

**Evaluatie Agenda Vitaal Platteland Utrecht 2007-2019**

Samenvatting

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](mailto:info@bureauzet.nl)  
[www.bureauzet.nl](http://www.bureauzet.nl)

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

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	13 jaar Agenda Vitaal Platteland - ontwikkelingen	2
3	Doelbereik Agenda Vitaal Platteland	4
4	Conclusies	7
4.1	Conclusies met betrekking tot de evaluatie en het karakter van het AVP-programma	7
4.2	Conclusies met betrekking tot het doelbereik (deel 1 van de evaluatie)	9
4.3	Conclusies met betrekking tot organisatie en werkwijze (deel 2 van de evaluatie)	11
5	Aanbevelingen	16
5.1	Aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek	16
5.2	Aanbevelingen uit de toekomstgerichte verkenning	20



# 1 Inleiding

## **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 en 2016-2019<sup>1</sup>).

## **Evaluatie AVP**

Bureau ZET heeft opdracht gekregen een onafhankelijke evaluatie van de AVP uit te voeren over de gehele periode vanaf 2007. De evaluatie-opdracht heeft de volgende doelen:

- 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 opgaven, nieuwe eisen (bijv. vanuit de Omgevingswet);
  - o verkennen van mogelijke toekomstige werkwijzen voor de uitvoering van opgaven in het landelijk gebied.

Naast deze samenvatting verschijnt een uitgebreid evaluatierapport van Bureau ZET en een Voortgangsrapportage Agenda Vitaal Platteland 2007-2019, onder verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht. Het evaluatierapport bestaat uit drie delen: doelbereik, sturingsfilosofie en toekomst. Deze drie onderwerpen komen ook terug in de samenvatting.

Het evaluatierapport en de samenvatting zijn gebaseerd op een uitgebreide documenten-analyse, interviews met 46 respondenten van binnen en buiten de provinciale organisatie en 12 online sessies met in totaal 41 deelnemers. In de samenvatting en het evaluatierapport onderscheiden we drie soorten respondenten/sessiedeelnemers (geledingen): de provinciale beleidsafdelingen, de provinciale AVP-uitvoering en de AVP-gebiedsorganisaties (Gebiedscommissies en Programmabureaus).

---

<sup>1</sup> In 2019 is besloten de AVP met 1 jaar te verlengen.

### **Verantwoording en evalueerbaarheid**

De evaluatie van het doelbereik van de AVP bleek tijdens de uitvoering bijzonder complex en tijdrovend. Deels hield dit verband met klassieke problemen waar evaluatoren bij evaluatieonderzoek tegenaan kunnen lopen, namelijk abstract (niet-SMART) geformuleerde doelstellingen en het ontbreken van voldoende of toegankelijke informatie over het doelbereik.

Gaandeweg de evaluatie werd duidelijk dat dit niet de enige belemmeringen waren om de evaluatievragen goed te kunnen beantwoorden. Er bleken vele onduidelijkheden over de scope en doelen van AVP in de achtereenvolgende programmaperioden te bestaan. Voorts bleek de gelaagdheid van de AVP (vier niveaus van programmaniveau tot projectniveau) de evaluatie sterk te compliceren. Op programmaniveau (de evaluatieopdracht) is op basis van de programma-documentatie en -monitoring geen goed beeld verkregen van wat zich onder de AVP-paraplu – op projectniveau – afspeelde en de inhoudelijke resultaten die daarmee zijn bereikt.

## **2 13 jaar Agenda Vitaal Platteland - ontwikkelingen**

### **Aanloop naar de AVP**

Het Rijk kwam rond 2002 tot de conclusie dat de uitvoering van het toenmalige gebiedsgerichte plattelandsbeleid niet voldeed. Het Rijk ontwikkelde een nieuwe sturingsfilosofie voor de uitvoering van het plattelandsbeleid met als hoofdpunten:

- decentralisatie van de uitvoering van Rijk naar provincies;
- uitvoeringsprogrammering meer van onderop;
- gebiedsgerichte aanpak en een integrale benadering met draagvlak in het gebied;
- meerjarig, 'ontschot' rijksbudget, en
- 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 en AVP voor Agenda Vitaal Platteland.

Het Rijk stelde de provincies een investeringsbudget ter beschikking om de afgesproken prestaties te leveren. De provincies werd gevraagd de Rijksagenda aan te vullen met een eigen provinciale agenda en eigen financiële middelen toe te voegen aan het beschikbare rijksbudget. Op deze manier kregen de provincies de regie over de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

In de nieuwe sturingsfilosofie was een belangrijke plaats 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), de gebieden kregen ruimte om eigen doelen mee te koppelen, voorstellen te ontwikkelen voor het 'hoe' en deze, na accordering, uit te voeren.

