

Governance Assessment Rapport

Ruimte voor de Vecht

2017

Auteurs: Hans Bressers (Universiteit Twente) en Nanny Bressers (Vindsubsidies)

-- Versie voor het BBO van 17-11-2017, gestuurd op 31 oktober 2017 --



Inhoudsopgave en colofon

Inhoudsopgave en colofon	2
1. Probleemschets en opdracht	3
2. Context: Het programma Ruimte voor de Vecht en relevante beleidsontwikkelingen	4
3. De “Governance Assessment Tool”	5
4. Werkmethoden	7
5. Een terugblik: de startanalyse	8
6. Initieel ontwikkelde toekomstscenario’s	9
6.1 ‘Provincie Light’	10
6.2 ‘À la SER’	10
6.3 ‘Waterschappen voor de rivier’	10
6.3.1 ‘Samenwerkende waterschappen’	10
6.3.2 ‘Ieder voor zich’	11
6.4 ‘Burgers aan de Slag’	11
6.5 ‘Trechteren’	11
6.6 ‘The work is done’	11
6.7 Reflectie op scenario’s.....	12
7. Governance assessment analyse.....	12
7.1 Overzicht in relatie tot de startanalyse	12
7.2 Analyse van het meest geprefereerde scenario en varianten daarop.....	14
7.2.1 Voorkeursscenario.....	15
7.2.2 Inschatting van het voorkeursscenario met behulp van de Governance Assessment Tool ..	19
7.3 Alternatieve scenario’s langs de meetlat	23
8. Conclusies en aanbevelingen	24
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden	26

COLOFON

Prof.dr. Hans Bressers, hoogleraar Beleidsstudies en Milieubeleid, Vakgroep Governance en Technologie voor Duurzame Ontwikkeling CSTM, Faculteit of Gedrags-, Management- en Sociale wetenschappen BMS, Universiteit Twente. hans.bressers@utwente.nl

Dr. Nanny Bressers, water governance onderzoeker en subsidieadviseur, Vindsubsidies, nanny.bressers@vindsubsidies.nl

Pieter Jelle Damsté, werkzaam bij waterschap Vechtstromen en opdrachtgever/procesbegeleider namens programmteam Ruimte voor de Vecht

1. Probleemschets en opdracht

De Vecht staat bekend als ‘de grootste van de kleine rivieren en de kleinste van de grote rivieren’. De Vecht is een regenwaterrivier, waardoor de afvoer fluctueert. De rivier stroomt door Duitsland, waar de bron ligt, en Nederland, vanaf de grens tot aan Zwolle. Begin 20e eeuw is de rivier gekanaliseerd en zijn vele oorspronkelijke bochten afgesneden. Om ten dele de natuurlijke staat terug te brengen, met behoud van ecologische waarden zoals de aanwezigheid van zeldzame soorten, wordt gewerkt aan de totstandkoming van een ‘halfnatuurlijke laaglandrivier’, waarin ruimte voor water wordt gecombineerd met onder meer waterveiligheid, natuurbehoud en – ontwikkeling, en recreatie.

Ten behoeve van deze ontwikkeling wordt samengewerkt door dertien partners in de regio binnen het programma Ruimte voor de Vecht, met de Provincie Overijssel als trekker. Deelnemende partijen zijn de gemeenten Hardenberg, Ommen, Dalfsen en Zwolle, de waterschappen Drents Overijsselse Delta en Vechtstromen, Staatsbosbeheer, het Overijssels Particulier Grondbezit, LTO-Noord, Natuur en Milieu Overijssel, VNO NCW en Vechtdal Marketing. Daarnaast zijn er tal van andere betrokkenen.

Het programma Ruimte voor de Vecht bevindt zich in een overgangsfase. De organisatiestructuur na 2018 is nog onduidelijk, maar tegelijkertijd is er volop energie om voortzetting te geven aan dit tot dusverre succesvolle programma. Tegelijkertijd spelen er rondom de Vecht diverse andere trajecten, zoals het programma Lumbricus en de aanvraag voor een Europese LIFE IP subsidie. Beide programma’s helpen het de gebiedsontwikkeling Ruimte voor de Vecht. De toepassing van de ‘governance assessment tool’ zou de organisatorische ontwikkelingen rondom Ruimte voor de Vecht kunnen versoepelen door het verschaffen van additionele inzichten en aanbevelingen. De governance assessment tool is een instrument voor het meten van sterke en zwakke kanten van de organisatorische omgeving van projecten. Het instrument is ontwikkeld door de Universiteit Twente, en heeft een stevige wetenschappelijke fundering. Tot op heden is dit instrument al toegepast in Nederland, Frankrijk, Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Mexico, Roemenië, Canada, Iran, India, Vietnam en Turkije.

Het onderzoek voor Ruimte voor de Vecht kwam voort uit de rechtstreekse vraag van het programma Ruimte voor de Vecht zelf: “Hoe verder na 2018?”. Duidelijk vanaf het begin van deze programmaperiode (2016-2018) was dat de provincie niet langer de regisseur en hoofdfinancier van het programma wil blijven. Zoals verwoord in het Programma Ruimte voor de Vecht Uitvoeringsprogramma 2016-2018:

“Tenslotte zal dit de laatste periode zijn waarin op de huidige wijze invulling wordt gegeven aan het programma Ruimte voor de Vecht. Provincie Overijssel zal na 2018 geen coördinerende rol meer hebben noch de programmakosten voor haar rekening nemen. Er wordt daarom de komende jaren

door de partners uitgewerkt of en hoe het Programma Ruimte voor de Vecht na 2018 vorm kan krijgen. Het kernteam zal hierin ondersteunen.” (Provincie Overijssel, 2015: 2).

Echter, met een combinatie van een terugtrekkende provincie en tegelijkertijd een groot elan onder de programmameden ontstond de situatie dat men wél verder wil met het programma, maar níet weet wie hierin dan de kartrekker moet gaan worden. Vanwege de positieve ervaringen met de governance assessment tool bij eerdere grote waterprojecten (zoals het Interreg NWE 4b DROP-project en de Reggeherstelprojecten) is aan onafhankelijke onderzoekers vanuit de Universiteit Twente en Vindsubsidies gevraagd om een governance assessment onderzoek uit te voeren waarin expliciet wordt gekeken naar de best haalbare organisationele structuur voor na 2018. De voorliggende governance assessment rapportage betreft de eerste formele terugkoppeling vanuit de onderzoekers naar het Programmteam (PT) en het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO) van het programma Ruimte voor de Vecht. In het afgelopen jaar heeft meermalen informele terugkoppeling en uitwisseling van de onderzoekers met het PT plaatsgevonden.

2. Context: Het programma Ruimte voor de Vecht en relevante beleidsontwikkelingen

In het programma Ruimte voor de Vecht wordt meer ruimte voor water gecombineerd met een veilige afvoer van water, met daarnaast aandacht voor landbouw, natuur en recreatie, en het verbeteren van de waterkwaliteit. Dit draagt niet alleen bij aan ruimtelijke doelstellingen maar ook aan de doorgaande sociaaleconomische ontwikkeling van het Vechtdal in de Provincie Overijssel. Ruimte voor de Vecht neemt de rivier de Vecht als uitgangspunt, maar heeft hierbij ook blijvende aandacht voor economische en sociale belangen. Als gevolg hiervan heeft het programma te maken met een complexe samensmelting van beleidsdoelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen kunnen onderling elkaar versterkend zijn, maar kunnen ook conflicteren. In dit hoofdstuk belichten we kort de beleidskaders waarbinnen het programma opereert.

Voor dit op een rivier georiënteerd programma is het waterbeleid – op verschillende schaalniveaus – een belangrijk kader. Op Europees niveau speelt de *Kaderrichtlijn Water* (KRW) een grote rol. De KRW gaat over de waterkwaliteit, waarbij de doelstelling is dat uiterlijk in 2027 het water in alle Europese landen voldoende schoon (chemisch op orde) en gezond (ecologisch in evenwicht) is. Hierbij gaat het om de aanwezigheid van flora en fauna, maar ook de afwezigheid van schadelijke (chemische) stoffen. Op nationaal niveau zijn doelstellingen uit de KRW doorvertaald in het *Nationaal Waterplan*. In het NWP (2016-2021) gaat het niet alleen over waterkwaliteit maar ook over waterkwantiteit. Overstromingsrisico's zijn een belangrijke focus, voortbouwend op de *Richtlijn Overstromingsrisico's* (ROR). In Nederland zijn veel verschillende waterprogramma's en beleidsrichtlijnen gelijktijdig van kracht. Naast de NWP spelen ook nog *stroomgebiedbeheerplannen*, het *Hoogwaterbeschermingsprogramma*, de *overstromingsrisicobeheerplannen*, het *Bestuursakkoord Water* en het *Deltaprogramma*. Recent is voor het eerst als onderdeel van het Deltaplan het *Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie* uitgebracht, een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk dat de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen versnelt en intensiveert. Voor het bepalen van het waterbeheer wordt op gebiedsniveau gekeken naar het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (*GGOR*). Tussen deze programma's en documenten is over het algemeen veel samenhang. Er wordt doelbewust getracht deze op elkaar te laten aansluiten. Uiteraard zijn er wel spanningsvelden, bijvoorbeeld tussen doelstellingen op het gebied van waterveiligheid en doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit.

Deze spanningsvelden zijn nog prominenter zichtbaar wanneer de overige natuurregeling erbij wordt betrokken. Op Europees niveau is *Natura2000* een belangrijk raamwerk voor investeringen in en rondom de wateren. Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. De primaire doelstelling is het behoud en de verbetering van de biodiversiteit. In die zin zijn er soms overlappen tussen de doelstellingen van de KRW en N2000, daar waar het ‘natte natuur’ betreft. In het Vechtdal ligt het N2000-gebied ‘Vecht en Beneden Regge’. Dit gebied bestaat uit twee delen, waarvan met name het lager gelegen rivierendeel van belang is voor het programma Ruimte voor de Vecht. De rivierherstelmaatregelen bij de Vecht bieden kansen voor sommige habitattypen, zoals stroomdalgraslanden. N2000 hoeft dus niet conflicterend te zijn met het programma Ruimte voor de Vecht, maar zorgt wel voor een kritisch extra afwegingskader waarbinnen de maatregelen van Ruimte voor de Vecht moeten worden afgewogen. In Nederland waren natuurbeschermingsmaatregelen uitgewerkt in onder meer de Flora & Fauna wet en de Natuurbeschermingswet. Vanaf 1 januari 2017 is deze wetgeving vervangen door de nieuwe *Natuurbeschermingswet*. Hiermee samenhangend is de provincie vanaf deze datum ook de beslissingsbevoegde autoriteit geworden voor wat wel of niet mag in hun gebied, uiteraard binnen de bredere kaders.

