



Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid

Het gebied de Brabantse Wal

P. Roza
F. G. Boonstra

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 6



Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid

Het gebied de Brabantse Wal



P. Roza (LEI)

F. G. Boonstra (Alterra)

REFERAAT

Roza, P. en F.G. Boonstra, 2009. *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1825. 78 blz.

De gebiedscommissie van de Brabantse Delta vraagt zich af of in het lopende gebiedsproces van de Brabantse Wal voldoende uitvoeringskracht wordt gemobiliseerd voor de realisatie van de doelen uit het integrale gebiedsplan. Het gebied staat namelijk onder druk van stedelijke en infra-structurele ontwikkelingen en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond het gebiedsproces is diffuus. Op basis van een netwerkanalyse en confrontatie van de bevindingen met meer algemene succesfactoren van gebiedsgericht werken, komt de studie tot aanbevelingen voor de gebiedscommissie en de provincie Brabant.

Trefwoorden:

Trefwoorden: revitalisering, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, provincie Brabant, Brabantse Wal, Brabantse Delta, uitvoeringskracht.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding	15
1.2	Probleemstelling	16
1.3	Methode van onderzoek	17
1.4	Leeswijzer	18
2	Geïntegreerd gebiedsgericht beleid	20
2.1	Inleiding	21
2.2	De ontwikkeling van geïntegreerd gebiedsgericht beleid	21
2.3	Succesfactoren in geïntegreerd gebiedsgericht beleid	23
2.3.1	Actoren	23
2.3.2	Besluitvormingsprocessen	25
2.3.3	Spelregels	26
3	Het gebied de Brabantse Wal	28
3.1	Inleiding	29
3.2	Het gebied	29
3.3	Revitalisering in de provincie Noord-Brabant	31
3.4	Actoren	33
3.5	Besluitvormingsprocessen	40
3.6	Spelregels	50
3.7	Opvattingen over vergroten uitvoeringskracht	53
4	Keuzemogelijkheden gebiedscommissie Brabantse Delta	58
4.1	Inleiding	59
4.2	Actoren	59
4.3	Besluitvormingsproces	62
4.4	Spelregels	64

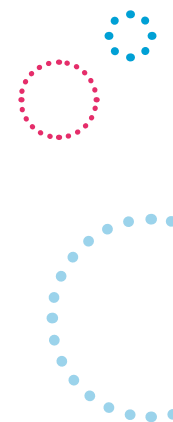
BIJLAGE I

BIJLAGE II

LITERATUUR

AFKORTINGEN

RAPPORTEN IN DEZE REEKS





VOORWOORD

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Het rijk bemoeit zich de komende jaren niet met de uitvoering van beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan provincies en hun partners in de gebieden. Wel wil het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de provincies en gebieden hierbij ondersteunen, onder meer door het financieren van onderzoek en kennisuitwisseling.

De reeks ILG en gebiedsprocessen past in deze faciliterende rol. De reeks bevat resultaten van toegepast onderzoek naar sturingsvragen rond de implementatie van het ILG. Deze vragen gaan op de eerste plaats over de ILG-systematiek als geheel: welke betekenis krijgt de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk, wat levert dit decentralisatieproces nu concreet op en hoe kan de verantwoording over de resultaten het beste worden vormgegeven? Op de tweede plaats gaat het om meer praktische vragen van provincies en gebiedspartijen, bijvoorbeeld over de organisatie van de uitvoering, publiek-private samenwerking of het betrekken van ontwerpers bij integrale gebiedsontwikkeling.

In de Brabantse Wal maakt de gebiedscommissie zich zorgen over de uitvoeringskracht van het huidige gebiedsproces. Hoewel er veel projecten worden uitgevoerd blijven resultaten op het gebied van onder meer landbouwstructuurversterking

en milieu achter. De auteurs concluderen op basis van een netwerkanalyse dat het voor veel partijen onduidelijk is hoe de verschillende uitvoeringsprojecten met elkaar samenhangen en waar ze gezamenlijk toe leiden. De auteurs bevelen aan de samenhang en samenwerking in de uitvoering te bevorderen via een proces van integrale planuitwerking, waarin ook nieuwe (beleids)ontwikkelingen meegenomen worden. Hiermee krijgt de lopende uitvoering een nieuwe impuls en kunnen nieuwe verbindingen tussen thema's worden gelegd. Ook de positie van de gebiedscommissie moet worden verhelderd en versterkt ten opzichte van de overige overlegverbanden voor het gebied.

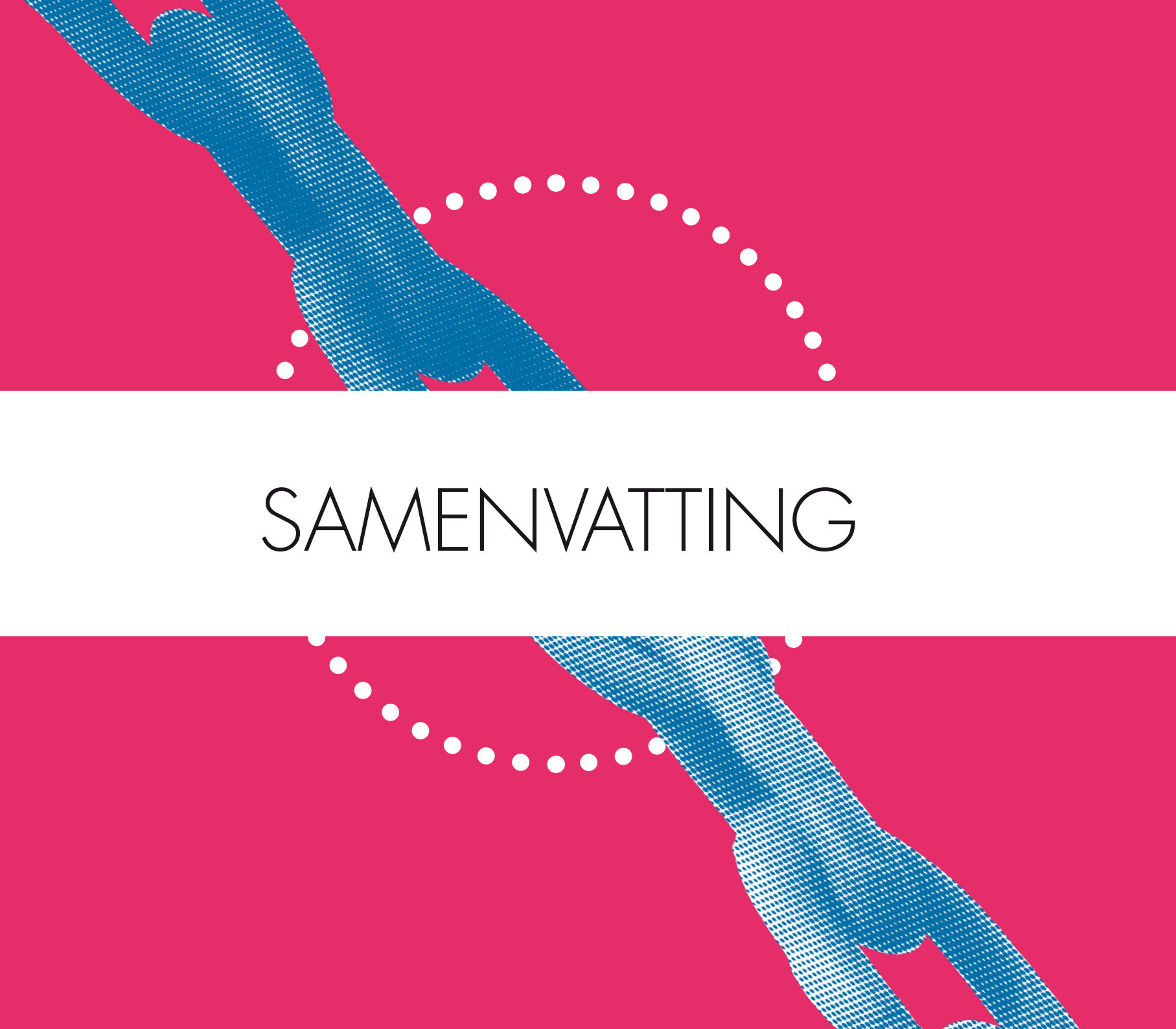
Onze dank gaat uit naar Anneth van Bruchem (gebiedscoördinator Brabantse Delta) en Gé Brogtrop (voorzitter van de gebiedscommissie Brabantse Delta) die het onderzoek begeleiden en de ervaringen uit de Brabantse Wal via dit rapport wilden delen met andere gebieden. Verder bedanken we de respondenten voor hun waardevolle bijdrage.

Aalke Drijfholt

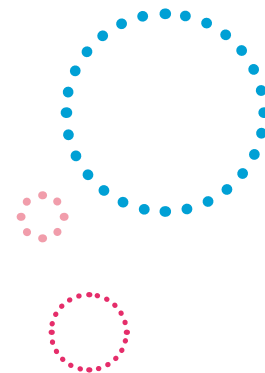
(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)

Froukje Boonstra

(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)



SAMENVATTING



Dit rapport bevat de resultaten van een analyse van de netwerken en processen in het gebiedsgerichte beleid voor het gebied de Brabantse Wal, een deelgebied van het revitaliseringsgebied Brabantse Delta. Hiervoor is gebruik gemaakt van interviews met sleutelactoren en beschikbare documenten. Op basis van deze analyse geeft het rapport aanbevelingen voor vergroting van de uitvoeringskracht in het gebied.

Directe aanleiding voor het onderzoek was de zorg van de gebiedscommissie Brabantse Delta of de ambities uit het gebiedsplan voldoende en op efficiënte wijze worden bereikt. De Brabantse Wal staat namelijk onder druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen die het gebiedsproces mogelijk doorkruisen maar waarop de gebiedscommissie weinig grip heeft omdat de besluitvorming op andere niveaus plaatsvindt. Bovendien is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom de revitalisering redelijk diffuus. Ook vraagt de gebiedscommissie zich af of de juiste actoren betrokken zijn bij het gebiedsproces en of er voldoende samenhang is tussen de projecten.

De vraag naar de mate waarin in de Brabantse Wal voldoende 'uitvoeringskracht' wordt gemobiliseerd staat echter niet op zichzelf. In alle provincies spelen vragen

rond de wijze waarop gebiedsopgaven gerealiseerd kunnen worden, de relaties met gebiedspartijen het best kunnen worden vormgegeven en het gebiedsproces zich moet verhouden tot andere beleidsontwikkelingen. De ervaringen in de Brabantse Wal kunnen een inspiratiebron vormen voor andere provincies en gebieden en de doorgaande kennisontwikkeling over gebiedsgericht beleid voeden.

Bij de analyse van en advisering over het netwerk en de processen in de Brabantse Wal is voortgebouwd op eerder onderzoek en theorievorming over geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB). GGB verwijst naar beleid dat tot stand komt in onderhandeling tussen lagere overheden en diverse stakeholders en daardoor is aangepast op de specifieke regionale situatie. Succesfactoren in gebiedsgerichte processen op het niveau van actoren zijn: een gedeeld gevoel van urgentie, betrokkenheid van de juiste actoren, vertrouwen, voldoende ondersteuning op gebiedsniveau en communicatie met de achterban door de leden van de gebiedscoalitie. Op het niveau van het besluitvormingsproces doen de volgende succesfactoren opgeld: planeigenaarschap bij de gebiedscoalitie, doorgaande plan- of besluitvorming en koppelen met relevante andere besluitvormingsarena's. Op het niveau van de vigerende spelregels gaat het tenslotte



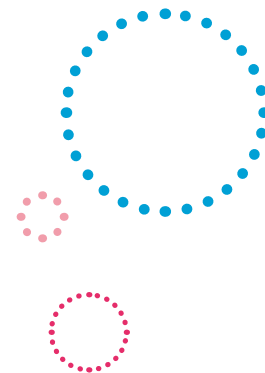
om de succesfactoren: duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, heldere afspraken over de verhouding tot andere besluitvormingsarena's en voldoende beleidsruimte en zeggenschap voor de gebiedscoalitie.

In de Brabantse Wal speelt de provincie Brabant, in de personen van de gebiedscoördinator en gebiedsmakelaar, een belangrijke rol als regisseur van het gebiedsproces. De provincie Brabant is het gebiedsproces ook begonnen in 2000 onder de noemer van de revitalisering. Hoewel de revitalisering een brede doelstelling kent (verbeteren sociaaleconomische vitaliteit én omgevingskwaliteit) legt de provincie voor het deelgebied de Brabantse Wal de nadruk op doelstellingen ten aanzien van natuur en water. Naast de provincie spelen de volgende actoren een belangrijke rol in de revitalisering in de Brabantse Wal: gemeenten Woensdrecht en Bergen op Zoom, Waterschap Brabantse Delta, ZLTO, terreinbeheerders, lokale milieuorganisaties en DLG. Zij zijn supporter en/of uitvoerder van de revitalisering. Zij worden vertegenwoordigd in de gebiedscommissie die op het niveau van de Brabantse Delta opereert en verantwoordelijk was voor de opstelling van het gebiedsplan en de uitvoering ervan aanstuurt. Daarnaast zijn zij betrokken bij het Platform Brabantse Wal Zuid en/of het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag die in het zuidelijk en

noordelijk deelgebied van de Brabantse Wal belast zijn met (de coördinatie van) de uitvoering van het gebiedsplan.

De gemeenten Steenberg en Roosendaal die met een deel van hun grondgebied in de Brabantse Wal liggen zijn geen actieve spelers in de uitvoering in de Brabantse Wal. Ditzelfde geldt voor ondernemers uit de sector recreatie en toerisme. Zij worden door de sleutelactoren gemist, omdat versterking van recreatie en toerisme wel een van de revitaliseringsdoelen is.

Naast de revitalisering, met als belangrijke organen de gebiedscommissie en de beide platforms, zijn er veel andere beleidsinitiatieven die raken of overlappen met de revitalisering. De belangrijkste zijn: de opstelling van het Natura 2000 beheerplan, het provinciaal landschap Brabantse Wal dat vooral gericht is op versterking van recreatie en toerisme, de brede Strategische Agenda West-Brabant van 18 West-Brabantse gemeenten en de Zeeuwse gemeente Tholen, Aviolanda gericht op ontwikkeling van luchtvaartgebonden industrie op de vliegbasis Woensdrecht en de uitbreiding van het grensoverschrijdende nationaal park Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide. Tot nu toe ervaart men relatief weinig spanning tussen de revitalisering enerzijds en de andere besluitvormingsarena's in het gebied



anderzijds. Veel initiatieven sluiten aan bij de doelstellingen uit de revitalisering op het gebied van natuur, landschap en water. Aan de andere kant kunnen de landbouw- en recreatiedoelstellingen onder druk komen te staan door de veelheid van initiatieven op het thema natuur. Daarnaast zorgen alle initiatieven bij elkaar voor extra bestuurlijke drukte in het gebied omdat ieder initiatief weer zijn eigen overlegverband heeft.

De spelregels in de besluitvorming over de revitalisering regelen op de eerste plaats wie toegang heeft tot de besluitvorming en wie niet. Hierbij overheerst selectie op basis van hulpbronnen. De gedachtegang is dat partijen betrokken moeten worden die beschikken over belangrijke hulpbronnen (bevoegdheden, grond, geld, kennis en expertise). Daarnaast doen partijen mee die belangen vertegenwoordigen die in het geding zijn (selectie op basis van draagvlak). Belangrijke spelregel is verder dat deelnemende actoren niet op persoonlijke titel deelnemen maar namens een overheid of georganiseerde groep. De combinatie van toegangsregels leidt er toe dat bepaalde groepen afwezig zijn in de verschillende arena's, zoals particuliere grondeigenaren en (recreatie)ondernemers. Op de tweede plaats regelen de spelregels de verhoudingen tussen deelnemende actoren. Kenmerkend is dat

de verhoudingen over het algemeen goed zijn en dat de samenwerking zich concentreert rond projecten en in bilaterale verbanden. Op het niveau van de gebiedscommissie en de platforms is veel minder sprake van echte samenwerking. Bovendien is er geen 'verantwoordingscultuur', waar men de voortgang van het uitvoeringsprogramma gezamenlijk monitort en elkaar aanspreekt op resultaten. Op de derde plaats gaan de spelregels over wie waarover beslist. Hierbij valt op dat ondanks de grote verantwoordelijkheden van gebiedscommissie en platforms voor de uitvoering van het gebiedsplan, de formele besluitvormingsmacht bij de provincie Noord-Brabant ligt. De gebiedscommissie probeert vooral via informele afspraken en goede onderlinge relaties zeggenschap te krijgen. Tenslotte regelen spelregels de verhoudingen tussen verschillende arena's. Tussen de gebiedscommissie en het platform Brabantse Wal Zuid is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Hierbij fungeert het platform ook als adviesorgaan van de gebiedscommissie. In het noordelijke deel kan niet worden gesproken over een echte opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De relaties tussen de revitalisering en andere besluitvormingsarena's worden grotendeels vormgegeven doordat partijen in elkaars commissies gaan zitten. Er bestaat geen zichtbare hiërarchie tussen de verschillende arena's.



Confrontatie met de succesfactoren van geïntegreerd gebiedsgericht beleid levert de volgende conclusies en aanbevelingen ter versterking van de uitvoering op de Brabantse Wal op het niveau van actoren, besluitvormingsproces en spelregels.

Actoren

In de revitalisering voor de Brabantse Wal als geheel bestaat tot nu toe geen sterk, gemeenschappelijk gevoel van urgentie. Betrokken partijen hebben weliswaar tal van wensen en ervaren de nodige knelpunten bij het realiseren daarvan, maar er is niet één probleem dat er uitspringt en waarvoor dringend actie en samenwerking met alle nu betrokken partijen noodzakelijk wordt geacht. Effect hiervan is dat er tussen de vier gemeenten op de Brabantse Wal in het kader van de revitalisering tot nu toe weinig wordt samengewerkt.

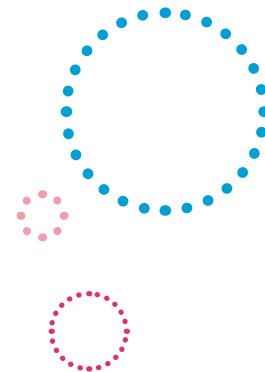
Aanbeveling 1 (gebiedscommissie): besteed in de gebiedscommissie uitgebreid aandacht aan de meerwaarde van brede samenwerking rond integrale projecten, bijvoorbeeld door betrokken partijen zelf aansprekende voorbeelden te laten presenteren.

Aanbeveling 2 (provincie): spreek gemeenten aan op hun betrokkenheid bij de revitalisering in de Brabantse Wal en organiseer zo nodig bestuurlijke druk.

Aanbeveling 3 (gebiedscommissie): stimuleer bewustwording over externe ontwikkelingen (zoals Strategische Agenda) door raakvlakken en gevolgen te onderzoeken en speel hier strategisch op in.

In het revitaliseringsproces in de Brabantse Wal spelen partijen die middelen (geld, grondbezit, capaciteit, bevoegdheden, kennis en expertise) kunnen inzetten voor de uitvoering van het gebiedsplan een hoofdrol: gemeenten, waterschap, terreinbeheerders, DLG, ZLTO. Het is de vraag of de selectie van betrokken uitvoerders niet te beperkt is. Voor het realiseren van projecten op het gebied van recreatieve ontwikkeling, sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid zijn andere partijen nodig zoals kleine (recreatie)ondernemers, (dorps)bewoners en particuliere grondeigenaren.

Aanbeveling 4 (gebiedscommissie): Overweeg andere vormen van participatie (zoals informatieavonden, keukentafelgesprekken, workshops, focusgroepen) om betrokkenheid van (recreatie)ondernemers, bewoners en particuliere grondeigenaren bij de uitvoering te organiseren.



De procesmatige ondersteuning van de uitvoering is met een gebiedscoördinator en gebiedsmakelaar op het niveau van de Brabantse Delta in goede handen en helder. Op dit moment vergt de afstemming tussen uitvoerders en projecten echter veel tijd. Er is wordt daarom een soort projectbureau op gebiedsniveau ('streekhuis') ontwikkeld. Vooralsnog is gekozen voor een lichte vorm van samenwerking (nadruk op onderlinge afstemming) die zich gaandeweg verder kan ontwikkelen (groeimodel).

Aanbeveling 5 (gebiedscommissie): evalueer functioneren 'streekhuis' na een jaar en formuleer op basis van ervaringen een ontwikkelingsperspectief voor de samenwerking.

Besluitvormingsproces

Er bestaat geen sterk ontwikkeld gevoel van planeigenaarschap in de gebiedscoalitie voor de Brabantse Wal. Het gebiedsplan krijgt vooral betekenis als provinciaal beleidskader en niet als plan van de gebiedsactoren zelf. Risico is dat het plan als package deal onvoldoende wordt gekoesterd. Partijen proberen die onderdelen van het plan waar zij belang bij hebben te realiseren, zonder zich verantwoordelijk te voelen voor de realisatie van onderdelen waar zij minder belang aan hechten. Het gevolg is dat moeilijke onderdelen blijven liggen en de integraliteit van de aanpak

in gevaar komt.

