportage sluit aan bij de subdoelen van het begrotingsprogramma Landelijk Gebied.

De belangrijkste verandering die tijdens de derde AVP-periode plaatsvond was de invoering van een nieuwe bestuurlijke governance met ingang van 1 januari 2019. Dit gebeurde naar aanleiding van twijfels bij en onderzoeken naar de rechtmatigheid van de bestaande AVP-werkwijze in het licht van de aanbestedingswetgeving. Als gevolg hiervan werd de gedelegeerde opdrachtgeversrol voor de uitvoering teruggehaald naar de provincie. Tevens werd een uitvoerende rol voor de gebiedscommissies door de provincie niet langer verenigbaar geacht met de publiekrechtelijke status van Adviescommissie art. 82 Provinciewet. De Gebiedscommissies Utrecht-West en O-gen (de nieuwe gebiedscoöperatie in Oost) werd gevraagd een keuze te maken tussen een adviserende rol (met behoud van de status van adviescommissie) en een uitvoerende rol (waarbij de status van adviescommissie kwam te vervallen). De Gebiedscommissie Utrecht-West koos het eerste. De Gebiedscoöperatie O-gen het tweede. Daarmee raakten beide gebiedscommissies de rol van opdrachtgever kwijt die zij voorheen vervulden bij de uitvoering. O-gen werd een marktpartij. In mei 2020 kondigde O-gen zijn opheffing aan.

4.3 Financiële aspecten AVP

In deze paragraaf geven we een beknopt en globaal beeld van enkele financiële aspecten van de AVP. We beperken ons tot hoofdzaken ontleend aan de AVP-kaderdocumenten, de Midterm Review (2010) en de Concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Financiering AVP

Bij aanvang in 2007 werd beoogd het programma te financieren uit vier geldstromen: EU-middelen (POP⁹/ELFPO¹⁰), Rijksmiddelen (ILG), provinciale middelen en cofinanciering door publieke partners (gemeenten en waterschappen) en private partijen (marktpartijen en stichtingen). Met name de cofinanciering door gebiedspartijen betrof een nieuwe ambitie, die aansloot op de sturingsfilosofie van ILG/AVP. Uit de programmadocumentatie is niet op te maken hoeveel cofinanciering op programmaniveau vanuit derde partijen daadwerkelijk is gerealiseerd. Bekend is evenwel dat dit beperkt is gebleven. In het Meerjarenprogramma 2016-2019 wordt cofinanciering door gebiedspartijen niet meer genoemd.

AVP-bestedingen¹¹

We gaan in op de gerealiseerde bestedingen op programmaniveau over de perioden 2007-2009, 2012-2015 en 2016-2019. Over de jaren 2010-2011 zijn op programmaniveau de gerealiseerde bestedingen niet bekend, maar de Midterm Review (2010) laat voor deze jaren wel een begroot bedrag zien. Omgerekend naar bestedingen per jaar krijgen we het volgende beeld:

- 2007-2009: ca € 59,8 miljoen per jaar (besteed)
- 2010-2011: ca € 58,4 miljoen per jaar (begroot)
- 2012-2015: ca € 27,3 miljoen per jaar (besteed)
- 2016-2019: ca € 28,8 miljoen per jaar (besteed).

Uitgaande van deze globale indicatie van bestede en begrote middelen per jaar is er in 13 jaar AVP circa € 520 miljoen besteed.

Verdeling bestede middelen over de beleidsthema's

In onderstaande tabel is de procentuele verdeling van de bestede middelen over de beleidsthema's voor de verschillende perioden opgenomen. In de laatste kolom zijn de bestedingen opgeteld voor de gehele AVP-periode 2007-2019. Over de periode 2010-2011 zijn geen gegevens over bestede bedragen beschikbaar. Duidelijk is dat de verdeling sterk wisselt per periode. De enige constante is dat het thema Natuur altijd het grootste aandeel heeft.

⁹ POP = Plattelands Ontwikkelings Programma

¹⁰ ELFPO = Europees LandbouwFonds voor PlattelandsOntwikkeling

¹¹ Het is niet mogelijk om de begrote middelen per AVP-periode te presenteren op een wijze die uniform is voor de gehele AVP-looptijd.

Thema-budgetten gerealiseerd in %	2007-2009	2012-2015	2016-2019	Totaal
Natuur	64	75	59	65
Impuls aandachtsgebieden	19	-	-	8
Recreatie en cultuurhistorie	5	10	7	7
Landbouw	2	4	13	6
Landschap	10	1	1	5
Water	0	2	10	4
Proceskosten	-	7	6	4
Bodem	0	1	3	1
Leefbaarheid	0	0	1	0
Totaal	100	100	100	100

Tabel 1 Procentuele verdeling bestede financiële middelen over de beleidsthema's

5 De evalueerbaarheid van AVP

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de evalueerbaarheid van de AVP. Welke conclusies kunnen getrokken worden over AVP-doelbereik, -werkwijze etc. en met welke mate van onderbouwing?

Tijdens de uitvoering van de evaluatie-opdracht is gebleken dat er belangrijke beperkingen zijn aan de evalueerbaarheid van de AVP. Enkele van deze beperkingen waren vrij snel na aanvang duidelijk, andere pas laat in het proces. De beperkingen aan de evalueerbaarheid hebben gevolgen voor de wijze waarop en de stelligheid waarmee over de AVP gerapporteerd kan worden. In dit opzicht is de uitgevoerde evaluatie ook te zien als een proces dat belangrijke leerpunten oplevert voor een toekomstig programma. We starten het evaluatiedeel van dit rapport daarom met een uiteenzetting over en reflectie op de evalueerbaarheid van het programma.

De AVP is in 2007 opgezet als een integraal uitvoeringsprogramma, een paraplu waaronder in principe alle thema's en opgaven voor het landelijk gebied een plek kregen. Gezien het grote aantal opgaven voor het landelijk gebied wekt het geen verbazing dat de AVP het karakter had (en nog steeds heeft) van een breed en omvattend programma. Vervolgens hebben zich gedurende de dertienjarige looptijd belangrijke veranderingen voorgedaan in de AVP. Het gevolg daarvan is dat er niet één AVP is. De AVP is niet alleen een omvattend maar ook een veranderend 'object van evaluatie'.

Voor evaluaties geldt idealiter dat aan verschillende randvoorwaarden is voldaan. Belangrijke randvoorwaarden zijn (in bijlage 6 wordt hier verder op ingegaan):

- het is helder wat de doelstellingen zijn;
- de doelen zijn bij voorkeur SMART geformuleerd zodat kwantitatieve evaluatie mogelijk is, en
- er is actuele en systematische monitoringinformatie over uitvoeringsprestaties, ingezette financiële middelen en beleidseffecten beschikbaar zodat objectieve evaluatie van de bereikte resultaten en effecten mogelijk is.

Aan deze randvoorwaarden blijkt niet of maar beperkt te zijn voldaan. Hierbij merken wij op dat dit in evaluaties vaker het geval is, de AVP is hierop geen uitzondering. Het gevolg daarvan is dat evaluaties vaak een merendeels kwalitatief karakter hebben en in belangrijke mate zijn gebaseerd op (inter)subjectieve waardering door betrokkenen.

Voor de AVP is evenwel tijdens de evaluatie gebleken dat er nog twee beperkingen zijn aan de evalueerbaarheid die in andere evaluaties niet aan de orde zijn of veel minder in het oog springen dan bij de AVP. Deze houden verband met:

- het kunnen vaststellen van het object van evaluatie
- de gelaagdheid van het uitvoeringsprogramma.

Het kunnen vaststellen van het object van evaluatie

Elke evaluatie begint met het vaststellen van het object van evaluatie of, in dit geval, het bepalen van wat er onder de AVP valt en wat niet. Dit is bij de AVP complex. Tijdens de evaluatie is gebleken dat dit ook voor betrokkenen niet altijd helder is en er discussie en verschillende opvattingen over kunnen bestaan.

Of een onderwerp, programma, project etc. onder de AVP valt blijkt te kunnen verschillen afhankelijk van de invalshoek die men kiest. Hier is het volgende beeld van toepassing: er is een AVP-kern en er zijn onderwerpen die zich aan en deels buiten de randen van de AVP bevinden. Voor de onderwerpen die tot de AVP-kern behoren geldt dat zij inhoudelijk onder de AVP vallen, op de AVP-begroting staan, onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de AVP-gedeputeerde vallen en onder het bereik van de AVP-sturingsfilosofie. Met het laatste bedoelen wij dat zij onderdeel zijn van het integraal, gebiedsgericht samenwerken met gebiedsorganisaties. Daarnaast zijn er meerdere onderwerpen die op grond van één of meer van deze invalshoeken niet tot deze AVP-kern behoren. Bijvoorbeeld omdat ze onder een andere gedeputeerde vallen, omdat de uitvoering buiten de provinciale AVP-organisatie om georganiseerd is maar de middelen wel op de AVP-begroting staan, omdat ze wel onder de uitvoering door de provinciale AVP-organisatie vallen maar geen onderdeel waren van de integrale benadering in de gebieden/projecten of combinaties hiervan. Anders gezegd: er bestaat een inhoudelijke AVP, een financiële AVP en een AVP dat onder de sturingsfilosofie viel. De scope van al deze AVP's verschilt en de identiteit van AVP is hierdoor niet helder.

Dit roept de vraag op waar het vertrekpunt voor de evaluatie moet worden gekozen. Er bestaan geen formele of informele overzichten van de scope van de verschillende AVP's. De scope is met andere woorden niet eenduidig vastgesteld of vast te stellen, ook omdat hierover soms verschillende opvattingen bestaan. Consequentie hiervan is ook dat niet exact kan worden bepaald van welke doelstellingen in de evaluatie het doelbereik moet worden vastgesteld. We gaan hier in de evaluatie pragmatisch mee om door aan te sluiten bij de best beschikbare documentatie. Dit betreft de informele notitie 'AVP-doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' en de AVP-voortgangsrapportages. Belangrijk om op te merken is dat de voortgangsrapportages geënt zijn op de indeling van het begrotingsprogramma Landelijk Gebied waarvan de indeling op onderdelen afwijkt van de inhoudelijke indeling van het AVP-meerjarenprogramma. Deze pragmatische keuze heeft tot gevolg dat ook enkele doelen aan de orde komen waarvan de uitvoering niet volgens iedereen tot AVP gerekend moet worden.

De gelaagdheid van het uitvoeringsprogramma

Complicerend voor de evaluatie van het doelbereik van de AVP is zeker ook de gelaagdheid van het uitvoeringsprogramma. Er zijn minstens vier niveaus te onderscheiden:

- Het niveau van het overkoepelende programma.
- De niveaus van de sectorale thema's (zoals natuur, landbouw, etc.).
- Het niveau van subthema's binnen de sectorale thema's¹² (bijv. realisatie natuurnetwerk, verdrogingsbestrijding, etc.).
- Het niveau van deelprogramma's, stimuleringsregelingen en projecten.

¹² Regelmatig nog verder onderverdeeld in sub-subthema's.

Gaandeweg de evaluatie werd duidelijk dat op het niveau van het AVP-programma met behulp van de beschikbare schriftelijke bronnen een onvolledig, beperkt objectief beeld van door AVP geleverde prestaties en het doelbereik kan worden gegeven. De mate waarin een beeld kan worden gegeven verschilt ook sterk per AVP-thema. Dit houdt direct verband met de uiteenlopende mate waarin voor de thema's SMART-doelstellingen zijn geformuleerd, waaraan inhoudelijk betekenisvolle prestatie-indicatoren kunnen worden ontleend die vervolgens gemonitord zijn.

Het blijkt voor de meeste thema's en subthema's van de AVP niet mogelijk de beleidscyclus¹³ te sluiten. Vaak doordat de doelformulering en monitoring daarvoor niet de mogelijkheid bieden maar ook doordat bruikbare informatie (mogelijk) wel beschikbaar is, bijv. bij uitvoeringspartners, maar niet altijd 'doorkomt' en teruggekoppeld wordt naar het programmaniveau.

Het echte werk binnen AVP speelt zich af op het niveau van subthema's, deelprogramma's en projecten. De informatie daarover wordt niet altijd teruggekoppeld naar en geaggregeerd op programmaniveau of de doelstellingen zijn onvoldoende SMART voor een goede evaluatie. Het gevolg daarvan is dat in deze evaluatie op programmaniveau de bereikte resultaten niet altijd goed zichtbaar gemaakt kunnen worden. Daaraan mag niet de conclusie worden verbonden dat die resultaten er niet zijn.

Scope en evalueerbaarheid per sectoraal thema

Hierboven zijn wij in algemene zin ingegaan op de vraag wat onder de scope van AVP valt (of behoort te vallen) en in hoeverre de AVP evalueerbaar is. Deze thematiek was ook onderdeel van de georganiseerde online groepssessies per sectoraal thema waarin evaluatievragen over het doelbereik centraal stonden. Mede op basis van de inbreng tijdens de groepssessie is per sectoraal thema een analyse gemaakt en heeft een reflectie plaatsgevonden op deze onderwerpen. Deze sectorale analyses geven een verdieping aan en onderbouwing van de bevinding dat de identiteit van AVP niet helder is. Wij verwijzen hiervoor naar bijlage 7.

¹³ Van de beleidscyclus zijn vele varianten ontwikkeld. Kortweg gaat het er bij het sluiten van de beleidscyclus altijd om dat door monitoring en evaluatie wordt vastgesteld of in de uitvoering van beleid de beoogde resultaten zijn behaald zodat indien nodig beleid en uitvoering kunnen worden bijgesteld en een nieuwe cyclus begint.

DEEL 1 - DOELBEREIK

6 AVP-doelbereik en beleidseffectiviteit

Voor het eerste onderdeel van de evaluatie waren 6 evaluatievragen geformuleerd (zie ook bijlage 1). Kort gezegd was het de vraag om:

- te bepalen in welke mate de AVP-uitvoeringsdoelen zijn bereikt (waar nodig onderscheiden naar programmaperioden) en in welke mate de uitvoeringsresultaten hebben bijgedragen aan de realisatie van de beleidsopgaven.
- te onderzoeken waar het AVP succesvol en minder succesvol is geweest qua doelbereik vanuit het provinciale perspectief en de gebieden.

Voor de meer concrete antwoorden op deze vragen verwijzen wij naar de hoofdstukken 7 tot en met 14 waarin wij per sectoraal beleidsthema ingaan op het doelbereik en de beleidseffectiviteit van het uitvoeringsprogramma AVP. In dit hoofdstuk geven we daarvan een samenvatting. Tevens presenteren we in dit hoofdstuk bevindingen uit de evaluatie van het doelbereik die een geldigheid hebben voor meerdere of alle AVP-thema's.

6.1 AVP-doelbereik algemeen

Zoals in hoofdstuk 5 is uitgewerkt, is het bij veel AVP-thema's en subthema's niet mogelijk objectief en onderbouwd aan te geven in welke mate AVP-uitvoeringsdoelen zijn bereikt. Dit laat onverlet dat er een grote inspanning is geleverd door betrokkenen bij de AVP. Er hebben talloze uitvoeringsactiviteiten plaatsgevonden. Veel van deze uitvoeringsactiviteiten hebben tot een resultaat geleid en in meer of mindere mate bijgedragen aan de beoogde beleidseffecten.

Voor een aantal thema's is het doelbereik relatief goed objectief vast te stellen. Voor de overige thema's kan dit alleen in kwalitatieve zin en gebaseerd op de waardering die direct betrokkenen hiervan hebben¹⁴. Bij sommige thema's bestaat hierover een redelijke mate van overeenstemming en is sprake van een intersubjectief (breed gedeeld) oordeel. Bij andere thema's loopt de waardering uiteen tussen betrokkenen. Vaak langs de scheidslijnen tussen de bij AVP betrokken geledingen¹⁵, maar zeker niet altijd. Meer concreet: het komt zowel voor dat beleid niet tevreden is over de prestaties voor het eigen sectorale thema die in de uitvoering zijn bereikt als het omgekeerde, namelijk dat de uitvoering ontevreden is over de helderheid en de strategische en operationele sturing die vanuit beleid werd geboden.

We geven hieronder een samenvatting in tabelvorm van de bevindingen met betrekking tot het AVP-doelbereik. Het overzicht van doelen dat we hiervoor hanteren is voornamelijk gebaseerd op

¹⁴ Disclaimer: het aantal betrokkenen is vaak groot. In de evaluatie hebben we slechts een selectie daarvan kunnen betrekken.

¹⁵ Bij de AVP zijn verschillende geledingen betrokken met hun eigen positie en rollen. In het kader van deze evaluatie onderscheiden we vooral de volgende geledingen: de provinciale beleidsafdelingen, de provinciale AVP-uitvoering en de AVP-gebiedsorganisaties (Gebiedscommissies en Programmabureaus).

de concept-provinciale Voortgangsrapportage 2007-2019¹⁶. In de tabel maken we onderscheid tussen:

- AVP-opgaven waarvan het doelbereik redelijk objectief kan worden vastgesteld en
- AVP-opgaven waarvoor, in de context van deze evaluatie, alleen een (inter)subjectief oordeel kan worden gegeven. Dit is *cursief* weergegeven in de tabel.

Niet van elke AVP-opgave is de waardering van het doelbereik door de betrokken geledingen bekend. Dit houdt verband met de mate waarin de deelnemers aan de online groepsessies bij de betreffende opgaven betrokken zijn geweest dan wel over voldoende kennis en informatie beschikken om daar over te kunnen oordelen.

In de rechterkolom van de tabel staat een verwijzing naar de paragrafen waarin de nadere uitwerking is opgenomen.

AVP-opgave	Mate van doelbereik	Paragraaf
NATUUR		
Realisatie Natuurnetwerk Nederland:		
- Functieverandering (ha's)	Goed, zij het dat de realisatie iets achterloopt op de planning tot en met 2027	7.2/7.3
- Inrichting (ha's)	Redelijk. Er resteert nog een grote opgave tot en met 2027.	7.2/7.3
- Inrichting (kwaliteit van de inrichting)	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen in verband met verschillende referentiekaders: van 'onder de maat' tot 'goed'.</i>	7.2/7.3
Ontwikkelen Groene Contour	Zeer beperkt. Van de beoogde 3.000 hectare is circa 80 hectare door derden gerealiseerd.	7.2
Betere verbindingen tussen natuurgebieden	Goed, zij het dat enige vertraging is opgetreden.	7.2/7.3
Betere milieukwaliteit van de natuur:		
- Verdrogingsbestrijding	<i>Behoorlijk tot uitstekend in TOP-gebieden. Redelijk in SubTOP-gebieden.</i>	7.2/7.3/9.2
- PAS	Onvoldoende informatie beschikbaar	7.2
- Schoon oppervlaktewater	Onvoldoende informatie beschikbaar	7.2
- Kwalitatieve inrichtingsmaatregelen	Onvoldoende informatie beschikbaar	7.2
Grotere participatie en beleving van natuur	Onvoldoende concrete doelformulering en informatie beschikbaar	7.2
LANDBOUW		
Landbouwstructuurversterking	<i>Tot 2016 'behoorlijk'. Daarna 'zorgwekkend' door het stilvallen van de uitvoering onder POP3.</i>	8.2

¹⁶ In dit overzicht ligt het accent op de latere AVP-perioden, het overzicht is dus niet geheel volledig gezien vanuit de gehele looptijd van AVP. Dit geldt met name voor de thema's Cultureel Erfgoed en in mindere mate Recreatie.

AVP-opgave	Mate van doelbereik	Paragraaf
Ondersteuning jonge boeren bij duurzame investeringen tijdens bedrijfsovername	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen: van 'goed' tot 'inhoudelijk onder de maat'</i>	8.2
Landbouw, milieu en innovatie	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen: van 'onder de maat' ('teveel end-of pipe') tot 'behoorlijk' in de 1^e periode.</i>	8.2
Landbouw, bodem en water	<i>'Behoorlijk' volgens alle geledingen, zij het dat het in de laatste periode onder POP3 ontbrak aan strategische sturing volgens de gebieden</i>	8.2
Stadslandbouw en verbrede landbouw	<i>'Behoorlijk' volgens alle geledingen</i>	8.2
WATER		
Betere (hydrologische) milieukwaliteit van de natuur	<i>De beoordeling loopt uiteen van 'geen zicht op' tot 'het varieert sterk per gebied' (van onder de maat tot behoorlijk).</i>	9.2
Betere ecologische kwaliteit van wateren	<i>Uitvoering voor dit thema vond grotendeels buiten AVP plaats (zie verder onder Landbouw, bodem en water)</i>	9.2
BODEMDALING		
Afremmen bodemdaling veenweidegebied	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door uiteenlopende interpretaties van het AVP-uitvoeringsdoel: 'kennisontwikkeling' versus 'treffen concrete maatregelen'. De kennisontwikkeling wordt zeer positief beoordeeld, de mate waarin (goede) concrete maatregelen worden getroffen wordt als 'erg beperkt' en 'traag' benoemd.</i>	10.2
CULTUREEL ERFGOED		
Behoud en betere zichtbaarheid en beleefbaarheid van cultureel erfgoed. Diverse opgaven en programma's die wel, deels of niet onder AVP vielen, met grote veranderingen in de loop der tijd.	<i>Het is in het kader van deze evaluatie onvoldoende helder geworden wat wanneer onder de AVP-paraplu viel. Daarmee is het niet mogelijk om de (ontwikkeling in) de doelen goed te bepalen en het AVP-doelbereik te beoordelen. Dit laat onverlet dat AVP heeft bijgedragen aan de doelstellingen voor erfgoed, met name in de 1^e AVP-periode.</i>	11.2/11.3
RECREATIE		
Realisatie (samenhangend) recreatief hoofdnetwerk in 2020		
- Wandelnetwerk	Het doel voor 2020 is eind 2019 nog niet bereikt: in Utrecht-West is een compleet en kwalitatief goed wandelnetwerk gerealiseerd, in Oost ontbreken nog delen.	12.2/12.3
- Fietsroutenetwerk	<i>Er is een 'behoorlijk tot uitstekend' netwerk gerealiseerd. Bij de update van het netwerk</i>	12.2/12.3

AVP-opgave	Mate van doelbereik	Paragraaf
	<i>heeft vertraging plaatsgevonden.</i>	
- Vaarroutenetwerk	Het doel voor 2020 is eind 2019 nog niet bereikt. NB. Het vaarroutenetwerk speelt alleen in Utrecht-West.	12.2/12.3
- TOPs	<i>De waardering van de TOPs is tweeledig: er zijn meer TOPs gerealiseerd dan aanvankelijk beoogd maar de kwaliteit en samenhang is minder dan beoogd.</i>	12.2/12.3
VRIJKOMENDE AGRARISCHE BEBOUWING		
In beeld brengen en zoeken naar oplossingen voor de problematiek	<i>Onvoldoende informatie over de waardering van het doelbereik</i>	13.2
LEEFBAARHEID EN KLEINE KERNEN		
- Bevorderen leefbaarheid	<i>Er zijn veel initiatieven ondersteund, er is onvoldoende informatie beschikbaar over de waardering van het doelbereik</i>	14.2
- Aanleg snel internet in buitengebied voor 2020	De rol van de provincie was precompetitieve vraagbundeling. Dit doel is vóór 2020 (grotendeels) bereikt. De aanleg zelf loopt nog.	14.3

Tabel 2 Samenvattend overzicht AVP-doelbereik per sectoraal thema

De tabel overziende bestaat een gemengd beeld van het AVP-doelbereik. De mate waarin de sectorale uitvoeringsdoelstellingen zijn bereikt varieert sterk tussen de doelstellingen: van (soms) niet of vrijwel niet tot behoorlijk of (soms) volledig. Voor doelstellingen die niet bereikt zijn, geldt een aantal malen dat de realisatie enige vertraging heeft opgelopen maar de verwachting is dat zij wel bereikt gaan worden. Voor enkele andere doelen die niet bereikt zijn geldt dat de keuze was gemaakt om daarvoor geen capaciteit beschikbaar te maken of budget in te zetten.

Voorts valt op dat bij diverse thema's de beoordeling van het doelbereik door de bij AVP betrokken geledingen, soms sterk, uiteenloopt. Dit kwam in de interviews en online groepsessies veelvuldig aan de orde. Het meest in het oog springt de kritische opstelling van de beleidsafdelingen Natuur en Recreatie die van mening zijn dat het doelbereik voor hun sectorale doelstellingen, ook in het licht van de ingezette en als ruim beoordeelde financiële middelen, duidelijk onvoldoende was. Hieraan wordt soms vrij automatisch de conclusie of interpretatie verbonden dat AVP dus onvoldoende presteerde. Bij doorvragen hierop ontstond echter steeds een meer genuanceerd beeld. Het is moeilijk, zo niet onmogelijk om een één-op-één verband te leggen met de AVP-aanpak via integraal gebiedsgericht werken. Er zijn allerlei andere mogelijke oorzaken aan te wijzen voor achterblijvende prestaties zoals de politieke keuze voor realisatie van natuur op basis van vrijwilligheid, het draagvlak voor 'donkergroene' natuur in de agrarische sector¹⁷, de politiek-bestuurlijke bereidheid om door te pakken, en ook het functioneren van AVP als uitvoerings-

¹⁷ Bijvoorbeeld landbouwgronden omzetten in moerasgebieden.

organisatie en de samenwerking tussen betrokken geledingen. We komen hierop in latere hoofdstukken terug.

6.2 Beleidseffectiviteit

In deze paragraaf geven we een samenvattend beeld van de bevindingen met betrekking tot de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering. Beleidseffectmonitoring is overigens geen verantwoordelijkheid van het AVP-programma maar van de beleidsafdelingen¹⁸.

De hoofdbevinding is dat voor geen enkel thema de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering objectief is vast te stellen. Hiervoor bestaan meerdere oorzaken. De belangrijkste zijn dat de beleidsdoelstellingen daarvoor vaak te abstract en vrijwel altijd kwalitatief zijn geformuleerd en dat de beleidscyclus niet kan worden gesloten door gebrek aan gerichte monitoring van de beleidseffecten van AVP-programma's en –projecten. Ook in de online groepsessies geven de deelnemers van de beleidsafdelingen veelal aan geen tot onvoldoende inzicht te hebben in de beleidseffecten van de AVP-uitvoering.

Het gegeven dat de beleidseffectiviteit niet goed is vast te stellen, wil vanzelfsprekend niet zeggen dat er geen bijdrage is geleverd aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Het is aannemelijk dat die bijdrage er vaak wel is. Dat er een bijdrage is geleverd wil overigens niet zeggen dat het bereiken van de beleidsdoelen daadwerkelijk dichterbij is gekomen. De beoordeling daarvan is complex omdat ook andere factoren daarop invloed hebben. Een relatief eenvoudig voorbeeld is dat de AVP-prestaties op het vlak van de inrichting van nieuwe natuur als effect hebben dat er nieuwe natuur is bijgekomen. Of er daarmee in Utrecht ook meer natuur van de gewenste kwaliteit is (de beleidsdoelstelling) hangt zowel af van:

- de met de AVP bereikte inrichtingskwaliteit van de nieuwe natuur, als van
- de vraag of elders in Utrecht de natuur in omvang en kwaliteit is af- of toegenomen door welke oorzaak dan ook, en of
- de natuurontwikkeling onder invloed van externe factoren (droogte, stikstof, ruimtelijke ontwikkelingen, etc.) ook voldoende heeft kunnen plaatsvinden.

6.3 Overall-waardering doelbereik en beleidseffectiviteit AVP

Een belangrijk motief voor de AVP was het streven naar integraliteit in de uitvoering door bij het uitvoeren van projecten kansen te benutten om tegelijkertijd aan meerdere sectorale doelen bij te dragen. Dit betekent dat in de uitvoeringspraktijk in de projecten gezien werd welke sectorale doelstellingen konden worden opgepakt. In welke mate een integraal gebiedsproject aan welke sectorale doelstellingen bijdroeg verschilt van geval tot geval.

Een beoordeling van het sectorale doelbereik, zoals in de vorige paragraaf is gegeven, is relevant vanwege de sectorale organisatie van provinciaal beleid, maar sluit minder direct aan op de (veelal)

¹⁸ Het in algemene zin in beeld brengen van de beleidsmonitoring door de beleidsafdelingen was geen onderdeel van het onderzoek. Wel het beantwoorden van de vraag naar de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering. Daarvoor is gerichte monitoring van de beleidseffecten van AVP-uitvoeringsactiviteiten nodig.

integrale gebiedsgerichte werkwijze van en opdracht aan AVP. Om deze reden is in de evaluatie ook onderzocht hoe betrokkenen het integrale doelbereik van AVP waarderen. Dit is geen beoordeling waarbij het doelbereik langs een exacte meetlat gelegd kan worden. Het gaat om een beoordeling 'door de oogharen' van wat AVP overall heeft gepresteerd en opgeleverd. Om die reden is gevraagd het overall-doelbereik in één cijfer uit te drukken. Bij vertegenwoordigers van beleidsafdelingen is de waardering van het integrale doelbereik het laagst (een 6 à 6,5: voldoende tot net iets meer dan voldoende). Gebiedspartijen en vertegenwoordigers van de gebiedsorganisaties waarderen het doelbereik het meest positief (variërend van 7,5 tot 8,5). Vertegenwoordigers van de provinciale AVP-organisatie zitten hier tussenin.

6.4 Leeswijzer sectorale themahoofdstukken

In de hoofdstukken 7 tot en met 14 behandelen we de sectorale thema's en opgaven. Daarbij hanteren we de volgende opbouw en structuur:

- Overzicht beleidsdoelen
- Doelbereik: feitelijke informatie
- Doelbereik: waardering betrokkenen
- Beleidseffectiviteit.

Een volledig consequente opbouw en structuur is in de hoofdstukken 7 tot en met 14 niet mogelijk. In de praktijk bleek, zoals eerder aangegeven, niet voor alle thema's en opgaven voldoende informatie beschikbaar. We hebben ervoor gekozen om dit in de sectorale hoofdstukken niet apart te benoemen, maar de betreffende paragrafen in die gevallen niet op te nemen.

Het thema Energie blijft buiten beschouwing. Voor zover ons bekend is hieraan geen uitvoering gegeven binnen AVP.

Verantwoording

De paragrafen 'Doelbereik: waardering betrokkenen' zijn (hoofdzakelijk) gebaseerd op de online groepsessies die zijn georganiseerd per sectoraal thema (natuur, landbouw, recreatie/erfgoed en water). Aan deze groepsessies konden per sessie maximaal circa 6 à 7 mensen deelnemen, waardoor een strenge selectie van deelnemers noodzakelijk was. Veel sectorale thema's omvatten echter meerdere subthema's en onderwerpen, die daardoor vaak niet allemaal vertegenwoordigd werden door een deelnemer. Ook was het niet mogelijk in elke groepsessie alle relevante invalshoeken en perspectieven 'aan het woord' te laten. De AVP is daarvoor veel te omvattend.

Verder is van belang om op te merken dat het merendeel van de respondenten niet op programmaniveau werkzaam is voor de AVP. Verreweg de meeste respondenten hebben een specifieke (informatie)positie binnen het AVP-programma, doordat zij met eigen thema's, onderdelen van thema's of projecten bezig zijn. Dit brengt met zich mee dat men vaak over specifieke kennis en ervaringen met de uitvoering beschikt, die op AVP-programmaniveau niet zichtbaar wordt in bijvoorbeeld de AVP-voortgangsrapportages. Tegelijk betekent dit ook dat men in veel gevallen niet over een goed totaalbeeld van een onderwerp beschikt en dat ook zelf aangeeft. Tevens behoort vrijwel elke respondent in meer of mindere mate tot een specifieke AVP-geleding en dat heeft invloed op het perspectief waarmee men AVP beoordeelt.

Het gevolg hiervan is dat de paragrafen over de waardering van het doelbereik een eerste indruk geven, maar niet gelezen moeten worden als het laatste woord hierover. Betrokkenen zullen (vanuit hun kennis en perspectief) met regelmaat passages tegenkomen die bij hen de reactie oproepen dat de tekst onvolledig is of niet klopt. Wij adviseren om in gedachten te houden dat er soms vanuit zeer verschillende perspectieven naar de AVP-uitvoering wordt gekeken.

7 Natuur

7.1 Overzicht beleidsdoelen Natuur

Onderstaand kader geeft een overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor natuur (ontleend aan de concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019).

Overzicht beleidsdoelen natuur (ER-doelen):

- Meer natuur:
 - o Realisatie Natuurnetwerk Nederland
 - o Ontwikkelen Groene Contour
- Verbindingen:
 - o Betere verbinding tussen natuurgebieden
- Kwaliteit van de natuurgebieden:
 - o Betere milieukwaliteit van de natuurgebieden (via verdrogingsbestrijding, Programma Aanpak Stikstof, schoon oppervlaktewater en specifieke inrichtingsmaatregelen t.b.v. verbeteren kwaliteit leefgebieden)
- Beleefbare natuur:
 - o Grotere participatie en meer beleving van/door burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij de natuur

7.2 Doelbereik: feitelijke informatie

De hieronder per AVP-subdoel geformuleerde ER- en SMART-doelen en de gepresenteerde feitelijke informatie over de bereikte prestaties zijn ontleend aan respectievelijk de notitie 'Doelenboom ten behoeve van monitoring resultaten AVP' (2016) en de concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Realisatie Natuurnetwerk Nederland

ER-doel: meer natuur

SMART-doel: realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) volgens het Akkoord van Utrecht (2011), met als onderdeel van deze opgave: voldoen aan de Kaderrichtlijn water, PAS- en Natura 2000-doelen.

Concrete opgave in 2007, bijgesteld in 2011

De oorspronkelijke opgave in 2007 voor *functieverandering* ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, voorloper huidige NNN) bedroeg ruim 6.000 hectare. In 2011 is door toenmalig Staatssecretaris van Landbouw Henk Bleker een bezuiniging doorgevoerd in het natuurbeleid.

In Utrecht is naar aanleiding van deze bezuiniging met het Akkoord van Utrecht (2011) overeenstemming bereikt om een herijkte EHS te realiseren. Van de oorspronkelijke opgave is 3.000 hectare opgenomen in de groene contour voor realisatie op basis van vrijwilligheid en 1.500 hectare is ontgrensd (uit de EHS genomen). De resterende opgave conform het Akkoord van Utrecht bedraagt 1.506 hectare. Per 1 januari 2019 is het areaal functieverandering uitgebreid met 64 hectare naar 1.570 hectare in verband met vorming van de gemeente Vijfheerenlanden.

De opgave voor *inrichting* van natuurpercelen bedraagt conform het Akkoord van Utrecht circa 4.200 hectare. Dit betreft de nog van functie te veranderen 1.506 hectare en een vanaf 2011 nog in te richten oppervlak van 2.700 hectare.

De opgaven voor functieverandering en inrichting moeten in 2021 (internationale natuur) of 2027 (nationale natuur) gereed zijn. De opgave loopt over verschillende AVP-periodes heen en is in 2019 nog niet afgerond.

Prestaties functieverandering 2007-2011

In de **AVP-periode 2007-2011** is **725 hectare** verworven ten behoeve van de EHS voor in totaal €63 miljoen, waarvan 435 hectare ruilgrond.

Prestaties functieverandering 2011-2019

Programmadeel	Opgave Totaal	Realisatie 2011-2015	Realisatie 2016-2019	Realisatie Totaal	Restant ≥ 2020
Totaal AVP Oost	629,5 ha	220,1 ha	109,8 ha	329,9 ha	299,7 ha
Totaal AVP West	1.054,2 ha	276,6 ha	253,5 ha	530,1 ha	524,1 ha
Totale opgave functieverandering ¹⁹	1.683,7 ha	496,6 ha	363,4 ha	860,0 ha	823,8 ha

Tabel 3 Overzicht realisatie functieverandering conform opgave Akkoord van Utrecht (2011).

De totale realisatie functieverandering is 860 hectare (oktober 2019). Dat is 120 hectare onder de lineaire begroting van gemiddeld 125 hectare per jaar (980 hectare eind 2019). Echter, eind 2019 zijn nog diverse transacties gepasseerd. Ook zijn de kwalitatieve verplichtingen (particulier natuurbeheer) nog niet allemaal geregistreerd. Het aantal gerealiseerde hectare per eind 2019 zal dus nog iets hoger uitvallen.

Bij functieverandering natuur is een aanzienlijke kwantitatieve prestatie geleverd. Het tempo van de realisatie loopt niettemin iets achter bij een lineaire planning. Bij ons is geen specifieke informatie bekend over de voortgang bij de functieverandering ten behoeve van de internationale natuuropgave.

Prestaties inrichting 2011 – 2019

Gebied	Opgave Totaal	Realisatie 2011-2015	Realisatie 2016-2019	Realisatie Totaal	Restant ≥ 2020
Totaal AVP Oost	1.383,6 ha	442,6 ha	146,9 ha	589,6 ha	794,1 ha
Totaal AVP West	2.430,2 ha	321,7 ha	890,8 ha	1.212,5 ha	1.217,7 ha
Totale opgave inrichting	3.813,8 ha	764,3 ha	1.037,7 ha	1.802,1 ha	2.011,8 ha

Tabel 4 Overzicht realisatie inrichting conform opgave Akkoord van Utrecht (2011).

¹⁹ De totale opgave functieverandering op basis van de GIS-analyse die ten grondslag ligt aan deze tabel wijkt af van de totale opgave van 1.570 hectare. In het Akkoord van Utrecht (2011) is per deelgebied een aantal hectare Natuurnetwerk Nederland-opgave afgesproken. Op de kaart is de daadwerkelijke begrenzing groter dan de afgesproken 1.570 hectare (inclusief Vijfheerenlanden). Wanneer de afgesproken 1.570 hectare is bereikt, is het Akkoord van Utrecht gerealiseerd.

Er is nog 2.012 hectare te realiseren vanaf 2020. Realisatie van de inrichting hangt mede samen met beschikbaarheid van aaneengesloten grondeigendom in een gebied. Een groter oppervlak in één keer inrichten is efficiënter dan telkens een klein gedeelte.

Bij de inrichting van nieuwe natuur is in de periode 2016-2019 een beduidend grotere kwantitatieve prestatie geleverd dan in de periode 2011-2015. Er resteert nog een grote opgave tot 2027. Over de kwalitatieve prestatie – de bereikte inrichtingskwaliteit – is op basis van de op AVP-programmaniveau tot op heden gepubliceerde informatie geen uitspraak te doen. Eveneens is bij ons geen informatie bekend over de voortgang en kwaliteit van de inrichting ten behoeve van de internationale natuuropgave.

Ontwikkelen Groene Contour

ER-doel: meer natuur

SMART-doel: realisatie van 3.000 hectare groene contour door derden conform het Akkoord van Utrecht (2011). Aan de doelstelling is geen realisatietermijn gekoppeld.

In de provincie is er ruimte voor 3.000 hectare aan natuurontwikkeling in de zogenaamde groene contour gebieden, waarbij andere partijen dan de provincie zelf het initiatief nemen voor realisatie²⁰. De provincie kan hierbij een ondersteunende rol spelen.

In de periode 2012-2015 is vanuit de provincie geen actieve inzet geleverd voor het realiseren van de groene contour. In de periode 2016-2019 is ondersteunende capaciteit beschikbaar gesteld waar andere partijen op aanvraag gebruik van konden maken. Deze capaciteit is niet of zeer beperkt ingezet²¹.

Wel zijn er vanaf 2011 verschillende initiatieven ontplooid door derde partijen om hectares natuur in de groene contour te realiseren, bijvoorbeeld via rood-voor-groen constructies of natuurcompensatieprojecten. Daarmee hebben deze partijen een oppervlak van circa 84 hectare aan nieuwe natuur ontwikkeld.

Vanuit AVP zijn geen prestaties gerealiseerd voor deze opgave. Het doelbereik (door derden) is zeer beperkt te noemen. In het door ons uitgevoerde evaluatieonderzoek is voorts naar voren gekomen dat er binnen de provincie verschillende opvattingen bestaan over de vraag in hoeverre en in welke mate uitvoering van deze opgave tot de AVP gerekend moet worden.

²⁰ Met het sluiten van het Akkoord van Utrecht in 2011 is ongeveer de helft van de toenmalige natuuropgave omgezet in groene contour.

²¹ In het coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Utrecht' (2019) is de opgave opgenomen om de komende vier jaar in totaal 400 ha groene contour te realiseren. Deze opgave is vooralsnog niet opgepakt vanuit de Agenda Vitaal Platteland. Eerst is de beleidsafdeling aan zet om de gewenste aanpak vast te stellen op deze opgave voordat deze in uitvoering gebracht kan worden.

Betere verbindingen tussen natuurgebieden

ER-doel: betere verbinding tussen natuurgebieden.

SMART-doel: aantal gerealiseerde ecoducten en faunapassages.

Binnen het programma Agenda Vitaal Platteland is de opgave belegd om 3 ecopassages te realiseren bij provinciale wegen. De daadwerkelijke uitvoering is belegd bij het team Project- en programmamanagement van het domein Mobiliteit. In 2019 is 1 van de 3 te realiseren ecopassages aangelegd over de N227. De faunapassage Griffenstein onder de N237 en het ecoduct over de N226 zijn uitgesteld naar respectievelijk 2020 en 2021.

