

Procesevaluatie Plan van Aanpak De Venen

Bottom-up de randvoorwaarden voor de toekomst bepalen

Jolanda van den Berg
Marien Borgstein
Martien van Bavel

Projectcode 20294

Oktober 2004

Rapport 7.04.12

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Procevaluatie Plan van Aanpak De Venen; Bottom-up de randvoorwaarden voor de toekomst bepalen

Berg, J. van der, M.H. Borgstein en M.A.H.J. van Bavel

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 7.04.12; ISBN 90-5242-946-4; Prijs €10,25 (inclusief 6% BTW)

40 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport geeft de uitkomsten weer van de gehouden procevaluatie in De Venen naar aanleiding van het Plan van Aanpak De Venen. Dit plan heeft als doel het tot stand brengen van een samenhangend gebied voor natuur- en recreatieontwikkeling, waarbij in de blijvende landbouwgebieden wordt gestreefd naar handhaving en verdere versterking van een duurzame landbouw, en het bereiken van een water- en milieukwaliteit behorend bij de aanwezige of te realiseren functies. De gehouden procevaluatie had als doel om aan de hand van de Leercyclus van Kolb reflectie op het verleden als vertrekpunt te nemen voor acties in de toekomst. Op basis van een drietal bijeenkomsten zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De geformuleerde aanbevelingen hebben betrekking op de inhoudelijke versterking van de uitvoering en de werkprocessen in termen van coördinatie en beheersstructuur.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

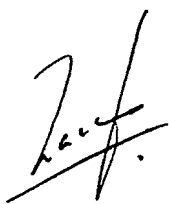
	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Onderzoeksvraag	18
1.3 Werkwijze binnen het onderzoek	18
1.4 Leeswijzer	21
2. Plan van Aanpak De Venen	22
2.1 Achtergrond	22
2.2 Organisatie	22
3. Stand van zaken	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Constateringen en bevindingen	24
3.3 Conclusies	27
4. Aanbevelingen	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Inhoudelijke versterking van de uitvoering	30
4.3 Werkprocessen: organisatie en aansturing van de uitvoering	31
4.4 Nabeschouwing	34
Bijlagen	35
Bijlage 1 Samenstelling Algemeen Bestuur Stichting Ontwikkeling De Venen	35
Bijlage 2 Samenstelling Dagelijks Bestuur Stichting Ontwikkeling De Venen	36
Bijlage 3 Samenstelling projectteam	37
Bijlage 4 Deelnemers bestuurlijke workshop 31 maart 2004	38
Bijlage 5 Deelnemers ambtelijke workshop 21 april 2004	39
Bijlage 6 Deelnemers tweede bestuurlijke workshop 12 mei 2004	40

Woord vooraf

De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - (toenmalige) directie Noordwest - het LEI benaderd voor het uitvoeren van een procesevaluatie in het gebied De Venen. Deze procesevaluatie vond plaats in het kader van de ontwikkeling van het landelijk gebied en ondersteuning van gebiedsgerichte processen. De financiering voor dit onderzoek is afkomstig van de twee provincies en uit het LNV-onderzoeksprogramma Platteland. Dit onderzoek, samen met het LEI-onderzoek 'De Venen: doel bereikt?', is door de provincies gebruikt om te komen tot vervolgstappen in De Venen.

De basis voor dit rapport is gelegd door een drietal bijeenkomsten met betrokken actoren uit het gebied De Venen. Zij hebben aan de hand van hun ervaringen genoemd wat goed gegaan is en wat beter zou kunnen. Dit sluit ook aan bij de gekozen methodiek, zijnde de Leercyclus van Kolb: reflectie op het verleden als vertrekpunt voor te nemen acties in de toekomst. De acties zijn vervolgens door het LEI verwoord in de aanbevelingen die betrekking hebben op de inhoudelijke versterking van de uitvoering, en de werkprocessen in termen van coördinatie en beheersstructuur.

Op deze plaats wil ik de mensen bedanken die hebben deelgenomen aan de verschillende bijeenkomsten. Ook wil ik Onno Raymakers (provincie Utrecht), Janneke Govers (provincie Zuid-Holland) en Erik Berkhof (projectbureau De Venen) die met elkaar een klankbord van opdrachtgevers vormden, bedanken voor hun inbreng. Daarnaast nog een woord van dank aan Michelle van der Elst - van der Lans, die namens het LEI verantwoordelijk is geweest voor het organiseren van de bijeenkomsten en de verslaglegging daarvan.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies Utrecht en Zuid-Holland heeft het LEI een procesevaluatie uitgevoerd met betrekking tot de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen (Groene Hart). Centraal hierbij stond de vraag: 'Hoe is het proces verlopen en zijn partners en andere belanghebbenden hier tevreden over?' Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is er gekozen voor een participatieve aanpak die wordt gekenmerkt door:

- vraaggerichte visie: ervaren kansen en knelpunten onder deelnemende partijen centraal;
- kwaliteit in plaats van kwantiteit: kleine stappen in de praktijk in plaats van grote stappen op papier;
- resultaatgerichte kortere termijn focus binnen een langere termijn context: praktisch oplossingsgericht, rekeninghoudend met (beleids)ontwikkelingen op de langere termijn;
- gedrag en houding centraal: gebiedsactoren zijn experts en niet de onderzoekers; en
- delen van ervaringen en informatie: gezamenlijk leren staat centraal.

De participatieve aanpak heeft inhoud gekregen door een drietal workshops met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van deelnemende partijen aan het Plan van Aanpak De Venen. Tot deze partijen behoren het Rijk, de provincies Utrecht en Zuid-Holland, de tien gemeenten in De Venen, waterschappen, en vertegenwoordigers uit de sector landbouw (GLTO en WLTO), recreatie (ANWB en HISWA) en natuur (Stichtse Milieufederatie en Natuurmonumenten samen met Staatsbosbeheer). De eerste workshop omvatte een verkenning van problemen en verbeterpunten in het uitvoeringsproces. Tijdens de tweede workshop zijn geïdentificeerde problemen uitgediept en mogelijke oplossingsrichtingen uitgewerkt. Ten slotte zijn tijdens de derde workshop aanbevelingen voor verbeteringen geformuleerd.

Procesmatige aspecten

Aan de hand van een analyse van de uitkomsten van bovengenoemde workshops kunnen de volgende procesmatige aspecten worden onderscheiden die bepalend zijn voor de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen:

- Het ervaren succes van het Plan van Aanpak
Ondanks aanwezige knelpunten ervaren betrokken bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke organisaties succes in het uitvoeringsproces die betrekking heeft op:
 - totstandkoming van een integrale gebiedsvisie en functie kaart van het gebied;
 - ontwikkeling van een breed netwerk waarin overheden en maatschappelijke organisaties samenwerken;
 - samenwerking tussen betrokken provincies;

- snellere grondverwerving voor specifieke doelen;
- uitvoering specifieke projecten.
- **Kloof tussen ambities en resultaten**
Behaalde resultaten komen niet overeen met de ambities zoals neergelegd in het Plan van Aanpak. Oorzaken hiervan zijn:
 - het ontbreken van samenhang in het pakket van activiteiten en voorzieningen zoals opgenomen in het Plan van Aanpak;
 - het ontbreken van een heldere fasering en prioriteitsstelling;
 - het beperkte draagvlak onder gemeenten en landbouworganisaties;
 - onvoldoende financiële middelen.
- **Betrokkenheid van deelnemende partijen**
Deelnemende partijen hebben een positief oordeel over de brede aanpak van de uitvoering van het Plan van Aanpak waarbij alle relevante partijen betrokken zijn, maar wijzen tegelijkertijd op de volgende knelpunten:
 - geen gezamenlijke visie Plan van Aanpak;
 - afstandelijkheid en een gebrek aan commitment voor elkaar;
 - geringe betrokkenheid gemeenten en landbouworganisaties.
- **Onvoldoende scheiding van rollen**
Er bestaat in het proces van uitvoering onvoldoende scheiding tussen rollen tussen deelnemende partijen wat tot uitdrukking komt in de volgende knelpunten:
 - vier regisseurs van de uitvoering;
 - alle deelnemende partijen verantwoordelijk voor voortgang;
 - tekort aan 'trekkers' in het uitvoeringsproces.
- **Gebrek aan daadkracht**
De uitvoeringsorganisatie kan getypeerd worden als weinig daadkrachtig. Oorzaken hiervan zijn:
 - leden van dagelijks bestuur vertegenwoordigen in de eerste plaats de (sectorale) belangen van hun achterban organisaties;
 - dagelijks bestuur is weinig sturend en/of probleemoplossend zichtbaar in projecten;
 - uitdijning van de taken van het projectbureau zonder dat daar nieuwe bevoegdheden tegenover staan.
- **Communicatie**
Gerichte promotie van de successen van het Plan van Aanpak De Venen laat te wensen over.

Conclusies

De bovenstaande analyse leidt tot de volgende conclusies:

- **Pro-actieve communicatie**
De interne communicatie sterker richten dan nu het geval is op duidelijkheid en openheid over (toekomst)visie, rollen, taken en verantwoordelijkheden zodat er onder deelnemende partijen een gevoel van teamgeest kan ontstaan. Tevens is het nodig om behaalde successen in De Venen in de externe communicatie meer te benadrukken.