Naast de beleidskaders voor waterkwaliteit, waterkwantiteit en –veiligheid en natuur, zijn er nog meer relevante beleidsterreinen die een minder dwingende beleidscontext vormen. Te denken is daarbij aan het bevorderen van mogelijkheden voor een gezonde landbouw, het stimuleren van toerisme en recreatie en het bevorderen van een “Vechtdal identiteit” en de marketing van het Vechtdal als een aantrekkelijk investeringsgebied.

De meer dwingende beleidscontexten, zoals de Europese richtlijnen voor natuur en waterkwaliteit leveren de grootste spanningsvelden op voor een programma als Ruimte voor de Vecht waar juist gewerkt wordt aan integrale oplossingen. Maatregelen die voor de landbouw of de recreatie gunstig zijn kunnen bijten met natuur- of waterkwaliteitsdoelstellingen. Voorzien is dat te zijner tijd de wet Natuurbescherming volledig zal opgaan in de nog in ontwikkeling zijnde nieuwe *Omgevingswet*. De nieuwe Omgevingswet wordt verwacht vanaf 1 januari 2019 van kracht te worden, maar in eerste instantie alleen delen van de Natuurbeschermingswet over te nemen. Door de nieuwe wet zou het ruimtelijk beleid in Nederland vereenvoudigd moeten worden. De wet voorziet in een aanpassing van 26 wetten naar 1, en van 5000 wetsartikelen naar 350, en slechts 1 wet voor de hele leefomgeving. De bedoeling is dat hierdoor conflicterende wetgeving over de leefomgeving minder waarschijnlijk wordt. Dit zal echter de intrinsieke spanning tussen de belangen van natuur en waterkwaliteit, het verminderen van overstromingsrisico’s, de landbouw, en de recreatie en toerisme niet volledig doen verdwijnen.

3. De “Governance Assessment Tool”

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van een analyse instrument dat in eerdere projecten (zoals het DROP project) is ontwikkeld en toegepast (Bressers en Bressers 2014; *ibid.* 2015; Bressers, Bressers en Larrue 2016). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat beleidsuitvoering niet het simpel realiseren van beslissingen is, maar dat juist tijdens de realisatie van een programma als Ruimte voor de Vecht inhoud en kleur wordt gegeven aan de ontwikkelingen. Daarbij is niet één “uitvoerder” betrokken, maar verscheidene, ook vanuit verschillende bestuursniveaus en niet alleen overheden, maar ook private organisaties en het maatschappelijk middenveld zijn van de partij. Doelen zijn vaak meervoudig en kunnen berusten op uiteenlopende manieren om tegen problemen en kansen aan te kijken. Middelen zijn niet alleen beleidsinstrumenten, maar ook de manier waarop verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering zijn gespreid. Met andere woorden: de

kans op een productief uitvoeringsproces hangt af van de dimensies van wat wel “governance” wordt genoemd. Het analyse instrument dient om deze in kaart te brengen en te beoordelen in hoeverre ze bevorderlijk of belemmerend zijn.

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

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

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

- a) *Volledigheid*: in hoeverre zijn alle bovengenoemde dimensies die van belang voor de aanpak erbij betrokken? Bijvoorbeeld alle relevante schaalniveaus, alle relevante actoren enzovoorts.
- b) *Samenhang*: in hoeverre zijn de bovengenoemde dimensies ondersteunend ten opzichte van elkaar of juist strijdig ten opzichte van elkaar?

Volledigheid en samenhang worden samen ook vaak aangeduid als “integraliteit”. Bij complexe en langdurige, dus dynamische, opgaven zijn daarnaast nog twee criteria van belang:

- c) *Flexibiliteit*: in hoeverre is er ruimte en steun voor het benutten van de verschillende mogelijke manieren om doelen te bereiken om zo barrières te omzeilen en kansen te grijpen?
- d) *Intensiteit*: in hoeverre leveren de bovengenoemde dimensies druk en steun om de situatie of trends te verbeteren? (Dit criterium kan ook als “slagkracht” worden aangeduid, zolang maar duidelijk is dat het om de slagkracht van het integrale programma gaat en niet die van een afzonderlijke sector of partner.)

De vijf dimensies en vier criteria scheppen een matrixstructuur met 20 omstandigheden waarop de governancecontext van het programma, of van deelprojecten daaruit, kan worden beoordeeld. Dat beoordelen gebeurt aan de hand van vragen, waarbij elk vakje van de matrix een eigen set vragen heeft (1 tot 3 vragen per vakje). Deze vragen dienen om de aandachtspunten zo specifiek mogelijk te maken en zo te voorkomen dat er te veel overlap ontstaat in en tussen de dimensies en criteria.

4. Werkmethoden

Werken met de governance assessment tool (GAT) gaat als volgt: in samenspraak met het te onderzoeken project/gebied worden prioriteitsonderwerpen benoemd, tezamen met een inzicht in de huidige stand van zaken en de relevante gesprekspartners voor de instrumenttoepassing. Deze instrumenttoepassing wordt opgezet door op basis van dit gesprek evaluatieve vragen op te stellen, schematisch verdeeld over de matrix van 5 dimensies van governance en 4 analysecriteria. Deze vragen worden vervolgens in een serie individuele interviews besproken met de afgesproken gesprekspartners. Doorgaans worden de vragen daarbij niet letterlijk gesteld, maar door de onderzoekers gebruikt als een checklist om ervoor te zorgen dat alle aspecten aan bod komen. Afhankelijk van de omstandigheden kan soms ook met verschillende gesprekspartners samen worden gesproken of met een grotere groep gesprekspartners in een gezamenlijke interactieve sessie (bijvoorbeeld een workshop). Dit laatste kan met name interessant zijn als er inmiddels enige informatie verzameld is en het ook voor de gesprekspartners van belang is met elkaar hun ervaringen te delen.

Het instrument werkt het meest effectief als er meerdere interviewronden zijn. In de eerste ronde wordt breed informatie verzameld, in een vervolgronde kan er dieper ingegaan worden op nog openstaande vragen of onderwerpen van grote interesse. De producten die uit de toepassing van het instrument voortkomen zijn: 1. een rapport met bevindingen, plus samenvatting in een scorekaart, waarin in één oogopslag de stand van zaken voor de onderzochte regio te zien is (vergelijk de scorekaarten in de vorige paragraaf), en 2. een set aanbevelingen, op basis van de bevindingen.

De scorekaart werkt met een stoplicht-kleurenmodel, waarbij rode vakken staan voor belemmerende/moeizame omstandigheden, en groene vakken voor stimulerende en/of faciliterende omstandigheden. Gele vakken duiden op een neutrale of gemengde uitkomst. Van belang voor een goed geslaagde toekomstige governancestructuur is om niet sec te focussen op het 'groen maken van de rode vakken', maar ook op het actief behouden voor de toekomst van groene vakken, of door "laaghangend fruit" gele vakken groen te kleuren. Het gaat altijd om het totaalplaatje. Een enkel rood vak hoeft geen probleem te zijn als de rest van de omgeving zeer stimulerend werkt. En andersom kan een situatie waarin alle omstandigheden weliswaar niet belemmerend zijn maar ook zeker niet stimulerend (allemaal gele vakken) zorgen voor stagnatie en uiteindelijk stopzetting van projecten.

Ondanks dat er evaluatieve vragen worden gesteld in het instrument is de toepassing van de governance assessment tool niet hetzelfde als een project- of programmaevaluatie. Meest nadrukkelijk verschil is dat in de governance assessment tool niet het project of het programma geëvalueerd wordt, maar de omstandigheden waarin het project of programma moet opereren. Dit betekent ook dat de scorekaart niet gezien moet worden als een soort 'projectrapport'; het laat puur de omstandigheden zien waaronder het project (of het programma) moet opereren, en geeft dus geen waardeoordeel over het project of programma zelf.

Voor Ruimte voor de Vecht hebben we in de periode november 2016 – september 2017 interviews uitgevoerd in 3 ronden. In de eerste ronde (november 2016- januari 2017) spraken we met 7 uitvoerenden in en rondom het programmateam. In sommige gevallen betrof dit PT-leden, in andere gevallen mensen die geen rechtstreekse rol in het programma hebben. Na deze gespreksronde werden de resultaten teruggekoppeld in het PT-overleg van 20 december 2016. De gesprekken vormden ook de basis voor een overzicht van mogelijke vervolgsenario's dat in de volgende paragraaf wordt weergegeven en besproken. Ook dit werd teruggekoppeld in het PT-overleg, op 7 maart 2017. In de tweede ronde (maart – april 2017) deden we nog 5 gesprekken met uitvoerenden.

Het type gesprekspartners was in deze tweede ronde vergelijkbaar aan de eerste ronde, en betrof namen en organisaties die na de eerste terugkoppeling van de eerste ronde interviews in het PT werden genoemd als overige relevante gesprekspartners. De derde ronde interviews liep van april – september 2017, en betrof 8 interviews met bestuurders. Dit waren allen bestuurders die ook zitting nemen in het BBO. In sommige gevallen werden de bestuurders begeleidt door de betrokken ambtenaar vanuit hun organisatie, in andere gevallen deden zij het gesprek alleen. Bij de gesprekken met bestuurders stonden niet meer alleen op de eerste plaats hun ervaringen met het programma tot nu toe centraal maar lag de nadruk meer op de wenselijkheid en haalbaarheid van diverse toekomstscenario's. De voorlopige uitkomsten van deze besprekingen werden verwerkt in een terugkoppeling in het PT-overleg van 11 juli 2017. In totaal zijn er voor dit governance assessment onderzoek 20 interviewgesprekken gevoerd, waarbij met 26 mensen is gesproken. Een overzicht van alle geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 1.

5. Een terugblik: de startanalyse

Voordat we startten met onze eigen interviews hebben we het bestaande materiaal over het programma doorgenomen in een beperkte documentstudie. Een belangrijke bron die wij hierbij hebben bekeken was het rapport “Evaluatie Ruimte voor de Vecht Uitvoeringsprogramma 2012-2015” van Dick Hoek *et al.*, januari 2016. Dit evaluatierapport, op basis van 19 interviews met allerlei betrokkenen bij de uitvoering van het programma, bevatte veel informatie waarmee de analyse kon worden gestart en die als basis kon dienen voor verdere gesprekken en vervolganalyses. Wij hebben de resultaten uit dat evaluatierapport gebruikt om een governance assessment uit te voeren van het programma in de periode 2012-2015, en daarna op basis van de citaten uit het evaluatierapport een inschatting te geven van de te verwachten governance situatie na afloop van de huidige programmaperiode 2016-2018. Deze assessment hebben we onder de titel “Startanalyse Governance: Ruimte voor de Vecht” in augustus 2016 opgesteld. Hieronder volgt een samenvatting van deze startanalyse.