Het gestelde prestatiedoel wordt in kwantitatief opzicht, zij het met beperkte vertraging, naar verwachting behaald.

Betere milieukwaliteit van de gebieden

ER-doel: betere milieukwaliteit van de natuurgebieden.

Dit doel wordt bereikt door verdrogingsbestrijding, Programma Aanpak Stikstof (PAS), schoon oppervlaktewater, en kwalitatieve inrichtingsmaatregelen. Zie ook hoofdstuk 9 Water.

Verdrogingsbestrijding

SMART-doel: de uitvoeringsplannen verdrogingsbestrijding voor de 12 TOP-gebieden (hoge prioriteit) en 19 SUBTOP-gebieden (minder prioriteit) uitvoeren.

De voortgangsrapportage AVP 2016-2017 en de concept-voortgangsrapportage 2007-2019 geven geen concrete informatie over de uitvoering van de verdrogingsbestrijding. Het AVP-meerjarenprogramma 2016-2019 vermeldt hierover dat in de loop van de AVP-periode 2012-2015 duidelijk is geworden welke maatregelen waar effectief zijn om de verdroging te bestrijden en waar maatregelen niet meer nodig zijn. Een groot deel van de te treffen maatregelen was op dat moment inmiddels uitgevoerd of zou in 2016 worden afgerond. Aannemende dat dit inderdaad plaats heeft gevonden, is de conclusie dat het prestatiedoel zoals geformuleerd – het uitvoeren van de uitvoeringsplannen - is behaald²².

Programma Aanpak Stikstof (PAS)

ER-doel: herstellen en robuuster maken van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden, zodat deze beter beschermd zijn tegen hoge stikstofbelasting.

SMART-doel: PAS-herstelmaatregelen uit gebiedsanalyses uitvoeren

De voortgangsrapportage AVP 2016-2017 stelt dat de herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden die zijn vastgelegd in de gebiedsanalyses PAS binnen het programma AVP worden uitgevoerd. In het uitgevoerde evaluatieonderzoek is naar voren gekomen dat er verschillende

²² Overigens is daarmee nog niet gezegd dat het beleidsdoel (betere milieukwaliteit van de natuur) ook is bereikt. Over de verdrogingsbestrijding is door de provincie een zelfstandige deelevaluatie uitgevoerd. Dit valt echter buiten het bestek van deze evaluatie op programmaniveau.

opvattingen bestaan over de vraag in hoeverre en in welke mate uitvoering van de PAS tot de AVP gerekend moet worden.

In de voortgangsrapportage AVP 2016-2017 wordt de voortgang beschreven van de uitvoering in de gebiedsprojecten Binnenveld, Oostelijke Vechtplassen Utrecht, Kolland-Overlangbroek en Schraallanden langs de Meije. Voor het Natura 2000-gebied De Horde in de Uiterwaarden Lek beraadde de provincie zich nog over de uit te voeren maatregel. Voor de natuurherstelmaatregelen in Natura 2000-gebied Botshol is in 2017 met provinciale subsidie de uitvoering door Natuurmonumenten gestart. Op grond van deze informatie kan niet bepaald worden in welke mate de PAS-herstelmaatregelen in 2017 reeds uitgevoerd waren. In de concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019 is over de PAS-uitvoering geen informatie meer opgenomen. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk op grond van de AVP-documentatie vast te stellen in welke mate het SMART-doel eind 2019 bereikt was.

Voor schoon oppervlaktewater geldt dat de uitvoering langs vier lijnen verloopt. Het merendeel is geregeld via de programmering van de waterschappen (hetgeen financieel en qua bereik van de sturingsfilosofie buiten AVP valt). Ook speelt de uitvoering van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer een belangrijke rol in het halen van de KRW-doelen²³. Voorts worden KRW-maatregelen uitgevoerd tegelijk met de realisatie van het natuurnetwerk. Over geen van deze drie sporen biedt de AVP-documentatie concrete informatie over gestelde doelen en geleverde prestaties. Het vierde uitvoeringsspoor betreft de uitvoering van projecten gericht op emissiereductie van nutriënten in de agrarische sector. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 8 Landbouw.

Bij kwalitatieve inrichtingsmaatregelen gaat het om inrichtingsmaatregelen die een kwaliteitsimpuls geven aan bestaande natuur binnen het Natuurnetwerk, voor agrarisch natuurbeheer en om invulling te geven aan het provinciale soortenbeleid. De gemeenschappelijke deler van deze projecten is het verbeteren van het leefgebied van beschermde soorten. Ook voor dit onderwerp biedt de AVP-documentatie geen concrete informatie over gestelde doelen en geleverde prestaties.

Samengevat

Het doelbereik voor de opgave 'betere milieukwaliteit van de natuurgebieden' is niet objectief evalueerbaar, althans niet in de context van deze evaluatie, bij het veelal ontbreken van concrete prestatiedoelen voor de vier uitvoeringssporen en bij gebrek aan concrete uitvoeringsinformatie over voortgang en prestaties in de AVP-documentatie.

De opgaven gericht op een 'betere milieukwaliteit van de natuurgebieden' zijn wel op programmaniveau als doel belegd in de AVP Meerjarenprogramma's, maar de uitvoering lijkt zich (grotendeels) buiten de AVP-uitvoeringsorganisatie af te spelen. Ook vindt geen periodieke terugkoppeling van prestaties naar AVP plaats of wordt daarover niet op programmaniveau gerapporteerd. Hierdoor ontbreekt het totaalbeeld van de opbrengst van de vier uitvoeringssporen en is binnen het programma AVP geen evaluatie en bijsturing mogelijk.

²³ KRW = Kaderrichtlijn Water

Grotere participatie en meer beleving van natuur

ER-doel: vergroten van de participatie van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij de natuur.

SMART-doel: niet geformuleerd.

Deze opgave is opgenomen in de Natuurvisie provincie Utrecht (2017) en overgenomen in het Programmaplan AVP 2016-2019. In het uitgevoerde evaluatieonderzoek is naar voren gekomen dat er binnen de provincie verschillende opvattingen bestaan over de vraag of en in welke mate uitvoering van deze opgave tot de AVP gerekend moet worden.

Uitvoering van deze opgave vindt in belangrijke mate plaats via het door de provincie gesubsidieerde project 'Groen aan de Buurt' van Landschap Erfgoed Utrecht, IVN Utrecht en de Natuur en Milieufederatie Utrecht. Daarmee zijn enkele honderden initiatieven en projecten gerealiseerd. Niettemin is het onmogelijk om het (AVP-)doelbereik objectief vast te stellen omdat de doelstelling daarvoor onvoldoende aanknopingspunten biedt.

7.3 Doelbereik: waardering betrokkenen

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de betrokken geledingen (provinciaal beleid, provinciale AVP-organisatie en AVP-gebiedsorganisatie) het doelbereik vanuit hun eigen perspectief waarderen. Deze paragraaf is gebaseerd op de uitgevoerde interviews en de online groepssessies.

Waardering vanuit het perspectief van het provinciale natuurbeleid

De provinciale beleidsafdeling ziet de bereikte prestaties bij *functieverandering* natuur, gezien over een langere termijn, als behoorlijk. Sinds 2019 ziet men echter stagnatie in de voortgang optreden als gevolg van een gebrek aan AVP-personeel. Daardoor ligt het tempo nu te laag. Wat betreft de kwantitatieve prestaties bij de *inrichting* van nieuwe natuur bestaat bij de beleidsafdeling vooral behoefte om er nog een keer goed naar te kijken, omdat er reeds veel verworven is dat nog niet is ingericht.

De *kwaliteit van de inrichting* van de nieuwe natuur wordt beoordeeld als 'over het algemeen onder de maat'. Vooral in het noordwestelijke deel van de provincie (Groot Mijdrecht Noord, De Venen) zijn in gebiedsprojecten veel concessies gedaan met betrekking tot de inrichting: te weinig inrichting voor hogere natuurdoelen (moeras en schraalland), te veel basistype kruiden- en faunarijk grasland. Van de oorspronkelijke doelstelling om in Utrecht-West 1.200 hectare moeras te realiseren is, na een langjarig gebiedsproces, bij gebrek aan draagvlak in de achtereenvolgende polders, slechts circa 80 hectare gerealiseerd. Het gevolg is dat er nu een kwaliteitsslag gemaakt moet worden. Ook over het Binnenveld in Oost is de beleidsafdeling zeer kritisch over hetgeen bereikt is (buffers eruit, compensatiehectares niet gerealiseerd in de uiterwaarden). In beperkte mate ziet men ook positieve resultaten (Oostelijke Vechtplassen en delen van de uiterwaarden). De positieve resultaten vielen in de uitvoering niet onder het bereik van de sturingsfilosofie (m.a.w. onder de gebiedscommissies), maar werden, aldus beleid, strak aangestuurd vanuit de provincie.

Ten aanzien van de doelstelling 'betere verbindingen' constateert men dat er voortvarend is gewerkt en de doelen worden bereikt, zij het met enige strubbelingen.

Ten aanzien van de doelstelling 'betere milieukwaliteit natuur' geldt in het algemeen dat de beleidsafdeling, ook los van AVP, vindt dat er nog veel moet en kan gebeuren, met name via inrichting van nieuwe natuur en herstelmaatregelen in bestaande natuur. In het algemeen verloopt de uitvoering, door diverse oorzaken, traag. Specifiek voor verdrogingsbestrijding is men van mening dat in de Natura 2000-gebieden (de TOP-gebieden) behoorlijke tot uitstekende prestaties zijn geleverd en in de Sub-TOP gebieden redelijke.

Samengevat

Over de bereikte prestaties in kwantitatieve zin voor het natuurnetwerk is de beleidsafdeling niet ontevreden. De tot nu toe bereikte inrichtingskwaliteit blijft echter ver achter bij de ambities vanuit beleid. Overall waardeert men de prestaties op het thema natuur daardoor als onvoldoende (een 4). Overigens wordt daar bij aangegeven dat het de vraag is in hoeverre dit is toe te schrijven aan AVP.

Waardering vanuit het perspectief van de gebieden en de provinciale AVP-organisatie

Deze respondenten waarderen het doelbereik voor natuur veelal in meer algemene termen als ruim voldoende tot behoorlijk goed (een 8). De respondenten vanuit de gebieden en de provinciale AVP-organisatie doen betrekkelijk weinig specifieke uitspraken over het inhoudelijk doelbereik voor natuur. Vermoedelijk wordt dit veroorzaakt doordat zij (ook) een ander referentiekader hebben bij de beoordeling van de bereikte prestaties, namelijk draagvlak bij gebiedspartijen en politiek draagvlak en daarmee ook haalbaarheid in de uitvoering. Zij wijzen er vooral op dat het uitvoeringsproces heeft geresulteerd in het politiek-bestuurlijk in de loop der tijd naar beneden bijstellen van inhoudelijke natuurambities. En deze bijgestelde, bestuurlijk geaccordeerde ambities zijn vaak wel degelijk gerealiseerd.

7.4 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

De beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering van natuuropgaven is niet objectief vast te stellen. Voor het thema natuur vindt veel monitoring plaats, georganiseerd door de beleidsafdeling, maar daarin wordt niet specifiek gekeken naar de resultaten van de uitvoering van AVP-projecten. Het gevolg daarvan is dat over de bijdrage van de AVP-uitvoering aan het bereiken van de gewenste beleidsdoelen geen uitspraken mogelijk zijn.

8 Landbouw

8.1 Overzicht beleidsdoelen landbouw

Onderstaand kader geeft een (indicatief) overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor landbouw gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019²⁴, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen landbouw (ER-doelen)

Hoofddoelen landbouw:

- Betere economisch rendabele landbouw
- Schaalvergroting afgestemd op de kwaliteit van het landschap
- Grotere duurzaamheid en aantrekkelijker leefomgeving in de landbouw
- Sterkere relatie tussen platteland en stad

Vitale landbouw:

- Landbouwstructuurversterking
- Ondersteuning jonge boeren bij duurzame investeringen tijdens bedrijfsovername
- Landbouw, milieu en innovatie: verminderen milieubelasting en duurzamer bodem- en watersysteem
- Landbouw, bodem en water: beter in kaart brengen problemen en oplossingsrichtingen, waaronder duurzaam bodembeheer, kringlooplandbouw e.d.
- Stadslandbouw en verbrede landbouw

In de online sessie over het thema Landbouw kwam naar voren dat - onder de kapstok van bovenstaande vrij abstracte (hoofd)doelen - in het verleden gekozen is voor een focus op vier concrete thema's die in de dagelijkse praktijk leidend waren:

1. Landbouwstructuurversterking
2. Kringlooplandbouw
3. Water op orde
4. Energieneutrale melkveehouderij en emissiearme fruitteelt.

8.2 Doelbereik: waardering betrokkenen

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de betrokken geledingen (provinciaal beleid, provinciale AVP-organisatie en AVP-gebiedsorganisatie) het doelbereik vanuit het eigen perspectief waarderen. Deze paragraaf is gebaseerd op de uitgevoerde interviews en de online groepsessies.

²⁴ Gebaseerd op de Landbouwvisie 2011.

Landbouwstructuurversterking

Van 2012-2016 is volgens betrokkenen een behoorlijke prestatie geleverd: de gebiedscommissies hadden een duidelijke uitvoerende opdracht, ondersteund met AVP-middelen. Er kon gebiedsgericht worden ingezet op kavelruilprojecten, vaak in samenhang met de natuuropgave en de verkoopopgave AVP-grondbezit.

In de periode van 2016-2019 worden de prestaties als ‘zorgwekkend’ getypeerd: in 2016 werd het thema landbouw aan het POP3-programma gekoppeld en moesten de gebiedscommissies in een tender meedoen. Dat heeft slechts twee projecten opgeleverd: een van de gebiedscommissie Utrecht-West en een van de gemeente Houten.

Een analyse uit 2016 toonde aan dat er behoefte was aan verbetering van de landbouwstructuur. Er was 4,2 miljoen geprogrammeerd voor landbouwstructuurversterking, maar er is voor slechts ruim 4 ton beschikbaar²⁵. POP3 (georganiseerd als tender) is, volgens respondenten, geen geschikt instrument gebleken om kavelruil (zijnde gebiedsprocessen) mee te financieren. Het gaat voorbij aan de vraag wie kavelruilen organiseert en sluit niet aan op het gebiedsproces.

In de interviews benoemen vertegenwoordigers van de landbouwsector dat zij van mening zijn dat er te weinig aandacht en mogelijkheden zijn voor kavelruil en landbouwstructuurversterking ten behoeve van landbouwdoelstellingen.

Ondersteuning jonge boeren bij duurzame investeringen tijdens bedrijfsovername

Volgens de betrokken geledingen is er bij dit onderwerp een behoorlijke prestatie geleverd in kwantitatieve zin en qua besteding van middelen. Volgens de gebiedsorganisaties zijn de geleverde prestaties inhoudelijk evenwel onder de maat. De middelen zijn weliswaar uitgegeven en er is goed over gecommuniceerd, maar er vond geen strategische sturing op de inhoud plaats en er zat onvoldoende visie achter de besteding van de financiële middelen. De provincie heeft volgens de gebieden nagelaten om met jonge boeren in gesprek te gaan over wenselijke en effectieve duurzame investeringen.

Landbouw, milieu en innovatie: verminderen milieubelasting en duurzamer bodem- en watersysteem

Volgens beleid is op dit doel onder de maat gepresteerd vanwege te weinig aandacht voor een aanpak bij de bron: er is meer ingezet op end-of-pipe-maatregelen. Volgens de gebiedsorganisaties is behoorlijk tot uitstekend gepresteerd, vooral in de eerste periode. Daarna was het lastiger om te sturen op de maatregelen. Beleidsmatig vond er volgens de gebieden geen sturing op POP3-openstellingen plaats. De sturing kwam vooral vanuit de programmabureaus door gesprekken met de doelgroepen te voeren en belangrijke partners te stimuleren aanvragen te doen. Door een duidelijke strategie voor kringlooplandbouw en energieneutrale melkveehouderij zijn op deze thema's veel subsidieaanvragen ingediend en beschikbaar. De fruitteelt heeft ook goede projecten ingediend, zij het zonder bijdrage vanuit de provincie.

De gebieden hebben de laatste jaren als probleem ervaren dat de programmabureaus wel een rol voorafgaand aan subsidieverlening speelden, maar daarna geen informatie over de voortgang kregen via het subsidieloket. Zij moesten hiervoor zelf bij de projecten aankloppen. Hierdoor

²⁵ Deze maatregel staat overigens niet genoemd in de POP3-tabel in de concept-voortgangsrapportage 2007-2019.

moesten de programmabureaus veel moeite doen om de voortgang en resultaten van de projecten in beeld te krijgen. Vanaf POP3 werd dit nog moeizamer, omdat de subsidieverlening verliep via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO).

Landbouw, bodem en water: beter in kaart brengen problemen en oplossingsrichtingen, waaronder duurzaam bodembeheer, kringlooplandbouw e.d.

Volgens beleid is op dit doel behoorlijk gepresteerd (Kringloopwijzer). Volgens de gebieden: behoorlijk tot uitstekend. Een sterk resultaat is de samenwerking tussen landbouw en waterschappen die door de gebiedscommissies is bevorderd. Er is gewerkt aan een samenhangend pakket maatregelen op erf, perceel en sloot. Ook in samenhang met de aanpak veenweiden. Dit heeft geleid tot afstemming van de POP3-waarmaatregelen en de eigen regelingen/projecten van de waterschappen. De intensieve samenwerking tussen landbouw en andere partijen, samen met de waterschappen heeft erin geresulteerd dat de waterschappen kringlooplandbouw omarmen als een van de drie pijlers onder de aanpak van de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Stadslandbouw en verbrede landbouw

Volgens de betrokken geledingen is op dit doel behoorlijk gepresteerd. Boerderij-educatie is succesvol uitgerold in de hele provincie. Er zijn vier stadslandbouwprojecten gerealiseerd tot 2016, conform beleidsopdracht. Daarna zou via LEADER²⁶ aan verbreding worden gewerkt. Dat is beperkt gelukt. De vraag is, vindt men, of LEADER in zijn huidige opzet daarvoor geschikt is.

Kwaliteit van de AVP-prestaties

De beleidsafdeling beoordeelt de kwaliteit van de AVP-prestaties als matig dan wel wisselend per thema. Voor het thema stad/land beoordeelt men de kwaliteit als goed, zij het dat aan sommige projecten bijv. 'Kromme Rijn boert bewust' wel weinig criteria zijn gesteld. Voor het thema stad/land is evenwel bovengemiddeld gepresteerd, vooral dankzij de LEADER-gebieden (zie hoofdstuk 14).

Volgens de gebieden is de bereikte kwaliteit bij het thema milieu, bodem en water heel goed. Ook de uitvoering voor wat betreft het project Energieneutrale Melkveehouderij heeft goed gewerkt (combinatie van innovatie en kennisoverdracht) door een goede, afgestemde inzet van AVP-, POP- en LaMi²⁷-middelen. Wat betreft landbouwstructuurversterking is het oordeel 'onder de maat', maar dit houdt vermoedelijk verband met de geringe inzet op dit thema. De geringe inzet op dit thema was overigens een gevolg van beleidsmatige en politieke keuzen.

²⁶ LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale of Samenwerking voor plattelandsontwikkeling. Het is een subsidieprogramma op initiatief van de Europese Commissie.

²⁷ LaMi is een samenwerkingsverband tussen de Provincie Utrecht en de Gebiedscommissie Utrecht-West en Gebiedscoöperatie O-gen met als doel een duurzame land- en tuinbouw met financieel gezonde bedrijven in de provincie Utrecht. De thema's landbouw en milieu staan daarbij centraal.

8.3 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

De beleidsafdeling geeft in het algemeen aan geen tot onvoldoende inzicht te hebben in de beleidseffecten.

De gebiedsorganisaties beoordelen de beleidseffectiviteit als volgt:

- **Betere economisch rendabele landbouw:** tot 2017 waren er nog effecten merkbaar van projecten die in 2015-2016 waren gestart met AVP-middelen. Vanaf 2017 is het effect zeer gering: POP3 heeft nauwelijks effect gehad op het bereiken van deze doelstelling. Er waren geen uitvoeringsorganisaties die landbouwstructuurversterking op zich konden nemen.
- **Schaalvergroting afgestemd op de kwaliteit van het landschap:** dit is nooit een zelfstandig onderwerp geweest in AVP. Bij kavelruil wordt er wel rekening gehouden met landschap.
- **Grotere duurzaamheid en aantrekkelijker leefomgeving in de landbouw:** heel veel effect. Kringlooplandbouw is een begrip in Utrecht dankzij vele projecten en LaMi. Het project Energieneutrale melkveehouderij is succesvol uitgevoerd, al is de doelstelling van 50% energiebesparing niet gehaald. Er is veel bereikt op het vlak van schoon water. Het aanjagen en uitvoeren vanuit de programmabureaus heeft in grote mate bijgedragen aan de veelheid aan projecten die zijn uitgevoerd. Het heeft een grote bijdrage geleverd met name op het gebied van duurzaam bodembeheer en energie.
- **Sterkere relatie tussen platteland en stad:** er is een redelijk aantal projecten uitgevoerd, maar het is onduidelijk of daarmee de relatie tussen stad en platteland versterkt is. Met een gerichte POP3-openstelling in plaats van een aanpak via LEADER had voor deze doelstelling meer kunnen worden bereikt.

9 Water

9.1 Overzicht beleidsdoelen water

Onderstaand kader geeft een overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor water gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen water (ER-doelen):

- Kwaliteit van de natuurgebieden:
 - o Betere milieukwaliteit van de natuurgebieden (door verdrogingsbestrijding, (hydrologische) PAS-maatregelen, schoon oppervlaktewater, (hydrologische) kwalitatieve inrichtingsmaatregelen)
- Schoon oppervlakte- en grondwater:
 - o Betere ecologische kwaliteit van KRW-wateren en overige oppervlakte- en grondwater

N.B. Het doelbereik voor de doelstelling 'Betere kwaliteit van de natuurgebieden' is in hoofdstuk 7 aan de orde geweest.

9.2 Doelbereik: waardering betrokkenen

Doelbereik algemeen

In algemene zin valt bij het thema Water op dat respondenten en deelnemers aan de online sessie relatief vaak aangeven dat zij vanuit hun rol en positie het geheel niet kunnen overzien en hun waardering van het doelbereik vooral bepaald wordt door de beleidsthema's en projecten waar men bij betrokken was of is. Wel geeft men aan dat gebiedsprocessen vaak heel lang duren waardoor het voorbereiden en uitvoeren van maatregelen jaren in beslag neemt en resultaten lang op zich laten wachten.

Betere milieukwaliteit van de natuurgebieden (binnen NNN)

Dit betreft verdrogingsbestrijding, hydrologische PAS-maatregelen, schoon oppervlaktewater, e.d. De beleidsafdeling heeft geen goed zicht op wat in kwantitatieve zin bereikt is qua prestaties en effecten. De provinciale AVP-organisatie benoemt dat de mate waarin de kwantitatieve prestaties zijn geleverd varieert per gebied: van 'onder de maat' tot 'behoorlijk'.

Betere ecologische kwaliteit van KRW-wateren en overige oppervlaktewater en grondwater (buiten NNN)

De beleidsafdeling geeft aan dat AVP op dit doel weinig invloed heeft gehad (aangezien de uitvoering grotendeels via de waterschappen loopt), behalve via de eigen AVP-projecten, maar daarvan bestaat geen goed beeld. Wel zijn via de POP3-subsidiestroom in samenwerking met waterschappen en agrariërs prestaties geleverd (zie thema Landbouw).

Kwaliteit bereikte AVP-prestaties

Wat betreft de kwaliteit van de geleverde prestaties benoemt beleid dat er zeker resultaten zijn ondanks concessies aan de kwaliteit en de soms hoge kosten. Ook zijn volgens beleid via de POP3-subsidiestroom door AVP in samenwerking met waterschappen en agrariërs redelijk goede prestaties geleverd.

De provinciale AVP-organisatie ziet grote verschillen per project. De kwaliteit van het resultaat is soms ook afhankelijk van samenwerkingspartners, zoals waterschappen. Er zijn projecten waarin de uitgevoerde maatregelen achteraf gezien waarschijnlijk niet de juiste zijn geweest, omdat teveel is vertrouwd op de expertise van de partner (in dit geval waterschap). Bovendien is een goede kwaliteit van de prestatie nog geen garantie voor een goed effect.

Vanuit de gebieden wordt benoemd dat, voor zover men er zicht op heeft, men vindt dat er in kwalitatieve zin 'onder de maat' is gepresteerd. Bijvoorbeeld bij de aanleg van natuurgebieden waarbij het waterpeil te laag of helemaal niet wordt verhoogd, met verdroging tot gevolg.

9.3 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

Binnen het thema water zijn enkele evaluaties²⁸ uitgevoerd die mogelijk gedeeltelijk zicht kunnen geven op bereikte beleidseffecten. Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

²⁸ Evaluatie uitvoering verdrogingsbestrijding, Evaluatie Synergieproject Kromme Rijn en Evaluatie Integraal gebiedsproject Groot-Wilnis-Vinkeveen.

10 Bodemdaling

10.1 Overzicht beleidsdoelen AVP-bodemdaling

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor bodemdaling gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen bodemdaling veenweidegebied (ER-doelen)

- Afremmen bodemdaling in veenweidegebied en beperken maatschappelijke gevolgen.

10.2 Doelbereik: waardering betrokkenen

Voor bodemdaling waren er in het verleden geen of nauwelijks concrete uitvoeringsdoelen. Er is binnen AVP vooral ingezet op ontwikkeling van kennis en innovaties op dit gebied via het Programma Aanpak Veenweiden. Dit is volgens beleid erg geslaagd. Hierover zijn recent twee evaluaties uitgevoerd, een inhoudelijke en een procedurele. Ook de kwaliteit van de AVP-prestaties op het onderdeel kennisontwikkeling was volgens beleid prima. Door de geleverde AVP-prestaties heeft de beleidsafdeling nu veel beter inzicht in hoe het zou moeten en inmiddels zijn er ook concrete beleidsdoelen.

Qua concreet afremmen van de bodemdaling in gebiedsprojecten is er nog geen of weinig effect. De provinciale AVP-organisatie is van oordeel dat er op dit thema nog onvoldoende concrete resultaten zijn geboekt. Bodemdaling wordt naar hun oordeel te beperkt opgepakt. Het thema speelt al jaren, maar lange tijd wilde geen enkele overheidsorganisatie het voortouw nemen. De aanpak loopt achter op andere thema's en het is onduidelijk waar dit op blijft hangen.

Het grotendeels ontbreken van concrete doelen en uitvoering moet gezien worden tegen de achtergrond dat dit in het verleden politiek niet haalbaar was. Sinds 2007 is in dat opzicht langzaam wel wat bereikt: politiek is het onderwerp bodemdaling veranderd van een 'verboden woord' naar iets waar de provincie Utrecht nu voor wil gaan. Het beleidsdoel (in de Omgevingsvisie) is nu 50% remming van bodemdaling in heel Utrecht. Daarnaast zijn er landelijke doelstellingen gericht op reductie CO₂-emissie (1 Megaton).

10.3 Beleidseffectiviteit

Over de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering is bij het thema bodemdaling geen uitspraak mogelijk, aangezien pas recent een beleidsdoel is vastgesteld.

11 Cultureel erfgoed

11.1 Overzicht beleidsdoelen AVP-cultureel erfgoed

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor cultureel erfgoed gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen cultureel erfgoed (ER-doelen):

- Behoud en betere zichtbaarheid en beleefbaarheid van cultureel erfgoed²⁹

SMART-geformuleerde uitvoeringsdoelen zijn niet te vinden in de documentatie. Voor de evaluatie van de uitvoering met betrokkenen bij het thema erfgoed hebben wij daarom vooral onderstaande kapstok gehanteerd (ontleend aan de notitie Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP, 14 maart 2016) waarin prioriteiten voor erfgoed zijn benoemd:

- Gebouwen en structuren die in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie zijn benoemd als erfgoed van provinciaal belang: landgoederen en buitenplaatszones, agrarische cultuurlandschappen, militair erfgoed en archeologische vindplaatsen.
- Betere benutting van kansen voor cultuur en erfgoed op Park Vliegbasis Soesterberg, waarbij ook de infrastructuur verbeterd moet worden, zowel qua toegankelijkheid als qua publieksvoorzieningen.
- Betere ontsluiting, inrichting en promotie van het gebied Amelisweerd/Rhijnauwen/Vechten (gecombineerd met doelen cultuur, recreatie en natuur, maar ook niet-AVP thema's; is dus eigenlijk een integraal gebiedsgericht project, dat daarom in eerste instantie via het Integraal Gebiedsprogramma (IGP) wordt opgepakt).
- Herstel van lanenstructuren en zichtlijnen in de buitenplaatszones op de Utrechtse Heuvelrug (vooral als meekoppelkans).
- Afronding Programma Grebbelinie Boven Water.

11.2 Doelbereik: feitelijke informatie

In de programmadocumentatie is alleen feitelijke informatie op het niveau van de uitgevoerde projecten beschikbaar. Die informatie geeft een beeld van de (vele) activiteiten op dit thema. Het is echter niet mogelijk op grond van informatie op projectniveau feitelijke uitspraken over het doelbereik op programmaniveau te doen. Om die reden besteden we hier geen aandacht aan.

²⁹ Met uitzondering van het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie dat niet (meer) bij AVP is belegd maar een apart programma is.

11.3 Doelbereik: waardering betrokkenen

Erfgoed van provinciaal belang (gebouwen en structuren)

De volledige doelstelling luidt: gebouwen en structuren die in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie zijn benoemd als erfgoed van provinciaal belang: landgoederen en buitenplaatszônes, agrarische cultuurlandschappen, militair erfgoed en archeologische vindplaatsen.

Op de landgoederen is met zeer beperkte (eigenlijk geen) middelen tot 2012 inzet gepleegd met een redelijk resultaat. Voor de agrarische cultuurlandschappen is aandacht gevraagd. Door toedoen van de gemeente Stichtse Vecht en de Gebiedscommissie Utrecht-West is budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van een pilot Kleine Landschaps Elementen.

Soms worden onderwerpen door het beleid (in eerste instantie) niet belangrijk gevonden maar in het gebied wel. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Oude Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. De afstemming tussen Gebiedscommissies en beleid liep niet altijd goed. Via lobby en moties van Provinciale Staten zijn deze onderwerpen in de AVP terechtgekomen, maar daar heeft het programmabureau hard aan moeten werken. Volgens het programmabureau is dit een mooi programma geworden.

Cultuur en erfgoed op Park Vliegbasis Soesterberg

De volledige doelstelling luidt: betere benutting van kansen voor cultuur en erfgoed op Park Vliegbasis Soesterberg, waarbij ook de infrastructuur verbeterd moet worden, zowel qua toegankelijkheid als qua publieksvoorzieningen.

Op grond van de documentatie die wij hebben bekeken is de indruk dat het programma Soesterberg oorspronkelijk onder AVP viel maar later los daarvan is komen te staan. Dat werd lastig gevonden omdat het programma Soesterberg bijvoorbeeld een eigen vormgeving wilde voor het wandelrouten netwerk in plaats van de provinciale vormgeving. Het komt er dan op neer dat een onderdeel van de provincie zich niet wil houden aan de voorschriften van de eigen provincie. Vanuit de beleidsafdeling Erfgoed is veel inspanning geleverd om Soesterberg niet alleen voor natuur te laten claimen, maar ook het (militair) erfgoed te behouden. Dat lukte pas toen er vanuit de afdeling erfgoed een medewerker bij de programmanager Soesterberg is geplaatst.

Amelisweerd/Rhijnauwen/Vechten

De volledige doelstelling luidt: betere ontsluiting, inrichting en promotie van het gebied Amelisweerd/Rhijnauwen/Vechten.

Dit project kende doelen op het gebied van cultuur, recreatie en natuur, maar ook doelen voor niet-AVP-thema's en is een integraal gebiedsgericht project, dat hoofdzakelijk via het Integraal Gebiedsprogramma (IGP) is opgepakt. Kleinere onderdelen (bijv. stukjes ontsluiting, routenetwerk) waren inhoudelijk wel AVP, maar AVP is hier vooral als financieringsinstrument ('bank') gebruikt.

In zijn algemeenheid: door de update van het fietsknooppuntennetwerk in 2015 en het aanleggen van het wandelroutenetwerk in West (inclusief de stad Utrecht) is dit gebied beter ontsloten. Het eerste deel van het wandelroutenetwerk werd gefinancierd vanuit LEADER middelen. Het resultaat

wordt beoordeeld als behoorlijk tot uitstekend. Met de aanleg van het tweede deel in West heeft een update van het eerste deel van het aangelegde wandelroutenetwerk in West plaatsgevonden.

Castellum Fectio is een AVP-gebiedsproject uit de 1^e AVP-periode en was voor wat betreft de aanlegfase een geslaagd project met extra geld voor realiseren en inrichten. Er is echter van tevoren niet nagedacht over de beheerfase door de gebiedsorganisatie en de provinciale AVP-organisatie. De provincie wil geen eigenaar/beheerder blijven, maar het project is moeilijk overdraagbaar omdat er op dit moment geen verdienmodel is voor het Castellum.

Lanenstructuren en zichtlijnen in buitenplaatszones

De volledige doelstelling luidt: herstel van lanenstructuren en zichtlijnen in de buitenplaatszones op de Utrechtse Heuvelrug (vooral als meekoppelkans).

Betrokkenen herkennen deze prioriteit uit het AVP-programma 2012-2015, maar men heeft geen idee wat ermee gebeurd is. Ingeschat wordt dat het van de agenda is verdwenen en er geen uitvoering heeft plaatsgevonden. Dit wordt mede geweten aan de meekoppelstrategie³⁰ waarvoor is gekozen.

De strategie 'meekoppelkansen' is, aldus betrokkenen, geen krachtig instrument: alles wat lukt is meegenomen, maar verwacht er niet te veel van. Zonder budget zijn er eigenlijk geen sturingsmogelijkheden. Als je als provincie ambities of doelen hebt, binnen een integrale visie, dan moet er ook financiering beschikbaar zijn, om de gebiedspartijen aan te jagen.

Afronding Programma Grebbelinie Boven Water

Grebbelinie was onderdeel van AVP, maar zat bij een andere gedeputeerde. Het programma wordt vanuit het gebied beoordeeld als een succes: de doelen zijn bereikt, de linie staat goed op de kaart, het fort aan de Buurtsteeg is hersteld. Ook waren er ideeën voor evenementen, zoals theater, maar die zijn uitgesteld vanwege Corona.

Kwaliteit van de uitvoeringsprestaties

Naar de waardering van de kwaliteit van de uitvoeringsprestaties bij cultureel erfgoed hebben wij niet afzonderlijk navraag gedaan. Beoordeling van de kwaliteit van de prestaties is impliciet meegenomen in voorgaande beoordeling van de uitvoeringsprestaties door de respondenten en deelnemers.

³⁰ Meekoppelen = kansen benutten door mee te koppelen met andere gebiedsontwikkelingen als er voor een thema geen eigen budget is gereserveerd.

11.4 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

De doelen (afkomstig uit beleidsnota's) en de doelenboom bleven bij ergoed volgens de betrokkenen nogal abstract en globaal. Een programma of project past er dan makkelijk in. De beleidseffecten zijn te abstract opgeschreven om nu te kunnen zeggen of ze bereikt zijn. Bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie (uit de AVP gehaald), Grebbelinie en Soesterberg (uit de AVP gehaald) werden doelen en aanpak veel duidelijker uitgewerkt. Het (kunnen) sluiten van de beleidscyclus verschilt daardoor per project. Beleidsmonitoring heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden.

12 Recreatie

12.1 Overzicht beleidsdoelen

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor recreatie gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen recreatie (ER-doelen):

- Meer vraaggerichte recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied, completeren recreatief hoofdnetwerk en landschap beter kunnen beleven, meer accommodatie recreatiedruk om de stad

Bezien over de hele AVP-periode zijn er in de beleidsdoelen voor recreatie geen grote wijzigingen opgetreden. Dat geldt niet voor de AVP-uitvoeringsdoelen. In de eerste AVP-periode is aan een breed scala van uitvoeringssporen/doelen gewerkt:

- Betere bereikbaarheid van het landelijk gebied vanuit de stad;
- Recreatief medegebruik van EHS- en andere natuurgebieden;
- Recreatieve beleving van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Grebbelinie;
- Investerings in kwalitatieve verbeteringen op dagrecreatieve terreinen;
- Stimuleren van aanbod en promotie van het aanbod (onder andere in project 'merk en marketing Groene Hart');
- Het beleefbaar maken van de nationale landschappen onder meer door het stimuleren van routestructuren;
- Recreatie om de Stad (RodS) in het stadsgewest Utrecht en de regio Amersfoort.

Voor de huidige AVP-uitvoeringsperiode is als (tamelijk) SMART-doelstelling geformuleerd: De provincie beschikt in 2020 over een recreatief hoofdnetwerk, bestaande uit een samenhangend geheel van (boven)regionale routes voor wandelen, fietsen en varen met als toegangspunten toeristische overstappunten (TOPs).

12.2 Doelbereik: feitelijke informatie

AVP-periode 2007-2011

In de eerste AVP-periode is in alle zeven AVP-gebieden gewerkt aan het thema recreatie. Er is evenwel geen feitelijke informatie beschikbaar over het doelbereik op programmaniveau.

AVP-periode 2012-2015

In de tweede periode zijn dit de belangrijkste resultaten:

- Herijking en uitvoering van de RodS-opgave rondom de stad Utrecht
In samenspraak met de gebiedspartijen is bekeken in hoeverre en met welke alternatieve financieringsconstructies de (al gerealiseerde en geplande) recreatieve groengebieden toch aangelegd en beheerd kunnen worden, ondanks de stopzetting van de rijksfinanciering. Er is duidelijkheid gekomen over de beschikbare grond en er zijn beheerafspraken gemaakt voor de al ingerichte gebieden.

- Groenblauwe structuur Amersfoort en de Laakzone
In het programma Groenblauwe structuur Amersfoort zijn diverse projecten afgerond (Maatweg, Park Randenbroek en Waterwingebied) of voorbereid (Vathorst Noord). In het project Laakzone is de rivier de Laak verbreed ten behoeve van natuurvriendelijke oevers en kanoroutes, zijn kades verlegd en opgehoogd en fiets- en wandelpaden aangelegd.
- Poorten/TOPs en recreatieve routes
In 2013 zijn de gebiedscommissies gestart met het stimuleren van de aanleg van een netwerk van TOPs en Poorten. Eind 2015 waren er 12 TOPs in Utrecht-Oost en 3 Poorten en 7 TOPs in Utrecht-West gerealiseerd. Verder is het provinciale fietsknooppuntensysteem geoptimaliseerd en zijn geplande wandelpaden grotendeels gerealiseerd. In een groot deel van Utrecht-West is een wandelknooppuntensysteem aangelegd; de rest van Utrecht-West volgt in 2016. Inmiddels zijn er in de provincie meer dan 25 Klompenpaden.

AVP-periode 2016-2019

In de derde AVP-periode is (verder) gewerkt aan de doelstelling om in 2020 over een recreatief hoofdnetwerk, bestaande uit een samenhangend geheel van (boven)regionale routes voor wandelen, fietsen en varen met als toegangspunten toeristische overstappunten (TOPs).

Dit doel was eind 2019 nog niet (geheel) bereikt. Voor de onderdelen van dit recreatieve hoofdnetwerk geldt:

- Wandelroutenetwerk: In Utrecht-West is het wandelroutenetwerk compleet en kwalitatief goed. In Utrecht-Oost ontbreken nog delen. Het doel is eind 2019 nog niet bereikt.
- Fietsroutenetwerk: het doel is in zoverre bereikt dat er een fietsroutenetwerk is. In 2015 heeft voor het laatst een update plaatsgevonden, waardoor het netwerk niet meer geheel up-to-date is.
- Vaarroutenetwerk: het doel is eind 2019 nog niet gerealiseerd.
- Toeristische Overstap Punten (TOPs): het doel is in kwantitatieve zin wel gerealiseerd, in kwalitatieve zin niet.

12.3 Doelbereik: waardering betrokkenen

Recreatie om de stad

Recreatie om de Stad (RodS) heeft relatief veel bereikt in de eerste AVP-periode, gezien de lastige omstandigheden. Zeker niet alles is gelukt, maar daar was het voor beleid direct zichtbaar waardoor dat kwam. Beleid was veel nauwer betrokken bij de stuurgroep RodS dan bij de AVP-uitvoering in de gebiedsorganisaties.

Dagrecreatie

Aan het dagrecreatiedoel is beperkt iets gedaan in de beginperiode (Bed & Breakfast met LEADER-middelen), maar dat doel is daarna afgefallen. Een poging om dagrecreatierreinen in West (verkocht door Recreatie Midden Nederland aan particulieren) te verbeteren, is gestrand op de bestemmingsplannen van gemeenten.