De nadruk in de Brabantse Wal ligt momenteel bovendien sterk op uitvoering. Het is voor veel partijen echter onduidelijk hoe de verschillende projecten met elkaar samenhangen en waar ze gezamenlijk toe leiden. Er zijn verschillende niveaus waarop aan meer samenhang kan worden gewerkt. Op dit moment is men in de Brabantse Wal sterk bezig op operationeel en tactisch niveau de samenhang te bevorderen. Het strategische niveau als niveau voor afstemming en integratie blijft daarbij onderbelicht.

Aanbeveling 6 (gebiedscommissie): Overweeg een proces van integrale planuitwerking op het niveau van de Brabantse Wal als middel om het planeigenaarschap, de samenhang en samenwerking in de uitvoering te bevorderen. Betrek in dit plan zowel de inhoudelijke als organisatorische kant van de samenwerking. Begin met het onderdeel recreatie en toerisme omdat op dit onderdeel moment de meeste energie zit en de behoefte aan gezamenlijke visievorming groot is.

Aanbeveling 7 (gebiedscommissie): Grijp het proces van integrale planuitwerking aan om groepen (bv. recreatieondernemers, actieve bewoners, dorpsraden) te betrekken die



nu nog niet direct bij de revitalisering betrokken zijn maar er wel aan kunnen bijdragen of er belang bij hebben. De opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties in de revitalisering voor de Brabantse Wal zijn verre van eenduidig. Formeel is de gebiedscommissie Brabantse Delta een adviescommissie van GS, maar daarnaast als een soort opdrachtnemer van de provincie ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsplan. Er zijn echter geen duidelijke mechanismen voor verantwoording of het afleggen van rekenschap van de gebiedscommissie aan de provincie over de geleverde resultaten. Daarnaast heeft de provincie bestuursovereenkomsten gesloten met waterschappen en gemeenten en uitvoeringscontracten met individuele uitvoerders als ZLTO en BMF. De gebiedscommissie heeft op haar beurt de coördinatie van de uitvoering van projecten in het kader van het gebiedsplan in het zuidelijk deel van de Brabantse Wal gedelegeerd aan het Platform Brabantse Wal-Zuid. Het platform fungeert hiermee als opdrachtnemer/uitvoeringsorganisatie van de gebiedscommissie. In het noordelijke deel van de Brabantse Wal heeft het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag een vergelijkbare rol gekregen.

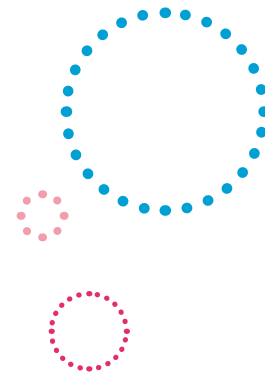
Aanbeveling 8 (gebiedscommissie, provincie): verhelder en verstevig de opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties in

de uitvoering met heldere afspraken over taakverdeling, verantwoording, evaluatie en bijsturing.

Aanbeveling 9 (provincie): evalueer het gekozen model van doorgaande decentralisatie in de revitalisering, bijvoorbeeld halverwege de PMJP-periode (2010) en aan het eind (2014) en betrek hierbij de effecten op de integrale samenwerking in de gebieden.

Spelregels

Verder is de verhouding tussen de revitalisering (gebiedscommissie, Platform Brabantse Wal Zuid en Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag) en andere beleidsinitiatieven met bijbehorende organisatieverbanden in het gebied onhelder. Er is geen (zichtbare) hiërarchie tussen bijvoorbeeld de revitalisering en het Grenspark. Noch de gebiedscommissie, noch de beide platforms functioneren als centrale spil in de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied in de (hele) Brabantse Wal. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang de verschillende initiatieven dezelfde kant op werken en/of er geen winst behaald kan worden uit verdergaande afstemming of integratie. Wanneer dat niet het geval is moeten de verhoudingen verhelderd worden. De provincie heeft als regisseur van de uitvoering én betrokkene bij veel andere beleidsinitiatieven hierin een



belangrijke verantwoordelijkheid. Maar ook gebiedspartijen kunnen elkaar onderling aanspreken op hoe zij opereren in de verschillende overlegverbanden/initiatieven en hierover afspraken maken. Formulering van gezamenlijke ambities voor de Brabantse Wal (zie aanbeveling 6) die als leidraad kunnen dienen voor de opstelling in andere overlegverbanden is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Gemeenten moeten de vertegenwoordigende wethouder in de gebiedscommissie een duidelijk mandaat verschaffen om in de gebiedscommissie te spreken namens het hele college en niet alleen als portefeuillehouder.

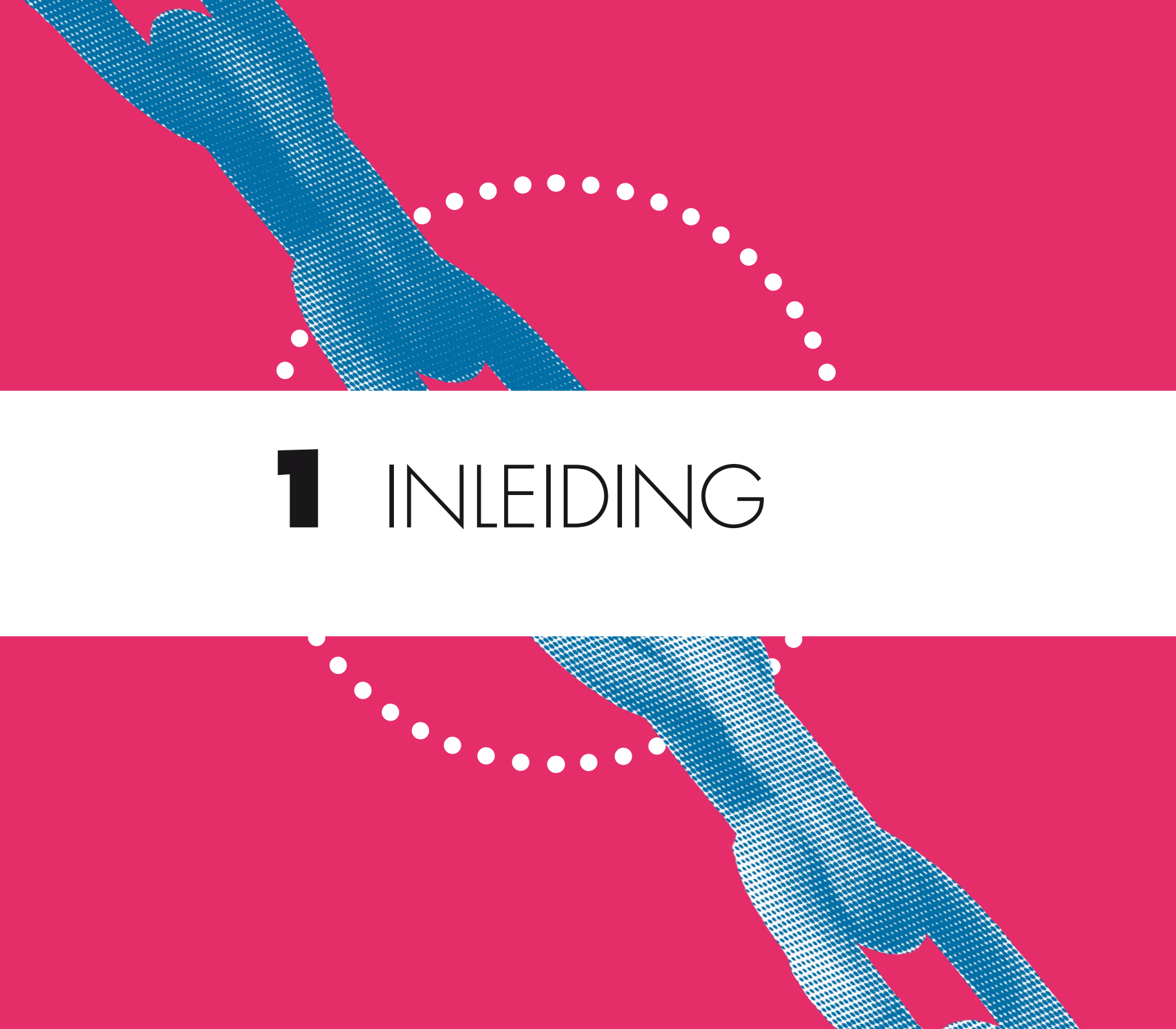
Aanbeveling 10 (gebiedscommissie): werk aan een stevigere positie van de gebiedscommissie en/of de beide platforms voor het realiseren van de gezamenlijke ambities voor de Brabantse Wal.

Aanbeveling 11 (provincie): sluit met nieuwe beleidsinitiatieven zoveel mogelijk aan bij bestaande organisatiestructuren in de revitalisering.

Aanbeveling 12 (gemeenten): geef een duidelijk mandaat aan de vertegenwoordigende wethouder in de gebiedscommissie.



Hildernisse (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het revitaliseringsgebied 'de Brabantse Delta' loopt vanaf Breda naar het westen. De gebiedscommissie Brabantse Delta heeft voor dit gebied een integraal gebiedsplan gemaakt dat na inspraak in 2005 vastgesteld door PS. Om uitvoering te geven aan het gebiedsplan heeft de gebiedscommissie een regionaal uitvoeringsprogramma Brabantse Delta 2005-2008 opgesteld met daarin concrete doelen, ambities en projecten. Op 26 september 2008 heeft de gebiedscommissie de opvolger van dit uitvoeringsprogramma vastgesteld: het Gebieds Meerjarenprogramma (GMJP) 2009-2013. Ondertussen vindt uitvoering van tal van projecten plaats, onder andere op het gebied van verdrogingsbestrijding, landbouwstructuurversterking, recreatie en natuurontwikkeling (Provincie Noord-Brabant, 2008).

De gebiedsgerichte aanpak in de revitaliseringsgebieden is voor de provincie Brabant een manier om uitvoering te geven aan de afspraken in de bestuursovereenkomst met het rijk in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van 2007. Behalve rijksdoelen wil de provincie echter ook eigen doelen verwezenlijken met de revitalisering. Dit geldt uiteraard ook voor andere deelnemers: gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en anderen.

Binnen de Brabantse Delta wordt een aantal deelgebieden onderscheiden. Een daarvan is de Brabantse Wal, gelegen in het zuidwesten van de Brabantse Delta en vernoemd naar de zandwal die van noord naar zuid door het gebied loopt. De gebiedscommissie wil in dit deelgebied het gevarieerde landschap behouden, de aanwezige natuurwaarden ontwikkelen, de beoogde ecologische verbindingzones realiseren, een omslag naar een extensieve verbrede landbouw of grondgebonden landbouw realiseren, de verdrogingsproblematiek oplossen en recreatie en toerisme ontwikkelen.



Zuidgeest (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)



Hoewel er tal van projecten worden uitgevoerd, is de gebiedscommissie onzeker of hiermee de ambities uit het gebiedplan voldoende en op efficiënte wijze worden bereikt. Het landschap staat namelijk onder druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen, zie de centrale ligging tussen de steden Rotterdam en Antwerpen en de haven van Terneuzen. Besluitvorming hierover vindt grotendeels op andere niveaus plaats. Bovendien is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom de revitalisering redelijk diffuus. Naast de gebiedscommissie die op het niveau van de Brabantse Delta opereert, is in het zuidelijk deel van het de Brabantse Wal voor het grondgebied van de gemeente Woensdrecht het Platform Brabantse Wal Zuid opgericht om de uitvoering te coördineren. In het noordelijke deel van de Brabantse Wal (grensgebied Bergen op Zoom en Steenbergen) is voor een deel van het gebied het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands laag actief. Daarnaast zijn er veel andere initiatieven in het gebied (beheerplan Natura 2000, provinciaal landschap Brabantse Wal, uitbreiding van Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, Strategische Agenda West-Brabant, Maintenance Valley in Woensdrecht) die raken aan de revitalisering, met bijbehorende organisatiestructuren. Tenslotte vraagt de commissie zich af of de juiste actoren wel betrokken zijn bij het gebiedsproces en of er voldoende samenhang is tussen de verschillende projecten.

De vraag naar de mate waarin in de Brabantse Wal voldoende 'uitvoeringskracht' wordt gemobiliseerd staat niet op zichzelf. In alle provincies spelen vragen rond de wijze waarop gebiedsopgaven het best gerealiseerd kunnen worden, de relaties met gebiedspartijen het best kunnen worden vormgegeven en het gebiedsproces zich moet verhouden tot andere beleidsontwikkelingen. In dit rapport worden de ervaringen in de Brabantse Wal getoetst aan de groeiende kennisvoorraad over geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Dit levert concrete mogelijkheden voor vergroting van de uitvoeringskracht voor de gebiedscommissie Brabantse Delta. Door de ervaringen in de Brabantse Wal vanuit een dergelijk breder perspectief te beschouwen, kunnen ze bovendien op hun beurt een inspiratiebron vormen voor andere provincies en gebieden en de doorgaande kennisontwikkeling voeden.

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek staan drie doelstellingen centraal, namelijk:

1. Het geven van inzicht in de relevante actoren, besluitvormingsprocessen en spelregels die van belang zijn voor de uitvoering van het gebiedsplan in de Brabantse Wal;

2. Het adviseren van de gebiedscommissie Brabantse Delta over de mogelijkheden om de uitvoeringskracht in de Brabantse Wal te vergroten;
3. Het gebiedsproces in de Brabantse Wal zó beschrijven dat het een casus wordt van een bredere problematiek, waardoor andere provincies en gebieden ervan kunnen leren.

Voor het bereiken van het eerste doel is een netwerkanalyse uitgevoerd in de Brabantse Wal. Voor het tweede doel zijn de resultaten van de netwerkanalyse geconfronteerd met meer algemene principes van gebiedsgericht werken die zijn ontleend aan de beleidspraktijk en bestuurskundige literatuur. Deze confrontatie levert aanbevelingen voor het vergroten van de uitvoeringskracht op. De koppeling aan meer algemene principes van gebiedsgericht werken of geïntegreerd gebiedsbeleid biedt ook mogelijkheden om aan de derde doelstelling te voldoen. Het specifieke van de Brabantse Wal wordt met behulp van dit theoretische kader vergelijkbaar gemaakt met de ervaringen uit andere casus. Al doende wordt gewerkt aan meer algemene kennisontwikkeling over gebiedsgericht werken.

1.3 Methode van onderzoek

Het theoretisch kader is gebaseerd op bestuurskundige literatuur over geïntegreerd gebiedsgericht beleid en netwerkmanagement. Ook bouwen we nadrukkelijk voort op empirisch onderzoek naar geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de praktijk.

We hebben verder gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. Diepte-interviews;
2. Schriftelijke bronnen.

Interviews

De interviews met sleutelactoren uit het gebied vormen de kern van dit onderzoek. In overleg met het Deltakwartier, de uitvoeringsorganisatie voor de Brabantse Delta, is een *selectie* gemaakt uit betrokken partijen en personen. Hierbij is een combinatie gemaakt van actoren die een belangrijke rol spelen in het revitaliseringsproces en/of een sleutelrol spelen bij andere beleidsinitiatieven in de Brabantse Wal die relevant zijn voor de revitalisering. In september 2008 en januari 2009 zijn zodoende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de provincie Noord-Brabant, gemeenten (Bergen op Zoom en Woensdrecht), waterschap



Brabantse Delta, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), Natuurmonumenten, de lokale natuur- en milieuverenigingen Benegora en Namiro en de sector recreatie en toerisme. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokkenen bij Natura 2000, het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, de voorzitter van het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag en de voorzitter van de gebiedscommissie Brabantse Delta (zie bijlage 1 voor een overzicht)¹. Van de gesprekken zijn vrij uitgebreide verslagen gemaakt, die zijn teruggekoppeld naar de geïnterviewden.

Schriftelijke bronnen



Daarnaast hebben we (beperkt) gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen. Het gaat hierbij onder meer om diverse stukken in het kader van de revitalisering (zoals het gebiedsplan Brabantse Delta, het regionaal uitvoeringsprogramma 2005-2008, de voortgangsrapportages en het Gebieds Meerjarenprogramma 2009-2013), stukken over andere beleidstrajecten (o.a. Strategische Agenda West-Brabant 2008-2011, Maintenance Valley (Aviolanda), Natura 2000, Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide en gemeentelijke beleidsvisies over recreatie en toerisme). Ontwikkelingen die na september 2008 hebben plaatsgevonden, zijn niet meer in het onderzoek meegenomen.

¹ Een interview met de burgemeester van Breda (voorzitter van de Bestuurlijke Regiegroep voor de Strategische Agenda West-Brabant) was uiteindelijk niet mogelijk vanwege een volle agenda.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het concept geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Daarbij schetsen we de ontwikkeling van geïntegreerd gebiedsgericht beleid en presenteren we een aantal succesfactoren voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid aan de hand van drie dimensies: actoren, besluitvormingsprocessen en spelregels.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de situatie in het gebied de Brabantse Wal. Na een inleiding over het gebied en de reconstructie in Noord-Brabant gaan we in op de actoren, besluitvormingsprocessen en spelregels in het gebied. We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van de opvattingen die de verschillende actoren hebben over het vergroten van de uitvoeringskracht in het gebied.

In hoofdstuk 4 presenteren we vervolgens een aantal keuzemogelijkheden met aanbevelingen voor de gebiedscommissie Brabantse Delta. Hierbij maken we gebruik van het analytisch kader uit hoofdstuk 2.



Groeve Boudewijn (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)



2 GEÏNTEGREERD GEBIEDSGERICHT BELEID



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een kader voor de analyse en de aanbevelingen voor gebiedsgericht werken. In het volgende hoofdstuk zullen we dit kader toepassen op de Brabantse Wal. Het kader is ook bedoeld om deze ervaringen toepasbaar te maken voor andere provincies en ILG-gebieden.

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op de historie van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied (par. 2.2). Vervolgens schetsen we algemene succesfactoren voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid aan de hand van drie algemene dimensies van besluitvorming: actoren, proces en spelregels (par. 2.3).

2.2 De ontwikkeling van geïntegreerd gebiedsgericht beleid

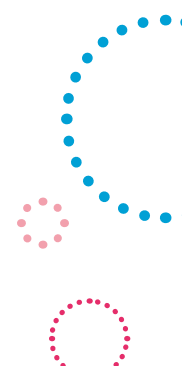
De komst van het ILG vormt voor alle provincies aanleiding om het eigen geïntegreerd gebiedsgerichte beleid te versterken of hiermee te starten (IPO, 2006). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) is echter niet uitgevonden in het ILG. Er waren tal van voorlopers. De eerste echte voorbeel-

den van GGB zijn het ROM-gebiedenbeleid (1989) en de aandachtsgebieden leefbaarheid (1991) van het ministerie van VROM. Niet lang daarna volgde ook het ministerie van LNV met een eigen variant van het GGB: de Waardevolle Cultuurlandschappen (1992). Naast deze initiatieven van het rijk, voeren ook provincies en de EU (LEADER) geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Bovendien speelden provinciale overheden vaak al een regisseursrol in gebiedsgerichte initiatieven van rijk en EU.

Kernpunt van deze eerste generatie GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn:

- Het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, recreatie, water etc.);
- Het scheppen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Het creëren van zogenaamde 'win-win'-situaties speelt hierbij een belangrijke rol. Dit zijn onderhandelingsresultaten





waar alle betrokken partijen baat bij hebben en niemand er op achteruit gaat (Glasbergen en Driessen, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

Het GGB is in algemene zin een kritiek op tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Dit beleidsfalen wijten de initiatiefnemers op de eerste plaats aan de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Op de tweede plaats is het beleidsfalen een gevolg van het generieke, 'top down' karakter van veel beleid voor het landelijk gebied. Hierdoor is het niet aangepast aan regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren. Aldus ontstaat lokaal niet geaccepteerd beleid dat niet of onvoldoende wordt uitgevoerd (Van Tatenhove, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

De reconstructie en het ILG zijn vormen van tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Deze tweede generatie wijkt op een aantal punten af van de vorige.

De belangrijkste verschilpunten zijn:

1. De provincie is nu echt de regisseur en het rijk trekt zich terug uit het GGB. ILG en reconstructie worden om deze reden ook wel gezien als exponenten van een decentralisatie van rijksbeleid.
2. De wettelijke basis van het ILG (WILG) en de reconstructie (Reconstructiewet) is nieuw ten opzichte van de experimentele en buitenwettelijke voorgangers. Het verhoogt de bestuurlijke status van gebiedsgericht beleid en biedt mogelijkheden voor de inzet van eigen wettelijk instrumentarium.
3. Het aantal en de concreetheid van prestatieafspraken is toegenomen. Deze ontwikkeling past in de algemene trend naar afrekenbaarheid en prestatiecontracten. In de bestuurskunde ook wel aangeduid met de term 'new public management' (Osborne en Gaebler, 1992; Padt, 2007; De Vaan en De Haas, 2007).
4. De thematiek is verbreed. Dat wil ook zeggen dat het niet meer gaat om de integrale afstemming tussen bijv. ruimtelijke ordening en milieu (ROM) maar bijna alle beleidsthema's in het landelijk gebied.
5. GGB is nu bijna gebiedsdekkend voor heel Nederland, terwijl het voorheen een experimenteel karakter had speciaal voor het oplossen van specifieke problemen of het benutten van kansen in specifieke gebieden.

