



# Tussentijdse evaluatie Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen

Lerend evalueren  
Provincie Noord-Holland

9 juli 2021 - AS2-Internal



## Contactpersoon

**PATRICK KALDERS**  
Senior adviseur

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 220  
3800 AE Amersfoort  
Nederland

---

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	11
1.2 Doel evaluatie	11
1.3 Onderzoeksvragen	11
1.4 Verantwoording evaluatieonderzoek	12
1.4.1 Evaluatiekader	12
1.4.2 Methodiek	12
1.5 Leeswijzer	12
<b>2 Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen</b>	<b>13</b>
2.1 Totstandkoming van het Gebiedsakkoord	13
2.1.1 Het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen	14
2.1.2 Inrichting	14
2.1.3 Het uitvoeringsprogramma	14
2.2 Voortgangsrapportages en evaluaties	15
<b>3 Governance</b>	<b>16</b>
3.1 Inrichting en samenwerking	16
3.2 Sturing	17
3.3 Draagvlak	18
<b>4 Proces</b>	<b>20</b>
4.1 Uitvoeringskracht	20
4.2 Samenwerking	20
4.3 Communicatie	21
<b>5 Inhoud en resultaat</b>	<b>22</b>
5.1 Effectiviteit	22
5.2 Tevredenheid	22
5.3 Actualisatie	23

<b>6</b>	<b>Waardering en diagnose</b>	<b>24</b>
6.1	Waardering	24
6.2	Diagnose	24
6.2.1	Dilemma's bij overheden	24
6.2.2	Dilemma's bij belangengroepen	25
6.2.3	Van problemen naar verbeterpunten	25
<b>7</b>	<b>Verbeterpunten</b>	<b>26</b>
7.1	Top 3 aanbevelingen	27
7.2	Programmamanagement	28
7.3	Omgevingsmanagement en communicatie	29
7.4	Governance en MGA	30
7.5	Prioritering en financiën	31
	<b>Bijlage A Uitwerking evaluatiekader</b>	<b>34</b>
	<b>Bijlage B Resultaten root cause analyse</b>	<b>36</b>
	<b>Colofon</b>	<b>38</b>

## Managementsamenvatting

De Oostelijke Vechtplassen vormen een prachtig en afwisselend gebied dat rijk is aan natuur en cultuur en volop recreatiemogelijkheden biedt. Het gebied is niet alleen uniek vanwege zijn inhoudelijke kwaliteiten, maar ook vanwege de bijzondere samenwerking die sinds enkele jaren bestaat. Na drie jaar is het beeld dat alle partners van het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen nog steeds in hoge mate tevreden zijn met de samenwerking. Het Gebiedsakkoord is goed uit de startblokken gekomen, maar staat voor enkele uitdagingen nu een aantal grote projecten in een spannende fase is beland en er belangrijke beslissingen moeten worden genomen.

Om de samenwerking succesvol te vervolgen, is het nodig te blijven werken aan het onderlinge vertrouwen. Gezien het belang van het akkoord voor de ontwikkeling van het gebied en de omvang van het programma, adviseren wij een professioneel programmabureau in te richten. Dit programmabureau staat aan de lat voor een zorgvuldige uitvoering van het programma. Wij stellen voor om de volgende functies aan het programmabureau toe te voegen: een ervaren (assistent) programmamanager voor de programma-, project- en risicobeheersing, een ervaren omgevingsmanager die de belangen vanuit de omgeving bewaakt en de omgeving goed bij het programma aanhaakt, en een ervaren financieel adviseur voor het financiële overzicht. Versterk verder het lerend vermogen van het programma door een structureel verbeterplan op te stellen – met als basis de aanbevelingen uit deze evaluatie – waardoor het Gebiedsakkoord zich voortdurend kan verbeteren en zich succesvol kan blijven ontwikkelen.

Dit zijn de belangrijkste aanbevelingen om de samenwerking binnen het Gebiedsakkoord op korte termijn te verbeteren.

### Aanleiding, doel en onderzoeksvraag

In 2017 hebben 21 betrokken partijen het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen (OVP) ondertekend om het gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Het Gebiedsakkoord is tot stand gekomen vanuit de constatering dat het gebied verschillende opgaven kent die het beste in samenwerking kunnen worden aangepakt en opgelost. Deze opgaven liggen op het terrein van natuur, waterkwaliteit en economie. In het Gebiedsakkoord is opgenomen dat in 2020 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd.

Het doel van de tussentijdse evaluatie is om te bepalen of de partners van het Gebiedsakkoord, drie jaar na de start van het programma, op de goede weg zijn. De evaluatie is een zogenaemde 'lerende evaluatie', waarbij de nadruk ligt op de toekomst van het lopende programma. Het gaat daarbij om het proces en niet zozeer om de inhoud van het Gebiedsakkoord.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt: *Hoe staat het programma er procesmatig voor, zijn er aanpassingen nodig en zo ja, welke?*

### Methodiek en verantwoording

In de evaluatie heeft eerst een documentanalyse plaatsgevonden, waarna een brede gespreksronde is gehouden met:

- Alle leden van de Stuurgroep en de Regiegroep (in totaal twintig interviews).
- Projectleiders: er zijn vijf groepsinterviews gehouden met projectleiders van het Gebiedsakkoord.
- Stakeholders: er zijn twee groeps gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren onder de stakeholders.
- Direct betrokkenen: er zijn vier interviews gehouden met sleutelfiguren die betrokken waren bij de totstandkoming en uitvoering van het Gebiedsakkoord, maar nu niet meer betrokken zijn.

Aanvullend op deze gespreksronde heeft op 8 maart 2021 een digitale bijeenkomst met bewoners plaatsgevonden.

Op basis van alle informatie zijn verbeterrichtingen gedefinieerd, die tijdens een expertsessie toegelicht en bediscussieerd zijn met de Regiegroep. De uitkomsten van deze expertsessie zijn tijdens een daaropvolgende bijeenkomst voorgelegd aan de Stuurgroep voor reflectie. Omdat draagvlak voor de evaluatie van groot belang is, is gedurende de evaluatie meermaals afgestemd met zowel de Stuurgroep als de Regiegroep.

## Conclusies

In de evaluatie is het Gebiedsakkoord geanalyseerd op basis van drie criteria: Governance, Proces, en Inhoud en resultaat. De belangrijkste conclusies zijn:

**Governance:** Er is een hoge tevredenheid over de totstandkoming van het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Het Gebiedsakkoord wordt als noodzakelijk gezien. Door het Gebiedsakkoord zijn budgetten bij elkaar gekomen en het akkoord heeft ook een netwerkfunctie. Bij de Stuur- en Regiegroep is veel tevredenheid over de inrichting van het Gebiedsakkoord. Wel geven meerdere projectleiders aan de inrichting ingewikkeld te vinden. Er wordt gesproken van een pettenprobleem en de wisselende inrichting van projecten zorgt voor onduidelijkheid. Wat betreft de sturing is tussen de projecten een beperkte mate van inhoudelijke samenwerking en synergie. Behandelde onderwerpen en discussies in de Stuur- en Regiegroep zijn soms erg detaillistisch en specialistisch, waardoor men niet toekomt aan de eigen taak. Niet voor iedereen is duidelijk wat op welk niveau binnen het programma moet worden besproken en besloten. Daarbij komt dat de stukkenstroom van de vergaderingen van de Stuur- en Regiegroep erg omvangrijk is. Over het draagvlak is de conclusie dat er veel bestuurlijk en ambtelijk draagvlak is voor het Gebiedsakkoord op generiek niveau, maar er verschil is tussen het draagvlak voor het Gebiedsakkoord als geheel en het draagvlak bij de individuele projecten. Ook kunnen het Gebiedsakkoord en de uitvoering ervan onder druk komen te staan als bij sommige partners niet duidelijk is of en in hoeverre er draagvlak is bij de achterban van andere partners. Tenslotte is er discussie of de afspraak om besluiten te nemen op basis van unanimiteit bij alle onderwerpen moet gelden, met name bij projecten die gevoelig liggen.

**Proces:** Er is voortgang binnen de projecten, maar sommige projecten lopen vertraging op, zoals enkele gevoelige projecten. Ook zijn veel zorgen geuit over de vraag of het budget toereikend is voor de uitvoer van alle projecten. Daarnaast is voor veel partners de beschikbare capaciteit een knelpunt. Verder is bij de partijen in het Gebiedsakkoord veel tevredenheid over de wijze van samenwerking. Bij de totstandkoming van het Gebiedsakkoord is flink geïnvesteerd in de samenwerking en daar plukt men nu de vruchten van. Echter, personele wisselingen vormen een uitdaging voor de samenwerking. Bijvoorbeeld de wisselingen in de Regiegroep en bij de projectleiders. Alhoewel er enige tevredenheid is over de communicatie, worden hierin vooral tekortkomingen gesignaleerd.

**Inhoud en resultaat:** De resultaten van het Gebiedsakkoord worden als onvoldoende gezien. Het Gebiedsakkoord is goed uit de startblokken gekomen, maar stevent af op enkele grote uitdagingen. De pijlers in het programma zijn onevenwichtig verdeeld en de realisatie van de doelstelling voor de transformatie van recreatiesector loopt achterop. Overigens wordt de verdeling van projecten over de pijlers door een aantal betrokkenen wel als evenwichtig bevonden. Vrijwel alle partijen zijn ontevreden over de voortgang in het Gebiedsakkoord als geheel. Bij sommige projecten vinden partijen dat hun belangen onvoldoende worden meegenomen. Dat geldt met name voor een deel van de bewoners en grondeigenaren en voor de watersportorganisaties. De doelen van het Gebiedsakkoord staan nog steeds stevig overeind, maar het programma zal de komende jaren moeten inspelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe initiatieven.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit de evaluatie naar voren komen, zijn gericht op alle partners van het Gebiedsakkoord. Onze top 3 aanbevelingen is:

### Aanbeveling 1: Blijf werken aan vertrouwen.

Er zijn veel partijen met diverse belangen in het Gebiedsakkoord. Dat maakt het uniek en krachtig, maar is tegelijkertijd ook een risico. Verschillende partijen binnen het akkoord hebben te maken met dilemma's. Aanbeveling is om met de MGA-benadering als basis te blijven werken aan wederzijds begrip en vertrouwen vanuit de gedachte om elkaar iets te gunnen. Hierbij is gebruik te maken van het gedachtengoed van Lencioni, die concreet beschrijft hoe vertrouwen in een team kan worden opgebouwd. Fysieke en informele bijeenkomsten zijn hierbij een belangrijke pijler. De Oostelijke Vechtplassen bieden bij uitstek de mogelijkheid om elkaar geregeld op mooie, relevante en inspirerende locaties te treffen.

### Aanbeveling 2: Richt een professioneel en kwalitatief hoogwaardig programmabureau in.

Bij aanvang van het programma is ervoor gekozen om geen programmabureau in te richten. Veel beslissingen en verantwoordelijkheden over de uitvoer van projecten zijn belegd bij de Regiegroep. Hierdoor wordt het programma onvoldoende aangestuurd en komt te veel bij de Regiegroep terecht. Gevolg is onder meer dat er te weinig inzicht is in wanneer het programma een succes is, er onvoldoende samenhang is tussen de projecten en er een beperkt inzicht is in de stand van zaken van de projecten. Een ander gevolg is dat de partners vanuit het programmabureau niet worden ontzorgd en ontlast en daardoor extra capaciteit moeten inzetten.

Er is behoefte aan een professioneel programmabureau. Dit programmabureau staat aan de lat voor een zorgvuldige uitvoering van het programma. In het programmabureau moeten alle diensten samenkomen die nodig zijn om het programma te besturen en de informatie voor de besturing te ontsluiten. Aan het programmabureau moeten de volgende functies worden toegevoegd: een ervaren (assistent) programmamanager (voor de programma-, project- en risicobeheersing), een ervaren omgevingsmanager (die de belangen vanuit de omgeving bewaakt en de omgeving goed bij het programma aanhaakt) en een ervaren financieel adviseur (voor het financiële overzicht).

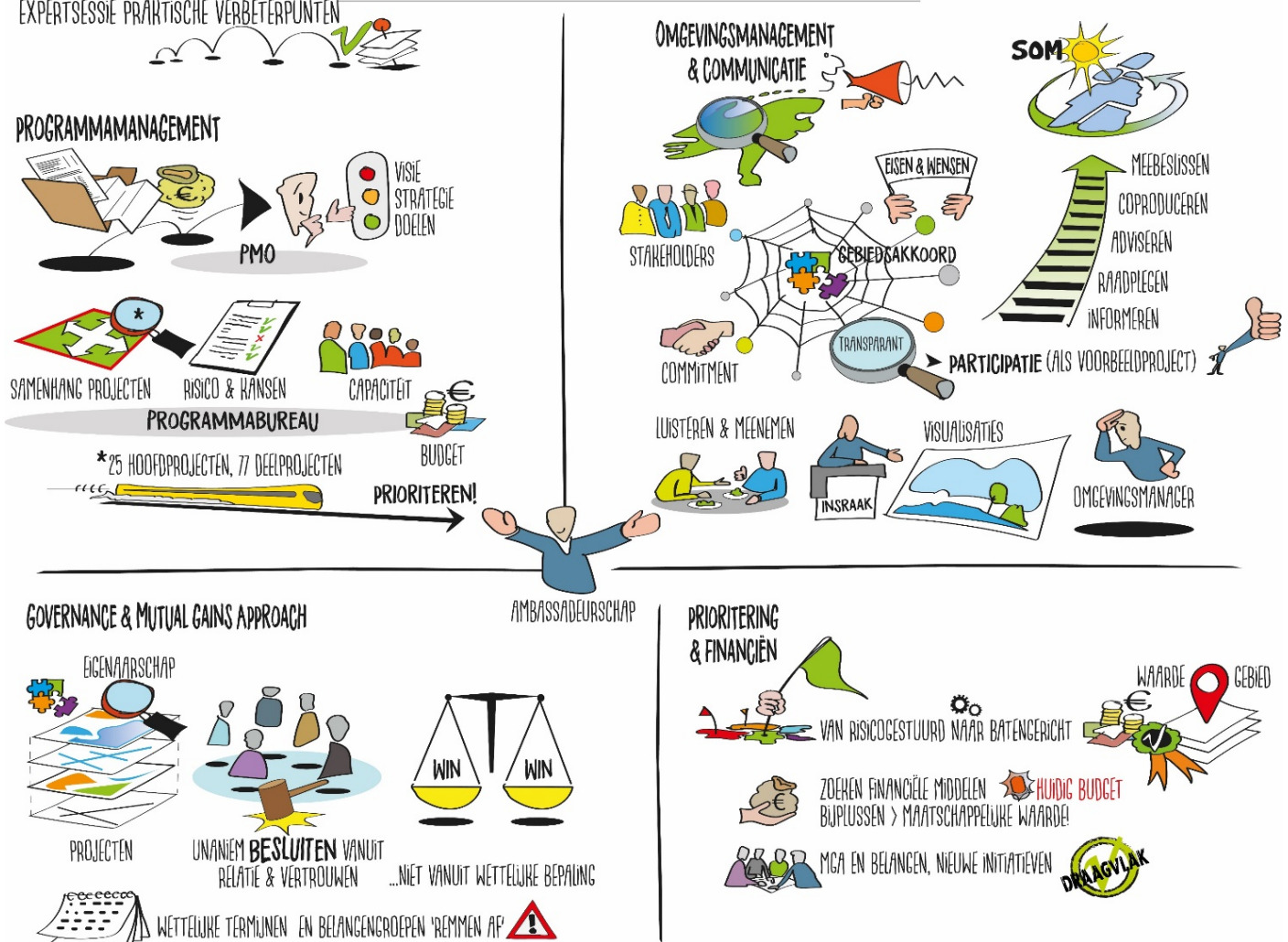
**Aanbeveling 3: Versterk het lerend vermogen van het programma door een structureel verbeterplan op te stellen waarmee het Gebiedsakkkoord zich kan blijven verbeteren en ontwikkelen.**

Een professionele werkwijze met kwaliteitsmanagement (zoals toepassing van de PDCA-cyclus: Plan-Do-Check-Act) ontbreekt in het programmabureau. De partijen in het akkoord zijn optimistisch, hebben een scherp oog voor mogelijke verbeteringen van het programma en kijken naar de toekomst. Bouw voort op deze attitude en vertaal de inzichten en verbeterpunten uit deze evaluatie naar een concreet verbeterplan waarin verschillende stappen en acties voor de komende jaren zijn uitgezet. Beleg de verantwoordelijkheden bij actiehouders en reflecteer op de voortgang in voortgangsrapportages of in aparte bijeenkomsten. Maak het programmabureau verantwoordelijk voor een structureel verbeterplan, zodat een zelflerend programma ontstaat dat continu blijft leren en zich ontwikkelen.