### **Vorbereidingen**

Voordat het eerste AVP-programma 2007-2013 van start kon gaan trof de provincie Utrecht de volgende voorbereidingen:

- Inrichting van een uitvoeringsgericht organisatieonderdeel en een subsidieloket.
- Indeling van de provincie in zeven gebieden (voorheen meer dan 20) en inrichting van gebiedsplatforms.
- Opstellen AVP-kaderdocument en -meerjarenprogramma 2007-2013.

- Opstellen per gebied van een gebiedsopgave, die door de nieuwe gebiedsorganisaties vervolgens is uitgewerkt in gebiedsprogramma's en uitvoeringsprogramma's.

### **Periode 2007 – 2013**

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, mede door het open en experimentele karakter en de korte lijnen en goede samenwerking op bestuurlijk niveau tussen gebieden en provincie. De provinciale AVP-organisatie werd daarentegen regelmatig geconfronteerd met bestuurlijke toezeggingen die niet goed aansloten op de gestelde kaders en afspraken. Provinciale beleidsafdelingen hadden naar hun oordeel weinig grip op de mate waarin projecten bijdroegen aan de eigen (sectorale) doelstellingen en de besteding van de bij het AVP-programma ondergebrachte sectorale financiële middelen.

Halverwege de eerste periode (in 2010) vond landelijk een Mid-Term Review ILG plaats, waaruit bleek dat de provincie Utrecht op dat moment onderaan stond op de lijst van provincies wat betreft investeringen in het landelijk gebied.

Aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kwam in 2011 abrupt een voortijdig einde. Als gevolg van de financiële crisis schrapte het Rijk een belangrijk deel van zijn taken op het beleidsterrein natuur en decentraliseerde de overige taken naar de provincies. Dit ging gepaard met het beëindigen van ILG en omvangrijke bezuinigingen op de gedecentraliseerde taken. Voor de provincies had de decentralisatie als pluspunt dat 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.

### **Periode 2012-2015**

Als gevolg van de bezuinigingen werden de ambities voor natuur 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:

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

Ook op andere terreinen werden ambities bijgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor cultureel erfgoed. Het thema Landschap bleef op de agenda staan, maar er waren geen financiële middelen meer voor beschikbaar. Sommige opgaven werden ondergebracht in aparte uitvoeringsprogramma's naast de AVP, zoals het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hiermee werd het AVP inhoudelijk minder breed.

Vanwege de bezuinigingen, minder opgaven en bestuurlijke drukte zijn in deze periode de zeven AVP-gebieden uit de eerste periode omgevormd tot twee nieuwe, grote AVP-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. De juridische status van de gebiedscommissies is geüniformeerd tot Adviescommissie art. 82 van de Provinciewet. De nieuwe gebiedscommissies werden ambtelijk ondersteund door een eigen

programmabureau. Onder de gebiedscommissies hingen stuurgroepen die de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de integrale gebiedsprojecten droegen.

In 2014 is de organisatie in Utrecht-Oost hervormd tot de Gebiedsraad O-gen, die de rol van gebiedscommissie in Oost ging vervullen, ondersteund door de (nieuwe) Gebiedscoöperatie O-gen, die de rol van programmabureau vervulde.

### Periode 2016-2019

Naast enkele veranderingen in inhoudelijke thema's, monitoring, verantwoording en begrotingssystematiek was de belangrijkste verandering in deze periode 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 eerder 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 werd gevraagd een keuze te maken tussen een adviserende rol en een uitvoerende rol. De Gebiedscommissie Utrecht-West koos voor de adviserende rol en de Gebiedscoöperatie O-gen voor de uitvoerende rol. Beide gebiedscommissies raakten de rol van (gedelegeerd) opdrachtgever kwijt die zij voorheen vervulden bij de uitvoering. In mei 2020 kondigde O-gen zijn opheffing aan.

## 3 Doelbereik Agenda Vitaal Platteland

Voor een beperkt 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 hebben. Bij een deel van de 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.

In onderstaande tabel geven we een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot het AVP-doelbereik. Het overzicht van doelen dat we hiervoor hanteren is voornamelijk gebaseerd op de (concept) provinciale Voortgangsrapportage 2007-2019. In de tabel maken we onderscheid tussen AVP-opgaven waarvan het doelbereik redelijk objectief vaststelbaar is en AVP-opgaven waarvoor, in de context van deze evaluatie, alleen een (inter)subjectief oordeel kan worden gegeven (*cursief* weergegeven).