Wandelroutenetwerk

In eerdere AVP-jaren zijn er Klompenpaden gerealiseerd: tamelijk veel in Oost en een aantal in West. De klompenpaden in Oost vormden de basis voor het wandelroutenetwerk. Het doelbereik is niet helder.

Het wandelroutenetwerk in West is compleet en kwalitatief goed, er heeft zelfs voor een deel een update plaatsgevonden.

Het wandelroutenetwerk in Oost is nog niet compleet. Van het wandelroutenetwerk is in het voorjaar van 2020 het deelgebied Kromme Rijn grotendeels gerealiseerd (tijdelijk gestopt vanwege Corona). Ook is er een plan van aanpak opgesteld voor de overige deelgebieden. Hierover bestaat overeenstemming: het grootste probleem lijkt op dit moment de financiering. Zelfs met een provinciale subsidie van 75% lijkt het voor een aantal gemeenten lastig de resterende 25% te financieren. Voorheen was de provinciale subsidie 50%. Omdat de ambitie is om een compleet provinciaal wandelroutenetwerk te hebben en er (in Oost) delen ontbreken is de conclusie dat dit doel nog niet gehaald is.

Fietsknooppunten

Oost en West hebben samen gezorgd voor een update van het fietsknooppunten-netwerk in 2015 waarbij Soesterberg ook is meegenomen. Het kostte veel moeite om alle gemeenten het netwerk mede te laten financieren.

Bij het realiseren van fietsknooppunten en vaarroutes leverde de oprichting van het routebureau vertraging op. De volgende update van het fietsknooppuntennetwerk, waar het Routebureau nu voor zou moeten zorgen, heeft daarom nog niet plaatsgevonden.

De realisering van het fietsroutenetwerk is 'behoorlijk tot uitstekend', naar het oordeel van alle geledingen.

Vaarroutenetwerk

Het vaarroutenetwerk speelt alleen in West. Het wachten op de oprichting van het Routebureau leverde vertraging op, het budget was niet toereikend en er is wel aan getrokken, maar volgens het gebied was er vanuit beleid weinig visie en veel discussie, waardoor onduidelijk was wat de bedoeling was (bijv. voor welk soort boten?). Beleid geeft aan dat in de praktijk bleek dat het gestelde beleidsdoel niet duidelijk was zodat eerst het beleid verder uitgewerkt moest worden. Niettemin zijn, waar het kon, bij de TOPs ook aanlegplaatsen voor kano's en sloepen gemaakt.

Toeristische overstappunten

Het routenetwerk met de TOPs was wel een duidelijk doel om aan te werken. De afgelopen jaren zijn er in de provincie Utrecht ongeveer 40 TOPs gerealiseerd, meer dan aanvankelijk gepland. Aan de andere kant loopt er nog een traject voor het upgraden en eventueel verplaatsen van een aantal TOPs. Ook is er vertraging geweest bij de realisatie. De waardering van de TOPs is wisselend: het aantal is goed, maar de kwaliteit van de TOPs is minder dan oorspronkelijk beoogd (eisen waren nog niet bekend toen de eerste TOPs opgeleverd werden) en ze zijn niet genoeg bekend bij het publiek.

Algemeen

Wat de uitvoering bij recreatie parten speelde waren onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden van organisaties betrokken bij de uitvoering en beheer. Recreatie Midden Nederland was opdrachtnemer van O-gen voor het wandelknooppuntennetwerk maar gedroeg zich als eigenaar die toezeggingen deed over subsidiepercentages. Dit bracht de gebiedsorganisaties en de provincie in een lastig parket. Ook doordat er, naast de gebiedsorganisaties, een Routebureau werd opgericht, werd de rol van de programmabureaus onduidelijk. Een tweede punt is dat de financiële middelen ontoereikend waren voor alle ambities hetgeen zorgde voor veel discussie over het (benodigde) subsidiepercentage om uitvoering in samenwerking met gemeenten en anderen haalbaar te maken.

In de eerste jaren van AVP was er meer budget voor recreatie en waren de doelen breder. Er was bijvoorbeeld ook veel aandacht voor het 'beleefbaar maken' en betere benutting van recreatieve voorzieningen door te werken aan publieksbereik en marketing. Dat is later uit de AVP gehaald, onder andere omdat de gebiedscommissies daar niet de juiste partij voor waren. AVP was gericht op eenmalige investeringen, niet op structurele activiteiten na oplevering, zo was de redenatie. Het gevolg is dat met AVP-middelen gefinancierde projecten niet altijd voldoende bekend zijn bij het publiek. Dit geldt voor de TOPs en bijvoorbeeld ook voor de Klompenpaden.

12.4 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

Beleidsmonitoring was er niet of nauwelijks. Wel veel discussie: welke zaken dragen nu bij aan het bereiken van de beleidsdoelen? De TOPs bijvoorbeeld. In Oost zijn er méér aangelegd dan gepland, maar deze voldeden in de ogen van beleid niet aan de kwaliteitscriteria: voor TOPs is het belangrijker dat ze goed gelegen zijn en de juiste faciliteiten hebben, dan dat het er veel zijn. Er is een aantal groene poorten 'omgezet' naar TOPs, maar poorten en TOPs hebben hele andere doelen.

13 Vrijkomende agrarische bebouwing

13.1 Overzicht beleidsdoelen

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor vrijkomende agrarische bebouwing gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen Vrijkomende Agrarische Bebouwing (ER-doel)

Zoeken naar oplossingen van de problematiek, die voortkomt uit het vrijkomen en leegstaan van agrarische bedrijfsgebouwen; hierbij oplossingen stimuleren die bijdragen aan de omgevingskwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Het AVP-uitvoeringsdoel wordt – iets concreter dan het beleidsdoel – als volgt geformuleerd: Het nader in beeld brengen van de aard van de problematiek die voortkomt uit het vrijkomen en leegstaan van agrarische bedrijfsgebouwen; het stimuleren van oplossingen die bijdragen aan de omgevingskwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied.

In het MJP 2016-2019 is aangegeven wat van de programmabureaus verwacht wordt:

- Het nader in beeld brengen van de problematiek op regionaal/intergemeentelijk niveau; waar gaat het mis; waar gaat het goed? Wat kunnen andere eigenaren van agrarische bedrijfspercelen daarvan leren en welke aanknopingspunten levert dat op voor het verbeteren van gemeentelijk en provinciaal beleid?
- Het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking bij de aanpak (bundelen deskundigheid; coördineren gemeentelijk beleid; casussen gezamenlijk bespreken; leren van goede voorbeelden).
- Nieuwe initiatieven/experimenten voor zorgvuldig hergebruik van bedrijfspercelen procesmatig ondersteunen (bv op het gebied van kwalitatieve inpassing; verkenning financieringsmogelijkheden), als dit kennis oplevert die ook elders toepasbaar is.
- Procesmatige ondersteuning van initiatieven gericht op sloop op bedrijfslocatie(s) in waardevol gebied in combinatie met (woning)bouw aan de rand van de kern op ruimtelijk afgewogen locaties.
- Het leggen van verbindingen/benutten van kansen voor meekoppelen aan projecten gericht op andere doelstellingen uit het AVP (bijvoorbeeld landbouwstructuurverbetering; voorkomen bodemdaling, recreatie).

13.2 Doelbereik: feitelijke informatie

De provincie heeft in 2017 onderzoek laten doen naar de problematiek van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) in de provincie. Op basis van dit onderzoek hebben de beide gebiedscommissies advies gegeven over de verdere aanpak van deze problematiek. In Utrecht Oost is als pilot in 2018 een VAB-loket ingericht om sloop- en hervestigingslocaties bij elkaar te brengen (aangestuurd en gefinancierd vanuit het Investeringsprogramma Fysieke Leefomgeving).

Uit de door de Gebiedscommissie Utrecht-West opgeleverde inventarisatie naar de problematiek is gebleken dat de probleempceptie in Utrecht-West minder groot is dan in Oost. Wat vooral naar voren kwam is de discrepantie tussen de mogelijkheden die de provincie ziet in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) en de mogelijkheden die de gemeenten graag zien. Daarnaast is een meewerkende houding bij functieverandering niet altijd vanzelfsprekend. Hierdoor is het voor initiatieven om vrijkomende agrarische bebouwing op andere wijze in te zetten moeilijk om een succes te worden.

Gemeenten hebben aangegeven dat de rood voor rood regeling niet altijd bijdraagt aan een aantrekkelijk landelijk gebied: de bouwrechten kunnen maar op een zeer beperkte plek landen. Hier zou een bredere kijk op het landelijk gebied kunnen helpen. Ook zou de provincie een initiatief als Lopikermeerwaard kunnen ondersteunen.

De provincie heeft subsidie verstrekt voor het programma Vrijkomende Agrarische Bebouwing 2017-2019 dat gericht is op de regio's Amersfoort en FoodValley, waarin tot 2030 naar schatting ruim 1,3 miljoen m² agrarische bebouwing vrijkomt. In het programma staan zes subdoelen:

1. Duidelijk krijgen van ons gezamenlijke regionale toekomstbeeld en de VAB opgave;
2. Versterken van de innovatie door het opzetten van nieuwe experimenten;
3. Verbeteren van de huidige gemeentelijke systematiek;
4. Meer leren uit de praktijk – ontwikkelen en uitwisselen van kennis;
5. Vinger aan de pols in de regio – gebiedsregisseur;
6. Nieuwe mechanismen uitwerken zoals circulair bouwen, tijdelijk bestemmen.

Uit de documentatie kan niet worden opgemaakt tot welke resultaten dit programma heeft geleid.

13.3 Doelbereik: waardering betrokkenen

Tijdens de evaluatie zijn onvoldoende uitspraken gedaan door respondenten om hierover uitspraken te kunnen doen, vooral omdat de aansturing en financiering slechts in zeer beperkte mate via AVP verliep.

13.4 Beleidseffectiviteit

De beleidseffectiviteit is bij gebrek aan informatie niet goed te beoordelen. Er is naar oplossingen gezocht. Of oplossingen naderbij zijn gekomen is niet bekend.

14 Leefbaarheid en kleine kernen

14.1 Overzicht beleidsdoelen

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor het thema Leefbaarheid en kleine kernen gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de concept-Voortgangsrapportage AVP 2007-2019.

Overzicht beleidsdoelen Leefbaarheid en kleine kernen (ER-doel)

Een gezondere en sterkere economische en sociale basis voor een vitaal platteland, inclusief de kleine kernen, waarbij de voorzieningen in overeenstemming zijn met de behoeften van bewoners en gebruikers.

Voor de AVP-uitvoering zijn twee uitvoeringssporen met bijbehorende doelstellingen benoemd:

1. Bevorderen leefbaarheid.
2. Aanleg snel internet.

14.2 Doelbereik: feitelijke informatie

Bevorderen leefbaarheid

Het AVP-doel is het stimuleren van een vitaal platteland met een gezonde economische en sociale basis en bijbehorende voorzieningen, die in overeenstemming zijn met de behoeften van bewoners en gebruikers. Leefbaarheid van het landelijk gebied is in principe de verantwoordelijkheid van gemeenten. Niettemin wordt door de provinciale inzet op een aantal AVP-doelen tevens de leefbaarheid van het platteland gestimuleerd.

Een specifieke bijdrage aan de leefbaarheid van het platteland levert de provincie vanuit haar regierol en cofinanciering voor het Europese plattelandontwikkelingsprogramma van de Europese Unie. Onderdeel daarvan is de LEADER-aanpak in zogenaamde LEADER-gebieden. Kenmerkend daarvoor is dat in gebieden die aangewezen zijn als LEADER-gebied, Lokale Actiegroepen (voorheen: Plaatselijke Groepen) bottom up projecten op het gebied van leefbaarheid en plattelandontwikkeling realiseren. De provincie ondersteunt en cofinanciert de LEADER aanpak.

In de periode 2007-2013 (POP2) zijn 70 projecten gerealiseerd in de LEADER-gebieden Weidse Veenweiden en Kromme Rijn met een totale investering van €15 miljoen met ruim €4 miljoen aan EU-subsidies. In de periode 2014 – 2020 (POP3) zijn twee nieuwe LEADER-gebieden geselecteerd: LEADER Oost en Weidse Veenweiden. Ook in deze, nog lopende periode zijn tal van projecten gesubsidieerd. Dat hiermee de leefbaarheid op het platteland is bevorderd, is aannemelijk, maar niet objectief vast te stellen zonder nader onderzoek, waarin de effecten van de uitgevoerde projecten geëvalueerd worden.

In de periode tot en met 2015 was de provinciale inzet, middels ondersteuning van de LEADER-aanpak, beperkt tot de leefbaarheid van het landelijk gebied. In de periode 2016 – 2019 is het thema verbreed en stimuleert en cofinanciert de provincie ook (burger)initiatieven die de

leefbaarheid in kleine kernen bevorderen via een meerjarig programma. Ook hiervoor geldt dat aannemelijk is dat de leefbaarheid in kleine kernen is vergroot.

Aanleg snel internet

Als AVP-uitvoeringsdoel is geformuleerd: het beschikbaar stellen van snel internet (breedband) in het buitengebied van de provincie Utrecht voor 2020. Dit is van cruciaal belang om de economische en maatschappelijke kansen van de buitengebieden in de provincie Utrecht te vergroten en te versterken.

De rol van de Gebiedscommissie Utrecht-West en de Gebiedscoöperatie O-gen bij het beschikbaar maken van snel internet in het buitengebied ligt in de voorfase, de zogenoemde pre-competitieve fase. In (bijna) alle 26 gemeenten is een pre-competitieve vraagbundeling uitgevoerd met medefinanciering vanuit de provincie Utrecht conform de Intentieverklaring snel internet. De interessepeiling naar snel internet onder de bewoners in het buitengebied had een zeer positief resultaat. Tevens zijn de gemeenten in deze fase geadviseerd over het minimaliseren van de drempels voor de aanleg van snel internet, zoals het aanpassen van legesverordening en degeneratiekosten. Alleen in Vijfheerenlanden is eind 2019 opnieuw gestart met de vraagbundeling door twee grote marktpartijen, nadat de vraagbundeling vanuit een lokale partij onvoldoende inschrijvingen opleverde.

De volgende fase, de competitieve fase (vraagbundeling), wordt opgepakt door marktpartijen, waarmee de rol van de provincie en gebiedscommissies afgerond is.

De rol van de provincie ligt in dit project met name in het faciliteren van de gemeenten om samen met marktpartijen het buitengebied van de provincie van glasvezel te voorzien. Na deze aanzet is het een zaak van gemeenten en marktpartijen om hier invulling aan te geven. Inmiddels is in veel gebieden het glasvezelnetwerk aangelegd. Het doel is eind 2019 nog niet bereikt.

14.3 Doelbereik: waardering respondenten

Bevorderen leefbaarheid

Dit thema is niet aan de orde geweest in de groepssessies omdat de geselecteerde deelnemers aangaven onvoldoende kennis van het thema te hebben. Ook speelt een rol dat dit thema niet bij een beleidsafdeling is ondergebracht, waardoor niet naar een waardering van het doelbereik vanuit beleidsperspectief kon worden gevraagd.

Aanleg snel internet

Aan de groepssessies doelbereik namen geen deelnemers deel die voldoende kennis hadden van de uitvoering. Uit de interviews met gebiedspartijen komt het beeld dat men zeer positief oordeelt over hetgeen gedaan en bereikt is met betrekking van de voorbereiding en aanleg van snel internet.

14.4 Beleidseffectiviteit AVP-uitvoering

Bevorderen leefbaarheid

Er is veel inzet gepleegd op projectniveau. Het is aannemelijk dat daarmee bijgedragen is aan een vitaal platteland met een gezonde economische en sociale basis en bijbehorende voorzieningen. De beleidseffectiviteit is evenwel niet objectief vast te stellen.

Aanleg snel internet

Gezien de nadere invulling die de uitvoeringsdoelstelling heeft gekregen (AVP-rol beperkt tot pre-competitieve vraagbundeling), is de conclusie dat AVP een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het beoogde beleidseffect (een gezondere en sterkere economische en sociale basis voor een vitaal platteland, inclusief de kleine kernen, waarbij de voorzieningen in overeenstemming zijn met de behoeften van bewoners en gebruikers). Deze bijdrage is niet door AVP alleen gerealiseerd, ook door marktpartijen, maar de door AVP vervulde rol was belangrijk in de voorwaardenscheppende sfeer.

DEEL 2 - STURINGSFILOSOFIE, ORGANISATIE-ASPECTEN VAN DE UITVOERING, EFFICIENTIE EN SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

15 Sturingsfilosofie en vormgeving van de sturing op de uitvoering

Het tweede onderdeel van de evaluatie is gericht op de organisatie - in de meeste brede zin van het woord - van de uitvoering van de AVP. Bij het komen tot een operationele organisatie van het uitvoeringsprogramma zijn tal van ontwerpkeuzen gemaakt. Bij het maken van veel van deze keuzen was de AVP-sturingsfilosofie een leidend motief. De sturingsfilosofie is te zien als een strategische visie op hoe de uitvoeringsresultaten het best tot stand gebracht kunnen worden.

De kern van de AVP-sturingsfilosofie is een integrale, gebiedsgerichte aanpak, gebaseerd op vrijwilligheid en draagvlak in de gebieden. Deze AVP-sturingsfilosofie sluit aan op het gedachtegoed, zoals ontwikkeld door het Rijk in de aanloop naar ILG/AVP om tot een effectieve en efficiënte werkwijze te komen, die ook zou leiden tot een versnelling van de uitvoering (zie verder hoofdstuk 4).

Bij het vormgeven van de organisatie van de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied zijn organisatie-aspecten in hun onderlinge samenhang uitgewerkt. De belangrijkste zijn:

- De geografische gebiedsindeling en de gebiedsorganisaties;
- De bestuurlijke governance (rol- en verantwoordelijkheidsverdeling);
- De organisatie en werkprocessen in en rond AVP;
- De instrumentatie van de uitvoering.

Deze organisatie-aspecten zijn te zien als knoppen waaraan gedraaid kan worden om te komen tot een optimale organisatie van de uitvoering. Uiteindelijk wordt, met de op deze punten gemaakte keuzen, een (organisatorisch) kader geschapen, waarbinnen de samenwerking tussen alle geledingen, betrokken bij de uitvoering, plaatsvindt. In die samenwerking worden de uitvoeringsresultaten geboekt. Naast het organisatorische kader hebben vanzelfsprekend ook de organisatie- en samenwerkingscultuur en persoonlijke factoren invloed op de kwaliteit van de samenwerking en de resultaten.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 16 tot en met 19 wordt ingegaan op de vier genoemde organisatie-aspecten. Na een korte beschrijving van de gemaakte ontwerpkeuzen schetsen we in de hoofdstukken steeds de waardering van respondenten en sessiegroepen en de analyse en het oordeel van de evaluatoren. In hoofdstuk 20 en 21 wordt ingegaan op de samenwerking in de praktijk en de sturingsfilosofie.

Deel 2 wordt in hoofdstuk 22 afgesloten met conclusies en aanbevelingen die volgen uit Deel 1 en Deel 2 van de evaluatie.

16 Gebiedsindeling en gebiedsorganisaties

Het doel van dit hoofdstuk is evaluatie van de gebiedsindeling en de gebiedsorganisaties en hun samenstelling. Er is enige overlap met hoofdstuk 17 Bestuurlijke governance.

16.1 Beknopte beschrijving

Allereerst is als uitgangspunt bij de gebiedsindeling door de provincie gekozen voor het ontwikkelen van een provincie-dekkende gebiedsindeling. Dit was een breuk met de periode daarvoor. In de SGB-periode (SGB = Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid) die vooraf ging aan ILG/AVP was het gebiedsgerichte natuur- en milieubeleid gericht op specifieke gebieden, waarvoor een gebiedsvisie werd opgesteld, waaraan vervolgens een integrale gebiedsontwikkelingsopgave werd ontleend. Tezamen vormden deze SGB-gebieden een betrekkelijk klein deel van het provinciale grondoppervlak. Ook vanuit andere beleidsopgaven werd in de periode voor ILG/AVP gebiedsgericht gewerkt. Een bekend voorbeeld zijn de Reconstructiegebieden.

In de periode voor ILG/AVP bestond hierdoor een lappendeken van meer dan twintig niet-provinciedekkende, elkaar soms overlappende, meer of minder grote gebieden, waarin meer of minder integraal gewerkt werd aan verschillende beleidsopgaven.

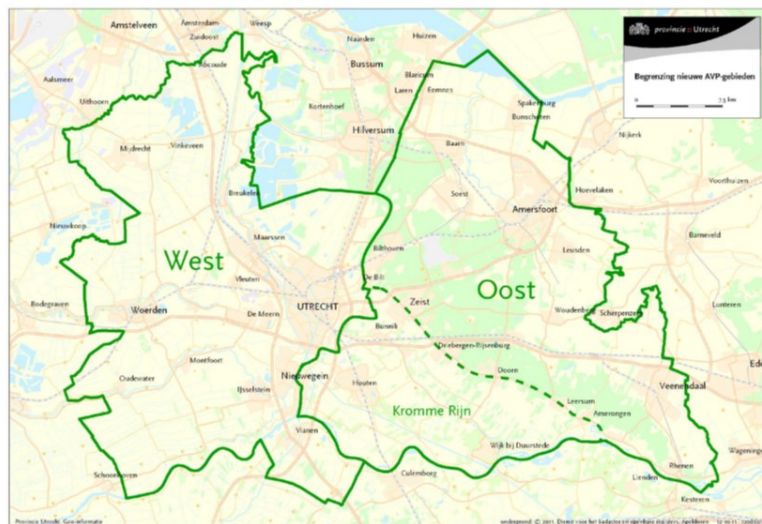
Bij de voorbereiding van ILG/AVP in 2007 werd in eerste instantie gekozen voor een indeling in vijf AVP-gebieden. Leidend bij de indeling in deze nieuwe gebieden waren criteria als landschappelijke samenhang, voldoende omvang voor een integrale aanpak en aansluiting op destijds bestaande (grotere) gebiedscommissies. Besloten werd dat deze AVP-gebieden niet in de plaats kwamen van de bestaande gebieden met hun bestaande gebiedsorganisatie. Uit de documentatie is niet op te maken in hoeverre de toenmalige gebiedsorganisaties na de inwerkingtreding van ILG/AVP nog zijn blijven bestaan.

Uit de documentatie blijkt dat vervolgens bij aanvang van de AVP of vrij snel daarna, gekozen is voor een indeling in zeven gebieden: De Venen, De Utrechtse Waarden, Stad en Land Utrecht, Utrechtse Vecht en Weiden, Utrechtse Heuvelrug, Gelderse Vallei-Eemland en Kromme Rijn. Wij gaan ervan uit dat de indeling in overleg met de gebieden heeft plaatsgevonden. In de beschikbare documentatie zijn de inhoudelijke overwegingen niet terug te vinden.

In 2012 is gekozen voor opschaling van de gebiedsindeling omdat, onder meer in verband met de bezuinigingen, in een deel van de zeven gebieden de provinciale opgave te klein was geworden. Ook was gebleken dat het onderhouden van bestuurlijke contacten en relaties met zeven gebieden tot te veel bestuurlijke drukte leidde. De zeven gebieden zijn omgevormd tot twee nieuwe, grote gebieden (Utrecht-West en Utrecht-Oost) met drie gebiedscommissies: in West de Gebiedscommissie Utrecht-West en in Oost de Gebiedscommissies SVGV (inclusief Utrechtse Heuvelrug) en Kromme Rijnstreek.

Na 2012 is de geografische gebiedsindeling van AVP niet meer actief tegen het licht gehouden en ook niet meer gewijzigd. Wel is duidelijk uit het onderzoek dat er verschillende nieuwe gebiedsorganisaties naast de AVP zijn ontstaan of uit de AVP zijn gehaald waarin gebiedspartijen

samenwerken aan de uitvoering van (ook provinciale) beleidsopgaven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de programma's Nieuwe Hollandse Waterlinie, Heel de Heuvelrug, Park Vliegbasis Soesterberg.



Figuur 3 Begrenzing AVP-gebieden in 2012

In 2014 is de organisatie in Utrecht-Oost hervormd. De Gebiedscommissies SVGV (inclusief Utrechtse Heuvelrug) en Kromme Rijnstreek fuseerden tot de Gebiedsraad O-gen, die de rol van gebiedscommissie in Oost ging vervullen. De gebiedsraad werd bij het opstellen en uitvoeren van het gebiedsprogramma ondersteund door de (nieuwe) Gebiedscoöperatie O-gen, die de rol van programmabureau vervulde. In de Gebiedsraad O-gen waren zowel publieke als private partijen vertegenwoordigd. Een belangrijke reden voor de oprichting van een gebiedscoöperatie was de wens van de gebiedspartijen in Oost om het 'van onderop werken', vanuit de energie en initiatieven in het gebied, beter te organiseren en faciliteren.

Gedurende het grootste deel van de AVP-periode waren in de gebiedscommissies bestuurlijke gebiedspartners van de provincie vertegenwoordigd: burgemeesters en wethouders van gemeenten, waterschapsbestuurders, e.d. Daarnaast hadden vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroeperingen zitting in de gebiedscommissies (LTO, Natuur en Milieu Utrecht, Utrechts Landschap, e.d.). In Utrecht-West is dit niet veranderd. In Utrecht-Oost namen na 2014 ook private partijen deel in de gebiedsraad.

16.2 Waardering respondenten en sessiegroepen

De meeste bestuurlijke respondenten (de huidige vertegenwoordigers van de gebieden) kunnen zich goed vinden in de indeling naar twee gebieden (Oost en West) met gebiedscommissies met daaronder ressorterende stuurgroepen voor gebiedsprojecten. Wel wordt aangegeven dat er binnen Oost en West deelgebieden zijn die minder bediend werden en worden door AVP. Andere bestuurlijke respondenten zijn echter van mening dat de huidige gebieden te groot zijn. Door sommigen wordt ook opgemerkt dat de huidige gebieden vanuit het perspectief van bewoners/initiatiefnemers/ondernemers tamelijk groot zijn.

Enkele respondenten zijn van mening dat de gebiedsorganisaties overbodig zijn en er beter (alleen) gewerkt kan worden met bestuurlijke stuurgroepen voor gebiedsprojecten. In dat geval zou het uitgangspunt van een provincie-dekkende indeling worden verlaten.

Ook wordt de indeling niet voor alle onderwerpen even logisch gevonden: de gebiedsindeling werkt misschien voor de thema's landbouw, bodemdaling en natuur, maar andere thema's kennen weer andere gebiedsindelingen (bijv. de Regionale Energie Strategieën voor energie). Tegelijkertijd wordt door veel respondenten opgemerkt dat elke gebiedsindeling nu eenmaal zijn voor- en nadelen heeft. De meeste respondenten vinden de (exacte) gebiedsindeling niet van doorslaggevend belang.

Relatief veel respondenten uit de provinciale AVP-organisatie betreuren de oprichting van verschillende stuurgroepen/gebiedsorganisaties voor de begeleiding van programma's naast de AVP. Niet alleen omdat daarmee de integrale benadering van provinciale opgaven geleidelijk afkalfde maar ook omdat deze organisaties hun eigen relatie met het gebied gaan organiseren en bijvoorbeeld met eigen gebiedsmakelaars zijn gaan werken in een gebied dat ook AVP-werkgebied is. Dit brengt het risico met zich mee dat gebiedspartijen tegelijkertijd of kort na elkaar door meerdere vertegenwoordigers van 'de provincie' benaderd worden.

Verschillende provinciale respondenten merken op dat na de oprichting van O-gen voor hen onvoldoende helder was welke positie de gebiedsorganisatie in Oost had en welk belang bij O-gen – als uitvoeringspartner van de provincie - voorop stond: het goed uitvoering geven aan provinciale opdrachten of het belang van het gebied. Complicerend vond men ook de deelname van private partijen in de coöperatie.

De samenstelling van de gebiedscommissies is niet periodiek/actief tegen het licht gehouden. Sommige respondenten zijn van mening dat daardoor relevante partijen niet (altijd) vertegenwoordigd waren in de gebiedscommissies of dat landbouw oververtegenwoordigd was, met name in Oost.

16.3 Analyse en oordeel evaluatoren

Het merendeel van de respondenten vindt de huidige gebiedsgrootte en –indeling goed werkbaar en kan zich vinden in de samenstelling van de gebiedscommissies. Wij wijzen er wel op dat wij met name respondenten hebben gesproken die in de gebiedscommissies vertegenwoordigd zijn (of waren). Onbekend is of partijen daarbuiten zich slecht vertegenwoordigd voelen. Wat betreft de samenstelling verdient mogelijk de vertegenwoordiging van de agrarische sector aandacht gezien de veranderde positie van LTO en de opkomst van nieuwe vertegenwoordigers.

Vanuit de huidige gebiedsdeelnemers is er, zoals gezegd, geen dringende reden tot wijziging. Niettemin is er naar ons oordeel mogelijk wel reden om de gebiedsgrootte en –indeling te heroverwegen. De huidige gebieden zijn naar onze mening in verschillende opzichten erg groot te noemen. De beide gebieden beslaan – mutatis mutandis – de halve provincie. De identificatie met de gebieden zal, gezien vanuit de inwoners, de gemeenteraden etc., groter zijn dan met de provincie als geheel, maar de gebieden zijn nog steeds 'ver van het bed'. In hoeverre dit een belangrijk punt is, hangt vooral af van de vraag of en hoe participatie van de burger (etc.) in de

toekomst onder de nieuwe Omgevingswet vorm moet krijgen en wie een rol hebben bij de organisatie daarvan.

Een tweede punt dat aanleiding kan zijn tot heroverweging van de gebiedsgrootte en –indeling is de verwachting dat aantal en omvang van de opgaven in de komende periode – na de krimp in 2012 – weer sterk zal toenemen. We wijzen erop dat een belangrijke reden om het aantal gebieden terug te brengen tot de huidige twee de beleidsmatige en financiële krimp was. De bestuurlijke drukte die met de zeven voormalige gebieden gepaard ging, is evenwel reden om het aantal gebieden ook niet te groot te maken.

In dit verband zijn ook tijdens de Toekomstsessies (zie ook deel 3 van het evaluatieonderzoek) relevante overwegingen ingebracht. De referentie van de deelnemers daarbij was de verwachting dat de provincie de komende jaren met veel, grote opgaven in het landelijk gebied te maken krijgt. De gebiedsschaal waar je dan aan moet denken is relatief klein, in ieder geval kleiner dan die van de gebieden waarin de Regionale Energie Strategieën (RES) worden ontwikkeld. Men denkt aan kleinere, logische gebieden waarbij mensen zich betrokken voelen omdat dat beter werkt als je grote veranderingen wenst. Mensen moeten elkaar kennen, begrijpen en iets gunnen. Voor een gebiedsproces, waarin de realisatie van concrete opgaven centraal staat, is 400 tot 800 hectare ('polderniveau') dan een goed schaalniveau. Voor de, aan de realisatie voorafgaande fasen zoals beleidsuitwerking en het komen tot concrete opgaven op gebiedsniveau, is dat erg klein en daarom niet het enige schaalniveau om mee te werken voor de provincie.

Het 'gat' tussen provinciaal omgevingsbeleid en concrete realisatie in gebiedsprocessen is groot. Het belang van het bestuurlijk organiseren van gebiedsgericht werken op het tussenniveau is enerzijds praktisch te bezien: het is bestuurlijk gezien niet haalbaar en nodig om op polderniveau direct betrokken te zijn. Anderzijds wordt van belang geacht dat een breed samengesteld bestuurlijk gremium van gebiedspartijen kan meedenken en adviseren over de gebiedsgerichte implementatie van veelal nog abstracte provinciale doelstellingen en opgaven en een schakelfunctie tussen provincie en gebied kan vervullen ('ophalen en terugleggen').

Over aantal en indeling van de gebieden op het tussenniveau bestaat geen eenduidig beeld. Zeven gebieden lijkt te veel, twee te weinig. Belangrijk is dat bij de gebiedsindeling wordt aangesloten op de gebiedsidentiteit. Benoemd wordt dat ook aangesloten kan worden bij bestaande verbanden zoals de regio FoodValley.

17 Bestuurlijke governance

Het doel van dit hoofdstuk is de evaluatie van de bestuurlijke governance van de AVP. Governance definiëren wij als de bestuurlijk-juridische organisatie en inrichting van de AVP-programmering en –uitvoering: de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de gebiedsorganisaties. We kijken in dit hoofdstuk niet alleen naar de juridische kant van de governance, maar ook naar hoe deze in de praktijk van het gebiedsgericht (samen)werken werkte.

17.1 Beknopte beschrijving

De rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en bestuurlijke gebiedsorganisaties is die van bestuurlijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtnemer. Inhoudelijk omvatte de opdracht aan de bestuurlijke gebiedsorganisaties (de gebiedscommissies) het verzorgen van de AVP-gebiedsprogrammering en -uitvoering (tot 2019, toen de uitvoeringsrol werd teruggehaald naar de provincie, zie later). De AVP-gebiedsprogramma's werden formeel vastgesteld door Provinciale Staten. In juridische zin was daarom bij het ontwikkelen van de gebiedsprogrammering (het opstellen van de gebiedsprogramma's door de gebieden) sprake van een advies aan Provinciale Staten.

Bij de aanvang van ILG/AVP speelde een belangrijke rol dat de provincie in zijn rol van bestuurlijk opdrachtgever, zaken wilde kunnen doen met 'AVP-platforms': een neutrale term die in het midden liet wat de juridische organisatie was. Deze AVP-platforms moesten over een voldoende ruim mandaat beschikken, bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen dragen, en daarmee ook aanspreekbaar zijn op het nakomen van prestatieafspraken. In de eerste AVP-periode was een deel van de AVP-platforms ingesteld als Adviescommissie art. 82 Provinciewet. De andere platforms hadden organisatievormen met een uiteenlopende bestuurlijk-juridische status.

In 2012 is tegelijk met de hervorming van het aantal gebieden ook de juridische status van de gebiedscommissies geüniformeerd. Gekozen werd om de drie nieuwe gebiedscommissies alle de publiekrechtelijke status van Adviescommissie te verlenen. Als reden wordt aangegeven dat de wens bestond om de samenwerking tussen provincie en gebiedscommissies transparanter te maken, waarbij het hielp om alle gebiedscommissies dezelfde publiekrechtelijke status te geven. Onduidelijk is of er alternatieven bestonden voor de status van Adviescommissie en of deze zijn onderzocht.

De rol van de gebiedscommissies werd vastgelegd in een Instellingsbesluit. Dit besluit bood de ruimte om de gewenste taken van de gebiedscommissies, inclusief de uitvoeringsrol conform de provinciale sturingsfilosofie, te regelen³¹. In de interviews is gebleken dat hierover ook het advies van een provinciale jurist is ingewonnen.

³¹ Kaderdocument 2012-2015, p. 34.

Onder de gebiedscommissies hingen stuurgroepen die de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de integrale gebiedsprojecten droegen. Elk van de gebiedscommissies werd ambtelijk ondersteund door een programmabureau, zoals ook daarvoor het geval was.

Verder werd in 2012, naar aanleiding van de landelijke en provinciale Mid-Term Review (2010) en afspraken in het Coalitieakkoord, gekozen voor aanpassingen in de werkwijze van de AVP om betere sturingsmogelijkheden te krijgen. Dit betrof onder meer heldere afspraken tussen provincie en gebiedscommissies over rol- en taakverdeling 'waar partijen elkaar ook op aanspreken'. Blijkbaar waren de eerder gemaakte en vastgelegde afspraken toch onvoldoende helder of werden ze niet goed nageleefd.

Rechtmatigheidsdiscussie en herijking governance

In 2017 beoordelen de concerncontroller en een provinciale jurist aspecten van de AVP-governance als onrechtmatig. Er volgen diverse juridische onderzoeken³². Dit resulteert in 2018 in een herijking en optimalisatie van de governance binnen AVP met, zo wordt althans gesteld in de brief aan Provinciale Staten (13 december 2018): behoud van de sturingsfilosofie.

Er worden drie juridische knelpunten benoemd: de governance en, in relatie daarmee, het om niet beschikbaar stellen van provinciaal personeel en de wijze van financiering van de twee gebiedscommissies.

Het hoofdpunt in verband met deze evaluatie is, dat de uitvoerende rol van de gebiedscommissies op gespannen voet zou staan met de rol als adviescommissie conform art. 82 Provinciewet. De uitvoeringsrol is volgens de advocatenkantoren geen onderdeel van de wettelijke taak van een Adviescommissie. Tevens werd gesignaleerd dat de uitvoerende taken van de Gebiedscommissies ook door een marktpartij kunnen worden uitgevoerd. Deze partijen wordt hiertoe geen kans geboden wanneer de provincie voor de uitvoering met exclusieve partners, de gebiedscommissies, samenwerkt en hun uitvoeringsrol financieel ondersteunt middels subsidies. Het risico bestond dat dit als staatssteun geïnterpreteerd kon worden.

De advocatenkantoren gaven het advies om de (wettelijke) adviserende en uitvoerende taken van de gebiedscommissies te ontvlechten. Provinciale Staten besloten vervolgens (onder meer) tot het terughalen van de opdrachtgeversrol voor de uitvoering naar de provincie. Daarmee zijn de adviesrol (die de gebiedscommissies op grond van de instelling als Adviescommissie kunnen blijven vervullen) en de uitvoeringsrol gescheiden. De gebiedscommissies is in dit proces gevraagd te kiezen voor een adviesrol (beperkt tot advies over de gebiedsprogrammering) of een uitvoeringsrol. Bij een keuze voor een uitvoeringsrol zou de instelling als Adviescommissie en de rol bij de gebiedsprogrammering komen te vervallen.

De gebiedscommissie in West kiest voor een adviesrol. De gebiedscoöperatie in Oost (O-gen) voor een uitvoeringsrol. O-gen verliest daarmee zijn exclusieve positie binnen de AVP en wordt een marktpartij zoals andere. Tevens verliest O-gen de provinciale medewerkers die om niet ter beschikking waren gesteld en de exploitatie- en proceskostenvergoeding. Provinciale Staten

³² Met overigens deels uiteenlopende interpretaties en aanbevelingen.

besluiten te zorgen voor een overbruggingsperiode en 'een zachte landing' door middel van een transitievergoeding. Voorjaar 2020 kondigt O-gen aan de werkorganisatie op te heffen.

17.2 Waardering respondenten en sessiegroepen

Periode tot 2019

De waardering voor de governance tot 2019 loopt sterk uiteen tussen met name de provinciale beleidsafdelingen aan de ene kant en de provinciale AVP-organisatie en de gebieden aan de andere kant. Respondenten van gebiedspartijen zijn over het algemeen van mening dat de bestuurlijke rol- en taakverdeling in de praktijk prima werkte. In de gebiedscommissies kon het door uiteenlopende visies en belangen soms flink knallen, maar uiteindelijk kwam men er altijd uit en ontstonden in dit proces breed gedragen besluiten, die door alle deelnemers verdedigd werden richting de eigen achterban.

Ook oordeelt men dat het onderbrengen van programmering en uitvoering in één hand erg belangrijk was voor de successen die AVP heeft geboekt. In de programmeringsfase worden vele contacten gelegd, gesprekken gevoerd en wordt vertrouwen gekweekt. Ook wordt veelvuldig door de respondenten van gebiedspartijen benoemd dat de governance in de praktijk goed werkte door de korte lijnen met de gedeputeerde en de gebiedsmanagers (in de eerste periode waren gebiedsmanagers werkzaam, later is dit gewijzigd). Ook de opstelling van de gedeputeerde wordt door de gebieden frequent benoemd als heel positief: duidelijkheid over de opdracht, aanwezig zijn als het moest, maar verder veel ruimte latend.

De provinciale beleidsafdelingen, met name de afdelingen Natuur en Recreatie, zijn kritisch over deze periode. Men voelde zich buiten spel staan, had het gevoel niet meer over het eigen geld te gaan en geen greep meer te hebben op de realisatie van de eigen doelstellingen. Dit ongenoegen werd gaandeweg versterkt, onder meer doordat uit monitoringrapportages bleek of leek te blijken dat de realisatie van doelstellingen achterbleef of niet aan de kwaliteitseisen voldeed. De beleidsafdelingen geven aan vele voorbeelden te hebben van projecten waarin de gang van zaken, de voortgang en de resultaten het vertrouwen niet versterkten.

O-gen werkte niet alleen voor de provincie, maar ook voor anderen, zoals gemeenten. Dat was wel wennen voor de provinciale AVP-organisatie, bijvoorbeeld rond het bezoekerscentrum Grebbelinie. Het was voor de provincie niet meer duidelijk wie nu wie aanstuurde: de stuurgroep – O-gen of de provincie – O-gen? Dat past slecht/niet in een goede Opdrachtgever-Opdrachtnemer (OG-ON) relatie volgens provinciale respondenten.