De veranderingen in het geïntegreerd gebiedsgericht beleid leiden tot op de dag van vandaag ook tot verschillen in de aanpak per gebied. Dit kan een uiting zijn van maatwerk. Immers elk gebied is anders en vraagt om een andere aanpak. Toch zijn niet alle verschillen te verklaren vanuit de verschillen tussen gebieden. Provincies zijn vaak heel bepalend in de manier waarop gebiedsgerichte beleid vorm krijgt. In het ILG hebben ze immers ook die vrijheid en rol gekregen.

2.3 Succesfactoren in geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Gebiedsgerichte beleidsprocessen vinden plaats in netwerken van actoren. Deze netwerken kunnen worden opgevat als de min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rond het gebiedsgerichte initiatief. Ze kunnen nader beschreven worden aan de hand van drie dimensies: actoren, besluitvormingsprocessen en spelregels.

Actoren kunnen individuen of organisaties zijn die zijn betrokken in het gebiedsproces. Of een betrokkene als individu of als vertegenwoordiger van een organisatie

geldt, hangt af van de situatie, en zal dus uit de empirische analyse moeten blijken.

Besluitvorming is het interactieproces tussen uiteenlopende netwerkactoren met een grotendeels onvoorspelbaar karakter. Het vindt plaats rond verschillende objecten zoals planvorming, concrete projecten en onderzoek en in verschillende arena's.

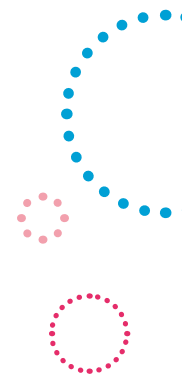
Bij *spelregels* gaat het om informele of formele regels over wie er meedoet aan het besluitvormingsproces en wie niet (toegangsregel), hoe actoren zich ten opzichte van elkaar moeten gedragen (omgangsregel), wie waarover beslist (positieregel) enzovoort (Klijn, 1996).

De succesfactoren in gebiedsgerichte beleidsprocessen kunnen geordend worden aan de hand van deze drie dimensies.

2.3.1 Actoren

Gedeelde urgentie

Een gedeeld gevoel van urgentie is een vereiste voor een succesvol gebiedsgericht proces. Het betekent dat er voldoende partijen van mening moeten zijn dat er sprake





is van een probleem en er van overtuigd moeten zijn dat dit probleem slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is. De term 'probleem' verwijst hier naar het verschil tussen de huidige situatie en de ambitie. (De Bruijn et al., 2001). Een voorbeeld van een gedeelde urgentie is de intensieve veehouderij problematiek in de zandgebieden die aanleiding vormde voor een intensief reconstructieproces op regionaal niveau. Urgentie wil overigens niet zeggen dat partijen hetzelfde beeld moeten hebben van de problematiek, de probleemdefinitie is juist mede onderwerp van onderhandeling

Betrokkenheid van de juiste partijen



Voor het slagen van de gebiedsgerichte aanpak is het belangrijk dat de initiatiefnemer de juiste partijen betreft. Een belangrijk criterium voor de keuze voor partijen zijn de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen partijen. Dit betekent dat partijen elkaars kennis en andere hulpbronnen (geld, grond, bevoegdheden) nodig hebben voor het oplossen van problemen en het uitvoeren van beleidsacties. Ook kan het zijn dat partijen moeten worden betrokken omdat ze 'negatieve' middelen kunnen inzetten, zoals hindermacht, waarmee zij het proces kunnen blokkeren. Een laatste reden om partijen te betrekken is dat zij getroffen worden door de uitvoering van de genomen besluiten. Het betrekken van cruciale actoren

lijkt logisch maar is in de praktijk geen sinecure. Zo ligt in veel gebiedsprocessen de nadruk op het betrekken van overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen. Veel moeilijker is het om burgers en de private sector bij het gebiedsproces te betrekken terwijl hun mede- of tegenwerking wel vaak in het geding is. Een voorbeeld is de reconstructie waar de nadruk in de planvorming lag op 'groen polderen'. Burgers en bewoners hadden nauwelijks directe invloed op de planvorming en waren vaak ook slecht op de hoogte. Dit wreekte zich bij de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden. Bewoners kwamen hiertegen op grote schaal in verzet.

Vertrouwen

Vertrouwen tussen betrokkenen is een succesfactor die zelden bij aanvang van een gebiedsproces aanwezig is. Het kan worden gedefinieerd als de bereidheid een kwetsbare positie in te nemen op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van een ander in risicovolle of onvoorspelbare situaties (Noorderhaven, 1998; Lewicki en Bunker, 1996). Het innemen van deze kwetsbare positie gebeurt in de verwachting dat de andere partij het gegeven vertrouwen niet beschaamt of misbruikt voor het realiseren van zijn eigen doelen. Ook verwacht een actor dat de ander rekening houdt met zijn belangen. Doordat het gaat

over risicovolle situaties heeft vertrouwen ook wel de betekenis van moed of durf (Edelenbos, 1992).

Ondersteuning op gebiedsniveau

Voor de ontwikkeling van een gebiedsgericht initiatief is het verder belangrijk dat procesmanagement op gebiedsniveau gestalte krijgt. De procesmanager zorgt er onder meer voor dat de juiste partijen betrokken worden, dat er procesafspraken worden gemaakt, dat er aan de belangen van de verschillende partijen zoveel mogelijk recht wordt gedaan etc. In de uitvoering komen daar bovendien taken bij als mobilisatie, uitwerking en inbedding van projectinitiatieven (Boonstra et al., 2007). In gebiedsgericht beleid worden procesmanagementtaken meestal toebedeeld aan de voorzitter van de gebiedscommissie (bestuurlijk) en een gebiedscoördinator, –manager en/of –makelaar (ambtelijk). Omdat de provincie meestal initiatiefnemer en regisseur is van het gebiedsgerichte proces, wordt het procesmanagement op ambtelijk niveau vaak ingevuld door provinciale functionarissen die als front-office van de provincie in het gebied functioneren. Vaak werken zijn daarbij samen met front-officers vanuit andere organisaties. Naast een goede onderlinge samenwerking tussen deze front-officers, is een goede wisselwerking tussen de front-officers en hun back-office een succesfactor.

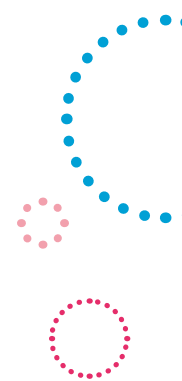
Communicatie met achterban

De meeste partijen die deelnemen in gebiedsprocessen hebben te maken met een achterban. De communicatie met de achterban vergt minstens zoveel aandacht als de deelname aan het gebiedsproces zelf en is een belangrijke succesfactor. Vaak gaat het hier mis: vertegenwoordigers van verschillende partijen komen er samen uit, maar vervolgens staat de achterban op de rem. Reden is dat de vertegenwoordigers door de intensieve interactie met elkaar een leerproces door maken, waarin inzicht en begrip ontstaat voor elkaars positie, de haalbaarheid van eigen standpunten wordt heroverwogen en standpunten worden bijgesteld. De achterban maakt geen deel uit van dit leerproces, waardoor vertegenwoordigers en achterbannen uit elkaar groeien (Boonstra en Van den Berg, 2005).

2.3.2 Besluitvormingsprocessen

Planeigenaarschap

Planeigenaarschap ontstaat in het planvormingsproces en betekent dat deelnemende partijen het plan koesteren als onderhandelingsresultaat en elkaar aanspreken op de uitvoering ervan (Boonstra et al., 2008). Belangrijk voor het ontstaan van planeigenaarschap is dat het plan een package deal is: een pakket afspraken, dat voor elke partij





iets aantrekkelijks heeft. Voor het plukken van de vruchten van planeigenaarschap is het belangrijk dat planvorming en uitvoering zoveel mogelijk op hetzelfde niveau plaatsvinden, met betrokkenheid van dezelfde partijen. Verder moet planeigenaarschap worden onderhouden: als sommige elementen van de package deal gerealiseerd worden en andere niet, dan kan dat leiden tot verlies aan commitment bij de partijen wiens belangen niet uit de verf komen en hierdoor de samenwerking op het spel zetten. Het borgen van de package deals bijvoorbeeld door de vertaling ervan in overeenkomsten of contracten is dus belangrijk.

Doorgaande plan- of besluitvorming



Een valkuil in gebiedgerichte processen is dat eenmaal overeengekomen onderhandelingsresultaten worden gefixeerd. Men is vaak met de nodige moeite tot een plan gekomen en houdt hier aan vast. Toch kunnen er redenen zijn waarom doorgaande plan- of besluitvorming nodig is in gebiedsgerichte processen. Vaak zijn de overeengekomen plannen of package deals vrij globaal en verdienen ze uitwerking op een lager schaalniveau, in deelgebieden, voordat de spreekwoordelijke schop de grond in kan. Daarbij zijn vaak weer andere actoren betrokken, waardoor nieuwe onderhandelingsprocessen ontstaan en elementen van het overkoepelende plan ter discussie kunnen komen te staan.

Een tweede reden voor doorgaande planvorming is dat er nieuwe (beleids)ontwikkelingen zijn die nopen tot bijstelling van bestaande gebiedsplannen of gekozen oplossingen. Het vinden van de balans tussen het koesteren van het bestaande plan (zie ook voorgaande planeigenaarschap) en doorgaande plan- of besluitvorming is een belangrijke succesfactor in gebiedsgericht beleid.

Koppelen met relevante besluitvormingsarena's

Gebiedsprocessen staan zelden op zichzelf. Ze zijn vaak sterk afhankelijk van besluiten die in andere besluitvormingsarena's worden genomen. Denk aan provinciale besluitvorming over ruimtelijke ordening, nationale besluitvorming over ammoniakbeleid en andere gebiedsprocessen in hetzelfde gebied, of in delen daarvan. Een succesfactor is inzicht in relevante besluitvormingsarena's. Op basis van dit inzicht kan worden besloten of koppelingen nodig en mogelijk zijn.

2.3.3 Spelregels

Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden
Gebiedsgericht beleid brengt nieuwe rollen en verantwoordelijkheden met zich mee voor betrokken actoren. Zo is de regierol van de provincie relatief nieuw. Maar ook gebiedscoalities of gemeenten kunnen de regie naar zich toetrek-

ken. Gebiedscoalities verwerven verder een belangrijke rol in de beleidsvorming en -uitvoering. Bij de uitvoering van gebiedsplannen ontstaat meestal een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie tussen de provincie en gebiedscoalities en/of individuele gebiedspartijen of uitvoerders. De precieze verdeling van rollen en verantwoordelijkheden kan per gebiedsproces verschillen en is dus maatwerk. Wel is helder dat voor het goed functioneren van netwerken in gebiedsgericht beleid er duidelijke spelregels moeten zijn over wie welke rol vervult en over scheiding van verantwoordelijkheden. Duidelijk moet zijn wie, waarop door wie kan worden aangesproken of afgerekend.

De verhouding tussen verschillende arena's

Geïntegreerd gebiedsgericht beleid vindt zelden plaats in een vacuüm. In hetzelfde gebied of in delen ervan lopen vaak andere gebiedsgerichte initiatieven. Daarnaast worden op andere bestuurlijke niveaus besluiten genomen die invloed hebben op de gang van zaken in het gebied. Meestal spelen gebiedspartijen op meerdere borden tegelijk: zij zijn deelnemer aan het integrale gebiedsproces, maar spelen ook een rol in aanverwante overlegcircuits. Een belangrijke succesfactor voor het gebiedsproces is dat deelnemende partijen spelregels opstellen over welke zaken zij in het gebiedsproces afspraken maken en dus

niet elders. De provincie heeft hierbij een speciale verantwoordelijkheid: zij is als bovenregionale overheid vaak initiatiefnemer en/of belangrijke betrokkene bij andere beleidsinitiatieven. Zij moet er voor oppassen het lopende gebiedsproces hiermee niet te ondermijnen.

Voldoende beleidsruimte en zeggenschap

Een belangrijke succesfactor die samenhangt met de vorige is voldoende beleidsruimte en zeggenschap voor de centrale gebiedscoalitie. In de tweede generatie gebiedgericht beleid neemt de provincie meestal het initiatief voor een gebiedsgerichte aanpak. Het is daarbij belangrijk dat zij de inhoud niet vooraf volledig dichttimert. Teveel gedetailleerde randvoorwaarden zijn funest voor het bereiken van win-win oplossingen en regionaal maatwerk. Het wordt immers pas interessant voor gebiedspartijen om deel te nemen als er ruimte is voor eigen probleempercepties, doelen en oplossingsrichtingen. Bovendien moet de centrale gebiedscoalitie voldoende zeggenschap krijgen om plannen te kunnen ontwikkelen en uitvoeren. Alleen dan kan de gebiedscoalitie haar coördinerende en integrerende rol waarmaken. Provincies zijn over het algemeen terughoudend om gebiedscoalities formele bevoegdheden te geven. Dit hoeft geen probleem te zijn, want ook via informele afspraken en goede onderlinge relaties kunnen gebiedscoalities voldoende zeggenschap krijgen.

The image features a stylized map of the Brabant region, with a blue hatched area representing a specific geographical feature. A dotted line follows a path through the region. The background is a solid magenta color.

3 HET GEBIED DE BRABANTSE WAL

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van het gebiedsproces in de Brabantse Wal, een deelgebied van het revitaliseringsgebied Brabantse Delta, in het uiterste westen van de provincie Noord-Brabant. We beschrijven en analyseren het netwerk rondom de revitalisering in de Brabantse Wal, waarbij we inzicht geven in de relevante actoren en hun opvattingen, het proces, de samenhang met andere relevante besluitvormingsprocessen en de belangrijkste spelregels die van belang zijn voor de uitvoering van het gebiedsplan in de Brabantse Wal. Hiermee komen we tegemoet aan het eerste doel van het onderzoek.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 3.2 wordt het eerst het gebied nader beschreven, gevolgd door een beschrijving van de bredere context van de revitalisering in Noord-Brabant in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 tot en met 3.6 beschrijven we vervolgens de sleutelactoren, besluitvormingsprocessen en spelregels in de Brabantse Wal. We sluiten in paragraaf 3.7 af met de opvattingen van gebiedsactoren zelf over het vergroten van de uitvoeringskracht.

3.2 Het gebied

De Brabantse Wal is de naam van het gebied op de grens van West-Brabant met Zeeland en Vlaanderen, dat zich uitstrekt van de gemeente Steenberghe in het noorden via Bergen op Zoom en Roosendaal naar Woensdrecht in het zuiden. De Brabantse Wal in engere zin is een steilrand die tijdens de laatste ijstijd is opgeworpen. Dit aardkundig monument verschijnt op de grens met België onder Ossendrecht (gemeente Woensdrecht) in het landschap, klimt vervolgens bij Hoogerheide en Woensdrecht naar + 20 m NAP, wordt dan weer lager bij Bergen op Zoom en Halsteren en verdwijnt bij De Kladde (gemeente Steenberghe) weer in de ondergrond. De wal markeert een scheiding tussen twee soorten gebieden. Aan de oostkant van de wal liggen hoge zandgronden met bossen, heide, duinen, vennen en kleinschalige akkers en weilanden. Het gebied ten westen van de wal wordt gekenmerkt door polders met oude dijken, kreken en uitgestrekte akkers. Vanuit cultuurhistorisch oogpunt is de Brabantse Wal ook een waardevol gebied dat door de vele oorlogen en overstromingen een bewogen geschiedenis kent. De overblijfselen van de West-Brabantse Waterlinie (liniedijken en forten) herinneren hier nog aan.



Noordpolder (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)

De Brabantse Wal is echter ook een kwetsbaar gebied dat door zijn strategische ligging tussen de grote havensteden Rotterdam en Antwerpen wordt bedreigd door infrastructuurele en industriële ontwikkelingen. Zo doorkruist het nieuwe tracé van de A4 het noordelijke deel van de Brabantse Wal tussen Dinteloord en Bergen op Zoom. In het verleden waren er ook plannen voor de ontwikkeling van een logistiek park ten westen van Ossendrecht (LPO) en nog steeds wordt door de havens van Rotterdam en Antwerpen gekeken naar mogelijkheden voor ontwikkelingen in dit gebied ten oosten van het Schelde-Rijnkanaal. Het gebied heeft ook te maken met andere bedreigingen, zoals verdroging door grootschalige grondwaterwinning en versnelde afvoer van regenwater uit het gebied. Vandaar dat de Brabantse Wal een complex gebied is, waar veel initiatieven plaatsvinden op verschillende terreinen. De Brabantse Wal is aangewezen als Natura 2000-gebied en als Provinciaal Landschap in het kader van het programma Schoon Brabant. Daarnaast ligt er in het zuiden van het gebied een grensoverschrijdend nationaal park, Grenspark De Zoom Kalmthoutse Heide.

3.3 Revitalisering in de provincie Noord-Brabant

Het gebiedsproces in de Brabantse Delta is onderdeel van het project 'Revitalisering Landelijk Gebied' in de provincie Noord-Brabant, dat in 2000 is gestart. Dit proces vindt zijn oorsprong in de varkenspestepidemie die in 1997 Oost- en Zuid-Nederland teistert. Om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen stelt het rijk de Reconstructiewet concentratiegebieden op, die in 2002 in werking treedt. De wet heeft betrekking op de zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland, die worden gekenmerkt door een hoge veedichtheid en bijzondere milieuproblemen zoals vermesing, verzuring, stank en verdroging. De Reconstructiewet richt zich op verbetering van de ruimtelijke structuur van deze gebieden waarbij thema's als landbouw, natuur, milieu, water, landschap en cultuurhistorie, recreatie en toerisme, maar ook wonen, werken en leefbaarheid aan de orde zijn. Provincies en reconstructiecommissies op gebiedsniveau moeten hiertoe reconstructieplannen opstellen (Boonstra et al., 2007).

Provincie Noord-Brabant deelt haar reconstructiegebied in Midden- en Oost-Brabant op in zeven deelgebieden. Hierbij blijft West-Brabant als niet-reconstructiegebied aanvankelijk buiten beschouwing. De provincie besluit echter om ook

in dit deel van de provincie, dat wordt opgedeeld in de Brabantse Delta en de Wijde Biesbosch, een vergelijkbaar integraal planvormingsproces in gang te zetten. Beide processen, de reconstructie in Midden- en Oost-Brabant en het daarop lijkende gebiedsproces in West-Brabant, gaan verder onder de gemeenschappelijke noemer 'revitalisering'. In West-Brabant ontbreekt echter de urgentie van het oplossen van de intensieve veehouderijproblematiek en zijn niet dezelfde juridische en financiële middelen voorhanden als in de reconstructiegebieden. Zo kunnen hier gebiedsplan- nen het provinciale streekplan niet 'overrulen' zoals dat in de reconstructiegebieden wel het geval is. Verder vindt doorwerking van gebiedsplan- nen in bestaande gemeentelijke bestemmingsplan- nen en waterbeheersplan- nen plaats op 'vrijwillige' basis, dit in tegenstelling tot de reconstructiegebieden. De provincie Noord-Brabant heeft met betrekking tot de uitvoering van het gebiedsplan Brabantse Delta bestuursovereenkomsten afgesloten met de betrokken gemeenten en het waterschap Brabantse Delta. Ook procesmatig zijn er verschillen. Zo zijn er in de Brabantse Delta geen lokale klankbordgroepen ingesteld om gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied bij het proces te betrekken. Men gaat er van uit dat wethouders in de gebiedscommissie de bewoners vertegenwoordigen.

De gebiedscommissie begint in september 2001 met de ontwikkeling van een integraal ruimtelijk gebiedsplan met een bijbehorend uitvoeringsprogramma dat een looptijd heeft van ongeveer 12 jaar (2005-2016), waarbij de kosten tot en met 2016 worden geraamd op € 326 miljoen. Het doel is om alle functies en waarden van het landelijk gebied in het gebiedsplan op te nemen en op elkaar af te stemmen en zodoende herstel en behoud van natuur, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het waterbeheer, duurzame ontwikkeling van landbouw, recreatie en toerisme en verbetering van de leefbaarheid in het gebied te realiseren.

Opvallend is dat er geen acuut probleem aan de planvorming ten grondslag ligt, zoals in de reconstructiegebieden wel het geval is. Hier vormde de problematiek rond de intensieve veehouderij de aanleiding voor planvorming op regionaal niveau. De problemen in de Brabantse Delta komen vooral voort uit de toenemende ruimtedruk in het landelijk gebied, waardoor verschillende functies als landbouw, natuur, recreatie, wonen en bedrijvigheid elkaar in toenemende mate in de weg zitten.



Vierwindenlaan (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)

3.4 Actoren

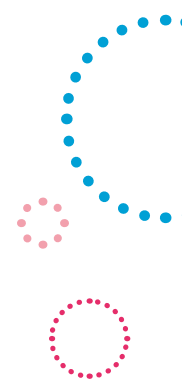
In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste actoren en coalities in het revitaliseringproces in de Brabantse Wal. Hierbij brengen we in kaart welke doelen deze actoren nastreven in de revitalisering en welke positie ze innemen in het proces. De nadruk ligt op de overheden en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij het gebiedsproces of een belangrijke rol spelen in het gebied: provincie Noord-Brabant, gemeenten (Bergen op Zoom en Woensdrecht), waterschap Brabantse Delta, ZLTO, natuurorganisaties (Natuurmonumenten en de lokale natuur- en milieuorganisaties Benegora en Namiro), de recreatiesector en Dienst Landelijk Gebied (DLG) (zie ook paragraaf 1.3).

Provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant is initiatiefnemer van de revitalisering in de Brabantse Delta. Hoewel de revitalisering een brede doelstelling kent (verbeteren sociaaleconomische vitaliteit én omgevingskwaliteit) legt de provincie voor het deelgebied de Brabantse Wal de nadruk op doelstellingen ten aanzien van natuur en water. In het kleipolderlandschap in het westen en noorden van de Brabantse Wal is ruimte voor landbouw en water. Zo wil de provincie in het gebied boven Bergen op Zoom de West-Brabantse Waterlinie beter

zichtbaar maken, de fortten opknappen en natte natuurparels creëren in de vroegere inundatiepolders (Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag). In het zuidelijk zandgebied kiest de provincie voornamelijk voor ontwikkeling van natuur. Het landschap wordt hier gekenmerkt door bossen, vennen, heide en agrarische enclaves. De landbouw krijgt hier minder ontwikkelmogelijkheden; de provincie ziet hier graag een ontwikkeling richting extensieve verbrede landbouw. Belangrijk speerpunt voor de provincie is verder de bestrijding van de verdroging in de Brabantse Wal. De provincie ziet tot slot ruimte voor recreatie en toerisme binnen de randvoorwaarden van natuur en landschap, waarbij recreatieve poorten de toegang van recreanten tot natuurgebieden reguleren.

Vanuit de provincie zijn de gebiedscoördinator en de gebiedsmakelaar sleutelactoren in het gebiedsproces. Zij vormen het projectbureau Brabantse Delta en participeren in het Deltakwartier, de uitvoeringsorganisatie voor de Brabantse Delta. De coördinator en makelaar zijn aanspreekpunt voor de gebiedspartijen richting de sectorale afdelingen van de provincie. De gebiedscoördinator is vooral actief op bestuurlijk niveau als secretaris van de gebiedscommissie en de makelaar is daarnaast ook actief op uitvoerend niveau in de lokale platforms. De rol van de





makelaar is vooral gericht op het stimuleren van de uitvoering en het creëren van verbindingen tussen projecten en partijen. Daarnaast noemen veel geïnterviewden ook de provinciale projectleider voor Natura 2000 en Schoon Brabant als belangrijke actor in het gebiedsproces. Formeel speelt ook de gebiedsgedeputeerde een belangrijke rol, maar wegens ziekte kon zij haar rol tot op heden niet goed invullen.

De gebiedscommissie Brabantse Delta is voor de provincie verder een belangrijke gesprekspartner. De gebiedscommissie was verantwoordelijk voor het opstellen van het gebiedsplan, dat als advies aan GS is voorgelegd, en speelt een coördinerende rol in de uitvoering.

Gemeenten



Het gebied de Brabantse Wal strekt zich uit over vier gemeenten: Steenbergen, Bergen op Zoom, Roosendaal en Woensdrecht. Er bestaan grote verschillen tussen deze vier gemeenten qua betrokkenheid bij de revitalisering. Momenteel speelt vooral de gemeente Woensdrecht een actieve rol bij de uitvoering van het gebiedsplan. De gemeente zit in de gebiedscommissie en is trekker van het uitvoeringsplatform Brabantse Wal Zuid en is betrokken bij diverse uitvoeringsprojecten. Geïnterviewden geven aan dat de

gemeente niet van meet af aan een supporter was van het gebiedsproces. Dit heeft te maken met botsende belangen van de gemeente. Woensdrecht wil blijven groeien, zowel qua woningbouw als qua bedrijvigheid. Maar de mogelijkheden daartoe worden beperkt doordat een groot deel van de gemeente uit natuurgebieden bestaat en er nieuwe natuuropgaven zijn. Volgens de betrokken gemeenteamtenaar is Woensdrecht nog altijd een 'agrarische' gemeente. De positie van de landbouw staat echter onder druk door de natuurplannen, terwijl er voor de landbouw binnen de gemeentegrenzen weinig vervangende ontwikkelingslocaties zijn. Bovendien beoordeelde de gemeente het gebiedsproces aanvankelijk als 'stroperig'.

Hoewel men kritiek houdt op het aantal en de omvang van de plannen en projecten op de Brabantse Wal is de gemeente in de loop van de tijd opgeschoven van criticaster tot actief supporter. Men herkent de kansen en mogelijkheden die het gebiedsproces biedt: extra geld, beleidsaandacht en beïnvloedingsmogelijkheden. Volgens de betrokken wethouder ligt de grootste prioriteit in het gebiedsproces nu bij het aan elkaar knopen van verschillende natuurgebieden en -objecten (Natura 2000, Grenspark, Kortenhoeve, Boudewijngroeve) om zodoende een aaneengesloten natuurgebied met goede ecologische verbindingen

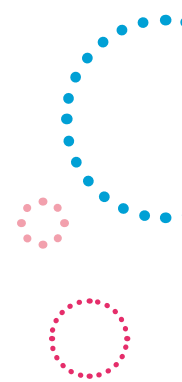
zones te realiseren. Behalve natuurwaarden levert een dergelijk netwerk kansen voor ontwikkeling van recreatie en toerisme. Andere actoren bevestigen dat het integrale gebiedsproces er mede voor heeft gezorgd dat de gemeente Woensdrecht meer aandacht heeft voor de thema's natuur en toerisme. Een andere stimulans is het akkoord over Maintenance Valley, dat bewijst dat bedrijvigheid en natuurontwikkeling hand in hand kunnen gaan.

De gemeente Bergen op Zoom speelt volgens de meeste geïnterviewden momenteel een beperkte rol in de revitalisering. Een reden is dat er vanuit de stad van oudsher weinig aandacht is voor het buitengebied. Dit uit zich in frequente afwezigheid van de huidige verantwoordelijke wethouder bij vergaderingen van de gebiedscommissie. Zijn prioriteiten liggen bij stedelijke ontwikkeling. De betrokkenheid van de gemeente Bergen op Zoom bij de revitalisering beperkt zich tot de uitvoering van een aantal (grote) projecten (recreatiegebied De Heide, Dal van de Molenbeek/Markiezaat, fort van de West-Brabantse Waterlinie en landgoederen).

Onlangs is de gemeente echter begonnen een visie te vormen over het eigen buitengebied. Hiertoe heeft men een interne ambtelijke werkgroep gestart, met beleidsmedewer-

kers op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, recreatie en toerisme, en milieu. Volgens een betrokkene heeft de gemeente lang de neiging gehad om 'te blijven hangen in het middeleeuwse centrum' en daardoor de mogelijkheden die het groene buitengebied in het oosten en het water in het westen bieden, onvoldoende benut. Ook moet de visie een tegenwicht bieden aan de toenemende stedelijke invloed van Rotterdam. Een belangrijke doelstelling is om het gebied ten oosten van Bergen op Zoom beter te ontsluiten voor de stadsbewoners door middel van een groene (recreatieve) poort. Bergen op Zoom heeft met haar 70.000 inwoners namelijk dringend behoefte aan 'uitloopgebieden'. De geplande recreatieve poorten in de Brabantse Wal (Wouwse Plantage en bij Woensdrecht) zijn volgens de betrokken ambtenaren meer bedoeld voor bezoekers van buiten.

Nadat de visie intern is gevormd wil men afstemmen met de gemeente Steenbergen en Woensdrecht. In feite is Bergen op Zoom op zoek naar een 'masterplan' voor dat deel van de Brabantse Wal dat binnen de gemeente Bergen op Zoom valt. Er is al een gezamenlijke VVV opgericht voor de Brabantse Wal. Daarnaast heeft de gemeente Bergen op Zoom een kadernota 'Economie, Cultuur, Toerisme 2008-2014' geschreven, die onder meer laat zien hoe men in de





gemeente Bergen op Zoom denkt over recreatie en toerisme op de Brabantse Wal (Gemeente Bergen op Zoom, 2008).

De gemeenten Roosendaal en Steenbergen zijn niet geïnterviewd. Volgens geïnterviewden zijn beide gemeenten nauwelijks betrokken bij de revitalisering in de Brabantse Wal. Dit heeft te maken met het beperkte grondgebied van de gemeenten in de Brabantse Wal. Daarnaast spelen volgens sommigen ook andere beleidsprioriteiten en capaciteitsproblemen van de gemeenten een rol.

Waterschap Brabantse Delta



Het waterschap is een belangrijke supporter in het gebiedsproces. Het maakt deel uit van de gebiedscommissie, het Platform Brabantse Wal Zuid en diverse andere overlegverbanden. Het waterschap is tevens de belangrijkste uitvoerder van projecten en wordt door alle geïnterviewden genoemd als sleutelactor. Het waterschap heeft over de realisatie van uit het gebiedsplan voortvloeiende prestaties en de financiering daarvan een bestuursovereenkomst met de provincie afgesloten. Het gaat hierbij om de realisatie van waterberging, natte ecologische verbindingzones, natte natuurgebieden en beekherstel. De ecologische verbindingzones worden samen met de gemeenten aangelegd, waarbij de aanleg van het gemeentelijke deel inmiddels voor 100%

gefinancierd wordt door de provincie. Hierdoor is het veel gemakkelijker om de zones te realiseren. Ook andere projecten worden vaak in bilaterale samenwerkingsverbanden uitgevoerd. De prestatiesturing en de bestuursovereenkomst hebben volgens de betrokken medewerker binnen het waterschap een enorme drive opgeleverd om te gaan uitvoeren.

Verdroging is het grootste probleem waar het waterschap tegenaan loopt. Met het herenakkoord tussen de provincie Noord-Brabant en drinkwaterbedrijf Evides om de grondwaterwinning in de Brabantse Wal te verminderen is volgens het waterschap een flinke stap gezet om de verdroging tegen te gaan. Het stoppen van de grondwaterwinning is echter maar een deel van de oplossing; er moet ook sprake zijn van kwalitatieve verbetering. Daarom moet het waterschap ook maatregelen nemen gericht op het oppervlaktewater (ontwatering door de landbouw).

ZLTO

De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie is door het grondbezit van haar achterban door de meeste geïnterviewden als sleutelactor in de uitvoering betiteld. De ZLTO maakt deel uit van de gebiedscommissie en het Platform Brabantse Wal Zuid, het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag en het Deltakwartier. De ZLTO staat voor ontwik-

kelingskansen van de landbouw. In het gebiedsplan voor de Brabantse Delta zijn deze kansen tot op zekere hoogte gerealiseerd: er zijn gebieden of locaties aangewezen waar glastuinbouw en boomteelt zich kunnen ontwikkelen. Maar in de praktijk komt er van dit beleid weinig terecht, waardoor bijvoorbeeld intensieve bedrijven die klem zitten in de Brabantse Wal weinig mogelijkheden hebben om te verplaatsen. Naast ruimte is financiering vaak een probleem bij de verplaatsing van bedrijven; de huidige regelingen hiervoor bieden volgens de ZLTO onvoldoende soelaas. De ZLTO is verder initiatiefnemer van het integrale kavelruilproject in de gemeente Woensdrecht dat onder meer ten goede moet komen aan structuurversterking in de grondgebonden landbouw. Dit project wordt uitgevoerd door DLG. De resultaten zijn tot nu toe beperkt. ZLTO voert verder een beperkt aantal projecten uit op de Brabantse Wal. Natura 2000, de natte natuurparels en het provinciaal landschap worden door ZLTO als bedreigingen gezien omdat men verwacht dat deze initiatieven verdere beperkingen zullen opleggen aan de landbouw.

Terreinbeheerders

De terreinbeheerders Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap worden door de meeste geïnterviewden genoemd als sleutelactoren. Zij zijn uitvoerder van of

betrokkene bij veel projecten.

In het kader van dit onderzoek is alleen Natuurmonumenten geïnterviewd. Natuurmonumenten ziet de Brabantse Wal als een bijzonder stukje natuur en de revitalisering als kans om de natuurbeleidsdoelen te realiseren. Natuurmonumenten is vooral actief in het zuidelijke deel van Brabantse Wal. De organisatie heeft er gebieden met een totale oppervlakte van 1.100 hectare, waarvan de Groote Meer (een heidegebied van 850 ha) de grootste is. Natuurmonumenten is voor de uitvoering van projecten vaak afhankelijk van of agrariërs hun gronden willen verkopen; er is wel geld beschikbaar, maar er zijn te weinig ruilgronden waardoor ze niet geneigd zijn te verkopen. Ook speelt mee dat agrariërs vaak gehecht zijn aan de huidige locatie en verplaatsing lastig is. Omdat aankoop vooralsnog op vrijwillige basis gebeurt, houdt dit het proces voor Natuurmonumenten op. De grootste uitdagingen in het gebied liggen voor Natuurmonumenten bij het thema water. Men is erg benieuwd hoe de vermindering van de grondwaterwinning uitpakt voor de natte natuurparels in de Groote Meer en de rest van de Brabantse Wal. Ten tweede is het een uitdaging om te komen tot een goede zonering van recreatief gebruik waarbij bezoekers kunnen genieten van de natuur, maar kwetsbare delen eveneens worden beschermd. Het door gemeente



Woensdrecht opgevatte plan om een fietspad aan te leggen dwars door het Grenspark is voor Natuurmonumenten dan ook onbespreekbaar. Ook de uitbreiding van het Grenspark wordt als een belangrijke opgave gezien, vooral als middel om de recreatieve druk op de Kalmthoutse Heide te verminderen.

Benegora en Namiro

Benegora en Namiro zijn twee toegewijde lokale natuur- en milieuverenigingen die actief zijn in het zuiden van de Brabantse Wal. Ze zitten in de adviesgroep Brabantse Wal Zuid. Beide verenigingen willen het gebied zo groen en open mogelijk houden. Benegora en Namiro zijn blij met de aandacht voor het gebied, maar blijven op hun hoede, omdat ook Rotterdam en Antwerpen kijken naar de open polders aan de voet van de steilrand van de Brabantse Wal. Een belangrijk resultaat uit het gebiedsproces voor de twee verenigingen is het plan 'Werken aan de Wal', waarin de belangrijkste plannen van de lokale groene groepen zijn gebundeld (DLG, 2007). De verenigingen hebben zelf echter nauwelijks middelen en zijn dus voor financiering afhankelijk van derden. Momenteel is men bezig om de financiering voor de plannen rond te krijgen. Kern van de plannen is groene ontwikkeling als onderbouwing voor extensieve recreatie. De vertegenwoordiger: *"Als je meer*



Paalberg

(Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)

toeristen wil trekken, moet je een toerist wel iets te bieden hebben. Je moet als gemeente en provincie dan bepaalde keuzes maken". Men vindt dat de Brabantse Wal achterloopt bij de rest van Brabant met de aanleg van fietspaden en de ontwikkeling van kleine recreatieve voorzieningen.

Op het niveau van de Brabantse Delta worden de milieu-belangen vertegenwoordigd door de BMF. Er is weinig uitwisseling en afstemming tussen de BMF en de lokale milieugroepen over hun inbreng in de revitalisering. Dit wordt door Benegora en Namiro betreurd.

Recreatiesector

De ondernemers in de sector recreatie en toerisme in de Brabantse Wal hebben een eigen vertegenwoordiger in de gebiedscommissie, die de belangen van de sector behartigt. De communicatie tussen de vertegenwoordiger en zijn achterban verloopt soms moeilijk, omdat de ondernemers uiteenlopende belangen hebben op een ander niveau dan waarop de gebiedscommissie opereert. Zo willen de ondernemers graag dat de vertegenwoordiger helpt om individuele problemen op te lossen, bijvoorbeeld rond het zoeken naar een geschikte locatie, terwijl deze zaken niet in de gebiedscommissie worden besproken. Daarnaast zijn de wethouders voor recreatie en toerisme geen lid

van de gebiedscommissie, waardoor het moeilijk is om het onderwerp in de gebiedscommissie goed op de agenda te krijgen. Volgens de vertegenwoordiger zijn er weliswaar genoeg kansen voor recreatieondernemers in de Brabantse Wal, maar in de praktijk gebeurt er weinig. Dit komt enerzijds doordat gemeenten weinig visie hebben op dit terrein en doordat gemeenten en recreatieondernemers te weinig samenwerken. Anderzijds slaagt de recreatiesector er niet in om bij de gebiedscommissie aan te geven waar zij goed in is.

Verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en recreatieondernemers is dan ook een belangrijke uitdaging. Daarnaast moet er volgens de recreatie- en toerisme sector meer aandacht komen voor infrastructuur in projecten (aanleg van fiets- en wandelpaden), omdat bezoek van dagjesmensen een belangrijke economische drager kan zijn in het gebied. Momenteel wordt er in het streekhuis een loketfunctie ingericht voor recreatieondernemers, waar vertegenwoordigers van gemeenten en andere partijen kunnen samenwerken op het gebied van productontwikkeling, marketing en bijvoorbeeld vergunningverlening.

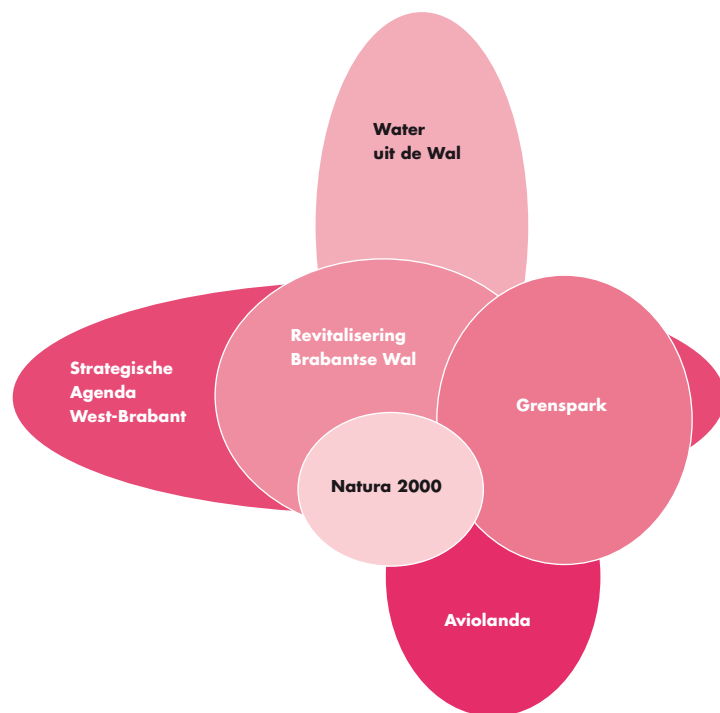
DLG

Dienst Landelijk Gebied (DLG) is door de provincie ingehuurd om te helpen bij de uitvoering van het gebiedsplan in de Brabantse Delta. De meeste inzet vindt plaats in de Brabantse Wal (het zuidelijke deel bij Woensdrecht en het Halsters Laag). De vrijwillige kavelruil in de gemeente Woensdrecht is het belangrijkste project waar DLG bij betrokken is. Dit project is onderdeel van het uitvoeringsprogramma voor de Brabantse Wal Zuid, dat onder begeleiding van DLG is opgesteld (DLG, 2005). In de praktijk blijkt het moeilijk te zijn om boeren te bewegen hun grond te verkopen. De vertegenwoordiger van DLG zegt: *“Veel boeren houden hun grond vast en verhuren het aan collega’s om hun mest erop uit te rijden”*. De provincie heeft inmiddels een aankoopplan opgesteld en er komt een groundbank. DLG wil nu eerst grond gaan kopen en een portefeuille gaan opbouwen alvorens tot ruil over te gaan. Naast de kavelruil houdt DLG zich bezig met het maken van inrichtingsplannen voor natte natuurplek, in samenwerking met het Brabants Landschap, Staatsbosbeheer en het waterschap. In het project ‘Land zonder grenzen’ werkt DLG samen met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de ontwikkeling van een recreatieve infrastructuur met een goede zonering een aantal recreatieve poorten. Ook heeft DLG voor een groep lokale natuur- en milieuorganisaties het uitvoeringsprogramma

‘Werken aan de Wal’ geschreven. Dit is een bundeling van kleinere projecten, vooral van lokale actoren, waarvoor nog financiering wordt gezocht (DLG, 2007).

3.5 Besluitvormingsprocessen

In deze paragraaf beschrijven we de verschillende besluitvormingsprocessen behorend bij de lopende initiatieven in het gebied. De revitalisering is niet het enige beleidsinitiatief in het gebied. Op verschillende thema’s uit het gebiedsplan worden ook andere initiatieven ondernomen, zie ook figuur 3.2. Daarnaast bestaat de revitalisering uit deelprocessen op verschillende niveaus. Hieronder behandelen we de relevante arena’s waarin besluitvormingsprocessen plaatsvinden die van betekenis zijn voor de revitalisering. We besteden hierbij aandacht aan hoe de processen in deze arena’s tot nu toe zijn verlopen en hoe de verschillende arena’s/besluitvormingsprocessen zich onderling verhouden. We pretenderen geen volledigheid. Zo maken processen op gebiedsoverstijgend niveau (zoals Project Maincorridor-Zuid) geen deel uit van deze analyse.