- Versterkte beheersstructuur
Het uitvoeringsproces sterker sturen en beheren vanuit een gezamenlijke (toekomst)visie en doelstellingen. Onder deelnemende partijen bestaat de behoefte aan een onderscheid in prioritaire (deel)gebieden en voorbeeld projecten die direct gerelateerd zijn aan het doel van het Plan van Aanpak De Venen.
- Uitvoeringsorganisatie
De huidige uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door een vervloeiing van verantwoordelijkheden wat haar daadkracht negatief beïnvloed. Onder deelnemende partijen bestaat sterke behoefte aan discussie over mogelijke structuuraanpassingen.

Aanbevelingen

Op basis van een reflectie op de resultaten van de drie workshops en een notitie van de gedeputeerden Zuid-Holland en Utrecht zijn aanbevelingen gedaan voor: (1) inhoudelijke versterking van de uitvoering; en (2) mogelijke aanpassingen van de coördinatie- en beheerstructuur. Deze aanbevelingen vormen het kader waarbinnen deelnemende partijen gezamenlijk concrete verbeterpunten in het uitvoeringsproces kunnen uitwerken.

Inhoudelijke versterking van de uitvoering

- Betere vertaling van bovenregionale beleidsontwikkelingen in programmering van de uitvoering door:
 - kortere lijnen tussen de provincies en Stichting Ontwikkeling De Venen door aanstelling van een provinciale gebiedscoördinator bij het projectbureau.
- Heldere en breed gedragen programmering door:
 - heroriëntatie van bestaande procedures van programmering vanuit de noodzaak om overeenstemming te bereiken tussen alle deelnemende partijen over gewenste aanpak van de uitvoering en keuze van (deel)gebieden en concrete projecten.
- Afspraken tussen deelnemende partijen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) formuleren waarbij nadruk moet worden gelegd op Acceptabel en Realistisch.

Mogelijke aanpassingen van de coördinatie en beheer structuur

- Versterking van de positie van Stichting Ontwikkeling De Venen in de uitvoering door:
 - toekenning van de rol van opdrachtgever (provincies) en opdrachtnemer (dagelijks bestuur) waarbij beide Gedeputeerde Staten gezamenlijk jaarlijks een opdrachtbrief opstellen waarin naast afrekenbare doelen, ook procesafspraken en de beschikbare provinciale middelen worden vastgelegd;
 - meer in samenhang inzetten van huidige (versnipperende) regelingen en instrumenten voor het landelijk gebied ('1 loket gedachte') door provincies en rijk;
 - aanstelling van een provinciale gebiedscoördinator bij het projectbureau voor ondersteuning van het dagelijks bestuur (als opdrachtnemer) bij de regie op de programmering.

- Versterking van dagelijkse sturing van de uitvoering door:
 - de dagelijkse sturing primair bij het dagelijks bestuur neer te leggen en haar rol als opdrachtnemer met bijbehorende beslissingsbevoegdheid te versterken;
 - het algemeen bestuur als stuurgroep aan te stellen.

Summary

Commissioned by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality and the provincial governments of Utrecht and South Holland, LEI has carried out a process evaluation with regards to the implementation of the Action Plan De Venen (Green Heart). The following question occupied a central position in this:

'How did the process develop and are partners and other interested parties satisfied?'

A participative approach was chosen for the purposes of investigating this research problem, characterised by the following:

- A demand-driven vision: the opportunities and problem areas experienced occupy a central position among the participating parties;
- Quality instead of quantity: small steps in practice instead of large steps on paper;
- A result-driven short-term focus within a long term context: practical and solution-oriented, taking account of policy developments and other developments in the long term;
- Behaviour and attitudes have a central role: it is the actors within the field that are the experts, rather than the researchers; and
- The sharing of experiences and information: a central role for learning together.

The participative approach has been given shape through the organisation of three workshops with official and administrative representatives of the parties participating in the Action Plan De Venen. These parties include the State, the provincial governments of Utrecht and South Holland, the ten municipal councils in De Venen, a number of district water boards and representatives from the agricultural sector (GLTO, the Regional Organisation for Agriculture and Horticulture and WLTO, the Western Organisation for Agriculture and Horticulture), the leisure and recreation sector (the ANWB (Royal Dutch Touring Club) and the HISWA Association of Watersport Industries in The Netherlands) and the nature conservation sector (*Stichtse Milieufederatie* (Environmental Federation) and the Society for the Preservation of Nature in the Netherlands (Natuurmonumenten) together with the National Forest Service (Staatsbosbeheer)). The first workshop comprised an exploration of problems and points for improvement in the implementation process. During the second workshop, the identified problems were looked at in greater depth and possible solution options were elaborated. Lastly, recommendations for improvements were formulated during the third workshop.

Distinguishing process-based aspects

Using an analysis of the outcomes of the abovementioned workshops, the following process-based aspects can be distinguished; these aspects are of importance for the implementation of the Action Plan De Venen:

- The experienced success of the Action Plan
In spite of the problems, the administrators, officials and civil-society organisations involved experienced success in the implementation process relating to:
 - Realisation of an integrated vision for the area and a land-use map of the area;
 - Development of a broad network in which government bodies and civil-society organisations work together;
 - Collaboration between the provincial governments involved;
 - Faster acquisition of land for specific purposes;
 - Execution of specific projects.
- Gulf between ambitions and results
The results achieved do not correspond with the ambitions as set out in the Action Plan. The reasons for this are as follows:
 - The lack of coherence in the package of activities and facilities as set out in the Action Plan;
 - The lack of a clear division into phases and the setting of priorities;
 - The limited support found among municipal councils and agricultural organisations;
 - Insufficient financial means.
- Level of involvement of the participating parties
The participating parties have a positive view of the broad approach that characterises the Action Plan, whereby all relevant parties are involved but at the same time indicate the following problem areas:
 - No common vision Action Plan;
 - Detachment and lack of commitment to each other;
 - Low level of involvement of municipal councils and agricultural organisations.
- Inadequate division of roles
Within the process of implementation, there is an inadequate division of roles between the participating parties, which can be seen in the following problem areas:
 - Four people directing the implementation;
 - All participating parties are responsible for progress;
 - Shortage of people leading the implementation process.
- Lack of decisiveness
The implementing organisation can be typified as rather indecisive. The reasons for this are:
 - Members of the executive committee represent in the first place the sectoral interests of their supporting organisations;
 - The executive committee does not take a strong steering role and/or does not have a strong, visible problem-solving character within the projects;
 - Expansion of the tasks of the project office, without any new powers to accompany that expansion.

- Communication
Specific promotion of the successes of the Action Plan De Venen leaves a lot to be desired.

Conclusions

The above analysis brings us to the following conclusions:

- Pro-active communications
The internal communications should be more strongly aimed at clarity and openness regarding visions for the future, roles, tasks and responsibilities than is currently the case so that participating parties have a sense of team spirit. It is also necessary for successes achieved in De Venen to receive greater emphasis in external communications.
- Reinforced management structure
The implementation process should be steered and managed more closely taking a common vision for the future and common objectives as a starting point. There is a need among participating parties for a distinction in prioritised projects, sub-projects and example projects that are directly related to the aim of the Action Plan De Venen.
- Implementation organisation
The current implementation organisation is characterised by the wide distribution of responsibilities among many parties or individuals, which has a negative influence on its decisiveness. There is a strong need among participating parties for debate on possible structural modifications.

Recommendations

On the basis of reflection on the results of the three workshops and a memorandum from the representatives of South Holland and Utrecht, recommendations have been made regarding: (1) content-related reinforcement of the implementation; and (2) possible modifications of the coordination and management structure. These recommendations form the framework within which participating parties can further develop concrete points for improvement in the implementation process together.

Content-related reinforcement of the implementation

- Improved translation of supraregional policy developments in the programming of the implementation through:
 - Shorter lines of communication between the provincial governments and the *Stichting Ontwikkeling De Venen* (De Venen Development Foundation) through the appointment of a provincial area coordinator within the project office.
- Clear and widely supported programming through:
 - Reorientation of existing programming procedures stemming from the necessity of agreements being reached between all participating parties with regards

to the desired approach to the implementation and the choice of areas, sub-areas and concrete projects.

- Agreements between participating parties to be formulated in terms of SMART (Specific, Measurable, Acceptable, Realistic and Time-related), with the emphasis placed on Acceptability and Realism.