De aanvullende aanbevelingen zijn geordend naar vier centrale verbeterrichtingen: programmamangement, omgevingsmanagement, governance en MGA, en prioriterig en financiën (zie figuur 1).

**TUSSENTIJDSE EVALUATIE GEBIEDSAKKOORD OOSTELIJKE VECHTPLASSEN**

EXPERTSSESSIE PRAKTISCHE VERBETERPUNTEN



Figuur 1: Beeldende weergave van de aanbevelingen (tekening opgesteld tijdens de expertsessie met de Regiegroep)

### Programmamanagement

In het Gebiedsakkoord is al een bepaalde mate van invulling gegeven aan programmamanagement. Er is een kernteam ingericht met een programmamanager, financieel controller, communicatiemedewerker en secretariaat. Ook zijn enkele plannen en instrumenten ontwikkeld, zoals het Beheersplan (2018) en wordt een dashboard ingezet bij de voortgangsrapportages. Desondanks is verbetering mogelijk.

#### **Aanbeveling 4: Creëer meer en betere samenhang tussen de projecten in het Gebiedsakkoord.**

De samenhang tussen de projecten in het Gebiedsakkoord moet worden verbeterd. Dit kan door te werken met een geïntegreerd kansen- en risico-overzicht en/of met een thema- en belangenschema. Op basis hiervan kunnen beheersmaatregelen worden getroffen die de belangen van het Gebiedsakkoord en van de betrokken partijen optimaal borgen. Geef bij deze analyse ook aandacht aan de balans tussen de drie pijlers in het programma.

#### **Aanbeveling 5: Gebruik meer monitoring met dashboards.**

Het Gebiedsakkoord is omvangrijk. Met name bij de Regiegroep, maar ook bij Stuurgroep, projectleiders en externe partijen is behoefte aan een overzicht van de voortgang van projecten. Er is behoefte aan real-time en visueel inzicht gedurende het jaar en daarbij kunnen dashboards een oplossing vormen. Dergelijke digitale tools maken expliciet en visueel duidelijk wat de voortgang is op het gebied van planning, budgetten, productie et cetera. Daardoor is direct helder waar eventueel (bij)sturing nodig is.

#### **Aanbeveling 6: Zorg voor voldoende capaciteit en kwaliteiten in het programmabureau.**

Het Gebiedsakkoord kampt met een tekort aan capaciteit en middelen. Een mogelijke methodiek om inzicht te krijgen in de benodigde capaciteit op verschillende aspecten/ kwaliteiten is de Capacity Building Method. Een eerste stap is inzicht te krijgen in de beschikbare capaciteit. Hoe die strategisch verdeeld kan worden met waar de prioriteiten liggen: in het programmabureau en/of tussen de verschillende projecten. Houd daarbij in gedachten dat het niet noodzakelijk is dat voor ieder onderdeel een aparte persoon verantwoordelijk is en maak gebruik van de dwarsverbanden in het programma.

Wij adviseren om een model te hanteren waarmee kan worden getoetst of de rollen en verantwoordelijkheden binnen het programma goed zijn belegd. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door een RA(S)CI-matrix op te stellen. Hierin wordt per deelproces aangegeven welke personen Responsible, Accountable, Supportive, Consulted dan wel Informed zijn. Daarmee wordt bijvoorbeeld duidelijk of de programmamanager voldoende capaciteit heeft om alle taken uit te voeren, zoals secretaris van de Stuurgroep, voorzitter van de Regiegroep, uitvoering geven aan de besluiten van de stuurgroep en de regiegroep, en de benodigde programma-, project- en risicobeheersing.

### Omgevingsmanagement

#### **Aanbeveling 7: Zet een Strategisch Omgevingsmanager in.**

Het aanstellen van een omgevingsmanager kan op korte termijn een aantal knelpunten oplossen. De omgevingsmanager kan een vernieuwde stakeholdersanalyse uitvoeren, waarbij een stapje terug wordt gedaan en de doelen, projecten en belangen van verschillende partijen in kaart worden gebracht. Ook moet een participatie- en communicatieplan worden opgesteld, dat handvatten biedt voor de projectleiders om eenduidige communicatie te voeren. Daarnaast moeten de wensen en eisen van stakeholders scherp worden gespecificeerd.

#### **Aanbeveling 8: Gebruik meer instrumenten en tools voor Omgevingsmanagement.**

Om omgevingsmanagement vorm te geven kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten en tools. Denk hierbij aan het opstellen van een Transparant Omgevingsparticipatie Platform (TOP). Dit is een digitaal platform waarmee continu informatie opgehaald wordt om vervolgens te delen met een grote groep stakeholders. Pas daarnaast een systematiek toe voor het inventariseren en monitoren van de wensen en eisen van stakeholders bij een project. Maak gebruik van beelden en visualisaties om stakeholders inzicht te geven in het proces en eindresultaat.

#### **Aanbeveling 9: Werk aan een positief imago en presenteer het Gebiedsakkoord als voorbeeldproject.**

Het imago van het Gebiedsakkoord moet worden verbeterd. Met name lokale media pikken issues en negatieve punten makkelijk op. Besteed daarom aandacht aan het delen van successen en organiseer hiervoor media-aandacht. Benadruk hierbij hoe uniek deze samenwerking is en positioneer het Gebiedsakkoord in zijn geheel als voorbeeld van brede samenwerking.

#### **Aanbeveling 10: Stel een of enkele ambassadeurs van het Gebiedsakkoord aan.**

Het Gebiedsakkoord is voor veel betrokkenen in de omgeving nog een abstract begrip. Met een of enkele ambassadeurs gaat het Gebiedsakkoord meer leven en krijgt het – letterlijk – een gezicht.



### Governance en MGA

#### **Aanbeveling 11: Voer met elkaar het gesprek over unanimiteit in besluitvorming en de mogelijkheden van 'besluiten met overweldigende steun'.**

Besluiten in het Gebiedsakkoord worden genomen op basis van unanimiteit. Dit is vastgelegd in de afspraken van het akkoord. Alleen in speciale gevallen kan daarvan worden afgeweken. Er zijn echter onderwerpen waarbij met name de publieke partijen zijn gebonden aan wettelijke kaders en richtlijnen. Wanneer dit niet strookt met het belang van de andere partijen kan een patstelling ontstaan. Wij merken op dat de unanimiteitseis niet in overeenstemming is met de MGA-benadering. Daarin wordt een voorkeur uitgesproken voor besluiten met overweldigende steun of overeenstemming.

Om dit op te lossen is in de interviews de mogelijkheid genoemd om in bepaalde gevallen uitzonderingen te maken op de unanimiteitseis. Om een passende oplossing te vinden moet hierover de komende periode het gesprek worden gevoerd. Wij bevelen aan om hierbij de ervaringen te gebruiken die momenteel worden opgedaan met artikel 13 door de derde neutrale partij om een advies te vragen over de toepassing van de unanimiteitsregel in het Gebiedsakkoord.

#### **Aanbeveling 12: Creëer meer helderheid in de mandaten van de vertegenwoordigers in de Regie- en Stuurgroep.**

Als er onvoldoende draagvlak is bij een achterban, kan er onduidelijkheid ontstaan over het mandaat van de betreffende vertegenwoordiger. Wij bevelen aan dat de partners naar elkaar toe transparant zijn over wat er speelt in de eigen achterban en tijdig aangeven als er gevoeligheden zijn. De programmamanager kan hier alert op zijn en eventuele signalen met betrekking tot achterban en mandaat meenemen bij het voorbereiden van de besluitvorming in de Regie- en Stuurgroep.

#### **Aanbeveling 13: Verlicht de druk voor Regiegroepleden en focus op het sturen op hoofdlijnen.**

Wees realistisch over de beschikbare tijd van de Regiegroepleden. Zorg ervoor dat het aantal onderwerpen en de stukkenstrook voor vergaderingen beperkt blijven en focus op het sturen op doelen en ambities. Bespreek in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om elkaar verder te ontzien en door naast de overkoepelende thema's alleen aan te sluiten bij agendapunten over een project of gebied waar de leden direct bij betrokken zijn.

#### **Aanbeveling 14: Versterk de toepassing van de MGA-benadering.**

De MGA-benadering wordt door alle partijen gezien als een sterke basis voor de samenwerking. Bij de totstandkoming en start van het programma heeft deze methodiek goed gewerkt om de partijen bijeen te brengen. Nu is het zaak om de methodiek te vertalen naar een werkwijze die in de huidige uitvoeringsfase voldoende handvatten biedt. Stappen die hierin worden aanbevolen zijn het organiseren van een jaarlijkse bijeenkomst op basis van de MGA-benadering, het instellen van een verplichte cursus voor projectleiders en nieuwe medewerkers, en het maken van een handreiking of spelregels voor alle betrokkenen inclusief stakeholders.

### Prioritering en financiën

In de interviewronde en tijdens de digitale inloopavond zijn meerdere verbeterpunten genoemd die te maken hebben met het prioriteren tussen de projecten. Ook zijn meerdere punten genoemd die betrekking hebben op de financiën van het programma. Zo wordt geconstateerd dat bij diverse projecten wel onderzoekskosten maar geen uitvoeringskosten zijn gereserveerd. Uitvoeringscapaciteit is hierbij ook een aandachtspunt.

#### **Aanbeveling 15: Werk aan het (her)waarderen van lopende initiatieven.**

Het is aannemelijk dat in de uitvoering knelpunten ontstaan, omdat capaciteit en budget tekortschieten. Aanbevolen wordt om een stapje terug te doen en voor ieder project te onderbouwen welke waarde wordt gecreëerd. Maak een realistische prognose van de kosten en – waar mogelijk – de baten. Op basis van een compleet financieel overzicht moeten de partijen het gesprek voeren over herprioriteren, keuzes maken en/of bijplussen. Onderzoek of er projecten zijn waar (externe) partijen direct belang bij hebben en mogelijk financieel of procesmatig aan bij kunnen dragen.

#### **Aanbeveling 16: Integreer nieuwe, veelbelovende initiatieven in het Gebiedsakkoord.**

Door trends en ontwikkelingen zullen projecten de komende jaren wijzigen en zullen nieuwe vragen binnenkomen. Aanbevolen wordt om tijdig het gesprek te voeren over hoe hier mee om te gaan. Bespreek, met name met de financierende partijen, de visie op capaciteit en geld voor de lange termijn. Denk hierbij niet alleen risicogestuurd, maar ook batengericht. Is het mogelijk om aan aanvullende eisen of wensen mee te laten wegen, als deze worden bekostigd door de partij die de baten heeft?

**Aanbeveling 17: Pak financiële problemen aan en maak financiële relaties inzichtelijk.**

Aanbeveling is om op korte termijn het gesprek te voeren over de verschillende financiële knelpunten zoals tekorten in het vastgestelde budget met betrekking tot btw-afdracht en procesgelden en afspraken te maken over de aanpak hiervan. Een financieel overzicht waarbij de relaties met andere geldstromen helder zijn, kan helpen om inzicht te bieden in knelpunten en kansen voor besparing.

**Reflectie van evaluatoren**

De partners van het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen hebben een scherp inzicht in hoe het gaat en wat er beter kan. Veel van de inzichten en aanbevelingen die in de tussentijdse evaluatie naar voren zijn gekomen, zijn in meer of mindere mate bekend bij de partners. In verschillende rapporten en interne evaluaties zijn deze punten al met elkaar gedeeld. Het is nu vooral zaak de aanbevelingen proactief te bespreken, hierover besluiten te nemen en deze voortvarend op te pakken.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De Oostelijke Vechtplassen vormen een prachtig en afwisselend gebied dat rijk is aan natuur en cultuur, en volop recreatiemogelijkheden biedt. Het gebied is niet alleen uniek vanwege zijn inhoudelijke kwaliteiten, maar ook vanwege de bijzondere samenwerking die sinds enkele jaren bestaat tussen (semi)overheden, bewoners- en natuurorganisaties, belangengroepen en ondernemers. In 2017 hebben 21 betrokken partijen het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen (OVP) ondertekend om het gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Het Gebiedsakkoord is tot stand gekomen vanuit de constatering dat het gebied verschillende opgaven kent die het beste in samenwerking kunnen worden aangepakt en opgelost. Deze opgaven liggen op het terrein van natuur, waterkwaliteit en economie. In het Gebiedsakkoord is opgenomen dat in 2020 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd.

## 1.2 Doel evaluatie

Het doel van de tussentijdse evaluatie is om te bepalen of de partners van het Gebiedsakkoord, drie jaar na de start van het programma, op de goede weg zijn. De evaluatie is een zogenaamde 'lerende evaluatie', waarbij de nadruk ligt op de toekomst van het lopende programma. Het gaat daarbij om het proces en niet zozeer om de inhoud van het Gebiedsakkoord. In de evaluatie wordt op een aantal thema's teruggekeken om te leren waar kan worden bijgestuurd voor een optimaal vervolg. De evaluatie is daarmee niet een noodzaak, een afvinklijstje of een moment om elkaar de maat te nemen, maar een kans. Een kans om het gesprek met elkaar te verdiepen en het gezamenlijk belang op te zoeken.

De evaluatie moet leiden tot praktische en uitvoerbare aanbevelingen. De bestuurders – doelgroep van deze evaluatie – moeten op basis van de evaluatie met elkaar in gesprek kunnen over de verdere uitvoering van het akkoord. De evaluatie moet ook de onderlinge relaties en het vertrouwen tussen de partijen verstevigen, zodat alle bestuurders en betrokkenen enthousiast achter het akkoord blijven staan en er alles aan doen om samen de eindstreep te halen.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Binnen de evaluatie wordt aandacht gegeven aan de samenwerking tussen de partijen en de verschillende belangen die spelen. De focus ligt op 'hoe en samen' en 'hoe iets anders kan'. De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

*Hoe staat het programma er procesmatig voor, zijn er aanpassingen nodig en zo ja, welke?*

Het uitgangspunt daarbij is dat de evaluatie zich richt op het voortzetten van de huidige samenwerking en op de sturing in het behouden van een goede balans in het programma.

In de evaluatie wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen, waarbij zowel de stand van zaken wordt nagegaan als verbeteringen worden aangegeven:

1. Sturing en Governance;
2. Draagvlak (bestuurlijk);
3. Samenwerking/ Verbinding en gezamenlijkheid;
4. Communicatie en imago;
5. Behaalde resultaten versus ambities/ voortgang en planning;
6. Inhoud programma/ actualisatie programma.