Een grote verandering in de beleving van de samenwerking door de gebieden trad op met de komst van een nieuwe gedeputeerde en een nieuwe AVP-programmamanager. Dit viel in belangrijke mate samen met de start van de rechtmatigheidsdiscussie (zie hieronder). Respondenten in de gebieden maken in dit verband melding van een veranderde houding en opstelling van de provincie: van een samenwerkende overheid naar een meer afstandelijke, zakelijke overheid. Eerst gedroeg de provincie zich als een van de partijen. Later is ze zich er buiten en er boven gaan plaatsen. 'Is er nog wel een AVP?' werd soms gevraagd...

Naar de toekomst toe vragen sommige respondenten zich af hoe geïnstitutionaliseerde ('vergaderende') gebiedscommissies zich verhouden tot de dynamiek van de huidige samenleving

waarin social media een grote rol spelen, ook bij het organiseren van participatie en gelegenheidsverbanden.

Rechtmatigheidsdiscussie en herijking governance

De meningen over de inhoudelijke aspecten van de rechtmatigheidsdiscussie lopen sterk uiteen. Volgens verschillende respondenten was ‘adviescommissie’ de enige juridische mogelijkheid die de Provinciewet bood, bestond er in 2012 bij de eigen juristen geen bezwaar tegen een uitvoeringsrol voor de adviescommissies en maakten de uiteenlopende juridische interpretaties duidelijk dat er verschillende zienswijzen mogelijk waren en handelingsalternatieven bestonden. Volgens deze respondenten is er sprake van ‘*vermeende* onrechtmatigheid’. Andere respondenten beoordelen de AVP-organisatie in 2017 (en daarvoor) als ‘evident onrechtmatig’. Sommigen spreken in dit verband van voortschrijdend inzicht. Veel respondenten noemen ook casussen van buiten de AVP (niet goedkeuren provinciale jaarrekening, de Uithoflijn), die zorgden voor een grotere alertheid voor onrechtmatigheid bij de provinciale organisatie. Een enkele respondent benoemt dat al bij de start van ILG/AVP geweest is op mogelijke juridische knelpunten in de toenmalige organisatie en werkwijze.

Over de wijze waarop provinciaal bestuur, management en (toenmalig) AVP-programma-management met de situatie omgegaan zijn, bestaat bij veel respondenten die wij gesproken hebben tot aan vandaag groot ongenoegen. Er was volgens velen sprake van onvoldoende bestuurlijke regie op de ontstane situatie. Er ontstonden twee ‘kampen’. Veel AVP-medewerkers hadden het gevoel plotseling niet meer gehoord te worden (“het besluit was al genomen”) en ook in de hoek gezet te worden (“waar zijn jullie bij AVP eigenlijk mee bezig?”). Partijen van beide kanten geven aan beschadigd te zijn door de gang van zaken, maar het is onmiskenbaar dat de pijn aan de kant van degenen die ‘de strijd verloren hebben’ veel groter is dan de pijn aan de kant van degenen voor wie dat niet geldt. Er zijn overigens óók verschillende respondenten die aangeven heel tevreden te zijn met de uitkomst van de discussie, ongeacht de gang van zaken.

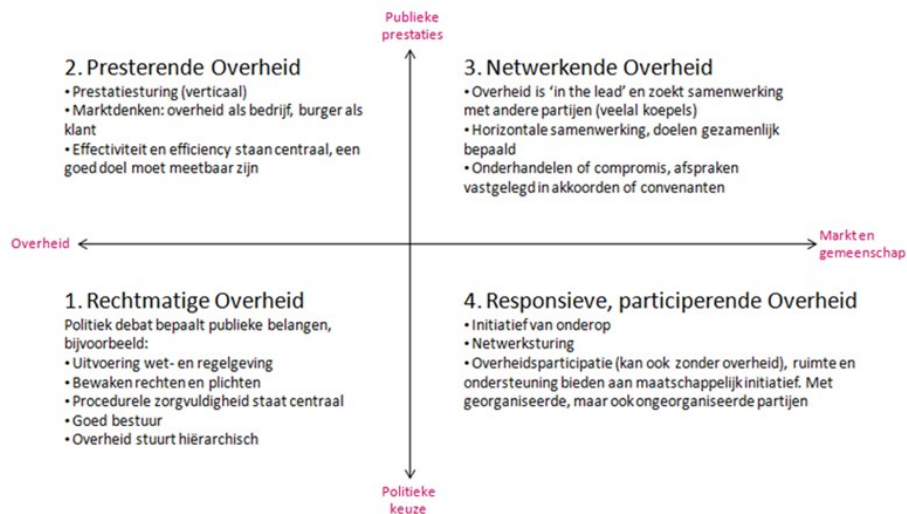
Over het effect van de besluitvorming op de samenwerking tussen provincie en gebieden en op de effectiviteit van gebiedsgericht werken in de toekomst, bestaan bij veel respondenten grote zorgen. De kern van de zorgen van deze respondenten betreft het uit elkaar halen van de verantwoordelijkheid voor de programmering en de uitvoering. Het scheiden van programmering en uitvoering wordt onhandig en niet effectief gevonden. Het leidt tot de situatie dat eerst de gebiedscommissie en –organisatie met partijen in de streek projectplannen ontwikkelt en opneemt in het gebiedsprogramma, maar daarna noodgedwongen de uitvoering terug moet leggen bij de provincie. De investering in goede relaties met en vertrouwen bij gebiedspartijen gaan grotendeels verloren als de provincie, die op grotere afstand staat, vervolgens het stokje overneemt. Ook wordt vanuit de gebieden vaak opgemerkt dat de vaart eruit is en processen (onder andere subsidietoekenning) stagneren. Ten slotte wordt opgemerkt dat het invulling geven aan de nieuwe rol van de gebiedscommissie (in West) een zoektocht is.

Omgekeerd geven beleidsafdelingen aan weinig verschil te merken met het verleden en te zien dat de uitvoering in de nieuwe situatie gewoon doorgang vindt. Voor dit opvallende verschil van inzicht tussen gebiedsorganisaties en beleidsafdelingen hebben wij geen afdoende verklaring kunnen vinden. Mogelijk houdt dit verband met de afstand die beleidsafdelingen ervaren tot de AVP-uitvoering.

17.3 Analyse en oordeel evaluatoren

In onze analyse en duiding van de governance van de AVP maken we gebruik gemaakt van het bekende model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Dit model geeft een goed beeld van de verschillende rollen waar de (provinciale) overheid op aangesproken kan worden of gebruik van kan maken bij de vervulling van zijn taken. In het NSOB-model worden vier overheidsrollen onderscheiden:

- De rechtmatige overheid: de provincie moet er op toezien dat burgers en bedrijven gelijk behandeld (kunnen) worden, dat er rechtmatig wordt gehandeld, dat er geen ongeoorloofde belangenverstrengeling plaatsvindt, enzovoort.
- De presterende overheid: de provincie heeft ambities en doelen en wenst deze te realiseren op een effectieve en efficiënte wijze.
- De samenwerkende (in onderstaande afbeelding 'netwerkende') overheid: bij het realiseren van doelen werkt de provincie samen met tal van partners, die ook eigen doelen en belangen hebben en deze inbrengen in de samenwerking.
- De responsieve overheid: vanuit deze rol staat de provincie open voor ideeën en initiatieven vanuit de samenleving en kijkt of er raakvlakken zijn met eigen doelen en belangen, zodat het nuttig kan zijn de initiatieven te ondersteunen.



Figuur 4 NSOB-model met vier overheidsrollen

Bezien vanuit deze vier overheidsrollen is de bestuurlijke organisatie zoals die lange tijd kenmerkend was voor de AVP (met een adviesrol en uitvoeringsrol voor de gebiedscommissies), te zien als een manier voor de provincie om - binnen de beleidscyclus - de rol van presterende overheid te integreren met de rol van samenwerkende overheid en daar een bestuurlijke vorm voor te vinden. In dit opzicht is de werkwijze en taakverdeling, zoals die lange tijd gold, te zien als een interessant experiment en casus om van te leren. In de kern is het experiment naar ons oordeel redelijk goed geslaagd te noemen, zij het met enkele zeer belangrijke kanttekeningen.

De eerste kanttekening en weeffout is naar ons oordeel dat de provinciale beleidsafdelingen onvoldoende meegenomen en betrokken zijn bij de destijds in 2007 nieuwe werkwijze. Een belangrijk onderdeel van de provinciale organisatie kan niet 'ongestraft' lange tijd buitenspel staan (of dat gevoel hebben). Hetzelfde geldt voor het provinciaal management. In de interviews kwam naar voren dat het management nauwelijks een rol had of kreeg in de destijds nieuwe werkwijze. Het management stond veelal 'op afstand'.

De tweede kanttekening en weeffout is ons inziens dat het ontwikkelde systeem te zeer persoonsafhankelijk was (onvoldoende geborgd in de organisatie) en daardoor kwetsbaar is gebleken voor personele wisselingen.

Beide weeffouten duiden er ons inziens op dat er binnen de provinciale organisatie en cultuur geen evenwichtige balans bestaat tussen alle geledingen (bestuur, management, beleid, uitvoering), waarin ieders rol gevraagd en gerespecteerd wordt. Er lijkt regelmatig sprake te zijn van wisselende coalities en machtsverhoudingen, die erin resulteren dat sommige geledingen de boventoon kunnen voeren tot de balans omslaat.

Een belangrijk punt is dat, ook als de rol van rechtmatige overheid op enig moment niet de meest dominante is, er toch voldoende serieuze aandacht aan geschonken moet worden. Rechtmatigheid is een noodzakelijke basisvoorwaarde voor overheidshandelen. Ook op dit punt lijkt sprake van een disbalans: in de eerste jaren werd er wel gewaarschuwd voor mogelijke onrechtmatigheidsrisico's in de organisatie, maar werd daar geen gevolg aan gegeven. In de laatste jaren werd de rechtmatigheid in korte tijd belangrijk en urgent, en zijn in de ogen van de gebiedscommissies te snel en te weinig in overleg grote veranderingen doorgevoerd in de governance. Een veel gebruikte uitdrukking door respondenten vanuit de gebieden is: "Het kind is met het badwater weggegooid!"

Een ander governance-probleem is ontstaan door het besluit om advies en uitvoering te scheiden. Niet alleen komt de vraag op 'waar advies eindigt en uitvoering begint', ook is het de vraag of het weghalen van de uitvoering uit de gebieden geen belangrijke nadelen heeft. Het antwoord op de eerste vraag is naar ons oordeel onmogelijk eenduidig te geven. Daarvoor zijn de begrippen te abstract en kunnen zij in allerlei contexten verschillend worden toegepast naar gelang het doel van de toepassing. Over de tweede vraag verschillen de meningen in hoge mate tussen de beleidsafdelingen en de gebiedsorganisaties. Zoals gezegd ontbreekt een verklaring hiervoor.

Belangrijker is ons inziens de notie dat met het stellen van de vraag ('waar eindigt advies en begint uitvoering'), impliciet geprobeerd wordt een in de kern materiële, productieve rol van gebiedsorganisaties, die goed past bij (samen)werkende én presterende bestuurlijke organen, in een juridische mal (Provinciewet) te persen, die daarop niet is toegerust. De framing 'advies en uitvoering' waartoe de status van Adviescommissie conform de Provinciewet dwingt, sluit niet aan op wat de essentie is van de overige overheidsrollen. Hieruit komt ook naar voren dat bij het in de praktijk gelijktijdig vervullen van meerdere rollen sterk uiteenlopende perspectieven en eisen verzoend moeten worden, wat erg lastig kan zijn.

Wij zijn van mening dat de provincie eigenlijk steevast over de hele AVP-periode vanuit een te beperkte blik en smalle vraagstelling omgaat met de governance-vragen die ontstaan wanneer men

meerdere NSOB-rollen wil combineren. Of anders gesteld: er was geen afgewogen mix van de vier NSOB-rollen, aansluitend op de inhoudelijke opgaven en de gekozen sturingsfilosofie.

Casus 'Rechtmatigheidsdiscussie'

Aangezien wij geen jurist zijn, kunnen wij niet op basis van eigen deskundigheid oordelen over de sinds 2007 genomen besluiten met betrekking tot de bestuurlijk-juridische inrichting van de AVP. Dat is ook geen onderdeel van de evaluatieopdracht. We hebben ook niet de beschikking over voldoende documenten om een compleet en finaal oordeel over de procesgang te geven. Wij geven hieronder onze reflectie op basis van de bronnen waarvan wij wel kennis hebben genomen en de gesprekken die zijn gevoerd.

Allereerst constateren wij dat de provincie zelf tijdens de gehele AVP-periode aan het roer stond bij beslissingen over de bestuurlijke governance van AVP. De provincie voerde de regie. Uit het procesverloop over de gehele AVP-periode maken wij op dat daarbij met enige regelmaat sprake was van veranderende tot zelfs sterk wijzigende ('voortschrijdende') inzichten over de juridische kant van de governance.

Twijfels over de juridische houdbaarheid van de AVP-governance bestonden bij sommigen binnen de provincie al bij aanvang. De inhoud daarvan kennen wij niet. Mogelijk zijn deze echter onvoldoende serieus bezien en zijn zij terzijde geschoven vanwege de politiek-bestuurlijke wens om het gebiedsgericht samenwerken vorm te gaan geven.

Over de periode daarna wordt voor ons uit de programmadocumentatie onvoldoende duidelijk waarom de gebiedscommissies eenzelfde status moesten krijgen en waarom dit een publiekrechtelijke status moest zijn. De argumentatie hiervoor in de beschikbare stukken is uitermate summier. Onduidelijk is ook of alternatieven zijn onderzocht (bestuurscommissie wet ILG, Partnerinstelling, Dienst van Algemeen Economisch Belang, andere?). De indruk bestaat van niet.

Er voor het moment van uitgaande dat er doorslaggevende redenen waren om te kiezen voor een publiekrechtelijke status, accepteren wij dat er op dat moment wellicht weinig juridische alternatieven waren voor de status van Adviescommissie. Echter, en hoewel de Provinciewet weinig concreets voorschrijft, het moet wel duidelijk zijn geweest dat een tamelijk rekkelijke interpretatie van de Provinciewet nodig was om ook de uitvoeringsrol van de Gebiedscommissies onder Adviescommissie art. 82 Provinciewet te laten vallen. Hoewel in 2012 ook de provinciale jurist oordeelde dat de Provinciewet voldoende ruimte bood voor een uitvoeringsrol, met een rekkelijke interpretatie neemt men een risico. De provincie had dit destijds kunnen signaleren en had kunnen proberen om door wetwijziging of –aanvulling een betere juridische grondslag te verkrijgen voor de rollen die de gebiedscommissies in materiële zin vervulden (of op zoek te gaan naar alternatieven voor Adviescommissie). In onze ogen was, zoals de sturingsfilosofie is bedoeld, de vraag van de provincie aan de gebiedscommissies namelijk nooit een vraag om 'advies'. De gebiedscommissies is steeds gevraagd om, denkend vanuit de beleidscyclus, belangrijke taken op zich te nemen door gebiedsinitiatieven te initiëren en te bevorderen, projectplannen te laten ontwikkelen en gebiedsprogramma's tot stand te brengen en uit te voeren. Dit is in de kern vooral een productieve, presterende rol en geen adviserende. Het gegeven dat uiteindelijk Provinciale Staten bevoegd zijn om formeel goedkeuring te geven aan gebiedsprogramma's die haar in de

vorm van een advies bereiken en dat de provincie de uitvoering grotendeels financierde, doet daar niets aan af.

De rollen van de gebiedscommissies conform de sturingsfilosofie van gebiedsgericht (samen)werken wringen naar ons oordeel met de rechtmatigheidsvereisten van de Provinciewet doordat deze wet vooral de rol van de provincie in de democratische rechtsstaat regelt. De wet is niet toegesneden op de andere overheidsrollen, zoals benoemd in het NSOB-model, terwijl binnen de AVP-sturingsfilosofie de provincie alle vier rollen vervult. De keuze om de gebiedscommissies in te stellen als Adviescommissie lijkt aan de basis te liggen van de problemen die op dit vlak later tot uiting kwamen. Wij kunnen, nogmaals, uit de documentatie niet opmaken dat in 2018 deze fundamentele keuze is heroverwogen en alternatieven zijn onderzocht om de sturingsfilosofie te kunnen behouden. De door de provincie zelf – bij gebrek aan beter - toegekende status van Adviescommissie lijkt sterker leidend te zijn geweest bij de besluitvorming over de (productieve) rollen van de gebiedsorganisaties dan de wens om de sturingsfilosofie te behouden. De gebiedscommissies trekken hieruit de conclusie dat de bestuurlijke wil om gebiedsgericht samen te werken in de uitvoering niet langer meer bestond. De provincie ging de eigen sturingsfilosofie anders interpreteren en de zelf ingestelde governance aanpassen op basis van voortschrijdend inzicht. Dit leidde tot verstoring van de verhoudingen tussen provincie en gebiedspartijen en heeft nog steeds invloed op de samenwerking en het wederzijds vertrouwen.

Belangrijk om hierbij op te merken is wel dat voor de provincie het perspectief van waaruit de bestaande samenwerking met de Gebiedscommissies gezien werd, tijdens de AVP-periode gaandeweg veranderde door de opkomst van het rechtsgebied staatssteun, de komst van de Wet markt en overheid en de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied. In 2017 speelden onderwerpen als mededinging en staatssteunrisico's een veel zwaarder rol dan in 2007. Gezien de veranderde context is begrijpelijk dat deze onderwerpen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de AVP-governance een meer expliciete rol gingen spelen en een groter belang kregen. Dit werd in de Provincie Utrecht versterkt door de bestuurlijke noodzaak om, na twee Rekenkameronderzoeken, ook andere bestaande verhoudingen nader te bezien.

Overall bezien is ons oordeel op basis van onze interpretatie van de documentatie en gevoerde gesprekken dat de provincie er niet in geslaagd is evenwichtig om te gaan met deze materie. In de eerste periode werd naar onze mening te gemakkelijk omgegaan met het belang van rechtmatigheid. In de laatste periode heeft naar onze mening de rechtmatigheidsinvalshoek (vanuit een smalle insteek) te veel gedomineerd.

Als laatste punt merken wij op dat de rechtmatigheidsdiscussie en de wijze waarop deze is gevoerd zijn sporen heeft achtergelaten in de onderlinge verhoudingen tussen de gebiedscommissies en gebiedspartners enerzijds en de provincie anderzijds. Aan de kant van de gebiedspartijen is het vertrouwen in de intentie van de provincie om samen te werken afgenomen. Aan de kant van de provincie bespeuren wij ongeduld en irritatie dat de discussie en gang van zaken alsmaar benoemd blijven worden. Men interpreteert dit veelal als onwil om het genomen provinciale besluit te accepteren. We kunnen constateren dat er over en weer nog niet een zodanig gesprek is gevoerd dat dit heeft geleid tot herstel van vertrouwen en goede verhoudingen.

18 Organisatie en werkprocessen in en rond AVP

Het doel van dit hoofdstuk is de evaluatie van organisatie-aspecten van de AVP.

18.1 Beknopte beschrijving

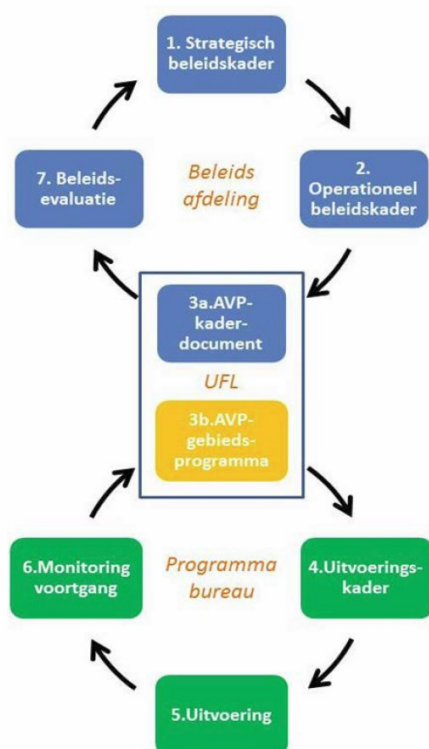
Uitvoering is een vak dat eigen professionele vaardigheden vereist. In de gevoerde gesprekken werd benoemd dat de oprichting van een apart, op uitvoering gericht onderdeel binnen de provincie een belangrijke verandering was binnen een voorheen vooral beleidsgerichte organisatie. Het nieuwe organisatieonderdeel werd in belangrijke mate bemenst met medewerkers die voorheen bij beleidsafdelingen hadden gewerkt en dus een nieuw vak moesten leren.

Organisatorische scheidingen en schotten

De organisatie van het AVP-programma is ingebed in de wijze waarop de ambtelijke organisatie in bredere zin georganiseerd is. Een hoofdpunt in de organisatie van de Provincie Utrecht is de organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering (voorheen de afdelingen FLO en UFL. FLO = Fysieke Leefomgeving; UFL = Uitvoering Fysieke Leefomgeving). Daardoor ontstaat een eerste organisatorisch 'schot' in de keten van beleid naar uitvoering. Voorts werd de (ondersteuning bij) de AVP-gebiedsprogrammering en –uitvoering organisatorisch ondergebracht bij de programmabureaus die de Gebiedscommissies ondersteunen. Daarmee ontstaat een tweede organisatorisch 'schot'³³.

In onderstaande figuur is de Big-8 door de provincie toegepast op de AVP. Dit is de situatie zoals die lange tijd gold voor AVP. Hierin zijn de drie geledingen (beleid, provinciale AVP-organisatie en gebiedsorganisatie) gekoppeld aan hun rollen in de beleidscyclus. Voor het goed functioneren van de cyclus is het van belang dat de schakels goed op elkaar aansluiten en aangesloten blijven. Dit vereist dat er 'over de organisatorische schotten heen' goede verbindingen bestaan. In de praktijk vereist dat dat ieder zijn rol professioneel vervult én er goede interactie en samenwerking bestaat. De figuur geeft de ideale situatie weer, waarin de provinciale AVP-afdeling (destijds UFL) als schakelpunt fungeert tussen de beleidsafdelingen en de programmabureaus in de gebieden en de AVP-keten – de beleidscyclus - gesloten is.

³³ Eén aspect hiervan is de fysieke afstand tussen organisaties: het programmabureau Utrecht-West was gehuisvest in het provinciehuis. Het programmabureau Utrecht-Oost in het gebied.



Figuur 5 De Big-8 (beleidscyclus) toegepast op de AVP

Belangrijk om op te merken is dat er in de bovenste helft van de Big-8 figuur geen sprake is van (strategische en operationele) beleidsdoelen voor de uitvoering, maar van beleidskaders. De uitvoering door AVP kreeg derhalve geen integrale, gebiedsgerichte beleidsopdrachten mee, maar (sectorale) beleidskaders. In veel gevallen waren deze beleidskaders in de praktijk niet operationeel geformuleerd (zie Deel 1). Dit betekent dat aan de uitvoering overgelaten werd om projecten te ontwikkelen en uit te voeren waarin zowel een concretiseringslag als een gebiedsgerichte integratieslag gemaakt werd.

Rollen en werkprocessen

Uit de documentatie is op te maken dat er door het AVP-programmamangement vanaf het begin veel aandacht is besteed aan organisatie-aspecten. Er is gedurende de programmaperiode veel energie gestopt in het uitwerken van rollen en verantwoordelijkheden, functiebeschrijvingen en procesbeschrijving in handboeken, handleidingen, organisatieleidraden en dergelijke. Het doel was om daarmee houvast, uitleg en instructie te geven aan de medewerkers, die de sturingsfilosofie in de praktijk tot uitvoering moesten brengen.

Bij de aanvang van AVP in 2007 zijn omvangrijke organisatiehandboeken opgesteld. Uit de interviews komt naar voren dat de handboeken niet met groot enthousiasme ontvangen werden en de omvang ontmoedigend werkte. Ook komt het beeld naar voren dat relatief veel medewerkers de richtlijnen complex vonden, niet altijd begrepen of konden toepassen of ze bewust naast zich neer legden.

In de documentatie komt periodiek terug dat het schortte aan heldere rollen en verantwoordelijkheden en vooral het nakomen van de afspraken daarover. Een aspect hiervan is rolzuiverheid en rolvastheid, niet alleen bij AVP, maar ook bij beleidsafdelingen ('op de stoel van de uitvoering gaan zitten') en programmabureaus. Dit wordt deels geweten aan persoonlijke werkopvattingen van medewerkers, maar ook aan de organisatiecultuur en het uitblijven van een 'goed gesprek' of sancties bij niet-naleving. Een aspect dat in dit verband ook genoemd wordt is de, in verhouding tot de energie die in organisatierichtlijnen is gestoken, relatief beperkte aandacht voor de implementatie (incl. opleiding en training in professionele vaardigheden).

Ook na 2007 is met enige regelmaat opnieuw geïnvesteerd in het ontwikkelen en beschikbaar maken van organisatiehandboeken en –hulpmiddelen. Er bestond behoefte aan meer gelijkvormigheid in de uitvoering als onderdeel van professionele uitvoering en ook aan een grotere beheersbaarheid van de uitvoering. In 2012 is het Handboek AVP ontwikkeld en op intranet beschikbaar gesteld. Een ander voorbeeld is het Procesdocument AVP-2016-2019, dat een uitwerking geeft aan de werkprocessen behorend bij de ketenstappen in voorgaande figuur (Big-8). Per ketenstap zijn werkafspraken benoemd voor beleid en uitvoering. Dit procesdocument kan bijdragen aan het functioneren van de Big-8 en de goede samenwerking tussen de drie geledingen, maar lijkt niet daadwerkelijk geïmplementeerd te zijn.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat op dit punt lange tijd weinig voortgang is geboekt. Volgens veel respondenten, zowel vanuit de beleidsafdelingen als de provinciale AVP-organisatie, is de laatste jaren echter sprake van een aanzienlijke verbetering, met name in het professioneel omgaan met de OG-ON relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer) en het projectmatig werken (verstrekken van heldere projectopdrachten en dergelijke). Een belangrijke aanleiding hiervoor lijkt te zijn geweest dat de urgentie op dit punt sterk toenam nadat geconstateerd werd dat de realisatie van cruciale Natura 2000-gebieden ('harde' provinciale opgave) achterbleef. De AVP is daarna onder meer duidelijker onderscheid gaan maken in de organisatie en aansturing van harde en zachte opgaven (Organisatieleidraad Agenda Vitaal Platteland, 2019).

18.2 Waardering respondenten en sessiegroepen

De opdracht aan AVP was (programmering van) de uitvoering. In veel gesprekken is aan de orde gekomen dat de AVP daarbij meestal niet kon werken met operationele sectorale beleidsdoelen (met uitzondering van natuur) en ook niet met integrale, gebiedsgerichte beleidsopdrachten. De AVP kreeg sectorale, meer of minder abstracte beleidskaders mee voor de programmering en uitvoering van projecten. Bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma 2012-2015 is het management van de beleidsafdelingen verzocht om het sectorale beleid te concretiseren en integraal gebiedsgericht te formuleren om tot een duidelijker beleidsopdracht aan AVP te komen. Volgens respondenten is hierin veel tijd en energie gestopt, maar is de vraag uiteindelijk teruggelegd bij het AVP-programmamangement, omdat de beleidsafdelingen er niet in slaagden de provinciale beleidsopgaven integraal en gebiedsgericht te formuleren.

Veel respondenten geven aan dat de scheiding tussen provinciaal beleid en uitvoering door AVP (provinciale organisatie en gebiedsorganisaties) in de praktijk niet goed werkte. Het leidde frequent tot hoog oplopende discussies tussen beleid en AVP die veel tijd en energie hebben gekost. Ook ontstonden hierdoor wij-zij gevoelens. De samenwerking en het wederzijdse vertrouwen tussen

beleid en uitvoering waren vaak niet goed. Oplossingen werden gezocht in het bedenken van monitoring- en rapportagesystemen op het operationele niveau van de uitvoering, waar heel veel energie in is gaan zitten, maar die eigenlijk nooit compleet en up-to-date raakten en te veel op details waren gefocust. Dit werkte niet en voedde het wantrouwen eerder dan dat het vertrouwen bracht. Diverse respondenten geven aan dat de betrokken geledingen het meer moeten zoeken in gesprekken en dialoog over doelbereik op strategisch en tactisch niveau en in goed luisteren naar elkaar. Directe communicatie tussen beleid en uitvoering is noodzakelijk voor goed begrip van elkaars situatie, voorkomt verrassingen en vergroot het vertrouwen.

In veel gesprekken met provinciale medewerkers komt aan de orde dat de AVP-organisatie en werkprocessen erg complex gevonden werden. Waarin de complexiteit zat is ons niet exact bekend. Beschrijvingen en handleidingen voor procesvoering, rollen, taken en verantwoordelijkheden werden ook vaak niet door iedereen als relevant gezien, goed begrepen of beleefd als goed aansluitend op eigen rolopvatting en competenties. Medewerkers namen soms ook openlijk afstand van regels en afspraken over rollen of het beleid.

Er is diverse malen inzet gepleegd op sturing van werkprocessen d.m.v. structuur bieden (op papier). Dit heeft niet het gewenste effect gehad. Afspraken werden te vaak niet nageleefd. De doorwerking van wat er op papier staat naar de uitvoeringspraktijk is beperkt gebleven. De inzet op implementatie van de regels door het AVP-programma bleef achter bij wat er voor nodig was om de regels in praktijk te brengen en er werd ook niet voldoende op gestuurd. Veel respondenten zijn van mening dat het niet nakomen van afspraken in de toekomst niet meer moet worden toegestaan. Respondenten vanuit de gebiedsorganisaties voegen hieraan toe dat de provincie op papier best goede dingen bedacht en ook aangaf sturing belangrijk te vinden, maar dit te weinig in daden heeft omgezet en zichzelf er niet altijd aan heeft gehouden.

Veel provinciale respondenten merken op dat zij de laatste jaren grote verbeteringen zien in de professionele roluitoefening door provinciale medewerkers met betrekking tot de uitvoering: helder opdrachtgeverschap, sturen op resultaten, e.d..

Eén respondent (vanuit de gebiedscommissies) formuleert de wijze waarop de veranderingen aan provinciezijde door de buitenwereld beleefd worden op een manier die naar onze inschatting breed zo ervaren wordt in de gebieden³⁴: *“grote onmacht om het systeem van de provinciale organisatie werkbaar en functioneel te verbinden met betrokkenheid van de buitenwereld. Onmacht van een overheid die zegt participierend te willen zijn maar dat niet voor elkaar krijgt door interne systeemdynamiek. Die onmacht valt te begrijpen maar dan zou openheid, het delen van ervaren problemen en de intentie om samen te werken aan oplossingen op zijn plaats zijn. De worsteling werd echter intern gehouden en de gebieden werden geconfronteerd met uitkomsten, oplossingen met het kind-badwater effect. Wil de provincie het contact met de buitenwereld modelleren naar het organisatieplaatje van de provincie of zoekt de provinciale organisatie een manier van handelen en werken die aansluit bij de werkelijkheid van de buitenwereld?”*

³⁴ We maken in dit specifieke geval een uitzondering op de regel dat wij in evaluaties geen individuele respondenten citeren.

We doen dat vanwege de treffende wijze waarop een breed in de gebieden gedeelde perceptie onder woorden wordt gebracht.

Vanuit de gebiedsorganisaties – en ook de provincie zelf - wordt voorts opgemerkt dat het hebben van ogen en oren in het gebied erg belangrijk is. Dit is niet iets dat je per project moet organiseren, maar systematisch, ook als er (nog) geen projecten lopen.

18.3 Analyse en oordeel evaluatoren

In onze optiek is het belangrijk bij de evaluatie van de AVP-organisatie niet alleen te kijken naar de AVP-organisatie zelf, maar naar die organisatie in de context van de Big-8. Daarmee komt ook de rol die beleid speelt in het boeken van uitvoeringsresultaten in beeld. Uit de evaluatie komt naar voren dat deze bredere blik in de praktijk vaak niet de blik was van betrokkenen. Er bestond veel 'wij-zij'-gevoel tussen de geledingen. Samenwerking in het kader van de Big-8 was niet het referentiekader.

Het ideaal van de Big-8 is nooit bereikt. Uit de documentatie en gevoerde gesprekken komt naar voren dat er veelvuldig sprake was van een wij-zij beleving en tekortschietende communicatie over en weer. Themabijeenkomsten die gedurende een aantal jaren zijn georganiseerd, hadden volgens velen een positief effect op de onderlinge afstemming en samenwerking maar hierin is 'de klad gekomen'. Verder is enige tijd sprake geweest van 'koppelpuntoverleggen', maar volgens respondenten was het onduidelijk wat daar besproken en besloten werd.

Cruciaal voor het functioneren van de Big-8 is dat ieder zijn rol vervult en de interactie/samenwerking goed is. Daar schortte het aan:

- Beleid bleek niet in staat operationele en gebiedsgericht geïntegreerde opgaven voor de uitvoering te formuleren.
- AVP zocht, zeker in de eerste periode, de grens op. Het mocht schuren met de beleidskaders.
- De interactie/samenwerking tussen beleid en uitvoering was over en weer niet goed.
- De organisatorische scheiding was sterker dan het sturen op de samenhang in de Big-8.

Het provinciale management vervulde volgens velen lange tijd geen zichtbare rol binnen AVP. In de beginperiode is het management op afstand komen te staan door de korte lijnen tussen gedeputeerde, AVP-programmamanager en gebiedscommissies. Ook speelde een rol dat de binnen AVP belangrijke grondtransacties elke vrijdagmiddag besproken werden tussen gedeputeerde en programmanager. Het management werd daarbij niet betrokken. Het management kreeg de ruimte daarvoor niet of eiste geen rol voor zichzelf op, terwijl daarvoor, zeker terugblikkend, alle aanleiding was. Het management had het tot zijn taak kunnen rekenen om bij te dragen aan een goede balans en samenwerking tussen alle betrokken geledingen. Meer concreet had het aansturen op goede monitoring en de uitvoering van periodieke (externe) evaluaties, resulterend in verbeterplannen onder leiding van het management, kunnen bijdragen aan een goede balans en samenwerking tussen de geledingen en het sluiten van de Big-8.

Het schortte lange tijd aan effectieve sturing op consequente invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden en op de ontwikkeling van professionele vaardigheden. Er is lange tijd veel ontwikkeld op het gebied van verheldering van rollen, verantwoordelijkheden en werkprocessen, maar weinig geïmplementeerd. Er zijn veel pogingen gedaan om zaken (op papier) te regelen in procesbeschrijvingen en met systemen. Er was weinig aandacht voor de onderlinge communicatie tussen de verschillende schakels van de Big-8 en persoonlijk contact.

Er lag te weinig accent op implementatie door training en opleiding en er is niet gestuurd op het nakomen van gemaakte afspraken (sancties).

De onzuivere invulling van de verschillende rollen had vermoedelijk ook te maken met onvoldoende bewustzijn van de combinatie van de NSOB-rollen van samenwerkende en presterende overheid. In de laatste jaren is sprake van een duidelijke verzakelijking en professionalisering van de aansturing (passend bij de presterende overheid), maar daarmee was minder aandacht voor de gevolgen daarvan voor de rol van de samenwerkende overheid. De vraag rijst of er daarmee nog voldoende invulling wordt gegeven aan de oorspronkelijke sturingsfilosofie.

Elke vorm van organisatie en taakverdeling brengt onvermijdelijk schotten aan. Dat is ook precies de bedoeling van organisatie: het bundelen en versterken van bepaalde taken of belangen. Dit gaat gepaard met een binnenwereld en een buitenwereld (wij en zij). Als de organisatie autonoom kan functioneren is dat niet zo'n probleem. Als de programmaorganisatie een radertje is in een groter geheel (zoals de Big-8) betekent het dat de samenwerking goed georganiseerd moet zijn en dat helder moet zijn wie daar verantwoordelijk voor is.

19 Instrumentatie van de uitvoering en AVP-efficiëntie

Dit hoofdstuk heeft tot doel om de instrumentatie van de uitvoering – de inzet van instrumenten – te evalueren. In het verlengde daarvan kijken we ook naar de efficiëntie van de AVP.

Er zijn belangrijke beperkingen voor de mate waarin objectieve evaluatie van het thema instrumentatie mogelijk is vanwege het ontbreken van informatie op programmaniveau. Dit geldt voor de ‘voorkant’ (de uitgangspunten, visie en plannen), maar zeker voor de ‘achterkant’ (de toepassing in de praktijk).

19.1 Beknopte beschrijving

Voor het uitvoeren van beleid en het bereiken van de gewenste resultaten staan overheden verschillende instrumenten ter beschikking. De belangrijkste zijn het gebruik van juridische middelen (wet- en regelgeving), de inzet van financiële middelen (opdrachten en subsidieregelingen, compensatie, schadeloosstelling) en communicatief instrumentarium (overleg, afstemming, dialoog, overtuiging). Men zou deze instrumenten op een lijn van dwang naar verleiding en overtuiging kunnen plaatsen. In de uitvoeringspraktijk is veelal sprake van het inzetten van een instrumentenmix. Deze mix kan verschillen per thema en opgave.

In de AVP-programmadocumentatie van de drie programmaperioden wordt op uiteenlopende en meestal zeer beknopte wijze ingegaan op het onderwerp instrumentatie. Het is hierdoor niet goed mogelijk een systematisch beeld te geven van (de veranderingen in) de inzet van instrumenten. Wat opvalt is dat bij de beschrijving vrijwel alleen wordt ingegaan op instrumenten subsidies en grond. Dit zijn belangrijke ondersteunende instrumenten voor de uitvoering door de provincie (in haar rol als opdrachtgever voor de uitvoering). Er wordt evenwel niet ingegaan op de (omvangrijke) inzet van communicatief instrumentarium door de Gebiedscommissies en Programmabureaus en het ontbreekt aan een beschrijving van de provinciale visie op de inzet van instrumenten voor de uitvoering in het landelijk gebied vanuit het bredere perspectief van de Big-8. Hieronder geven wij een beschrijving van enkele hoofdzaken met betrekking tot het uitvoeringsinstrumentarium, gebaseerd op de beschikbare programmadocumentatie.

Subsidies

Sinds 2007 is een belangrijk deel van het AVP-programma uitgevoerd met subsidies. De basis voor de subsidieverstrekking is de provinciale subsidieverordening, waarin vooral de procedures worden geregeld. De inhoudelijke toetsing vond in de eerste AVP-periode plaats aan de hand van het Kaderdocument AVP en het Subsidiekader AVP. In 2008 is deze laatste vervangen door de Subsidieregeling AVP en weer later door de Uitvoeringsregeling subsidie Agenda Vitaal Platteland. Deze regelingen bevatten de inhoudelijke aspecten die relevant zijn bij de subsidieverlening zoals de afwegingscriteria, doelgroepen, subsidiepercentages, etc.

De gebiedscommissies hadden een begeleidende en adviserende rol bij subsidieaanvragen vanuit hun gebied. De subsidieaanvragen werden ingediend bij één loket, het Subsidieloket, en werden in de eerste AVP-periode ook beoordeeld door beleid.

In 2010 is het AVP/POP-subsidieproces verbeterd, gericht op een snellere doorlooptijd, door een knip aan te brengen tussen de voorfase en de procesfase. Als partijen op één lijn zitten en de aanvraag compleet is, wordt de aanvraag formeel in behandeling genomen. Uit de AVP-documentatie wordt niet duidelijk of ook daadwerkelijk een versnelling is opgetreden. Tevens wordt aangekondigd dat vanaf 2012 het subsidieproces verder zal worden geoptimaliseerd door een strakkere sturing op de voortgang en door beleidsafdelingen niet meer te betrekken bij afzonderlijke aanvragen, maar in plaats daarvan een rol te geven bij het formuleren van de doelen en projecten in de programmering. Ook zou worden bezien of de invoering van programmasubsidies voor integrale projecten tot de mogelijkheden behoorde. In 2016 wordt aangekondigd dat overwogen wordt om vanaf 2017 voor de gebiedscommissies te werken met subsidieverlening op basis van jaarplannen ter versnelling van de uitvoering en vermindering van de administratieve lasten. Uit de documentatie valt niet op te maken of deze plannen daadwerkelijk doorgang hebben gevonden.

Opdrachten

Naast subsidies kunnen ook opdrachten worden verleend. Een belangrijk verschil met subsidies is dat er meer provinciale sturing mogelijk is en het resultaat beter afdwingbaar is. Opdrachten werden in de eerste perioden onder andere ingezet bij grondverwerving en de uitvoering van landinrichtingsprojecten. In de laatste AVP-jaren werd binnen AVP duidelijker onderscheid gemaakt tussen 'harde opgaven' (wettelijk verplicht), waarvoor beter met opdrachten kan worden gewerkt en 'zachte opgaven' waarbij ook met subsidies kan worden gewerkt.

Grond

Grond is vaak, zeker bij natuurrealisatie, de motor voor het kunnen realiseren van de uitvoeringsdoelen van de AVP en daarmee een belangrijk instrument. In de eerste periode hadden de gebiedscommissies, volgens het AVP-Kaderdocument, een mandaat voor de grondverwerving. Wij gaan ervan uit dat daarmee bedoeld is dat de Gebiedscommissies ruimte hadden om de grondaankopers, die vanuit Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) bij de programmabureaus gedetacheerd waren, aan te sturen. Vanuit de provincie werd in deze periode niet strak gestuurd op de grondverwerving.