Possible modifications of the coordination and management structure

- Reinforcement of the position of the *Stichting Ontwikkeling De Venen* in the implementation by means of:
 - Allocating the role of client (the provincial governments) and contractor (executive committee) whereby both Provincial Executives formulate a joint letter of commission each year stating process agreements and the provincial funding available as well as targets to be achieved in return for funding;
 - More coherent deployment of current (fragmented) schemes and instruments for rural areas (a 'one-stop shop' idea) by provincial governments and the State;
 - Appointment of a provincial area coordinator within the project office to support the executive committee (as the contractor) in directing the programming.
- Reinforcement of the daily management of the implementation through:
 - Making the daily management primarily the task of the executive committee and reinforcing its role as contractor with the corresponding power to make decisions;
 - Appointing the general management board as a steering group.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Groene Hart, op de grens van de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland, ligt het veenweide- en plassengebied De Venen. Belangrijke aspecten van dit gebied zijn de landbouw als economisch belangrijke maar ook beeldbepalende gebruiker en de aanwezigheid van landschappelijke parels zoals de Nieuwkoopse en Vinkeveense Plas- sen en het natuurgebied Botshol. Het gebied De Venen wordt begrensd door de Amstel in het westen, de Oude Rijn in het zuiden, de A2 in het oosten en de A9 in het noorden.

De mens heeft het landschap in De Venen gemaakt tot wat het nu is. Echter, door de nog steeds toenemende menselijke activiteit komt het bijzondere landschap en het planten- en dierenleven van De Venen in de verdrukking. De landbouw heeft verzuring en vermes- ting van de bodem tot gevolg. Ook de recreatie zorgt voor een verdere vervuiling en voor verstoring van de natuur. Naast deze milieuproblemen kent het gebied ook problemen van economische aard. Maatregelen ten behoeve van natuur en milieu gaan vaak ten koste van de mogelijkheden voor het landbouwkundig gebruik. Dit landbouwkundig gebruik stond toch al onder druk door de toenemende internationale concurrentie. Dat geldt vooral voor kleine boerenbedrijven die geen uitbreidingsmogelijkheden hebben.

De problematiek in De Venen is veelvormig, samenhangend en complex. Het gebied kent grote belangentegenstellingen en tegenstrijdige functies. Natuur vraagt om een vernat- ting van het gebied, terwijl de mate van drooglegging cruciaal is voor de landbouw. Ook het beeld van de nieuw te ontwikkelen natuur is niet eenduidig en conflicterend. Tot slot verhoudt recreatie zich niet altijd tot landschappelijke en natuurwaarden. Om hier een op- lossing voor te vinden heeft het ministerie van VROM het gebied halverwege de jaren negentig aangewezen als een zogenaamd ROM-gebied. Het ROM-beleid was een vorm van gebiedsgericht beleid. In ROM-gebieden werd getracht om vanuit het gebied de secto- rale ruimtelijke ordenings- en milieuproblemen integraal aan te pakken. Daarnaast bevond het Strategisch Groenproject Vinkeveen/Nieuwkoop zich in het gebied, met de realisatie van natuur als doel. Deze processen vormen de aanleiding voor de totstandkoming van Plan van Aanpak de Venen en de oprichting van de Stichting Ontwikkeling De Venen.

Aan de basis van dit Plan van Aanpak en de stichting staat een groep van 26 partijen die belang hebben bij het gebied, bestaande uit Rijk, provincies, waterschappen, gemeen- ten en vertegenwoordigers uit de sectoren landbouw, natuur en recreatie. Zij hebben met elkaar de handen ineengeslagen. Op 17 februari 1999 ondertekenden deze partijen een convenant. Daarmee spraken zij af het Plan van Aanpak De Venen samen uit te voeren. De Stichting Ontwikkeling De Venen, die door de 26 partijen is opgericht, is in deze complexe constellatie van partijen de beoogde regisseur.

1.2 Onderzoeksvraag

In het Plan van Aanpak De Venen, geformaliseerd in artikel 12 van het Convenant De Venen, is afgesproken dat elke vijf jaar wordt nagegaan of de voortgang in de uitvoering van het Plan van Aanpak leidt tot de bedoelde ontwikkelingen in De Venen. Het Dagelijks bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen i.o. (DB) heeft op 18 juni 2003 de projectopdracht voor de evaluatie vastgesteld. In de vergadering van 17 september 2003 heeft het DB op hoofdlijnen ingestemd met een concept voorstel voor de aanpak, waarbij nog nadere definitieve besluitvorming over de financiering nodig was. Dit project is gefinancierd door de provincies Utrecht en Zuid-Holland samen met het Ministerie van LNV.

Binnen het totale project Evaluatie Plan van Aanpak De Venen worden de volgende *doelen* nagestreefd:

- nagaan hoe de uitvoering van De Venen qua inhoud en proces verloopt;
- het concretiseren van in algemene termen uitgedrukte doelen van het Plan van Aanpak;
- het toetsen van de uitgangspunten en doelstellingen van het PVA aan de realiteit;
- uitwerken van een plan om de effecten (kwaliteit) van het PVA te monitoren.

Aan het LEI is gevraagd het proces dat samengaat met de uitvoering van het Plan van Aanpak als deelvraag uit het totale project te evalueren. Doel van de procesevaluatie van het plan van aanpak De Venen is het verzamelen en analyseren van gegevens leidend tot een set van conclusies en aanbevelingen. Dit heeft in samenspraak met de opdrachtgevers geresulteerd in de volgende onderzoeksvraag:

'Hoe is het proces verlopen en zijn de partners en andere belanghebbenden hier tevreden over?'

Bij de procesevaluatie worden ook de uitvoeringsorganisatie en de communicatie betrokken. Centraal staat de vraag: waardoor hebben we de resultaten bereikt? Welke procesmatige aspecten en welke omgevingsontwikkelingen spelen daarbij een rol en wat kunnen we daaruit leren voor de komende jaren? Hierbij gaat het erom in beeld te krijgen zowel waardoor zaken wel gerealiseerd zijn als waardoor ze (nog) niet gerealiseerd zijn.

Parallel wordt er in de provincies in overleg met de andere overheden gewerkt aan een gezamenlijke agenda voor de uitwerking van de Nieuwe Opgaven op het gebied van waterberging, bodemdaling en waterpeilen, natuur en landschap, en landbouw. Dit traject wordt onder regie van de provincie Utrecht separaat uitgewerkt en staat los van dit onderzoek.

1.3 Werkwijze binnen het onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is door het LEI-projectteam (zie bijlage 3) in overleg met de opdrachtgevers gekozen voor een werkwijze waarin de woorden 'participatie' en de 'Leercyclus van Kolb' centraal staan. Deze werkwijze heeft vervolgens met de

organisatie van een drietal bijeenkomsten met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers in het gebiedsproces vorm en inhoud gekregen.

Participatieve aanpak

Om de gestelde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is er in overleg met de opdrachtgevers gekozen voor een participatieve aanpak. Een participatieve of bottom-up gerichte aanpak betekent dat de mensen en organisaties, die bij de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen betrokken zijn, centraal staan bij het beantwoorden van de gestelde onderzoeksvraag. Zij zijn immers de aangewezen partijen die antwoord kunnen geven op de vraag 'hoe het proces is verlopen'. Hun bevindingen zijn de basis voor het formuleren van aanbevelingen die de procesmatige randvoorwaarden gaan bepalen voor de toekomst van het Plan van Aanpak De Venen.

Een participatieve aanpak draagt bij aan een betere inleving in elkaars belangen en positie en aan een breder draagvlak voor de resultaten waardoor er maatwerk ontstaat. Ook hebben thema's en acties hierdoor een integraal karakter, waarmee wordt voorkomen dat belangrijke zaken over het hoofd worden gezien die realisatie van plannen in een later stadium kunnen frustreren. Kortom, zowel inhoud als proces zijn hiermee gebaat.

De participatieve aanpak wordt gekenmerkt door:

- een heldere vraaggerichte visie uitgaande van de kansen en knelpunten die spelen bij deelnemende partijen. Dit draagt bij aan het benoemen en overwinnen van tegenstellingen. Kernwoorden daarbij zijn: meer maatwerk, gebiedsgericht en minder regels;
- kwaliteit in plaats van kwantiteit. Beter om in de praktijk gezamenlijk kleine stappen te nemen dan grote stappen op papier;
- een resultaatgerichte kortere termijn focus binnen een langere termijn context. De problemen van nu vragen om oplossingen die morgen al effect hebben, rekening houdend met ontwikkelingen op de langere termijn;
- aandacht voor gedrag en houding van de betrokken actoren waardoor de inhoudelijke lead ligt bij de gebiedsactoren als experts en niet de onderzoekers. Van de betrokken actoren en onderzoekers wordt een zekere mate van kritische zelfreflectie en openstaan voor diversiteit aan gedachten, meningen en ervaringen verwacht;
- vanuit de betrokken actoren wordt er informatie en ervaringen op verschillende niveaus (rijk, provincie, lokaal) gedeeld. Om de ervaring en informatie te kunnen delen, wordt de aanpak gekenmerkt door de trefwoorden: flexibel, explorerend, interactief, innovatief en informeel.