De evaluatie richt zich niet op de voortgang binnen de projecten. Dat is onderwerp van de voortgangsrapportages die binnen het programma jaarlijks worden opgesteld.

## 1.4 Verantwoording evaluatieonderzoek

### 1.4.1 Evaluatiekader

De evaluatie richt zich op drie hoofdcriteria: Governance, Proces, en Inhoud en resultaat (zie figuur 2).



Figuur 2: Evaluatiekader

Hierbij interpreteren wij 'Governance' als de meer structurele inrichting van het Gebiedsakkoord inclusief de verticale aansturing, 'Proces' als de meer horizontale procesmatige werkwijze en 'Inhoud en resultaat' als de daadwerkelijke inhoudelijke opbrengst. In bijlage A is een nadere uitwerking van het evaluatiekader opgenomen.

### 1.4.2 Methodiek

De evaluatie is gestart met een documentanalyse naar het programma: hoe het proces is verlopen en waar het programma nu staat. Op basis van die informatie is het evaluatiekader (zoals gepresenteerd in figuur 2) vastgesteld.

Vervolgens is er een brede gespreksronde gehouden met:

- Alle leden van de Stuurgroep en de Regiegroep (in totaal twintig interviews).
- Projectleiders: er zijn vijf groepsinterviews gehouden met projectleiders van het Gebiedsakkoord.
- Stakeholders: er zijn twee groeps gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren onder de stakeholders.
- Direct betrokkenen: er zijn vier interviews gehouden met sleutelfiguren die betrokken waren bij de totstandkoming en uitvoering van het Gebiedsakkoord, maar nu niet meer betrokken zijn.

Tijdens deze gesprekken is voornamelijk ingegaan op de thema's van het evaluatiekader. Hoe staat het programma er op deze thema's voor en is er eventueel aanpassing nodig? Ook is er een doorkijk gemaakt naar mogelijke verbeterpunten.

Aanvullend op deze gespreksronde heeft er op 8 maart 2021 een digitale bijeenkomst met bewoners plaatsgevonden. Bij deze bijeenkomst waren bijna zeventig deelnemers aanwezig: bewoners, vertegenwoordigers van belangenverenigingen en overheden, gebruikers en ondernemers. Tijdens deze bijeenkomst is een aantal stellingen voorgelegd om uiteindelijk het gesprek aan te gaan over hoe men tegen het Gebiedsakkoord aankijkt en wat er mogelijk beter kan.

Op basis van alle informatie is er door Arcadis een root cause analyse uitgevoerd en is een aantal verbeterrichtingen gedefinieerd. Tijdens een expertsessie zijn deze verbeterpunten toegelicht en bediscussieerd met de Regiegroep. De uitkomsten van deze expertsessie zijn tijdens een daaropvolgende bijeenkomst voorgelegd aan de Stuurgroep voor reflectie. Aan de hand van deze resultaten zijn de definitieve aanbevelingen opgesteld.

Draagvlak voor de evaluatie is van groot belang, daarom is er gedurende de evaluatie meermaals afstemming geweest met zowel de Stuurgroep als de Regiegroep.

## 1.5 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport worden de resultaten van deze evaluatie gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het Gebiedsakkoord en de huidige stand van zaken. Vervolgens worden de resultaten per hoofdcriteria van het evaluatiekader in een apart hoofdstuk uitgewerkt. Als eerste de Governance in hoofdstuk 3, dan het Proces in hoofdstuk 4 en Inhoud en resultaat in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 worden de resultaten gewaardeerd en gediagnostiseerd om uiteindelijk te komen tot grondoorzaken voor verbeterpunten. In hoofdstuk 7 worden vervolgens de verbeterpunten gepresenteerd.

## 2 Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen

### 2.1 Totstandkoming van het Gebiedsakkoord

Het gebied van de Oostelijke Vechtplassen staat al langere tijd onder druk. Ondernemers en bewoners maken zich grote zorgen over de achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving. Het gebied is economisch kwetsbaar geworden. Er is veel achterstallig beheer en het wordt steeds moeilijker om het beheer van recreatieve voorzieningen te financieren. Daarnaast sluit het recreatieve aanbod niet meer goed aan op de hedendaagse behoefte van de recreant. Ook de natuur staat onder druk door exoten en moerasvogels hebben het moeilijk.<sup>1</sup>

In 2014 hebben de provincies Noord-Holland en Utrecht, de gemeenten Wijdereen en Stichtse Vecht, en het Platform Recreatie en Toerisme geconstateerd dat er veel initiatieven en knelpunten spelen in het gebied van de Oostelijke Vechtplassen. De samenhang en het overzicht ontbreken echter. Iedereen is vanuit zijn eigen opgave bezig waardoor veel initiatieven vroegtijdig stranden.

Het ontbreken van regie en samenhang was aanleiding om op 11 en 12 maart 2014 een 'schetsschuit' te organiseren. Onder leiding van de heer H. Meijdam hebben 31 partijen zich tijdens een werksessie gebogen over de problematiek van het gebied met als doel te komen tot overzicht, een aanpak en oplossingsrichtingen. Geconcludeerd wordt dat gebiedsregie nodig is om gebiedsgerichte samenwerking tot stand te brengen. Alleen als partijen samen gaan werken is er meer te bereiken. Verder wordt geconstateerd dat er een integratieslag nodig is om beter zichtbaar te maken hoe economische groei en natuurontwikkeling beiden een volwaardige plek kunnen krijgen in het gebied. Er worden kansen gezien om voor beide belangen tot een win-win situatie te komen. Verder wordt het belangrijk geacht dat door goede samenwerking snel resultaten worden geboekt. "We mogen niet blijven hangen in het maken van plannen". Belangrijk is wel dat het onderlinge vertrouwen moet groeien om er uiteindelijk samen uit te komen.



In vervolg op de schetsschuit wordt een plan van aanpak opgesteld voor het vervolgproces, ook wel het planproces OVP genoemd. Doel van het planproces is om integrale oplossingen te vinden voor de realisatie van de opgaven op gebied van natuur, water, kwaliteit leefomgeving en (water)recreatie/toerisme. In juni 2014 wordt dit plan goedgekeurd door de gebiedscommissie AGV. De sectorale opgaven worden vervolgens uitgewerkt en vervolgens vertaald naar integrale plannen die zo goed mogelijk rechtdoen aan de verschillende opgaven en belangen. Die vertaling wordt gemaakt tijdens 8 bijeenkomsten onder leiding van de heer F. Evers. De eerste bijeenkomst vindt plaats op 27 november 2014 en de laatste op 29 mei 2017.

Rond september 2016 wordt voor het eerst over een Gebiedsakkoord gesproken. Op 2 september 2016, tijdens de vierde integratiesessie, worden de eerste contouren van het Gebiedsakkoord gepresenteerd en besproken. In de daaropvolgende sessies wordt het Gebiedsakkoord gezamenlijk steeds verder vormgegeven. Uiteindelijk wordt het akkoord in december 2017 door 21 partijen ondertekend. Er is dan een Gebiedsakkoord inclusief uitvoeringprogramma opgesteld. Het doel is om het Oostelijke Vechtplassengebied een kwaliteitsimpuls te geven, waarin ieders afzonderlijke belang is vertegenwoordigd.

Tijdens de totstandkoming van het Gebiedsakkoord staat de Mutual Gains Approach (MGA) centraal. MGA heeft als doel om zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken bij onderhandelingen over bepaalde besluiten om te kijken of aan elkaars belangen tegemoet kan worden gekomen bij het vormgeven van oplossingen. In plaats van energie te steken in het bij elkaar brengen van niet te verzoenen standpunten, gaat MGA uit van het investeren in begrip voor elkaars belangen. In MGA staat het begrip consensus centraal. De partijen hoeven het niet volledig met elkaar eens te zijn, maar kunnen proberen om te kijken of een andere partij iets wordt gegund. MGA-benadering staat niet voor een compromis en is al evenmin het synoniem voor unanimitieit. Het is een gezamenlijk zoeken naar oplossingen.

<sup>1</sup> Schetsschuit Oostelijke Vechtplassen 11 en 12 maart 2014.

### 2.1.1 Het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen

In het akkoord spreken de partijen af om met elkaar voor een periode van tien jaar (2017-2027) samen te werken om het gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Centraal staan daarbij drie doelstellingen die zich vertalen in verschillende opgaven:

1. Ontwikkelen vrijetijdslandschap - Het ontwikkelen en versterken van de Oostelijke Vechtplassen als 'vrijetijdslandschap' zodat bewoners en bezoekers de unieke kwaliteiten (historisch landschap, natuur, cultuur, water) van het gebied volop kunnen beleven.  
Dit doel vertaalt zich in opgaven zoals onder meer het verbeteren van de recreatieve routestructuur, het behoud en herstel van de bevaarbaarheid van de plassen voor de watersport, het herstel van de diepgang in de (Loosdrechtse) plassen door grootschalige baggerwerkzaamheden, en het verbeteren van de bereikbaarheid en ontsluiting van het gebied.
2. Versterken ecologische waarden - Het versterken van de ecologische waarden van het gebied zodat een aaneengesloten robuust netwerk van natuurgebieden ontstaat met potenties voor de ontwikkeling van topnatuur. Hiertoe wordt het natuur- en waterbeleid van de overheid versneld uitgevoerd, de financiering hiervan zeker gesteld en worden – waar nodig – aanvullende maatregelen genomen die de natuurwaarden verhogen en robuust beheer waarborgen. Deze aanvullende maatregelen zijn ook nodig als compensatie voor het mogelijk maken van recreatieve maatregelen en activiteiten.  
Dit doel vertaalt zich in opgaven zoals onder meer een versnelde afronding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), het verbinden van natuurgebieden, het bestrijden c.q. beheersen van vraat van oever- en watervegetatie en invasieve exoten, en het vergroten van de biodiversiteit.
3. Transformatie recreatiesector - Het in gang zetten van een transformatie van de recreatiesector waarbij de sector groeit naar een sterke economische sector die in staat is de diversiteit in het recreatief aanbod te vergroten. Het moet leiden tot een Vechtplassengebied met een betere beleving van natuur en cultuurlandschap, dat een onthaastingsgebied vormt voor waterrecreatie, en een bestemming is voor (inter)nationaal kortverblijf en regionaal langverblijf en regionale dagrecreatie.

In het akkoord erkennen de partijen dat dit alleen mogelijk is in samenwerking en met een integrale aanpak. Daarnaast bevat het akkoord ook afspraken over financiën en de governancestructuur.

### 2.1.2 Inrichting

Om de uitvoering van het Gebiedsakkoord goed te laten verlopen is een organisatiestructuur opgebouwd die bestaat uit een Stuurgroep, Regiegroep, secretariaat en projectleiders en projectgroepen.

- De Stuurgroep Oostelijke Vechtplassen ziet toe op de samenhang en de voortgang van de verschillende projecten en stuurt deze aan vanuit de afspraken uit het Gebiedsakkoord. Binnen de Stuurgroep zijn actieve leden en agendaleden. De Stuurgroep komt 4 keer per jaar bijeen.
- De Regiegroep Oostelijke Vechtplassen ondersteunt de stuurgroep en bereidt de vergaderingen en besluiten voor. De Regiegroep voert regie over de lopende zaken en projecten in het akkoord.
- Het Secretariaat Oostelijke Vechtplassen biedt ambtelijke ondersteuning aan de Stuur- en Regiegroep. In het secretariaat zitten de programmamanager en het programmateam, dat bestaat uit een programmasecretaris, communicatiemedewerker en controller.
- Projectleiders en projectgroepen: de partijen die in het uitvoeringsprogramma als trekker zijn aangewezen, zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van projectleider(s) die (deel)projecten oppakken.

### 2.1.3 Het uitvoeringsprogramma

In het Uitvoeringsprogramma dat voor het Gebiedsakkoord in 2017 is opgesteld, is een samenhangend pakket maatregelen gepresenteerd, inclusief kostenraming, waarmee het behalen van de benodigde kwaliteitsimpuls wordt beoogd. Regie op programmaniveau moet ervoor zorgen dat verschillende activiteiten in samenhang worden uitgevoerd.

De verschillende projecten zijn opgehangen aan de drie doelstellingen van het Gebiedsakkoord, en bevatten zowel bestaande (concrete) projecten als nieuw te verkennen projecten. Sinds 2017 zijn enkele kleine wijzigingen doorgevoerd in de lijst projecten, resulterend in onderstaand overzicht:

Ontwikkelen vrije tijdslandschap:

- 1.1 Recreatieve routes en natuur- en landschapsbeleving (waaronder de Kano-overstap Moleneind)
- 1.2 Vaarverbinding 's-Gravelandsevaart
- 1.3 Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen – Hilversums Kanaal
- 1.4 Onderzoek ontsluiting ten toegankelijkheid
- 1.5 a) Van dorpslint naar recreatieboulevard en b) Duurzame ontwikkeling Scheendijk
- 1.6 Duurzame ontwikkeling Scheendijk
- 1.7 Aanpak baggerproblematiek en Aanpak zwevend slib: helder water en ontwikkeling waterplanten
- 1.8 Herstel en duurzaam behoud legakkerlandschap Kievitsbuurten

Versterken ecologische waarden:

- 2.1 Realisatie Natuurwerk Nederland (NNN) (opgedeeld in verschillende deelgebieden)
- 2.2 Ecologische verbindingen
- 2.3 Verbeteren waterkwaliteit
- 2.4 Verkenning natuurmaatregelen moerasvogels / quickscan Nieuwe Polderplas en Verlanding
- 2.5
  1. Plan van aanpak populatiebeheer ganzen
  2. Noodmaatregelen ganzenvraat t.b.t. Grote Karekiet
  3. Bestrijding exoten: Cabomba en rivierkreeften

Transformatie recreatiesector

- 3.1 Gebiedsloods
- 3.2 Transitieteam recreatie en toerisme
- 3.3 Integreren recreatie en natuur
- 3.4 Pilot/verkenning BIZ

## 2.2 Voortgangsrapportages en evaluaties

Inmiddels wordt er ruim drie jaar gewerkt aan het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Jaarlijks wordt de voortgang van de projecten gerapporteerd in een Voortgangsrapportage. De Voortgangsrapportages voor de jaren 2018, 2019 en 2020 zijn verschenen. In de Voortgangsrapportage 2020 is opgenomen dat van de 23 hoofdprojecten het overgrote deel zich in de voorbereidings- en/of vroege planvormingsfase bevindt en 9 (deel)projecten zijn afgerond.

Ook evalueert de Regiegroep jaarlijks de onderlinge samenwerking tussen alle projecten. De aandacht is hierbij gericht op de uitvoeringskracht en financiën van het programma. Daarnaast worden ook andere evaluaties gehouden. Zo is in 2019 het functioneren van de Regiegroep geëvalueerd door een vragenlijst uit te zetten bij de agendaleden van de regiegroep, de leden van de communicatiewerkgroep en de betrokken bewonersgroepen.



In 2019 is het Gebiedsakkoord ook onderzocht in de Proeftuin Omgevingswet. De onderzoekers Friso de Zeeuw en Geline Groeneveld hebben het Gebiedsakkoord onderzocht vanuit het oogpunt van de sturingsfilosofie van de Omgevingswet. De focus is met name gelegd op de aanpak van het Gebiedsakkoord. Er zijn enkele verbeterpunten gesignaleerd, zoals het verbinden van regionale en lokale belangen, het verkrijgen van draagvlak voor projecten, meer doel/-effectgerichte projectopdrachten, het creëren van financiële schuifmogelijkheden en meer eenheid in de communicatie.