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

Dimensies	Criteria			
	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Intensiteit
Niveaus en schalen	Yellow	Green	Yellow	Green
Actororganisaties en netwerken	Green	Green	Yellow	Green
Probleempercepties en doelambities	Yellow	Green	Green	Green
Strategieën en instrumenten	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Verantwoordelijkheden	Green	Green	Green	Green

en hulpbronnen				
	<i>Kleuren Rood: belemmerend; Oranje: neutraal, Groen: bevorderlijk</i>			

Figuur 1, Governance score kaart voor de context van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht 2012-2015

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

Hierna hebben wij in de startanalyse een inschatting gemaakt van deze zelfde dimensies en criteria, maar dan ná terugtrekking door de provincie. Dit levert een veel negatiever beeld op. Dat negatieve beeld is niet zozeer een voorspelling, maar vooral een inschatting van de effecten van het wegvallen van een centrale actor als de provincie, met alle daarbij behorende coördinatie, financiën, integraliteit, etcetera. Ook werd hierin verdisconteerd dat diverse geïnterviewden hun zorg hadden uitgesproken dat de eindvisie als steeds minder inspirerend werd ervaren. Deze figuur is in augustus 2016 gedeeld in het programmateam. Niet om een voorspelling te doen, maar juist om een dergelijk beeld te voorkomen. De figuur geeft weer hoe de situatie eruit kán komen te zien in een scenario waarin de provincie zich (nagenoeg) volledig terugtrekt én er geen maatregelen worden genomen om dit op te vangen.

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

Figuur 2, Governance score kaart voor de verwachte context van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht na 2018 bij terugtrekken provincie en zonder aanvullende maatregelen.

Tegen de achtergrond van de dreigende drastische verslechtering van de omstandigheden voor de verdere uitvoering van het programma, zoals hierboven geïllustreerd, is het begrijpelijk dat het programma te weten wilde komen wat de mogelijkheden waren om dit scenario te voorkomen. Deze nadere analyse hebben wij uitgevoerd op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven werkmethode.

6. Initieel ontwikkelde toekomstscenario's

Op basis van de eerste 7 interviews is een overzicht gemaakt van alle mogelijke oplossingsrichtingen voor de programma-organisatie van Ruimte voor de Vecht na 2018. Dit overzicht – uit februari 2017

– bestond uit 6 mogelijke scenario's voor de toekomst van de programmastructuur. Dit document is op 24 februari via de email gedeeld met het PT Ruimte voor de Vecht, en op 7 maart besproken tijdens de PT-vergadering. Deze scenario's waren als volgt verwoord.

6.1 'Provincie Light'

Dit scenario lijkt het meest op het huidige programma. De provincie blijft een centrale rol spelen en blijft medefinancier, maar gaat dit in een andere hoedanigheid doen. Er is reeds gesproken van een verandering van 'regisseur' naar 'facilitator'. Concreet zou dit betekenen dat de provincie niet meer tientallen miljoenen euro's uit een afzonderlijk budget investeert in het programma, maar in het kader van haar centrale rol slechts een klein deel hiervan. Dit veel kleiner budget wordt dan deels gebruikt voor bijvoorbeeld 1 FTE programmamanagement (een facilitatorrol) en daarnaast zaadgeld voor projectontwikkeling, oplossen integraliteitsknelpunten in lopende projecten en projecten in opzet. Alle overige gelden komen van de partners, die daarvoor zoveel mogelijk reguliere budgetten aanspreken (bijvoorbeeld: een investering die ten goede komt aan waterveiligheid bij Zwolle wordt voor tenminste dat waterveiligheidsdeel gedragen door WDOD vanuit de reguliere investeringen waterveiligheid). Voor met name natuur, maar ten dele ook recreatie, financiert de provincie ook mee als partner (dus niet als trekker of facilitator, maar ter verwezenlijking van eigen natuur- of recreatiedoelstellingen vanuit reguliere budgetten).

6.2 'À la SER'

In dit scenario blijven in principe dezelfde 13 partners aan het roer staan, maar deze organiseren zich op een andere manier. De overheidspartners leggen naar rato van (financiële) grootte een beperkt bedrag in om een 1 à 2 koppig programmasecretariaat te financieren. Dit secretariaat coördineert alle overkoepelende activiteiten, stuurt op programmabrede doorwerking, legt dwarsverbanden, en werkt aan het continu up to date houden van de programmavisie. Het programmasecretariaat is onafhankelijk, en bestaat hetzij uit de meest competente personen uit één of meer partnerorganisaties, hetzij uit externen die geen belang hebben in een partnerorganisatie.

De partners organiseren zich in een vergadering die enkele malen per jaar belegd wordt, waarin de 13 partners à la de SER raadsvergaderingen zich buigen over de voorliggende plannen. In kleine werkgroepen (commissies) worden deelaspecten van deze plannen voorbereid. Deze commissies kunnen georganiseerd worden op basis van de 3 hoofddoelstellingen van het programma Ruimte voor de Vecht, te weten: commissie Waterveiligheid, commissie Natuur en Natuurbeleving, en commissie Recreatie en Economie. In deze commissies nemen partijen zitting die deze onderwerpen zoveel mogelijk tot hun kerntaken hebben. Afstemming en uitwisseling gebeurt via de lijnen a) programmasecretariaat, en b) raadsvergaderingen.

6.3 'Waterschappen voor de rivier'

In dit scenario worden de twee waterschappen de trekkers van Ruimte voor de Vecht 2.0. In interviews is terecht opgemerkt dat de waterschappen erg gebonden zijn aan a) hun eigen beheergebied, en b) hun kerntaken. Echter, omdat de Vecht als rivier een zeer grote en duidelijke link heeft naar de kerntaken van de waterschappen en er 'maar' 2 waterschappen op de Overijsselse Vecht zitten betekent dit ook weer niet automatisch dat de waterschappen niet in staat zouden zijn om een 2.0 versie van Ruimte voor de Vecht te leiden. Er zijn hierin 2 mogelijke subscenario's.

6.3.1 'Samenwerkende waterschappen'

Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta gaan in dit scenario samen het programma Ruimte voor de Vecht trekken. Een dergelijke samenwerking in leiderschap staat of valt met de mensen die op de leidende posities zitten. Dit moeten mensen zijn die elkaar 100% vertrouwen en elkaar regelmatig

weten te vinden. Idealiter zitten de 2 projectleiders minimaal 1x per week samen op kantoor bij het ene waterschap en minimaal 1x per week bij het andere waterschap. De menselijke factor is in een dergelijke samenwerking een aspect wat niet onderschat mag worden. De waterschappen werken in principe in hun eigen beheergebieden aan maatregelen t.b.v. het programma Ruimte voor de Vecht (net als nu). De overige programmapartners blijven aangehaakt zoals gebruikelijk. De waterschappen financieren de hoofdmoot van de maatregelen. Dit leidt onvermijdelijk tot een sterkere nadruk op waterveiligheid en waterkwaliteit, en een verlies van de nadruk op natuur en recreatie. Echter, de waterschappen zijn beide al gewend aan werk met werk te maken en waar mogelijk integraal te werken. De overige projectpartners kunnen bij de te nemen maatregelen het natuur- en recreatiebelang inbrengen en daar waar zij dit urgent achten ook zelf medefinancieren. Daardoor blijft de integraliteit mogelijk.

6.3.2 'Ieder voor zich'

In dit scenario ontstaan er eigenlijk 2 programma's, één voor het beheergebied van Vechtstromen, waarbij de gemeenten Hardenberg en Ommen zullen aanhaken, en één voor het beheergebied van Drents Overijsselse Delta, waarbij de gemeenten Zwolle en Dalfsen zullen aanhaken. De overige programmapartners uit het huidige programma Ruimte voor de Vecht zullen waarschijnlijk in beide subprogramma's actief zijn. Zo gewenst kan er een combinatie worden gerealiseerd met één van de overige scenario's uit dit document – bijvoorbeeld de inhuur van een extern communicatiebureau op overkoepelend programmaniveau (scenario 6.6) om het totale Vechtdal ook ergens te borgen. Verder zal het effect ongeveer gelijk zijn aan scenario 6.1 – maar er zal een sterkere nadruk zijn op water t.o.v. het huidige programma.

6.4 'Burgers aan de Slag'

In dit scenario veranderen de projectpartners van uitvoerders naar financiers. Gezamenlijk zetten de partners een (subsidie)regeling op waarop lokale initiatiefnemers projecten kunnen indienen. De openstelling van deze regeling is opgesteld met een nadrukkelijke voortzetting op de doelen van Ruimte voor de Vecht. De projectvoorstellen moeten dan ook hierbij aansluiten. De partners financieren evenredig naar financiële draagkracht en belang. Voor sommige partners kan een in kind bijdrage worden toegestaan indien zij financieel niet kunnen bijdragen. Dat kan gaan om (gratis) advies aan ingediende projecten, leveren van mankracht in uitvoering van projecten, etc.

6.5 'Trechteren'

In dit scenario houdt het programma zoals we het kennen op te bestaan. Aanname daarbij is dat er in 2017-2018 een visietraject is uitgevoerd waaruit bleek dat de doelen op overkoepelend niveau goeddeels zijn gerealiseerd danwel niet verder gerealiseerd kunnen gaan worden. Echter, het is nog steeds mogelijk dat er is op één of meer specifieke onderwerpen veel energie zit, bijvoorbeeld op het snijvlak natuurontwikkeling/recreatie. Er wordt een nieuw programma opgericht vanuit de oude partners vanuit Ruimte voor de Vecht waarin degenen die op dit onderwerp actief zijn en toekomstdoelstellingen hebben zich verenigen. Dit nieuwe programma richt zich met name op hun eigen getrechterde onderwerp, maar probeert blijvende dwarsverbanden op te zoeken richting – in dit geval – bijvoorbeeld waterveiligheid. De projecten zullen over het algemeen vrij kleinschalig zijn.

6.6 'The work is done'

In dit scenario wordt uitgegaan van een situatie waarin na 2018 de hoofdmoot van het werk als gedaan wordt beschouwd of er in elk geval geen integrale ambities meer over zijn. In het visievormingstraject is dan duidelijk geworden dat er niet veel meer hoeft te gebeuren om de realistisch gezien gewenste staat te bereiken, of dat de nog noodzakelijke veranderingen niet haalbaar zijn op korte termijn. Het programma is daarmee grotendeels afgerond, maar men wil de

programmagedachte en het belang van integraal werken nog levend houden. In dit scenario kan gekozen worden voor een extern (communicatie)bureau dat de RvdV-gedachte actueel gaat houden, terwijl de organisatiepartners binnen hun eigen organisaties zoveel mogelijk met de uitgezette lijn verder werken en zelf desgewenst de samenwerking opzoeken, bijvoorbeeld rond marketing. Het (communicatie)bureau fungeert als lijm die de partners met enige regelmaat weer even op elkaar attendeert. Dit kan door middel van blijvende gezamenlijke communicatie-uitingen (zoals een gedeelde website die actueel blijft) en gezamenlijke events (voortzetten van de jaarlijkse Vechtdaldag). Door deze verbindingsmomenten blijft er een relatie bestaan tussen de partners. De partners financieren gezamenlijk de kosten van dit externe bureau.