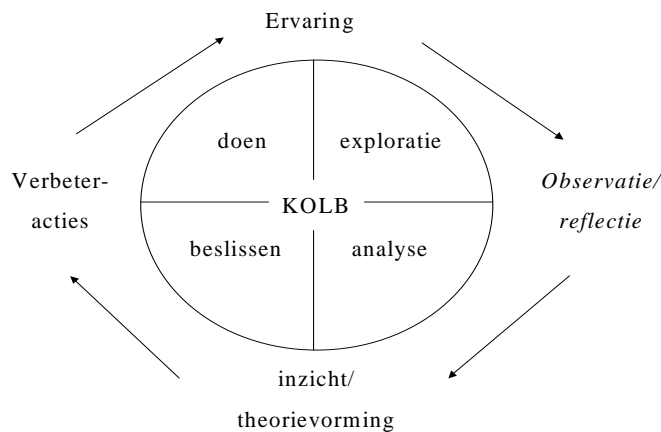
Bij een participatieve benadering zetten partijen zich maximaal in voor het behalen van een eindresultaat en verbinden zich daar ook aan. Het succes van het beleid in de regio staat of valt immers met de betrokkenheid en inzet van verschillende regionale actoren. Iedereen heeft eigen wensbeelden en ervaringen die een plek moeten krijgen. Een bottom-up gerichte aanpak zorgt ervoor dat partijen zich beter inleven in elkaars behoefte, belang en situatie. Daarbij wordt gestreefd naar een intensieve samenwerking tussen partijen, organisaties en individuen op basis van gelijkwaardigheid. Op deze manier is er sprake van een betere benutting van de lokale kennis en mogelijkheden en creatieve maatwerkoplossingen.

Kolb: learning by doing

Om de gestelde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is aan betrokken partijen gevraagd uit te gaan van opgedane ervaringen. In dit geval, uitgaande van de onderzoeksvraag, opgedane ervaringen met betrekking tot het proces zoals dat tot nu toe is verlopen bij de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen. De opgedane ervaringen zijn de basis om te leren hoe het eventueel anders zou kunnen: learning by doing. De opgedane ervaringen door de individuele betrokken partijen zijn dus ook de basis voor het leren binnen de Stichting Ontwikkeling De Venen.

Kolb¹ onderscheidt binnen zijn Leercyclus (zie onderstaand figuur) 4 fasen als het gaat om leren waarbij uitgegaan wordt van de ervaringen die iemand heeft opgedaan. Op basis van die ervaring vindt er reflectie plaats. De reflectie is de basis voor het verkrijgen van inzicht en het formuleren van verbeterpunten. Deze vier fasen volgen logisch op elkaar: als je iets meemaakt (ervaring) is het belangrijk daarna je ervaringen te overdenken (reflectie) en te veralgemeniseren (inzicht). Je kan dan vervolgens een aanpak bedenken waarmee je een overeenkomstige gebeurtenis tegemoet kan treden (experimenteren).

Als je die nieuwe aanpak, dat geleerde gedrag, daadwerkelijk gebruikt doe je weer nieuwe ervaringen op (concrete ervaring) waarover je weer kan nadenken (reflectie), zodat je nieuwe inzichten krijgt (inzicht). Op grond van het model is het mogelijk allerlei verschillende leerervaringen met betrekking tot gebiedsgerichte processen te ordenen. De vier fasen herhalen zich volgens Kolb voortdurend in deze volgorde. Dit leermodel valt dan ook te zien als een cyclisch model of beter nog een spiraal, want het niveau stijgt. Randvoorwaarde is dan wel dat er met een zekere regelmaat een moment gezocht moet worden om te kunnen reflecteren op nieuwe ervaringen.



Figuur 1.1 Leercyclus van Kolb

¹ Kolb, D.A., et al., *Organizational psychology: an experiential approach to organizational behavior* (1984).

De werkwijze heeft inhoud gekregen door het organiseren van een drietal bijeenkomsten in de periode maart-mei 2004. Deze bijeenkomsten zijn de basis geweest voor de procesevaluatie:

- Bestuurlijke workshop 31 maart 2004
Verkenning problemen en verbeterpunten in uitvoeringsproces;
- Ambtelijke workshop 21 april 2004
Uitdieping problemen op de werkvloer en uitwerking mogelijke oplossingsrichtingen;
- Bestuurlijke workshop 12 mei 2004
Formulering van voorlopige aanbevelingen ter verbetering van de aansturing van het uitvoeringsproces van Plan van Aanpak De Venen.

1.4 Leeswijzer

Deze notitie begint met een inleiding in hoofdstuk 1 waarin kort iets verteld wordt over de aanleiding voor dit onderzoek, de onderzoeksvraag en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 2 wordt de lezer meer verteld over de inhoud van het Plan van Aanpak De Venen en de daarbij behorende organisatie. De stand van zaken op basis van de gehouden bijeenkomsten wordt samengevat in hoofdstuk 3 resulterend in constatering en bevindingen naast conclusies. De aanbevelingen over hoe het proces anders zou kunnen, staan verwoord in hoofdstuk 4.

2. Plan van Aanpak De Venen

2.1 Achtergrond

Het Plan van Aanpak De Venen is het document waarin oplossingsrichtingen voor de hiervoor genoemde problematiek is geformuleerd. Het is vastgesteld in 1998. Het document heeft de volgende doelstelling:

'Het tot stand brengen van een samenhangend gebied voor natuur- en recreatieontwikkeling, waarbij in de blijvende landbouwgebieden wordt gestreefd naar handhaving en verdere versterking van een duurzame landbouw, en het bereiken van een water- en milieukwaliteit behorend bij de aanwezige of te realiseren functies'.

Deze doelstelling wordt in het Plan van Aanpak geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma. In dit programma wordt een groot aantal, zeer diverse, maatregelen geformuleerd om de doelstelling te bereiken. Aan iedere maatregel is een indicatief budget en een tijdshorizon gekoppeld. Het hele Plan van Aanpak dient in 2020 gerealiseerd te zijn en kent een indicatief budget van 300 miljoen euro. Dit geld dient gedurende de looptijd van het plan beschikbaar te komen. Het grootste deel hiervan komt van het Rijk, aangevuld door provincies, gemeenten, waterschappen en de Europese Unie.

De maatregelen in het Plan van Aanpak bevinden zich kort samengevat op drie terreinen. Ten eerste richt het Plan zich op het realiseren van een verdubbeling van de hoeveelheid natuur in het gebied, een toename van de kwaliteit hiervan en een toename van de samenhang tussen de afzonderlijke gebieden. Ten tweede richten de maatregelen zich op het verbeteren van mogelijkheden van recreatie en toerisme die zich richt op natuurbeleving. Ten derde richt het plan zich op structuurverbetering van de landbouw in de gebieden waar dat kan, en het verbreden van landbouw in gebieden waar groei van de agrarische sector niet wenselijk is. Tot slot bevat het Plan van Aanpak een aantal randvoorwaardelijke maatregelen, onder andere gericht op milieu en water. Voor een aantal gebieden was een nadere uitwerking vereist, hiertoe was de intentie opgenomen in het Plan van Aanpak. Voor deze gebieden zijn door gebiedscommissies uitwerkingsplannen geformuleerd. Tot slot is in het kader van Plan van Aanpak De Venen een Commissie Landbouw opgericht. Deze commissie heeft zich gericht op maatregelen en instrumenten om structuurverbetering en verbreding van de landbouw mogelijk te maken, en heeft hier toe een rapportage opgesteld.

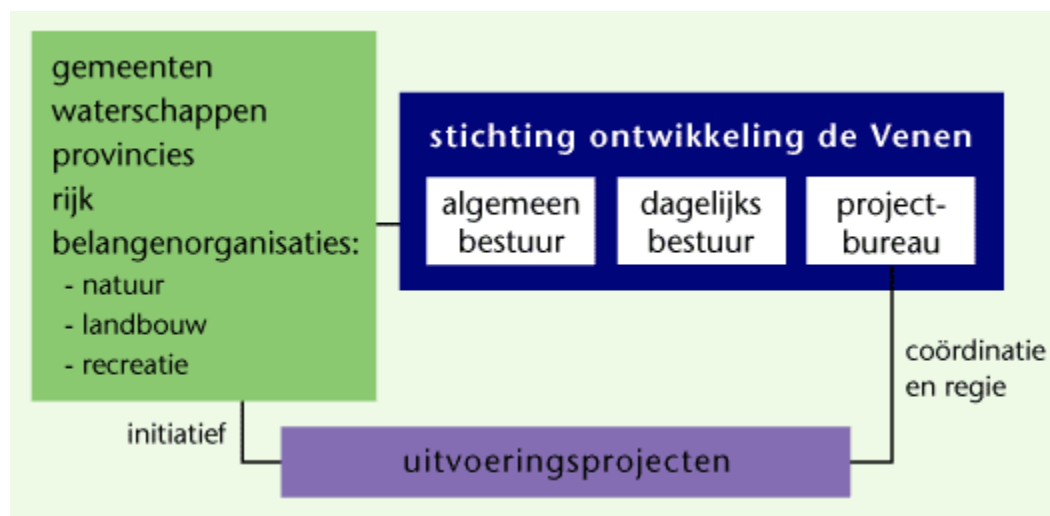
2.2 Organisatie

In 1998 werd het Plan De Venen officieel vastgesteld. Daarna hebben de betrokken partijen zich verplicht dit samen uit te voeren. Tot deze partijen behoren het Rijk, de provincies

Utrecht en Zuid-Holland, de tien gemeenten in De Venen, waterschappen, en vertegenwoordigers uit de sector landbouw (GLTO en WLTO), recreatie (ANWB en HISWA) en natuur (Stichtse Milieufederatie en Natuurmonumenten samen met Staatsbosbeheer). De 26 partijen vormen ook het bestuur van Stichting Ontwikkeling De Venen, dat de rol van regisseur heeft bij de totstandkoming van het plan.