## 3 Governance

Bij de weergave van de conclusies en onderliggende bevindingen is zoveel als mogelijk aangegeven op wiens uitspraken en data de bevinding is gebaseerd. Wij maken hierbij onderscheid tussen actieve leden en agendaleden, tussen leden van de Stuurgroep, Regiegroep en projectleiders, en tussen overheden en belangengroepen.

Het criterium Governance heeft betrekking op de inrichting van de samenwerking en de sturing en de wijze waarop deze functioneren. Ook wordt ingegaan op het draagvlak.

### 3.1 Inrichting en samenwerking

**Conclusie 1. Er is een hoge tevredenheid over de totstandkoming van het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Het Gebiedsakkoord wordt als noodzakelijk gezien. Door het Gebiedsakkoord zijn budgetten bij elkaar gekomen. Het Gebiedsakkoord heeft ook een netwerkfunctie.**

Vrijwel alle partners binnen de Stuur- en Regiegroep van het Gebiedsakkoord geven uitdrukkelijk aan dat ze erg tevreden zijn met het Gebiedsakkoord. Men is vooral tevreden dat het Gebiedsakkoord er is gekomen. Het beeld is dat de ontwikkeling van het gebied zonder het Gebiedsakkoord was vastgelopen. Men is tevreden over de ambities van het Gebiedsakkoord, de energie in het programma en de uitwerking ervan. Door de toepassing van de MGA-gedachte worden de krachten van de partijen in het gebied veel beter gebundeld. Verder zijn de partijen tevreden dat ze regulier met elkaar aan tafel zitten en tot afspraken kunnen komen. Ook wordt positief gesproken over de wijze waarop iedereen gezamenlijk wordt betrokken en elkaar weet te vinden.

Ondanks deze tevredenheid onder de partners van het Gebiedsakkoord, blijkt uit de digitale inloopavond (met bijna zeventig deelnemers) dat een deel van de bewoners, belangenverenigingen en gebruikers ontevreden is met het Gebiedsakkoord. Ongeveer een derde van de deelnemers geeft aan dat het Oostelijke Vechtplassengebied niet beter af is met het Gebiedsakkoord. Daarnaast geeft ongeveer een derde aan wel tevreden zijn en heeft een derde geen mening.

**Conclusie 2. Bij de Stuurgroep en Regiegroep is veel tevredenheid over de inrichting van het Gebiedsakkoord.**

Vrijwel alle partners binnen de Stuur- en Regiegroep van het Gebiedsakkoord geven aan dat ze tevreden zijn met de inrichting van het Gebiedsakkoord. Hiermee wordt de inrichting bedoeld die bestaat uit een Stuurgroep, Regiegroep, kernteam en projecten. De toetreding van de bewonersfederatie wordt als een belangrijke toevoeging gezien. De frequentie van de Stuurgroepvergaderingen was eerst 2 keer per jaar en is opgevoerd naar 4 keer per jaar. Bij urgente issues worden nu tussentijdse vergaderingen ingelast. Daar zijn de partijen tevreden over. Enkele leden van de Stuurgroep zouden graag structureel frequenter vergaderen (bijvoorbeeld 5 keer per jaar), onder meer vanwege de omvang van de groep. Een aandachtspunt is de vertegenwoordiging van sommige partijen in de Stuurgroep, zoals de bewoners (breedte van vertegenwoordiging) en het Plassenschap (agenda technisch en gevolgen van de ontwikkeling van Recreatie Midden-Nederland).

**Conclusie 3. Meerdere projectleiders geven aan de inrichting ingewikkeld te vinden. Er wordt gesproken van een pettenprobleem en de wisselende inrichting van projecten zorgt voor onduidelijkheid.**

Meerdere projectleiders die wij hebben gesproken vinden de structuur van het programma ingewikkeld. Hierbij worden termen gebruikt als "kerstboom", "spaghetti" en "rommelig". Hierbij wordt voornamelijk bedoeld op de verschillende rollen van betrokkenen waardoor ze op verschillende plekken in de structuur terugkomen. Zo nemen leden van de Stuur- en Regiegroep ook deel aan werkateliers en werkgroepen binnen de verschillende projecten. Volgens de projectleiders wordt de verwarring versterkt doordat de ambtelijke vertegenwoordigers van bepaalde partners een andere opvatting kunnen hebben dan de vertegenwoordigers van dezelfde partners in de Regiegroep en/of de Stuurgroep. In een werkgroep wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er mogelijkheden zijn om financiën te regelen terwijl in de Stuur- of Regiegroep blijkt dat dat er niet is. Als oorzaak hiervoor wordt gewezen op mogelijk slechte interne communicatielijnen bij de betreffende partner, maar ook op de verschillende overlegorganen binnen het Gebiedsakkoord.

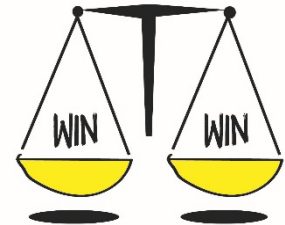


De grotere projecten hebben vaak een inrichting met meerdere onderdelen – zoals een kerngroep, projectgroep, werkgroep en/of klankbordgroep – afgestemd op het specifieke karakter van het project. Deze verschillen worden als lastig ervaren door enkele stakeholders die we hebben gesproken. Zij kunnen hiervan last ondervinden als ze bijvoorbeeld vanuit meerdere projecten worden benaderd voor deelname en de benamingen van de overleggroepen onderling verschillen. Wat in het ene project een begeleidingsgroep heet, wordt in het andere project een kerngroep of klankbordgroep genoemd. Dit werkt verwarrend.

## 3.2 Sturing

### **Conclusie 4. Tussen de projecten is een beperkte mate van inhoudelijke samenwerking en synergie.**

Meer dan de helft van de partners binnen de Stuur- en Regiegroep geeft aan dat er te weinig samenhang en synergie (kruisbestuiving) is tussen de projecten. Genoemd wordt dat na de vorming van het Gebiedsakkoord meteen is overgegaan tot uitvoering, zonder de verbanden tussen projecten eerst goed in beeld te brengen. De partners geven aan dat er daardoor in de uitvoering onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het feit dat er een groter programma is. Mogelijkheden voor samenwerking tussen projecten worden onvoldoende benut, doordat hier binnen het programma onvoldoende op gestuurd wordt. Een voorbeeld is de natuurcompensatie die voor de Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen-Hilversums Kanaal moet worden geregeld. Deze is binnen het project lastig te realiseren, maar misschien wel bij andere projecten. Een ander voorbeeld is het project Aanpak baggerproblematiek, waarbij te weinig relaties zijn gelegd met andere projecten. Dat geldt ook voor de belangen: als bepaalde belangen in het ene project niet kunnen worden meegenomen, kan dat misschien wel bij een ander project. Dit wordt gezien als een potentiële kracht van het programma die nog te weinig wordt benut. Volgens de partners zelf moet de Regiegroep hierbij een rol vervullen.



De inhoudelijke verbinding tussen de projecten wordt als een zwakke schakel in de inrichting en de werking van het Gebiedsakkoord gezien. Betrokken projectleiders verwachten een duidelijkere rol en meer regie van de Regiegroep. Het gebrek aan samenhang tussen de projecten is een risico van het programma, waar beter op gestuurd moet worden. Wat daarbij meespeelt, is dat sommige projecten voortvarender worden opgepakt dan andere, waardoor het lastiger is om samenhang aan te brengen.

Meerdere van de projectleiders die we hebben gesproken geven aan dat de projecten onder veel verschillende projectleiders zijn verdeeld en er weinig onderling contact is. Door de corona-maatregelen is het contact teruggelopen. Hierdoor hebben projectleiders weinig gevoel bij andere projecten, weet men niet goed wat er inhoudelijk speelt in andere projecten en is het lastig om over de grenzen van het eigen project heen te kijken. Daardoor komen projecten tegenover elkaar te staan. Zo kwam bij de aanpak van de baggerproblematiek een voorkeurslocatie naar voren, die in een ander project als natuurgebied was aangewezen. Een ander voorbeeld is de natuurcompensatie die nodig is voor de vaarverbinding. Binnen het programma worden veel andere natuurprojecten uitgevoerd. Bij de bepaling van het projectgebied had daar rekening mee gehouden moeten worden (omdat binnen het projectplan moet worden gecompenseerd).

### **Conclusie 5. Behandelde onderwerpen en discussies in de Stuur- en Regiegroep zijn soms erg detaillistisch en specialistisch, waardoor men niet toekomt aan de eigen taak. Niet voor iedereen is duidelijk wat op welk niveau binnen het programma moet worden besproken en besloten.**

Enkele partners uit de Stuur- en Regiegroep geven aan dat ze de discussies binnen de Stuur- en Regiegroep soms erg detaillistisch en/of specialistisch vinden. De discussies gaan soms erg diep in op de inhoud. Enkele leden van de Regiegroep geven aan dat er te vaak een inhoudelijke discussie wordt gevoerd waarbij belangen weer op tafel komen en vervolgens geen besluit wordt genomen. Dit wordt benoemd als een valkuil van de Regiegroep, omdat de Regiegroep dan niet toekomt aan haar taak van regie voeren. De vraag die daarom gesteld wordt, is of deze inhoudelijke discussies niet beter op een ander niveau, met name op het niveau van de projectgroepen, gevoerd moeten worden. Een ander voorstel is om binnen de Regiegroep te werken met expertgroepen. Zodat de voorstellen die door de projectgroep vaak technisch zijn voorbereid, door deze expertgroepen behandeld kunnen worden voor de Regiegroep.

Vanuit de projectleiders komt een signaal dat niet altijd helder is wat er moeten gebeuren op basis van verslaglegging van de bespreking in de Stuur- of Regiegroep, als partijen verschillende dingen zeggen. Ook wordt er door de projectleiders op gewezen dat de Regiegroep niet altijd toekomt aan haar taak van regie voeren. Voor sommige projectleiders is het soms onduidelijk wat er moet worden besloten op het niveau van het project en op het niveau van de Regiegroep, met als gevolg dat projectmemo's worden teruggestuurd. Enkele projectleiders geven aan meer sturing en steun van de Stuurgroep te kunnen gebruiken, met name als er weerstand in de omgeving ontstaat.

### **Conclusie 6. De stukkenstroom bij de vergaderingen van de Stuur- en Regiegroep is erg omvangrijk.**

Vrijwel alle leden van de Stuur- en Regiegroep vinden de stukkenstroom bij de vergaderingen erg groot. Dit is een onderwerp dat afgelopen jaren al vaker is aangekaart. De omvang van de stukken voor één vergadering bedraagt soms tussen de 150 en 200 pagina's. Enerzijds is er begrip voor dat er veel informatie nodig is om zaken duidelijk, transparant en navolgbaar te presenteren. Ook wordt het als noodzakelijk gezien in de voorbereiding om besluiten te kunnen nemen. Anderzijds is een nadeel dat het veel discipline, tijd en capaciteit vraagt om alle stukken door te nemen. Zeker voor partners met veel vrijwilligers is dit een uitdaging. Dan wordt door de bomen het bos niet meer gezien. Het is soms zoeken naar welke besluiten genomen moeten worden, met als risico dat al genomen besluiten door de enorme stukkenstroom niet bij iedereen helder op het netvlies staan. Met als gevolg dat steeds dezelfde discussies worden gevoerd.

Verder zitten de vergaderingen door de omvangrijke stukken erg vol, waardoor in de Stuurgroep soms niet alle onderwerpen aan de orde komen en weer teruggaan naar de Regiegroep. Een aanpassing is om aan de stukken oplegnotities toe te voegen, met een samenvatting en beslispunten.

## **3.3 Draagvlak**

### **Conclusie 7. Er is veel bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het Gebiedsakkoord op generiek niveau. Er is verschil tussen het draagvlak voor het Gebiedsakkoord als geheel en het draagvlak bij de individuele projecten.**

Bij alle partners van het Gebiedsakkoord is draagvlak voor het akkoord (zie ook conclusie 1). Het akkoord wordt gezien als noodzakelijk voor een verbetering van de natuurwaarden, de waterkwaliteit en de recreatieve sector. De toetreding van de bewonersfederatie tot de Stuurgroep wordt gezien als een pluspunt, als het herstel van een eerdere 'weeffout'. Met de toetreding van de bewonersfederatie zijn diverse bewoners nu beter aangehaakt dan voorheen. Het draagvlak is echter niet statisch. Hierbij wordt opgemerkt dat er 'scheurtjes' optreden, omdat de aandacht sterk uitgaat naar bepaalde projecten en sommige partners (onder meer de ondernemers in de recreatiesector) langer moeten wachten tot de projecten die voor hen van belang zijn worden uitgevoerd.

Enkele partners binnen de Stuur- en Regiegroep geven aan dat het brede draagvlak dat op macroniveau aanwezig is, op microniveau (projectniveau) minder aanwezig is. Dat komt met name doordat bij de uitvoering van een aantal projecten belangentegenstellingen (weer) naar boven komen en de boventoon voeren. De projectleiders merken dat ook. Met name als eigen belangen in het geding komen, voelt men zich niet gecommiteerd aan het Gebiedsakkoord. Het doel van het programma raakt daardoor snel uit zicht. Als illustratie wordt gewezen op bewonersgroepen die worden gevormd als bewoners zich niet vertegenwoordigd voelen in het Gebiedsakkoord omdat het zonder hen gesloten is. Die belangentegenstellingen worden soms ook gevoeld doordat zaken naar voren komen waar men op voorhand niet aan had gedacht. Het gaat dan bijvoorbeeld over het beheer van initiatieven. Daar wordt bij de realisatie van projecten niet altijd aan gedacht. Ook hier wordt als voorbeeldproject de Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen-Hilversums Kanaal genoemd.

Het ontbreken van draagvlak op microniveau wordt volgens projectleiders veroorzaakt doordat er verschillen bestaan in hoe binnen projecten wordt omgegaan met de MGA-benadering. In het ene project wordt meer aandacht besteed aan het creëren van draagvlak dan in het andere project. Daar wordt dan meer aandacht gericht op de inhoud. Daardoor raakt het overkoepelde belang op projectniveau uit beeld. Volgens meerdere projectleiders is het lastig om het gedeelde belang op het programmaniveau ook op het projectniveau vast te houden. Meerdere projectleiders missen een omgevingsmanager die de MGA-benadering kan toepassen en zich specifiek kan richten op het creëren van draagvlak. Tussen projecten is veel verschil in hoe met de omgeving wordt omgegaan.

**Conclusie 8. Het Gebiedsakkoord en de uitvoering ervan kunnen onder druk komen te staan als bij sommige partners niet duidelijk is of en in hoeverre er draagvlak is bij de achterban van andere partners.**

Enkele partners binnen de Stuur- en Regiegroep geven aan dat het soms onduidelijk is hoe andere partners bepaalde projecten in het Gebiedsakkoord steunen. Dat heeft met name betrekking op partners met een achterban, zoals Natuurmonumenten, LTO, Bewonersfederatie en HISWA/Recon. Belangengroepen zijn afhankelijk van de steun van hun achterban, waardoor die partijen niet meteen aan kunnen geven hoe zij tegenover de uitvoering van een bepaald project staan. Dat kan de uitvoering van het Gebiedsakkoord onder druk zetten, niet alleen vanwege de benodigde tijd maar vooral omdat de steun van hun leden niet vanzelfsprekend is. Bij de bewonersfederatie speelt mee dat niet alle bewonersgroepen zijn aangesloten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen-Hilversums Kanaal. Genoemd wordt dat het belangrijk is om alle achterbannen goed en tijdig mee te nemen in de besluitvorming. Dat geldt voor bewonersverenigingen, maar ook voor overheden die te maken hebben met volksvertegenwoordiging.