Figuur 3.2 Schematische weergave van samenhang besluitvormingsarena's in de Brabantse Wal

Revitalisering

Gebiedscommissie Brabantse Delta

De gebiedscommissie opereert op het niveau van de Brabantse Delta en is formeel een adviescommissie voor Ge-deputeerde Staten. Zo was het gebiedsplan een advies aan de provincie. In de uitvoeringsfase is de gebiedscommissie verantwoordelijk voor de opstelling en uitvoering van het uitvoeringsprogramma. De leden van de gebiedscommissie bespreken hiertoe de voortgang van lopende projecten op hoofdlijnen. De commissie komt ongeveer drie keer per jaar bij elkaar. Vergaderingen worden vooral benut om elkaar te informeren over elkaars projecten en activiteiten in het kader van de revitalisering. De gebiedscommissie beoor-deelt geen individuele projectvoorstellen. Er heerst volgens betrokkenen geen 'verantwoordingscultuur': leden zijn niet kritisch naar elkaars initiatieven of vordering van projecten. Deelnemende partijen zijn gemeenten, het waterschap, ter-reinbeherende organisaties, ZLTO, Kamer van Koophandel en de sector toerisme. De commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter.

Platform Brabantse Wal Zuid

Er zijn twee regionale platforms in de Brabantse Wal: het Platform Brabantse Wal Zuid in de gemeente Woensdrecht



en het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag voor het gebied ten noorden van Bergen op Zoom. Beide platforms dekken daarmee niet de gehele Brabantse Wal (er is geen platform voor de hele gemeente Bergen op Zoom of voor Steenberg). Het Platform Brabantse Wal Zuid is in 2005 ingesteld door de gebiedscommissie voor de coördinatie van de uitvoering van het gebiedsplan in het zuidelijke deel van de Brabantse Wal en functioneert dus als een soort 'opdrachtnemer' van de gebiedscommissie. Tegelijkertijd is het platform een adviesorgaan voor de gebiedscommissie. De nadruk in de vergaderingen ligt, net als in de gebiedscommissie, op het bespreken van de voortgang van projecten en elkaar informeren over nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast besteedt het platform sinds 2007 ook aandacht aan communicatie richting de bewoners van het gebied, zie de 'Brabantse Wal Dag'. Het platform kan ook helpen om projecten vlot te trekken wanneer er tegenstrijdige belangen zijn (bijvoorbeeld rondom de aanleg van een fietspad in het Grenspark). Daarnaast is het platform verantwoordelijk voor de uitvoering van het integrale kavelruilproject: het neemt concrete besluiten over grondruilen en -verwerving. De deelnemende partijen in het platform zijn de gemeente Woensdrecht, het waterschap, ZLTO, Natuurmonumenten, DLG en drinkwaterbedrijf Evides. Lokale natuur- en milieuverenigingen (Benegora en Namiro) en het Grenspark zitten

niet in het bestuurlijke platform maar in een adviesgroep. Voor deze scheiding is gekozen omdat deze partijen geen echte uitvoerders zijn en ook geen geld steken in de het integrale kavelruilproject dat het platform uitvoert.

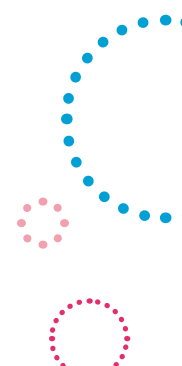
Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag

Het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag is in 2007 ingesteld door de gebiedscommissie naar aanleiding van de plannen van Staatsbosbeheer en Waterschap Brabantse Delta om in enkele voormalige inundatiegebieden ten noordoosten van Bergen op Zoom natte natuurgebieden in het kader van de EHS te realiseren. Daarnaast waren er plannen voor de zogenaamde verdedigingsknie van de West-Brabantse Waterlinie die door het gebied loopt. Aangezien er ook andere – voornamelijk agrarische – belangen in het gebied spelen, heeft de gebiedscommissie het initiatief genomen tot de oprichting van het platform, om een integrale aanpak mogelijk te maken. De belangrijkste deelnemende partijen zijn gemeenten (Bergen op Zoom, Steenberg en Roosendaal), het waterschap, terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer en Brabants Landschap), ZLTO, DLG, Stichting Vrienden van de West-Brabantse Waterlinie en lokale natuur- en milieuverenigingen. De voorzitter van Stichting Vrienden van de West-Brabantse Waterlinie (oud-burgemeester van Bergen op Zoom) is

voorzitter van het platform. De partijen komen twee tot drie keer per jaar bij elkaar. Het platform moet ervoor zorgen dat enerzijds de doelstellingen voor de natte natuurparels worden gehaald en tegelijkertijd andere belangen worden bewaakt. Het noordelijke platform heeft dus een iets ander startpunt dan het zuidelijke platform en tevens een kleiner plangebied. De natte natuurparels hebben vanuit het gebiedsplan echter hoge prioriteit. De meeste sleutelactoren uit de revitalisering dichten het platform voorsnog geen belangrijke sturende rol toe. De voorzitter van het platform is bijvoorbeeld naar eigen zeggen niet goed op de hoogte van de doelstellingen uit het gebiedsplan en daarom is het volgens haar aan de gebiedscoördinator en –makelaar ‘om te toetsen of de plannen in Halsters Laag overeenkomen met de doelstellingen uit het gebiedsplan’. De gebiedscoördinator ziet het platform echter wel degelijk als een verlengstuk van de gebiedscommissie. Bij het verder professionaliseren van het Platform Halsters Laag kan het Platform Brabantse Wal Zuid volgens haar een voorbeeldfunctie hebben. Zo wordt er momenteel onder leiding van DLG een uitvoeringsprogramma opgesteld op basis van een bundeling van kleine projecten (vergelijkbaar met ‘Werken aan de Wal’). Dit uitvoeringsprogramma wordt vervolgens getoetst aan het gebiedsplan.

Natura 2000

Het gebied de Brabantse Wal is ook aangewezen als een Natura 2000-gebied in het kader van het Europese netwerk van natuurgebieden. De Brabantse Wal is een van de 9 Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant waarbij de provincie het initiatief heeft om het proces in gang te zetten. Door de complexiteit van het gebied (o.a. grensoverschrijdendheid en ontwikkelingen Maintenance Valley) en de ‘sense of urgency’ aanduiding vanwege de verdrogingsproblematiek in het gebied heeft de provincie besloten om de Mutual Gains Approach (MGA) in te zetten voor de ontwikkeling van het beheerplan. Dit is een onderhandelingsmethode gericht op win-win oplossingen, waarbij door de betrokken partijen wordt gezocht naar consensus in plaats van een compromis. Het doel is om in september 2009 een concept beheerplan af te hebben. Een gebiedsteam, bestaande uit een aantal gemeenten, het waterschap en terreinbeherende organisaties, is bezig met het verzamelen van gegevens over het gebied. In september 2008 is men gestart met het organiseren van ateliers om te komen tot een concept beheerplan. De ambtelijke adviesgroep, waarin alle belangen van gebiedspartijen vertegenwoordigd zijn, speelt hierbij een belangrijke rol. Daarnaast is er een bestuurlijke adviesgroep, bestaande uit de gebiedscommissie Brabantse Delta aangevuld met een vertegenwoordiger van het ministerie



van Defensie en de voorzitter van de bijzondere commissie van het Grenspark (het Grenspark is aan beide kanten van de grens Natura 2000-gebied). Men probeert dan ook tot een grensoverschrijdend beheerplan te komen, maar het proces rondom Natura 2000 verloopt in Vlaanderen langzamer dan in Nederland. In de revitalisering gebeurt al heel veel op het gebied van water en natuur (vooral op het gebied van verdrogingbestrijding), maar het is de vraag of dit genoeg is om de instandhoudingdoelen voor Natura 2000 te halen; de doelen uit het beheerplan zijn meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. Concluderend kan worden gesteld dat er veel overlap is tussen de revitalisering en Natura 2000 qua thematiek (natuur en water) en qua betrokken partijen. Er zit echter wel wat spanning tussen de recreatie- en landbouwdoelstellingen uit het gebiedsplan en Natura 2000. Door veel partijen wordt opgemerkt dat er in grote delen van de Brabantse Wal eigenlijk alleen ruimte is voor extensieve recreatie. Het is dan ook interessant hoe de leden van de bestuurlijke adviesgroep hun rol de komende tijd zullen invullen, vanuit de revitalisering of vanuit hun eigen (sectorale) belangen.



Noordpolder, De Maareberg

(Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)

Schoon Brabant

Schoon Brabant is de naam van een van de zes provinciale programma's uit het bestuursakkoord Vertrouwen in Brabant dat in 2007 is gesloten. Onderdeel van Schoon Brabant is het provinciaal landschap Brabantse Wal. De bedoeling is om een provinciaal landschap te creëren volgens het concept van het Groene Woud: een schillenstructuur met een harde kern, een extensief overgangsgebied en daarom heen een stedenschil. Met het provinciaal landschap wil de provincie de identiteit van de Brabantse Wal versterken. Het stelt hiervoor 1 miljoen euro voor een periode van vier jaar (tot 2011) beschikbaar. De nadruk bij het provinciaal landschap ligt op recreatie en toerisme, onder andere omdat daar snelle resultaten te verwachten zijn. Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht werken momenteel al samen in de VVV Brabantse Wal en daarnaast is men bezig om een gezamenlijk beleid voor recreatie en toerisme te ontwikkelen. Voorlopig richt de provincie geen aparte organisatiestructuur in voor het provinciaal landschap, enerzijds omdat er al veel overlegverbanden zijn in het gebied en anderzijds omdat het programma Schoon Brabant tot 2011 loopt. Knelpunt is dat er geen overlegverband op het niveau van de Brabantse Wal is waar men bij aan kan haken. De gebiedscommissie, die als bestuurlijke adviesgroep fungeert bij Natura 2000, bestrijkt namelijk een groter gebied. De

verantwoordelijke projectleider bij de provincie ziet het niet als een probleem dat het provinciaal landschap geen status heeft: *"Juist omdat het provinciaal landschap geen status heeft, ligt de meerwaarde van het programma in het leggen van verbindingen en het creëren van een totaalplaatje [...] Ik zie het provinciaal landschap niet zozeer als iets naast de revitalisering, maar meer als 'de kop erop'".*

Strategische Agenda West-Brabant 2008-2011

De Strategische Agenda West-Brabant 2008-2011 is een reactie van 18 West-Brabantse gemeenten en de Zeeuwse gemeente Tholen op een aantal (ruimtelijke) ontwikkelingen in de hele West-Brabantse regio (West-Brabantse Vergadering, 2007). Dit betreft een groter gebied dan alleen de Brabantse Wal of Brabantse Delta. West-Brabant staat onder druk van de mainports Rotterdam en Antwerpen, die beide in toenemende mate met ruimtegebrek en bereikbaarheidsproblemen kampen. De regio heeft er in 2007 voor gekozen om meer samen te werken om zodoende beter de regie te kunnen voeren over de invulling en het gebruik van haar gebied. De agenda bevat de volgende thema's: ruimtelijke ontwikkelingen, economie, bereikbaarheid, duurzame ontwikkeling, voorzieningen, lobby en PR en bedrijfsvoering. De revitalisering (gebiedsplannen Brabantse Delta en Wijde Biesbosch en reconstructieplan Baronie) is als doelstel-



ling opgenomen onder het thema duurzame ontwikkeling, hoewel er hiermee geen extra geld beschikbaar komt voor de revitalisering. Daarnaast zijn een aantal deelthema's uit de Strategische Agenda relevant voor de revitalisering in de Brabantse Wal: Aviolanda/Maintenance Valley bij Woensdrecht, doortrekken A4 tussen Dinteloord en Bergen op Zoom, afspraken met Rotterdam en Dordrecht over onder andere noodzakelijke ruimte voor economische ontwikkelingen en de behoefte aan bovenregionale bedrijfsterreinen. In de komende vier jaar is er voor de uitvoering van de agenda ruim € 650 miljoen beschikbaar vanuit de bestaande meerjarenbegrotingen van de provincie en de gemeenten. Daarnaast houdt de provincie maximaal € 75 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van enkele grote projecten, waartoe ook de Brabantse Wal en Aviolanda worden gerekend². De besluitvorming over de Strategische Agenda vindt plaats onder regie van de Bestuurlijke RegieGroep (BRG) bestaande uit de wethouders (inter)gemeentelijke samenwerking van de 19 gemeenten. Daarnaast is er voor de uitvoering een Ambtelijke RegieGroep en een Program-mabureau West-Brabant opgericht. Bij het uitwerken van het thema duurzame ontwikkeling zijn naast de gemeenten en provincies Noord-Brabant en Zeeland de volgende partijen betrokken: waterschappen, regionale directies van LNV en VROM, Brabantse Milieufederatie, terreinbeheerders en

ZLTO. Het is de bedoeling dat er eind 2008 een Strategische Duurzaamheidsvisie voor West-Brabant ligt. Voor een deel zijn dus partijen uit de revitalisering betrokken bij het uitwerken van de Strategische Agenda, maar de uiteindelijke besluitvorming ligt bij de gemeenten. De vier Brabantse Wal-gemeenten zijn weliswaar lid van de BRG, maar via andere bewindspersonen dan bij de revitalisering.

Aviolanda (Maintenance Valley)

Aviolanda (voorheen Maintenance Valley) is de naam van de duurzame gebiedsontwikkeling rond de vliegbasis Woensdrecht, waarbij ruimte wordt gecreëerd voor luchtvaartgebonden industrie – Maintenance, Repair and Overhaul (MRO) – op het terrein van de vliegbasis. De visie voor de gebiedsontwikkeling in dit gebied is tot stand gekomen via een aantal sessies aan de hand van de Mutual Gains Approach (MGA) die in de periode oktober 2007-maart 2008 zijn gehouden (Bestuurlijke kerngroep Aviolanda, 2008)³. Veel van de betrokken partijen zijn ook – direct of indirect – betrokken bij de revitalisering (o.a. de provincie, gemeentes Bergen op Zoom en Woensdrecht, Brabants Landschap, ZLTO, BMF, Benegora en Namiro). De uiteindelijke oplossing moest recht doen aan verschillende belangen: economische belangen, natuurbelangen en belangen van de samenleving (i.c. duurzame ontwikkeling). Vanuit het

² Bron: Digitale nieuwsbrief 09-2008 West-Brabant in beeld.

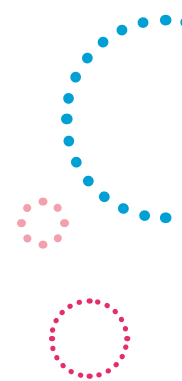
³ Bij het opstellen van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Brabantse Wal wordt deze methode ook gebruikt.

oogpunt van de revitalisering zijn vooral de natuurbelangen relevant. In eerste instantie was het de bedoeling om een nieuw bedrijventerrein van 30 hectare buiten de vliegbasis aan te leggen, maar nu is besloten dat er wordt gezocht naar inbreidingsmogelijkheden binnen de hekken van het complex van Stork Fokker en de vliegbasis. Deze twee deelprojecten worden vergezeld van maatregelen om de noord-zuid as aan de oostkant van de landingsbaan te herstellen door boscompensatie en onderzoek naar het opheffen van de barrièrewerking van de basis door wilddoorgangen onder het hek. Mocht er toch meer ruimte nodig zijn voor de ontwikkeling van Aviolanda, dan is er afgesproken dat uitbreiding vergezeld zal gaan van 'groene' maatregelen, zoals de aanleg van ecoducten. Het Platform Brabantse Wal Zuid is in dat geval verantwoordelijk voor de uitvoering van deze 'groene' agenda. De komende tijd wordt het plan verder uitgewerkt door de bestuurlijke kerngroep, daarbij bijgestaan door het projectbureau Aviolanda. De wethouder van Woensdrecht (vice-voorzitter van de gebiedscommissie en voorzitter van het Platform Brabantse Wal Zuid) zit ook in deze kerngroep. Voor de gemeente Woensdrecht zijn de revitalisering en Maintenance Valley even belangrijk, met dien verstande dat Maintenance Valley qua werkgelegenheid een belangrijk project is voor de gemeente Woensdrecht. Uit de Bestuurlijke Samenvatting die is opgesteld na

de derde dialoogsessie lijkt opgemaakt te kunnen worden dat Maintenance Valley geen directe bedreiging vormt voor de (natuur)doelstellingen uit de revitalisering; natuurdoelstellingen worden juist integraal meegenomen in het plan voor Maintenance Valley.

Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide

Het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband rondom een natuurgebied van 3.750 hectare tussen Ossendrecht en Kalmthout (B). Het Grenspark heeft bossen, natte en droge heide, vennen en zandverstuivingen. Het Nederlandse deel van het Grenspark heeft de status van een Nationaal Park. De gronden zijn hier eigendom van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en enkele grote particuliere eigenaren. Aan de Vlaamse kant bestaat het Grenspark vooral uit heidegebied (de Kalmthoutse Heide), waar jaarlijks veel recreanten naartoe komen. Het Grenspark is in 1992 ingesteld door de Benelux Economische Unie, waarbij het doel was om te komen tot een grensoverschrijdende integrale visie en daaraan gekoppelde inrichting- en beheersdoelstellingen. Belangrijke thema's voor het Grenspark zijn het behoud en de versterking van natuur, het tegengaan van de verdroging, het in goede banen leiden van de recreatie en de Nederlandse kant van het Grenspark beter toegankelijk maken





voor recreanten door het creëren van recreatieve poorten (Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, 1999). Om de recreatieve druk te verminderen en de toegankelijkheid te vergroten wil men het Grenspark aan de Nederlandse kant uitbreiden met 1.000 hectare. De vicevoorzitter van de gebiedscommissie (en voorzitter van het Platform Brabantse Wal Zuid) is vertegenwoordigd in de bijzondere commissie voor het Grenspark. Aan de andere kant is de coördinator van het Grenspark lid van het Platform Brabantse Wal Zuid.

Overige initiatieven

Naast de genoemde initiatieven is er in het kader van de revitalisering nog een groot aantal andere besluitvormings-arena's rond (kleine) deelprojecten. Hieronder noemen we een paar voorbeelden.

Water uit de Wal



In het project Water uit de Wal wordt gekeken hoe efficiënter gebruik gemaakt kan worden van het beschikbare kwelwater aan de voet van de Brabantse Wal ten behoeve van Zuidwest-Brabant en Zeeland. Jaarlijks wordt een grote hoeveelheid schoon kwelwater afkomstig uit de Brabantse Wal ongebruikt afgevoerd naar de Westerschelde. Er is een regionaal samenwerkingsverband opgezet dat bekijkt hoe dit water kan worden vastgehouden en beter kan worden

benut voor verdrogingsbestrijding op de Brabantse Wal, landbouwbedrijven in Zuid-Beveland en industrie. Dit verband bestaat uit de provincies Noord-Brabant en Zeeland, de waterschappen Brabantse Delta en Zeeuwse Eilanden, de drinkwaterbedrijven Brabant Water en Evides en de gemeente Woensdrecht. Ook Natuurmonumenten en ZLTO zijn bij het project betrokken. De stuurgroep onder leiding van de milieugedeputeerde van de provincie Noord-Brabant bekijkt nu onder meer de optie 'kreekruggen', waarbij een aantal kreekruggen in Zeeland worden gebruikt om een waterbuffer te creëren om het beschikbare kwelwater op te slaan. Vanuit de revitalisering is de voorzitter van de gebiedscommissie betrokken bij de stuurgroep.

Vermindering drinkwaterwinning

Een ander belangrijk initiatief op watergebied is het herenakkoord tussen de provincies Noord-Brabant en Zeeland en drinkwaterbedrijf Evides dat drinkwater levert in de hele provincie Zeeland. Evides heeft een eeuwigdurende concessie voor grondwaterwinning op de Brabantse Wal (bij Ossendrecht en Huijbergen). Deze grondwaterwinning draagt echter bij aan de verdroging op de Brabantse Wal en dit is een van de belangrijkste bedreigingen voor de kwetsbare natuur in het gebied. Daarom is afgesproken dat Evides de grondwateronttrekking op de Brabantse Wal in de komende



Groeve Boudewijn, stijlrand (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)



jaren met 75% vermindert. In ruil daarvoor compenseert de provincie Noord-Brabant Evides voor de kosten die het drinkwaterbedrijf moet maken voor het ontmantelen van de installaties in de Brabantse Wal en opzetten van nieuwe winningfaciliteiten in de Biesbosch.

Concluderend kunnen we stellen dat er tot nu toe relatief weinig spanningen worden ervaren tussen de revitalisering enerzijds en de andere besluitvormingsarena's in het gebied anderzijds. Veel initiatieven sluiten aan bij de doelstellingen uit de revitalisering op het gebied van natuur, landschap en water. Aan de andere kant kunnen de landbouw- en recreatiedoelstellingen onder druk komen te staan door de veelheid van initiatieven op het thema natuur. Daarnaast zorgen alle initiatieven bij elkaar voor extra beleidsdruk in het gebied. Zo worden er momenteel rond verschillende arena's workshops en bijeenkomsten georganiseerd (o.a. Gebieds Meerjarenprogramma van de gebiedscommissie, werkateliers ten behoeve van beheerplan Natura 2000 en workshops in het kader van Grenspark Plus). Hierbij zijn de betrokken actoren niet altijd even goed op de hoogte van elkaars activiteiten.