Het Plan van Aanpak is een gebiedsplan zonder een formele juridische status, dat wil zeggen zonder een directe doorwerking op het gebied en de deelnemende partijen. De doorwerking geschiedt door middel van de reguliere beleidsinstrumenten die de deelnemende partijen tot hun beschikking hebben, en door het koppelen van een budget aan het uitvoeringsprogramma. De uitvoeringsverplichting is vastgelegd in een convenant. Het convenant heeft echter een zwakke juridische status, het kent met name een inspanningsverplichting. Afspraken die vastgelegd zijn in een convenant zijn niet juridisch afdwingbaar. De uitvoering van Plan van Aanpak De Venen berust hierdoor op de wil van iedere individuele betrokken partij om zich in te spannen voor de realisatie van de doelstelling.

De Stichting ontwikkeling De Venen is de regisseur van dit samenspel van partijen. In het Algemeen Bestuur van de stichting (zie bijlage 1) hebben alle betrokken zitting, in het Dagelijks Bestuur de belangrijkste partijen (zie bijlage 2). Het projectbureau ondersteunt de beide besturen en geeft handen en voeten aan de regierol. Het initiatief tot uitvoering van maatregelen ligt echter bij de individuele partijen, de stichting kan niets afdwingen. De organisatie van het project De Venen is schematisch als volgt weer te geven:



Bron: www.devenen.nl.

3. Stand van zaken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achteruitkijkend een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van de procesevaluatie:

'Hoe is het proces verlopen en zijn de partners en andere belanghebbenden hier tevreden over?'

In paragraaf 3.2 wordt aan de hand van een analyse van de uitkomsten van drie workshops (werkwijze zie hoofdstuk 1) achtereenvolgens ingegaan op de procesmatige aspecten die bepalend geacht worden voor de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen:

- het ervaren succes van het Plan van Aanpak;
- kloof tussen ambities en resultaten;
- betrokkenheid van deelnemende partijen;
- onvoldoende scheiding van rollen;
- gebrek aan daadkracht;
- communicatie.

In dit hoofdstuk komen met name de geconstateerde knelpunten aan de orde, de verbeterpunten of oplossingsrichtingen zijn verwerkt in de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

3.2 Constateringen en bevindingen

Het ervaren succes van het Plan van Aanpak

Uit de workshops blijkt dat bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke organisaties ondanks aanwezige knelpunten succes ervaren in de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen en het daarbijbehorende uitvoeringsproces.

Het ervaren succes heeft betrekking op:

- totstandkoming van een integrale gebiedsvisie en functie kaart van het gebied;
- ontwikkeling van een breed netwerk waarin overheden en maatschappelijke organisaties samenwerken;
- samenwerking tussen betrokken provincies;
- snellere grondverwerving voor specifieke doelen;
- uitvoering specifieke projecten.

Kloof tussen ambities en resultaten

Uit de workshops vloeit het beeld voort dat behaalde resultaten niet overeenkomen met de ambities zoals neergelegd in het Plan van Aanpak. Participanten typeren de uitvoering van het plan als 'traag' en 'stroperig'. Enkele participanten wijzen op de aanwezigheid van verschillende verwachtingspatronen onder deelnemende partijen en stellen de vraag of bij ondertekening van het convenant de verwachtingen niet te hoog lagen. Zij constateren dat het Plan van Aanpak bij ondertekening niet gereed was voor uitvoering waardoor de doorwerking van het plan in specifieke projecten achter is gebleven bij de aanvankelijke verwachtingen van deelnemende partijen. Gedurende de eerste jaren van de project uitvoering is daardoor de aandacht voornamelijk gericht op ontwikkeling van de interne organisatie en financiële kaders.

Oorzaken van de kloof tussen ambities en resultaten naar de mening van participanten zijn:

- het ontbreken van samenhang in het pakket van activiteiten en voorzieningen zoals opgenomen in het Plan van Aanpak;
- het ontbreken van een heldere fasering en prioriteitsstelling;
- het beperkte draagvlak onder gemeenten en landbouworganisaties;
- onvoldoende financiële middelen.

Vrijwel alle participanten constateren dat het Plan van Aanpak geen hulpmiddel is bij het nemen van besluiten tijdens de uitvoering. Evenwel willen zij dat het programma van uitgangspunten en visie op hoofdlijnen zoals opgenomen in het Plan van Aanpak gehandhaafd blijven. Achteraf wordt wel de behoefte gevoeld aan een onderscheid in prioritaire (deel)gebieden en voorbeeld projecten die direct gerelateerd zijn aan het doel van het Plan van Aanpak De Venen.

Betrokkenheid

De participanten zijn over het algemeen eensgezind omtrent hun positieve oordeel over de brede aanpak van de uitvoering van het Plan van Aanpak waarbij alle relevante partijen betrokken zijn. Deelname van al deze partijen is naar hun mening noodzakelijk om resultaten te boeken. De participanten zijn zich er overigens terdege van bewust dat een gezamenlijke visie op het project niet aanwezig is ('deelnemende partijen werken hoofdzakelijk voor hun eigen toko'). Veel participanten wijten dit aan de grootte van het gebied De Venen waardoor veel problemen die spelen in (deel)gebieden niet worden aangepakt onder de vlag van het Plan van Aanpak. Enkele participanten voegen hier aan toe dat dit met name speelt in deelnemende gemeenten op de grenzen van het gebied.

Meerdere participanten merken op dat naast inhoudelijke motieven voor deelname aan het Plan van Aanpak De Venen, ook de onderlinge relaties tussen deelnemende partijen van belang zijn voor een effectieve uitvoering. Zij typeren de huidige onderlinge relaties als 'afstandelijk' en constateren een gebrek aan 'commitment' voor elkaar.

De workshops resulteren in een beeld dat van alle deelnemende partijen (achteraf) de gemeenten en landbouworganisaties het minst betrokken zijn bij het Plan van Aanpak De Venen. Participanten wijten dit aan het top-down karakter van de planvorming ('gemeenten en agrariërs hebben niet om het plan gevraagd') en aan weerstand onder leden waarmee

gemeentelijke en landbouw vertegenwoordigers via de achterbanorganisaties worden geconfronteerd. Het rijk en de provincies zijn daarentegen het sterkst betrokken.

Onvoldoende scheiding tussen rollen

Vrijwel alle participanten constateren dat er onvoldoende scheiding tussen rollen van deelnemende partijen bestaat. Het uitvoeringsproces kent naar de mening van participanten vier regisseurs die elk hun rol anders invulling geven: twee provincies, het dagelijks bestuur en het projectbureau. Dit leidt tot verwatering van verantwoordelijkheden en in vertraging van de doorwerking van doelstellingen in specifieke projecten ('er zit geen schot in de zaak').

Verder constateren veel participanten dat alle deelnemende partijen verantwoordelijk zijn voor de voortgang van het Plan van Aanpak, maar dat partijen deze verantwoordelijkheid weinig daadwerkelijk nemen. Zij voegen hier aan toe dat er een gebrek is aan heldere afspraken waarop deelnemende partijen kunnen worden afgerekend. Dit gebrek aan duidelijke afspraken wordt door deze participanten ook wel verwoord in termen van 'er zijn geen duidelijke spelregels en procedures'. Hier wordt dan meteen aan toegevoegd dat in het geval dat deze regels en procedures er wel zouden zijn, het ook duidelijk zou moeten zijn wie verantwoordelijk is voor de naleving van gemaakte afspraken.

Enkele participanten constateren een tekort aan 'trekkers' in het uitvoeringproces. Zij wijten dit aan:

- de geringe betrokkenheid van deelnemende partijen;
- de frequente wisseling van vertegenwoordigers van deelnemende partijen; en
- het gemis aan juridische verankering van het Plan van Aanpak en uitvoeringproces.

Vrijwel alle participanten hebben (achteraf) de behoefte dat de rollen van 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer' helder onderscheiden worden. Enkele participanten constateren dat de rol van opdrachtgever op verschillende betrokken niveaus speelt (rijk, provincies, gebied en project) waardoor het naar hun mening gewenst is dat elk van deze niveaus alleen de onderliggende laag aanstuurt.

Gebrek aan daadkracht

Vrijwel alle participanten typeren de uitvoeringsorganisatie als weinig daadkrachtig. Het functioneren van het dagelijks bestuur in de rol van regisseur van de uitvoering vormt naar de mening van veel participanten een belangrijk knelpunt:

- leden van dagelijks bestuur vertegenwoordigen volgens veel participanten in de eerste plaats de (sectorale) belangen van hun achterban organisaties en hebben geen gemeenschappelijke visie op het Plan van Aanpak;
- de rol van het dagelijks bestuur als regisseur van de uitvoering door deelnemende partijen wordt door veel participanten negatief beoordeeld. Vaak is het dagelijks bestuur weinig sturend en/of probleemoplossend zichtbaar in projecten. Tegelijkertijd merken participanten op dat het dagelijks bestuur beschikking heeft over beperkte bevoegdheden en dat genomen besluiten geen (juridische) status hebben.