Op te merken is dat bij digitale inloopavond bijna twee derde van de aanwezige bewoners, belangenverenigingen en gebruikers van mening is dat belangen niet voldoende terugkomen in uitvoering van het Gebiedsakkoord.

**Conclusie 9. Er is discussie of de afspraak om besluiten te nemen op basis van unanimiteit bij alle onderwerpen moet gelden, met name bij gevoelige projecten.**

Sinds het begin van de gesprekken die hebben geleid tot het Gebiedsakkoord, wordt gewerkt met de benadering van Mutual Gains Approach (MGA). De MGA is op verschillende manieren vertaald in het Gebiedsakkoord. Een van de manieren is de afspraak dat besluiten in de Stuur- en Regiegroep worden genomen op basis van unanimiteit (zie respectievelijk artikel 8.1.2 en 8.2.3 van het Gebiedsakkoord). De afspraak om unanimiteit te hanteren wordt door alle partners ondersteund. Wel geven enkele actieve leden, waaronder overheden, aan dat bij sommige onderwerpen de randen van de MGA-benadering en besluitvorming op basis van unanimiteit in zicht komen. Het gaat hierbij met name om de grotere, zwaardere onderwerpen. Als voorbeelden worden de aanpak van de baggerproblematiek en de vaarverbinding Loosdrechtse Plassen - Hilversums Kanaal

genoemd. Hierbij wordt verschil gemaakt tussen onderwerpen waar iedereen inspraak heeft ('wenselijke onderwerpen') en onderwerpen die door de wet of de Europese Unie zijn ingegeven en een bevoegd gezag op basis van een wettelijke grondslag een besluit moet nemen ('noodzakelijke onderwerpen'). Hierbij wordt gewezen op onder meer de Kaderrichtlijn Water, Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000. Gesignaleerd wordt dat er een risico bestaat om te blijven rondcirkelen, 'te blijven hangen', zonder een besluit te nemen. Omdat er simpelweg niet tot unanimiteit gekomen wordt. De afspraak om besluiten te nemen op basis van unanimiteit wordt daarom als irreëel gezien. Daarnaast neemt unanimiteit ook een bepaalde kwetsbaarheid mee voor bepaalde partijen. Met een unaniem besluit zijn alle partners namelijk 'medeplichtig' aan het genomen besluit. Voor sommige partijen is dat lastig richting te achterban. Ze kunnen er op worden aangesproken.



Anderzijds wordt ook aangegeven dat de unanimiteit ertoe kan leiden dat druk wordt opgebouwd om besluiten erdoor te drukken. Een mogelijkheid die wordt geopperd is om te werken met stemverklaringen.

Enkele partners uit de Stuur- en Regiegroep geven aan dat de MGA-benadering goed wordt toegepast op het niveau van het generieke Gebiedsakkoord, maar minder goed in de projecten op het uitvoeringsniveau. Volgens hen draaien de projectleiders vooral hun project om zo snel mogelijk tot resultaat komen. Daarbij vergeten ze om de MGA toe te passen en besluiten te nemen op basis van unanimiteit. De vraag wordt gesteld of de projectleiders voldoende zijn opgeleid om met MGA te werken. Projectleiders volgen wel een cursus MGA, maar daarna wordt er niet meer op gestuurd om met MGA te werken.

## 4 Proces

Bij proces gaat het over de samenwerking, uitvoeringskracht en communicatie van het programma.

### 4.1 Uitvoeringskracht

**Conclusie 10. Er is voortgang binnen de projecten, maar sommige projecten lopen vertraging op, zoals enkele gevoelige projecten.**

In de jaarlijkse voortgangsrapportages wordt aangegeven hoe de voortgang is van de projecten. Veel partners uiten hun zorgen over de voortgang. Die bezorgdheid richt zich met name op enkele gevoelige projecten, zoals de aanpak van de baggerproblematiek en de vaarverbinding Loosdrechtse Plassen - Hilversums Kanaal. De besluitvorming bij deze projecten neemt veel tijd in beslag, onder meer door de benodigde voorbereidingen (bijvoorbeeld m.e.r.-studie). Daardoor lijkt het alsof er niets gebeurt. Echter, zo geven een aantal partijen ook aan, dergelijke projecten hebben die voorbereidingstijd ook nodig.

**Conclusie 11. Er zijn veel zorgen of het budget toereikend is voor de uitvoer van alle projecten.**

Financieel gezien is in de gesprekken benoemd dat er voor verschillende projecten wel onderzoekskosten maar (bijna) geen uitvoeringskosten zijn gereserveerd. Daarnaast zijn er zorgen dat in het vastgesteld budget te weinig ruimte is gereserveerd voor procesgelden en btw. Hiervoor zijn afgelopen tijd tijdelijke oplossingen gevonden door te schuiven in het budget, maar er is behoefte aan een structurele oplossing.

**Conclusie 12. Voor veel partners is de beschikbare capaciteit een knelpunt.**

Veel capaciteit binnen het programma wordt geleverd door de provincie Noord-Holland en de gemeente Wijdmeren. Andere actieve partners geven aan dat zij problemen ervaren met het beschikbaar stellen van capaciteit voor het Gebiedsakkoord. Om de projecten uit te voeren is meer capaciteit nodig dan er beschikbaar is. Dit punt speelt zowel op programmaniveau als op projectniveau. Als oorzaak wordt gewezen op de omvang van de governance (ofwel: overlegstructuur) en de vele subprojecten. Met betrekking tot de overlegstructuur wordt geopperd om te werken met kleinere groepen die bepaalde concrete zaken oppakken. Zowel sommige actieve leden als agendaleden moeten prioriteren en bewust kiezen voor een gerichte inzet in bepaalde overleggen en projectgroepen. Hierbij wordt de vraag gesteld of er wel voldoende vertrouwen is om dit te kunnen doen.

### 4.2 Samenwerking

**Conclusie 13. Bij de totstandkoming van het Gebiedsakkoord is flink geïnvesteerd in de samenwerking en daar plukt men nu de vruchten van. Bij de partijen in het Gebiedsakkoord is veel tevredenheid over de wijze van samenwerking.**

In de aanloop naar het Gebiedsakkoord is de samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid. Die vrijwilligheid heeft de partijen ertoe gebracht om zich echt in elkaars belangen te verplaatsen in plaats van te kiezen voor een samenwerking waarin besluiten worden genomen op basis van meerderheid van stemmen. In de periode 2014-2017 heeft de samenwerking zich verder ontwikkeld volgens de principe en uitgangspunten van de MGA-benadering.

Vrijwel alle partners die we hebben gesproken zijn positief over de wijze waarop men met elkaar omgaat. Partijen kunnen open en eerlijk met elkaar communiceren en er is een prettige werksfeer. Er wordt geluisterd en gezocht naar oplossingen. Veel partners geven aan dat ze elkaar goed weten te vinden. Als bepaalde zaken spelen dan kunnen die worden aangedragen en dan wordt daar het gesprek over aangegaan.

Wel wordt verschil gezien tussen de Stuurgroep en de Regiegroep. De Stuurgroep zit ontspannen bij elkaar. De sfeer in de Stuurgroep wordt als prettig omschreven, omdat op basis van gelijkwaardigheid met elkaar wordt omgegaan. Het contact en de verstandhoudingen zijn goed, het gesprek kan worden gevoerd en de 'lijntjes' zijn kort (de partners kunnen elkaar gemakkelijk bellen).

In de Regiegroep wordt meer spanning ervaren. Een deel van die spanning wordt toegeschreven aan het feit dat in korte tijd meerdere leden zijn vervangen door nieuwe mensen. Een andere reden is – zoals wordt aangegeven – dat in de Regiegroep zowel de belangen op tafel komen als de inhoudelijke discussies worden gevoerd.

Een enkele partner die we hebben gesproken geeft aan soms ergernis te ervaren. Dat komt met name voor als andere partners onvoldoende willen samenwerken. Samenwerking wordt bemoeilijkt als partijen met weinig flexibiliteit voor de belangen van anderen aan tafel zitten en voornamelijk voor hun eigen belang opkomen. Ook ontstaat er ergernis als andere partners onderhands contact hebben om steun of weerstand te mobiliseren. Anderzijds geven enkele andere partners juist aan dat ze er begrip voor hebben als partijen elkaar informeel benaderen om met elkaar te overleggen. Als ook die contacten op de formele momenten plaats moeten vinden wordt dat helemaal te veel. Een ander punt dat ergernis veroorzaakt is dat partners in hun eigen organisatie besluiten nemen die het Gebiedsakkoord raken, zonder dit te bespreken met de partners van het Gebiedsakkoord. Als voorbeeld wordt hierbij gewezen op de vaststelling door de provincie Noord-Holland van de Omgevingsverordening NH2020, waarin bijzondere landschappen zijn aangewezen voor bescherming.

#### **Conclusie 14. Personele wisselingen vormen een uitdaging voor de samenwerking. Bijvoorbeeld de wisselingen in de Regiegroep en bij de projectleiders.**

Door veel partners uit de Stuur- en Regiegroep en veel projectleiders wordt gewezen op de vele personele wisselingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. In het oog springt de programmamanager die in januari én oktober 2020 is gewisseld. Door de personele wisselingen gaat kennis en ervaring met het Gebiedsakkoord en de werkwijze verloren. Daarnaast is er sprake van relatief veel externe inhuur van projectleiders. Dit punt wordt vaak genoemd in combinatie met het werken volgens de principes van de MGA-benadering. De nieuwe mensen zijn niet altijd goed meegenomen in deze werkwijze waardoor ze een andere 'mindset' kunnen hebben. Daarnaast wordt genoemd dat de nieuwkomers niet altijd de meerwaarde van het grotere geheel van het programma scherp op het netvlies hebben, de historie niet goed kennen, en het daardoor ook niet uitdragen. Een ander praktisch probleem is dat wanneer mensen vertrekken ze ook de kennis en contacten meenemen en daarmee de continuïteit binnen het Gebiedsakkoord vermindert. De nieuwe mensen moeten weer opnieuw vertrouwen opbouwen.

## **4.3 Communicatie**

#### **Conclusie 15. Alhoewel er enige tevredenheid is over de communicatie, worden vooral tekortkomingen gesignaleerd.**

Over de communicatie bestaan verschillende beelden. Aan de ene kant zijn veel van de partners binnen de Stuur- en Regiegroep tevreden over de communicatiestrategie. De nieuwsbrieven en bijeenkomsten worden als positief ervaren. Aan de andere kant worden veel tekortkomingen gesignaleerd in de communicatie. De tekortkomingen betreffen de inhoud, vorm en impact. Wat betreft de inhoud wordt aangegeven dat de communicatie te weinig ingaat op het overkoepelende akkoord en nog weinig is gericht op successen. Wat betreft de vorm wordt gewezen op de behoefte aan een website omdat de informatie nu versnipperd is over de websites van verschillende partijen (momenteel wordt hieraan gewerkt), de inloopbijeenkomsten (die als gevolg van corona zijn stilgevallen) en de verschillen in aanpak tussen de projecten. Wat betreft de impact is het Gebiedsakkoord onvoldoende zichtbaar en moeten geïnteresseerden zelf actief op zoek naar informatie.

Uit de digitale inloopavond blijkt dat een overweldigende meerderheid van de aanwezige bewoners, belangenverenigingen en gebruikers van mening is dat er meer moet worden gecommuniceerd, onder meer over de samenhang tussen de projecten in het Gebiedsakkoord. Ook wordt erop gewezen dat communicatie ook tweerichtingsverkeer is en dat de Regiegroep en projectgroepen niet altijd reageren op de inbreng van bewoners en ondernemers.



## 5 Inhoud en resultaat

Bij inhoud en resultaat gaat het over de effectiviteit van het Gebiedsakkoord en de tevredenheid van de partijen en stakeholders hierover.

### 5.1 Effectiviteit

**Conclusie 16. De resultaten van het Gebiedsakkoord worden als onvoldoende gezien.**

Vrijwel alle partners binnen de Stuur- en Regiegroep vinden de resultaten van het Gebiedsakkoord onvoldoende. Aangegeven wordt dat er wel veel is overlegd, dat er veel en uitgebreide onderzoeken zijn gedaan, maar dat er nog weinig concrete resultaten zijn geboekt. Enkele partijen zijn van mening dat er niet veel meer is bereikt dan de aanleg van enkele kanosteigers. Anderzijds is er bij meerdere partijen ook begrip dat zo'n eerste periode in het teken staat van zaken opzetten. Zo'n groot akkoord vraagt op een bepaalde manier ook om geduld.

**Conclusie 17. Het Gebiedsakkoord is goed uit de startblokken gekomen, maar stevent af op enkele grote uitdagingen.**

Meerdere partners (waaronder veel actieve leden) binnen de Stuur- en Regiegroep geven aan dat enkele gevoelige projecten in een spannende fase zijn beland, omdat belangrijke beslissingen moeten worden genomen. Met name wordt gewezen op de projecten Aanpak van de baggerproblematiek en de Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen - Hilversums Kanaal. De spanning bij deze projecten wordt veroorzaakt doordat de belangen bij deze onderwerpen sterk uiteenlopen en het de vraag is of de partners erin slagen tot unanieme besluiten te komen. De MGA-benadering wordt in deze projecten op de proef gesteld.

**Conclusie 18. De pijlers in het programma zijn onevenwichtig verdeeld en de realisatie van de doelstelling voor de transformatie van recreatiesector loopt achterop.**

Een beeld dat zowel bij veel leden van de Stuur- en Regiegroep en bij meerdere projectleiders bestaat is dat de pijlers in het programma onevenwichtig zijn verdeeld en dat er relatief gezien weinig aandacht is voor de recreatiesector. De realisatie van de doelstelling voor de transformatie van recreatiesector loopt achter op de realisatie van de doelstellingen voor ontwikkeling en versterking van vrijetijdslandschap en versterken van de ecologische waarden van het gebied. Men denkt dat dit komt doordat de twee laatstgenoemde pijlers zijn ingestoken vanuit wetgeving en de pijler recreatiesector niet. Ook is er weinig budget gereserveerd voor de transformatie van recreatiesector. Gewezen wordt op mogelijkheden om meer samenhang te creëren tussen projecten voor recreatie en natuur. Overigens wordt de verdeling van projecten over de pijlers door een aantal betrokkenen wel als evenwichtig bevonden.

### 5.2 Tevredenheid

**Conclusie 19. Vrijwel alle partijen zijn ontevreden over de voortgang in het Gebiedsakkoord als geheel.**

Vrijwel alle partners binnen de Stuur- en Regiegroep zijn van mening dat de resultaten te lang op zich laten wachten (zie ook conclusie 16). Het beeld is dat er veel wordt onderzocht en overlegd, waardoor nog geen concrete resultaten zijn gerealiseerd. Aangegeven wordt dat het de vraag is of de doelstellingen voor 2027 worden gehaald, bijvoorbeeld voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Ook bewoners geven aan dat er tot nu toe weinig resultaten zijn bereikt (zo blijkt tijdens de digitale inloopavond).