In 2012 wordt benoemd dat er een revolverend fonds bestaat om de aankoop van grond en het houden van gronden en gebouwen op voorraad (voor) te financieren. Bij verkoop vloeien de middelen terug naar het fonds en worden daaruit weer nieuwe aankopen (voor) gefinancierd.

Na 2012 verandert de rol van de gebiedscommissies. Het mandaat vervalt en wordt vervangen door de opdracht om de provincie voorstellen te doen voor het verwerven, verkopen en ruilen van gronden. Aangekondigd wordt dat nog een nadere uitwerking van de grondstrategie, vrijwillige versus wettelijke kavelruil, en het instrumentarium zal plaatsvinden in samenhang met de realisatiestrategie van het Akkoord van Utrecht.

In 2016 is sprake van het Handelingskader Onroerend Goed waarin de kaders en spelregels vastliggen die in acht moeten worden genomen bij grondaankoop en –verkoop. Hieraan zijn alle aan- en verkopen van grond (en opstallen) getoetst.

Vergunningverlening

Voor tal van initiatieven en activiteiten die onderdeel (kunnen) zijn van de realisatie bestaat een wettelijke vergunningplicht. In veel gevallen dienen vergunningen te worden aangevraagd bij provincie, waterschap of gemeente. Hierover hebben wij verder geen informatie aangetroffen in de documentatie.

Communicatie

Hierbij baseren wij ons op de gevoerde gesprekken. Een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van de (harde) natuuropgaven, is dat grond die begrensd is als Natuurnetwerk Nederland, een natuurbestemming krijgt. In de praktijk betekent dit veelal dat een wijziging nodig is van agrarische bestemming naar natuurbestemming. Dit heet functieverandering. Bestaande grondeigenaren zijn meestal, om allerlei redenen, niet zonder meer bereid aan hun eigendom een natuurbestemming te geven. In het uiterste geval en gebonden aan allerlei randvoorwaarden kan de provinciale overheid tot onteigening overgaan. Uitgangspunt bij de gebiedsgerichte samenwerking in de AVP was echter realisatie van de natuuropgaven op basis van vrijwillige medewerking van eigenaren en draagvlak in het gebied.

Deze keuze impliceert dat de realisatie van AVP-opgaven plaatsvindt in overleg en met wederzijds goedvinden van de uitkomsten daarvan. De gebiedscommissies en programmabureaus hadden hierbij een belangrijke rol en dit vereiste een omvangrijke inzet van communicatief instrumentarium. Zowel op het niveau van de gebiedscommissies en stuurgroepen van de integrale gebiedsprojecten als op het niveau van individuele grondeigenaren waarvan de medewerking noodzakelijk was (inloopavonden, bewonersgesprekken, keukentafelgesprekken, etc.).

19.2 Waardering respondenten en sessiegroepen

In de interviews en groepssessies zijn we niet op elk aspect van de instrumentatie diep ingegaan. In verband met ziekte van de betreffende medewerker heeft geen interview met het provinciale subsidieloket plaats kunnen vinden.

Meerdere respondenten klagen over een gebrek aan capaciteit bij de provincie op de terreinen van vergunningverlening, subsidieverlening en grondzaken. Dit leidde volgens hen regelmatig tot vertraging in de uitvoering.

Volgens verschillende provinciale respondenten is doorzettingsmacht nodig om (harde) doelen te kunnen bereiken. Dat doet de provincie nu ook in het kader van de Regionale Energie Strategieën. Terugblikkend zijn verschillende respondenten van mening dat er bij het moeten realiseren van de natuuropgave door AVP op basis van vrijwilligheid en draagvlak sprake was van een 'perverse opdracht', in de zin van 'onmogelijk uit te voeren'. Er zou vooraf een betere en meer realistische analyse gemaakt moeten worden van het voor een opgave benodigde en beschikbare instrumentarium en AVP zou onhaalbare opdrachten vanuit beleid niet moeten accepteren, maar terugleggen bij beleid en management.

Volgens diverse respondenten was specifiek de instrumentatie in termen van grondbeleid onvoldoende:

- Zonder (strategisch dreigen met) onteigening heeft de provincie uiteindelijk geen doorzettingsmacht.

- Als je geen doorzettingsmacht hebt, moet je kunnen verleiden: bijv. niet alleen grond aankopen, maar ook gebouwen, maar die ruimte is er niet. Actief grondbeleid (strategisch aankopen ten behoeve van gebiedsprocessen) is de laatste jaren losgelaten. De reden daarvoor is dat strategische aankopen vaak tot (soms grote) financiële verliezen leiden voor de provincie. Er kon daardoor echter alleen nog één-op-één begrensd natuurnetwerk worden aangekocht. Daarmee verviel een belangrijke motor achter gebiedsprocessen.

Het voeren van strategisch grondbeleid gebeurt niet meer, maar zou veel meerwaarde hebben voor de realisatie van taakstellingen. Ten aanzien van het grondbeleid heeft de provincie te maken met tegengestelde eisen. Aan de ene kant bestaat de behoefte om de realisatie soepel en snel te laten verlopen. Aan de andere kant gaan met strategische grondbeleid financiële risico's gepaard en is de provincie gebonden aan tal van rechtmatigheidsvereisten (staatssteun-proof werken, open en transparant handelen conform gerechtelijke besluit bij verkoop, e.d.)

De meningen van respondenten over onteigening lopen uiteen. Volgens diverse vertegenwoordigers van de gebieden is het een instrument dat je nooit zou moeten inzetten (en zelfs een 'verboden woord'): samenwerking gaat niet samen met het dreigen met onteigening. Ook wordt benoemd dat onteigening niet nodig is, gezien de bereikte resultaten voor natuur. Anderen merken op dat onteigening met volledige schadeloosstelling best gunstig kan zijn voor eigenaren en dat jonge boeren hiervoor ook meer open staan.

Grondzaken was volgens sommigen een lastig punt in de AVP: provinciale organisatie en gebied waren het nooit met elkaar eens. Er was regelmatig ook verschil van inzicht binnen de ambtelijke organisatie. Het werken met een kader voor grondzaken werd door iedereen als noodzakelijk gezien en daarbij hoort ook voorzichtig opereren in de uitvoeringspraktijk. Voorzichtig opereren is echter iets anders dan niet flexibel zijn en volgens sommigen kwam het daar vaak neer: een te starre toepassing van het kader.

Ten slotte wordt vanuit de gebieden opgemerkt dat er altijd wat handgeld beschikbaar was (vermoedelijk afkomstig uit het procesgeld voor programmabureaus) om kleine initiatieven te steunen, om snel te schakelen om mensen in beweging te krijgen, een belangrijk instrument

Volgens betrokkenen in de gebieden heeft de AVP-werkwijze sterk bijgedragen aan vergroting van het draagvlak. Uit de gesprekken komt naar voren dat het werken aan draagvlak in de gebieden vooral gericht was op (1) participatie van en draagvlak onder de vertegenwoordigde partijen en (2) draagvlak bij de individuele grondeigenaren (inloopavonden, keukentafelgesprekken, vertrouwenspersoon).

De communicatie was minder gericht op draagvlak in of participatie van de bredere samenleving, hoewel er wel bijv. bewonersgroepen gerelateerd aan specifieke projecten/processen betrokken werden. In dit verband wordt door sommigen benoemd dat de belangstelling vanuit de bredere samenleving (en bijv. ook gemeenteraden) vaak nihil of zeer beperkt was.

Een aantal respondenten noemden de gebiedsorganisaties, zeker in de eerste perioden, 'geoliede draagvlakmachines': machines die op efficiënte wijze voor draagvlak voor de provinciale integrale gebiedsopgaven zorgden. Dit hangt samen met het gegeven dat, hoewel er ruimte bestond voor de

gebieden om mede invulling te geven aan het ‘hoe’, het doel toch vooral top down (door de provincie) werd bepaald en het initiatief bij de provincie en gebiedscommissies lag. LEADER vormt hierop enigszins een uitzondering. Met LEADER wordt juist geprobeerd om, gekoppeld aan de LEADER-thema’s heel breed initiatiefnemers uit de samenleving te bereiken. Ook is in Utrecht-Oost met de oprichting van O-gen in 2014 een andere weg ingeslagen door als gebiedscoöperatie veel meer van onderop te gaan werken en de ontwikkeling van initiatieven door gebiedspartijen aan te jagen.

19.3 Analyse en oordeel evaluatoren

Ten aanzien van subsidieverlening valt op dat gedurende de hele AVP-periode voortdurend plannen zijn gemaakt om doorlooptijden te bekorten en de efficiëntie te verbeteren. Dit roept het beeld op dat de provincie er – in ieder geval lange tijd – niet in slaagde om tot een efficiënte en vlotte subsidieafhandeling te komen. In dit verband worden capaciteitstekorten genoemd. We beschikken echter niet over voldoende informatie om achterliggende oorzaken goed te kunnen duiden. Hoewel veel plannen zijn gemaakt, wordt in de AVP-documentatie niet concreet aangegeven wat bijv. de doorlooptijden/termijnoverschrijdingen waren en welke concrete doelen werden gesteld in de verbeterplannen. Van geen enkel aangekondigd plan is ook in latere documentatie op programmaniveau terug te vinden of het is uitgevoerd en of er verbetering is bereikt. Vermoedelijk is hierover meer informatie beschikbaar binnen de provincie. In onze analyse ontbrak het daarmee op programmaniveau aan sturing en planmatige verbetering volgens de PDCA-cyclus³⁵: duidelijke doelen stellen en frequenter evalueren. Op dit punt zien wij een parallel met het eerder benoemde gebrek aan inhoudelijke programmasturing.

Wij sluiten ons in onze analyse aan bij de respondenten die het moeten realiseren van harde natuuropgaven op basis van vrijwilligheid en draagvlak een ‘perverse’ opdracht noemden. De stevige woordkeuze zien wij als een signaal dat de frustratie hoog zit. Los van persoonlijke frustraties waartoe onmogelijke opdrachten kunnen leiden, denken wij dat er aanleiding is om dit onderwerp uit de persoonlijke sfeer te halen en meer van afstand de vraag te beschouwen. Is het realistisch is om te verwachten dat er bij de agrarische sector draagvlak kan ontstaan om ‘goede, agrarische grond’ te bestemmen voor moeras en dat agrarische grondeigenaren daaraan hun vrijwillige medewerking verlenen? De (legitieme) belangen van landbouw en natuur lopen hiervoor simpelweg teveel uiteen. Naar ons oordeel is er een grens aan wat van gebiedsprocessen op basis van draagvlak en vrijwilligheid verwacht en gevraagd mag worden en is het soms noodzakelijk dat de politiek de moeilijke knopen zelf doorhakt en zorgt voor een passend instrumentarium. Daarbij geholpen door een goed samenspel met de ambtelijke organisatie en met het provinciale management als spil in dit proces.

In het verlengde van voorgaande analyse is het naar ons oordeel wenselijk om het grondbeleid en de praktijktoepassing daarvan tegen het licht te houden. Het beleid ten aanzien van grondzaken lijkt de afgelopen jaren, op zichzelf begrijpelijk vanwege de financiële risico’s en rechtmatigheidsvereisten, een tegengestelde beweging te hebben gemaakt ten aanzien van wat voor een soepele realisatie van natuurtaakstellingen behulpzaam zou zijn. Wanneer echter

³⁵ Plan-do-check-act

onteigening als ongewenst wordt gezien (en in de praktijk ook nauwelijks wordt toegepast) en er ook geen strategisch/actief grondbeleid gevoerd wordt, is de vraag of de provincie nog over voldoende instrumentarium beschikt om tijdig de deadlines voor de (harde) natuuropgaven te halen. De urgentie daarvan wordt de laatste jaren steeds sterker gevoeld en vereist in onze optiek op zijn minst een heel concrete analyse van de inzet van het grondinstrumentarium en daaraan gekoppelde tijdsplanning. Dit kan ook het moeten inzetten van onteigening – als laatste redmiddel - beperken.

Opvallend is voorts dat het onderwerp instrumentatie in de AVP-documentatie op programmaniveau niet strategisch wordt behandeld. Wij missen een brede, strategische visie op de instrumentenmix, waarmee de provincie de uitvoering van opgaven in het landelijk gebied wil realiseren. Misschien wordt dit veroorzaakt doordat 'uitvoering' hier te veel beperkt is tot de vraag 'welke instrumenten heb ik **als provinciale AVP-organisatie** in mijn opdrachtgeversrol tot mijn beschikking?'. Voor de uitvoeringsresultaten zijn echter ook de instrumenten die beleid inzet (onder andere Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Provinciale Ruimtelijke Verordening, begrenzing en ambities natuurnetwerk, grondbeleid) en die de gebieden inzetten (veel communicatief instrumentarium) bepalend. Het kader waarbinnen over instrumenten is nagedacht is naar ons oordeel te smal geweest. De Beleids-8 (een variant van de beleidscyclus) was een beter vertrekpunt geweest voor een (allereerst) strategische visie op de instrumenteninzet.

De efficiëntie van AVP is door ons niet objectief en concreet te beoordelen. Vooral omdat een kwantitatieve norm ontbreekt voor wat efficiënt is in het kader van integraal gebiedsgericht werken en het willen realiseren van opgaven op basis van vrijwilligheid. In kwalitatieve zin en met de AVP-sturingsfilosofie als gegeven, is ons oordeel dat de randvoorwaarden voor efficiënte uitvoering niet aanwezig waren. Wij baseren dat onder meer op de bevindingen met betrekking tot onvoldoende helder beleid, de organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering (matige samenwerking tussen AVP en beleid, veel discussie) en de onheldere rollen(toepassing) en verantwoordelijkheden, e.d.

Bezien vanuit de NSOB-rollen valt op dat bij de instrumentenkeuze (lange tijd) het accent lag op een instrumentarium dat vooral past bij de samenwerkende overheid: inzet van subsidies en communicatief instrumentarium. Sturing op de gewenste prestaties vond onder meer plaats via de subsidiecriteria en –percentages, maar leidde ook vaak tot discussie. In de laatste jaren is meer accent komen te liggen op de presterende overheid (sturen middels opdrachten).

Bij grondzaken zien we overigens een deels tegengestelde beweging, die vooral ingegeven lijkt te zijn door het toenemende belang dat aan de rechtmatige overheid is gehecht. Bezien vanuit de presterende overheid en de samenwerkende overheid is er nu minder mogelijk dan in de eerste periode.

20 Samenwerken aan de uitvoering

Het doel van dit hoofdstuk is evaluatie van de samenwerking bij de AVP-kaderstelling en – uitvoering. In dit onderdeel staat de samenwerking binnen de provincie, tussen de provincie en de gebieden, en binnen de gebieden centraal.

De resultaten in de praktijk worden niet alleen bepaald door het ‘ontwerp’ en de organisatorische kaders (zie hoofdstuk 15), maar ook doordat eenieder zich bewust is van de filosofie, zijn of haar eigen rol daarbinnen, de taken goed uitvoert, en kan en wil samenwerken. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de respondenten de samenwerking in en rond AVP waarden³⁶.

Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de interviews en groepssessies.

20.1 Waardering respondenten en sessiegroepen

Samenwerking binnen de provincie

Bij de samenwerking binnen de provincie gaat het niet alleen om de samenwerking tussen beleid en AVP-uitvoering maar ook om alle andere geledingen die een rol spelen in de AVP (gedeputeerde, management, ambtelijk opdrachtgever, grondzaken, etc.)

De samenwerking tussen beleid en AVP-uitvoering wordt/werd door beide geledingen, maar met name de beleidsafdelingen, onvoldoende gevonden. In de periode vóór 2007, dus voor AVP, liep de uitvoering niet goed, onder andere omdat er in de uitvoering veel schotten waren tussen de sectorale thema’s. De in 2007 met AVP gekozen oplossing was om een ander schot te plaatsen, namelijk tussen beleid en uitvoering. Dat was het eerste nieuwe schot. Daar kwam bestuurlijk een tweede schot bij, namelijk tussen de AVP-gedeputeerde verantwoordelijk voor de AVP-uitvoering en andere gedeputeerden, verantwoordelijk voor de beleidsinhoud op andere thema’s. In die tijd was de verhouding tussen gedeputeerden ook minder collegiaal dan nu, volgens respondenten.

Bezien vanuit de beleidsafdelingen was er zeker in de eerste periode geen echte samenwerking met de AVP-organisatie. De AVP-gedeputeerde en de programmamanager waren lange tijd een gesloten front en regelden veel zaken onderling.

De beleidsafdelingen betreuren dat naar hun mening met kritiek of opmerkingen door de AVP-organisatie niet zakelijk werd omgegaan en dat deze geen aanleiding vormden om het samen op te lossen, maar in het persoonlijke werden getrokken en werden geïnterpreteerd als een falen van de AVP-organisatie, de gebiedscommissies, de programmamanager of de gedeputeerde.

De beleidsafdelingen, met name Natuur, bespeuren de laatste jaren verbetering in de samenwerking met de uitvoering doordat ze meer greep hebben gekregen op de doelrealisatie

³⁶ Een beknopte omschrijving ontbreekt in dit hoofdstuk. Samenwerking is niet vooraf te ‘ontwerpen’ maar een resultante van de geschapen organisatorische kaders, de organisatiecultuur en persoonlijke factoren.

door AVP. Belangrijk daarbij zijn dat de OG-ON relatie tussen beleid en uitvoering verhelderd is en de opdrachtgeversrol voor de uitvoering teruggehaald is naar de provincie.

In veel gevoerde gesprekken kwam voorts aan de orde dat, naast de beleidsafdelingen, ook het management en de ambtelijk opdrachtgever (lange tijd) 'op afstand' stonden. Hierop is in hoofdstuk 18 reeds ingegaan. De beperkte rol van het management impliceert dat er over en weer weinig samenwerking was.

Samenwerking tussen de provincie en de gebieden (bezien vanuit de provincie)

De beleidsafdelingen vonden de samenwerking met de gebieden moeizaam. Samenwerking vanuit beleid met de gebiedscommissies was ingewikkeld door de scheiding tussen beleid en uitvoering. De gebiedscommissies bogen zich niet alleen over het 'hoe', maar namen ook een grote rol in het 'wat'. Gebieden probeerden niet alleen eigen wensen mee te nemen. Meekoppelen van eigen wensen was de bedoeling, maar zou niet in moeten houden dat men ook de provinciale beleidsformulering over gaat doen. Partijen die buiten bezig zijn, vinden al snel dat het wel een onsje meer of minder mag met de provinciale beleidsdoelstellingen. Dit hebben beleidsafdelingen niet ervaren als samenwerking.

Een belangrijke rol speelde ook dat de terugkoppeling vanuit de gebieden (en de AVP-organisatie) over de resultaten die bereikt werden, onvoldoende was. Vervolgens zijn de doelen scherper geformuleerd en is de P&C-cyclus versterkt. De terugkoppelingen daarna vanuit de gebieden droegen eerder bij aan zorgen dan aan het versterken van het vertrouwen. (Een deel van) de beleidsafdelingen voelde zich lange tijd roepende in de woestijn als het ging om de voortgang in de uitvoering en de kwaliteit van getroffen maatregelen.

Ook wordt opgemerkt dat er wel evaluaties plaatsvonden door de Gebiedscommissies waarop beleidsafdelingen commentaar konden geven, maar in de stukken die vervolgens naar Provinciale Staten gingen zag men nooit iets terug van het eigen commentaar. Gebiedscommissies keken niet naar zichzelf als resultaten achterbleven volgens de beleidsafdelingen. De beleidsafdelingen zijn blij dat nu een onafhankelijke, externe evaluatie plaatsvindt.

Bezien vanuit de provinciale AVP-organisatie is het beeld minder eenduidig. Zeker in de eerste jaren en op het programmamanagementniveau wordt de samenwerking positief beoordeeld, onder meer door de korte lijnen via de gedeputeerde, de programmamanager en de (toenmalige) gebiedsmanagers. Op het niveau van de ambtelijke medewerkers was men niet altijd blij met deze goede samenwerking omdat men regelmatig met bestuurlijke toezeggingen geconfronteerd werd die niet goed binnen de kaders en afspraken pasten.

De provinciale AVP-organisatie kijkt anders dan de beleidsafdelingen aan tegen het niet (altijd) halen van oorspronkelijk ten doel gestelde resultaten voor de gebiedsprocessen. In veel gevallen liggen daar volgens de provinciale AVP-organisatie democratisch genomen, latere besluiten van Provinciale Staten aan ten grondslag waarin ambities naar beneden zijn bijgesteld.

De samenwerking met West en Oost werd verschillend ervaren. Een belangrijk verschil tussen beide is dat het programmabureau Utrecht-West in het provinciehuis zetelde en SVGV/O-gen fysiek op afstand zat. Direct contact draagt bij aan het begrip en de verhoudingen over en weer. Een ander verschil tussen beiden is dat de SVGV in Oost opgevolgd werd door de gebiedscoöperatie O-gen (met publieke en private leden).

De samenwerking met West was relatief goed doordat de lijnen met het programmabureau kort waren. De samenwerking met SVGV/O-gen was minder makkelijk, omdat SVGV zich in de eerste periode in de perceptie van de provincie sterk leek te richten op de reconstructie (en niet op AVP) en later omdat het voor de provincie niet duidelijk was in hoeverre private belangen van partijen invloed konden hebben op de AVP-uitvoering. Een mix van provinciale collega's en O-gen collega's werkten in de uitvoering aan projecten met publieke en private doelen. Bezien vanuit de AVP-organisatie was dit onvoldoende transparant. Ook wordt opgemerkt dat voor goede samenwerking (persoonlijk) contact nodig is. Dat was er niet altijd.

Samenwerking tussen de provincie en de gebieden (bezien vanuit de gebieden)

De samenwerking met de provincie (AVP) en de gedeputeerde wordt lange tijd als goed beoordeeld. De lijnen waren kort, de gedeputeerde kende de gebiedspartijen goed, was 'aanwezig' als het moest maar bood de gebieden ruimte om zelf met planuitwerkingen te komen.

Tegelijkertijd vraagt men zich af of er wel sprake was van echte samenwerking. De provincie gaf de doelen aan, maar was zelf geen deelnemer aan de gebiedscommissies. Verschillende respondenten vanuit de gebieden vonden het jammer dat de provincie niet zelf aan tafel zat als bestuurlijk gelijkwaardige partner in de gebiedscommissie.

Diverse respondenten vanuit de programmabureaus benoemen dat terugkoppeling van de voortgang vooral plaats vond via de Planning & Control-cyclus hetgeen eerder averechts werkte. Achteraf is men van mening dat men vanuit het programmabureau veel beter had kunnen investeren in de relatie en de onderlinge samenwerking middels goede, periodieke gesprekken op strategisch en tactisch niveau dan met gedetailleerde, operationele beheerssystemen. Op bestuurlijk niveau vonden dergelijke gesprekken overigens wel tweemaal jaarlijks plaats.

Op dit moment zijn beide gebieden niet tevreden over de samenwerking in het nieuwe sturingsmodel. Vaak is men van mening dat er van gelijkwaardige bestuurlijke samenwerking geen sprake meer is.

In Oost maakte men zich ten tijde van het interview grote zorgen over het voortbestaan van O-gen. Dit hield naar hun zeggen ook verband met stroperigheid en lange doorlooptijden bij subsidietoekenning aan provinciezijde.

Samenwerking binnen de gebieden

De meeste partijen die deelnemen in de gebiedscommissies en stuurgroepen zijn van mening dat beide goed functioneerden en een belangrijke rol spelen bij het komen tot onderlinge overeenstemming over en draagvlak voor gebiedsprogramma's en -projecten. De samenwerking in het gebied is zeker gestimuleerd door AVP doordat gebiedspartijen in de context van de Gebiedscommissies onderling tot overeenstemming moesten zien te komen. Het kon soms flink 'knetteren' (meestal tussen vertegenwoordigers van landbouw- en natuurbelangen), maar uiteindelijk kwam men er (vrijwel) altijd uit. AVP vraagt integrale afstemming, wat volgens gebiedspartijen zeer moeilijk te organiseren blijkt binnen de provincie. De gebiedsorganisaties hebben daar een grote rol gespeeld en bijdrage aan geleverd.

Ook vanuit de gebiedsorganisaties wordt opgemerkt, dat samen met de provincie evalueren, benoemen, leren en ontwikkelen onvoldoende vorm gekregen heeft. Over de beelden bij de

provinciale beleidsafdelingen over het onvoldoende halen van doelen is bijvoorbeeld nooit een scherp gesprek gevoerd met bestuur van de gebiedscommissies. Hoor-wederhoor-aanscherpen heeft niet plaatsgevonden. AVP was geen lerend systeem.

20.2 Analyse en oordeel evaluatoren

Bij een omvangrijk programma met een lange looptijd, waar honderden mensen bij betrokken zijn geweest, zoals bij AVP het geval was, is het moeilijk een oordeel over de samenwerking te geven dat opgaat voor alle perioden, alle onderdelen en alle onderlinge relaties. Bij tijd en wijle en in bepaalde verbanden is volgens respondenten ook goed samengewerkt. Het overall-beeld is evenwel dat de samenwerking vaak niet goed was. Enerzijds doordat bepaalde geledingen buitenspel stonden en zich niet gehoord voelden (eerst beleidsafdelingen, later gebiedsorganisaties) of niet 'in hun rol gezet' zijn (management). Anderzijds doordat in vele interviews en groepsessies naar voren komt dat men de beelden over en weer niet herkent en kan begrijpen. De perspectieven verschillen vaak zozeer dat zelfs regelmatig sprake is van volledig contraire beelden en 'waarheden'. Allen zijn het erover eens dat betere communicatie en échte samenwerking nodig is. Deels wordt dit gezocht in frequenter fysiek contact, maar vooral in de kwaliteit van de gesprekken: echt luisteren, elkaar echt begrijpen etc. Dit is vanzelfsprekend eenvoudiger gezegd dan gedaan.

Het is niet eenvoudig om goed de vinger te krijgen achter iets ongrijpbaars als wederzijds begrip. Regelmatig wordt in de gevoerde gesprekken gewezen op de cultuur binnen de provincie en dat cultuurverandering mogelijk kan bijdragen aan verbetering. Als het gaat om cultuurverandering binnen de provincie valt ons evenwel op dat men dit veelal koppelt aan wat binnen de provincie 'de blauwe kant' heet (heldere rollen, duidelijke sturing, professioneel opdrachtgeverschap). Wij wijzen erop dat dit belangrijk is maar ook een beperkte opvatting van provinciale rollen impliceert. De provincie kan zich niet beperken tot de rollen van de presterende en rechtmatige overheid. De provinciale cultuur en eventuele cultuurinterventies zouden naar onze mening ook moeten worden gezien vanuit de met de samenwerkende en responsieve overheid samenhangende rollen.

Wij achten het waarschijnlijk dat de matige communicatie en samenwerking niet alleen culturele oorzaken heeft maar zeker ook oorzaken in structurele weeffouten en tekortkomingen in (het ontwerp van) de voor de sturingsfilosofie benodigde werkwijze³⁷. Naar onze mening is vooraf onvoldoende gezien hoe de verschillende NSOB-rollen in de AVP-werkwijze tot hun recht konden komen (zonder onderling te conflicteren), en was er onvoldoende besef dat álle geledingen een positieve rol en bijdrage aan de werkwijze moeten kunnen leveren. Ook is niet gekozen voor een lerende organisatie waarin verbeterpunten tijdig gesignaleerd worden.

³⁷ Wij schrijven uitdrukkelijk niet AVP-werkwijze. Met werkwijze bedoelen we de wijze waarop invulling is gegeven aan rollen en processen gezien vanuit de Beleids-8 als geheel.

21 Evaluatie sturingsfilosofie

Doel van dit hoofdstuk is evaluatie van de AVP-sturingsfilosofie.

De sturingsfilosofie van de AVP is te zien als een strategische visie op hoe de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied het best plaats kan vinden. De belangrijkste bouwstenen van de sturingsfilosofie zijn integraal en gebiedsgericht (samen)werken aan (provinciale e.a.) opgaven in het landelijk gebied in coproductie met de gebieden en gebaseerd op draagvlak en vrijwilligheid. Het idee achter de AVP was dat de uitvoering beter zou lukken als de gebiedspartijen mede-eigenaarschap zouden krijgen en ook zelf aan het werk zouden gaan om de doelen te realiseren.

In aanvulling hierop wordt vaak als uitgangspunt van de filosofie benoemd dat de provincie het 'wat' (de doelen) bepaalt en de gebieden het 'hoe', zij het dat er bij het bepalen van het 'wat' uitdrukkelijk ruimte was voor de gebieden om in de gebiedsprogrammering en –uitvoering eigen doelstellingen mee te koppelen. Oorspronkelijk was de hoop en verwachting dat gebiedspartijen het meekoppelen van eigen doelen ook zouden vertalen in cofinanciering van het AVP-programma.

Ten slotte wordt veel benoemd dat onderdeel van de sturingsfilosofie was om middels de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling het 'zoet' (voordelen van een ontwikkeling) en het 'zuur' (de nadelen) bij elkaar te brengen³⁸. Bij voorkeur is voor alle betrokken partijen de winst groter dan het verlies.

21.1 Overall-waardering sturingsfilosofie respondenten

Geconstateerd wordt dat de sturingsfilosofie niet helder en duidelijk is vastgelegd in documenten. Wel is er veel over gesproken en wist iedereen wel wat de sturingsfilosofie inhield: we hebben een opgave als provincie. Die realiseren we niet alleen maar samen met de gebieden en met ruimte voor de gebieden om hun punten in te brengen. Dat is altijd de essentie geweest.

Wat hierin niet altijd goed ging, is dat in de beleving van de beleidsafdelingen de gebieden niet alleen eigen wensen meekoppelden, maar bij de vertaling van het provinciale beleid naar een gebiedsprogramma de 'wat'-vraag teveel over gingen doen. Zeker in de eerste periode wordt de AVP ook vergeleken met een poldermodel waarbij de gebieden het voor het zeggen hadden en er vaak van alles bijgehaald werd.

Wat hierbij meespeelde, zeker bij de zachtere thema's, is dat het 'wat' vanuit het beleid vaak niet duidelijk werd benoemd. Later werden de opdrachten beter omschreven en gespecificeerd. Ook werden vanuit beleid meer enkelvoudige (sectorale) wensen ingediend, maar daarop werd gereageerd met 'dat gaat in tegen de (integrale) sturingsfilosofie'.

Niet alleen waren de sectorale beleidsdoelen vaak niet helder, de beleidsafdelingen slaagden er ook niet in gezamenlijk tot een integraal Meerjarenprogramma voor de gebieden te komen. De

³⁸ Bijvoorbeeld wanneer de agrarische sector gevraagd wordt landbouwgrond op te geven voor moerasontwikkeling (zuur) er in ruil een betere verkaveling gerealiseerd wordt (zoet).

beleidsafdelingen bleken niet in staat onderling keuzen te maken bij conflicterende doelen voor de gebieden. Als de sectorale beleidsafdelingen in staat zouden zijn dan wel gedwongen zouden worden op regio-schaal de knoop te ontwarren met betrekking tot alle opgaven dan zou dat een geweldige stap zijn volgens diverse respondenten.

De invulling met opgaven, doelen en projecten vanuit de gebieden en partners (cofinanciering) is weinig van de grond gekomen. Daarmee bleef, volgens sommige respondenten, vooral de provincie aan zet. Daar wordt door andere respondenten tegen in gebracht dat er wellicht weinig sprake was van cofinanciering op programmaniveau, maar dat er op projectniveau in aanzienlijke mate cofinanciering plaatsvond, namelijk bij alle projecten waarvoor het subsidiepercentage geen 100% was. Tegelijk werd diverse malen opgemerkt dat de gebiedsorganisaties voor wensen uit het gebied vaak niet of pas na veel moeite gehoor vonden bij de beleidsafdelingen. Dat past niet bij de sturingsfilosofie van de provincie, volgens sommigen.

De inhoudelijke scope – de integraliteit - van de AVP is afgebrokkeld. Deels door de bezuinigingen, maar deels ook door programma's buiten de AVP om te organiseren. De provinciale organisatie is ook in dit opzicht volgens velen niet consequent omgegaan met de eigen sturingsfilosofie.

De integraliteit begon aan het begin van de 2^e AVP-periode al te scheuren. Er was minder geld en AVP werd meer een natuurprogramma. Belangrijke verandering is ook dat tijdens de eerste periode de financiële ontschotting ervoor zorgde dat je goed kon schakelen binnen AVP, het meekoppelen van verschillende opgaven was eenvoudiger. In de 2^e AVP-periode werden de financiële middelen weer sectoraal gescheiden.

Zonder de AVP-sturingsfilosofie zou het volgens de gebiedsorganisaties nooit gelukt zijn om in het gebied de tegenstellingen tussen landbouw en milieu te overbruggen. Wat heel goed werkte was de participatie in de gebieden en de deelname aan projecten: met name de samenwerking tussen boeren en TBO's heeft door AVP een boost gekregen. Het gebied betrekken en zelf laten nadenken over problemen, kansen en oplossingen heeft goed gewerkt. Het gebied weet ook wel dat er lastige opgaven zijn, aldus respondenten. Juist het verbinden van particulier en publiek belang en vice versa is de sleutel voor succesvolle gebiedsontwikkeling.

Over draagvlak wordt opgemerkt dat beseft moet worden dat de provincie niet alleen moet staan voor de grondeigenaren in het landelijk gebied en wat zij willen, maar ook voor de inwoners van de dorpen en steden in de provincie die gebruik willen maken van het landelijk gebied. Dat geluid is nu niet echt georganiseerd.

Vanuit de gebieden wordt opgemerkt dat er tot 2 jaar geleden geen discussie was over de sturingsfilosofie. De sturingsfilosofie geldt in principe ook nog steeds, zo is afgesproken met de provincie. Maar in de praktijk is dat heel lastig gebleken: het gelijkwaardige gesprek wordt niet meer gevoerd. Het gaat nu alleen nog over sturing en governance, van samenwerking is geen sprake meer volgens vertegenwoordigers van de gebiedspartijen. De sturingsfilosofie was op strategisch niveau misschien goed maar er was op tactisch niveau onvoldoende strategie.

Opgemerkt wordt dat in een nieuw programma Landelijk Gebied helderder moet worden opgeschreven hoe de provincie wil samenwerken en wat de sturingsfilosofie concreet inhoudt (meer dan die ene regel).

21.2 Analyse en oordeel evaluatoren

Naar ons oordeel is een belangrijk deel van de fricties die (later) in de relaties binnen AVP ontstonden, te wijten aan onvoldoende diepgaand voorwerk aan provinciezijde of anders gezegd het onvoldoende op tactisch en operationeel niveau uitwerken wat de sturingsfilosofie inhield.

Allereerst doordat de provinciale opgaven voor de gebieden (meestal) niet concreet zijn benoemd in de AVP-kaderdocumenten en Meerjarenprogramma's. Ten tweede omdat in de AVP-kaderdocumenten en Meerjarenprogramma's geen integrale afweging tussen de sectorale provinciale doelstellingen is gemaakt.

De AVP-kaderdocumenten en Meerjarenprogramma's zijn kaderstellende, multisectorale documenten. Ze bevatten geen concrete, integraal afgewogen opgaven voor de gebieden. De documenten fungeerden als uitnodiging aan de gebieden om initiatieven en plannen te ontwikkelen voor de concrete gebiedsprogrammering. Deze manier van aansturen geeft de gebieden niet alleen weinig houvast, maar geeft ook ruimte voor het zoeken naar eigen, meer of minder schurende invullingen binnen de gestelde kaders. Het bereiken van integraliteit en draagvlak – en de eventuele compromissen die daartoe moesten worden gesloten - werd daarmee overgelaten aan het projectniveau. Omdat dit zich vooral op projectniveau afspeelde, is voor ons op programmaniveau moeilijk te beoordelen hoe integraal de AVP nu exact was. Op programmaniveau was de AVP niet integraal, maar multisectoraal. Ook de mate waarin het draagvlak is toegenomen is op programmaniveau niet concreet te beoordelen.

De AVP is veranderd van een zeer breed kaderstellend programma waarin veel overgelaten werd aan de gebieden in een smaller programma waarin, vooral bij de grootste opgave (natuur), sterk gestuurd wordt met weinig ruimte voor de gebieden. Gelijk opgaand daarmee kreeg de sturingsfilosofie, die op papier dezelfde bleef, een totaal andere invulling/uitwerking. Dit kan alleen maar wanneer onvoldoende helder is vastgelegd wat de sturingsfilosofie concreet inhield en niet is gestuurd op behoud van de kernwaarden van de filosofie.

22 Conclusies en aanbevelingen

22.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken wij conclusies uit Deel 1 en Deel 2 van het evaluatieonderzoek en formuleren wij aanbevelingen voor een toekomstig programma (vooral) op basis van wat geleerd kan worden uit het verleden.

Bij het presenteren van de conclusies in paragraaf 2 volgen wij de structuur die in de voorafgaande onderdelen van de rapportage is gehanteerd. Bij de aanbevelingen in paragraaf 3 laten wij deze structuur los. Het een-op-een formuleren van aanbevelingen bij de getrokken conclusies zou leiden tot veel herhaling en dubbeling, omdat geconstateerde tekortkomingen vaak samenhangen en een en dezelfde oorzaak hebben. Bij het formuleren van de aanbevelingen nemen we daarom veelal meerdere conclusies samen en richten wij ons op de hoofdzaken voor een toekomstig programma. De conclusies en aanbevelingen zijn, ten behoeve van de toegankelijkheid en leesbaarheid, genummerd. Deze nummering geeft geen prioritering weer. In veel gevallen is onder de conclusies of aanbevelingen een nadere toelichting of uitleg opgenomen.

22.2 Conclusies

We starten deze paragraaf met een reflectie op de ervaringen met de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Deze ervaringen leveren naar onze mening belangrijke conclusies en leerpunten op voor een toekomstig programma. Vervolgens formuleren wij conclusies over het doelbereik (deel 1 van de evaluatie) en de organisatie/werkwijze van de AVP (deel 2 van de evaluatie).

Conclusies met betrekking tot de evaluatie en het karakter van het AVP-programma

Conclusie 1

Het is niet mogelijk eenduidig vast te stellen wat de scope of reikwijdte van de AVP, het formele object van evaluatie, is. Ook bij direct betrokkenen bestaan hierdoor uiteenlopende opvattingen over wat tot de AVP gerekend moet worden. Veranderingen in de scope zijn eveneens niet goed vastgelegd, hetgeen bijdraagt aan de onheldere identiteit.

Toelichting

De criteria voor wat tot de AVP behoort, zijn niet expliciet gemaakt en werden en worden in de praktijk niet consequent gehanteerd. Er is ook niet periodiek formeel vastgesteld wat tot de AVP gerekend wordt op grond van welke criteria. Analyse van de uiteenlopende opvattingen en de documentatie brengt ons tot de conclusie dat er minstens vier criteria te onderscheiden zijn die tot nu toe vaak impliciet gehanteerd worden op grond waarvan iets onder de reikwijdte van de AVP kan vallen, namelijk (1) inhoud, (2) financiën, (3) bestuurlijke verantwoordelijkheid voor AVP en

sectorale opgaven, en (4) bereik van de AVP-sturingsfilosofie³⁹. Hierdoor bestaat er niet één AVP c.q. is de identiteit van AVP niet helder.

De AVP is niet alleen een onduidelijk begreemd maar ook een veranderend 'object van evaluatie'. De AVP is in 2007 opgezet als een integraal uitvoeringsprogramma, een paraplu waaronder in principe alle thema's en opgaven voor het landelijk gebied een plek kregen en had (en heeft) het karakter van een breed en omvattend programma. Vervolgens hebben zich gedurende de dertienjarige looptijd belangrijke veranderingen voorgedaan in verschillende aspecten van de AVP. Het gevolg daarvan is dat er, ook in de tijd, niet één AVP is. De veranderingen en de consequenties daarvan voor de scope van AVP zijn niet goed en overzichtelijk vastgelegd in programma-documentatie.

Conclusie 2

De formulering van beleids- en AVP-uitvoeringsdoelstellingen en de monitoring voldoen vaak niet aan de voorwaarden voor een feitelijke, kwantitatieve evaluatie van het doelbereik. Daardoor kan de beleidscyclus (Big-8) meestal niet gesloten worden en is tussentijdse bijstelling niet/moeilijk mogelijk.

Toelichting

De evaluatie heeft als opdracht om het doelbereik van het AVP-uitvoeringsprogramma zoveel mogelijk feitelijk en objectief te evalueren en daarmee de beleidscyclus te sluiten. Aan verschillende randvoorwaarden daarvoor is niet voldaan. Naast de hiervoor al genoemde oorzaak (onheldere scope) zijn dat:

- De beleidsdoelen zijn in vrijwel alle gevallen abstract, niet kwantitatief geformuleerd als –ER-doelen (meer, beter, mooier, e.d.).
- Bij de meeste AVP-thema's is de formulering van de uitvoeringsdoelstellingen niet SMART en vaak ontbreekt ook een concrete uitvoeringsdoelstelling.
- Voor de geformuleerde doelen zijn vaak geen indicatoren geformuleerd dan wel beschikbaar, waarmee betekenisvolle monitoring van het inhoudelijke doelbereik mogelijk is. Er heeft ook slechts in beperkte mate inhoudelijke voortgangsmonitoring van het doelbereik plaatsgevonden.