6.7 Reflectie op scenario's

Deze scenario's zijn op 7 maart 2017 besproken in het PT. Hieruit kwamen enkele waarschijnlijke en enkele minder waarschijnlijke scenario's naar voren. Het scenario onder 6.6 ('The work is done') werd door geen van de aanwezigen herkend. De inzet van een extern bureau ten behoeve van marketing, als losstaand element daaruit, werd wel als mogelijkheid gezien. Ook het 5^e scenario ('Trechteren') kreeg weinig navolging. Van het 4^e scenario ('Burgers aan de slag') werd enerzijds wel de meerwaarde opgemerkt, maar anderzijds werd er ook zorg over uitgesproken. Bij het zo nadrukkelijk neerleggen bij burgers maak je de inhoud van het programma potentieel minder samenhangend, minder effectief en vereist het een behoorlijke administratieve inzet om de indiening van voorstellen en de uitvoering daarvan te monitoren. Tegelijkertijd werd wel erkend dat als men wil dat het programma meer bottom-up opgepakt moet gaan worden, hier wel kansen liggen. Dit scenario zou als onderdeel van een ander scenario ingezet kunnen worden, als kleine subsidieregeling voor burgers en lokale bedrijven. De drie meest aantrekkelijke scenario's leken de 'Provincie light', de 'A la SER' en de 'Samenwerkende waterschappen'. Men was het erover eens dat als de waterschappen aan de leiding zouden komen dit in samenwerking zou moeten gebeuren, zowel voor de integraliteit van gebied én prioriteiten als voor de zo goed mogelijke continuering van het programma-elan van het moment. 'A la SER' kon rekenen op volop interesse, maar deed ook nog veel openstaande vragen rijzen. 'Provincie light' was de meest aantrekkelijke variant voor vrijwel alle aanwezigen. Kanttekening bij bovenstaande scenarioschets is dat deze waren gebaseerd op de eerste ronde interviews. Hieruit is één scenario niet nadrukkelijk naar voren gekomen, te weten één of meer gemeenten als trekker van het programma. Voor de hand liggende redenen hiervoor zijn de sterke lokale focus van gemeenten, de beperkte budgetten, en in sommige gevallen gebrek aan capaciteit en ervaring met soortgelijke grote programma's. De mogelijkheden van gemeenten zijn in de bestuurlijke interviewronde desalniettemin wel bevraagd.

7. Governance assessment analyse

7.1 Overzicht in relatie tot de startanalyse

In deze paragraaf bespreken we de vier criteria één voor één in vergelijking tussen de startanalyse en het 'dreigbeeld' wat daarin gedefinieerd werd – het scenario indien de provincie zich zou terugtrekken én er geen duidelijke vervanging zou opstaan – en de resultaten van onze drie interviewronden (m.a.w.: het door ons voorgestelde toekomstbeeld).

Volledigheid: In de eerste assessment (startanalyse) was onze vrees dat met name bij actoren en bij verantwoordelijkheden en hulpbronnen (door het terugtrekken van de provincie) de situatie van groen naar geel zou gaan. Er is zowel door ons toen als later in de gesprekken vaak gezegd dat er een

grotere rol moet komen voor private actoren zoals burgers en bedrijven. Toch gaat dat niet gepaard met de wens om meer van hen in de overlegstructuren op te nemen. Een uitgangspunt is dat deelnemers aan een overlegstructuur ook wat in te brengen moeten hebben. Voor maatschappelijke organisaties is dit uiteraard iets anders dan voor overheden. Overheden hebben (mogelijk) geld in te brengen, terwijl maatschappelijke organisaties veeleer deskundigheid en draagvlak in te brengen hebben. Bij burgers speelt er naast inbreng ook een ander probleem. Er zijn veel burgers, en degene die dan lid zou zijn van een overleggroep is doorgaans een enkeling, die mogelijk (waarschijnlijk) helemaal niet representatief is voor het geheel aan burgers. Waarschijnlijk kan inbreng van bedrijven en burgers daarom beter op projectniveau worden georganiseerd. Een interessante gedachte is dat er in het gemeenschappelijk budget ook wat ruimte zou moeten zijn om initiatieven voor (kleine) projecten van burgers en bedrijven zelf te ondersteunen. Dat zou een interessant nieuw extra instrument kunnen zijn voor deze komende fase van benutting van het Vechtherstel. Met een grotere rol van burgers en bedrijven en behoud van een duidelijke programmacoördinator (nader te bepalen) zou er zelfs een vakje van geel naar groen kunnen gaan omdat de volledigheid dan juist toeneemt in plaats van afneemt.

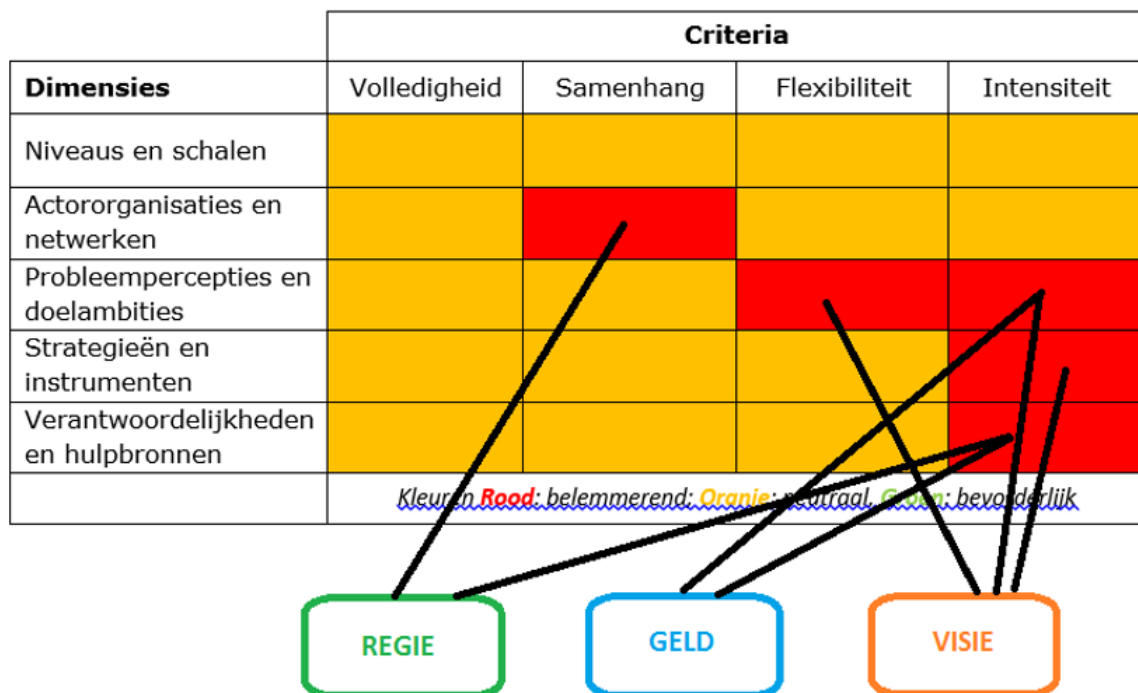
Samenhang: Samenhang was één van de twee criteria die het meest achteruit zou kunnen gaan door de terugtrekking van de provincie in onze eerste governance assessment (de startanalyse op basis van het evaluatierapport van de vorige programmaperiode). Ten aanzien van samenhang speelt heel sterk de verbindende functie die het gemeenschappelijk programmabudget steeds heeft gehad. Behalve het gemeenschappelijk budget zijn er natuurlijk nog meer issues rond samenhang. Een daarvan is de vorm en intensiteit die de coördinatie aanneemt in het nieuwe programma (of die coördinatie nu komt van de provincie of van een ander). Daarnaast is heel belangrijk hoe relevante sectorplannen en –gelden ingebracht worden in het gezamenlijke ambtelijke overleg en het bestuurlijke overleg. Daarbij gaat het ook over de bevoegdheden van de PT en het BBO in een nieuw programma Ruimte voor de Vecht. Zijn zij in een nieuw programma alleen overlegplatforms, of hebben ze ook een soort adviesrecht ten opzichte van (sectorale) budgetten? In zo'n geval moeten relevante plannen van partners in PT en BBO worden besproken voordat definitieve keuzes worden gemaakt door de sectorverantwoordelijke partners.

Flexibiliteit: Hier was voorzien dat deze achteruit zou gaan door drie oorzaken. Ten eerste, het minder “poolen van verantwoordelijkheden en hulpbronnen”. Ten tweede, door het zwakker worden van de overlegstructuur. En ten derde, en met name, doordat de afhankelijkheid van sectorspecifieke projecten en –gelden minder zouden toelaten dat bepaalde probleempercepties en ambities nu eens wat meer nadruk zouden krijgen in dit project en andere wat meer in een volgend project. In hoeverre een nieuwe overleg-, budget- en coördinatiestructuur dat kan ondervangen hangt ervan af hoe deze wordt uitgewerkt. Daarnaast speelt er een ander punt hier, wat in ieder interview ter sprake is gekomen, te weten de visie dan wel het eindbeeld van het programma. Vrijwel iedere gesprekspartner beaamt dat men weliswaar inhoudelijk achter de visie staat, maar deze niet als inspirerend ervaart. Ook zit er een discrepantie in de mate waarin men vindt dat het werk 'klaar' is. De grote ingrepen zijn gedaan, zegt de ene partij, terwijl de ander het heeft over de enorme opgaven die vanuit het HWBP en de KRW zullen gaan lopen.

Intensiteit: Dit criterium werd in de oorspronkelijke assessment (startanalyse) beoordeeld als meest lijdend onder de terugtrekking van de provincie. We voorzagen destijds verslechtingen over de hele linie in dat (doem)scenario. De reden daarvoor waren tanende ambities, afnemende budgetten, verzwakking van het actornetwerk en een minder inspirerend eindbeeld. Deze zaken zouden door de combinatie van gebrek aan budget en aan coördinatie allen een flinke klap krijgen. Deze aspecten komen ook hierboven terug. Zoals uit die bespreking blijkt hangt een en ander sterk af van de

alternatieve vormen van coördinatie en financiering van het programma. Indien een andere coördinator opstaat, dan wel de provincie in een andere rol toch betrokken kan blijven, ziet de score op intensiteit er heel anders uit dan in het scenario dat de provincie zich terugtrekt en er geen duidelijke coördinator opstaat die in staat is een werkelijk verbindende factor in het programma te spelen.

Al met al moet de toekomstige governancestructuur - om positief te kunnen blijven bijdragen aan de voortgang van het programma Ruimte voor de Vecht door middel van voldoende volledigheid, samenhang, flexibiliteit en slagkracht - een oplossing vinden voor drie aspecten: geld, regie en visie. Waarom deze drie? Om dat duidelijk te maken tonen we hieronder nogmaals de figuur met het negatieve toekomstscenario uit de startanalyse met daarin hoe deze drie aspecten cruciaal zijn in de meest negatieve scores van het 'doemscenario'.