3.6 Spelregels

In deze paragraaf beschrijven we de 'spelregels' die de besluitvormingsprocessen over de revitalisering in de Brabantse Wal structureren. Hierbij beperken we ons tot de besluitvormingsprocessen rondom de revitalisering. De besluitvormingsprocessen in andere arena's (zoals gepresenteerd in paragraaf 3.5) vallen dus buiten deze beschouwing.

Toegangsregels (wie doet er mee en wie niet)

In de gebiedscommissie en de bijbehorende ambtelijke werkgroep zijn de gemeenten, het waterschap, landbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties, de sector recreatie en toerisme en de Kamer van Koophandel) vertegenwoordigd. Deze selectie van partijen komt grotendeels overeen met de andere reconstructiegebieden in Noord-Brabant en is in belangrijke mate door de provincie bepaald op basis van de thematiek Reconstructiewet. De gedachtegang er achter is dat partijen betrokken moeten worden die beschikken over belangrijke hulpbronnen (bevoegdheden, grond, geld, kennis en expertise) of belangen vertegenwoordigen die in het geding zijn (selectie op basis van draagvlak). Belangrijke spelregel is verder dat deelnemende actoren niet op persoonlijke titel deelnemen maar namens een overheid

of georganiseerde groep. Dit impliceert dat de achterban van deze vertegenwoordigers voornamelijk indirect betrokken zijn in het besluitvormingsproces. Het impliceert verder dat groepen die niet goed georganiseerd zijn niet vertegenwoordigd zijn of door een bovenregionale organisatie worden vertegenwoordigd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de ondernemers die worden vertegenwoordigd door de Kamer van Koophandel West Brabant en de natuur- en de lokale milieuorganisaties die worden vertegenwoordigd door de Brabantse Milieu Federatie die op provinciaal niveau opereert.

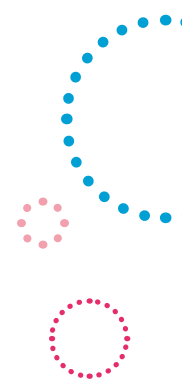
In de zuidelijke en noordelijke platforms zijn meer (en andere) partijen vertegenwoordigd, omdat deze platforms meer gericht zijn op uitvoering (andere schaal, meer lokale partijen). De spelregel selectie op basis van hulpbronnen overheerst. Bovendien ligt de nadruk op regionale of lokale vertegenwoordigers. Net als in de gebiedscommissie geldt dat achterbannen van vertegenwoordigers voornamelijk indirect betrokken zijn en dat groepen die niet georganiseerd zijn niet vertegenwoordigd zijn. Dit laatste geldt vooral voor ondernemers in de sector recreatie en toerisme. Er is in het Platform Brabantse Wal Zuid bovendien een scheiding aangebracht ten behoeve van het kavelruilproject tussen echte uitvoerders die geld of capaciteit inbrengen in het project

(platform) en overige partijen (adviesgroep). In de praktijk komen de agenda's van het platform en de adviesgroep voor 80% overeen. In het noordelijk platform bestaat die scheiding niet, omdat hier geen kavelruilproject is.

De combinatie van toegangsregels leidt er toe dat bepaalde groepen afwezig zijn in de verschillende arena's, ondanks het feit dat zij over hulpbronnen beschikken of voor draagvlak kunnen zorgen. Opvallende afwezigen zijn de particuliere grondeigenaren en (recreatie)ondernemers. Idealiter worden bewoners en burgers in de gebiedscommissie vertegenwoordigd door de wethouders van de betrokken gemeenten. In de praktijk zitten deze wethouder echter alleen als portefeuillehouders in de gebiedscommissie en niet als vertegenwoordiger namens het college of de gemeente.

Omgangsregels (verhoudingen tussen actoren)

Over het algemeen zijn de verschillende partijen goed te spreken over de samenwerking tussen de partijen op de Brabantse Wal. De verhoudingen zijn over het algemeen goed en gebaseerd op frequente informele en formele contacten. De samenwerking concentreert zich rond projecten en in bilaterale verbanden (waterschap- terreinbeheerders, gemeente – DLG enz.) Op het niveau van de gebiedscommissie en het platform Brabantse Wal Zuid is veel minder





sprake van echte samenwerking. De gebiedscommissie en de platforms fungeren vooral als gremia waar informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen betrokkenen over hun eigen projecten. Hierbij is er geen 'verantwoordingscultuur', waar men de voortgang van het uitvoeringsprogramma gezamenlijk monitort en elkaar aanspreekt op resultaten. Dit wordt trouwens ook niet door de opdrachtgever (provincie) gedaan. De drie belangrijkste gemeenten op de Brabantse Wal (Bergen op Zoom, Steenberg en Woensdrecht) werken momenteel niet veel met elkaar samen in projecten. Zo werd de 'Brabantse Wal Dag' alleen voor de Brabantse Wal Zuid (gemeente Woensdrecht) georganiseerd en waren de gemeenten Bergen op Zoom en Steenberg er niet bij betrokken.

Positieregels (wie beslist waarover)



De provincie is de initiatiefnemer en regisseur van de revitalisering in de Brabantse Delta, stelt het gebiedsplan vast en beslist over de inzet van middelen voor projecten. Naast een provinciale back office speelt de front office bestaande uit de gebiedscoördinator en de gebiedsmakelaar een belangrijke rol. De gebiedscoördinator ondersteunt de besluitvorming in de gebiedscommissie. De gebiedsmakelaar is ook lid van de gebiedscommissie, maar is meer gericht op de uitvoering. De gebiedsmakelaar is secretaris van

het Platform Brabantse Wal Zuid en het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag en speelt daar samen met de voorzitter van het platform een ondersteunende rol bij het stimuleren van de uitvoering van projecten. Er is ook een gebiedsgedeputeerde voor de Brabantse Delta, maar wegens omstandigheden is de huidige gebiedsgedeputeerde weinig betrokken bij de revitalisering. Formeel is de gebiedscommissie een adviesorgaan van Gedeputeerde Staten en heeft zij als taak om Gedeputeerde Staten van advies te dienen betreffende de revitalisering. Daarnaast heeft zij een bepaalde verantwoordelijkheid voor de uitvoering, zo moet zij uitvoeringsprogramma's opstellen en de uitvoering ondersteunen. Deze verantwoordelijkheid gaat echter niet gepaard met veel formele bevoegdheden. De provincie Brabant kiest vooralsnog niet voor het overdragen van formele bevoegdheden aan regionale gebiedscoalities. Er is ook geen uitvoeringsovereenkomst met de gebiedscommissie. De provincie kiest wel voor bilaterale bestuursovereenkomsten (met waterschappen en gemeenten) en uitvoeringsovereenkomsten met individuele uitvoerders zoals BMF, ZLTO en DLG. De gebiedscommissie probeert vooral via informele afspraken en goede onderlinge relaties zeggenschap te krijgen.

Verhouding tussen verschillende arena's

De gebiedscommissie kan worden gezien als opdrachtgever van het platform Brabantse Wal Zuid. Het platform coördineert in opdracht van de gebiedscommissie de uitvoering van de projecten in het zuidelijke deel van de Brabantse Wal. Hierbij fungeert het platform ook als adviesorgaan van de gebiedscommissie. In het noordelijke deel kan niet worden gesproken over een echte opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Wel zijn in beide platforms grotendeels dezelfde partijen actief, met dien verstande dat in de platforms meer lokale partijen participeren, die niet betrokken zijn in de gebiedscommissie.

De relaties tussen de revitalisering en andere besluitvormingsarena's worden grotendeels vormgegeven doordat partijen in elkaars commissies gaan zitten. Er bestaat geen zichtbare hiërarchie tussen de verschillende arena's maar wel vaak wederzijdse afhankelijkheid. Zo heeft het Grenspark de gebiedscommissie nodig voor haar kennis en toegang tot uitvoeringsmiddelen en kan de gebiedscommissie het Grenspark benutten vanwege de relatie met particuliere grondbezitters. Ook komen betrokkenen van initiatieven elkaar weer tegen in andere overlegorganen. Zo zitten de voorzitter van de gebiedscommissie en de voorzitter van het Grenspark samen in de bestuurlijke adviesgroep voor Na-

tura 2000. Aangezien veel initiatieven zich afspelen binnen het zuidelijke deel van de Brabantse Wal in de gemeente Woensdrecht, speelt de wethouder ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Woensdrecht, die bij veel initiatieven betrokken is, een sleutelrol.

3.7 Opvattingen over vergroten uitvoeringskracht

De aanleiding voor dit onderzoek is de vraag van de gebiedscommissie hoe de uitvoeringskracht in de Brabantse Wal kan worden vergroot. Men is onzeker of de ambities uit het gebiedsplan voldoende en op een efficiënte wijze worden bereikt. De Brabantse Wal staat onder druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen die het gebiedsproces mogelijk doorkruisen maar waarop de gebiedscommissie weinig grip heeft omdat de besluitvorming op andere niveaus plaatsvindt (gebrek aan coördinatie). Bovendien is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom de revitalisering redelijk diffuus. Ook vraagt de gebiedscommissie zich af of de juiste actoren betrokken zijn bij het gebiedsproces en of er voldoende samenhang is tussen de projecten. Maar wordt deze probleemstelling gedeeld door de geïnterviewden? Welke uitdagingen, kansen



en knelpunten zien zij en wat krijgt de nadruk? Deze laatste paragraaf schetst hun opvattingen.

Het vergroten van de uitvoeringskracht is een ambitie die door veel sleutelactoren wordt gedeeld. Er zijn wel veel projectideeën en –initiatieven maar het blijkt vaak lastig om te komen van plan tot uitvoering. De moeizame grondverwerving wordt door veel sleutelactoren aangedragen als belangrijke oorzaak. Voor het waterschap en de terreinbeherende organisaties, die de meeste projecten uitvoeren, is de beschikking over de juiste grond (vooral landbouwgrond) de belangrijkste voorwaarde om te kunnen starten met de uitvoering van projecten. Hoewel er voldoende geld beschikbaar is om gronden aan te kopen, zijn weinig boeren bereid hun grond te verkopen. Volgens het waterschap zou DLG hierbij wel een actievare rol mogen spelen. Natuurmonumenten pleit voor een faciliterende rol van de gebiedscommissie bij bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen. Een tweede factor die het moeilijk maakt om van plan naar uitvoering te komen is de complexiteit van sommige projecten: veel betrokkenen, onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en de nodige onzekerheid over in te zetten middelen. Een derde factor is capaciteitsgebrek bij gemeenten en terreinbeherende organisaties voor de uitvoering van projecten. De voorzitter van de gebiedscommissie ziet

dit als een belangrijke oorzaak voor het achterblijven van de uitvoering. Er zijn wel veel projectideeën, maar weinig echte projecttrekkers. Anderen wijzen in dit verband ook op een gebrekkige prioriteitsstelling. De lijst van projecten in de Brabantse Wal, zoals onlangs ook besproken bij de vaststelling van het Gebieds Meerjarenprogramma, is erg lang. Door beter te prioriteren kan de beperkte capaciteit gerichter worden ingezet.

Sommige actoren zien ook de beperkte samenhang tussen projecten als een probleem, hierdoor komt het integrale karakter van de revitalisering onvoldoende uit de verf. Zo is het huidige uitvoeringsprogramma van het Platform Brabantse Wal Zuid volgens een geïnterviewde vooral een bundeling van alle lopende initiatieven van de betrokken partijen. Er ligt geen integrale visie of afweging aan ten grondslag, anders dan het gebiedsplan voor de hele Brabantse Delta. Volgens veel actoren is een betere koppeling tussen initiatieven mogelijk en noodzakelijk om tot een betere uitvoering te komen.

Natura 2000 zou ook kunnen helpen om de natuur- en waterdoelstellingen uit de revitalisering sneller te realiseren. Het beheerplan zal veel van de huidige revitaliseringsmaatregelen bijvoorbeeld op het gebied van verdroging omvat-

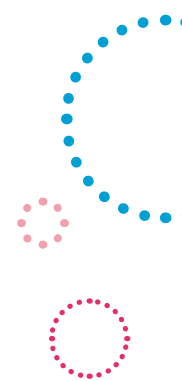
ten maar dan met een harde deadline: *“Bij de revitalisering zit formeel ook een deadline, maar als je er dik overheen gaat, is er niemand die je daar op afreken!”* (vertegenwoordiger waterschap). Tegelijkertijd zal Natura 2000 naar verwachting nog meer beperkingen opleveren voor de landbouw en mogelijk ook de recreatie in het gebied. En juist de realisatie van de landbouw- en milieudoelstellingen en sociaaleconomische doelstellingen (recreatie en toerisme) van de revitalisering loopt achter bij die van doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en water.

Opmerkelijk is dat de druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen door geïnterviewden nauwelijks als een belemmering voor de realisatie van de revitaliseringsdoelen wordt genoemd. Dit geluid valt weer wel te beluisteren bij de provincie.

De uitvoeringskracht zou volgens DLG, die betrokken is bij de uitvoeringsprogramma's van beide platforms, ook kunnen worden vergroot als de gemeenten in de Brabantse Wal beter gaan samenwerken. Gezamenlijke planvorming op het niveau van de Brabantse Wal zou een eerste stap kunnen zijn om die samenwerking gestalte te geven. Meerdere partijen pleiten hiervoor. Over de inhoud en breedte van die planvorming is men minder expliciet. Sommigen

lijken vooral behoefte te hebben aan een gezamenlijke visie op het gebied van recreatie en toerisme. Dit is ook door de rekenkamercommissie van de gemeente Woensdrecht aangekaart. Knelpunt hierbij is dat juist recreatieondernemers tot nu toe weinig betrokken zijn bij de uitvoering van de revitalisering.

Verschillende geïnterviewden verwachten ook winst uit een sterkere betrokkenheid en regie van de gebiedscommissie, bijvoorbeeld door heldere afspraken over de uitvoering te stimuleren en partijen daar ook aan te houden. Anderen beseffen dat de gebiedscommissie in een lastig parket zit doordat de commissie nauwelijks formele bevoegdheden heeft en slechts over een beperkt budget beschikt. De provinciale geïnterviewden zien de gebiedscommissie dan ook niet als centrale spil in de uitvoering. Veel zaken kunnen in bilaterale contacten tussen uitvoerders en provincie of gemeenten worden afgehandeld. Daar hoeven de gebiedscommissie, gebiedscoördinator of –makelaar niet tussen te zitten. In de uitvoeringsfase zouden de leden van de gebiedscommissie volgens hen vooral een rol moeten spelen bij het creëren van draagvlak, bij communicatie, afstemming, programmering en ondersteuning van de uitvoering. Men ziet de gebiedscommissie ook niet als ‘loket’ richting de bewoners en gebruikers van het gebied; die rol moeten





de gemeenten vervullen. Centrale spil of meer aan de zijlijn, feit blijft dat voor een aantal sleutelactoren de positie van de gebiedscommissie onduidelijk is. Men vraagt zich af wat men van de gebiedscommissie kan en mag verwachten.

Een knelpunt voor het functioneren van de gebiedscommissie is volgens de voorzitter de langdurige afwezigheid van de gebiedsgedeputeerde. Hierdoor is het lastig partijen aan te spreken op hun betrokkenheid bij de revitalisering. Maar de behoefte om scherpere afspraken te maken en elkaar daar ook op aan te spreken leeft breder. Er is een vrij algemeen gevoel dat de samenwerking tot nu toe vrijblijvend is.



De complexe organisatiestructuur en de veelheid aan overlegverbanden kost betrokkenen veel tijd. Toch ervaart men de meeste overlegverbanden als waardevol: men blijft zo op de hoogte wat er speelt op verschillende terreinen en kan er tijdig op inspelen. De secretaris van het Grenspark pleit zelfs voor meer verwevenheid door de voorzitter van de Bijzondere Commissie van het Grenspark permanent lid te maken van de gebiedscommissie en de gebiedscoördinator en –makelaar af te vaardigen naar de overlegverbanden van het Grenspark. Het meer op elkaar afstemmen van de locaties en tijdstippen van vergaderingen wordt als een praktische oplossing aangedragen voor het beperken van de

bestuurlijke drukte. Ook het idee om als uitvoerders meer vanuit een gezamenlijke locatie te opereren zou de efficiency kunnen verhogen.

Het ontbreken van een uitvoeringsplatform voor de hele gemeente Bergen op Zoom is wel een gemis: het versterkt de onevenwichtigheid in het gebied. Een platform voor de hele Brabantse Wal, waarin het platform Brabantse Wal Zuid, wordt door de meeste geïnterviewden echter niet als wenselijk dan wel als haalbaar gezien.



Noordpolder, met zicht op kerk van Hoogerheide (Foto: Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen)



4

KEUZEMOGELIJKHEDEN
GEBIEDSCOMMISSIE
BRABANTSE DELTA

4.1 Inleiding

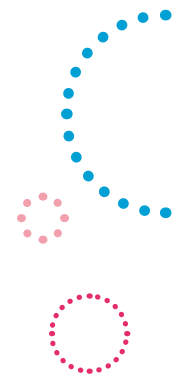
In dit laatste hoofdstuk reflecteren we op de mogelijkheden voor de gebiedscommissie Brabantse Delta om de uitvoeringskracht van het gebiedsproces te vergroten. Dit doen we door de bevindingen uit hoofdstuk 3 af te zetten tegen de algemene succesfactoren van geïntegreerd gebiedsgericht beleid per dimensie uit hoofdstuk 2. Daaruit zal blijken dat sommige van deze succesfactoren voldoende worden benut in de Brabantse Wal, terwijl andere minder uit de verf komen. We schetsen vervolgens welke verbetermogelijkheden een sterkere oriëntatie op integraal gebiedsgericht werken oplevert.

Bij dit alles passen wel een aantal kanttekeningen. Er zijn in de praktijk weinig gebiedsprocessen waar alle genoemde succesfactoren even sterk aanwezig zijn terwijl er toch aansprekende resultaten worden geboekt. De hier gepresenteerde toetsing moet dus niet gelezen worden als harde beoordeling, maar veeleer als wenkend perspectief. Bovendien is de toepassing van het kader altijd maatwerk: zo kan de succesfactor 'voldoende zeggenschap voor de gebiedscoalitie' in het ene gebied de oprichting van een stichting op gebiedsniveau noodzakelijk maken, terwijl in een ander gebied met meer informele afspraken kan worden volstaan.

Tenslotte is het een kader in ontwikkeling: doorgaand onderzoek naar en kennisuitwisseling tussen gebiedsprocessen kan leiden tot verdere aanscherping en verrijking van de in eerder onderzoek gesignaleerde succesfactoren.

4.2 Actoren

Op het niveau van de Brabantse Wal bestaat tot nu toe geen sterk, gemeenschappelijk gevoel van urgentie. Betrokken partijen hebben weliswaar tal van wensen en ervaren de nodige knelpunten bij het realiseren daarvan, maar er is niet één probleem dat er uitspringt en waarvoor dringend actie en samenwerking met alle nu betrokken partijen noodzakelijk wordt geacht. Effect hiervan is bijvoorbeeld dat er tussen gemeenten op de Brabantse Wal in het kader van de revitalisering tot nu toe weinig wordt samengewerkt. Bovendien zijn de gemeenten Steenbergen en Roosendaal nauwelijks betrokken. Wel is er sprake van (vaak bilaterale) samenwerking rond deelproblemen (bv. kavelruilproject, natte natuurparels) en in deelgebieden (platform Brabantse Wal Zuid in gemeente Woensdrecht). Het ontbreken van een sterk gemeenschappelijk gevoel van urgentie is lastig maar hoeft niet onoverkomelijk te zijn. Wanneer bijvoorbeeld een kritieke massa aan partijen wel goed samenwerkt





rond een gezamenlijk vraagstuk kan hiervan een aanzuigende werking uitgaan bij twijfelaars of potentiële afhakers. Ook kan er externe druk worden georganiseerd om partijen er toe te bewegen mee te doen. Ten slotte kunnen er nieuwe ontwikkelingen zijn waardoor partijen hun betrokkenheid heroverwegen. Dit gaat echter meestal niet vanzelf. De gebiedscommissie kan de bewustwording over dit soort ontwikkelingen stimuleren door de raakvlakken met externe ontwikkelingen en eventuele gevolgen voor het gebiedsproces te onderzoeken.

Aanbeveling 1 (gebiedscommissie): besteed in de gebiedscommissie uitgebreid aandacht aan de meerwaarde van brede samenwerking rond integrale projecten, bijvoorbeeld door betrokken partijen zelf aansprekende voorbeelden te laten presenteren.

Aanbeveling 2 (provincie): spreek gemeenten aan op hun betrokkenheid bij de revitalisering in de Brabantse Wal en organiseer zo nodig bestuurlijke druk.

Aanbeveling 3 (gebiedscommissie): stimuleer bewustwording over externe ontwikkelingen (zoals Strategische Agenda) door raakvlakken en gevolgen te onderzoeken en speel hier strategisch op in.