AVP-opgave	Mate van doelbereik
NATUUR	
Realisatie Natuurnetwerk Nederland:	
- Functieverandering (ha's)	Goed, zij het dat de realisatie iets achterloopt op de planning tot en met 2027
- Inrichting (ha's)	Redelijk. Er resteert nog een grote opgave tot en met 2027.
- Inrichting (kwaliteit van de inrichting)	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen in verband met verschillende referentiekaders: van 'onder</i>



AVP-opgave	Mate van doelbereik	
	<i>de maat' tot 'goed'.</i>	
Ontwikkelen Groene Contour	Zeer beperkt. Van de beoogde 3.000 hectare is circa 80 hectare door derden gerealiseerd.	
Betere verbindingen tussen natuurgebieden	Goed, zij het dat enige vertraging is opgetreden.	
Betere milieukwaliteit van de natuur:		
- Verdrogingsbestrijding	<i>Behoorlijk tot uitstekend in TOP-gebieden. Redelijk in SubTOP-gebieden.</i>	
- PAS	Onvoldoende informatie beschikbaar	
- Schoon oppervlaktewater	Onvoldoende informatie beschikbaar	
- Kwalitatieve inrichtingsmaatregelen	Onvoldoende informatie beschikbaar	
Grotere participatie en beleving van natuur	Onvoldoende concrete doelstelling en informatie beschikbaar	
<b>LANDBOUW</b>		
Landbouwstructuurversterking	<i>Tot 2016 'behoorlijk'. Daarna 'zorgwekkend' door het stilvallen van de uitvoering onder POP3.</i>	
Ondersteuning jonge boeren bij duurzame investeringen tijdens bedrijfsovername	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen: van 'goed' tot 'inhoudelijk onder de maat'</i>	
Landbouw, milieu en innovatie	<i>Sterk uiteenlopende beoordeling door de geledingen: van 'onder de maat' (teveel end-of pipe) tot 'behoorlijk in de 1<sup>e</sup> periode.</i>	
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>	
Stadslandbouw en verbrede landbouw	<i>'Behoorlijk' volgens alle geledingen</i>	
<b>WATER</b>		
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>	
Betere ecologische kwaliteit van wateren	<i>Uitvoering voor dit thema vond grotendeels buiten AVP plaats (zie verder onder Landbouw, bodem en water)</i>	
<b>BODEMDALING</b>		
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>	
<b>CULTUREEL ERFGOED</b>		
Behoud en betere zichtbaarheid en beleefbaarheid van cultureel erfgoed.  Diverse opgaven en programma's die wel, deels of niet onder AVP vielen, met	<i>Het is in het kader van deze evaluatie onvoldoende helder geworden wat wanneer onder de AVP-paraplu viel en daarmee ook om de (ontwikkeling in) de doelen goed te kunnen bepalen en het AVP-doelbereik te kunnen beoordelen. Dit laat onverlet dat AVP heeft bijgedragen</i>	

AVP-opgave	Mate van doelbereik	
grote veranderingen in de loop der tijd.	<i>aan de doelstellingen voor erfgoed, met name in de 1<sup>e</sup> AVP-periode.</i>	
<b>RECREATIE</b>		
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.	
- Fietsroutenetwerk	<i>Er is een 'behoorlijk tot uitstekend' netwerk gerealiseerd. Bij de update van het netwerk heeft vertraging plaatsgevonden.</i>	
- Vaarroutenetwerk	Het doel voor 2020 is eind 2019 nog niet bereikt. NB. Het vaarroutenetwerk speelt alleen in Utrecht-West.	
- 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>	
<b>VRIJKOMENDE AGRARISCHE BEBOUWING</b>		
In beeld brengen en zoeken naar oplossingen voor de problematiek	<i>Onvoldoende informatie over de waardering van het doelbereik</i>	
<b>LEEFBAARHEID EN KLEINE KERNEN</b>		
- Bevorderen leefbaarheid	<i>Er zijn veel initiatieven ondersteund, er is onvoldoende informatie beschikbaar over de waardering van het doelbereik</i>	
- 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.	

### Gemengd beeld en uiteenlopende beoordeling

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 'niet' of 'vrijwel niet' tot 'behoorlijk' of 'volledig'. Voor doelstellingen die (nog) niet zijn bereikt, geldt voor een aantal dat de realisatie enige vertraging heeft opgelopen, maar de verwachting is dat deze doelen wel worden bereikt. Voor een aantal andere doelen die (nog) niet zijn bereikt geldt dat ervoor was gekozen om daarvoor geen capaciteit beschikbaar te maken en/of budget in te zetten.