**Conclusie 20. Bij sommige projecten vinden partijen dat hun belangen onvoldoende worden meegenomen. Dat geldt met name voor een deel van de bewoners en grondeigenaren en voor de watersportorganisaties.**

Tijdens de digitale inloopbijeenkomst geeft bijna twee derde van de bewoners aan dat zij van mening zijn dat hun belangen onvoldoende worden meegenomen. Zij vinden dat de partijen in het Gebiedsakkoord onvoldoende beseffen welke consequenties bepaalde projecten kunnen hebben op inwoners. Sommige besluiten kunnen hoge emoties oproepen. Wanneer besluiten worden genomen over iemands huis en omgeving, dan moet daar voorzichtiger mee worden omgegaan. Bewoners voelen zich niet betrokken en hebben de indruk dat het woongenot niet wordt meegewogen. Sommige inwoners van het Oostelijke Vechtplassengebied vinden dat ze onvoldoende worden

betrokken en dat het lijkt alsof de belangen van recreanten en gebruikers voor de belangen van de inwoners worden gesteld. Bewoners zijn daarom ontevreden over hoe er binnen het akkoord met hun belangen wordt omgegaan. Ook de betrokken watersportorganisaties zijn van mening dat hun belang onvoldoende worden meegenomen.

## 5.3 Actualisatie

**Conclusie 21. De doelen van het Gebiedsakkoord staan nog steeds stevig overeind, maar het programma zal komende jaren moeten inspelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe initiatieven.**

Voor alle partners binnen de Stuur- en Regiegroep staan de doelen van het Gebiedsakkoord nog steeds stevig overeind. Er is geen aanpassing nodig. Daarbij wordt aangetekend dat het Gebiedsakkoord wel flexibel moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals die rondom de Omgevingswet en stikstof. Zo moet in 2025 (binnen de looptijd van het Gebiedsakkoord) worden voldaan aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarden en de daaraan gekoppelde tussendoelen voor stikstofreductie. Ook is de mening dat het programma beter kan inspelen op nieuwe initiatieven en dat er ruimte moet zijn voor nieuwe projecten.

## 6 Waardering en diagnose

### 6.1 Waardering

Het evaluatiekader (zie bijlage A) is gebruikt bij het verzamelen en ordenen van de bevindingen. Met het evaluatiekader is het mogelijk om de criteria te duiden en een waardering uit te spreken. De waardering 'continueren' is gebruikt als aspecten duidelijk zijn voor alle partijen, de partijen tevreden zijn over dit aspect en beoogde effecten zijn bereikt.

De waardering 'verbetering noodzakelijk' is gebruikt als aspecten niet duidelijk zijn voor alle partijen, de partijen ontevreden zijn over dit aspect en beoogde effecten niet zijn bereikt. Deze waardering wordt ook gebruikt als veel van de partijen aangeven dat dit aspect moet worden verbeterd.

De waardering 'verbetering mogelijk' ligt hier letterlijk tussenin: deels duidelijk, deels tevreden en deels effecten bereikt. Deze waardering wordt ook gebruikt als een deel van de partijen aangeeft dat dit aspect moet worden verbeterd. Vanuit de resultaten ontstaat onderstaande waardering per hoofd- en subcriteria (zie tabel 1).

Hoofdcriteria	Subcriteria	Waardering
<b>Governance</b>	Inrichting	Verbetering mogelijk
	Sturing	Verbetering noodzakelijk
	Draagvlak	Verbetering mogelijk
<b>Proces</b>	Uitvoeringskracht	Verbetering mogelijk
	Samenwerking	Continueren
	Communicatie	Verbetering noodzakelijk
<b>Inhoud en resultaat</b>	Effectiviteit	Verbetering noodzakelijk
	Tevredenheid	Verbetering noodzakelijk
	Actualisatie	Continueren

Tabel 1: Waardering met evaluatiekader

### 6.2 Diagnose

De diagnose is te zien als een analysestap waarbij de bevindingen nader worden onderzocht met het doel tot aanbevelingen te kunnen komen. In deze stap zijn dilemma's en onderliggende grondoorzaken gedefinieerd. Bij de dilemma's is vooral gekeken naar de dilemma's op het gebied van sturing en samenwerking. In deze stap is ook gezocht naar onderliggende grondoorzaken, dat wil zeggen oorzaken die meerdere en/of belangrijke gevolgen hebben voor de samenwerking, sturing en het functioneren.

#### 6.2.1 Dilemma's bij overheden

Om een aantal ervaringen en opvattingen van overheden beter te kunnen duiden, hebben wij gebruik gemaakt van het NSOB-model of Kwadranten-model.<sup>2</sup> In dit model zijn vier sturingsbenaderingen opgenomen:

- **Rechtmatige overheid:** in dit perspectief staat de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal.
- **Presterende overheid:** in dit perspectief ligt de focus op presteren en op het bereiken van resultaten op een transparante, meetbare en afrekenbare manier.
- **Samenwerkende overheid:** in dit perspectief gaat het om het bereiken van resultaat samen met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld.
- **Responsieve overheid:** de focus ligt op het sturen, versnellen, stimuleren, richten, faciliteren en/of meedoen van maatschappelijke partijen.

De sturingsbenaderingen worden door overheden veelal gelijktijdig ingezet, maar daarbij kunnen spanningen optreden. Het Gebiedsakkoord is te zien als een akkoord dat voor belangrijk deel binnen het perspectief van de samenwerkende en responsieve overheid valt. Een aantal overheden ervaart hierdoor ook spanningen met andere sturingsbenaderingen die worden ingezet, met name de sturingsbenadering van een rechtmatige en presterende overheid.

<sup>2</sup> NSOB, Sedimentatie in sturing, 2015.



De spanning met het perspectief van de rechtmatige overheid doet zich voor als op grond van wettelijke verplichtingen overheden bepaalde besluiten en/of maatregelen moeten nemen. Dat geldt bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water), het Natuurnetwerk Nederland (NNN), Natura-2000 en stikstof. Als deze besluiten niet kunnen worden genomen omdat het Gebiedsakkoord dit belemmert, kunnen overheden in de problemen komen.

De spanning met het perspectief van de presterende overheid ontstaat als resultaten te lang uitblijven. De overheden zetten publieke middelen in voor de uitvoering van het Gebiedsakkoord en moeten hierover verantwoording afleggen aan gemeenteraden, provinciale staten en samenleving. Als de resultaten van het Gebiedsakkoord uitblijven, kunnen de overheden hiervoor medeverantwoordelijk worden gehouden.

## 6.2.2 Dilemma's bij belangengroepen

Niet alleen overheden hebben te maken met dilemma's, maar ook belangengroepen. Inzicht in deze dilemma's kan behulpzaam zijn voor andere partijen bij het begrijpen van ervaringen en opvattingen van belangengroepen.

Voor belangengroepen is onder meer relevant welke standpunten ze innemen, welke strategieën ze gebruiken bij de belangenbehartiging en de wijze waarop ze contacten onderhouden met andere partijen. Eén van de dilemma's is hoe ze responsiviteit naar 'leden' kunnen combineren met politieke effectiviteit en efficiëntie. Een deel van de ervaringen binnen het Gebiedsakkoord met de verschillende achterbannen en draagvlak (op zowel het niveau van het Gebiedsakkoord als van de individuele projecten) is hieraan gerelateerd.

## 6.2.3 Van problemen naar verbeterpunten

Het evaluatieteam heeft met behulp van een root cause analyse de problemen geanalyseerd om achter de werkelijke oorzaken te komen. Door deze oorzaken aan te pakken kunnen de problemen in het programma worden opgelost. Bij de root cause analyse is gebruik gemaakt van de verbeterpunten die in de interviewronde en tijdens de digitale inloopavond door de partijen en betrokkenen van het Gebiedsakkoord naar voren zijn gebracht. In de interviewronde zijn meer dan vijftig verbeterpunten genoemd en tijdens de inloopavond meer dan veertig.

De verbeterpunten zijn geclusterd tot verbeterrichtingen. Uit de analyse zijn vier centrale verbeterrichtingen gekomen:

1. Programmamanagement;
2. Omgevingsmanagement en communicatie;
3. Governance en Mutual Gains Approach (MGA);
4. Prioritering en financiën.

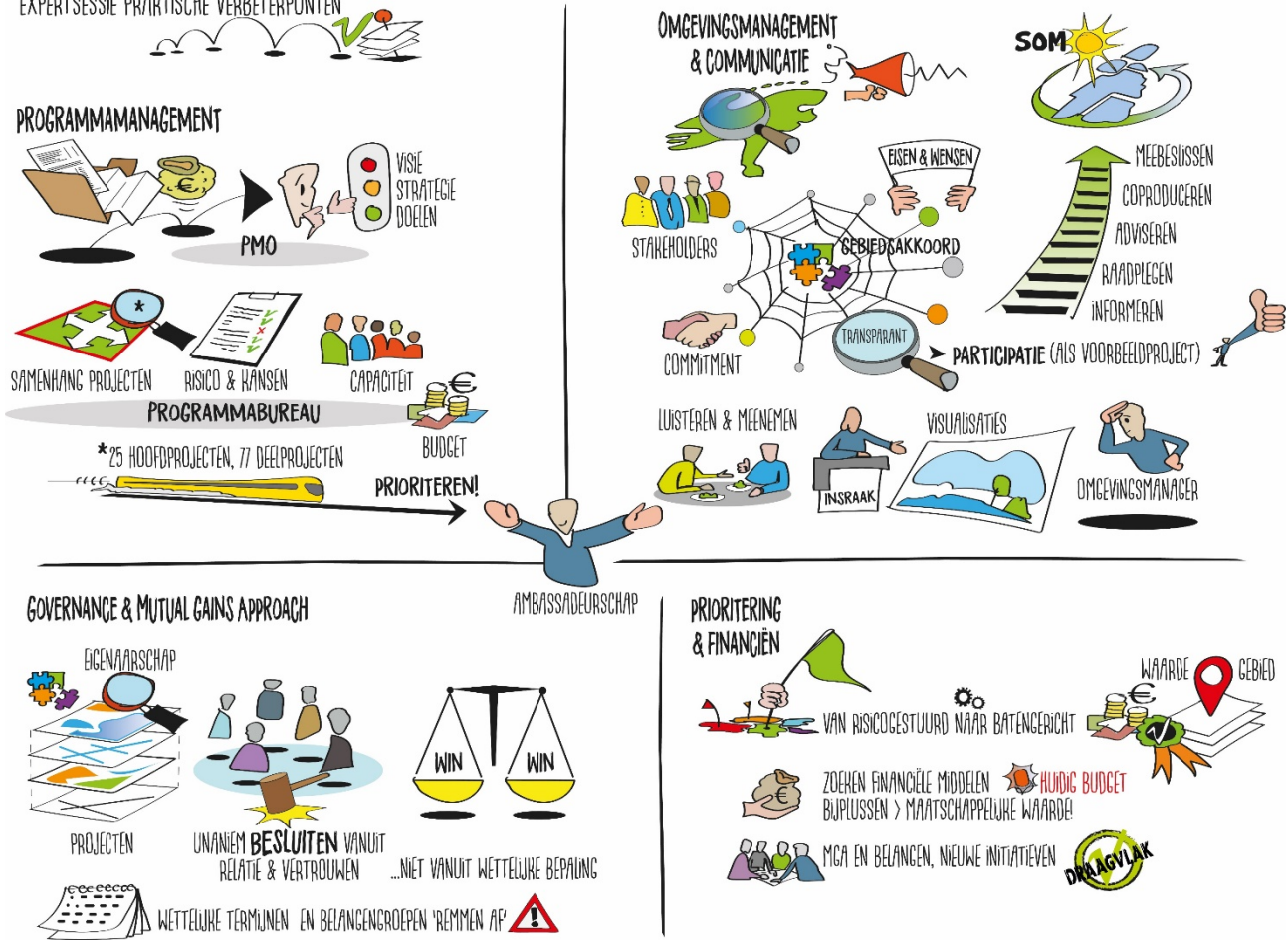
De verbeterrichtingen waarmee de oorzaken van de problemen in het programma kunnen worden aangepakt, zijn weergegeven in bijlage B. Per verbeterrichting is aangegeven welke problemen ermee kunnen worden opgelost.

## 7 Verbeterpunten

De aanbevelingen in deze lerende evaluatie zijn in verschillende stappen tot stand gekomen. Zoals eerder is beschreven, hebben de betrokkenen in de interviewronde en tijdens de digitale inloopavond veel verbeterpunten genoemd. Deze verbeterpunten zijn besproken en een stap verder gebracht in een expertsessie met de Regiegroep. Tijdens deze bijeenkomst was een tekenaar aanwezig, die van alle verbeterpunten onderstaande impressie heeft gemaakt (zie figuur 3).

### TUSSENTIJDSE EVALUATIE GEBIEDSAKKOORD OOSTELIJKE VECHTPLASSEN

EXPERTSSESSIE PRAKTISCHE VERBETERPUNTEN



Figuur 3: Impressie tekenaar expertsessie Regiegroep

Vervolgens heeft de Stuurgroep in een daaropvolgende sessie gereflecteerd op de verbeterpunten uit de expertsessie. Op basis van deze stappen zijn per grondoorzaak onderstaande aanbevelingen opgesteld.

## 7.1 Top 3 aanbevelingen

Onze top 3 aanbevelingen is:

### **Aanbeveling 1: Blijf werken aan vertrouwen.**

Er zijn veel partijen met diverse achtergronden in het Gebiedsakkoord. Dat maakt het uniek en krachtig, maar is tegelijkertijd ook een risico. Verschillende partijen binnen het akkoord hebben te maken met dilemma's:

- Overheden zoeken een balans in het combineren van verschillende sturingsbenaderingen (rechtmatig, presteren, participatief en responsief).
- Belangengroepen hebben te maken met het combineren van een verantwoordelijkheid in responsiviteit naar de leden en de noodzaak voor politieke efficiëntie in het programma.
- Minder direct betrokken partners en agendaleden: hebben moeite met het vrijmaken van voldoende tijd voor de stukkenstroom en het zeker stellen van de benodigde capaciteit (vrijwilligers).

Zeker in huidige tijden dat men elkaar minder vaak in fysiek bijzijn kan spreken, is het lastig om oog voor elkaars werkwijze, belangen en beperkingen te houden. Aanbeveling is om met de MGA-benadering als basis te blijven werken aan wederzijds begrip en vertrouwen vanuit de eerdergenoemde gedachte om elkaar iets te gunnen. Hierbij is gebruik te maken van de piramide van Lencioni, die concreet beschrijft hoe vertrouwen in een team kan worden opgebouwd. Volgens Lencioni moet een aantal kwaliteiten in het team (in dit geval programmabureau) aanwezig zijn:

- Kwaliteit 1: Er is onderling vertrouwen;
- Kwaliteit 2: Geen angst voor een conflict;
- Kwaliteit 3: Actief commitment van team;
- Kwaliteit 4: Elkaar verantwoordelijk houden;
- Kwaliteit 5: Teamleden geven om het resultaat en focussen op resultaat.

Fysieke en informele bijeenkomsten zijn een belangrijke pijler hierbij. De Oostelijke Vechtplassen bieden bij uitstek de mogelijkheid om elkaar geregeld op mooie, relevante en inspirerende locaties te treffen.

### **Aanbeveling 2: Richt een professioneel en kwalitatief hoogwaardig programmabureau in.**

Bij aanvang van het programma is ervoor gekozen om geen programmabureau in te richten. Veel beslissingen en verantwoordelijkheden over de uitvoer van projecten zijn belegd bij de Regiegroep. Hierdoor wordt het programma onvoldoende aangestuurd en komt te veel bij de Regiegroep terecht. Gevolg is onder meer dat er te weinig inzicht is in wanneer het programma een succes is, er onvoldoende samenhang is tussen de projecten en er een beperkt inzicht is in de stand van zaken van de projecten. Een ander gevolg is dat de partners vanuit het programmabureau niet worden ontzorgd en ontlast en daardoor extra capaciteit moeten inzetten.