In het revitaliseringsproces in de Brabantse Wal spelen partijen die middelen (geld, grondbezit, capaciteit, bevoegdheden, kennis en expertise) kunnen inzetten voor de uitvoering van het gebiedsplan een hoofdrol: gemeenten, waterschap, terreinbeheerders, DLG, ZLTO. In het Platform Brabantse Wal Zuid is voor het kavelruilproject zelfs een onderscheid gemaakt tussen echte uitvoerders en ideeënleveranciers zoals de lokale natuur- en milieuorganisaties. Gezien de nadruk op uitvoering is dit een logische keuze. Wel is het de vraag of de selectie van betrokken uitvoerders niet te beperkt is. Voor het realiseren van projecten op het gebied van recreatieve ontwikkeling, sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn andere partijen nodig zoals kleine (recreatie)ondernemers, (dorps)bewoners en particuliere grondeigenaren. Het betrekken van deze partijen vergt vaak andere participatievormen dan degene waarin het huidige model voorziet. Het huidige participatiemodel is namelijk sterk geënt op vertegenwoordiging door overheden en georganiseerde belangengroepen. Om genoemde groepen hierin in te passen dienen zij georganiseerd te zijn. Het verdient aanbeveling dit vraagstuk vanuit een andere invalshoek te benaderen. Wat hebben genoemde groepen nodig om een rol te kunnen spelen in de uitvoering? Welke participatievormen passen hierbij? De vorm van participatie kan niet alleen per groep verschillen, ook per fase in het

proces kunnen participatievormen uiteenlopen (maatwerk).

Aanbeveling 4 (gebiedscommissie): Overweeg andere vormen van participatie (zoals informatieavonden, keukentafelgesprekken, workshops, focusgroepen) om betrokkenheid van (recreatie)ondernemers, bewoners en particuliere grondeigenaren bij de uitvoering te organiseren.

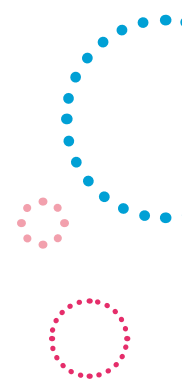
Wanneer gekozen wordt voor planuitwerking (zie 4.3) voor de Brabantse Wal, verdient de huidige selectie aan sleutelbetrokkenen heroverweging. Voor visievorming zijn niet alleen actoren relevant die beschikken over cruciale hulpbronnen als bevoegdheden, geld en grond, maar ook actoren die met gebiedskennis en ideeën het proces kunnen verrijken. Bovendien is het belangrijk diegenen er bij te betrekken die belang hebben bij de revitalisering maar niet direct nodig zijn voor de uitvoering.

Vertrouwen is een belangrijke factor in de samenwerking tussen uitvoerende partijen in de gemeente Woensdrecht. Door frequente interactie in diverse overlegverbanden is inzicht in en begrip voor elkaars doelen en belangen ontstaan. Hoewel we dit niet uitgebreid hebben kunnen onderzoeken ontstaat het beeld dat men rekening houdt met elkaars centrale belangen. Op het niveau van de Brabantse

Wal als geheel is hiervan veel minder sprake: tussen gemeenten bestaat nog geen hechte samenwerking, terwijl er bijvoorbeeld op het gebied van toerisme en recreatie wel kansen liggen.

De procesmatige ondersteuning van de uitvoering is met een gebiedscoördinator en gebiedsmakelaar op het niveau van de Brabantse Delta in goede handen en helder. Wel delegeert de provincie bepaalde procestaken door aan de DLG, waardoor onduidelijkheid over de regie zou kunnen ontstaan. Op dit moment vergt de afstemming tussen uitvoerders en projecten veel tijd. Verder is er een initiatief om tot een soort projectbureau te komen op gebiedsniveau ('streekhuis'), van waar uit de gebiedscoördinator, -makelaar en diverse uitvoerders een dag in de week werken. Vooralsnog wordt gekozen voor een lichte vorm van samenwerking (nadruk op onderlinge afstemming en niet op loketfunctie richting gebied) die zich gaandeweg verder kan ontwikkelen (groeimodel).

Aanbeveling 5 (gebiedscommissie): evalueer functioneren 'streekhuis' na een jaar en formuleer op basis van ervaringen een ontwikkelingsperspectief voor de samenwerking.



4.3 Besluitvormingsproces

Uit de gesprekken met sleutelactoren komt geen sterk ontwikkeld gevoel van planeigenaarschap naar voren. Het gebiedsplan krijgt drie jaar na de totstandkoming vooral betekenis als provinciaal beleidskader en niet als plan van de gebiedsactoren zelf. Dat wil niet zeggen dat er geen gevoel van betrokkenheid is. Dit commitment beperkt zich echter tot specifieke onderdelen van het plan, bepaalde projecten en/of specifieke afspraken met de provincie over de uitvoering. Omdat dit onderzoek geen analyse van de planvorming omvatte, kunnen we slechts vermoedens uitspreken over de redenen voor het ontbreken van een sterk gevoel van planeigenaarschap. Het schaalverschil speelt ongetwijfeld een rol: het gebiedsplan gaat over de Brabantse Delta, terwijl de uitvoering zich concentreert op de Brabantse Wal. Voor de Brabantse Wal als geheel bestaat bovendien geen deelplan of planuitwerking. Bij het planvormingsproces waren deels andere partijen betrokken dan bij de uitvoering in de Brabantse Wal. Bovendien speelt de wisseling van de wacht een rol: er zijn maar weinig partijen die nu nog door dezelfde mensen vertegenwoordigd worden als tijdens de planvorming, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Risico van het ontbreken van een sterk gevoel van planeigenaarschap is dat het plan als package deal onvoldoende wordt gekoesterd. Partijen proberen (voor zover mogelijk) die onderdelen van het plan waar zij belang bij hebben te realiseren, zonder zich verantwoordelijk te voelen voor de realisatie van onderdelen waar zij minder belang aan hechten. Het gevolg is dat moeilijke onderdelen blijven liggen en de integraliteit van de aanpak in gevaar komt. Hiervan is inmiddels sprake op het niveau van de Brabantse Delta: de realisatie van water-, bodem- en natuurdoelstellingen ligt redelijk op schema terwijl de realisatie van milieudoelstellingen en landbouwstructuurversterking achterblijft (Provincie Noord-Brabant, 2008).

De nadruk in de Brabantse Wal ligt momenteel sterk op uitvoering. De planvorming was geen onverdeeld genoegen, betrokkenen lijken opgelucht zich volledig op de uitvoering van concrete projecten te kunnen richten. Het is voor veel partijen echter onduidelijk hoe de verschillende projecten met elkaar samenhangen en waar ze gezamenlijk toe leiden. De metafoor van het hobbelpaard dringt zich op: er beweegt van alles, maar of er ook werkelijke vooruitgang geboekt wordt is onduidelijk. Er zijn verschillende niveaus waarop aan meer samenhang kan worden gewerkt. Op dit moment is men in de Brabantse Wal sterk bezig op ope-

rationeel en tactisch niveau de samenhang te bevorderen: door elkaar te informeren, in verschillende projectgroepen te participeren, af te stemmen enz. Ook het initiatief om als uitvoerders vanuit een locatie te gaan opereren past bij dit streven naar een betere operationele en tactische afstemming. Het strategische niveau als niveau voor afstemming en integratie is tot nu toe onderbelicht. Zoals eerder aangegeven fungeert het huidige gebiedsplan onvoldoende als integratiekader voor de verschillende wensen, doelen en belangen van (gebieds)partijen in de Brabantse Wal. Het verdient aanbeveling een proces van planvorming te organiseren op het niveau van de Brabantse Wal als geheel. Daarin kunnen de ambities uit het gebiedsplan voor de Brabantse Wal worden herbevestigd, uitgewerkt en geïntegreerd met (nieuwe) ontwikkelingen als Natura 2000, de aanwijzing van de Brabantse Wal als provinciaal landschap, de uitbreiding van het Grenspark, Maintenance Valley en de visievorming van gemeenten voor recreatie en toerisme. Een dergelijk proces moet leiden tot hernieuwde betrokkenheid op het niveau van de Brabantse Wal en zich vertalen in concrete afspraken over de uitvoering. Het kan bovendien leiden tot versterking, uitbreiding en/of samenvoeging van de huidige samenwerkingsverbanden voor de Brabantse Wal.

Aanbeveling 6 (gebiedscommissie): Overweeg een proces van integrale planuitwerking op het niveau van de Brabantse Wal als middel om het planeigenaarschap, de samenhang en samenwerking in de uitvoering te bevorderen. Betrek in dit plan zowel de inhoudelijke als organisatorische kant van de samenwerking. Begin met het onderdeel recreatie en toerisme omdat op dit onderdeel moment de meeste energie zit en de behoefte aan gezamenlijke visievorming groot is.

Aanbeveling 7 (gebiedscommissie): Grijp het proces van integrale planuitwerking aan om groepen (bv. recreatieondernemers, actieve bewoners, dorpsraden) te betrekken die nu nog niet direct bij de revitalisering betrokken zijn maar er wel aan kunnen bijdragen of er belang bij hebben.

In de Brabantse Wal krijgen naast de revitalisering andere beleidsinitiatieven gestalte zoals het Grenspark, Maintenance Valley, Natura 2000 en Water uit de Wal die raakvlakken hebben met de revitalisering. Bovendien zijn er gebiedsoverstijgende beleidsontwikkelingen. Omdat veel revitaliseringspartijen ook betrokken zijn bij de andere beleidsinitiatieven in de Brabantse Wal is er een redelijk zicht op wat er in de bijbehorende overlegverbanden gebeurt. Partijen informeren elkaar hierover ook actief in



bijvoorbeeld het Platform Brabantse Wal Zuid. De voorzitter van de gebiedscommissie verdedigt bovendien het belang van de revitalisering in de bestuurlijke commissie van het Grenspark en de stuurgroep voor Water uit de Wal en de gebiedscommissie is tevens bestuurlijke adviesgroep van Gedeputeerde Staten voor het beheerplan Natura 2000. Vanuit de gedachte dat gebiedsgericht beleid verschillende (sectorale) gebiedsinitiatieven moet integreren, is het echter zeer de vraag of dit genoeg is. Genoemde initiatieven bestaan vooralsnog vooral naast elkaar, de revitalisering geldt niet als overkoepelend integratiekader voor nieuwe beleidsontwikkelingen. Inzicht en betrokkenheid bij gebieds-overstijgende ontwikkelingen is bovendien veel beperkter of zit bij een beperkt aantal actoren.

4.4 Spelregels



Opvallend is dat in de revitalisering wel gesproken wordt in termen van opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties, maar dat zij verre van eenduidig zijn. Formeel is de gebiedscommissie Brabantse Delta een adviescommissie van GS, maar daarnaast als een soort opdrachtnemer van de provincie ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsplan. Er zijn echter geen duidelijke mechanismen voor

verantwoording of het afleggen van rekenschap aan de provincie over de geleverde resultaten. Daarnaast heeft de provincie bestuursovereenkomsten gesloten met waterschappen en gemeenten en uitvoeringscontracten met individuele uitvoerders als ZLTO en BMF. De gebiedscommissie heeft op haar beurt de coördinatie van de uitvoering van projecten in het kader van het gebiedsplan in het zuidelijk deel van de Brabantse Wal gedelegeerd aan het Platform Brabantse Wal Zuid. Het platform fungeert hiermee als opdrachtnemer/uitvoeringsorganisatie van de gebiedscommissie. In het noordelijke deel van de Brabantse Wal heeft het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag een vergelijkbare rol gekregen.

Het verdient aanbeveling de opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties te verhelderen en te ondersteunen met duidelijke afspraken. In algemene zin zijn er twee opties voor doorgaande decentralisatie: of de provincie kiest voor bilaterale afspraken met (gebieds)partijen, of voor afspraken met een gebiedsorgaan. In de Brabantse Delta lijken vooral de eerste aan de orde, met als risico dat de positie van de gebiedscommissie wordt ondermijnd. Nu al is het voor een aantal gebiedspartijen onduidelijk wat de positie van de gebiedscommissie is en wat zij van de commissie kunnen en mogen verwachten.

Aanbeveling 8 (gebiedscommissie, provincie): verhelder en verstevig de opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties in de uitvoering met heldere afspraken over taakverdeling, verantwoording, evaluatie en bijsturing.

Aanbeveling 9 (provincie): evalueer het gekozen model van doorgaande decentralisatie in de revitalisering, bijvoorbeeld halverwege de PMJP-periode (2010) en aan het eind (2014) en betrek hierbij de effecten op de integrale samenwerking in de gebieden.

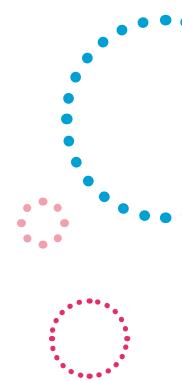
Verder is de verhouding tussen de revitalisering (gebiedscommissie, Platform Brabantse Wal Zuid en Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag) en andere beleidsinitiatieven in het gebied onhelder. Er bestaan veel initiatieven naast elkaar met bijbehorende organisatieverbanden en overlappende begrenzingen. Er is geen (zichtbare) hiërarchie tussen bijvoorbeeld de revitalisering en het Grenspark. Noch de gebiedscommissie, noch de beide platforms functioneren als centrale spil in de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied in de (hele) Brabantse Wal. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang de verschillende initiatieven dezelfde kant op werken en/of er geen winst behaald kan worden uit verdergaande afstemming of integratie. Wanneer dat niet het geval is moeten de verhou-

dingen verhelderd worden. De provincie heeft als regisseur van de uitvoering én betrokkene bij veel andere beleidsinitiatieven hierin een belangrijke verantwoordelijkheid. Maar ook gebiedspartijen kunnen elkaar onderling aanspreken op hoe zij opereren in de verschillende overlegverbanden/initiatieven en hierover afspraken maken. Formulering van gezamenlijke ambities voor de Brabantse Wal die als leidraad kunnen dienen voor de opstelling in andere overlegverbanden is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Gemeenten moeten in dit verband de vertegenwoordigende wethouder in de gebiedscommissie een duidelijk mandaat verschaffen om in de gebiedscommissie te spreken namens het hele college en niet alleen als portefeuillehouder.

Aanbeveling 10 (gebiedscommissie): werk aan een stevigere positie van de gebiedscommissie en/of de beide platforms voor het realiseren van de gezamenlijke ambities voor de Brabantse Wal.

Aanbeveling 11 (provincie): sluit met nieuwe beleidsinitiatieven zoveel mogelijk aan bij bestaande organisatiestructuren in de revitalisering.

Aanbeveling 12 (gemeenten): geef een duidelijk mandaat aan de vertegenwoordigende wethouder in de gebiedscommissie.



BIJLAGE I

Lijst van geïnterviewden



Dhr. Jacques van der Aa	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie, specialist omgevingsbeleid West-Brabant
Dhr. Tiny Arts	Gemeente Bergen op Zoom, adviseur ruimtelijke ontwikkeling
Mw. Ans van den Berg	Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands Laag, voorzitter
Dhr. Jim de Blank	Namiro Woensdrecht, voorzitter
Dhr. Sjoerd Bleijerveld	Gemeente Bergen op Zoom, coördinator toerisme
Dhr. Gé Brogtrop	Gebiedscommissie Brabantse Delta, voorzitter
Mw. Anneth van Bruchem	Gebiedscommissie Brabantse Delta, gebiedscoördinator
Dhr. Peter Buster	Dienst Landelijk Gebied, projectleider Brabantse Delta
Mw. Barbara van Eeckhoutte	Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, coördinator
Dhr. Walter Elemans	Gebiedscommissie Brabantse Delta, voormalig gebiedscoördinator
Mw. Gisela de Leeuw	Projectleider beheerplan Natura 2000 Brabantse Wal en projectleider Brabantse Wal Programma Schoon Brabant
Dhr. Pim Meeuwisse	Gemeente Woensdrecht, wethouder ruimtelijke ordening en milieu en voorzitter van Platform Brabantse Wal Zuid
Dhr. Peter Mies	Stichting Kwaliteit Vrijtijdsvoorzieningen & Dienstverlening, vertegenwoordiger van belangen van recreatieondernemers in gebiedscommissie
Mw. Maartje Thijssen	Waterschap Brabantse Delta, projectmanager Brabantse Wal Zuid
Dhr. Ward Vansteelandt	Gemeente Bergen op Zoom, adviseur ruimtelijke ontwikkeling
Dhr. Paul Versijp	Gemeente Bergen op Zoom, adviseur bedrijvigheid, toerisme & vergunningen
Dhr. Sven Willemsen	Gemeente Woensdrecht, beleidsmedewerker
Dhr. Bert Zwiens	Benegora Leefmilieu, secretaris
Dhr. Frans van Zijderveld	Natuurmonumenten, beheerder West-Brabant

BIJLAGE II

Projectplan stakeholderanalyse en procesfacilitatie Brabantse Wal

1 Projectdefinitie

1.1 Aanleiding

Het revitaliseringsgebied 'de Brabantse Delta' loopt vanaf Breda naar het westen. Voor de Brabantse Delta is een gebiedsplan gemaakt door de gebiedscommissie Brabantse Delta. Dit plan is na inspraak in 2005 vastgesteld door PS. Om uitvoering te geven aan het gebiedsplan heeft de Gebiedscommissie Brabantse Delta een regionaal uitvoeringsprogramma Brabantse Delta 2005-2008, waarin doelen zijn aangegeven in het kader van de revitalisering van het gebied analoog de reconstructie.

Binnen de Brabantse Delta wordt een aantal deelgebieden onderscheiden. Een daarvan is de Brabantse Wal, gelegen in het zuidwesten van de Brabantse Delta. Het contrastrijke gebied bestaat uit een zandwal en het omliggende gebied. De zandwal vormt een groot natuurgebied wat zuidwaarts in Vlaanderen door loopt en wat samen met de natuurgebieden in België een grensoverschrijdend natuurpark vormt. In het omliggende gebied liggen op de overgang van het besloten zandgebied naar de open kleipolders aan de westzijde dorpen. Verder liggen er landbouwgronden en landgoederen in het gebied. Kenmerkend voor het gebied is de grote verscheidenheid door de hoogteligging, verschillende grondwaterstanden en waterkwaliteit (zoet/brak), verdroging, verschillende grondsoorten en afwisseling tussen bos, reservaten, natuurontwikkeling en landbouw.

Het gebiedsplan beoogt onder meer behoud van het gevarieerde landschap van de Brabantse Wal, ontwikkeling van de aanwezige natuurwaarden, realisatie van de beoogde ecologische verbindingzones, een omslag naar een extensieve verbrede landbouw of grondgebonden landbouw en het oplossen van de verdrogingsproblematiek.

De Brabantse Wal omvat grondgebied van de gemeente Steenbergen, Bergen op Zoom, Roosendaal en Woensdrecht. In de gemeente Woensdrecht is het Platform Brabantse Wal Zuid opgericht om de uitvoering te coördineren. In het noordelijke deel van de Brabantse Wal (grensgebied Bergen op Zoom en Steenbergen) is het Platform Halsters Laag, Oudland en Oudlands laag actief. Voor het overige deel fungeren de gemeenten als loket voor de uitvoering. De gebiedscommissie Brabantse Delta en het provinciale projectbureau zien zichzelf vooral als ondersteuning voor deze platforms en de lokale loketten. De diverse partners in het gebied de Brabantse Wal moeten zelf vorm geven aan de uitvoering van het gebiedsplan Brabantse Delta door met concrete projecten te komen.

Hoewel er tal van projecten worden uitgevoerd, is de gebiedscommissie onzeker of hiermee de ambities uit het gebiedsplan op een efficiënte wijze worden bereikt. Het landschap staat namelijk onder grote druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen, zie de centrale ligging tussen de steden Rotterdam en Antwerpen en de haven van Terneuzen. Bovendien vindt besluitvorming hierover grotendeels op andere niveaus plaats.

Het is lastig hiertegen voldoende tegenwicht te organiseren onder meer door de grote beleids- en bestuurlijke drukte, het gebrek aan samenhang tussen projecten, een zwak ontwikkelde gebiedsidentiteit en een tekort aan geschikt instrumentarium.

De gebiedscommissie wil weten of en in welke mate dit beeld wordt gedeeld door sleutelactoren in de Brabantse Wal, welke andere problemen en kansen zij zien en welke ideeën er leven voor verbetering.

BIJLAGE II - vervolg -

Daarnaast wil zij op basis van deze uitgebreide probleemanalyse een bestuurskundig advies over mogelijke interventies.

Deze vraag staat overigens niet op zichzelf. In alle provincies speelt rond gebiedsgericht beleid de vraag hoe gebiedsopgaven gerealiseerd kunnen worden en hoe de relaties met gebiedspartijen kunnen worden vormgegeven om tot een effectieve uitvoering te komen.

Voor deze “doorgaande decentralisatie” zijn verschillende modellen ontwikkeld, waarmee inmiddels de eerste ervaringen zijn opgedaan (zie bijv. Boonstra et al., 2007). De onderlinge uitwisseling tussen provincies gebiedsactoren over deze ervaringen is echter beperkt. Het Ministerie van LNV verwacht dat een koppeling van de inzichten uit de Brabantse Wal aan verwante voorbeelden elders, de discussie en kennisuitwisseling over doorgaande decentralisatie verder kan aanzwengelen en het gebiedsgericht beleid kan voeden.