Conclusie 3

De documentatie op programmaniveau, als belangrijke objectieve bron voor de evaluatie, is onvoldoende volledig en toegankelijk voor een feitelijke en voldoende complete reconstructie van diverse onderwerpen van de evaluatie.

Toelichting

De programmadocumentatie is op tal van punten onvoldoende volledig om tot een compleet beeld van evaluatie-onderwerpen te komen:

- relevante onderwerpen worden niet altijd voldoende behandeld om tot een goede reconstructie te kunnen komen;
- overwegingen en argumentaties voor belangrijke veranderingen in het programma komen te summier aan de orde;

³⁹ Met een rol voor de gebiedscommissies bij de programmering en (tot 2019) in de uitvoering.

- indelingen wijzigen frequent waardoor slechts beperkt een tijdslijn door de AVP-perioden kan worden getrokken;
- op aangekondigde veranderingen in een AVP-periode wordt in latere documenten niet teruggekomen zodat onduidelijk is of de veranderingen doorgang hebben gevonden en tot welk resultaat zij hebben geleid.

Ook hebben geen eerdere evaluaties plaatsgevonden, waarin de situatie of de gang van zaken tot dat moment feitelijk is vastgelegd.

In dit verband is specifiek vermeldenswaard dat op programmaniveau in de documentatie nauwelijks overzichten, lijsten, schema's, figuren, kaarten of tabellen (bijv. van doelen, de organisatie, het proces van de totstandkoming van meerjarenprogramma, gebiedsprogramma's) te vinden zijn die structuur bieden en verhelderend kunnen werken. De programmadocumentatie is ontoegankelijk en maar beperkt geschikt voor een feitelijke reconstructie van de AVP.

Conclusie 4

Het AVP is geen programma, in de gebruikelijke zin van het woord, waarin het programmamanagement stuurde of kon sturen op het doelbereik en waarvan achteraf het doelbereik op programmaniveau goed kan worden vastgesteld.

Toelichting

Een onderdeel van de evaluatieopdracht is om het doelbereik van het AVP-programma vast te stellen. Naar voren is gekomen dat dit slechts beperkt objectief mogelijk is, omdat niet aan de randvoorwaarden is voldaan en de benodigde informatie op programmaniveau niet beschikbaar is. Dit impliceert óók dat op het niveau van het programma de voortgang van het doelbereik in de afgelopen 13 jaar niet is gevolgd of kon worden gevolgd door het programmamanagement. Hieraan verbinden wij de conclusie dat er derhalve ook geen inhoudelijke programmasturing heeft plaatsgevonden over de volle breedte van het integrale programma. Diverse respondenten bevestigen dit beeld. Zij benoemen dat AVP in de praktijk het karakter had van een projectuitvoeringsprogramma met 'multiprojectensturing'. Het echte werk en de sturing daarop speelt zich binnen AVP voornamelijk af op het niveau van projecten. De inhoudelijke resultaten van deze projecten worden veelal niet geaggregeerd op thema- en programmaniveau zodat de voortgang van het doelbereik niet gevolgd kan worden.

Conclusie 5

Het feit dat een evaluatie van het AVP als programma de bereikte resultaten slechts beperkt (objectief) zichtbaar kan maken, betekent niet dat er geen resultaten zijn behaald.

Toelichting

Het echte werk speelt zich binnen AVP af op het niveau van projecten waarin resultaten geboekt worden. Evaluaties van projecten in het licht van de themadoelstellingen waaraan zij bijdragen kunnen de bereikte resultaten vermoedelijk beter zichtbaar maken dan een evaluatie op programmaniveau. Volgens provinciale respondenten vinden dergelijke evaluaties zo nu en dan ook plaats, maar in onvoldoende mate om op programmaniveau inzicht te geven

Conclusies met betrekking tot het doelbereik (deel 1 van de evaluatie)

In hoofdstuk 6 is een samenvatting van het doelbereik van de AVP gegeven. In die samenvatting is onder meer een overzicht opgenomen van het feitelijke en gepercipieerde doelbereik van de verschillende sectorale thema's waaraan door AVP is gewerkt. In dit slothoofdstuk van het evaluatiedeel van het onderzoek beperken we ons tot enkele hoofdconclusies.

Conclusie 6

De mate waarin de sectorale AVP-uitvoeringsdoelstellingen eind 2019 zijn bereikt varieert sterk tussen de doelstellingen: van niet of nog niet tot volledig.

Toelichting

Voor doelstellingen die nog niet bereikt zijn, geldt diverse malen dat er vertraging is opgetreden, maar de verwachting bestaat dat de doelen bereikt gaan worden. Bij doelen die niet bereikt zijn geldt enkele malen dat gekozen is om geen capaciteit of budget beschikbaar te maken.

Conclusie 7

Bij diverse thema's loopt de beoordeling door betrokkenen van de mate waarin de uitvoeringsdoelen bereikt zijn, soms sterk, uiteen. De consequentie daarvan is dat bij de betreffende thema's geen eenduidig (intersubjectief) oordeel over het doelbereik kan worden gegeven.

Toelichting

Betrokkenen hebben soms moeilijk te overbruggen, uiteenlopende perspectieven bij hun beoordeling van het doelbereik. Opvallend is daarnaast dat beleidsafdelingen en provinciale AVP-organisatie het in een aantal gevallen niet eens zijn over de concrete referentie waaraan het doelbereik getoetst zou moeten worden.

Conclusie 8

Gedurende 13 jaar is door veel mensen van binnen en buiten de provinciale organisatie met hart en ziel gewerkt aan het realiseren van AVP-uitvoeringsdoelstellingen, ook al kan veelal niet objectief worden aangetoond dat de doelstellingen bereikt zijn. Wanneer AVP-uitvoeringsdoelstellingen niet zijn bereikt, kunnen daaraan meerdere oorzaken, ook buiten het AVP-programma, ten grondslag liggen.

Toelichting

Wij zijn in tal van interviews en gesprekken een grote betrokkenheid bij AVP tegengekomen waaruit een grote passie en inzet blijkt. Dat resultaten op programmaniveau veelal niet zichtbaar gemaakt kunnen worden, zegt weinig over de gepleegde inzet en de bereikte resultaten op projectniveau. Voor het soms niet bereiken van doelstellingen zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Oorzaken kunnen liggen binnen de AVP-organisatie, maar ook in de wederzijdse samenwerking met en rolvulling door beleid, de instrumentenkeuze, draagvlak in de samenleving, politiek-bestuurlijke factoren, e.d..

Conclusie 9

De overall-waardering voor het integrale AVP-doelbereik loopt vrij sterk uiteen tussen de beleidsafdelingen, die gemiddeld het minst positief (een 6 à 6,5) oordelen, en vertegenwoordigers van de AVP-gebieden, die positief tot zeer positief oordelen (een 7,5 à 8,5).

Toelichting

Bij de beoordeling door de AVP-gebieden speelt een rol dat zij sterker meewegen dat de AVP-werkwijze ook tot resultaten anders dan wel of niet gerealiseerde doelen leiden, namelijk vergroting van het draagvlak, onder andere tot uiting komend in minder bezwaarprocedures bij projecten en bijvoorbeeld meer waardering bij boeren voor natuurinclusieve/kringlooplandbouw.

Conclusie 10

Voor geen enkel thema is de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering goed vast te stellen, vanwege (vaak) te abstracte doelformulering en het ontbreken van gerichte monitoring van AVP-uitvoeringsprojecten op de bijdrage aan de gewenste beleidseffecten.

Conclusies met betrekking tot organisatie en werkwijze (deel 2 van de evaluatie)**Gebiedsindeling en –organisatie****Conclusie 11**

De provincie heeft, naast de gebiedsdekkende en integraal werkende AVP-gebiedsorganisaties, diverse andere gebiedssamenwerkingen geïnitieerd en zich daarmee niet aan de eigen AVP-uitgangspunten gehouden.

Toelichting

De gebiedsgerichte samenwerking met eerst zeven gebieden en later Utrecht-West en Utrecht-Oost was bedoeld als een integrale, gebiedsgerichte benadering van opgaven in het landelijk gebied. Een gebiedsdekkende, integrale werkwijze impliceert dat er daarnaast geen ruimte is voor andere gebiedssamenwerkingen gericht op uitvoering in het landelijk gebied. Naast de AVP-gebiedsorganisaties zijn niettemin, vanuit of met betrokkenheid van de provincie, diverse, meer of minder integrale gebiedssamenwerkingen geïnitieerd die eigen relaties met het gebied organiseren (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Park Vliegbasis Soesterberg, Heel de Heuvelrug). De provincie hield zich daarmee niet aan zijn eigen uitgangspunt. De nieuwe gebiedssamenwerkingen doen afbreuk aan het integrale karakter van AVP en hebben ook tot gevolg dat er vanuit de provincie dubbele, (vermoedelijk) niet-gecoördineerde relaties met het gebied aangegaan worden. Hierdoor ontstaat een lappendeken van gebiedssamenwerkingen, zoals ook voor 2007 het geval was.

Bestuurlijke governance**Conclusie 12**

De provincie is er tijdens de gehele AVP-periode niet in geslaagd om in de bestuurlijke governance en de juridische organisatievorm een evenwichtige balans te vinden tussen de vereisten van de vier NSOB-rollen.

Toelichting

Integraal, gebiedsgericht samenwerken gericht op de realisatie van opgaven van de provincie en professionele gebiedspartijen met medewerking van inwoners en (agrarische) bedrijven in de gebieden vereist de soms gelijktijdige vervulling van de vier overheidsrollen van het NSOB-model. De provincie moet presteren, maar kan dat niet alleen. De provincie moet daarom ook samenwerken (en vaak financieren), maar ze moet ook het oor te luisteren leggen om het draagvlak en de kansen voor de eigen opgaven te kennen, en om op initiatieven uit de samenleving in te kunnen spelen (responsief zijn). Voor al die gelijktijdig te vervullen rollen moet ze een (bestuurlijke) organisatievorm ontwikkelen die rechtmatig is. Het verzoenen van al die eisen in één werkwijze en governance is een zeer complexe opgave, die vereist dat alle perspectieven, geledingen en belangen hierin worden betrokken en serieus genomen. Wij constateren dat de provincie hierin tot op heden niet slaagt doordat de opgave steevast te smal benaderd wordt en belangrijke geledingen (dan deze, dan gene) in dit proces niet voldoende betrokken worden ('buitenspel staan').

Organisatie en werkprocessen in en rond AVP**Conclusie 13**

Er is onvoldoende ingezet op het verbinden, onderling afstemmen en laten samenwerken van alle schakels van de Big-8 om daarmee de beleidscyclus te sluiten. De uitvoering door de (provinciale) AVP-organisatie en gebiedsorganisaties is te veel als op zichzelf staand benaderd en niet als een schakel in het grotere geheel.

Toelichting

Het onderbrengen van de uitvoering in een eigen organisatieonderdeel brengt een organisatorisch schot aan in de beleidscyclus. Het is dan van groot belang om de verbindingen tussen de organisatieonderdelen waar de achtereenvolgende schakels van de beleidscyclus zijn belegd, ook sterk te organiseren. In de praktijk werd niet daadkrachtig gestuurd op het implementeren van de beleidscyclus gericht op een goede rolvervulling door elke schakel en goede onderlinge interactie en samenwerking met andere schakels in de keten. De organisatorische schotten werden niet makkelijk overbrugd.

Bezien vanuit de beleidscyclus zien we veel tekortkomingen:

- de beleidsafdelingen slaagden er niet in gezamenlijk de sectorale beleidsambities te operationaliseren in integrale, gebiedsgerichte uitvoeringsdoelstellingen. Daardoor ontbrak een heldere, integrale beleidsopdracht voor de gebieden op (gebieds)programmaniveau.
- de provinciale AVP-organisatie zorgde onvoldoende voor periodieke terugkoppeling van bereikte uitvoeringsresultaten naar de beleidsafdelingen.
- er was veel te weinig aandacht voor het gezamenlijk ontwikkelen van goede en onderling afgestemde monitoring en voor evaluatie.

Door het niet-functioneren van de beleidscyclus en vooral door het ontbreken van periodieke evaluatie was er geen sprake van een lerende en zichzelf verbeterende organisatie rond de AVP. Het management, dat daartoe in de beste positie verkeert, heeft onvoldoende gestuurd op het functioneren van de Big-8 en het organiseren van de samenwerking tussen de ketenschakels.

Conclusie 14

De aandacht voor professioneel projectmatig werken binnen AVP is de laatste jaren sterk toegenomen. Het overkoepelende programma (en professioneel management daarvan) heeft tot op heden onvoldoende aandacht. Uitzondering hierop is de toegenomen kwaliteit van de invulling van de P&C-cyclus (van het begrotingsprogramma).

Toelichting

Geruime tijd werd binnen de provinciale AVP-organisatie geconstateerd dat rolzuiverheid en professioneel projectmanagement nog te wensen over lieten. Hier is de laatste jaren veel in geïnvesteerd en verbeterd. Dit geldt niet voor het programmaniveau. Op het niveau van het programma constateren wij veel tekortkomingen (onduidelijke scope, onoverzichtelijke doelen, ontoegankelijke en incomplete programmadocumentatie, (vaak) geen inhoudelijke verantwoording van het doelbereik mogelijk, geen verbetercyclus, etc.)⁴⁰.

Het AVP heet een programma te zijn, maar is op programmaniveau zwak ontwikkeld. Zozeer zelfs dat de AVP in de praktijk door veel betrokkenen niet als een programma met duidelijke doelen wordt beleefd, maar als een koepelbegrip ('merknaam') waaronder de eigen projecten (ook) vallen. Mogelijk treedt op dit punt in de komende jaren verbetering op wanneer onderdelen van de Organisatieleidraad AVP (juli 2019) die betrekking hebben op het programmaniveau worden geïmplementeerd. Dat is op zijn vroegst zichtbaar in een volgende programmaperiode van de AVP of een opvolger daarvan. Ook het provinciale Procesdocument AVP 2016-2019 bevat veel behatenswaardigs dat kan bijdragen aan het functioneren van de beleidscyclus.

De kwantitatieve en kwalitatieve invulling van belangrijke functies en producten van professioneel programmamanagement⁴¹ blijft tot op heden achter bij wat nodig is voor een programma met de omvang van het AVP. Uitzondering is de toegenomen aandacht voor en invulling van de monitoring en rapportage in het kader van de P&C-cyclus van het begrotingsprogramma Landelijk Gebied door de AVP-programmacontroller die in 2016 is aangesteld.

Instrumenten**Conclusie 15**

De keuze en inzet van instrumenten voor de realisatie van de uitvoeringsopgaven van de AVP wordt op programmaniveau te summier, te fragmentarisch en te smal benaderd.

Toelichting

De informatie beschikbaar in de AVP-programmadocumentatie over de keuze en inzet van instrumenten geeft geen beeld van de provinciale visie en het beleid ten aanzien van de inzet van instrumenten(mix) door het AVP-programma. Ad hoc worden sommige instrumenten behandeld. Daarbij ontbreekt het aan concreetheid over doelen, gestelde normen (bijv. afhandelingstermijnen subsidieaanvragen) en eventuele randvoorwaarden voor de inzet van instrumenten. Ook is niet goed een tijdslijn van 2007 – 2019 te reconstrueren. Aandacht voor het - belangrijke - communicatief instrumentarium ontbreekt. De instrumenteninzet wordt te smal – alleen vanuit uitvoering - benaderd en niet of nauwelijks in samenhang gezien met beleid (bijv.

⁴⁰ Voor alle duidelijkheid: dit ligt niet alleen aan de provinciale AVP-organisatie, maar aan alle geledingen en m.n. het management.

⁴¹ Voor alle duidelijkheid: dit is geen kwalificatie van de betrokken personen maar van de organisatorische invulling.

Grondbeleid) en provinciale wet- en regelgeving (bijv. de Provinciale Ruimtelijke Verordening). Er is geen informatie beschikbaar op programmaniveau over de toepassing van instrumenten in de praktijk. Door het ontbreken van een visie, doelen en normen voor de instrumenteninzet is de inzet van instrumenten niet goed evalueerbaar.

Conclusie 16

De programmering van te realiseren uitvoeringsopgaven wordt onvoldoende gezien in relatie tot de beschikbare instrumenten(mix).

Toelichting

Wij hebben in de AVP-documentatie en interviews geen aanwijzing gevonden dat de planning van de realisatie van uitvoeringsopgaven in samenhang wordt gezien met de in te zetten instrumentenmix. Voor de realisatie van uitvoeringsopgaven lijkt veelal (impliciet) uitgegaan te worden van een lineaire planning. Dit is echter niet realistisch. In het begin moet de uitvoering opstarten en worden weinig resultaten geboekt, daarna worden veelal meer resultaten geboekt (laaghangend fruit) en vervolgens wordt het moeilijk om, met dezelfde instrumenten, ook de laatste resultaten te boeken. Vermoedelijk houdt het ontbreken van een realisatieplanning verband met het eveneens vaak ontbreken van concrete uitvoeringsdoelen. Voorts valt op dat bij de ambtelijke opdrachtverstrekking aan de AVP-programmamanager geen toets op haalbaarheid van de realisatie plaatsvindt, waarbij kritisch gezien wordt of de beschikbare instrumenten volstaan om de AVP-opgaven te realiseren.

Conclusie 17

De efficiëntie van de AVP-uitvoering door de provinciale AVP-organisatie en gebiedsorganisaties is niet te beoordelen. De randvoorwaarden voor een efficiënte uitvoering lijken niet vervuld.

Een faire beoordeling van de efficiëntie van de uitvoering vereist dat rekening gehouden wordt met de uitgangspunten waarbinnen de AVP-organisatie zijn werk moest doen. Belangrijke uitgangspunten waren integraal, gebiedsgericht werken en realisatie van opgaven op basis van vrijwillige medewerking door grondeigenaren. Omdat er geen norm bestaat voor wat onder deze uitgangspunten efficiënt is, is de efficiëntie niet objectief te beoordelen. Niettemin verwachten wij dat, ook met deze uitgangspunten als gegeven, de efficiëntie niet optimaal was omdat de randvoorwaarden niet optimaal waren (onvoldoende helder beleid, matige samenwerking tussen geledingen, rolonzuiverheid, e.d.).

Samenwerking

Conclusie 18

De samenwerking tussen de AVP-geledingen binnen de provincie (inclusief beleidsafdelingen en management) en daarbuiten was niet optimaal.

Toelichting

Tussen bepaalde (wisselende) geledingen werd in de afgelopen 13 jaar goed samengewerkt. Nooit is evenwel de situatie bereikt dat alle geledingen onderling goed samenwerkten. Er is veel sprake van wij-zij-verhoudingen, strijd, verwijten over en weer, niet om kunnen gaan met kritiek, gebrek aan vertrouwen, verschillende beelden van de werkelijkheid enzovoort. Ook waren er op elk moment in de AVP-historie geledingen aan te wijzen die op dat moment buitenspel of 'op afstand'

stonden. In de loop der jaren is getracht om rollen en processen beter te beschrijven in handboeken, om de onderlinge communicatie te verbeteren, maar we zien te weinig een gezamenlijke inzet voor een gedeeld toekomstperspectief.

Conclusie 19

Cultuur(verandering) als belangrijk aspect voor goede samenwerking wordt op dit moment te smal benaderd: er wordt gefocust op de presterende en rechtmatige overheid, maar er is te weinig aandacht voor de rollen als samenwerkende en responsieve overheid.

Toelichting

De AVP gaat 'over (bijna) alles': (bijna) alle provinciale opgaven voor het landelijk gebied en de realisatie daarvan. De provincie kan dat niet alleen en is mede afhankelijk van bestuurlijke partners en van publieke en private initiatieven vanuit de gebieden. De provinciale rollen verschillen daardoor per thema en vaak moet de provincie meerdere rollen tegelijkertijd of na elkaar vervullen. Deze verschillende rollen vereisen verschillende competenties en gedrag/houding, al dan niet te vervullen door één of meerdere medewerkers.

Bij de aandacht die de provincie meer recent besteedt aan cultuur en cultuurverandering valt ons op dat vooral aandacht wordt besteed aan 'de blauwe kant' (heldere rollen, duidelijke sturing, professioneel opdrachtgeverschap, kwantitatieve monitoring van resultaten). De blauwe kant hangt vooral samen met de presterende en rechtmatige overheid. Ook de samenwerkende en responsieve overheid vragen echter om specifieke competenties en een daarbij passende houding en gedrag. Van belang voor een goede onderlinge samenwerking is besef bij alle betrokkenen van deze uiteenlopende rollen en een goed begrip van elkaars rol.

Een ander aspect dat met de organisatiecultuur samenhangt is het verschil tussen wat er op papier is vastgelegd aan rollen, taken en verantwoordelijkheden en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Dit was tijdens de looptijd van de AVP een terugkerende thema, vooral in de eerste perioden. Onderdeel van de cultuur is om gemaakte afspraken niet (voldoende) uit te voeren of na te komen. Medewerkers worden daar door hun leidinggevenden te weinig op aangesproken. Deels houdt dit ook verband met onvoldoende inzet op implementatie en opleiding/training.

Sturingsfilosofie

Conclusie 20

De kernwaarden van de sturingsfilosofie en de uitgangspunten van het AVP-programma zijn door de provincie niet consequent gehandhaafd. Waarschijnlijk waren andere overwegingen en waarden soms van meer belang. Daarmee heeft de sturingsfilosofie in zekere zin ook niet de kans gekregen om zich te bewijzen.

Toelichting

De sturingsfilosofie bleef op papier hetzelfde, maar de concrete uitwerking daarvan in de praktijk is in de loop der jaren, in vele stapjes, aanzienlijk veranderd, zonder dat daaraan expliciete evaluatie en herijking van de filosofie ten grondslag lagen. Over de hele looptijd bezien zijn er ongemerkt vele varianten van de sturingsfilosofie in praktijk gebracht. De rol van de samenwerkende overheid is daarbij sterk afgenomen en de rol van de presterende en rechtmatige overheid is sterk

toegenomen. In dat proces is nergens een evenwichtspunt gevonden waarin alle rollen goed met elkaar gebalanceerd zijn.

Wij zien de AVP-sturingsfilosofie, ondanks of misschien wel juist door de weeffouten van het begin, als een interessant en redelijk geslaagd experiment dat meer uitvoeringsresultaten maar vooral ook meer inzicht in het combineren van de NSOB-rollen had kunnen opleveren wanneer signalen, zorgen en meningsverschillen waren benut om te evalueren en verbeteren. Nu is de sturingsfilosofie slechts deels tot zijn recht gekomen, enerzijds doordat zij onvoldoende concreet is vastgelegd, uitgewerkt en geïmplementeerd in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Anderzijds doordat zij zonder expliciete evaluatie gaandeweg is getransformeerd naar een sturingsfilosofie die niet duidelijk is gedefinieerd.

22.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Benader in een toekomstig programma de (programmering van de) uitvoering niet geïsoleerd, maar denk vanuit de beleidscyclus. Zorg voor een goede invulling van en rolvulling door elke schakel van de beleidscyclus en stuur op goede afstemming en samenwerking tussen de schakels.

Toelichting

Deze aanbeveling zien wij als cruciaal voor een toekomstig programma. Een groot deel van de hiervoor getrokken conclusies ligt ten grondslag aan deze aanbeveling. Geen enkele schakel van de beleidscyclus maakt op zichzelf het verschil, alleen gezamenlijk en in onderlinge afstemming is effectieve en efficiënte realisatie van de provinciale opgaven mogelijk.

Frame ook de communicatie over een toekomstig programma vanuit de beleidscyclus: de gezamenlijke (integrale) provinciale opgave en de onderlinge samenwerking daaraan staat voorop. Goede samenwerking van alle betrokken geledingen, ieder vanuit de eigen rol, verdient evenveel aandacht als het sectorale doelbereik.

Op een meer concreet niveau impliceert deze aanbeveling onder meer dat:

- de kwaliteit van de sectorale beleidsformulering goed moet zijn (bij voorkeur SMART);
- voorafgaand aan de gebiedsgerichte programmering van de uitvoering een concrete integraal afgewogen, gebiedsgerichte beleidsopdracht op programmaniveau beschikbaar dient te zijn (een heldere beleidsopdracht op programmaniveau);
- geanalyseerd wordt of de beleidsopdracht met de in te zetten instrumenten(mix) realistisch en haalbaar is in de uitvoering (opdrachtacceptatie door de uitvoering)⁴²;
- betekenisvolle indicatoren voor de monitoring van het inhoudelijk doelbereik en de beleidseffecten worden ontwikkeld in samenwerking tussen uitvoering en beleid;
- monitoring en periodieke evaluatie plaatsvinden.

⁴² Een uitvoeringsopdracht is niet compleet wanneer alleen de doelen helder zijn. Ook het instrumentarium moet daarbij worden betrokken.

De eindverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de beleidscyclus kan niet liggen bij de AVP-programmamanager of het management van de beleidsafdelingen. Beleg de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de beleidscyclus op het niveau van het provinciale management en reken de betrokken organisatieonderdelen af op goede samenwerking en afstemming en de integrale resultaten van de gezamenlijke opgaven.

Aanbeveling 2

Denk bij de ontwikkeling van een toekomstig programma vanuit de volle breedte van de vier NSOB-rollen en zorg voor een goede balans van de rollen in een transitiefilosofie voor het landelijk gebied.

Toelichting

Een toekomstig programma voor het landelijk gebied zal net als zijn voorgangers veelomvattend zijn en de provincie kan al deze opgaven niet zelf realiseren. De provincie zal ook moeten samenwerken met andere professionele partijen en luisteren naar en inspelen op initiatieven vanuit de samenleving. De provincie zal daarvoor alle vier NSOB-rollen moeten vervullen. Niet overal en op elk moment alle vier tegelijk maar vaak wel combinaties van meerdere rollen. We hebben gezien dat tijdens de looptijd van de AVP vaak een of enkele rollen het denken domineerden en er op geen enkel moment een goede balans is gevonden. Ook zijn diverse onderwerpen (bijv. de governance en de instrumentatie) in onze optiek vaak te smal benaderd.

Op dit moment lijken met name de presterende en de rechtmatige overheid het provinciale denken te domineren, zowel in de AVP-governance als bij de cultuurinterventies. Wij zien onvoldoende besef dat, net zoals alle geleidingen nodig zijn om de beleidscyclus goed te kunnen laten functioneren, ook alle vier NSOB-rollen een plek dienen te hebben in een provinciale visie op ontwikkeling van beleid en uitvoering van opgaven in het landelijk gebied. Hiermee is niet gezegd dat elke NSOB-rol op ieder moment net zo belangrijk is als de andere. De provincie dient echter wel over een expliciete visie te beschikken op de plek die alle vier NSOB-rollen innemen in een toekomstige beleids- en uitvoeringsstrategie⁴³.

In dit verband bevelen wij de provincie aan om de term sturingsfilosofie te vervangen door de term transitiefilosofie⁴⁴. Er komen veel opgaven af op het landelijk gebied: er is sprake van een, al eerder ingezette, transitie van een door het agrarisch systeem gedomineerd gebied naar een platteland met diverse functies. Deze verschillende functies 'strijden' om de schaars beschikbare ruimte: naast een meer extensieve landbouw is er ruimte nodig voor wonen, natuur en landschap, recreatie, duurzame energie, waterberging enzovoort. Er moeten keuzes worden gemaakt en functies gecombineerd. De provincie Utrecht is in deze transitie een belangrijke speler en heeft één of meerdere rollen in (de combinatie van) de opgaven, maar kan deze transitie niet alleen bolwerken, laat staan sturen. Dit gegeven vraagt ook om het soms innemen van een bescheiden positie en het aangaan van het gesprek met alle betrokken partijen. Samenwerken met uiteenlopende partijen in het landelijk gebied en het onderhouden van goede relaties is onvermijdelijk, of het nu gaat om het

⁴³ Wij schrijven uitdrukkelijk ook beleidsstrategie omdat de provinciale rolvervulling in de uitvoeringsfase afgestemd moet worden op de rolvervulling in de fase van beleidsontwikkeling en beleidsuitwerking.

⁴⁴ De term sturingsfilosofie is in onze optiek vooral te gebruiken in relatie tot de rol van presterende overheid.

realiseren van harde provinciale verplichtingen, waar geen of weinig draagvlak voor is, of het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving, die in lijn liggen met provinciale belangen.

Iedere overheidsrol vraagt ook een bepaalde rol van 'de samenleving': beide rollen moeten met elkaar matchen:

- bij een responsieve overheid past een actieve samenleving.
- bij een samenwerkende overheid zijn overheid en partijen uit de samenleving meer partners.
- bij een presterende overheid zijn partijen in de samenleving soms opdrachtnemer, doelgroep van beleid of klant.
- bij de rechtmatige overheid bestaat de samenleving uit kiezers en rechthebbenden, en ook uit wetsovertreders...

Aanbeveling 3

Overweeg aanpassing van het model van de Big-8 naar een beleidscyclus met de volgende elementen/schakels:

- Verkenning en onderzoek in de gebieden
- Beleidsontwikkeling
- Gebiedsgerichte en integrale beleidsuitwerking
- Programmering van de uitvoering
- Uitvoering
- Beheer
- Monitoring en terugkoppeling resultaten en effecten

Toelichting

In vergelijking met de Big-8 zoals toegepast op de AVP, bevelen wij aan om in de toekomst een aantal nieuwe schakels in de beleidscyclus te onderscheiden of explicieter te benoemen. Belangrijk is om de schakels niet alleen, zoals in de cyclus modelmatig verbeeld wordt, volgtijdelijk te doorlopen. In de praktijk dient het model ook meer dynamisch en flexibel te worden toegepast doordat de schakels, ook tussentijds, met elkaar in contact staan.

We lichten twee elementen nader toe. Andere elementen spreken voor zich of zijn elders reeds benoemd.

Verkenning en onderzoek in de gebieden

Organiseer de 'ogen en oren' van de provincie in de gebieden, door een voortdurende verkenning. Niet alleen als een vierjaarlijkse onderzoeksfase voorafgaand aan beleidsvorming en programmering, maar ook parallel aan de andere fasen. Voor het realiseren van de opgaven en het bepalen van de eigen (NSOB-)rollen heeft de provincie ogen en oren nodig in het gebied: wat speelt er? Waar zit energie voor ontwikkelingen of waar zitten juist weerstanden? Welke rol wordt dan gevraagd van de provincie? Daarvoor is een voortdurende verkenning nodig: welke ontwikkelingen doen zich voor in de gebieden? Hoe wordt er gereageerd op nieuwe opgaven, leiden ze tot nieuwe initiatieven of kansen voor de gebieden of zet men de hakken in het zand? Dit vereist continu in het gebied aanwezig zijn: bijeenkomsten bijwonen of organiseren, keukentafelgesprekken, onderzoeken/enquêtes e.d. Van belang is dat de opgedane kennis gedeeld wordt met beleidsontwikkelaars en uitvoerders van projecten. Bijvoorbeeld door een jaarlijks trendrapport

per gebied met ontwikkelingen en stemmingen rond de (vastgelegde) opgaven, en ook nieuwe ontwikkelingen uit te brengen.

Het organiseren van de ogen en oren kan via geïnstitutionaliseerde gebiedsorganisaties, maar wij bevelen aan verkenning en onderzoek (ook) op andere manieren te organiseren, bijv. met trendonderzoek, gebruikmaking van sociale media, e.d.

Beheer

De AVP richt zich op eenmalige investeringen zoals functieverandering van gronden en inrichting van natuur. Voor beleidseffecten op bijvoorbeeld biodiversiteit is een goed (vervolg)beheer echter cruciaal. Bij aankoop en inrichting van gronden moet daarom ook al rekening worden gehouden met de latere beheerfase: welk beheer is nodig en is geborgd dat dat ook plaatsvindt na de investeringsfase? Dat betekent dat de provinciale organisatieonderdelen die over (de financiering van) het beheer gaan en (potentiële) toekomstige beheerders reeds in de eerdere fasen van de beleidscyclus betrokken moeten worden. Dit geldt ook voor andere thema's: denk aan beheer en onderhoud van de routenetwerken en TOPs, bezoekerscentra, enzovoort.

Aanbeveling 4

Investeer in programmakwaliteit, professioneel programmamanagement en voldoende bemensing op programmaniveau

In de evaluatie is gebleken dat het AVP op programmaniveau zwak ontwikkeld is. Dit is uitvoerig aan de orde geweest omdat het de verantwoording van het doelbereik en evaluatie van de AVP-organisatie en werkwijze sterk heeft belemmerd. Het AVP voldoet op programmaniveau in tal van opzichten niet aan wat men van een professioneel programma verwacht. Wij bevelen aan om in de toekomst helder te definiëren aan welke eisen van kwaliteit en professionaliteit het programma moet voldoen en veel te investeren in kwalitatief en kwantitatief voldoende bemensing op programmaniveau.

Onderdeel hiervan moet zijn dat de uitgangspunten en scope van het programma glashelder zijn voor alle betrokkenen, dat de programmadocumentatie compleet en toegankelijk is, dat veranderingen goed worden beargumenteerd en vastgelegd, zodat zij later traceerbaar en evalueerbaar zijn. Maak ook duidelijk wat de relaties met de omgeving van het programma (bijv. andere programma's) zijn en hoe deze georganiseerd zijn. Belangrijk is voorts om vastgestelde uitgangspunten niet eerder los te laten dan na expliciete herijking en het formuleren van nieuwe uitgangspunten.

Aanbeveling 5

Richt het nieuwe programma in als een lerend programma.

Toelichting

De AVP is een zeer omvangrijk en omvattend programma voor het landelijk gebied dat over 'bijna alles' gaat. Het programma omvat veel grote maar qua karakter ook sterk uiteenlopende opgaven, waarbij veel partijen en (vrijwel) alle provinciale organisatieonderdelen zijn betrokken. Het is ondenkbaar dat het mogelijk zou zijn om bij een dergelijk omvangrijk en complex programma alles 'aan de voorkant' meteen goed te ontwerpen en iedereen op de juiste plek te zetten met de benodigde competenties voor de te vervullen rollen. Dit zal ook voor elke opvolger van de AVP gelden. Dat er zorgen geuit gaan worden, klachten komen en conflicten ontstaan, spreekt vanzelf.

Wij bevelen aan om dit als onvermijdelijk te zien en de organisatie er op in te richten dat dergelijke signalen benut worden als mogelijkheden om te leren en te verbeteren. Periodiek evalueren is hiervan een belangrijk, maar niet het enige onderdeel.

DEEL 3 - TOEKOMST

Het derde onderdeel van de evaluatie is gericht op de toekomst van de AVP of een provinciaal programma voor het landelijk gebied. De Evaluatie Agenda Vitaal Platteland is niet alleen een terugblik naar de afgelopen dertien jaar. De evaluatie is ook een vooruitblik naar de toekomstige opgaven voor het landelijk gebied en de organisatie en programmering daarvan: de afgelopen dertien jaar AVP hebben vele ervaringen en lessen opgeleverd voor zo'n toekomstig programma. In de interviews met de respondenten is de vooruitblik besproken en er zijn online sessies georganiseerd over drie onderwerpen:

- Welke toekomstige opgaven zijn er voor het landelijk gebied?
- Welke rollen zou de provincie daarbij moeten spelen?
- Welke ideeën zijn er over de organisatie van het programma en de samenwerking met de gebieden?

De eerste drie hoofdstukken behandelen de visie en de ideeën van de respondenten en de deelnemers van de sessies over deze drie onderwerpen. In het laatste hoofdstuk van dit deel komen de aanbevelingen van de evaluatoren voor een toekomstig programma aan de orde.

23 Toekomstige opgaven landelijk gebied volgens respondenten en sessiegroepen

Doel van dit hoofdstuk is een beeld te geven van de verschillende opgaven waar het landelijk gebied de komende jaren mee te maken krijgt, de omvang daarvan en hoe daarmee om te gaan in samenwerking met de gebieden.

In de Omgevingsvisie Provincie Utrecht (concept december 2019) worden zeven prioritaire beleidsthema's uitgewerkt:

1. Stad en land gezond (onder andere stad-land-relatie, milieukwaliteiten, recreatie, inclusieve samenleving).
2. Klimaatbestendig en water-robust (onder andere klimaatadaptatie, bodem- en watersysteem, afremmen bodemdaling).
3. Duurzame energie (verminderen energiegebruik, realisatie duurzame energiebronnen).
4. Vitale steden en dorpen (binnensteden, woningaanbod, regionale economie, winkelstructuur).
5. Duurzaam, gezond en veilig bereikbaar (bereikbaarheid, infrastructuur, OV).
6. Levend landschap, erfgoed en cultuur (kernkwaliteiten landschap, aardkundige waarden, UNESCO Erfgoed, aanbod cultuur en erfgoed).
7. Toekomstbestendige natuur en landbouw (robust netwerk natuur van hoge kwaliteit, biodiversiteit, beschermen en ontwikkelen houtopstanden, economisch rendabele landbouw, inclusief transitie naar een duurzame, circulaire, natuurinclusieve landbouw).

In de gesprekken met de respondenten is gevraagd naar actuele en toekomstige opgaven voor het landelijk gebied. De antwoorden zijn vergelijkbaar met de beleidsthema's uit de Omgevingsvisie:

- Landbouwtransitie naar kortere ketens, natuurinclusieve landbouw, goed omgaan met boeren die willen stoppen en zij die willen blijven, circulaire landbouw, minder intensieve landbouw. Vooral in de Gelderse Vallei ligt nog een grote opgave (en dus een kans), omdat er nog (te) veel intensieve veehouderij is.
- Problematiek van de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's), ook in relatie met de behoefte aan wonen op het platteland.
- Energietransitie: men verwacht een ingrijpende verandering van het landschap door windmolens (minder bezwaarlijk voor landbouw) en zonnevelden (op vruchtbare landbouwgrond, combinatie met natuur en waterberging).
- Stikstofproblematiek, die de verhoudingen tussen natuur en landbouw weer/extra op scherp heeft gezet.
- Bodemdaling, die vooral in het Veenweidegebied speelt.
- Landelijk gebied als groene uitloop voor de stad / Recreatie om de stad. Toename van woningen zou gepaard moeten gaan met toename van natuur en recreatief groen ten behoeve van nieuwe bewoners.
- Natuurontwikkeling blijft een thema. Niet alleen binnen het natuurnetwerk en de groene contouren, maar ook daarbuiten: meer combinatie van functies.
- Vitaliteit van het platteland in relatie tot nieuwe, niet-agrarische economische functies.
- Ontsluiting van het platteland: zowel digitaal (glasvezel) als d.m.v. mobiliteit.

In de sessies is over verschillende aspecten van het grote aantal opgaven voor het landelijk gebied van gedachten gewisseld. Hieronder volgen de hoofdlijnen, die in de sessies besproken zijn.

Alle opgaven zijn belangrijk en gezamenlijk vragen ze veel van het landelijk gebied

Wat veel beleidsthema's gemeenschappelijk hebben is dat ze vragen om functieverandering: van een puur agrarische functie van het landelijk gebied naar een meer hybride combinatie van functies. De vele opgaven voor het landelijk gebied vragen allemaal om extra ruimte, in fysieke hectares: natuur en landschap, extensivering van de landbouw, klimaatadaptatie (waterberging), de energietransitie (m.n. zonnevelden). Ook de extra druk vanuit de steden voor woningbouwlocaties met bijbehorende voorzieningen voor recreatie en mobiliteit vraagt ruimte in het landelijk gebied.

De functieverandering van puur agrarisch naar een combinatie van functies maakt een nieuwe economische visie op het landelijk gebied noodzakelijk: de tijd dat vooral geld werd verdiend in het landelijk gebied door agrariërs loopt op z'n einde. Functies als energie, woningbouw, recreatie en toerisme bieden nieuwe/andere economische perspectieven. Er moet nagedacht worden over nieuwe verdienmodellen in het landelijk gebied: zowel businesscases, als modellen die meer gebaseerd zijn op maatschappelijke en sociale waarden (value cases): natuur en landschap zijn zeer waardevol voor bijvoorbeeld het vestigingsklimaat.

Integrale visie op sectorale opgaven

Om ruimte te maken voor alle opgaven voor het landelijk gebied is de provincie Utrecht volgens veel respondenten te klein: de bij elkaar opgetelde claims op vierkante kilometers vragen om misschien wel 2 of 3 provincies Utrecht. Verschillende deelnemers in de sessies maken zich hier zorgen over: al die opgaven voor het landelijk gebied zullen gaan knellen en op weerstand stuiten in het gebied zelf. Moet de provincie niet terug naar het Rijk voor een heroverweging van de opgaven? Anderen zijn echter van mening dat het gaat om het maken van keuzes: als je er teveel van uitgaat dat er onvoldoende ruimte is voor de combinatie van opgaven, neem je de mogelijkheid weg voor creatieve oplossingen. Zie bijvoorbeeld de overkapping van de A2 tussen Utrecht en Leidse Rijn, waar op innovatieve wijze de twee stadsdelen met elkaar verbonden zijn, ondanks de barrière van de A2.