Er is behoefte aan een professionaliseringsslag en kwaliteitsimpuls van het programmabureau. In het programmabureau moeten alle diensten samenkomen die nodig zijn om het programma te besturen en de informatie voor de besturing te ontsluiten. Om tot een voor het Gebiedsakkoord volwaardig programmabureau te komen is dringend behoefte aan een ervaren (assistent) programmamanager, een ervaren omgevingsmanager en een financieel adviseur.

### **Aanbeveling 3: Versterk het lerend vermogen van het programma door een structureel verbeterplan op te stellen waarmee het Gebiedsakkoord zich kan blijven verbeteren en ontwikkelen.**

Een professionele werkwijze met kwaliteitsmanagement (zoals toepassing van de PDCA-cyclus: Plan-Do-Check-Act) ontbreekt in het programmabureau. De partijen in het akkoord zijn optimistisch en kijken naar de toekomst. Bouw voort op deze attitude en vertaal de inzichten en verbeterpunten uit deze evaluatie naar een concreet verbeterplan waarin verschillende stappen en acties voor de komende jaren zijn uitgezet. Beleg de verantwoordelijkheden bij actiehouders en reflecteer op de voortgang in voortgangsrapportages of in aparte bijeenkomsten. Maak het programmabureau verantwoordelijk voor een structureel verbeterplan, zodat een zelflerend programma ontstaat dat continu blijft leren en zich ontwikkelen.

De aanvullende aanbevelingen zijn geordend naar vier centrale verbeterrichtingen: programmamangement, omgevingsmanagement, governance en MGA, en prioriterig en financiën (zie figuur 3).

## 7.2 Programmamanagement

Programmamanagement is een top-down-benadering die gaat over het managen van een portfolio van samenhangende projecten. Programmamanagement redeneert vanuit een visie, strategie en doelen naar Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) en vervolgens naar projecten. Hiermee kan inzicht worden gegeven in hoe de projecten aantoonbaar bijdragen aan het doel van het programma.

Programmamanagement wordt ingezet om de samenhang binnen het programma te waarborgen. Het gaat daarbij om samenhang tussen planning, capaciteit en financiën, gelijksoortige risico's, kansen en belangen die elkaar beïnvloeden. Maar ook om samenhang tussen projecten die eenzelfde stakeholdersomgeving hebben. Onderdeel van programmamanagement is de vorming van een Program Management Office (PMO, ofwel: programmabureau). Alle benodigde taken en rollen moeten in het PMO zijn opgenomen. Hierbij is te denken aan de rol van programmanager, financieel controller, risicomanager, omgevingsmanager en communicatiemedewerker.

In het Gebiedsakkoord is al een bepaalde mate van invulling gegeven aan programmamanagement. Er is een kernteam ingericht met een programmanager, financieel controller, communicatiemedewerker en secretariaat. Ook zijn enkele plannen en instrumenten ontwikkeld, zoals het Beheersplan (2018) en wordt een dashboard ingezet bij de voortgangsrapportages. Desondanks is verbetering mogelijk.

### **Aanbeveling 4: Creëer meer en betere samenhang tussen de projecten in het Gebiedsakkoord.**

Een eerste aanbeveling is om de samenhang tussen de projecten in het Gebiedsakkoord te verhogen. Dit kan door te werken met een geïntegreerd kansen- en risico-overzicht en/of met een thema- en belangenschema. Deze overzichten geven inzicht in de risico's die kunnen optreden in de verschillende projecten en waar raakvlakken liggen met betrekking tot effecten, thema's en belangen. Op basis hiervan kunnen beheersmaatregelen worden getroffen die de belangen van het Gebiedsakkoord en van de betrokken partijen optimaal borgen. Geef bij deze analyse ook aandacht aan de balans tussen de drie pijlers in het programma.

### **Aanbeveling 5: Gebruik meer monitoring met dashboards.**

Het Gebiedsakkoord is omvangrijk. Met name bij de Regiegroep, maar ook bij Stuurgroep, projectleiders en externe partijen is behoefte aan een overzicht van de voortgang van projecten. De jaarlijkse Voortgangsrapportages geven inzicht, maar er is daarnaast behoefte aan real-time en visueel inzicht gedurende het jaar. Dashboards kunnen hierin een oplossing vormen. Dergelijke digitale tools maken expliciet en visueel duidelijk wat de voortgang is op het gebied van planning, budgetten, productie et cetera. Daardoor is direct helder waar eventueel (bij)sturing nodig is.

### **Aanbeveling 6: Zorg voor voldoende capaciteit en kwaliteiten in het programmabureau.**

Het Gebiedsakkoord kampt met een tekort aan capaciteit en middelen. Een methodiek om inzicht te krijgen in de benodigde capaciteit op verschillende kwaliteiten is de Capacity Building Method. Een eerste stap is inzicht te krijgen in de beschikbare capaciteit, hoe die strategisch verdeeld kan worden en waar de prioriteiten liggen: in het programmabureau en/of tussen de verschillende projecten. Houd daarbij in gedachten dat het niet noodzakelijk is dat voor ieder onderdeel een aparte persoon verantwoordelijk is en maak gebruik van de dwarsverbanden in het programma.

Wij adviseren om een model te hanteren om te toetsen of de rollen en verantwoordelijkheden binnen het programma goed belegd zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door een RA(S)CI-matrix op te stellen. Hierin wordt per deelproces aangegeven welke personen Responsible, Accountable, Supportive, Consulted dan wel Informed zijn. Daarmee wordt bijvoorbeeld duidelijk of de programmanager voldoende capaciteit heeft om alle taken uit te voeren, zoals secretaris van de Stuurgroep, voorzitter van de Regiegroep, uitvoering geven aan de besluiten van de stuurgroep en de regiegroep, en de benodigde programma-, project- en risicobeheersing.

## 7.3 Omgevingsmanagement en communicatie

Het doel van omgevingsmanagement en communicatie is om de omgeving te betrekken bij het programma en/of project zodat draagvlak en acceptatie kan worden gecreëerd. Daarnaast kan ook de inhoudelijke kwaliteit van het programma en/of de projecten worden verhoogd, doordat betrokkenen ideeën en oplossingen aandragen.

Een bruikbare en geaccepteerde methodiek voor omgevingsmanagement is Strategisch Omgevingsmanagement (SOM). Deze methodiek bevat een aantal stappen, zoals het houden van een stakeholder- en krachtenveldanalyse, het opstellen van een participatie- en communicatieplan (inclusief de participatieladder van informeren tot (mee)beslissen), het ophalen van wensen en eisen vanuit de omgeving en de inzet van digitale middelen.

Binnen het Gebiedsakkoord is invulling gegeven aan communicatie door het opstellen van een Centrale communicatiestrategie Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2018 – 2020 en het aanstellen van een communicatiemedewerker. Aan omgevingsmanager is nog geen invulling gegeven.

### **Aanbeveling 7: Zet een Strategisch Omgevingsmanager in.**

Het aanstellen van een omgevingsmanager kan op korte termijn een aantal knelpunten oplossen. Aanbevolen wordt om:

- Een vernieuwde stakeholdersanalyse uit te voeren, waarbij een stapje terug wordt gegaan en de doelen, projecten en belangen van verschillende partijen in kaart wordt gebracht.
- Een participatie- en communicatieplan op te stellen dat handvatten biedt voor de projectleiders om eenduidige communicatie te voeren.
- De wensen en eisen van stakeholders te specificeren. Deze kunnen in de loop van de jaren zijn gewijzigd, of met de uitvoer van projecten een slag concreter worden uitgedrukt. Dit biedt aanleiding voor een open gesprek, meer transparantie en vertrouwen.

### **Aanbeveling 8: Gebruik meer instrumenten en tools voor Omgevingsmanagement.**

Om omgevingsmanagement vorm te geven kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten en tools:

- Opstellen van een Transparant Omgevingsparticipatie Platform (TOP): een digitaal platform om continue informatie op te halen en te delen met een grote groep stakeholders.
- Toepassen van een systematiek voor het inventariseren en monitoren van de wensen en eisen van stakeholders bij een project. Een voorbeeld hiervan is het werken met klant eis specificaties (KES).
- Gebruik maken van beelden en visualisaties om stakeholders een inzicht te geven in het proces en het eindresultaat. Dit kan onduidelijkheid, interpretaties en onzekerheid bij de omgeving wegnemen. Houd wel in gedachten dat beelden ook verwarring en negatieve reacties kunnen oproepen: heb daarom aandacht voor gevoeligheden en zet alleen beelden in als duidelijk is dat deze een bijdrage kunnen leveren aan het gesprek.

### **Aanbeveling 9: Werk aan een positief imago en presenteer het Gebiedsakkoord als voorbeeldproject.**

Het imago van het Gebiedsakkoord kan nog worden verbeterd. Met name lokale media pikken issues en negatieve punten makkelijk op. Besteed daarom aandacht aan het delen van successen en organiseer hiervoor media-aandacht. Benadruk hierbij hoe uniek deze samenwerking is en positioneer het Gebiedsakkoord in zijn geheel als voorbeeld voor brede samenwerking.

### **Aanbeveling 10: Stel een of enkele ambassadeurs van het Gebiedsakkoord aan.**

Het Gebiedsakkoord is voor veel betrokkenen in de omgeving nog een abstract begrip. Met een of enkele ambassadeurs gaat het Gebiedsakkoord meer leven en krijgt het – letterlijk – een gezicht. In de Communicatiestrategie uitvoering Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2020 – 2022 is al opgenomen om projectleiders, gebiedsmanagers en enthousiastelingen in te zetten als ambassadeurs. Dit heeft nog niet geleid tot resultaat. Bewoners, ondernemers en gebruikers weten niet dat deze ambassadeurs er zijn. Aanbeveling is om hier gericht aandacht aan te geven en mensen expliciet de rol van ambassadeur te geven.

## 7.4 Governance en MGA

Bij de governance gaat het om de manier waarop het Gebiedsakkoord is ingericht en op welke wijze sturing wordt gegeven aan het programma.

Bij de totstandkoming van het Gebiedsakkoord is gebruik gemaakt van de Mutual Gains Approach (MGA). Deze benadering heeft als doel om zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken bij onderhandelingen over bepaalde besluiten om te kijken of de partijen aan elkaars belangen tegemoet kunnen komen bij het vormgeven van oplossingen. Daarbij hoeven de partijen het niet volledig met elkaar eens te zijn, maar kunnen proberen om te kijken of een andere partij iets wordt gegund.

In de MGA staat het begrip consensus centraal. Dit staat niet voor een compromis en is geen synoniem voor unanimiteit. Er wordt juist geprobeerd om het bestaan van een tegenpartij te voorkomen door betrokken partijen te respecteren en zoveel mogelijk ideeën van alle partijen samen te brengen in een gezamenlijk voorstel dat op een overweldigende steun kan rekenen.

### **Aanbeveling 11: Voer met elkaar het gesprek over unanimiteit in besluitvorming en de mogelijkheden van 'besluiten met overweldigende steun'.**

Besluiten in het Gebiedsakkoord worden genomen op basis van unanimiteit. Dit is vastgelegd in de afspraken van het Gebiedsakkoord (zie artikelen 8.1.2 en 8.2.3). Alleen in speciale gevallen kan daarvan af worden geweken (zie artikel 13 van het Gebiedsakkoord). Er zijn echter onderwerpen waar met name de publieke partijen zijn gebonden aan wettelijke kaders en richtlijnen. Wanneer dit niet strookt met het belang van de andere partijen kan hieruit een patstelling ontstaan. Wij merken op dat de unanimiteitseis niet in overeenstemming is met de MGA-benadering. In MGA staat het begrip consensus centraal. Dit staat niet voor een compromis en al evenmin is het synoniem voor unanimiteit. (zie website MGA-netwerk) "Bij MGA wordt geprobeerd om het bestaan van een tegenpartij te voorkomen door zoveel mogelijk ideeën van alle partijen samen te brengen in een gezamenlijk voorstel dat op een overweldigende steun kan rekenen." (Evers en Suskind, p.110)

Om dit op te lossen is in de interviews de mogelijkheid genoemd om in bepaalde gevallen uitzonderingen te maken op de unanimiteitseis. Daarbij is het denkbaar om een onderscheid te maken tussen zogenoemde A-besluiten – die betrekking hebben op wenselijke projecten en waarbij besluiten worden genomen op basis van unanimiteit – en B-besluiten – die betrekking hebben op besluiten die voortkomen uit wettelijke verplichtingen en waarbij het besluit met overweldigende steun door de partners of door het bevoegd gezag zelf kan worden genomen.

Uit de expertsessie met de Regiegroep werd duidelijk dat veel partijen het onderscheid herkennen, maar dat unanimiteit als belangrijke pijler in de samenwerking wordt gezien. Om een oplossing te vinden voor dergelijke situaties moet de komende periode hierover het gesprek worden gevoerd. Wij bevelen aan om hierbij de ervaringen te gebruiken die momenteel worden opgedaan met artikel 13. Een neutrale derde partij is gevraagd een niet-bindend advies uit te brengen over het wel of niet voortzetten van het onderzoek naar de haalbaarheid van de Vaarverbinding Loosdrechtse Plassen - Hilversums Kanaal. Deze derde neutrale partij kan op basis van zijn ervaringen een advies geven over de toepassing van de unanimiteitsregel in het Gebiedsakkoord. Hierbij moet de mogelijkheid worden verkend om meer invulling te geven aan het op minnelijke wijze trachten op te lossen (zie artikel 13 lid 1), inclusief de rol die de programmamanager hierbij kan spelen.

### **Aanbeveling 12: Creëer meer helderheid in de mandaten van de vertegenwoordigers in de Regie- en Stuurgroep.**

In de gesprekken is erop gewezen dat het Gebiedsakkoord en de uitvoering ervan onder druk kunnen komen te staan als niet duidelijk is of en in hoeverre er draagvlak is bij de achterban van andere partners. Als er onvoldoende draagvlak is bij een achterban, kan er onduidelijkheid ontstaan over het mandaat van de betreffende vertegenwoordiger. Het is belangrijk dat de verschillende achterbannen goed en tijdig worden meegenomen in de besluitvorming.

Wij bevelen aan dat de partners naar elkaar toe transparant zijn over wat er speelt in de eigen achterban en tijdig aangeven als er gevoeligheden zijn. De programmamanager kan hier alert op zijn en eventuele signalen met betrekking tot achterban en mandaat meenemen bij het voorbereiden van de besluitvorming in de Regie- en Stuurgroep.

**Aanbeveling 13: Verlicht de druk voor Regiegroepleden en focus op het sturen op hoofdlijnen.**

Wees realistisch over de beschikbare tijd van de Regiegroepleden. Door eerdere aanbevelingen, zoals een professioneel programmabureau en het inzetten van dashboards, wordt deze druk al gedeeltelijk weggenomen. Zorg ervoor dat het aantal onderwerpen en de stukkenstrook voor vergaderingen van de Regiegroep beperkt blijven en maak ruimte om te sturen op doelen en ambities. Bespreek daarnaast in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om de partners die draaien op vrijwilligers te ontzien en hen bijvoorbeeld alleen te betrekken bij besluiten over de projecten of het gebied waar zij direct betrokken bij zijn.