Figuur 3, Relaties tussen de onderwerpen regie, geld en visie en de dreigende meest belemmerende governance omstandigheden

7.2 Analyse van het meest geprefereerde scenario en varianten daarop

In deze paragraaf bespreken we eerst de meest aangedragen voorkeuren voor de toekomstige programmastructuur. Dit doen we aan de hand van de drie centrale elementen voor het programma Ruimte voor de Vecht: regie, financiering, en visie. Belangrijke opmerking hierbij is dat ieder van deze drie elementen even belangrijk is als de andere, en dat de drie elementen elk samenhangen met de andere elementen en deze beïnvloeden. Het tweede deel van deze paragraaf beoordeelt het hieruit voortkomende voorkeursscenario aan de hand van de 20 cellen van de governance assessment matrix.

7.2.1 Voorkeursscenario

7.2.1.1 Regie

Eén van de sterke kanten van voorgaande programmaperiodes was de integrale regie door de provincie. In interviews werd dit punt ook zeer vaak aangedragen door geïnterviewden. Als enige van de dertien Ruimte voor de Vecht partners is de provincie Overijssel werkelijk 'integraal', zowel geografisch (de provincie bestrijkt het gehele Vechtdal) als inhoudelijk (de provincie werkt op alle terreinen die een rol spelen in het programma). Ook is de provincie de enige partij die 'van nature' in contact staat met alle andere partijen (de 'contactfunctie'). Daarnaast is de invulling van de regisseursrol door de provincie doeltreffend geweest: niet zo sterk sturend dat andere partners overlopen werden, maar tegelijkertijd wel in staat knopen door te (laten) hakken wanneer noodzakelijk. Ook werd aangegeven dat de invulling van de regisseursrol door de provincie gedurende de programmaperioden is veranderd, afhankelijk van welke persoon als voorzitter en als coördinator optrad. Deze verschillen sloten goed aan bij de veranderende behoeften van het programma: een meer visionaire leider aan het begin van het programma en een meer verbindende consoliderende leider in latere stadia van het programma.

Een regisseur van een toekomstig Ruimte voor de Vecht programma moet zoveel mogelijk de integraliteit benadrukken. In sommige interviews werd aangegeven dat de persoon die de regisseur wordt zeker even belangrijk is voor het succes van de regierol als de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt. In die zin moet – in lijn met de eerdere nadruk op het belang van de visie – niet alleen worden gekeken naar welke organisatie het programma moet coördineren maar ook welke persoon daarvoor het meest geschikt is, aansluitend bij de behoeften van dat moment.

Daar waar het om regie van het programma gaat zijn er enkele mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de provincie in een andere vorm hier invulling aan blijft geven. Uitgaande van de eerdere stellingname van de provincie zou haar rol wel veranderen ten opzichte van eerdere fasen van het programma. Zij zou meer gaan optreden als coördinerend partner dan als programmaregisseur. In feite sluit deze verandering ook aan op de wijze waarop deze rol zich de laatste jaren al aan het ontwikkelen is geweest. Deze invulling door de provincie wordt, zoals hierboven aangegeven, zeer breed gesteund op basis van de ervaringen in het verleden en de plaats van de provincie in ons overheidsbestel. Daarom kiezen we dit als ons voorkeursscenario.

Naast dit voorkeursscenario zijn er drie alternatieve mogelijkheden overwogen. De eerste is dat de waterschappen samen de coördinatie gaan invullen. Tezamen bestrijken de twee waterschappen het gehele Vechtdal. Echter, zij hebben uiteraard wel een sterke nadruk op waterveiligheid en waterkwaliteit en zullen natuur en met name recreatie/beleving minder nadrukkelijk oppakken. Hier speelt ook de discussie rondom kerntaken een grote rol in. Het is niet zozeer zo dat waterschappen niet bereid zijn over de (water)grenzen te werken, maar vooral dat zij zich moeten verantwoorden aan de maatschappij (hun kiezers en besturen) dat zij zich bezighouden met hun kerntaken en niet te veel met randzaken. Vanuit de partners wordt de zorg uitgesproken dat met de waterschappen aan de leiding, Ruimte voor de Vecht echt een waterprogramma zal gaan worden, terwijl de fase waarin het programma zich nu bevindt juist roept om meer aandacht voor benutting en beleving van het Vechtdal. Een andere zorg vanuit de partners is dat de waterschappen het weliswaar samen goed kunnen vinden, maar dat twee kapiteins op één schip toch vragen om problemen is. Hier wordt ook het verschil tussen de waterschappen (zowel in bestuursamenstelling en organisatiecultuur als in type (water)problematiek en gebiedsmogelijkheden) benoemd. De geïnterviewden van de waterschappen zelf maken zich over dit laatste minder zorgen – ze geven aan de samenwerking met het andere waterschap goed voor zich te kunnen zien. Wel geven zij toe dat bij een trekkerschap door het waterschap de focus inderdaad nadrukkelijker op water zal komen te liggen.

Een andere alternatieve optie is om één of meer gemeenten de regie te laten voeren. In eerste instantie is dit scenario niet of nauwelijks te berde gebracht door geïnterviewden. Primaire reden hiervoor is de sterk lokale focus van gemeenten en de moeite om over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken. In interviews werd aangegeven dat op individueel niveau er uiteraard ambtenaren en bestuurders zijn die hier wel in slagen, maar dat dit op organisatieniveau niet zo is. Een andere belangrijke overweging waarom gemeenten weinig besproken zijn als programmaleider is het gebrek aan organisationele capaciteit. De enige gemeente die dit wel zou kunnen bieden is de gemeente Zwolle. De gemeente Zwolle heeft ervaring met het leiden van grote programma's, en heeft daar ook de mankracht voor in huis. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is de opening om dit scenario verder uit te diepen wel aanwezig, maar zonder de nadrukkelijke wens dit op te nemen. Voor Zwolle is de Vecht ook 'slechts' één van de drie rivieren waar de stad mee te maken heeft, en niet de rivier waar de stad zich het meest mee profileert. Een mogelijke aanvullende barrière voor dit scenario is dat er een gerede kans bestaat dat de overige Vechtdalgemeenten zich niet vertegenwoordigd (genoeg) voelen door Zwolle. Ook is er een risico dat het huidige draagvlak ervoor sterk hangt op mensen, en dat toekomstige verkiezingen of anderszins personele wisseling voor een grote verandering hierin kunnen zorgen.

Een derde alternatieve mogelijkheid, hoewel minder waarschijnlijk dan bovenstaande twee, is het scenario van het SER-model. Dit scenario heeft de interesse van meerdere participanten in het programma, maar stuit wel direct op een groot 'probleem' in die zin dat het geld voor het programma van de overheden komt en dat deze niet enerzijds het geld zullen investeren maar anderzijds de zeggenschap en coördinatie gaan overdragen aan het maatschappelijk middenveld. Dit scenario lijkt dan ook voor de formele coördinatie van het programma niet waarschijnlijk. Echter, er zijn mogelijk andere manieren om het middenveld een grotere rol te geven in het programma. Hierop komen we in §7.1.2.3 nog terug.

Gegeven deze overwegingen is het **voorkeursscenario** dat in een nieuwe programmaperiode de provincie coördinerend partner wordt. Om de nieuwe rolopvatting te accentueren zou wel een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten moeten worden. De samenwerkingsovereenkomst zou ook het commitment van alle partners moeten vastleggen om alle relevante projectvoorstellen vanuit de eigen sectoren in te brengen in het overleg opdat naar mogelijkheden voor meer integraliteit en meekoppelkansen gezocht kan worden. Met zo'n commitment zou de taakvervulling door de persoon van de programmacoördinator niet abrupt hoeven te veranderen, maar zich verder kunnen ontwikkelen in de richting die al is ingeslagen.

7.2.1.2 Financiën

In de vorige programmaperioden was het gezamenlijke budget dat de provincie Overijssel inbracht één van de belangrijkste verbindende factoren. Wanneer al het geld uit afzonderlijke sectorbudgetten van afzonderlijke overheden moet komen is het veel moeilijker om de integraliteit te bewaken. In de laatste programmaperiode (2016-2018) was dit budget al een stuk minder. Met een gezamenlijk budget kan geïnvesteerd worden in integraliteit, iets waar geen van de andere programmapartners (grote) eigen budgetten voor heeft. Zoals in het vorige deel al opgemerkt kan het waterschap weliswaar wel enige ruimte bieden richting natuur en recreatie, maar dit zal nooit gaan om grote bedragen. Voor gemeenten is de inhoudelijke integraliteit een minder groot probleem, maar is het vrijwel ondenkbaar om (grote) investeringen te doen die níét landen in het eigen gemeentegebied. Op persoonlijk niveau zijn er wel ontwikkelingen gaande waarbij bestuurders van gemeenten openstaan voor investeringen die alleen een indirect positief effect op het eigen gebied hebben. Dit is echter nog zeker geen breed gegeven.

Terwijl er binnen de provincie mogelijk openingen bestaan voor een voortzetting van de participatie in en coördinatie van Ruimte voor de Vecht is sowieso duidelijk dat de verstrekking van het grote integrale programmabudget uit provinciale middelen in elk geval ophoudt. Dat betekent dat het gezamenlijke programmabudget door alle (overheids)partners bijeengebracht zal moeten worden. De exacte verdeelsleutel hiervoor moet in samenspraak worden opgesteld, en zou voor veel partijen intern een moeizaam proces kunnen zijn. Met name voor de gemeenten zal het moeite kosten om meerjarenbudget vrij te maken voor de opzet en ondersteuning van activiteiten die voor een deel kunnen landen buiten gemeentegrenzen. Wanneer hier een stevige samenwerkingsovereenkomst – mét afspraken over programma-impact en geografische projectverdeling – voor wordt opgesteld zou dit toch succesvol kunnen zijn. Gemiddeld over de programmaperiode kan dan in een goede spreiding worden voorzien. Ook moet daarbij actief worden ingespeeld op het vergroten van het bewustzijn onder alle partijen dat een investering op locatie X in het Vechtdal positieve doorwerking kan hebben voor het gehele Vechtdal, en dus ook het eigen gebied. Voor waterschappen geldt dat zij gemakkelijker budgetten vrij kunnen maken, maar dat dit wel een primair effect moet hebben op waterkwaliteit of –kwantiteit. Daarnaast merken waterschappen op dat zij weliswaar tot nu toe niet een directe financiële bijdrage van de omvang van die van de provincie hebben in het programma, maar in termen van eigen manuren wel al zeer significant bijdragen. Dit soort overwegingen zal meegenomen moeten worden in een eventuele verdeelsleutel van inbreng door partijen.