Het buitengebied voor één doel gebruiken kan in ieder geval niet meer. Er is meervoudig ruimtegebruik nodig: een slimme stapeling van functies met behoud van de waarden van het gebied. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt tussen de opgaven en/of dat gekeken wordt waar functies gecombineerd kunnen worden. In de sessies zijn een paar voor de hand liggende combinaties genoemd:

- landbouw met windmolens;
- landbouw met bodemdaling en stikstof;
- klimaatadaptatie en natuur;
- landbouw en natuur en klimaatadaptatie;
- stad – land – gezond – recreatie – natuur – erfgoed.

De Omgevingsvisie schiet volgens velen nog tekort in dit licht. De visie omvat veel ambities, met een beperkt afwegingsmechanisme. Een echte confrontatie van ambities heeft nog niet plaatsgevonden: aan veel gebieden in de Omgevingsvisie is nu één functie gegeven. De provincie zou de verschillende opgaven met elkaar moeten verbinden in een integrale visie op de lange

termijn. In de sessies wordt wel het risico genoemd van het vastlopen in een alomvattende visie waarin alles met alles wordt verbonden: zo complex dat er uiteindelijk geen actie uit voortkomt.

Urgente opgaven op de korte termijn: in relatie tot integrale langetermijnvisie

In de sessies is besproken dat het stikstofdossier een opgave is, die op korte termijn aangepakt moet worden, omdat daardoor nu allerlei ontwikkelingen op slot zitten. Ook op de energietransitie zit nu veel druk, vanuit de provincie, maar ook door de Regionale Energie Strategieën (RES). Die urgente opgaven kunnen een goede motor zijn om ontwikkelingen aan te jagen. De kunst is om te kijken of andere opgaven of functies in die ontwikkelingen mee kunnen worden genomen. Een provinciale integrale langetermijnvisie is daarvoor een voorwaarde, en ook zicht op de ideeën, belangen en motivatie vanuit het gebied zelf.

Niet alles speelt overal

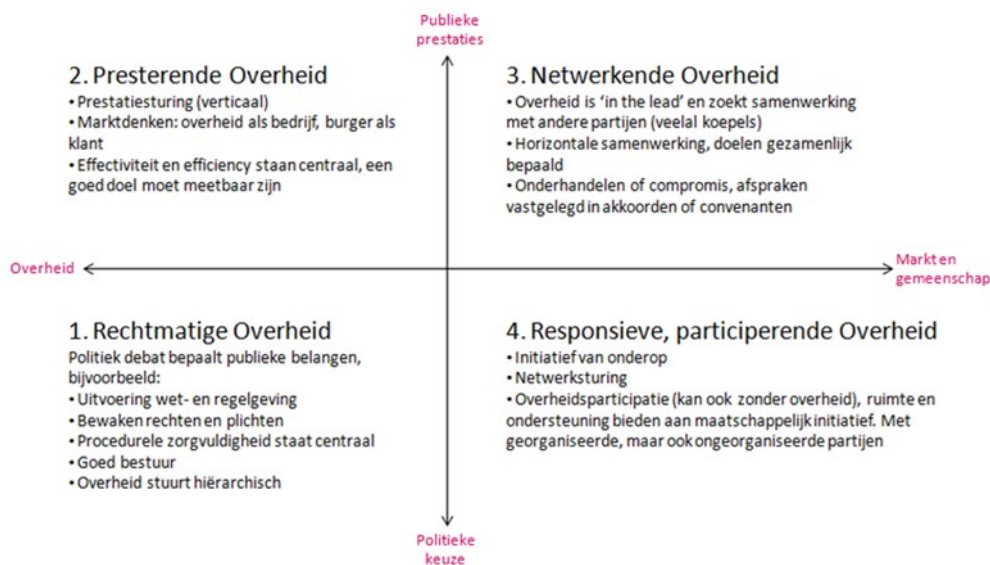
Het is goed om op provinciaal niveau een integrale visie te hebben, maar die dient geconcretiseerd te worden op de lagere geografische schaalniveaus. Niet elke opgave is overal relevant (bijv. bodemdaling, verdroging). Het is belangrijk om goed op de hoogte zijn op welke thema's binnen de gebieden energie zit en de motivatie om te ontwikkelen. De provincie ontkomt niet aan goede afstemming en samenwerking met de gebieden voor een combinatie van opgaven. Gebiedsgericht werken is onder de Omgevingswet ook een belangrijk uitgangspunt: in samenwerking met de gebieden doelen halen met behoud van een balans tussen opgavegericht werken, kwaliteitsontwikkeling en behoud van gebiedskwaliteiten.

Integraal werken op gebiedsniveau is voor de hand liggend in één of meer van de volgende gevallen:

- Als er grond in het spel is, bijvoorbeeld als grond een andere functie krijgt of als de functie anders wordt ingevuld (bijv. kringlooplandbouw). Grondmobiliteit is een motor voor een gebiedsproces en zorgt voor dynamiek.
- Als verschillende functies op dezelfde plek gecombineerd kunnen worden en een nieuw verdienmodel mogelijk is.
- Als in een gebied voor verschillende opgaven dezelfde actoren nodig zijn. De provincie moet niet voor iedere opgave apart langskomen of een organisatie inrichten.

24 Rollen provincie volgens respondenten en sessiegroepen

Doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen wanneer de provincie Utrecht welke rol(len) moet spelen in een toekomstig programma voor het Landelijk Gebied. Om hierin structuur te brengen, hebben we gebruik gemaakt van het model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), dat in hoofdstuk 17 is geïntroduceerd. We herhalen hier de figuur waarin de vier overheidsrollen worden toegelicht.



Figuur 6 NSOB-model met vier overheidsrollen

In de interviews gaven de respondenten blijk van tal van opvattingen over de rol(len) van de provincie:

- De provincie moet kunnen sturen op provinciale doelen, moet de regie kunnen nemen.
- De provincie moet aan het gebied belangrijke waarden meegeven, die de gebieden vervolgens zelf kunnen invullen.
- De provincie moet als verbinder optreden bij bovenlokale vraagstukken.
- De provincie heeft de verantwoordelijkheid om zwakke waarden, zoals natuur, te beschermen.
- De provincie heeft verschillende rollen: trek ze uit elkaar en maak ze transparant.
- De provincie moet niet alleen opdrachtgever zijn, maar ook als partner aan tafel zitten in de gebieden.
- De provincie moet heldere kaders stellen en dan uitnodigen om met initiatieven te komen. Met meer een netwerk-aanpak.
- De provincie moet meer ongestructureerd van onderop werken en meer meebewegen met de mensen. Kijk hoe mensen zich tegenwoordig organiseren: met apps en Facebook. Dat kan ontzettend snel tot resultaten leiden.

In de sessies is over de verschillende mogelijke rollen en invulling van de rollen door de provincie gesproken in relatie tot een toekomstig programma voor het landelijk gebied. Hieronder worden de hoofdlijnen weergegeven, die in de sessies besproken zijn.

Rechtmatigheid als noodzakelijke voorwaarde

De rechtmatige overheid is altijd op de achtergrond aanwezig als een noodzakelijke voorwaarde. Overigens gaat de rechtmatige overheid niet alleen over het houden aan wet- en regelgeving, maar ook over de legitimering van besluiten. Rechtmatigheid moet vaststaan, met de overige rollen kun je schuiven.

Dashboard programma energietransitie

In het programma energietransitie wordt actief gewerkt met de NSOB-rollen. Inzet daar is om uit te gaan van de samenwerkende overheid die, vanuit eigen doelen, de samenwerking zoekt. Vervolgens wordt gekeken naar de resultaten: waar het goed loopt, kun je veel aan de samenleving overlaten en kun je meer responsief worden. Daar waar het minder werkt, moet je je rol als presterende overheid pakken.

Presteren vanuit een samenwerkende houding

Vanuit de provinciale deelnemers aan de sessies is er een neiging om, gezien de vele provinciale opgaven voor het landelijk gebied, de rol als presterende overheid te benadrukken. Risico van samenwerken is immers dat je moet inleveren op eigen provinciale doelen en dat je compromissen moet sluiten. Tegelijkertijd kan de provincie zijn doelen niet realiseren zonder goede samenwerking.

In ieder geval moet je als provincie heel duidelijk maken welke rol je hebt, hoe hard de provinciale doelen zijn en wat de kaders zijn waarbinnen ruimte is voor onderhandeling, aansluiting gebiedsdoelen enzovoort. De presterende overheid vraagt om een instrumentarium (budget, RO-instrumentarium) dat de provinciale doelen mogelijk moet maken.

Bouwen aan vertrouwen

Los van de vier NSOB-rollen wordt meermalen in de sessies naar voren gebracht dat vertrouwen tussen de partijen heel belangrijk is voor zowel een goede samenwerking als voor het realiseren van provinciale doelen. Voor vertrouwen is van belang:

- Koersvastheid. Kan op gespannen voet staan met politiek-bestuurlijke wissel om de vier jaar.
- Nakomen van afspraken.
- Open communicatie.
- Transparantie belangen en doelen.
- Bewustzijn dat het vaak gaat om grond van particuliere eigenaren.

Responsief door aanwezig te zijn in het gebied

Door het gebied goed te kennen, te weten op welke ontwikkelingen energie zit (of juist niet), ook als er nog geen opgaven spelen, kan de provincie beter of sneller belangen van het gebied koppelen aan eigen provinciale doelen. Dat vraagt om flexibiliteit.

Vanuit de gebieden wordt gepleit voor aanwezigheid van de provincie in de gebieden. Initiatieven vanuit de gebieden komen niet altijd vanzelf of ze zijn niet bekend bij de provincie. Dit vraagt een netwerkende en open houding van de provincie. De provincie moet de gebieden in om goed te luisteren met de provinciale ambities in het achterhoofd. In een gebiedsgerichte aanpak onderzoek je wat er speelt en kijk je wat mensen graag willen in het gebied, zodat je hierop kunt aansluiten. Voorkom dat om de haverklap het ene na het andere organisatieonderdeel met steeds weer nieuwe mensen op bezoek gaat in het gebied. Organiseer dat meer samenhangend. Creëer

continuïteit in de gebiedscontacten en werk aan vertrouwen. Vier de kleine successen groot en werk aan gezamenlijke trots. En besef dat dat tijd kost. Hoe groter de opgaven zijn, des te meer moet de provincie investeren in aanwezigheid in het gebied.

Lastig: representatieve democratie en participatie

Uitkomsten van een zorgvuldig gebiedsproces hebben legitimiteit, maar democratisch genomen besluiten van provinciale staten en gemeenteraden ook. Soms wijken de uitkomsten van een gebiedsproces af van eerder genomen democratische besluiten of actuele meerderheden in Provinciale Staten. Hoe daar goed mee om te gaan, is een lastige kwestie waar geen eenvoudig antwoord op is.

In de praktijk staat, bijvoorbeeld bij de regionale energiestrategieën, de volksvertegenwoordiging lange tijd buiten spel volgens sommige deelnemers. Gemeenteraad en Provinciale Staten hebben formeel het laatste woord, maar feitelijk maar weinig ruimte om nog iets aan te passen. Als Provinciale Staten of de Gemeenteraad afwijkt van de uitkomsten van een gebiedsproces, klinkt het verwijt dat 'de politiek' niet naar de samenleving luistert. De oplossing wordt vaak gezocht in het meenemen van raadsleden en statenleden (als toehoorder) in het proces, maar dat vinden Staten- en gemeenteraadsleden zelf ook ingewikkeld.

De Omgevingswet vraagt straks om een andere manier van sturen, die mogelijk conflicteert met het traditionele systeem van onze vertegenwoordigende democratie.

Kortom, in een nieuw programma zal goed moeten worden nagedacht over het omgaan met het spanningsveld tussen democratische besluiten 'van bovenaf' en de uitkomsten van gebiedsprocessen 'van onderop', die een eigen mate van legitimiteit hebben.

25 Organisatie en samenwerking volgens respondenten en sessiegroepen

Het doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen in de organisatie van een toekomstig programma voor het Landelijk Gebied en van de samenwerking met de gebieden.

In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen weer over dit onderwerp zoals die in de interviews en in de sessies zijn besproken.

Integraal versus sectoraal werken?

De grote meerderheid van de respondenten en deelnemers van de sessies is van mening dat de opgaven voor het landelijk gebied zo met elkaar samenhangen dat alleen sectoraal werken geen optie is. Het gaat om een integrale aanpak van sectorale opgaven. Het resultaat wordt minder wanneer de integraliteit uiteen valt in sectorale thema's.

Niet iedereen is echter overtuigd van de voordelen van integraal werken: het is complex, het kan verlamdend werken. Het zou beter zijn om keuzes te maken en afzonderlijke opgaven aan te pakken of twee samenhangende onderwerpen in één programma onder te brengen. Sommigen betrokkenen vinden dat de AVP vooral een natuurprogramma was en dat een toekomstig AVP vooral gericht moet zijn op de natuuropgave.

Op gebiedsniveau concretiseren van globale integrale visie

Vanuit een globale integrale visie op provinciaal niveau moet de provincie 'afdalen' naar gebiedsniveau om de opgaven te concretiseren en samen met het gebied zoeken naar gecombineerde gezamenlijke oplossingen voor de opgaven. Per gebied (verschillende schaalniveaus) kan een focus bepaald worden op 1 of 2 kernopgaven en eventuele meekoppelkansen. Ook kan samen worden bepaald (en vastgelegd in een meerjarenprogramma) welke opgaven op de korte termijn vragen om een urgente aanpak en welke opgaven uitgesteld kunnen worden op de langere termijn. Het gaat erom het gebied in de 'meewerk-stand' te krijgen, aldus respondenten, om het vertrouwen te winnen.

Duidelijkheid van de provincie over de inzet of de hardheid van de doelen kan bijdragen aan het succes. Als voorbeeld wordt genoemd het programma Ruimte voor de Rivier. Het Rijk gaf één hard doel mee: garanderen van de waterveiligheid en liet aan de regionale partijen over welke andere thema's daaraan gekoppeld konden worden: ruimtelijke kwaliteit, natuur, recreatie, wonen etc. Op programmaniveau duidelijke doelen stellen en daarin stimulerend of corrigerend optreden spreekt respondenten aan. Een ander voorbeeld van een succesvol programma, waarbij de provincie een duidelijke rol oppakte, is 'Heel de Heuvelrug'. De provincie had de regie strak in handen om uiteindelijk 17 partijen achter een integrale visie te krijgen met winst voor iedereen.

Schaalgrootte gebieden

In de sessies werd gesproken over drie niveaus:

- Op provinciaal niveau moet er een globale integrale visie liggen, met duidelijke provinciale opgaven.
- Aanpak van de opgaven, de realisatie vindt plaats in kleine gebieden. Genoemd werd een 'polderniveau' van 400-800 hectare of eventueel wat groter. Het gaat om kleine, logische

gebieden, waarbij mensen zich betrokken voelen. Dat werkt beter als grote veranderingen nodig zijn. Mensen moeten elkaar kennen, begrijpen en iets gunnen. Er hoeven niet altijd bestuurders bij betrokken te zijn.

- Tussenlaag met (bestuurlijke) vertegenwoordigers, vergelijkbaar met de grootte van de gebieden zoals in de AVP (twee tot zeven gebieden). Zo'n laag is nodig, met name voor communicatie en terugkoppeling tussen de provincie en de (kleine) gebieden. De meningen lopen uiteen over uit hoeveel gebieden de tussenlaag zou moeten bestaan. Zeven gebieden vindt iedereen te veel, maar veel mensen vinden de huidige twee te weinig: het zouden ook drie tot vijf gebieden kunnen zijn, met elk een eigen identiteit. Bijvoorbeeld: Utrecht-West, Kromme Rijn, Heuvelrug, Regio Amersfoort, Gelderse Vallei.

Organisatie in de gebieden

Respondenten van verschillende geledingen zijn van mening dat het goed is om in de gebieden zelf een ambtelijke, ondersteunende organisatie in te richten om de bestuurlijke 'tussenlaag' op gebiedsniveau goed te kunnen faciliteren. Ook wordt benoemd dat een organisatie nodig is om op gebiedsniveau verbindingen tussen gebiedspartners te leggen. Individuele gemeenten en waterschappen verkeren daarvoor niet in een goede positie. Voorts wordt benoemd dat een organisatie op gebiedsniveau dichter bij de mensen in het gebied staat en de 'ogen en oren' van de provincie in het gebied kan zijn. Belangrijke meerwaarde is ook dat een gebiedsorganisatie als 'vertaler' kan optreden tussen het leefwereldperspectief van bewoners en het systeemperspectief van de provincie. Door met name medewerkers van de provincie wordt het van belang gevonden dat de organisatie in alle gebieden hetzelfde is. De laatste jaren werd het lastig gevonden dat Utrecht-West en O-geen heel verschillend waren georganiseerd.

Over de samenstelling van de gebiedscommissies van de afgelopen jaren waren wel twijfels: veel bestuurders, belangenvertegenwoordigers, veel landbouw. Traditionele verhoudingen, waarbij de vraag is of (nieuwe) bewoners van het landelijk gebied, bezoekers/recreanten vanuit omliggende steden en dorpen en jongeren wel inbreng hadden. En moet er niet meer met sociale media? De samenstelling van de gebiedscommissies/adviescommissies zou eventueel ook flexibeler kunnen, afhankelijk van welke opgaven actueel zijn of in welke gebieden ontwikkelingen zijn. Of van de fase waarin het proces verkeert: voor samen zoeken naar de programmering van de opgaven zijn andere partijen nodig dan in de fase van realisatie van de uitvoering.

Een suggestie was ook om de gebiedsorganisaties (in welke vorm dan ook) drie of meer keren per jaar samen te laten komen, voor uitwisseling en afstemming. Er mist nu een platform waar provinciebrede onderwerpen aan de orde kunnen komen.

Voor de uitvoering zelf werd de suggestie gedaan om één programmabureau Landelijk Gebied in te richten bij de provincie dat heel veel thema's aan kan of per opgave de juiste partners erbij zoekt. Wellicht moet er breder gekeken worden naar mogelijke uitvoerders in het gebied, dus niet alleen, zoals in het verleden naar de programmabureaus. Als mogelijke uitvoerders worden genoemd: de agrarische collectieven, terreinbeherende organisaties, Natuur en Milieufederatie Utrecht, het IVN enzovoort.

26 Naar een nieuw programma voor het Landelijk Gebied

26.1 Inleiding

Het is niet onze opdracht om een nieuw programma voor het landelijk gebied te ontwikkelen. Wel om daarvoor bouwstenen en ideeën aan te reiken op basis van de uitgevoerde evaluatie en toekomstverkenning. In de voorgaande hoofdstukken van dit deel over de toekomst hebben we de hoofdlijnen geschetst van de ideeën van de respondenten en de deelnemers aan de sessies. Zoals er veel verschillende zienswijzen zijn op de afgelopen dertien jaar van de AVP, zo zijn er ook uiteenlopende ideeën over een toekomstig programma voor het Landelijk Gebied.

In dit laatste hoofdstuk geven we als evaluatoren onze aanbevelingen voor een toekomstig programma voor het landelijk gebied, gebaseerd op de inbreng van de vele personen die hebben bijgedragen aan het onderzoek en onze eigen weging daarvan. Vertrekpunt hierbij is het gegeven dat de provincie recent een (concept) Omgevingsvisie heeft vastgesteld. We sluiten aan bij dat vertrekpunt.

De nummering van de aanbevelingen sluit aan op de aanbevelingen uit hoofdstuk 22.

26.2 Aanbevelingen van de evaluatoren

Aanbeveling 6

Koppel de looptijd van het programma (of de actualisatie daarvan) aan de bestuursperiode.

Toelichting

In de afgelopen 13 jaar zijn er telkens tijdens de looptijd van een AVP-meerjarenprogramma verkiezingen en bestuurswisselingen geweest. Ieder nieuw politiek bestuur wil in meer of mindere mate zijn stempel drukken op het programma voor het landelijk gebied. Tegelijkertijd ervaren de partners in de gebieden tussentijdse wijzigingen in het programma als hinderlijk voor de continuïteit en het vertrouwen in het provinciaal bestuur. Hou daarom rekening met de politieke werkelijkheid in de vierjarige cyclus van het programma, maar wel vanuit het besef dat gebiedsprocessen een veel langere tijdshorizon hebben.

Evalueer bijvoorbeeld het programma landelijk gebied in het eerste jaar van een nieuwe coalitie en sluit het programma netjes af (decharge). Stel vervolgens met het nieuwe bestuur doelen voor de komende vier jaar vast in het licht van de lange termijn opgaven. Voer het nieuwe programma uit in de resterende jaren van de bestuursperiode met een jaar uitloop in de nieuwe periode.

Projecten die over de grens van een bestuursperiode lopen, moeten een garantie kunnen krijgen voor de voortgang.

Aanbeveling 7

Begin de ontwikkeling van een nieuw programma voor het landelijk gebied met een schone lei en bouw het opnieuw op. Elementen uit de AVP kunnen terugkeren in het nieuwe programma, maar dat moet niet het uitgangspunt zijn.

Toelichting

Veel respondenten hebben ervoor gepleit om de naam Agenda Vitaal Platteland in een toekomstig programma niet meer te gebruiken: te beladen. Dertien jaar Agenda Vitaal Platteland heeft veel goeds opgeleverd (zie het deel over doelbereik), maar er zijn ook veel zaken minder goed gegaan: er zijn verschillende zienswijzen op de resultaten van de AVP, mensen zijn teleurgesteld, de discussie over rechtmatigheid was en is soms nog fel en we hebben verschillende weeffouten in de organisatie van en rond het programma geconstateerd (zie deel 2). Sommige respondenten hopen dat de oude governance van voor 2019 nog terug kan komen, anderen willen dat pertinent niet. Terugblikkend was er zeker ruimte voor verbetering, maar met het oog op de toekomst levert 13 jaar AVP ook een schat aan ervaringen en leerpunten op waarvan een toekomstig programma gebruik kan maken.

Ons advies is om de ontwikkeling van een nieuw programma met een schone lei te beginnen: samen met de betrokken partijen een nieuw programma opbouwen, na onderzoek en overleg. Daaraan voorafgaand is het echter noodzakelijk om de onderlinge verhoudingen en het vertrouwen bij de gebiedspartners te herstellen door samen terug te kijken naar het proces van de herstructurering van de governance, open te staan voor de beleving vanuit de gebieden, en daar gezamenlijk lessen uit te trekken.

Aanbeveling 8

Benader de ontwikkeling van een nieuw programma voor het landelijk gebied vanuit de beleidscyclus: richt als vervolgstap na het vaststellen van de Omgevingsvisie een fase gebiedsgerichte en integrale beleidsuitwerking in.

Toelichting

Een belangrijk leerpunt uit de evaluatie is, dat bij de ontwikkeling van een nieuw programma de uitvoering niet geïsoleerd moet worden gezien, maar vanuit de beleidscyclus. Er ligt nu een (concept) Omgevingsvisie waar een langdurig en intensief participatietraject aan vooraf is gegaan. Deze Omgevingsvisie biedt een globaal beleidskader, maar is als beleidsproduct nog niet voldoende concreet om als beleids(programma)opdracht voor de uitvoering te kunnen fungeren. De beleidsfase is nog niet afgerond. De eerstvolgende stap die gezet dient te worden, is concrete beleidsuitwerking. Ervan uitgaande dat de provincie ook in de toekomst kiest voor een gebiedsgerichte en integrale werkwijze betekent dit dus: gebiedsgerichte en integrale beleidsuitwerking. Het eindproduct van die fase moet kunnen dienen als heldere en realistische opdracht voor de programmering van de uitvoering⁴⁵.

Aanbeveling 9

Organiseer participatie en co-creatie met bestuurlijke partners, maatschappelijke partijen en inwoners, ook in de fase van de gebiedsgerichte en integrale uitwerking van het omgevingsbeleid.

Toelichting

In de Omgevingswet is het belang van participatie en co-creatie met de samenleving vastgelegd. Ook los van wettelijke vereisten verdient het aanbeveling om bij de gebiedsgerichte concretisering van opgaven (en later de uitvoering) de samenleving nauw te betrekken. Vanwege de kennis,

⁴⁵ Heldere en haalbare uitvoeringsdoelen.

creativiteit en energie in de gebieden om bij te dragen aan de beleidsconcretisering en realisatie van opgaven, maar ook vanwege mogelijke weerstanden en het werken aan draagvlak.

Aanbeveling 10

Organiseer het gebiedsgericht (samen)werken in de toekomst op drie verschillende schaalniveaus: het provinciale niveau, het gebieds- of regioniveau en het projectniveau of 'polderniveau'.

Toelichting:

Uit de toekomstsessies blijkt dat er behoefte is op *provinciaal niveau* aan een platform voor gebiedsgericht (samen)werken. Op het provinciale schaalniveau gaat het vanzelfsprekend niet om gebiedsgerichte uitwerking, programmering of uitvoering maar om onderlinge uitwisseling en afstemming tussen de partijen betrokken bij het gebiedsgericht werken over de grote lijnen van gebiedsgericht (samen)werken in de provincie Utrecht. De uitwisseling en afstemming kan betrekking hebben op alle schakels van de beleidscyclus en kan zowel gaan over inhoud als over organisatie/werkwijze.

Inhoudelijk gaat het bijvoorbeeld over het volgen van de gebiedsgerichte programmering en uitvoering van opgaven in relatie tot de ambities op provinciaal niveau (zijn we samen op de goede weg? Waar moet meer? Waar kan minder? Zijn de instrumenten adequaat?). Qua organisatie/werkwijze gaat het om uitwisseling van ervaringen en afstemming en indien nodig uniformering van werkwijzen.

Het *gebiedsniveau of regioniveau* is een schaalniveau tussen de provincie en het projectniveau. Wij denken dat het wenselijk is gebiedsgericht werken ook op gebiedsniveau te organiseren. Wanneer we het verleden (de AVP) als vertrekpunt nemen en de ervaringen doortrekken naar de toekomst zouden wij denken aan 4 of 5 gebieden (bijv. Utrecht-West, Kromme Rijngebied, Heuvelrug, Gelderse Vallei en Regio Amersfoort/Eemland). Of dit de juiste gebiedsgrootte en -indeling is hangt af van de vraag wat de dominante opgaven in de toekomst zijn en wat daarbij het beste past. Ook is de vraag *hoe* het gebiedsgericht samenwerken in de toekomst moet worden georganiseerd door ons niet definitief te beantwoorden. Het werken met geïnstitutionaliseerde, permanente gebiedscommissies zoals in het verleden is één van de opties. Dit tussenniveau kan dan fungeren als scharnierpunt tussen de provincie en de projectgebieden. Wij bevelen echter aan te onderzoeken in hoeverre dit de juiste vorm is of enige vorm moet zijn. Dit hangt af van de vraag aan het gebied. Wanneer de gebiedscommissies ook in de toekomst niet meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, zijn veel van de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de AVP-organisatie niet meer relevant en komen wellicht diverse andere opties in beeld.

Op *projectniveau of polderniveau* vindt de concrete uitvoering van al dan niet integrale gebiedsprojecten plaats. Om een beeld te geven: AVP-gebiedsprojecten, met natuur als motor, hadden veelal betrekking op relatief kleine gebieden met een eigen identiteit of natuurlijke begrenzing (in de orde van grootte van 400 tot 2.000 hectare). Of dit ook bij projecten voor toekomstige provinciale opgaven zo blijft, is een open vraag omdat de omvang van een projectgebied samenhangt met het type opgave. Op projectniveau wordt veelal gewerkt met stuurgroepen, waarin de voor een project relevante partijen zitting hebben.

Aanbeveling 11

Voer een onderzoek uit naar de mogelijkheden om delen van de beleidscyclus voor opgaven in het landelijk gebied in en door de gebieden te laten uitvoeren. Gebruik het onderzoek om keuzes te maken.

Toelichting

De provincie gaat, vanuit de vier NSOB-rollen, sterk van karakter verschillende (wederkerige) relaties aan met de samenleving. Om herhaling van de discussie over rechtmatigheid te voorkomen adviseren wij om een brede verkenning uit te voeren van de mogelijkheden om delen van de beleidscyclus voor opgaven in het landelijke gebied in en door de gebieden uit te laten voeren. Aangezien het in elke relatie gaat om wederkerigheid, is van belang om de voor- en nadelen niet alleen vanuit het provinciale perspectief, maar ook vanuit het gebiedsperspectief en het perspectief van bewoners in beeld te brengen ('van buiten naar binnen' denken).

Van belang is om in dit onderzoek:

- voor elke schakel van de beleidscyclus in beeld te brengen welke NSOB-rollen aan de orde zijn: welke mogelijke rollen heeft de provincie en wat zijn de bijbehorende rollen van de samenleving?
- welke mogelijkheden bestaan er om de rollen te organiseren? Is er een (bestuurlijke) gebiedsorganisatie nodig of bestaan er ook andere mogelijkheden?
- welke eisen stellen de NSOB-rollen van provincie en samenleving aan een eventuele (bestuurlijke) gebiedsorganisatie?
- welke organisatievormen komen in aanmerking, zijn de gewenste gebiedsrollen ook te combineren in één organisatievorm en in welke relatie tot de provincie staat deze?

Belangrijk aandachtspunt hierbij is de positie van private partijen (als zelfstandige marktpartij maar ook als onderdeel van publiek-private samenwerkingsverbanden of coöperaties). Ervaringen van andere provincies en op andere beleidsterreinen die een gebiedsgerichte organisatie kennen (bijv. mobiliteit) kunnen hierbij mogelijk behulpzaam zijn.

Onderzoek niet alleen de mogelijke (bestuurlijke) organisatievormen op gebiedsniveau, maar ook de juridische organisatievorm op provinciaal niveau ('platform') en projectniveau ('stuurgroep'). Betrek hierbij de relatie tot de gevraagde rollen en verantwoordelijkheden van de organisatie en de rechtmatigheid daarvan (niet alleen vanuit de Provinciewet en aanbestedingswetgeving, maar ook vanuit democratische legitimiteit).

Aanbeveling 12

Organiseer in elk gebied een proces gericht op concrete beleidsuitwerking én het bieden van een wenkend perspectief voor de gebieden. Bezie de provinciale sectorale opgaven in het landelijk gebied (met vaak een relatie met de stad), de opgaven van bestuurlijke partners (incl. steden) en de wensen vanuit overige gebiedspartijen en –inwoners in samenhang met elkaar en ontwikkel voor elk gebied een concrete gebiedsvisie met gezamenlijke opgaven voor de middellange en lange termijn. Werk deze gebiedsvisie uit in een gebiedstransitieprogramma.

Toelichting

Het omgevingsbeleid is nog niet af: concretisering en keuzes op gebiedsniveau moeten nog gemaakt worden. Om tot een goede en haalbare beleidsconcretisering te komen is samenspraak

met de gebieden nodig. Wij bevelen aan om daarbij, nog meer dan in het verleden, ook de relatie met opgaven vanuit de stedelijke omgeving en behoeften van stadsbewoners te leggen. Niet alleen omdat het landelijk gebied steeds meer functies vervult waarvoor in de stad geen ruimte is maar ook om sterke samenwerkingspartners (zoals grote gemeenten) en financieringsbronnen aan te boren.

Wij bevelen voorts aan om als provincie de beleidsuitwerking primair in te steken vanuit de samenwerkende en responsieve overheid. Hetgeen onverlet laat dat de provincie helderheid moet bieden over ononderhandelbare opgaven waaraan zij als presterende overheid gehouden is.

De gebiedsprocessen gericht op beleidsuitwerking zouden in onze optiek dienen te resulteren in concrete gebiedsvisies met een tijdshorizon van tien tot vijftien jaar die een wenkend perspectief bieden voor de gebieden. Er zijn veel opgaven te realiseren en daardoor zal veel veranderen, maar de veranderingen moeten voldoende aantrekkelijk zijn voor verschillende onderdelen van de samenleving. Niet iedereen zal iedere verandering toejuichen, maar er moet voor iedereen voldoende winst zijn (economisch, maar ook op 'zachtere' waarden), die een eventueel ervaren verlies compenseert.

Om tot de gebiedsvisies te komen dienen gezamenlijk diverse vragen beantwoordt te worden: welke opgaven van provincie en anderen zijn relevant in het gebied? Wat moet urgent worden aangepakt en welke opgaven kunnen vanuit een langere termijn perspectief worden benaderd? Waar zit energie op vanuit de gebieden? Wat kan waar en in welke combinatie worden gerealiseerd?

Bij het komen tot de gebiedsvisies gaat het niet alleen om de vraag wat elk afzonderlijk gebied wil en kan. De gebieden staan ook gezamenlijk voor de uitdaging om, gezien vanuit het provinciale schaalniveau en belang, de provinciale opgaven in voldoende mate te realiseren. Een belangrijk onderdeel van de beleidsuitwerking is daarom het bij elkaar leggen van de gebiedsvisies op provinciaal niveau en indien nodig terugleggen in de gebieden van vervolgvragen. Het eerder genoemde provinciale platform kan een belangrijke rol spelen in deze uitwisseling en afstemming rond de opgaven die in de afzonderlijke gebieden landen.

Wij bevelen ten slotte aan om de definitieve gebiedsvisies – als stap naar de programmering - met alle gebiedspartijen samen uit te werken in een gebiedstransitieprogramma met dezelfde tijdshorizon als de gebiedsvisie. De gebiedstransitieprogramma's kunnen dan fungeren als kader voor een concrete meerjarenprogrammering met een tijdshorizon van bijvoorbeeld vier jaar.

Er is niet onderzocht of de gebiedsvisies en – transitieprogramma's aansluiten op de Omgevingswet.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Evaluatiekader

Bij aanvang is de vraagstelling voor de evaluatie van de opdrachtgever vertaald in een systematisch evaluatiekader. Het evaluatiekader geeft een overzicht en indeling van de onderzoeks- en evaluatievragen.

Het evaluatiekader is in de praktijk gebruikt om richting te geven aan de documentatiestudie (te reconstrueren evaluatie-onderwerpen), interviews (voorbereiding vragenlijsten) en groepsessies (sturing op de vraagstelling).

EVALUATIEKADER (VERSIE 1.2)	Datum:	23-1-2020
Evaluatievragen doelbereik	Voorstel beoordelingscriterium	Bijbehorende onderzoeksvragen
1. In welke mate zijn de SMART-doelen/opgaven van het AVP bereikt (waar nodig onderscheiden naar 3 programmaperioden)?	Mate van doelbereik gerelateerd aan het kwantitatieve doel en de tijdshorizon voor de uitvoering	Welke AVP-doelen zijn SMART-geformuleerd?
2. In hoeverre hebben de resultaten van het AVP en de gebiedsprogramma's de beoogde bijdrage aan de realisatie van de provinciebrede en gebiedsgerichte SMART-geformuleerde opgaven geleverd? Waardoor wel/gedeeltelijk/niet?	Beoogde bijdrage van het AVP aan de realisatie van de opgave (mede gerelateerd aan de evt. inzet van andere instrumenten om de opgave te realiseren)	Wat was de beoogde bijdrage van het AVP? Welke resultaten zijn met het AVP bereikt?
3. In welke mate zijn de kwalitatieve doelen/opgaven van het AVP bereikt (waar nodig onderscheiden naar 3 programmaperioden)?	Inschatting mate van doelbereik gerelateerd aan het kwalitatieve doel en de tijdshorizon voor de uitvoering	Welke AVP-doelen zijn kwalitatief geformuleerd?
4. In hoeverre hebben de resultaten van het AVP en de gebiedsprogramma's de beoogde bijdrage aan de realisatie van de provinciebrede en gebiedsgerichte kwalitatief geformuleerde opgaven geleverd? Waardoor wel/gedeeltelijk/niet?	Beoogde bijdrage van het AVP aan de realisatie van de opgave (mede gerelateerd aan de evt. inzet van andere instrumenten om de opgave te realiseren)	Wat was de beoogde bijdrage van het AVP? Welke resultaten zijn met het AVP bereikt?
5. Waar is het AVP succesvol geweest qua doelbereik en waar niet/minder volgens de gebieden? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?	Perceptie gebiedsorganisaties en gebiedspartijen	
6. Waar is het AVP succesvol geweest qua doelbereik en waar niet of minder vanuit het provinciale perspectief? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?	Perceptie provinciale beleids-, programma- en uitvoerende medewerkers	
Evaluatievragen efficiëntie	Voorstel beoordelingscriterium	Bijbehorende onderzoeksvragen
7. Staat de realisatie van de begroting in de geplande verhouding tot de realisatie van de doelen? Zo nee, waardoor wordt dit veroorzaakt?	Mate waarin het realiseren van de begroting gelijk op loopt met het realiseren van de doelen	Welke kosten zijn in de loop der tijd begroot voor het bereiken van de sectorale opgaven en programmadoelen? Wat zijn in de loop der tijd de kosten van de uitvoering geweest per sectorale opgave en programma (inclusief organisatiekosten)?
8. Waar is het AVP succesvol geweest qua efficiëntie van de aanpak en waar niet of minder? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?	Perceptie gebiedsorganisaties en gebiedspartijen; Perceptie provinciale beleids-, programma- en uitvoerende medewerkers	

Evaluatievragen aanpak (algemeen)	Voorstel beoordelingscriterium	Bijbehorende onderzoeksvragen
9. Welke elementen uit de oude organisatie/governance van het AVP droegen bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van het programma? Wat kunnen we van deze succesfactoren leren voor de toekomst?	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	Wat was de organisatie en op welke manier is die in de tijd veranderd? Is er een relatie te leggen tussen de organisatie/governance en de effectiviteit en efficiency van het AVP?
10. Was de sturingsfilosofie en de inzet van instrumenten in de verschillende programmerperiodes effectief? Wat kunnen we leren van verschillen in werkwijze tussen West- en Oost-Utrecht?	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	Wat was de sturingsfilosofie en hoe werkte deze in de praktijk? Welke instrumenten zijn ingezet? Welke verschillen waren er in werkwijze in West- en Oost-Utrecht?
11. Wat van het huidige AVP moeten we behouden, behouden en beter doen, aanvullend doen en nooit meer doen?	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	
Evaluatievragen aanpak (algemeen)	Voorstel beoordelingscriterium	Bijbehorende onderzoeksvragen
12. Is de huidige organisatie/governance van het AVP geschikt om de huidige en toekomstige opgaven in het landelijk gebied effectief en efficiënt tot uitvoering te brengen? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	Wat is de huidige organisatie van het AVP?
13. Is de huidige organisatie/governance, sturingsfilosofie en inzet van instrumenten geschikt voor de aanpak van de toekomstige AVP-opgaven (inclusief nieuwe)?		Wat zijn de toekomstige opgaven: welke bestaande AVP-opgaven worden voortgezet en welke nieuwe opgaven worden opgenomen?
Evaluatievragen aanpak (samenwerking gebieden)	Voorstel beoordelingscriterium	Bijbehorende onderzoeksvragen
14. Was de samenwerking met de provinciale organisatie goed? In welke opzichten wel, minder of niet? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?	Perceptie gebiedsorganisaties en gebiedspartijen	Met welke gebiedspartijen werd samengewerkt? Op welke manier is de samenwerking met partijen in de loop van het programma veranderd (meer/minder, andere partijen, inhoudelijk)?
15. Heeft samenwerking met de provincie, naast realisatie van provinciale doelen, ook meerwaarde gehad voor het realiseren van de eigen doelen van de gebieden/gebiedspartijen/betrokkenen of in nog andere opzichten? Zo ja, in hoeverre en in welke andere opzichten?	Perceptie gebiedsorganisaties en gebiedspartijen	
16. Is de wijze waarop in het nieuwe model (werkwijze sinds 1/1/19) vormgegeven wordt aan de samenwerking met gebiedspartijen geschikt om tot een goede programmering en uitvoering van het toekomstige AVP te komen? Op welke punten zijn er nog verbetermogelijkheden en welke handvatten zijn daarvoor?	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	Hoe is in het nieuwe model de samenwerking vormgegeven?
17. Hoe zou, met inachtneming van de ervaringen met het AVP en de nieuwe eisen van de Omgevingswet, in de toekomst goed invulling kunnen worden gegeven aan participatie en integraliteit?	Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers	Welke eisen stelt de Omgevingswet aan participatie en integrale uitvoering in de toekomst?