De beoordeling van het doelbereik door de bij AVP betrokken geledingen loopt bij diverse thema's, soms sterk uiteen van 'onder de maat' tot 'goed'. Dit kwam in de interviews en online groepssessies veelvuldig aan de orde. Over het algemeen zijn de beleidsafdelingen kritischer op het doelbereik dan de vertegenwoordigers vanuit de gebieden. Toch betekent dit niet per se dat de AVP onvoldoende presteerde. Het beeld is genuanceerd: het is moeilijk, zo niet onmogelijk om mindere prestaties één-op-één in verband te brengen met de AVP-aanpak via integraal gebiedsgericht werken. Er zijn allerlei andere mogelijke oorzaken aan te wijzen voor achterblijvende prestaties zoals de politieke keuze en haalbaarheid voor realisatie van natuur op basis van vrijwilligheid.

**Beleidseffectiviteit**

Het is in de evaluatie niet mogelijk gebleken de beleidseffectiviteit van de AVP-uitvoering objectief vast te stellen. Belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de abstracte en kwalitatieve formulering van beleidsdoelstellingen en het gebrek aan gerichte monitoring van de beleidseffecten van AVP-programma's en –projecten.

**Overall waardering doelbereik**

De overall waardering van het doelbereik 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.

## 4 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies uit het (terugblikkende) evaluatieonderzoek. Hierbij volgen wij de hoofdstructuur van de delen waaruit de rapportage is opgebouwd. In veel gevallen geven we onder de conclusies een nadere toelichting of uitleg.

### 4.1 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-sturingsfilosofie<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup> Met een rol voor de gebiedscommissies bij de programmering en (tot 2019) in de uitvoering.

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;
- 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

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

#### **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.

### 4.3 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 stevast 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.)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Voor alle duidelijkheid: dit ligt niet alleen aan de provinciale AVP-organisatie, maar aan alle geledingen en m.n. het management.



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 programmamanagement<sup>4</sup> 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. 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

<sup>4</sup> Voor alle duidelijkheid: dit is geen kwalificatie van de betrokken personen maar van de organisatorische invulling.

(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 bezien 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 leidinggevendenden 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.

## 5 Aanbevelingen

Het uitgevoerde onderzoek bestond uit een terugblikkend evaluatieonderzoek en een toekomstgerichte verkenning voor een nieuw programma voor het landelijk gebied. Aan beide delen van het onderzoek ontleen wij aanbevelingen.

### 5.1 Aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek

Gebaseerd op het (terugblikkende) evaluatieonderzoek – de uit het verleden te trekken lessen - formuleren wij in deze paragraaf aanbevelingen voor een toekomstig programma. In de aanbevelingen nemen we veelal meerdere hiervoor gepresenteerde conclusies samen en richten wij ons op hoofdzaken voor een toekomstig programma.

#### **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)<sup>5</sup>;
- 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.

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

<sup>5</sup> Een uitvoeringsopdracht is niet compleet wanneer alleen de doelen helder zijn. Ook het instrumentarium moet daarbij worden betrokken.

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 álle geleidingen nodig zijn om de beleidscyclus goed te kunnen laten functioneren, ook álle 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 uitvoeringsstrategie<sup>6</sup>.

In dit verband bevelen wij de provincie aan om de term sturingsfilosofie te vervangen door de term transitiefilosofie<sup>7</sup>. 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 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:

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> De term sturingsfilosofie is in onze optiek vooral te gebruiken in relatie tot de rol van presterende overheid.

- 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.

## 5.2 Aanbevelingen uit de toekomstgerichte verkenning

De toekomstgerichte verkenning had tot doel om bouwstenen en ideeën aan te reiken voor een nieuw programma voor het landelijk gebied. In deze paragraaf presenteren wij de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderdeel van het onderzoek. De aanbevelingen zijn mede gebaseerd op de inbreng van vele personen die hebben deelgenomen aan de door ons georganiseerde online Toekomstsessies, maar betreffen uitdrukkelijk onze eigen wegging daarvan. Vertrekpunt bij de aanbevelingen is het gegeven dat de provincie recent een (concept) Omgevingsvisie heeft vastgesteld.

### **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 uitvoering<sup>8</sup>.

#### **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, 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

<sup>8</sup> Heldere en haalbare uitvoeringsdoelen.

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.