Ook zal er gezocht moeten worden naar de mogelijkheid om reguliere geldpotten te koppelen aan het programma. Veel geïnterviewden hebben opgemerkt dat er ten behoeve van Natura2000/PAS en voor hoogwaterbescherming nog allerlei geldpotten zijn, en dat deze ook inhoudelijk deels samenhangen met de doelen voor Ruimte voor de Vecht. De verkokering in overheidsorganisaties is echter groot, en dit vereist een ontschotting die zeker niet vanzelfsprekend is. Over de provincie wordt door meerdere partners opgemerkt dat de verkokering hier zeer groot is, en dat afdelingen elkaar maar moeizaam weten te vinden, ondanks de aanwezigheid van goede en betrokken mensen. De organisatiestructuur werkt hierin belemmerend. Bij andere overheden speelt dit probleem ook, mogelijk iets minder significant door de beperktere organisatiegrootte die het makkelijker maakt andere afdelingen 'te vinden'. Mede daarom is het van belang om het integrale deel van het budget voldoende groot te laten zijn om het commitment van de partners om alle relevante projectvoorstellen in het overleg in te brengen niet te laten eroderen doordat voor alle meekoppelkansen eerst langdurig "met de pet rondgegaan" moet worden. Als typen kosten om in een integraal budget mee te nemen zijn in ieder geval te overwegen:

- (beperkte) organisatiekosten overlegstructuur;
- fonds voor het tijdig grijpen van kansen waar met relatief weinig extra geld een maatschappelijke meerwaarde bij sectorinvesteringen kan worden bereikt (belangrijk in het kader van de flexibiliteit van de governance);
- stimuleringsfonds voor lokale initiatieven van burgers en bedrijven;
- communicatie en marketing Vecht en Vechtdal;
- subsidieaanvragen voor integrale projecten;
- educatieprogramma;
- Vechtdal-enquête en ander onderzoek.

Daarnaast moet wellicht actiever gezocht worden naar het gebruik van alternatieve financieringsbronnen en subsidies. Als interessante subsidieregeling is met name vaak LEADER genoemd door de geïnterviewden, alhoewel andere gesprekspartners wel ook wijzen op de relatief beperkte budgetten die hierin omgaan. Andere relevante regelingen zijn onder meer POP3 (waar LEADER deel van uitmaakt), Interreg (voor grensoverschrijdende projecten), en EFRO (met name daar

waar het investeringen in R&D van het bedrijfsleven betreft die ten goede kunnen komen aan het Vechtdal). Ook vanuit de Provincie Overijssel zijn er diverse relevante bestaande regelingen, waarvan de PMPC een duidelijk voorbeeld is, maar ook diverse andere mogelijkheden voor bijvoorbeeld gemeenten op gebied van ruimtelijke ontwikkeling.

In het voorgestelde **voorkeursscenario** gaan we daarom uit van een weliswaar sterk geslonken, maar toch nog substantieel integraal budget waarover in PT en BBO besloten kan worden. Daarnaast dat alle voor de Vecht en het Vechtdal relevante projectgelden weliswaar niet onder de besluitvorming van PT en BBO vallen, maar wel ingebracht worden in het overleg zodat zij toch zoveel mogelijk kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de integrale visie van het programma. Dit ter tafel brengen van alle projecten in het gebied, of ze nu direct vanuit Ruimte voor de Vecht komen of niet, is zeer cruciaal voor het behouden van de dynamiek in het integraal werken.

7.2.1.3 Visie

In hoeverre sectorale budgetten gekoppeld kunnen worden aan Ruimte voor de Vecht hangt voor een deel samen met de kracht van de gezamenlijke visie. Indien in de visie duidelijk wordt waar het programma voor staat kan dit het proces vereenvoudigen. Het probleem met de huidige visie is niet zozeer het globale eindbeeld – de halfnatuurlijke laaglandrivier is een concept dat weliswaar vooral in de waterschapswereld gemakkelijk landt, maar het wordt door alle programmapartners breed gedeeld. Wat dit inhoudelijk betekent voor de Vecht is wat minder duidelijk. De visie lijkt het vermogen te hebben verloren om duidelijk te maken wat er nog moet gebeuren. Voor partners aan het ene uiterste is vooral marketing van de verworvenheden nog nodig en voor partijen aan het andere uiterste is men nog maar net begonnen om de visie te realiseren. Het probleem ligt niet in de operationele kant van de visie: er zijn volop projecten uitgevoerd die bijdragen aan de halfnatuurlijke laaglandrivier, en er staan nog genoeg projecten op de groslijst voor de toekomst om concreet aan de slag te kunnen. Met name het mesoniveau van de visie (de verbinding tussen eindbeeld op macroniveau en het niveau van concrete projecten) heeft nadere uitwerking nodig.

In ons **voorkeursscenario** gaat al in 2017-2018 (verder) gewerkt worden aan een revitalisering van de visie, met name door voorstellen voor een uitwerking op mesoniveau (geen concrete projectideeën) te laten ontwikkelen door een platform van maatschappelijke organisaties met een balans tussen de uiteenlopende doelen: landbouw, natuur, ondernemers, terreinbeheerders, enzovoorts. Dit pakt, zoals hierboven al aangegeven, elementen mee uit het SER-model scenario, zonder dat formeel leiderschap wordt beoogd. Daarnaast kan dit ook leiden tot een bredere betrokkenheid van hun achterbannen en betrokken burgers. Voor Ruimte voor de Vecht speelt hierbij dat er grote verschillen bestaan tussen de betrokken maatschappelijke organisaties, maar dat er óók op persoonlijk vlak voldoende potentie is om de verbinding te kunnen leggen. Indien deze partijen tot een gedeeld advies kunnen komen is dit dus naar verwachting een weloverwogen en genuanceerd advies. Een punt van aandacht betreft ook de verbinding van de vertegenwoordiger van de maatschappelijke organisatie met diens achterban, omdat in meerdere interviews is opgemerkt dat de achterban vaak feller in de discussie staat dan de vertegenwoordiger zelf.

Omdat met name de overheidspartners uiteindelijk de democratische legitimering en veel van de verwezenlijking voor hun rekening zullen nemen blijft de beslismacht bij hen en hebben de voorstellen vanuit het maatschappelijk middenveld de status van advies, een beetje te vergelijken met de rol van de SER op landelijk niveau. Net als bij de landelijke SER zijn de adviezen vanuit het maatschappelijk middenveld adviezen met een niet-bindende maar wel belangrijke status. Met andere woorden: het advies van het maatschappelijk middenveld wordt in veel gevallen opgevolgd, tenzij er zwaarwegende overheidsredenen zijn dit niet te doen.

7.2.1.4 Concluderend

Er is een duidelijke voorkeur voor een nieuw programma met een blijvende betrokkenheid van de Provincie Overijssel. Deze betrokkenheid zal per definitie een andere vorm krijgen dan tot op heden. In hoeverre er nog wel sprake kan zijn van een coördinerende rol door de provincie hangt af van interne besluitvormingsprocessen, maar is voor veel partners een zaak die het bestaansrecht van de provincie in ons overheidsbestel raakt. De bovenstaande drie kernelementen van regie, visie en financiën spelen ieder een vitale rol in de inrichting van een Ruimte voor de Vecht 2.0. In principe is niet één van deze drie elementen belangrijker dan de andere twee. Wel is het zo dat naar verwachting de situatie voor de financiën het meest nijpend is. Er is volop draagvlak voor integraal werken onder de projectpartners, maar hier financiën aan koppelen die buiten de eigen taakstelling of gebiedsgrenzen gaan is een groot knelpunt.

7.2.2 Inschatting van het voorkeurscenario met behulp van de Governance Assessment Tool

In onderstaande deelparagraaf zullen we met behulp van de systematiek van de matrix van de dimensies en kwaliteitscriteria van governance een inschatting maken van de mate waarin het voorkeurscenario ondersteunend of juist beperkend werkt voor de verdere uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht. Het gaat daarbij nadrukkelijk om inschattingen, waarover verschillende opvattingen mogelijk zijn. Belangrijker dan de uiteindelijke scores zijn daarom de redeneringen waarmee we tot die oordelen komen. Ook is vaak “the devil in the details”, zoals de Engelstalige uitdrukking luidt. Dat betekent hier bijvoorbeeld dat ook wanneer de provincie de rol van coördinerend medepartner in het nieuwe programma op zich wil nemen, er nog steeds grote verschillen kunnen bestaan in de wijze waarop dit precies vorm wordt gegeven.

7.2.2.1 Ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveaus

Volledigheid

Wanneer de provincie mee blijft doen verandert er in termen van volledigheid weinig aan de huidige situatie. De relatie met het gebied van de Duitse bovenloop is nog steeds zwak en de rijksoverheid ontbreekt maar de meest relevante schaalniveaus zijn vertegenwoordigd.

Samenhang

Het behoud van de samenhang tussen aan het ene uiterste soms zeer lokale projecten en de overkoepelende ontwikkeling van de Vecht en het Vechtdal aan de andere kant is vaak genoemd als een van de redenen waarom tenminste coördinatie door de provincie (die het gehele gebied bestrijkt) zeer gewenst blijft. In het voorkeurscenario wordt deze wens gehonoreerd.

Flexibiliteit

Ook het adaptief omgaan met de schaalniveaus van maatregelen vergt voldoende samenhang in de beschouwing van wat voor welk soort maatregel het beste is. Het ontbreken van een groot integraal budget waaruit veel van de projectkosten betaald kunnen worden zal de flexibiliteit wel wat verzwakken, maar met dat effect rekenen we onder “hulpbronnen”.

Intensiteit

In eerdere programma's was de provincie duidelijk de trekker met een grote inbreng in het integrale budget. Behalve de regie was ook dit een sterke stimulans. Dat zal in de toekomst wel wat moeilijker worden dan voorheen omdat een veel groter deel van het budget voor maatregelen uit sectorale

budgetten moet komen en dus meer afstemming tussen bestuurslagen vraagt, bijvoorbeeld tussen natuurmaatregelen van de provincie en KRW maatregelen van een waterschap.

Hoewel veel nog moet worden ingevuld in het voorkeursscenario, lijkt daarin rond schaalniveaus alleen (en onvermijdelijk) bij intensiteit een grote verzwakking van de governance omstandigheden op te treden.

7.2.2.2 Actoren en netwerken

Volledigheid

In het voorkeursscenario blijven alle partijen deel uitmaken van het programma. In een “tweede kring” rondom het programma zouden zelfs nog meer organisaties kunnen gaan participeren.

Samenhang

Voor de samenhang tussen de actoren (“vertrouwen en verbondenheid”) is het zeer belangrijk dat de vertegenwoordigers in het programmateam de meerwaarde van integraliteit kunnen blijven hooghouden tegenover de sectorale belangen binnen hun eigen organisaties. Nog meer dan eerder zal dat met concrete voordelen moeten kunnen worden geïllustreerd wanneer het meeste investeringsgeld uit sectorale potten moet komen.

Flexibiliteit

Ook in het voorkeursscenario zal de flexibiliteit wat afnemen ten opzichte van het verleden omdat het integrale deel van het budget kleiner is en men dus wat vaster zal zitten aan de partners en de sectoren daarbinnen die het geld inbrengen. Reden te meer om ervoor te zorgen dat alle plannen in een vroeg stadium ter tafel komen bij het projectteam.

Intensiteit

Het krachtige actorennetwerk dat het programma steeds heeft gekenmerkt kan intact blijven wanneer de kwaliteit van de coördinatie voldoende is en ook de visie op de toekomst van de Vecht en het Vechtdal voldoende inspiratie blijft opleveren.