1.2 Probleemstelling

Het project moet op de eerste plaats een bijdrage leveren aan het verbeteren van de uitvoering in de Brabantse Wal, zodat de ambitie van een groene tegenhanger in een oprukkende stedelijke omgeving wordt waargemaakt. Op de tweede plaats moet het project bijdragen aan een bredere discussie en kennisuitwisseling over doorgaande decentralisatie als gevolg van het ILG tussen provincies/gebieden. Voor het bereiken van beide doelen kiezen we voor een gecombineerde onderzoeks- en procesmatige aanpak. De nadruk ligt daarbij op het gezamenlijk met de gebiedscommissie en andere sleutelactoren formuleren van praktische verbeterpunten op basis van input uit een stakeholderanalyse.

We starten hiertoe met de stakeholderanalyse die:

- Inzicht moet geven in de mate waarin het door de gebiedscommissie geconstateerde probleem (externe druk op het gebied, onvoldoende tegenwicht) gedeeld wordt door sleutelactoren uit

het gebied;

- Inzicht moet geven in eventuele andere problemen van sleutelactoren in de uitvoering van het gebiedsplan en in hun ideeën voor verbetering;
- Agendavormend moet zijn voor een gesprek tussen gebiedscommissie en sleutelactoren uit het gebied over het verhogen van de uitvoeringskracht.

In de stakeholderanalyse staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe zien de bestaande beleidsnetwerken en organisatiestructuren in de Brabantse Wal er uit: wat zijn sleutelactoren, wat zijn hun belangen, over welke hulpbronnen beschikken zijn en wat zijn hun onderlinge relaties?
- Welke wensen en verwachtingen hebben sleutelactoren in de Brabantse Wal en welke knelpunten en kansen zien zij voor de uitvoering van het gebiedsplan in de Brabantse Wal?

Daarna wordt een gesprek georganiseerd tussen gebiedscommissie en sleutelactoren in het gebied over het verhogen van de uitvoeringskracht. De resultaten van de stakeholderanalyse zullen hiertoe vertaald worden naar een agenda en opzet voor deze gebiedsbijeenkomst. Doelstelling van de bijeenkomst is:

- Komen tot gemeenschappelijke probleemdefiniëring;
- Verkenning van oplossingsrichtingen;
- Maken van afspraken voor vervolg gericht op actiepunten.

Tenslotte worden de resultaten van de stakeholderanalyse en de bijeenkomst vertaald naar een bijdrage aan bredere kennisuitwisseling middels een rapportage in de reeks ILG en gebiedsprocessen. Hiertoe moeten de ervaringen uit Brabantse Wal worden vergeleken met an-

dere, reeds beschreven voorbeelden, van doorgaande decentralisatie agv. het ILG en vanuit een bestuurskundige invalshoek worden belicht.

1.3 Projectresultaat

- Presentatie tussenanalyse voor Deltakwartier
- Agenda voor gesprek gebiedscommissie – sleutelactoren Brabantse Wal;
- Gebiedsbijeenkomst;
- Notitie met actiepunten voor gebiedscommissie;
- Rapportage in reeks ILG en gebiedsprocessen.

1.4 Aansluiting bij lopende trajecten

Op de volgende wijze wordt aansluiting gezocht bij lopende trajecten:

- Het projectvoorstel wordt geagendeerd en besproken in de vergaderingen van het Deltakwartier van 24 april en 2 juli;
- De bevindingen uit het project kunnen worden benut in overkoepelende kennisuitwisselingsbijeenkomsten rond gebiedsprocessen (zie ook projectplan Voorbereiding kennisuitwissing en doorgaande vraagarticulatie BO-thema ILG).

1.5 Projectafbakening

Buiten het project vallen activiteiten naar aanleiding van dit project zoals:

- verdergaande advisering aan de gebiedscommissie over de precieze invulling van actiepunten;
- de daadwerkelijke inbreng van resultaten in andere circuits en bijeenkomsten.

Wel levert het project een rapportage op die voor iedereen beschikbaar is op www.alterra.wur.nl.

1.6 Effect / Toepassingsmogelijkheden voor de opdrachtgever

- Het gebiedsgesprek vormt de aanzet voor het ontwikkelen van acties ter verhoging van de uitvoeringskracht.
- Het Ministerie van LNV toont wat de kennisfaciliteit ILG in de praktijk kan betekenen voor provincies en andere betrokken overheden in het ILG.

2 Activiteitenplan

2.1 Globale fasering

Fase 1: projectdefinitie

Fase 2: stakeholderanalyse

Fase 3: terugkoppeling tussenanalyse en besluitvorming over gebiedsgesprek

Fase 4: organisatie en begeleiding gebiedsgesprek

Fase 5: schrijven rapport

Belangrijke beslismomenten:

- Goedkeuring projectplan: eind april 2008
- Besluitvorming over gebiedsgesprek: 8 oktober 2008 (vergadering Deltakwartier)
- Terugkoppeling rapport: december 2008

NB: het gebiedsgesprek is een belangrijk onderdeel van dit project. Mocht om een of andere reden voor een ander vorm/aanpak worden gekozen op basis van de tussenanalyse, dan heeft dit effect op het op te leveren resultaat, de planning etc. Deze consequenties zullen met de opdrachtgever worden besproken en zonodig worden verwerkt in een aangepast projectplan.

BIJLAGE II - vervolg -

2.2 Werkwijze

Fase 1 - Projectdefinitie

In deze fase stellen we het projectplan op. Hiervoor zijn maximaal twee overleggen met de opdrachtgever gepland, het bijwonen van een projectteamoverleg en eventueel een toelichting in de gebiedscommissie.

Resultaat: Goedgekeurd projectplan

Begindatum: 12 februari 2008

Einddatum:

- goedkeuring door Deltakwartier 24 april 2008
- goedkeuring door LNV 30 april 2008

Fase 2 – Stakeholderanalyse

De stakeholderanalyse bestaat uit 3 stappen. Eerst doen we een beperkte deskstudy op basis van beschikbare gebieds- en beleidsdocumenten. Stap 2 zijn startgesprekken met de gebiedscoördinator, gebiedsmakelaar en de voorzitter van de gebiedscommissie over hun verwachtingen van het gebiedsproces in de Brabantse Wal en de huidige stand van zaken. Op basis van stap 1 en 2 worden respondenten geselecteerd en een interviewgide opgesteld voor de interviews met sleutelactoren in de Brabantse Wal. Afname van deze 8 interviews verslaglegging en analyse vormt de kern van stap 3.

Resultaat: Tussenanalyse

Begindatum: 1 juni 2008

Einddatum: 5 oktober 2008

Fase 3 – Terugkoppeling tussenanalyse en besluit over gebiedsgesprek

In de vergadering van het Deltakwartier van 8 oktober wordt de tussenanalyse van de bevindingen gepresenteerd en besproken. Op

basis hiervan wordt besloten over het vervolg en de invulling op hoofdlijnen. Voorstel is een gebiedsgesprek te organiseren tussen sleutelactoren uit de Brabantse Wal en de gebiedscommissie over het verhogen van de uitvoeringskracht. In dit projectplan wordt voorhands uitgegaan van doorgang van dit gebiedsgesprek.

Resultaat: Besluit over vervolg

Datum: 8 oktober 2008

Fase 4 – Agendavorming, organisatie en begeleiding gebiedsgesprek

In deze fase vindt de verdere agendavorming en praktische voorbereiding van het gebiedsgesprek plaats, wordt het gebiedsgesprek gehouden en vindt verslaglegging plaats. De voorbereiding vindt plaats in nauw overleg met de opdrachtgever. Het gebiedsgesprek duurt een dagdeel en wordt voorafgegaan door een gezamenlijke lunch.

Resultaten: gebiedsgesprek en notitie met actiepunten voor gebiedscommissie

Begindatum: 8 oktober 2008

Einddatum: 20 november 2008

Fase 5 – Schrijven rapport

Op basis de tussenrapportage en het verslag van het gebiedsgesprek wordt een Alterra-rapport geschreven in de reeks ILG en gebiedsprocessen. Hiertoe worden de ervaringen uit Brabantse Wal vergeleken met andere, reeds beschreven voorbeelden, van doorgaande decentralisatie agv. het ILG en vanuit een bestuurskundige invalshoek belicht. Het concept-rapport wordt teruggekoppeld naar de opdrachtgever, geïnterviewden en deelnemers aan het gebiedsgesprek.

Resultaat: concept-Alterra-rapport
Begindatum: 8 oktober 2008
Einddatum: 10 december 2008

2.3 Communicatie/Rapportage

In elke fase van het project is voorzien in het overleg met de contactpersonen van de opdrachtgever (de gebiedscoördinator en –makelaar van de Brabantse Wal) over belangrijke keuzes in de projectaanpak, de voortgang van het project en tussenresultaten. Daarnaast nemen de gebiedscoördinator en –makelaar deel aan het gebiedsgesprek in fase 4

Verder is er in alle fasen contact met (leden van) het Deltakwartier en/of de gebiedscommissie Brabantse Delta. De sleutelactoren uit de Brabantse Wal zijn betrokken in fase 2, 4 en 5. De concept-rapportage wordt teruggekoppeld naar genoemde betrokkenen voor commentaar. Het eindrapport richt zich behalve op het gebied, op een bredere groep betrokkenen bij gebiedsprocessen en zal onder hun aandacht worden gebracht via websites en kennisuitwisselings-bijeenkomsten.

3 Beheersplan

3.1 Kwaliteit

Voor de borging van de kwaliteit van het onderzoek is een project-team samengesteld dat beschikt over de benodigde bestuurskundige en beleidsinhoudelijke expertise om tot wetenschappelijk verantwoorde eindproducten te komen die bovendien relevante inzichten opleveren voor gebiedspartijen.

Het groepsgesprek wordt opgezet en begeleid door de projectleider die ervaring heeft op het gebied van procesbegeleiding. De kwaliteit van de rapportage wordt beoordeeld door een interne

reviewer van WUR.

Tijdens de uitvoering van het project wordt gebruik gemaakt van het ISO projectsysteem van Alterra. Dit betekent dat werkafspraken worden vastgelegd en teruggekoppeld met de opdrachtgever. Ten aanzien van de stakeholderanalyse betekent het dat interviews op band worden opgenomen, op papier worden uitgewerkt en vervolgens worden teruggekoppeld met geïnterviewden ter controle op juistheid. Interviewverslagen worden bovendien vertrouwelijk behandeld.

3.2 Organisatie/samenwerking

Het project wordt uitgevoerd door Dr. Ir Froukje Boonstra (bestuurskundige en projectleider) en Pim Roza (bestuurskundig onderzoeker) van het LEI. Contactpersonen van de opdrachtgever zijn Walter Elemans (gebiedscoördinator) en Anneth van Bruchem (gebiedsmakelaar).

3.3 Beheersing van afwijkingen

Er zijn twee mogelijkheden waardoor zich afwijkingen in de projectuitvoering voor kunnen doen:

1. De oorspronkelijke tijdsplanning wordt niet gehaald: tijdens de projectuitvoering worden knelpunten geconstateerd die niet intern opgelost kunnen worden;
2. Het project wordt inhoudelijk veranderd: de opdrachtgever wil deelproducten aanpassen en/of er doen zich tijdens de projectuitvoering knelpunten voor die een inhoudelijke aanpassing vereisen.

In beide gevallen wordt met de opdrachtgever gecommuniceerd om gezamenlijk tot een oplossing te komen (aangepaste tijdsplanning en/of aangepast product). In feite wordt fase 1 van het project (wat wordt wanneer geleverd) opnieuw doorlopen. Op basis hiervan wordt het projectplan aangepast.

BIJLAGE II - vervolg -

3.4 Kosten

3.4.1 Personele kosten

Deelproject	Uren	Kosten
Fase 1	32	
Fase 2	184	
Fase 3	16	
Fase 4	56	
Fase 5	88	
Totaal		39.586

3.4.2 Materiële kosten

N.B.: Deze begroting is exclusief de huur van een locatie voor het groepsgesprek en catering.

Type materiële kosten	Bedrag in euro's
Reis- en verblijfkosten	500
Rapportage	2.000
Materiaal gebiedsgesprek	400
Totaal	2.900

3.4.3 Projectgebonden kosten totaal

Type kosten	Bedrag in euro's
Personele kosten	39.586
Materiële kosten	2.900
Totaal (excl. BTW)	42.486

3.4.4 Opbrengsten

Type opbrengsten	Bedrag in euro's
Bijdrage uit BO-ILG van LNV (voor fase 1, 2, 5)	32.546
Bijdrage provincie Brabant (voor fase 3 en 4) ⁴	9.940
Totaal (excl. BTW)	42.486

⁴ Hier bovenop komt nog een vergoeding voor de kosten van zaalhuur en lunch voor de deelnemers aan de gebiedsbijeenkomst.

LITERATUUR

Bestuurlijke kerngroep Aviolanda (2008), Bestuurlijke samenvatting Maintenance Valley Woensdrecht – Duurzame gebiedsontwikkeling Aviolanda, Woensdrecht.

**Boonstra, F.G. (2004), Laveren tussen regio's en regels. Veranker-
ring van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling
in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland**,
Assen.

**Boonstra, F.G. & J. van den Berg (2005), Op weg naar nieuwe kop-
pelingen. De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebieds-
gericht beleid**. Alterra-rapport 1172, Wageningen.

**Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E.
Groot (2007), Van varkenspest tot integrale gebiedsontwik-
keling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden**, Alterra-
rapport 1441, Wageningen.

**Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2001), Procesma-
nagement. Over procesontwerp en besluitvorming**, Schoonho-
ven.

**De West-Brabantse Vergadering (2007), Strategische Agenda West-
Brabant 2008-2011**, Breda.

**DLG (2005), Adviesrapport en aanzet tot uitvoering Brabantse Wal
Zuid. Een handvat voor de uitvoering van projecten binnen het
revitaliseringsgebied Brabantse Delta**, Tilburg.

**DLG (2007), Uitvoeringsprogramma 'Werken aan de Wal'. Een
handvat voor de uitvoering van projecten in de gemeente
Woensdrecht**, Tilburg.

**Edelenbos, J. (2002), Vertrouwen in interorganisatiele samenwer-
king**. In: **Bestuurswetenschappen**, 4, pp. 298-322.

**Gebiedscommissie Brabantse Delta (2008a), Voortgangsrapportage
Uitvoering Gebiedsplan Brabantse Delta. Stand van zaken
januari 2008**, 's-Hertogenbosch.

**Gebiedscommissie Brabantse Delta (2008b), Gebieds Meerjarenpro-
gramma 2009-2013**, 's-Hertogenbosch.

**Gemeente Bergen op Zoom (2008), Kadernota Economie, Cultuur,
Toerisme 2008-2014**, Bergen op Zoom.

**Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red.) (1993), Innovatie in het
gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-
gebiedenbeleid**, Den Haag.

**Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide (1999), Beleidsplan Beheer
en Inrichting 1999-2014**, Essen.

**Interprovinciaal Overleg (2006), Kansen verzilveren. Eindrapport
Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied**.

**Klijn, E.-H. (1996), Regels en sturing in netwerken. De invloed van
netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken
(Dissertatie EU)**. Delft.

LITERATUUR

Leroy, P. (2000), Milieubeleid en beleidswetenschappen, in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), **Milieu, samenleving en beleid**, Den Haag.

Lewicki, R.J. & B.B. Bunker (1996), Developing and maintaining trust in work relationships. in: R. M. Kramer & T.R. Tyler (eds.) **Trust in organizations**. London.

Noorderhaven N.G. (1998), **Twijfel en vertrouwen**, Tilburg.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992), **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Reading.

Padt, F.J.G. (2007), **Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands**, Delft.

Provincie Noord-Brabant (2005), **Gebiedsplan Brabantse Delta**, 's-Hertogenbosch.

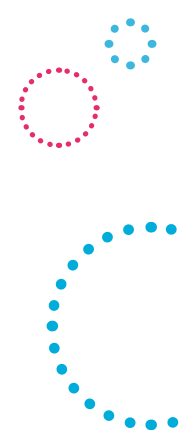
Provincie Noord-Brabant (2008), **Voortgangsrapportage Uitvoering Gebiedsplan Brabantse Delta. Stand van zaken januari 2008**. 's-Hertogenbosch.

Tatenhove, J. van (1993), **Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei**, Wageningen.

Vaan, M. de & W. de Haas (2006), Voorkom leegheid.
In: **Landwerk**, (1).

Wiersinga, W.A., Ronken, W.L.H., Es, K. van & L.M.J. Hick (1997), **Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'**, Nijmegen.

AFKORTINGEN



AVP	Agenda Vitaal Platteland
BMF	Brabantse Milieufederatie
BO	Beleidsondersteunend Onderzoek
BRG	Bestuurlijke Regiegroep
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	InterProvinciaal Overleg
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPO	Logistiek Park Ossendrecht
MGA	Mutual Gains Approach
MRO	Maintenance Repair and Overhaul
NAP	Nieuw Amsterdams Peil
PS	Provinciale Staten
PMJP	Provinciaal Meerjarenprogramma
GMJP	Gebieds Meerjarenprogramma
VLM	Vlaamse Land Maatschappij
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 
- 1 Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), **De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies.** Alterra-rapport 1688, Wageningen.
 - 2 Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008), **Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord.** Alterra-rapport 1689, Wageningen.
 - 3 Kamphorst, D.A. (2008), **Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied.** Alterra-rapport 1690, Wageningen.
 - 4 Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding.** Alterra-rapport 1691, Wageningen.
 - 5 Kruit, J. en H. Bleumink (2008), **Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze.** Alterra-rapport 1779, Wageningen.
 - 6 Roza, P. en F.G. Boonstra (2009), **Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal.** Alterra-rapport 1825, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'.

COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1825.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het Cluster Vitaal Landelijk Gebied, BO-thema gebiedprocessen (BO-01-008).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Fotografie

Dienst Landelijk Gebied | Janine Keller - den Dunnen

Druk

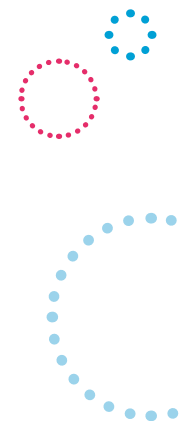
Digigrafi, Wageningen

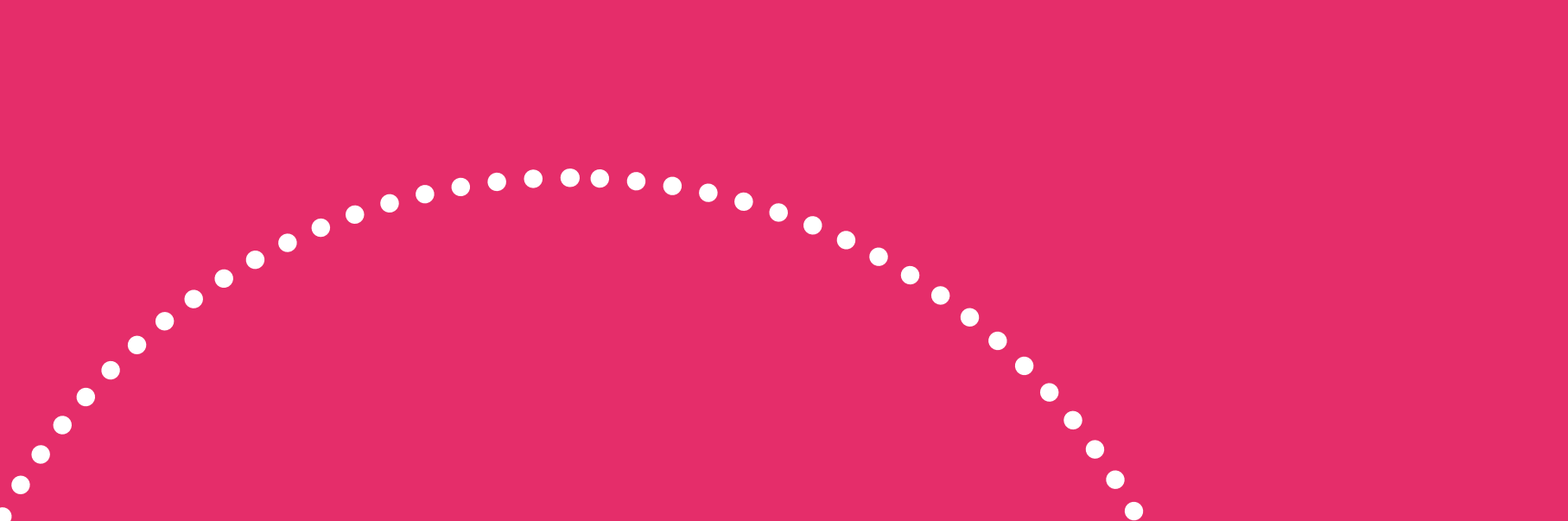
© 2009, Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen
Tel 0317 47 47 00
Fax 0317 41 90 00
email info.alterra@wur.nl



ALTERRA
WAGENINGEN **UR**





De gebiedscommissie van de Brabantse Delta vraagt zich af of het lopende gebiedsproces van de Brabantse Wal voldoende uitvoeringskracht mobiliseert voor de realisatie van het integrale gebiedsplan. De Brabantse Wal staat onder druk van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond het gebiedsproces is diffuus. Op basis van een netwerk-analyse en confrontatie van de bevindingen met meer algemene succesfactoren van gebiedsgericht werken, beveelt deze studie aan de samenhang en samenwerking in het gebiedsproces te bevorderen.