**Aanbeveling 14: Versterk de toepassing van de MGA-benadering.**

De MGA-benadering wordt door alle partijen gezien als een sterke basis voor de samenwerking. Bij de totstandkoming en start van het programma heeft deze methodiek goed gewerkt om de partijen bijeen te brengen. Nu is het zaak om de methodiek te vertalen naar een werkwijze die in de huidige uitvoeringsfase voldoende handvatten biedt. Stappen die hierin worden aanbevolen zijn:

- Organiseer een jaarlijkse bijeenkomst met alle betrokkenen, vormgegeven op basis van de MGA-benadering.
- Stel een verplichte cursus in voor projectleiders en nieuwe medewerkers.
- Maak een handreiking of spelregels als houvast voor de MGA-aanpak voor alle betrokkenen inclusief stakeholders.

## 7.5 Prioritering en financiën

In de interviewronde en tijdens de digitale inloopavond zijn meerdere verbeterpunten genoemd die te maken hebben met het prioriteren tussen de projecten. Ook zijn meerdere punten genoemd die betrekking hebben op de financiën van het programma. Zo wordt geconstateerd dat bij diverse projecten wel onderzoekskosten maar geen uitvoeringskosten zijn gereserveerd. Uitvoeringscapaciteit is hierbij ook een aandachtspunt.

**Aanbeveling 15: Werk aan het (her)waarderen van lopende initiatieven.**

Het is aannemelijk dat in de uitvoering knelpunten ontstaan, omdat capaciteit en budget tekortschieten. Aanbevolen wordt om een stapje terug te doen en voor ieder project te onderbouwen welke waarde wordt gecreëerd. Maak een realistische prognose van de kosten en – waar mogelijk – de baten. Op basis van een compleet financieel overzicht moeten de partijen het gesprek voeren over:

- Herprioriteren: Is de balans tussen kosten en de toegevoegde waarde van projecten in orde? Maar ook: kan de beperkte capaciteit beter worden benut door projecten te schuiven in de tijd?
- Keuzes maken: als een project niet (meer) de toegevoegde waarde opbrengt of synergie kent met andere projecten in het programma is de overweging om dit project te laten vallen.
- Bijplussen: in het geval dat een project een duidelijke meerwaarde heeft, maar niet voldoende budget beschikbaar is, moet het gesprek worden gevoerd over mogelijk bijplussen van het budget. Het kan daarbij helpen om de waarde te bepalen. Niet alleen de directe waarde, maar bijvoorbeeld ook de waarde voor de gezondheid van mensen. Aan de hand daarvan kunnen partijen mogelijk gemotiveerd raken om bij te plussen (zie ook aanbeveling 16).
- Brede meerwaarde en samenwerking: mogelijk zijn er organisaties of stakeholders die direct belang hebben bij de realisatie van een project. Kijk met die blik naar projecten en belanghebbenden. Betrek hen en voer een open gesprek over de mogelijkheden waarin zij bij kunnen dragen. Dit kan zowel financieel als procesmatig helpen en de haalbaarheid vergroten.

**Aanbeveling 16: Integreer nieuwe, veelbelovende initiatieven in het Gebiedsakkoord.**

Stuur strak op de doelen van het Gebiedsakkoord en wees flexibel in de projecten. Door trends en ontwikkelingen zullen projecten de komende jaren wijzigen en zullen nieuwe vragen binnenkomen. Aanbevolen wordt om tijdig het gesprek te voeren in de Regie- en Stuurgroep over hoe hier mee om te gaan. Bespreek, met name met de financierende partijen, de visie op capaciteit en geld voor de lange termijn: wat zijn harde kaders en waar zit flexibiliteit?

Door inzicht te krijgen in het budget en de rek die hier al dan niet in zit, wordt duidelijk waar de mogelijkheden van het programma liggen. Tegelijkertijd zorgt dit voor gelijkheid, duidelijkheid en een eenduidige boodschap voor nieuwe initiatieven van externe partijen en partners. Denk hierbij niet alleen risicogestuurd, maar ook batengericht. Als het mogelijk is om aan aanvullende eisen of wensen mee te laten wegen, dan kunnen deze worden bekostigd door de partij die de baten ontvangt.

**Aanbeveling 17: Pak financiële problemen aan en maak financiële relaties inzichtelijk.**

Er worden verschillende financiële knelpunten erkent die ook zijn geagendeerd. Het gaat dan met name om tekorten in het vastgestelde budget met betrekking tot btw-afdracht en procesgelden. Aanbeveling is om op korte termijn het gesprek te voeren in de Regie- en Stuurgroep (op basis van voorbereidingen van het programmabureau) over deze onderwerpen en afspraken te maken over de aanpak hiervan.

Een financieel overzicht waarbij de relaties met andere geldstromen helder zijn, kan helpen om inzicht te bieden in knelpunten en kansen voor besparing.



## Literatuurlijst

Broekhoven, D. (22 februari 2018). *Centrale communicatiestrategie Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2018-2020*. Provincie Noord-Holland.

Evers, F. en L. Susskind, *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, 2009.

Ministerie van Economische Zaken (april 2014). *Schetsschuit Oostelijke Vechtplassen 11 & 12 maart 2014*. Dienst Landelijk Gebied.

Programma Oostelijke Vechtplassen (14 februari 2019). *Voortgangsrapportage Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2018*. Provincie Noord-Holland.

Programma Oostelijke Vechtplassen (26 februari 2020). *Voortgangsrapportage Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2019*. Provincie Noord-Holland.

Programma Oostelijke Vechtplassen. *Voortgangsrapportage Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen 2020*. Provincie Noord-Holland.

Programma Oostelijke Vechtplassen (22 februari 2018). *Notitie bij agendapunt 4: Governance Oostelijke Vechtplassen*.

Programma Oostelijke Vechtplassen, *Draagvlak (2): Evaluatie door bredere groep betrokkenen*, 2019.

Programma Oostelijke Vechtplassen, *Notulen Regiegroep evaluatie 2019*.

Programma Oostelijke Vechtplassen (2 september 2020). *Agendapunt 7. Communicatiestrategie uitvoering gebiedsakkoord OVP 2020-2022*.

Provincie Noord-Holland (december 2017). *Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in het Oostelijke Vechtplassengebied*. (1<sup>e</sup> ed.). Provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (december 2017). *Uitvoeringsprogramma Oostelijke Vechtplassen. Behorende bij Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen*. (1<sup>e</sup> ed.). Provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland, *Effectmonitor Oostelijke Vechtplassen*, 3 december 2018.

Steen, M. van der, M., Scherpenisse en M. van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.

## Bijlage A Uitwerking evaluatiekader

In onderstaande tabel is het evaluatiekader nader uitgewerkt.

Onderdeel	Uitwerking	Duiding voor waardering
<b>Governance</b>	<i>Inrichting van de samenwerking:</i> In hoeverre is de inrichting van de samenwerking duidelijk?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Duidelijk:</i> is het voor alle partijen helder te volgen, is het voor één uitleg vatbaar en is het ergens beschreven?</li> </ul>
	<i>Inrichting van de samenwerking:</i> In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de inrichting van de samenwerking?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tevredenheid (inrichting):</i> Is de inrichting zodanig dat iedere partij zijn belang(en) in voldoende mate kan inbrengen?</li> <li>▪ <i>Inrichting van de samenwerking:</i> denk aan inrichting met o.a. Stuur- en Regiegroep, verdeling van verantwoordelijkheden en taken, afspraken over besluitvorming, financiële organisatie etc.</li> </ul>
	<i>Sturing:</i> In hoeverre is de sturing binnen het Gebiedsakkoord en het Uitvoeringsprogramma duidelijk?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Duidelijk:</i> Is het voor alle partijen helder te volgen en is het voor één uitleg vatbaar?</li> <li>▪ <i>Sturing:</i> sturing van het Gebiedsakkoord / programma en van de projecten.</li> </ul>
	<i>Sturing:</i> In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de sturing binnen het Gebiedsakkoord en het UP?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tevredenheid (sturing):</i> Kan iedere partij voldoende zijn belang(en) inbrengen en tot zijn recht laten komen?</li> </ul>
	<i>Draagvlak:</i> In hoeverre is er draagvlak voor het Gebiedsakkoord en het Uitvoeringsprogramma?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Draagvlak:</i> akkoord en commitment voor het Gebiedsakkoord en Uitvoeringsprogramma, zowel bestuurlijk en ambtelijk als bij de betrokken partijen in de omgeving.</li> </ul>
<b>Proces</b>	<i>Samenwerking:</i> In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de samenwerking binnen het Gebiedsakkoord en het Uitvoeringsprogramma?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tevredenheid (samenwerking):</i> Kan iedere partij zijn belang(en) voldoende tot zijn recht laten komen in de samenwerking?</li> </ul>
	<i>Uitvoeringskracht:</i> Worden de algemene doelen van het programma naar verwachting gehaald als de geboekte voortgang wordt doorgetrokken naar de toekomst?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Doelen van het programma:</i> Ontwikkelen en versterken van de Oostelijke Vechtplassen als vrijetijdlandschap, versterken van de ecologische waarden van het gebied en het in gang zetten van de transformatie van de recreatiesector</li> </ul>
	<i>Communicatie:</i> Is iedereen tevreden over de communicatie van het programma in de omgeving?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tevredenheid (communicatie):</i> Kan iedere partij zijn belang(en) voldoende tot zijn recht laten komen in de communicatie met de omgeving?</li> </ul>

<b>Inhoud en resultaat</b>	<i>Effectiviteit:</i> In hoeverre is het resultaat effectief?	▪ <i>Effectief:</i> Heeft het resultaat geleid tot het beoogde effect en realisatie van de doelen?
	<i>Tevredenheid:</i> In welke mate zijn de betrokken partijen tevreden met de inhoudelijke resultaten?	▪ <i>Tevredenheid (resultaat):</i> Worden de belangen van de betrokken partijen voldoende gediend met de resultaten?
	<i>Actualisatie:</i> In hoeverre zijn de doelen nog steeds de juiste?	▪ <i>Juistheid doelen:</i> De mate waarin de doelen voldoen aan de ambities van de betrokken partijen?

Tabel 2 Uitwerking evaluatiekader

## Bijlage B Resultaten root cause analyse

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de root cause analyse weergegeven. Per verbeterrichting is aangegeven welke problemen hiermee worden opgelost. De conclusies 1 en 2 bevatten geen problemen en zijn niet de tabel opgenomen.

	Programma- management	Omgevings- management en communicatie	Governance en MGA	Prioritering en financiën
<b>1. Governance</b>				
<b>1a. Inrichting en samenwerking</b>				
Conclusie 3. Meerdere projectleiders geven aan de inrichting ingewikkeld te vinden. Er wordt gesproken van een pettenprobleem en de wisselende inrichting van projecten zorgt voor onduidelijkheid.	X			
<b>1b. Sturing</b>				
Conclusie 4. Tussen de projecten is een beperkte mate van inhoudelijke samenwerking en synergie.	X			
Conclusie 5. Behandelde onderwerpen en discussies in de Stuur- en Regiegroep zijn soms erg detaillistisch en specialistisch, waardoor men niet toekomt aan de eigen taak. Niet voor iedereen is duidelijk wat op welk niveau binnen het programma moet worden besproken en besloten.	X			
Conclusie 6. De stukkenstroom bij de vergaderingen van de Stuurgroep en Regiegroep is erg omvangrijk.	X			
<b>1c. Draagvlak</b>				
Conclusie 7. Er is veel bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het Gebiedsakkoord op generiek niveau. Er is verschil tussen het draagvlak voor het Gebiedsakkoord als geheel en het draagvlak bij de individuele projecten.		X		
Conclusie 8. Het Gebiedsakkoord en de uitvoering ervan kunnen onder druk komen te staan als bij sommige partners niet duidelijk is of en in hoeverre er draagvlak is bij de achterban van andere partners.	X			
Conclusie 9. Er is discussie of de afspraak om besluiten te nemen op basis van unanimititeit bij alle onderwerpen moet gelden, met name bij gevoelige projecten.			X	
<b>2. Proces</b>				
<b>2a. Uitvoeringskracht</b>				
Conclusie 10. Er is voortgang binnen de projecten, maar sommige projecten lopen vertraging op, zoals enkele gevoelige projecten.		X		
Conclusie 11. Er zijn veel zorgen of het budget toereikend is voor de uitvoer van alle projecten				X

Conclusie 12. Voor veel partners is de beschikbare capaciteit een knelpunt.	X			X
<b>2b. Samenwerking</b>				
Conclusie 13. Bij de totstandkoming van het Gebiedsakkoord is flink geïnvesteerd in de samenwerking en daar plukt men nu de vruchten van. Bij de partijen in het Gebiedsakkoord is veel tevredenheid over de wijze van samenwerking.				
Conclusie 14. Personele wisselingen vormen een uitdaging voor de samenwerking. Bijvoorbeeld de wisselingen in de Regiegroep en bij de projectleiders.	X			
<b>2c. Communicatie</b>				
Conclusie 15. Alhoewel er enige tevredenheid is over de communicatie, worden vooral tekortkomingen gesignaleerd.		X		
<b>3. Inhoud en resultaat</b>				
<b>3a. Effectiviteit</b>				
Conclusie 16. De resultaten van het Gebiedsakkoord worden als onvoldoende gezien.	X	X		X
Conclusie 17. Het Gebiedsakkoord is goed uit de startblokken gekomen, maar stevent af op enkele grote uitdagingen.	X	X	X	
Conclusie 18. De pijlers in het programma zijn onevenwichtig verdeeld en de realisatie van de doelstelling voor de transformatie van recreatiesector loopt achterop.	X			X
<b>3b. Tevredenheid</b>				
Conclusie 19. Vrijwel alle partijen zijn ontevreden over de voortgang in het Gebiedsakkoord als geheel.	X	X		X
Conclusie 20. Bij sommige projecten vinden partijen dat hun belangen onvoldoende worden meegenomen. Dat geldt met name voor een deel van de bewoners en grondeigenaren en voor de watersportorganisaties.	X	X	X	
<b>3c. Actualisatie</b>				
Conclusie 21. De doelen van het Gebiedsakkoord staan nog steeds stevig overeind, maar het programma zal komende jaren moeten inspelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe initiatieven.	X			X

Tabel 3 Resultaten root cause analyse

## Colofon

TUSSENTIJDSE EVALUATIE GEBIEDSAKKOORD OOSTELIJKE VECHTPLASSEN  
LEREND EVALUEREN

**KLANT**

Provincie Noord-Holland

**AUTEUR**

Patrick Kalders

Eva Gaaff

Liza van Erk

**PROJECTNUMMER**

30068906

**ONZE REFERENTIE**

D10035762:19

**DATUM**

9 juli 2021

**STATUS**

Definitief

## Over Arcadis

Arcadis is een toonaangevend wereldwijd ontwerp- en consultancybureau voor de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij maken het verschil voor onze klanten en de maatschappij met doeltreffende, duurzame en digitale oplossingen. Met 27.000 mensen in meer dan 70 landen genereerden we in 2020 een omzet van €3,3 miljard. Wij ondersteunen UN-Habitat met kennis en expertise om leefomstandigheden te verbeteren in gebieden getroffen door de gevolgen van de klimaatverandering.

[www.arcadis.com](http://www.arcadis.com)

### Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220  
3800 AE Amersfoort  
Nederland

T +31 (0)88 4261261

**Arcadis.** Improving quality of life

Volg ons op



[arcadis-nederland](https://www.arcadis-nederland.nl)



[arcadis\\_nl](https://twitter.com/arcadis_nl)



[ArcadisNetherlands](https://www.facebook.com/ArcadisNetherlands)