Meerdere participanten constateren een uitdijning van de taken van het projectbureau ('veel is op het bord van het projectbureau gelegd'). Tegelijkertijd constateren zij dat de bevoegdheden van het projectbureau niet zijn aangepast aan de nieuwe taken. In de huidige

situatie heeft volgens enkele participanten het projectbureau onvoldoende bevoegdheden om deelnemende partijen 'weer bij de les' te krijgen, terwijl dat vaak wel gewenst is.

Vrijwel alle participanten concluderen dat het vertalen van het Plan van Aanpak in concrete projecten en een effectieve uitvoering daarvan vraagt om een duidelijke trekker of regisseur van het uitvoeringsproces.

Communicatie

Voor een effectieve uitvoering van het Plan van Aanpak is bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak nodig. Voor sommige partijen zoals een aantal gemeenten lijkt het Plan van Aanpak De Venen echter geen meerwaarde te hebben. Bij het praktisch realiseren van een verbreed draagvlak is communicatie een belangrijk instrument. Veel participanten zijn echter van mening dat de externe communicatie te wensen overlaat. Zij wijzen met name op het belang van gerichte promotie van de successen van het Plan van Aanpak De Venen. Bij voorstellen voor verbetering van communicatie wordt door deze participanten gedacht aan heroverweging van inzet van huidige middelen en niet aan het inzetten van extra middelen.

3.3 Conclusies

Op basis van de eerder geformuleerde constatering en bevindingen kunnen op hoofdlijn de volgende conclusies worden getrokken:

- *Communicatie: pro-actief gericht op het verkrijgen van vertrouwen en draagvlak*
Bij de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen is er behoefte aan een pro-actieve communicatie waarbij zowel intern als extern aan vertrouwen en draagvlak gewerkt dient te worden. De interne communicatie zal nog meer dan nu het geval is, gericht moeten worden op duidelijkheid en openheid over (toekomst)visie, rollen, taken en verantwoordelijkheden zodat er onder de deelnemende partijen een gevoel van teamgeest kan gaan ontstaan. Het ontwikkelen van teamgeest wordt vergemakkelijkt wanneer er sprake is van duidelijke onderlinge posities en openheid. Om dit te verkrijgen, is het belangrijk dat er vanuit de deelnemende partijen nagedacht wordt over spelregels en procedures en dat daaraan inhoudelijke betekenis wordt gegeven. Die inhoudelijke betekenis kan gezocht worden in het geven van invulling aan het begrip hoe samen te werken en hoe te vergaderen.

Externe communicatie is ook belangrijk omdat het voor de deelnemende partijen belangrijk is dat niet-betrokken partijen en gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied meer zich krijgen op wat er is gerealiseerd en wat het effect daarvan is op het gebied De Venen. Uit de workshops blijkt dat er wel degelijk successen ervaren zijn door de deelnemende partijen: integrale gebiedsvisies en functiekaarten, breed netwerk, samenwerking tussen de provincies, snellere grondverwerving en uitvoering specifieke projecten. De successen van het Plan van Aanpak De Venen kunnen dan ook breder verwoord worden in termen van indirecte toegevoegde waarde voor het gebied in termen van leefbaarheid en economische duurzaamheid.

Het is nu belangrijk dat deze successen zichtbaar worden gemaakt voor iedereen, zijnde college besturen en gemeenteraden, maar ook de burgers in het gebied.

Hier wordt momenteel al volop aan gewerkt in de vorm van nieuwsbrieven, brochures, websites en dergelijke. Echter alleen het versturen van informatie over de successen is niet voldoende. Er moet iets gedaan worden met die informatie. Een mogelijkheid is dat meer dan nu bijeenkomsten georganiseerd worden met als doel te inventariseren en te spiegelen hoe burgers en lokale besturen verder zouden willen (go/no go momenten). Hierbij kan aangesloten worden bij de huidige communicatie-activiteiten die nu al plaatsvinden in het gebied zoals de jaarlijkse bijeenkomsten en de interactieve website die reeds operationeel is. Nog duidelijker dan nu het geval is zal dan onderscheid gemaakt kunnen worden naar de verschillende doelgroepen zijnde intern betrokkenen (AB, DB en projectbureau), Rijk en provincies en externe betrokkenen (bewoners, bedrijven, organisaties).

- *Versterkte beheerstructuur*

De uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen heeft niet alleen betrekking op inhoudelijke zaken maar gaat ook gepaard met een proces. Dit proces kan meer dan nu het geval is gestuurd en beheerd worden overeenkomstig de eerder geformuleerde (toekomst)visie en de daaruit afgeleide doelstellingen. Bovendien is het vanuit het perspectief van betrokkenheid van belang dat de lijnen tussen betrokken provincies en de uitvoeringsorganisatie zo kort mogelijk gehouden worden. Daartoe kan een gebiedscoördinator aangetrokken worden die daarvoor de verantwoordelijkheid krijgt met de daarbij behorende mensen en middelen. Om een proces te kunnen sturen en beheren, is het ook belangrijk om op de hoogte te zijn van veranderingen in de omgeving: wat gebeurt er binnen de verschillende bestuurslagen en wat voor consequenties heeft dat voor het uitvoeringsproces.

- *Uitvoeringsorganisatie*

De uitvoering van het Plan van Aanpak vereist een beheersstructuur die zorg draagt dat het plan overeenkomstig de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De uitvoeringsorganisatie kan worden ingevuld door aan de deelnemende partijen de vraag te stellen: wie doet, wil of kan wat? De antwoorden op deze vraag geven zicht op de mogelijkheden om vanuit de eigen kwaliteiten en capaciteiten invulling te geven aan de gewenste uitvoeringsorganisatie.

Uit de resultaten van de workshops blijkt dat er behoefte is aan een discussie over taken en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en de daarbij behorende procedures en spelregels. In de huidige situatie verloopt de toekenning van taken en verantwoordelijkheden veelal via de sectorale lijnen van de deelnemende partijen. Daarnaast hebben enkele partijen relatief veel taken zonder de daarbij behorende bevoegdheden (projectbureau). Verder zien we dat de betrokkenheid bij de verschillende partijen negatief wordt beïnvloed door het gevoel van een hoog top-down karakter van de planontwikkeling en uitvoering. Bij de invulling van de huidige uitvoeringsorganisatie heeft men gepoogd om alle deelnemende partijen en daarmee de vertegenwoordigers van de verschillende functies (rood, groen, blauw en grijs) in het gebied een plaats te geven in de uitvoeringsorganisatie. Dit heeft geresulteerd in de huidige invulling en bemensing van het dagelijks bestuur, algemeen bestuur en projectbureau.

Echter, de omgeving waarbinnen de uitvoeringsorganisatie opereert is aan het veranderen door verschillende rijksnota's die zijn verschijnen. Zo verandert de aan-

sturing vanuit het ministerie van LNV (Agenda Vitaal Platteland) en het Ministerie van VROM (Nota Ruimte) waarin meer bevoegdheden worden afgestoten naar de provincie. Ook hebben de provincies Zuid-Holland en Utrecht hun eigen ideeën over de uitvoeringsorganisatie zoals blijkt uit de memo van de gedeputeerden Lokker en Van der Sar uitgedeeld op bestuurlijke workshop, 12 mei jongstleden. Daarom past het binnen deze veranderende omgeving om de huidige uitvoeringsorganisatie ter discussie te stellen en te bezien in hoeverre de huidige uitvoeringsorganisatie kan worden aangepast. In het verlengde hiervan kan dan ook nagedacht worden over de invulling van de taken en verantwoordelijkheden vanuit de vraag: wie is nu opdrachtgever en wie opdrachtnemer? Wanneer deze vraag beantwoord is, kan ook een voorzet gegeven worden voor de daadwerkelijke inrichting van de uitvoeringsorganisatie.

4. Aanbevelingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gericht op het vooruitkijken naar het toekomstperspectief van het uitvoeringsproces van Plan van Aanpak De Venen. Vanuit een reflectie op ervaren successen en knelpunten worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de aansturing en organisatie van het uitvoeringsproces. De aanbevelingen zijn mede gebaseerd op de resultaten van de drie workshops en de notitie van de gedeputeerden Zuid-Holland en Utrecht.¹

Op hoofdlijnen kunnen de aanbevelingen onderverdeeld worden in de volgende twee clusters:

- inhoudelijke versterking van de uitvoering: betere vertaling van bovenregionale beleidsontwikkelingen in programmering van de uitvoering; heldere en breed gedragen programmering en afrekenbare afspraken;
- werkprocessen waarbij met name aandacht besteed wordt aan mogelijke aanpassingen van de coördinatie- en beheerstructuur.