Wanneer de kwaliteit van de coördinatie en de aantrekkelijkheid van de eindvisie op peil blijven, kan de sterkte van het actornetwerk de veranderingen wel overleven.

7.2.2.3 Probleempercepties en doelambities

Volledigheid

Wanneer de voortzetting van het programma meer afhankelijk zal worden van sectorale gelden en ambities is het mogelijk dat aspecten met een minder ruim eigen budget uit beeld raken. Daarom is een integrale visie op de toekomst van Vecht en Vechtvallei extra belangrijk.

Samenhang

Een inspirerende integrale visie is ook voor de samenhang onontbeerlijk. Voor de inschatting van dit governance aspect hebben we het nadeel dat het voorkeursscenario wel richting geeft, maar dat over de uitkomst van deze aanpak vooralsnog alleen vooronderstellingen mogelijk zijn. Wellicht dat alleen al de uitgebreide aandacht voor de actualiteit van de visie een teruggang weet te voorkomen.

Flexibiliteit

In het oorspronkelijke programma was een flinke mate van flexibiliteit ingebouwd door veel van de doelen niet in detail en “afrekenbaar” vast te leggen. Dat heeft veel voordelen in een dynamische omgeving. Zo kunnen nog tijdens de uitvoering verbeteringen worden aangebracht in de projecten als dat helpt op knelpunten op te lossen of te voorkomen. In de nul-analyse ging dit aspect van groen naar rood, onder meer door de grotere afhankelijkheid van sectorgelden en het gebrek aan regie. Een goede coördinatie en visie kunnen zo’n grote teruggang voorkomen.

Intensiteit

In de ambtelijke evaluatie werd al twijfel geuit of de gemeenschappelijke visie nog wel voldoende inspirerend zou blijven om slagvaardig nagestreefd te worden. Tijdens onze interviews werd bovendien duidelijk dat de gemeenschappelijkheid van de visie na de realisatie van een flink deel ervan niet meer zo duidelijk was. Zijn we bijna klaar of beginnen we net goed? Wanneer het voorkeurscenario leidt tot een nieuw gevoel van gemeenschappelijkheid is op dit punt veel gewonnen.

Veel van de aspecten van probleempercepties en doelambities zijn afhankelijk van het succes van een hernieuwde visieontwikkeling (waar overigens alle gesprekpartners ook een voorstander van zijn). Ons voorkeurscenario geeft daartoe een aanpak. Het is moeilijk te zeggen hoe succesvol die zal zijn.

7.2.2.4 Strategieën en instrumenten

Volledigheid

In de afgelopen periode is een rijk scala aan maatregelen getroffen. Gemist werd daarbij met name voldoende aandacht voor de beheersfase. In de interviews werd aangegeven dat er in de toekomst (nog) meer aandacht zou moeten zijn voor marketinginstrumenten. Als dat het geval is kan de compleetheid zelfs toenemen.

Samenhang

Al over de laatste periode van het huidige programma is wel opgemerkt dat de relatie met het eindbeeld en daarmee de samenhang minder duidelijk was dan bij eerdere fasen. In het voorkeurscenario wordt de relatie met de eindvisie hersteld, ook al zal het moeilijker zijn dan eerder om vanuit sectorale plannen en bekostiging integrale maatregelen te nemen.

Flexibiliteit

In eerdere paragrafen is aangegeven dat met name op het mesoniveau de visie hiaten vertoont en hernieuwd dient te worden. Een dergelijk richtsnoer kan ook belangrijk zijn om te kunnen beoordelen welke (uitwerkingen van) maatregelen het meest daaraan kunnen bijdragen. Op zijn beurt is dat nodig om flexibel de mogelijkheden te benutten. De grotere afhankelijkheid van sectorale gelden zal het daarentegen vaak moeilijker maken om flexibel te zijn, omdat daaraan vaak meer precieze criteria worden verbonden.

Intensiteit

Op dit moment is nog veel onduidelijk over de mate van verdere verandering die door het programma wordt vereist dan wel gestimuleerd. Ook dit aspect hangt sterk samen met de discussie over de eindvisie, ook op mesoniveau, waar in het voorkeurscenario aandacht voor wordt gevraagd.

Al met al bestaat op het punt van de strategieën en instrumenten nog veel onduidelijkheid aangaande de vier criteria. In de 0 – analyse werden alle vier voor de periode tot 2015 op neutraal gewaardeerd en in de toekomstverwachting veranderde dat alleen voor intensiteit in belemmerend. In het voorkeursscenario zou dat laatste niet langer het geval hoeven te zijn en zou de volledigheid zelfs kunnen toenemen. Wel blijft flexibiliteit een punt van aandacht als de sectorale investeringen leidend worden.

7.2.2.5 Verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering

Volledigheid

Bij de opstelling van het voorkeursscenario is veel aandacht besteed aan het voorkomen dat een specifieke hulpbron in de toekomst verloren zou gaan: een integraal budget. Dat geeft op diverse manieren mogelijkheden tot integraliteit die anders moeilijk te realiseren zouden zijn. Ook het blijven bestaan van een zekere mate van coördinatie als verantwoordelijke taak is een poging om te vermijden dat hier gaten gaan vallen.

Samenhang

Beide bovengenoemde aspecten zijn niet alleen belangrijk voor de volledigheid, maar met name ook voor de samenhang van verantwoordelijkheden en hulpbronnen. Anders bestaat het risico dat de partners zich gaan terugtrekken op hun “kerntaken” waardoor de maatschappelijke meerwaarde van een integrale aanpak verloren gaat.

Flexibiliteit

In de 0–analyse werd al gesteld dat het poolen van taken en hulpbronnen om integrale projecten mogelijk te maken op weinig belemmeringen heeft gestuit, maar dat sectorale wetgeving en subsidievoorwaarden dat zouden kunnen gaan belemmeren. Een duidelijke visie, een resterend integraal budget en blijvende coördinatie om alle stakeholders, waaronder de overheden en de sectoren daarbinnen, bij elkaar te houden is daarom ook voor de flexibiliteit heel belangrijk.

Intensiteit

Een onvermijdelijke klap voor de intensiteit van de hulpbronnen voor het programma wordt gevormd door het stopzetten van grote investeringen door de provincie vanuit de niet-sectorale gelden. Zelfs wanneer men de grote investeringen die de komende jaren nog door de waterschappen gedaan moeten worden in de beschouwing betreft levert dit onvermijdelijk minder slagkracht op voor het programma.

Op het punt van de verantwoordelijkheden en hulpbronnen werd in de 0-analyse een grote achteruitgang gevreesd. Erkend moet worden dat ook in het voorkeursscenario enige achteruitgang niet af te wenden lijkt. De angst dat het programma in een neerwaartse spiraal terecht komt en uiteindelijk zelfs uiteenvalt, zal in het voorkeursscenario echter niet meer erg waarschijnlijk zijn.

7.2.2.6 Indicatieve score tabel governance aspecten in voorkeursscenario

Met veel slagen om de arm – in de bespreking is vaak al aangegeven dat zelfs als het voorkeursscenario wordt gevolgd er in detail nog verschillende uitkomsten mogelijk zijn – hebben wij hieronder net als in de 0-analyse een indicatieve score tabel opgenomen.

Criteria

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

Figuur 4, Governance scorekaart voor de context van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Vecht na 2018 bij een voortvarende uitwerking van het voorkeursscenario

7.3 Alternatieve scenario's langs de meetlat

De kwaliteiten van de twee overige potentieel haalbare scenario's (de waterschappen samen of de gemeente Zwolle als trekker) zijn moeilijker in te schatten volgens bovenstaande methodiek, omdat hierin diverse vragen nog nadrukkelijker open staan. Hierbij gaat het om onder meer (financiële) mogelijkheden, wijze van taakverdeling (in geval van de waterschappen), wijze van afstemming (in geval van beide scenario's maar wellicht nog nadrukkelijker voor de gemeente), enzovoorts. Indien de provincie zich wél volledig terugtrekt, ook als partner, uit Ruimte voor de Vecht zien we op meerdere terreinen een verslechtering van Figuur 4, ook indien er een helder leiderschap vanuit de waterschappen of de gemeente zou ontstaan. Bijvoorbeeld voor 'ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveaus' en 'actoren en netwerken' betekent de afwezigheid van de provincie dat een cruciaal schaalniveau ontbreekt en dat een centrale actor afwezig is. In ieder geval de volledigheid en intensiteit zullen hieronder ernstig te leiden hebben. In hoeverre samenhang en flexibiliteit hierdoor verslechteren is afhankelijk van de kracht van het nieuwe leiderschap.

Voor 'probleempercepties en doelambities' is met name het doorontwikkelingstraject van de visie van belang. Het effect van het terugtreden van de provincie op dit traject is niet met zekerheid aan te geven. Eén mogelijkheid is dat de andere partners – zeker bij aanwijzen van een duidelijke nieuwe leider – dit traject zonder de provincie even goed kunnen uitvoeren. Een andere mogelijkheid is dat het proces stil komt te vallen of vertraagt, doordat partijen hun aandacht en energie moeten steken in het zoeken naar nieuwe manieren van werken, in plaats van in het doorontwikkelen van de visie. Nog een andere mogelijkheid is dat ten tijde van de definitieve terugtrekking door de provincie het visietraject al dusdanig ver is gevorderd dat het effect op 'probleempercepties en doelambities' klein is. Over het algemeen genomen lijkt het aannemelijk dat het huidige doorontwikkelingstraject voor de visie te lijden heeft onder de onzekerheid over (de slagkracht van) het programma na 2018, en dat er dus in ieder geval enige mate van invloed zal zijn.

Dit heeft ook zijn effect op 'strategieën en instrumenten'. Omdat de doorontwikkeling van de visie als sturend instrument hierin een belangrijke rol speelt is deze dimensie gebaat bij duidelijkheid over het programma na 2018, en wat er daarin wel of niet mogelijk zal zijn. Zolang de rol van de provincie nog openstaat, met de kanttekening dat deze sowieso kleiner zal zijn dan in het verleden, moet men rekenen met diverse scenario's. Ook de koppeling met eventuele provinciale instrumenten, sectorbudgetten en netwerken zou af kunnen nemen indien de provincie zich volledig terugtrekt.

De laatste dimensie, ‘verantwoordelijkheden en hulpbronnen’ zal ook in het voorkeursscenario al achteruit gaan ten opzichte van de oude situatie. Dit heeft alles te maken met de verminderde financiële inbreng door de provincie. Hoe dit er in de alternatieve scenario’s zou uitzien is afhankelijk van welke partij het trekkerschap op zich gaat nemen. Wanneer de waterschappen de leiding op zich nemen zal het programma ontegenzeggelijk veranderen in meer een waterprogramma en minder een integraal programma, maar voor die waterdoeleinden zullen wel financiële middelen vrijgemaakt kunnen worden. Wanneer de gemeente het trekkerschap op zich neemt is de integraliteit waarschijnlijk minder kwetsbaar, maar nemen de hulpbronnen significant af. Voor gemeenten is het erg onwaarschijnlijk dat zij grote investeringen kunnen doen die landen buiten hun eigen gemeentegebied. Hierdoor is de kans groter dat voor ieder individueel project opnieuw met de pet rondgegaan moet worden. De mindere betrokkenheid en grotere afstand tot de provincie en haar beleidssectoren zullen dit ernstig bemoeilijken.