<p>16. Is de wijze waarop in het nieuwe model (werkwijze sinds 1/1/19) vormgegeven wordt aan de samenwerking met gebiedspartijen geschikt om tot een goede programmering en uitvoering van het toekomstige AVP te komen? Op welke punten zijn er nog verbetermogelijkheden en welke handvatten zijn daarvoor?</p> <p>17. Hoe zou, met inachtneming van de ervaringen met het AVP en de nieuwe eisen van de Omgevingswet, in de toekomst goed invulling kunnen worden gegeven aan participatie en integraliteit?</p>	<p>Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers</p> <p>Perceptie gebiedsorganisaties, gebiedspartijen en provinciale medewerkers</p>	<p>Hoe is in het nieuwe model de samenwerking vormgegeven?</p> <p>Welke eisen stelt de Omgevingswet aan participatie en integrale uitvoering in de toekomst?</p>
<p>Evaluatievragen aanpak (provincie-intern)</p> <p>18. Was de samenwerking met de gebiedspartijen goed? In welke opzichten wel, minder of niet? Welke leerpunten of handvatten ter verbetering zijn er?</p> <p>19. In hoeverre heeft integrale, gebiedsgerichte uitvoering via het AVP gewerkt voor de effectieve en efficiënte realisatie van de sectorale beleidsopgaven? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?</p> <p>20. In hoeverre waren de sectorale beleidsopgaven uitvoerbaar binnen de context van de integrale, gebiedsgerichte programmering en uitvoering in het AVP? Welke leerpunten en handvatten ter verbetering zijn er?</p>	<p>Voorstel beoordelingscriterium</p> <p>Perceptie provinciale beleidsmedewerkers en AVP-medewerkers</p> <p>Perceptie provinciale beleidsmedewerkers en AVP-medewerkers</p> <p>Perceptie provinciale programma- en uitvoerende medewerkers</p>	<p>Bijbehorende onderzoeksvragen</p> <p>Met welke gebiedspartijen werd samengewerkt? Op welke manier is de samenwerking met partijen in de loop van het programma veranderd (meer/minder, andere partijen, inhoudelijk)?</p> <p>Hoe heeft beleid mede richting gegeven aan integrale uitvoering? Hoe is omgegaan met belangenconflicten in een gebied tussen sectorale beleidsdoelen?</p> <p>Hoe werkte de kaderstellende, opdrachtgevende rol vanuit de beleidsteams? Was tussentijdse bijstelling mogelijk en hoe werkte dat?</p>

Bijlage 2 Geïnterviewde respondenten

Totaal: 46 personen geïnterviewd in 33 persoonlijke en telefonische gesprekken.

Provincie Utrecht		
Naam	Functie, betrokkenheid	Datum gesprek
Martin Verweij	AVP programma controller	22 januari
Ruurd Jonge Poerink	AVP programma-manager	29 januari
Leo Janssen	AVP programma-manager	27 januari
Conny Raijmaekers	AVP programma-manager/Omgevingsvisie	30 januari
Rita Kuijsters	Ambtelijk opdrachtgever	2 maart
Anita Oosterwyck	AVP-coördinator	30 januari
Annet van Biezen	AVP-coördinator	30 januari
Ivo Kokje	Grondzaken, AVP-coördinator	5 februari
Johannetta vd Berg	Grondzaken	5 februari
Josje van Noorden	Senior AVP-coördinator	30 januari
Anita Heijkamp	Senior AVP-coördinator	30 januari
Maaïke de Wit	Gebiedscoördinator ILG	4 februari
Gerard Agterberg	Coördinator ILG, POP3	4 februari
Linda Groot	Projectleider Utrecht West	20 februari
Maeïke Pebesma	Projectleider Utrecht West	20 februari
Job van Amerom	Directeur Programmabureau West	10 februari
Saskia Kemperman	Projectmanager O-gen	6 februari
Laurens Vogelezang	Senior coördinator Utrecht Oost	6 februari
Martijn van Wijk	Beleidsteam Natuur en Landbouw	7 februari
Berry van Arkel	Beleidsteam Natuur en Landbouw	7 februari
Jelmer Prins	Beleidsteam Erfgoed	13 februari
Martin van der Lee	Beleidsteam Water	13 februari
Wietse Visser	Beleidsmedewerker Recreatie	5 maart
Andrea Lion	Beleidsmedewerker Recreatie	9 maart
Bart Krol	Gedeputeerde (nu adviseur)	6 februari
Marianne de Widt	Statenlid D66	13 maart
Frans Hazeleger	Statenlid SGP	18 maart
Kees de Heer	Statenlid CU	18 maart
Nellie de Haan	Statenlid CU	18 maart
Totaal Provincie	29 personen	21 gesprekken

Utrecht Oost		
Naam	Functie, betrokkenheid	Datum gesprek
Gerard van Santen	Directeur O-gen	24 februari
Jan Wolleswinkel	Voorzitter gebiedscommissie	24 februari
Melis van de Groep	Gebiedsraad O-gen, burgemeester Bunschoten	4 maart
Pieter de Kruif	Gebiedsraad O-gen, wethouder Woudenberg	4 maart
Saskia van Dockum	Gebiedsraad O-gen, directeur Utrechts Landschap	17 februari
Frederik van Beuningen	Gebiedsraad O-gen, Utrechts Particulier Grondgebied	17 februari
Ruben van Kessel	Waterschap Vallei en Veluwe, Waterovereenkomst	19 februari
Bert van Donselaar	Gebiedsraad O-gen, LTO	3 maart
Totaal	8 personen	5 gesprekken

Utrecht West		
Naam	Functie, betrokkenheid	Datum gesprek
Joris Hogenboom	Voorzitter gebiedscommissie, directeur NMU	19 februari
Bert de Groot	Gebiedscommissie, DB HDSR	4 maart
David Moolenburgh	Gebiedscommissie, wethouder Ronde Venen (nu burgemeester Zandvoort)	20 februari
Dick Boogaard	Gebiedscommissie Venen/Utrecht-West	13 februari
Miriam Jonker	Communicatie gebiedscommissie (adviseur)	15 februari
Co Grootendorst	Vertrouwenspersoon Utrecht West	15 februari
Laurens de Graaf	Gebiedscommissie, LEADER, Burgemeester Lopik	5 maart
Allard van Leerdam	Betrokken als ecooloog bij projecten, SBB	12 februari
Kees de Lange	Gebiedscommissie, SBB	12 februari
Totaal	9 personen	7 gesprekken

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Brief minister met de Agenda voor een Vitaal Platteland. C.P. Veerman. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, april 2004.

Agenda Vitaal Platteland. Briefadvies aan de Vaste Kamercommissie voor LNV, VROM, EZ en VW. Raad voor het Landelijk Gebied, september 2004.

Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 – Kaderdocument – Meerjarenprogramma landelijk gebied. Provincie Utrecht, december 2006.

Investeringsbudget Landelijk Gebied – Bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de Provincie Utrecht, december 2006.

ILG in Uitvoering. Mid Term Review Investeringsbudget Landelijk Gebied. IPO/Ministerie van LNV, juli 2010.

Mid Term Review Agenda Vitaal Platteland. Provincie Utrecht, augustus 2010.

Kaderdocument AVP 2012-2015. Provincie Utrecht, oktober 2011, concept.

Voortgangsrapportage 2007-2011 “De Utrechtse Aanpak”, ongedateerd

Instellingsbesluiten AVP-gebiedscommissies tot Adviescommissie artikel 82 Provinciewet, 2012.

Koersdocument provinciale organisatie AVP. Provincie Utrecht, Ruurd Jonge Poerink, november 2012.

Proceshandleiding AVP 2012-2015. Provincie Utrecht, ongedateerd.

De Utrechtse aanpak werkt. Beschrijving van succesvolle projecten ILG/AVP in de provincie Utrecht, april 2013.

Rapport evaluatie gebiedscommissies AVP. L. Algra en M. van Rensen, november 2014.

Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. NSOB, 2015.

Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019. Provincie Utrecht, december 2015.

Gebiedsprogramma 2016-2020; Samen maken we ons gebied. O-gen, december 2015.

Gebiedsprogramma Utrecht-West 2016-2019. Utrecht-West, februari 2016.

AVP Utrecht-Oost, Eindrapportage 2012-2015. O-gen, voorjaar 2016.

- Doelenboom tbv monitoring resultaten AVP. Provincie Utrecht, maart 2016.
- Eindrapportage Gebiedsprogramma Utrecht-West 2012-2015. Utrecht-West, juli 2016.
- Instellingsbesluiten AVP-gebiedscommissies tot Adviescommissie artikel 82 Provinciewet, 2016.
- Procesdocument AVP 2016-2019. Provincie Utrecht/René Hilhorst, februari 2017.
- AVP-Handboek. Provincie Utrecht, oktober 2017.
- Realisatiestrategie Natuurvisie. Provincie Utrecht, december 2017.
- Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2016-2017. Provincie Utrecht, ongedateerd.
- Gezamenlijk advies rechtmatigheid AVP. Van Benthem & Keulen, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, juni 2018.
- Bevindingen werkwijze in de keten Programma Agenda Vitaal Platteland. Statenbrief 2018RGW71. College van Gedeputeerde Staten, 26 juni 2018.
- Succes in het landelijk gebied – Verkenning naar de aanpak van strategie, beleid en uitvoering door provincies. BMC Advies, Komdeur Consultancy, juli 2018.
- Wijziging werkwijze programma Agenda Vitaal Platteland. Statenbrief 2019RGW16. College van Gedeputeerde Staten, 13 december 2018
- Organisatieleidraad Agenda Vitaal Platteland. Provincie Utrecht, juli 2019.
- Omgevingsvisie Provincie Utrecht – Concept ontwerp. Provincie Utrecht, december 2019.
- Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019. Provincie Utrecht, concept december 2019.

Bijlage 4 Groepsgesprekken en deelnemers

12 online groepsessies. 68 deelnemers, waarvan 41 unieke personen. Opkomst: 86%.

Sessie doelbereik – Landbouw – 12 mei

Annet van Biezen, Jos Geenen, Wilma Timmers, Madeleine Gerretsen, Jolande Schuurman (allen provincie Utrecht)

Sessie doelbereik - Water en Bodemdaling - 12 mei

Maeike Pebesma, Martin van der Lee, Hans Mankor, Anita van Oosterwyck, Josje van Noorden, Frans van Diepen (allen provincie Utrecht).

Sessie doelbereik - Natuur – 14 mei

Linda Groot, Berry van Arkel, Jandirk Kievit, Josje van Noorden, Anne Jansen, Ivo Kokje (allen provincie Utrecht).

Sessie doelbereik - Cultureel Erfgoed en Recreatie – 14 mei

Jelmer Prins, Andrea Lion, Carine Nieman, Edwin Wolvekamp, Anita van Oosterwyck (allen provincie Utrecht).

Sessie doelbereik – Slotsessie – 27 mei

Berry van Arkel, Martin Verweij, Josje van Noorden (allen provincie Utrecht), Gerard van Santen (Ogen), Job van Amerom (programmabureau Utrecht-West).

Sessie Organisatie en Samenwerking – Provinciaal Beleidsperspectief – 18 mei

Jandirk Kievit, Andrea Lion, Martin van der Lee (allen provincie Utrecht).

Sessie Organisatie en Samenwerking – Gebiedsperspectief – 18 mei

Jan Wolleswinkel, Gerard van Santen, Laurens Vogelesang, Saskia Kemperman (Utrecht-Oost), Job van Amerom (Utrecht-West), Joris Hogenboom (NMU).

Sessie Organisatie en Samenwerking – Perspectief AVP-provincie – 18 mei

Conny Raijmaekers, Ivo Kokje, Josje van Noorden, Ruurd Jonge Poerink, Martin Verweij, Rita Kuijsters (allen provincie Utrecht).

Sessie Organisatie en Samenwerking – Slotsessie - 28 mei

Ivo Kokje, Jandirk Kievit, Ruurd Jonge Poerink, Gerda Jager, Martin van der Lee, Martin Verweij (allen provincie Utrecht), Job van Amerom (programmabureau Utrecht-West).

Sessie Blik op de Toekomst van AVP - Deelsessie 1 – 25 mei

Gerda Jager (programma-manager AVP, provincie Utrecht), Daan Martens (projectleider Stikstof, provincie Utrecht), Roelof Mulder (programma-manager energietransitie, provincie Utrecht), Onno Raijmakers (diverse AVP-rollen, verkenning nieuw programma Landelijk Gebied, provincie Utrecht), Saskia van Dockum (directeur Utrechts Landschap), Bert de Groot (lid Dagelijks Bestuur Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden). Schriftelijk commentaar van Arjenne Bak (Natuurmonumenten).

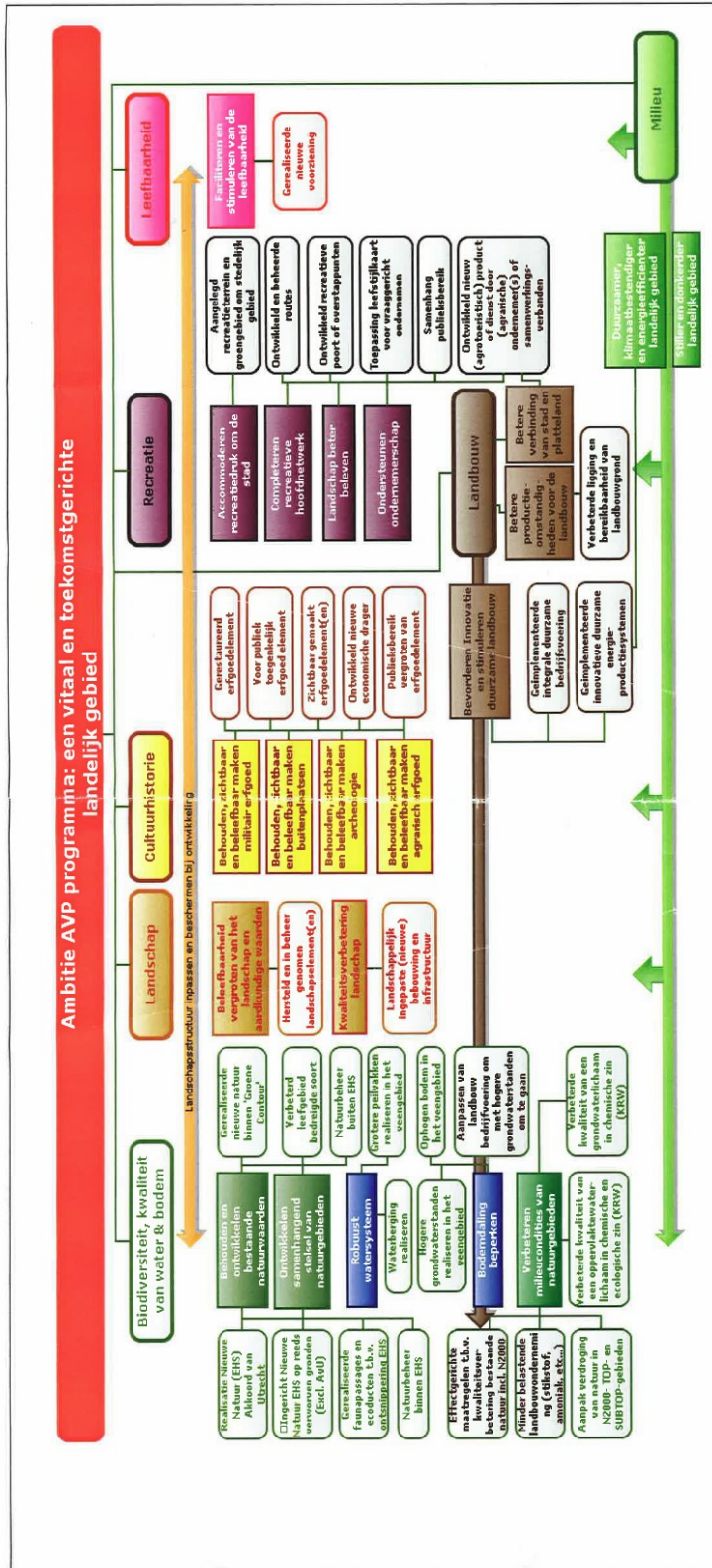
Sessie Blik op de Toekomst van AVP - Deelsessie 2 – 27 mei

Conny Raijmaekers (voormalig programma-manager AVP, projectleider Omgevingsvisie, provincie Utrecht), Carla Bisseling (programmamanager Veenweiden/Bodemdeling, provincie Utrecht), Maryann Glorie (programma-manager Nieuwe Hollandse Waterlinie, provincie Utrecht), Jan Wolleswinkel (voormalig wethouder Renswoude en voorzitter Gebiedsraad O-gen), Bert van Donselaar (LTO regio West/Utrecht, Gebiedsraad O-gen).

Sessie Blik op de Toekomst van AVP – Slotsessie – 2 juni

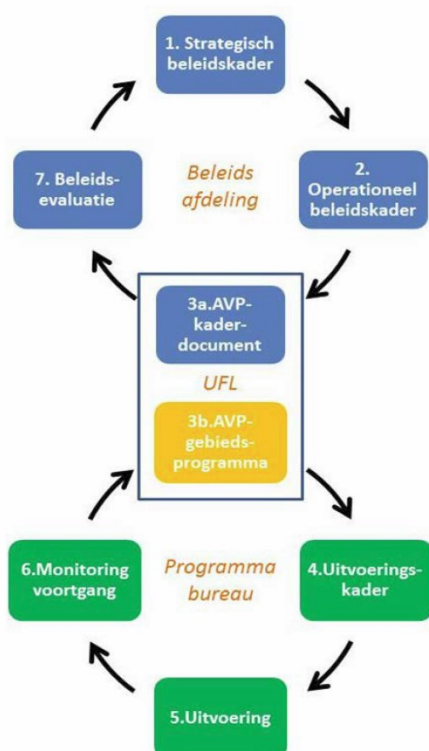
Conny Raijmaekers (provincie Utrecht), Cor Bontje (opdrachtgever evaluatie, manager domein Landelijke Leefomgeving a.i., provincie Utrecht), Bert de Groot (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden), Saskia van Dockum (Het Utrechts Landschap), Joris Hogenboom (Natuur en Milieu Utrecht), Jasper Kuipers (Staatsbosbeheer).

Bijlage 5 Doelenboom (2012)



Bijlage 6 De beleidscyclus en de evalueerbaarheid van de AVP

Het eerste onderdeel van de evaluatie betreft het doelbereik van de Agenda Vitaal Platteland, het integrale Utrechtse uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied. Voordat we daarop inhoudelijk ingaan in de hoofdstukken 6 tot en met 14, is het nodig een aantal aspecten te bespreken die mede bepalen in welke mate onderbouwde uitspraken over het doelbereik kunnen worden gedaan. We doen dit aan de hand van het bekende model van de beleidscyclus ofwel de Utrechtse versie daarvan, de Big-8. In onderstaande figuur (ter illustratie) is dit model toegepast op



de AVP.

Kortweg bestaat de beleidscyclus voor het landelijk gebied uit:

- het bepalen van de thema's en opgaven voor het landelijk gebied;
- het formuleren van beleidsdoelen voor die opgaven;
- het formuleren van de gewenste resultaten van de uitvoering (= geprogrammeerde uitvoeringsprestaties);
- de uitvoering zelf;
- de monitoring van de voortgang van de uitvoering en de bereikte uitvoeringsprestaties;
- evaluatie van de bereikte uitvoeringsprestaties in het licht van de geprogrammeerde uitvoeringsprestaties;
- evaluatie van de bereikte beleidseffecten in het licht van de gestelde beleidsdoelen;
- bijstelling en actualisatie van de thema's, opgaven en beleidsdoelen.

De beleidscyclus functioneert wanneer de genoemde stappen periodiek, bij voorbeeld vierjaarlijks, doorlopen worden.

Belangrijk om op te merken is dat de wijze waarop evaluatie plaats kan vinden sterk afhankelijk is van de eerdere stappen in de beleidscyclus, met name van de doelformulering en de inrichting van de monitoring. Dit bepaalt sterk of een evaluatie plaats kan vinden op basis van objectieve, systematisch verzamelde, feitelijke gegevens over de uitvoeringsprestaties en de beleidseffecten.

Idealiter zijn beleids- en uitvoeringsdoelen SMART (= specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Dit is overigens niet bij elke opgave eenvoudig of haalbaar. Doelen die niet SMART geformuleerd zijn kunnen over het algemeen minder goed ('exact') geëvalueerd worden. Vaak moet bij het evalueren van dergelijke doelen een beroep worden gedaan op expert judgement dan wel de oordeelsvorming door nauw betrokkenen bij de opgave. In dat geval is geen sprake van objectieve feiten maar van subjectieve waardering. Wanneer betrokkenen sterk overeenstemmen in hun oordeel is een intersubjectief oordeel – een gedeelde waarheid – over geleverde prestaties of behaalde beleidseffecten mogelijk. Wanneer betrokkenen sterk uiteenlopende oordelen hebben, bijvoorbeeld omdat zij vanuit verschillende perspectieven en referentiekaders tot een oordeel komen of zich op onderling verschillende ervaringen baseren, is een intersubjectief oordeel niet mogelijk.

Naast de wijze van doelformulering is ook de opzet en inrichting van de monitoring sterk bepalend voor de mate waarin voor evaluatie bruikbare gegevens over de uitvoering en beleidseffecten beschikbaar zijn. Van belang zijn onder meer de indicatoren op basis waarvan systematische monitoring plaatsvindt. Deze dienen zeggingskracht te hebben en alle voor de beoordeling van een prestatie of beleidseffect wezenlijke aspecten dienen afgedekt te zijn. Voorts is van groot belang dat een monitoringsysteem continuïteit kent.

Bijlage 7 Scope en evalueerbaarheid per sectoraal thema

In hoofdstuk 5 zijn wij in algemene zin ingegaan op de vraag wat onder de scope van AVP valt (of behoort te vallen) en in hoeverre de AVP evalueerbaar is. Deze thematiek was ook onderdeel van de georganiseerde online groepsessies per sectoraal thema waarin evaluatievragen over het doelbereik centraal stonden. Mede op basis van de inbreng tijdens de groepsessies is per sectoraal thema een analyse gemaakt en heeft een reflectie plaatsgevonden op deze onderwerpen. Deze sectorale analyses geven een verdieping aan en onderbouwing van de bevinding in hoofdstuk 5 dat de identiteit van AVP niet helder is.

AVP-thema Natuur

Onderstaand kader geeft een overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor natuur (ontleend aan de concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019).

Overzicht beleidsdoelen natuur (ER-doelen):

1. Meer natuur:
 - 1.1 Realisatie Natuurnetwerk Nederland
 - 1.2 Ontwikkelen Groene Contour
2. Verbindingen:
 - 2.1 Betere verbinding tussen natuurgebieden
3. Kwaliteit van de natuurgebieden:
 - 3.1 Betere milieukwaliteit van de natuurgebieden (via verdrogingsbestrijding, Programma Aanpak Stikstof en specifieke inrichtingsmaatregelen t.b.v. verbeteren kwaliteit leefgebieden)
4. Beleefbare natuur:
 - 4.1 Grotere participatie en meer beleving van/door burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij de natuur

Voor de evaluatie van het doelbereik is allereerst van belang om vast te stellen van welke natuurdoelen de uitvoering onder de AVP valt. De beoordeling hiervan verschilt afhankelijk van de gekozen invalshoek (inhoudelijk, financieel, sturingsfilosofie). De scope van AVP-natuur is hierdoor niet op alle onderdelen eenduidig vastgesteld en in de evaluatie komt naar voren dat betrokkenen hierbij deels verschillende beelden hebben.

Het merendeel van de genoemde doelen valt zowel inhoudelijk, financieel als qua bereik van de sturingsfilosofie onder AVP. Uitzonderingen en nuanceringen hierop zijn echter:

- Het doel 'ontwikkelen groene contour' betreft een ontwikkelopgave die onder de AVP valt. Voor dit doel is echter binnen AVP geen budget uitgetrokken⁴⁶.
- Onder het doel 'betere milieukwaliteit van de gebieden' valt in financieel opzicht de (voormalige) Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Inhoudelijk en qua bereik van de AVP-sturingsfilosofie valt de PAS volgens de beleidsafdeling echter (grotendeels) niet onder de AVP

⁴⁶ In het coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Utrecht' (2019) is de opgave opgenomen om de komende vier jaar in totaal 400 ha groene contour te realiseren. Deze opgave is vooralsnog niet opgepakt vanuit de Agenda Vitaal Platteland. Eerst is de beleidsafdeling aan zet om de gewenste aanpak vast te stellen op deze opgave voordat deze in uitvoering gebracht kan worden.

met uitzondering van grondverwerving. Over de mate waarin PAS onder de AVP valt bestaan echter ook andere opvattingen.

- Onder het doel 'betere milieukwaliteit van de gebieden' vallen ook onder meer specifieke inrichtingsmaatregelen t.b.v. de verbetering van de kwaliteit van leefgebieden. Dit raakt aan het provinciale soorten- en leefgebiedenbeleid dat zowel eenmalige kwaliteitsimpulsen als beheer omvat. Hier wordt nu niet geheel zuiver mee omgegaan omdat het soorten- en leefgebiedenbeleid in de praktijk niet door AVP wordt uitgevoerd.
- Het doel 'beleefbare natuur' valt inhoudelijk niet onder AVP omdat het bij deze doelstelling niet gaat om eenmalige investeringen. Ook qua bereik van de sturingsfilosofie valt dit doel buiten de AVP-uitvoering door gebiedscommissies. Financieel maakt het echter wel deel uit van het begrotingsprogramma Landelijk Gebied omdat het budget voor de uitvoering daar is ondergebracht.

De evalueerbaarheid loopt bij het thema natuur sterk uiteen tussen de subthema's maar is relatief goed in vergelijking met de meeste andere AVP-thema's.

AVP-thema Landbouw

Het beleidsthema landbouw heeft een complexe doelen- en uitvoeringsstructuur met hoofddoelen, uitvoeringsthema's en – doelen, en ('dominante') uitvoeringsinstrumenten/regelingen (POP-3 en LaMi-regeling) met hun eigen indelingen en doelen. Ook wordt de doelenstructuur in de verschillende bronnen vaak op (deels) verschillende wijze weergegeven.

Onderstaand kader geeft een (indicatief) overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor landbouw gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019⁴⁷, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen landbouw (ER-doelen):

Hoofddoelen landbouw:

- Betere economisch rendabele landbouw
- Schaalvergroting afgestemd op de kwaliteit van het landschap
- Grotere duurzaamheid en aantrekkelijker leefomgeving in de landbouw
- Sterkere relatie tussen platteland en stad

1. Vitale landbouw:

- 1.1 Landbouwstructuurversterking
- 1.2 Ondersteuning jonge boeren bij duurzame investeringen tijdens bedrijfsovername
- 1.3 Landbouw, milieu en innovatie: verminderen milieubelasting en duurzamer bodem- en watersysteem
- 1.4 Landbouw, bodem en water: beter in kaart brengen problemen en oplossingsrichtingen, waaronder duurzaam bodembeheer, kringlooplandbouw e.d.
- 1.5 Stadslandbouw en verbrede landbouw

Het gevolg van de complexe en veranderlijke doelenstructuur en het ontbreken van SMART-doelen is dat het niet mogelijk is een één-op-één relatie te leggen tussen beleidsdoelen, uitvoeringsdoelen

⁴⁷ Gebaseerd op de Landbouwwisie 2011.

en AVP-uitvoeringsprestaties. De evalueerbaarheid van het AVP-doelbereik op basis van objectieve gegevens over uitvoeringsprestaties die te relateren zijn aan concrete doelen is hierdoor beperkt. Dit wordt voor de meest recente AVP-periode mede veroorzaakt doordat de relatie tussen POP-3 (het centrale kader voor de realisering van landbouwopgaven vanaf 2016) en de AVP-beleidsdoelen en uitvoeringsdoelen niet eenduidig te leggen is op basis van de bij ons beschikbare documentatie.

In de online sessie voor het thema Landbouw is bevestigd dat er geen duidelijke doelenstructuur bestaat voor het thema landbouw. Voorts kwam naar voren dat - onder de kapstok van bovenstaande vrij abstracte (hoofd)doelen - in het verleden gekozen is voor een focus op vier meer concrete thema's die in de dagelijkse praktijk meer leidend waren:

- Landbouwstructuurversterking;
- Kringlooplandbouw;
- Water op orde;
- Energieneutrale melkveehouderij en emissiearme fruitteelt.

In de praktijk was men vooral op het niveau van deze vier thema's met landbouw aan de slag, veelal apart per thema.

Evaluatie van het doelbereik heeft om voornoemde redenen vooral plaatsgevonden op basis van de ('expert')kennis en -oordelen van nauw betrokkenen, waaronder de deelnemers aan de online sessie.

AVP-thema Water

Scope

Er bestaat overlap tussen waterbeleid en natuurbeleid wat betreft de waterdoelen in de NNN. Deze doelen vallen binnen de doelenboom voor natuur.

Doelenstructuur

Onderstaand kader geeft een (indicatief) overzicht van de beleidsdoelen (ER-doelen) voor water gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen water (ER-doelen):

1. Kwaliteit van de natuurgebieden:
 - 1.1 Betere milieukwaliteit van de natuurgebieden (door verdrogingsbestrijding, (hydrologische) PAS-maatregelen, schoon oppervlaktewater, (hydrologische) kwalitatieve inrichtingsmaatregelen)
2. Schoon oppervlakte- en grondwater:
 - 2.1 Betere ecologische kwaliteit van KRW-wateren en overige oppervlakte- en grondwater

Het beleidsthema water heeft een relatief heldere doelenstructuur met een logisch onderscheid tussen waterdoelen binnen en buiten NNN-gebieden en tussen de verschillende subdoelen (verdrogingsbestrijding, oppervlaktewaterkwaliteit, hydrologische PAS-maatregelen).

De AVP-waterdoelen binnen de NNN vallen onder het beleidsdoel 'verbetering van de milieukwaliteit (hydrologische kwaliteit) van de natuur'. Het gewenste beleidseffect is natuurherstel en de terugkeer van doelsoorten.

Doelformulering en prestatie monitoring

Door bijvoorbeeld de TOP- en SUB-TOP gebieden aan te wijzen was de kwantitatieve opgave voor verdrogingsbestrijding helder en SMART. Ook de andere AVP-prestatiedoelen waren op deze manier (merendeels) redelijk goed gekwantificeerd: hectares verdrogingsbestrijding (onderscheiden naar TOP-gebieden met prioriteit en SUB-TOP gebieden), aanleg x km natuuroevers, parameters KRW. Voor de (kwantitatieve) AVP-prestatiedoelen zijn in principe ook goede indicatoren beschikbaar: hectares verdroging bestreden, aangelegde kilometers natuuroever, KRW-parameters. Over de voortgang in deze prestaties wordt ook elk trimester in P&C-Exceltabellen gerapporteerd.

De kwantitatieve AVP-prestatiedoelen en de bereikte voortgang op de genoemde indicatoren zijn echter niet terug te vinden in de AVP-Meerjarenprogramma's resp. de AVP-voortgangsrapportages. Daarin worden andere indicatoren gehanteerd (voortgang planvorming, uitgevoerde projecten/maatregelen en financiële voortgang). Op het niveau van het AVP-programma werd en wordt het inhoudelijke doelbereik daardoor niet zichtbaar.

Organisatie van de uitvoering

Specifiek voor het beleidsthema water geldt dat het sluiten van de beleidscyclus (mede) bemoeilijkt werd door de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd. De uitvoering bij het thema water is namelijk verschillend georganiseerd per subthema en daardoor sterk versnipperd. De uitvoering van de KRW ligt (grotendeels) buiten de provinciale organisatie, namelijk bij de waterschappen. Bij het subthema natuurvriendelijke oevers wordt in gebiedsprocessen per project bekeken of en waar dat zinvol is en of er geld voor beschikbaar is bij provincie of waterschap. Duidelijk beleid hiervoor is er niet. Uitvoering van de hydrologische PAS-maatregelen was (vooral) onderdeel van de PAS-uitvoering door provincie, TBO's en waterschappen en de sturing daarop door de provincie, al werd de uitvoering hiervan ook via gebiedsprocessen vanuit Utrecht-West en SVGV/O-gen aangejaagd en begeleidt.

De versnipperde uitvoering maakte het lastiger informatie over de uitvoering centraal beschikbaar te krijgen en daarmee overzicht te houden over voortgang en doelbereik.

AVP-thema Bodemdaling

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor bodemdaling gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen bodemdaling veenweidegebied (ER-doelen):

1. Bodemdaling in veenweidegebied:
 - 1.1 Afremmen bodemdaling in veenweidegebied en beperken maatschappelijke gevolgen

Voor bodemdaling – een relatief wat nieuwer beleidsthema - geldt dat er vanuit beleid in het verleden nog geen of nauwelijks concrete uitvoeringsdoelen waren. Dit beleidsthema is daarom in zekere zin een buitenbeentje binnen AVP aangezien de AVP zich normaliter richt op eenmalige, fysieke investeringen in het landelijk gebied. Het beleid rond bodemdaling was in het verleden echter nog onvoldoende concreet om dergelijke fysieke investeringen al goed te kunnen (laten) programmeren. Er was geen uitvoering gericht op het concreet tegengaan van bodemdaling

geprogrammeerd binnen AVP behoudens in enkele gebiedsprojecten (met name peilvak 9 Groot Wilnis-Vinkeveen). Dit werd mede veroorzaakt doordat er nog een gebrek aan kennis over het thema bestond. Het beleidsthema is niettemin belegd bij het uitvoeringsprogramma AVP met als belangrijkste uitvoeringsdoel de ontwikkeling van kennis en innovatie via het Programma Aanpak Veenweiden.

AVP-thema Cultureel Erfgoed

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor cultureel erfgoed gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen cultureel erfgoed (ER-doelen):

1. Cultureel erfgoed:
 - 1.1 Behoud en betere zichtbaarheid en beleefbaarheid van cultureel erfgoed⁴⁸

Bezien over de hele AVP-periode zijn er in het beleidsdoel geen grote wijzigingen opgetreden. De belangrijkste wijziging is dat in de eerste AVP-periode in de beleidsdoelstelling ook de bescherming van aardkundige waarden expliciet werd vermeld.

In de AVP-scope en -uitvoeringsdoelen voor cultureel erfgoed hebben zich – zowel in verband met de beschikbare financiële middelen als met het bereik van de sturingsfilosofie – wel grote inhoudelijke wijzigingen voorgedaan. Voor de eerste AVP-periode geldt dat de erfgoedthematiek en -doelen in de AVP-uitvoering breed werden opgepakt mede in verband met ruime budgetten. Na 2012 is er in verband met de bezuinigingen sterk afgeslankt in financiële en inhoudelijke zin. Inhoudelijk is gekozen voor een focus op militair erfgoed. Tevens werd in die periode een deel van de uitvoering buiten AVP belegd in aparte programma's. Dit geldt met name voor het Programma Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit viel daardoor niet meer onder het bereik van de AVP-sturingsfilosofie en –organisatie. Ook andere programma's en financiële instrumenten vielen niet of deels niet onder de AVP, zoals Park Vliegbasis Soesterberg Amelisweerd/Rhijnduinen/Vechten (Integraal Gebiedsproject). Het Programma Grebbelinie boven water viel wel onder de AVP maar niet onder de voor AVP verantwoordelijke gedeputeerde. Het Parelfonds is een belangrijk instrument voor herstel en behoud van het erfgoed. Dit maakt echter geen onderdeel uit van AVP.

In de laatste programmaperiode waren voor uitvoering in het kader van erfgoeddoelstellingen (vrijwel) geen financiële middelen beschikbaar. Uitvoering vond plaats in de vorm van het zoeken naar en benutten van meekoppelkansen. Nu sinds 2016 voor erfgoed geen aparte financiële middelen meer beschikbaar zijn binnen AVP, merken betrokkenen bij het thema op dat daarmee ook de inhoudelijke focus op militair erfgoed de facto is komen te vervallen. Met meekoppelen als uitvoeringsstrategie is er namelijk geen reden meer voor een inhoudelijke inperking van de focus. De huidige inhoudelijke scope is daarmee weer dezelfde als in 2007, alleen nu zonder financiële middelen.

⁴⁸ Met uitzondering van het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie dat niet bij AVP is belegd maar een apart programma is.

Door de complexe situatie bij het thema erfgoed die in de tijd aan grote veranderingen onderhevig was zijn de exacte scope en de AVP-uitvoeringsdoelen voor het thema cultureel erfgoed lastig vast te stellen. Daarmee is het ook ingewikkeld om te bepalen welke uitvoeringsprestaties op het conto van de AVP kunnen worden geschreven en welke bijdrage AVP heeft geleverd aan de gewenste beleidseffecten. Voort wordt de evalueerbaarheid ook beperkt door het ontbreken van concrete SMART-doelen bij het thema erfgoed.

AVP-thema Recreatie

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor recreatie gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Concept-voortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen recreatie (ER-doelen):

1. Recreatie:
 - 1.1 Meer vraaggerichte recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied, completeren recreatief hoofdnetwerk en landschap beter kunnen beleven, meer accommodatie recreatiedruk om de stad

Bezien over de hele AVP-periode zijn er in de beleidsdoelen voor recreatie geen grote wijzigingen opgetreden. Dat geldt niet voor de AVP-uitvoeringsdoelen. Voor de huidige AVP-uitvoeringsperiode is als (tamelijk) SMART-doelstelling geformuleerd:

De provincie beschikt in 2020 over een recreatief hoofdnetwerk bestaande uit een samenhangend geheel van (boven)regionale routes voor wandelen, fietsen en varen met als toegangspunten toeristische overstappunten (TOP's).

In de eerste AVP-periode waren de uitvoeringsdoelen breder. Er werd vooral gewerkt aan de volgende uitvoeringssporen:

- Recreatie om de Stad (RodS) in het stadsgewest Utrecht en de regio Amersfoort
- Landelijk aaneengesloten routenetwerken (wandel-, fiets- en vaarroutes)
- Boerenlandroutes
- Innovatie en kwaliteitsverbetering van het toeristisch-recreatief ondernemerschap
- Ontwikkelen en versterken van de toegankelijkheid van natuurgebieden, nationale landschappen en recreatief (mede) gebruik van landbouwgronden

Ook bij recreatie hadden de bezuinigingen in 2012 invloed op de inhoudelijke scope. Een belangrijke rol speelde het vervallen van de rijksbijdrage aan RodS. RodS werd daarna in afgeslankte vorm voortgezet met de resterende financiële middelen van de provincie en partners. Overigens viel het programma RodS buiten het bereik van de AVP-sturingsfilosofie in de zin dat het programma rechtstreeks onder aansturing van de provincie viel en door een (eigen) stuurgroep RodS werd begeleidt. De AVP-gebiedsorganisaties hadden hier geen bemoeienis mee.

Een belangrijke verandering in 2012 was ook de oprichting van een routebureau (Routebureau Midden Nederland) die veel tijd kostte. Een belangrijk deel van de uitvoering voor het thema recreatie is bij dit routebureau belegd. De rol van de programmabureaus en de werking van de sturingsfilosofie werd daarmee onduidelijker.

AVP-thema Vrijkomende Agrarische Bebouwing

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor vrijkomende agrarische bebouwing gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen Vrijkomende Agrarische Bebouwing (ER-doelen):

1. Aanpak problematiek Vrijkomende Agrarische Bebouwing:
 - 1.1 Zoeken naar oplossingen van de problematiek die voortkomt uit het vrijkomen en leegstaan van agrarische bedrijfsgebouwen; hierbij oplossingen stimuleren die bijdragen aan de omgevingskwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied

Het AVP-uitvoeringsdoel wordt – iets concreter dan het beleidsdoel – als volgt geformuleerd: Het nader in beeld brengen van de aard van de problematiek die voortkomt uit het vrijkomen en leegstaan van agrarische bedrijfsgebouwen; het stimuleren van oplossingen die bijdragen aan de omgevingskwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Het uitvoeringsdoel zoals geformuleerd voldoet niet aan het criterium dat de AVP zich richt alleen op eenmalige, fysieke investeringen in het landelijk gebied. De gevraagde rol van de AVP-uitvoering is het uitvoeren van onderzoek en het stimuleren van oplossingen. Strikt gezien past dat niet binnen de scope van AVP. Dit lijkt enigermate op de AVP-rol bij het thema Bodemdaling waar een belangrijk deel van de uitvoering betrekking had op het ontwikkelen van kennis en het stimuleren van innovatie.

AVP-thema Leefbaarheid en kleine kernen

Onderstaand kader geeft een overzicht van het beleidsdoel (ER-doel) voor het thema Leefbaarheid en kleine kernen gebaseerd op het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2016-2019, de notitie 'Doelenboom t.b.v. monitoring resultaten AVP' (14 maart 2016) en de 'Conceptvoortgangsrapportage AVP 2007-2019'.

Overzicht beleidsdoelen Leefbaarheid en kleine kernen (ER-doelen):

1. Leefbaarheid en kleine kernen:
 - 1.1 Een gezondere en sterkere economische en sociale basis voor een vitaal platteland, inclusief de kleine kernen, waarbij de voorzieningen in overeenstemming zijn met de behoeften van bewoners en gebruikers

Voor de AVP-uitvoering zijn twee uitvoeringssporen met bijbehorende doelstellingen benoemd:

- Bevorderen leefbaarheid
- Aanleg snel internet

Voor beide uitvoeringssporen geldt dat de financiële middelen niet in alle gevallen besteed worden aan eenmalige, fysieke investeringen. In die zin voldoen zij niet of niet geheel aan het criterium dat de AVP zich (alleen) op dergelijke investeringen richt.