4.2 Inhoudelijke versterking van de uitvoering

Betere vertaling van bovenregionale beleidsontwikkelingen in programmering van de uitvoering

Effectieve uitvoering van het Plan van Aanpak vereist duidelijkheid over de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied De Venen in relatie tot het rijksbeleid en provinciale beleid en daarmee de beleidsruimte op gebiedsniveau. De deelnemende partijen aan de uitvoering worden in de huidige situatie geconfronteerd met een continue stroom van vaak tegenstrijdige nieuwe visies, plannen enzovoorts. Daarnaast voeren ook de waterschappen en gemeenten eigen beleid. Daarom is het belang dat iemand zich binnen de uitvoeringsorganisatie bezig houdt met volgen van deze ontwikkelingen in de omgeving en deze concreet vertaalt in consequenties voor het Plan van Aanpak De Venen. Het is aan te bevelen hiertoe een provinciale gebiedscoördinator aan te stellen binnen het projectbureau. Wanneer dit niet haalbaar is, is het een alternatief dat vanuit de andere deelnemende partijen een partij naar voren treedt om die taak van gebiedscoördinator op zich te nemen. Naar verwachting zal hierdoor de betrokkenheid onder deze partijen vergroot worden. Wanneer de deelnemende partijen vinden dat de competenties en vaardigheden onvoldoende aanwezig zijn binnen de deelnemende organisaties, kan er in onderling overleg gekeken worden naar een tijdelijke oplossing waarbij een externe partij hiervoor expliciet verantwoordelijk wordt gemaakt.

¹ Sar, L.E. van der en J.P. Lokker, *Memo betreft Evaluatie de Venen*, 12 mei 2004.

Wanneer eenmaal duidelijk is wat de ontwikkelingen zijn op nationaal, provinciaal en lokaal niveau deze ontwikkelingen is afstemming op de interne wensen van belang. Het is aan te bevelen dat de interne wensen vertaald worden naar toekomstige doelen waarbij de relatie met de oorspronkelijke uitgangspunten en maatregelen zoals verwoord in het Plan van Aanpak De Venen duidelijk is. Op basis van een goede afstemming tussen externe ontwikkelingen en interne wensen kan er een helder operationaliseringstraject ontwikkeld worden waarin de noodzakelijke processtappen zijn afgesproken (wie doet wat, hoe en wanneer). Dit operationaliseringstraject is de basis voor wat de mensen in het gebied daadwerkelijk van het Plan van Aanpak De Venen gaan merken.

Heldere en breed gedragen programmering

Een voortvarende uitvoering van het Plan van Aanpak binnen een afgesproken operationaliseringstraject, vereist op gebiedsniveau tussen deelnemende partijen overeenstemming over de gewenste aanpak van de uitvoering waarbij de keuze van (deel)gebieden en concrete projecten helder is. De prioritering moet gedragen worden door alle betrokken partijen. De prioritering kan inhoud en vorm gegeven worden door jaarlijks met elkaar met een zekere regelmaat te praten over externe ontwikkelingen in de omgeving, intern wensbeeld op basis van een gemeenschappelijke gebiedsvisie en afgestemde doelen. De prioritering van de verschillende uitvoeringsprojecten resulteert in een jaarlijkse programmering van wat er gedaan gaat worden: waar en welke projecten. Om dit te kunnen realiseren is een heroriëntatie van bestaande procedures noodzakelijk: minder bilateraal overleg en meer nadruk op overleggrondes met alle betrokken partijen.

Afrekenbare afspraken: SMART

Het is belangrijk om de gemaakte afspraken SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) te formuleren omdat op die manier het voor de betrokken mensen duidelijk wat ze moeten doen. SMART gemaakte afspraken betekent ook dat iedereen concreet weet waar hij aan toe is wanneer hij die desbetreffende afspraak wil uitvoeren. Consequenties voor deelnemende partijen aan het Plan van Aanpak De Venen in termen van uren/geld/menskracht worden op die manier meteen duidelijk. Hierdoor weet de desbetreffende partij waar hij zich aan committeert.

4.3 Werkprocessen: mogelijke aanpassingen van de coördinatie en beheersstructuur

Versterking van de positie van Stichting Ontwikkeling De Venen: het gebied centraal in de uitvoering

Bij de uitwerking van de aanbevelingen voor de huidige werkprocessen is het vergroten van de slagvaardigheid van de organisatie en het draagvlak voor de gekozen organisatiestructuur als vertrekpunt genomen. Het is belangrijk dat de uitvoering van het Plan van Aanpak ook in de volgende fase in het gebied De Venen zelf wordt vormgegeven. Het gebied weet immers vaak beter wat er in het gebied speelt en waar de kansen liggen. Uitbouwen van de huidige uitvoeringsaanpak waarin ook de lokale partijen zijn vertegenwoordigd, waarborgt dat er ook in de toekomst ruimte wordt gelaten voor initiatieven van

maatschappelijke groepen, ondernemers, gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied.

De Stichting Ontwikkeling De Venen speelt in de huidige situatie een cruciale rol in het uitvoeringsproces. Voor de verschillende overheden en maatschappelijke partners vormt de stichting een belangrijk permanent platform voor overleg en samenwerking. Het vrijblijvende karakter hiervan belemmert echter een doelgerichte bedrijfsvoering. Om de aansturing van de uitvoering in de volgende fase van het Plan van Aanpak te versterken is echter een meer (pro)actieve rol van de stichting gewenst. Een (pro)actieve rol heeft betrekking op zichtbaarheid, enthousiasmerend vermogen, praktische oplossingsgerichtheid en besluitvormingskracht.

Versterking van de positie van de Stichting Ontwikkeling De Venen in de uitvoering vraagt om een heroriëntatie van de rol tussen (bij de uitvoering) betrokken partijen en tussen het algemeen en dagelijkse bestuur en het projectbureau van de stichting zelf (zie beneden onder uitvoeringsorganisatie). Een heldere definiëring van rollen, zal het maken van afspraken over verantwoordelijkheden en taken van deelnemende partijen vergemakkelijken. Het is aan te bevelen om hierbij onderscheid te maken tussen de volgende drie rollen:

- rol van opdrachtgever en opdrachtnemer;
- randvoorwaardenstellende rol;
- regie rol.

Toekenning van de rol van opdrachtgever (provincies) en opdrachtnemer (dagelijks bestuur)

In het sturingsmodel voor het landelijk gebied zijn de provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte uitwerking van het rijksbeleid en sturen de uitvoering van het beleid aan. Conform dit model is het gewenst dat de provincies Utrecht en Zuid-Holland in de rol van 'opdrachtgever' betrokken zijn bij het Plan van Aanpak De Venen. In deze rol zijn zij verantwoordelijk voor de realisering van de (nieuwe 'verrijkte') doelen zoals neergelegd in het Plan van Aanpak De Venen.

De Stichting Ontwikkeling De Venen en in het verlengde daarvan het dagelijks bestuur, is ook in de volgende fase van de uitvoering primair verantwoordelijk om binnen het bestaande krachtenveld te zorgen dat het Plan van Aanpak ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt en heeft daarmee de rol van 'opdrachtnemer'. Dit betekent dat de stichting aan de betrokken provincies verantwoording verschuldigd is voor behaalde prestaties en resultaten. Daartoe is het gewenst in de volgende fase van de uitvoering nadrukkelijk aandacht te besteden aan instrumenten voor monitoring en voortgangsbewaking op uitvoeringsniveau.

Om een heldere verantwoordelijkheidsstructuur te waarborgen is het ook gewenst dat beide Gedeputeerden Staten gezamenlijk jaarlijks een opdrachtbrief opstellen waarin naast afrekenbare doelen in zake doel, budget, en termijn van realisatie van de beleidsdoelstellingen, ook proces afspraken (spelregels en procedures) zullen worden vastgelegd. Van belang is ook dat gemaakte afspraken en inhoudelijke overwegingen, inclusief knelpunten en kansen, zichtbaar en beschikbaar zijn voor alle betrokken partijen (bijvoorbeeld via de bestaande website).

Provincies geven concreet invulling aan hun randvoorwaardenstellende rol

De realisatie van het Plan van Aanpak wordt mede gestuurd door stimulerend bovenregionaal beleid en consistente en heldere prioriteiten en doelen in relatie tot het gebied De Venen. Verder is het gewenst dat de huidige (versnipperde) regelingen en instrumenten voor het landelijk gebied meer in samenhang met elkaar worden ingezet ('1 loket gedachte'). Hier ligt dus een belangrijke opgave voor de betrokken rijks- en provinciale partners. Een voortvarende uitvoering van de zogenaamde Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG) en de instelling van gebiedsfondsen vormen kansen voor bundeling van diverse geldstromen.

Het dagelijks bestuur primair verantwoordelijk voor de regie van de uitvoering

Het vertalen van het Plan van Aanpak in concrete projecten en een effectieve uitvoering daarvan vraagt om een duidelijke trekker en regisseur van het uitvoeringsproces. De bovenstaande aanbevolen toekomstige rol van de provincies als opdrachtgever en de rol van het dagelijks bestuur als opdrachtnemer betekent dat in de volgende fase van het uitvoeringsproces het dagelijks bestuur als regisseur van de uitvoering aan zet is. De Stichting kan dan samen met de nog aan te stellen gebiedscoördinator bij het projectbureau er voor zorgen dat de regie vanuit het gebied als opdrachtnemer samenkomt met de wensen van de opdrachtgever.