De beide alternatieve scenario’s hebben dan ook ieder meer haken en ogen dan het voorkeursscenario. Echter, indien de provincie zich definitief volledig terugtrekt zal hier wel mee gewerkt moeten worden, waarbij gestuurd moet worden op het minimaliseren van bovenstaande zwakke punten van deze alternatieven.

8. Conclusies en aanbevelingen

Regie

Blijkens de voorgaande analyse en rapportage is er één scenario wat de duidelijke voorkeur heeft van vrijwel alle respondenten, en dat is het scenario wat we ‘Provincie Light’ gedoopt hadden. In dit scenario is de provincie wel nog betrokken bij het programma, maar niet langer de regisseur en primaire financier. Vanwege de overkoepelende strekking van de provincie in geografisch en inhoudelijk opzicht, en de belangrijke rol die zij vervult als makelaar en schakelaar in talloze (gebieds)processen, is de provincie wel de aangewezen organisatie om een vorm van programmacoördinatie te voeren. Deze coördinatie zal dan echter alleen op overkoepelend niveau zijn, en vanuit de rol als één van de 13 (gelijkwaardige) partners (“primus inter pares”). In de bestuurskundige literatuur wordt wel eens onderscheid gemaakt tussen verschillende leiderschapstypen: een meer visionaire leider, een meer administratieve leider, en een verbindende leider. De visionaire leider was de provincie toen deze het programma opstartte. Deze rol is inmiddels geconsolideerd in alle partners. De administratieve leider zou iedere organisatie met voldoende capaciteit kunnen invullen. Maar de verbindende rol is iets wat van alle 13 partners alleen door de provincie werkelijk effectief ingevuld kan worden. Dat neemt niet weg dat op gebied van deelonderwerpen er andere coördinatoren kunnen zijn die wél een actieve trekkersrol vervullen. Deze deelonderwerpen kunnen naar gelang de dynamiek van dat moment verschillen, en worden meer informeel ingevuld door de actoren die daarin de meeste belangen en interesse hebben.

De wens tot een vorm van voortzetting van het programma, maar tegelijkertijd geen behoud van de structuur puur vanwege het ‘conservatieve’ idee van verworvenheden behouden, sprak met name uit de bestuurlijke interviews. Bestuurders gaven – gemiddeld genomen – aan volop meerwaarde te zien in het programma, en ook in het behouden van de structuur, maar wel toe te willen naar een dynamischere en informelere invulling hiervan. Met de aankomende ontwikkelingen rondom de Omgevingswet is een plek waar zoveel kernspelers al met plezier samenwerken op ruimtelijke en sociaaleconomische thema’s veel te waardevol om te laten vallen. Een meer informele en/of dynamische invulling kan bijvoorbeeld vorm krijgen door wisselende voorzitters van (bestuurlijke) overleggen en door het vormen van werkgroepen op specifieke thema’s waar de meeste energie zit.

De rol van de 'coördinerend partner' is dan vooral om ervoor te zorgen dat deze lijnen niet uit elkaar gaan lopen, niet om invulling te geven aan de inhoud of de financiering ervan.

Visie

Hoe die toekomstige invulling van het programma eruit moet gaan zien is een cruciale vraag voor de toekomst van het programma. Hier speelt één centrale vraag heel prominent: in hoeverre is het programma nu 'klaar' voor wat betreft het behalen van de visie op 2050? In het PT waarin het scenario 'The work is done' werd besproken was men het er snel over eens: we zijn nog lang niet klaar. Maar uit sommige interviews komen ook geluiden dat men vindt dat de voornaamste taak voor het integrale programma Ruimte voor de Vecht nu ligt in het benutten van de uitgevoerde werken en het verder werken aan beleving en marketing. Daarnaast spelen dan andere kernopgaven zoals waterveiligheid, de KRW en N2000, maar deze zaken komen niet 'voort uit het programma'. Deze opgaven hebben wel als voordeel dat er sowieso in de toekomst verder geïnvesteerd zal worden in het gebied. Ook het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie zal hieraan bijdragen. Maar hoe groot de gezamenlijke bijdrage van de 13 partners daaraan is staat nog open. Hoe de visie voor de gezamenlijke toekomst eruit moet zien is ten eerste deels vraag voor een traject van (door)ontwikkeling, maar ten tweede ook een continu proces en geen statische momentopname. Een aanbeveling die voortvloeit uit de interviews is om de maatschappelijke partijen uit het programma hierin een grotere rol te geven, conform een 'SER-advies'. Wanneer er een toekomstbeeld kan worden geschetst dat een gedeeld draagvlak heeft bij uiteenlopende belangen als natuur, landbouw en recreatie is dat voor overheden aantrekkelijk om op in te spelen.

Daarnaast moet de overweging worden gemaakt in hoeverre bestaande sectorale doelen (HWBP, KRW, N2000, etc.) in een nieuw programma moeten worden geïntegreerd of dat zij hier formeel geen rol in spelen. Wat in dat licht wel breed belangrijk wordt geacht is dat nieuwe projecten – van individuele partners of van samenwerkingen tussen partners – op de tafel van het PT en het BBO blijven komen. Het is zeer zinvol dat de partners op de hoogte blijven van waar de anderen mee bezig zijn zodat zij tijdig meekoppelkansen kunnen signaleren en samen benutten.

Financiering

In het voorkeursscenario blijft de provincie betrokken als één van de 13 partners, waarbij zij op overkoepelend niveau een coördinerende en samenbrengende rol vervult. Zij kan dat doen zonder de inhoud top-down te sturen of de plannen steeds te co-financieren (alleen wanneer ze in een project betrokken is als partner, net als het geval is bij de andere partners). Dit betekent echter wel dat de huidige structuur met PT en BBO in hoofdlijnen behouden blijft. Wanneer er geen centrale sponsor meer is voor het programma zullen de kosten hiervan gezamenlijk gedragen moeten worden. Dit betekent dat op overkoepelend niveau moet worden gewerkt met een gezamenlijk bijeengebracht integraal budget en een niet onnodig grote personele bezetting. Wat voor kosten onder dit gezamenlijk budget zouden kunnen vallen staat benoemd in §7.2.1.2. De doorontwikkeling van de visie bepaalt mede hoe dit overkoepelende programmaniveau eruit zal zien en wat hiervan de onvermijdelijke kosten zijn.

Op het niveau van projecten of deelonderwerpen kan de financieringsstructuur er heel anders uitzien dan op overkoepelend niveau. Meerdere bestuurders hebben in interviews ervoor gepleit dat 'een goed project zijn geld wel vindt'. Deze financiering hoeft niet altijd of alleen van de overheden te komen. Een grotere rol en inbreng voor ondernemers wordt ook meermalen genoemd. Daarnaast kan men denken aan investeerders en subsidies voor sommige projecten. Echter, er zijn risico's wanneer men alleen op projectniveau gaat financieren. Ten eerste is het niet 100% zeker dat een goed project zijn financiering zal vinden, contingentie speelt hierin een belangrijke rol. Ten tweede moeten inzichten uit het verleden niet uit het oog verloren raken. Het laatste decennium is er steeds

meer aandacht gekomen voor de omslag van projectfinanciering naar programmafinanciering. De redenen hiervoor waren dat programmafinanciering beter in staat is om samenhang tussen initiatieven en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren en om meer ruimte te bieden aan bottom-up initiatieven.

Concluderend

De realiteit is dat het programma Ruimte voor de Vecht zoals het tot nu toe bestaan heeft tot een einde zal komen. Een tweede realiteit is dat er volop enthousiasme en wilskracht is om ook in de toekomst blijvend gezamenlijk invulling te geven aan de visie van een aangenaam beleefbare halfnatuurlijke laaglandrivier met uitstraling naar het hele Vechtdal. Er zal een nieuwe mode d'emploi gevonden moeten worden om invulling te geven aan deze visie. De kans op welslagen hiervan is veruit het grootst wanneer de provincie een rol blijft vervullen in het programma, vanwege de geografische en inhoudelijke samenhang en de contactfunctie die zij vervult. Om een werkelijke nieuwe start te maken moet hiervoor ook een nieuwe samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld, waarin expliciet wordt gesteld dat de provincie weliswaar 'coördinerend partner' is, maar als 'primus inter pares', als één van de 13 gelijkwaardige partners, die samen verantwoordelijkheid voor het geheel willen nemen. Een impulsprogramma is per definitie tijdelijk. Maar de impuls is gelukkig nog niet uitgewerkt. Het einde wordt een nieuw begin.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Gespreksronde 1

08-11-2016: Projectmanager WDOD Ad Koppejan

08-11-2016: Campingeigenaar Vecht&Zo Dick Meussen

22-11-2016: VNO-NCW vertegenwoordiger Koop Jager

22-11-2016: Programmaleider RvdV Provincie Overijssel Gabor Oolthuis

01-12-2016: Coördinator Vechtdal Coalitie (agrarisch natuurbeheer) Anet Bovendeert

01-12-2016: Ambtenaar gemeente Ommen/Hardenberg Alwin te Rietstap

12-01-2017: Voorzitter Groen Platform Vecht Hein Kuijper

Gespreksronde 2

07-03-2017: Beleidsadviseur LTO-Noord Hille Kraak

07-03-2017: Programmamanagers Marketing Oost Adri Ooms en Tamara Toering

14-03-2017: Directeur evenementenbureau Vecht Aline Hofstee

14-03-2017: Vechtdalambassadeur via Vechtdalhoeve en koesafari Simone Koggel

18-04-2017: Initiatiefnemer Zwolse stadslanderijen Jos van Leussen

Gespreksronde 3

18-04-2017: Gedeputeerde van Provincie Overijssel Bert Boerman

18-05-2017: Wethouder van Gemeente Hardenberg Jannes Janssen

18-05-2017: Wethouder van Gemeente Zwolle Ed Anker, samen met beleidsadviseur Rienko Baarslag

23-05-2017: Dagelijks Bestuurslid van Waterschap Drents Overijsselse Delta Hans de Jong

15-06-2017: Wethouder van Gemeente Dalfsen Jan Uitslag, samen met beleidsadviseur Wietze van der Ploeg

15-06-2017: Dagelijks Bestuurslid van Waterschap Vechtstromen Wim Stegeman, samen met projectleider Pieter Jelle Damsté en subsidieadviseur/afstudeerder governance Alexander Meijerink

16-06-2017: Directeur Natuur en Milieu Overijssel Matthijs Nijboer

26-09-2017: Wethouder van Gemeente Ommen Ilona Lagas, samen met beleidsadviseur Nienke Lambers