Uitvoeringsorganisatie: het belang van dagelijkse sturing

Voor de verwerking van nieuwe ontwikkelingen en tijdige bijsturing op basis van de ervaringen met de uitvoering is *dagelijkse sturing* van de uitvoering van groot belang. In de huidige situatie is de Stichting Ontwikkeling De Venen verantwoordelijk voor de uitvoering. De taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over 3 partijen binnen de Stichting: Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en het Projectbureau. Binnen de huidige structuur is er echter te weinig onderscheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarom is het aan te bevelen om dit onderscheid duidelijker aan te brengen en de dagelijkse sturing van de uitvoering primair bij het Dagelijks Bestuur van de Stichting neer te leggen. Dit betekent dat het Dagelijks Bestuur vergaande beslissingsbevoegdheden krijgt en verantwoordelijk wordt als opdrachtnemer voor de voortgang van de uitvoering. Als opdrachtnemer zou het Dagelijks Bestuur vervolgens achteraf verantwoording af moeten leggen aan de opdrachtgever, zijnde de provincies. Het Dagelijks Bestuur zal in zijn taken ondersteund worden door het Projectbureau die beschikt over het daarvoor benodigde kennis en vaardigheden.

Het Dagelijks Bestuur is niet alleen verantwoording, achteraf, schuldig aan de opdrachtgever zijnde de provincies maar ook aan het gebied De Venen zelf. Deze verantwoording kan inhoud krijgen door het Algemeen Bestuur als stuurgroep aan te stellen. Het Algemeen Bestuur krijgt dan de taak om er op toe te zien dat het Dagelijks Bestuur op koers blijft. In de praktijk zal dit betekenen dat het Algemeen Bestuur vanuit zijn rol kijkt of er voldoende draagvlak is in het gebied voor de activiteiten van het Dagelijks Bestuur. Ook zal zij het Dagelijks Bestuur aanspreken om de mate van integraliteit van de gevonden oplossing. Immer het doel moet zijn om binnen het Plan van Aanpak De Venen de komen tot sectoroverschrijdende oplossingen.

4.4 Nabeschuwing

Initiatie en planvorming

Terugkijkend op de afgelopen jaren, zien we dat de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen traditioneel van aard was.¹ De consensus is gevormd door de traditionele overheden en belangenorganisaties. Deze consensus blijkt een goed vertrekpunt geweest te zijn voor de uitvoering van het Plan van Aanpak. Echter, de uitvoering heeft te maken gehad met een veranderende (beleids-)omgeving. Daarnaast bleek er behoefte te zijn aan bijstelling van het wensbeeld van de deelnemende partijen (toekomstvisie) gebaseerd op de opgedane ervaringen en voortschrijdend inzicht.

Samenwerking tussen gebied en overheden

In De Venen blijkt aan de basis onder betrokken partijen in het gebied volop energie te zijn om zich in te zetten voor het gebied. Dit is niet alleen gebleken tijdens de workshops maar ook in individuele gesprekken. Deze constatering zou door deelnemende partijen gekoesterd moet worden. Echter deze partijen staan niet op zichzelf: zij opereren binnen een omgeving die in belangrijke mate randvoorwaardenscheppend is voor de uitvoering van het Plan van Aanpak.

In de praktijk blijkt dat de deelnemende partijen in het gebied bottom-up hun ideeën en wensen verwoorden en naar voren brengen en dat ministeries en provincies topdown de randvoorwaarden bepalen voor wat mogelijk is in het gebied. De uitdaging is om de energie uit het gebied optimaal te kanaliseren binnen de van bovenaf gestelde randvoorwaarden.

Leren van opgedane ervaringen

De procesevaluatie van het Plan van Aanpak De Venen heeft betrekking gehad op de eerste 5 jaar van de uitvoering van het plan. Door aan de gang te gaan met de uitvoering hebben de deelnemers ieder voor zich een bepaalde rol gekregen of toegeëigend. Wanneer we nu kijken naar de toekomst wordt van de deelnemende partijen een zekere mate van kritische zelfreflectie verwacht waarbij openstaan voor diversiteit aan gedachten, meningen en ervaringen wenselijk is. Voor zelfreflectie is gerichte communicatie, intern en extern, van belang. Dit betekent dat ook de huidige communicatie strategie heroverogen dient te worden met aandacht voor inhoud (wat willen we wanneer realiseren) en vorm (vergadervormen en technieken).

¹ Zie bijvoorbeeld Smits en Van den Berg (2003) en Wiersinga et al. (1997).

Bijlage 1 Samenstelling Algemeen Bestuur Stichting Ontwikkeling De Venen

Het Algemeen Bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen wordt gevormd door de volgende deelnemende partijen en organisaties en voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter:

- Provincie Zuid-Holland;
- Provincie Utrecht;
- Provincie Noord-Holland;
- Gemeente De Ronde Venen;
- Gemeente Nieuwkoop;
- Gemeente Ter Aar;
- Gemeente Liemeer;
- Gemeente Alphen a/d Rijn;
- Gemeente Abcoude;
- Gemeente Woerden;
- Gemeente Bodegraven;
- Gemeente Ouder Amstel;
- Gemeente Breukelen;
- Natuur en Milieufederatie Utrecht;
- L.N.V., directie Noord-West;
- V.R.O.M., inspectie R.O.;
- Rijkswaterstaat Utrecht;
- Waterschap de Oude Rijnstromen;
- Hoogheemraadschap Van Rijnland;
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht;
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden;
- WLTO;
- GLTO;
- ANWB/HISWA;
- Natuurmonumenten;
- Projectbureau De Venen.

Bijlage 2 Samenstelling Dagelijks Bestuur Stichting Ontwikkeling De Venen

Het Dagelijks Bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen bestaat uit de volgende partijen en organisaties en wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter:

- Provincie Utrecht;
- Provincie Zuid-Holland;
- Gemeente Nieuwkoop;
- Gemeente De Ronde Venen;
- Gemeente Woerden;
- Natuur en Milieufederatie Utrecht;
- L.N.V., directie Noord-West;
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht;
- ANWB/HISWA;
- GLTO;
- Projectbureau De Venen.

Bijlage 3 Samenstelling projectteam

Het projectteam was als volgt samengesteld:

Drs. Jolanda van den Berg - projectleider

Ir. Martien van Bavel

Ir. Marien Borgstein

Michelle van der Elst - van der Lans

Bijlage 4 Deelnemers bestuurlijke workshop 31 maart 2004

Naam	Organisatie
A.M.P. Janssen	Natuur en milieufederatie Utrecht
Petra Ket	Vereniging Natuurmonumenten
Cock Griffioen	HISWA
J. Noorland	Voorzitter DB De Venen
Henk Moen	Projectbureau De Venen
A.H. Post	Gemeente Nieuwkoop
Klaas Tigelaar	Gemeente Alphen a/d Rijn
Klaas Barendregt	Gemeente Liemeer
Louk Welten	ANWB
AW Versteeg	H.D.S.B.
G.E. Hoogwerffkroon	Wethouder Breukelen
B.A. van der Woude	Gemeente Woerden
Janneke Govers	Provincie Zuid-Holland
Hans Vermeer	Provincie Zuid-Holland
Bram Rozendaal	Gemeente de Ronde Venen
J.L. v Klaveren	H.H.schap Rijnland
Onno Raymakers	Provincie Utrecht
Piet de Graaf	WLTO
A.J. Borgdorff	Gemeente Bodegraven
Alko Bolding	AGV

Bijlage 5 Deelnemers ambtelijke workshop 21 april 2004

Naam	Organisatie
Allard van Leerdam	SBB Zuid-Holland/Utrecht
Jennie Houben	Provincie Utrecht
Leo Hulst	Gemeente De Ronde Venen
Hermien van Slogteren	Natuurmonumenten
Erik Berkhof	Projectbureau De Venen
Janneke Govers	Provincie Zuid-Holland
Onno Raymakers	Provincie Utrecht
Ton Janssen	N.M.U
Henk Moen	Projectbureau De Venen
Jan Smits	G/WLTO
Perry de Moel	LNV
Sander Klarenbeek	DLG

Bijlage 6 Deelnemers tweede bestuurlijke workshop 12 mei 2004

Naam	Organisatie
Cock Griffioen	HISWA
G.E. Hoogwerffkroon	Wethouder Breukelen
John	Provincie Utrecht
J. Streng	Abcoude
A.H. Post	Gemeente Nieuwkoop
Jan Smits	G/WLTO
Rob v. Brouwershaven	Min LNV
Wilfred Alblas	Natuurmonumenten
Nico Jonker	Ter Aar
A.F. Rosendaal	Gem. De Ronde Venen
J. Noorland	Voorzitter DB De Venen
Henk Moen	Projectbureau De Venen
B.A. van der Woude	Gemeente Woerden
AW Versteeg	H.D.S.B.
J.L. v Klaveren	H.H.schap Rijnland
A. van Blaaderen	AGV
Louk Welten	ANWB
Jaap Bos	Provincie Utrecht
Erik Berkhof	Projectbureau De Venen
Janneke Govers	Provincie Zuid-Holland
Perry de Moel	LNV
A.M.P. Janssen	Natuur en milieufederatie Utrecht