

Deliverable 3: Identificeren van einddoelstellingen voor het gebiedsbeheer van de Noordwaard

RFS REFORM/SC2020/097

AARC Consortium

4 maart 2022

Ontwikkeld door:



Auteurs:

Carmen B.E.M. Aalbers, Alwin Gerritsen, Nienke Nuesink (WUR)

Jeroen Oomkens, Lisa Korteweg (Trinomics)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Methodologie	4
2.1	Literatuurstudie	4
2.2	Interviews	4
2.3	Theoretisch kader	4
2.3.1	Beleidsarrangementenbenadering	4
2.3.2	Beleidsarrangementenbenadering en de thema's van DG REFORM	5
2.4	Resultaten Literatuurstudie	7
2.4.0	Beleidsdiscours	7
2.4.1	Coalities.....	8
2.4.2	Hulpbronnen (technical)	8
2.5	Organisatie.....	9
2.5.0	Beleidsdiscours	9
2.5.1	Coalities.....	9
2.5.2	Spelregels (legal and informal rules).....	9
2.5.3	Hulpbronnen (technical)	10
	Resultaten interviews en BAB analyse	10
3.	10	
3.0	Resultaten interviewvragen	10
3.1	BAB analyse resultaten interviewvragen.....	17
3.1.0	Discours	17
3.1.1	Coalities.....	18
3.1.2	Spelregels.....	19
3.1.3	Hulpmiddelen.....	20
4.	Bespreking en conclusies in termen van doelstellingen.....	21
	Literatuurlijst.....	26

1. Inleiding

Dit rapport, opgesteld door Trinomics BV en Wageningen Research, is ontwikkeld in het kader van een contract in opdracht van de Europese Commissie DG REFORM ten behoeve van het Nederlandse Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel ('REFORM / SC2020 / 097 - Integrated Nature Management).

Het algemene doel van het project is om het Ministerie van LNV advies te geven ter ondersteuning voor haar inzet bij structurele hervormingen in haar beleidskader voor ruimtelijke ordening, waaronder nieuwe, ambitieuzere doelstellingen om meer 'geïntegreerde' benaderingen van gebiedsgerichte planning en beheer. Het project zal onderzoeken en adviseren over hoe natuur- en andere doelstellingen kunnen worden geïntegreerd. Het ministerie wil vooral weten hoe natuur vanaf het begin meegenomen kan worden in de afwegingen en de uiteindelijke baten daarvan expliciet gemaakt kunnen worden in dergelijke benaderingen met betrekking op rivieren en uiterwaarden, ten gunste van ook de sociaal-economische baten van zo'n aanpak.

Overstromingsgebieden hebben in veel delen van Nederland de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen ondergaan, voornamelijk door de uitvoering van overstromingsrisicobeheerprogramma's, vaak in combinatie met verminderd / veranderd landbouwgebruik, meer ruimte voor natuurontwikkeling en recreatie. Deze veranderingen zullen naar verwachting de komende decennia verder doorgezet worden en vormen hiermee een uitdaging op het gebied van geïntegreerde planning in Nederland. Om hierop te anticiperen ontwikkelt Nederland in het kader van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) een programma voor geïntegreerd rivierbeheer (of in het Engels 'Integrated River Management', hierna kortweg IRM).

Het project onderzoekt de huidige uitvoering van geïntegreerd **riviergebiedsbeheer**¹, aan de hand van literatuur, een pilotstudie in de regio Noordwaard (Provincie Noord-Brabant) en casestudies onder het IRM-programma. Op basis hiervan wordt deze uitvoering vergeleken met de gewenste toekomstige situatie om tot praktische aanbevelingen te komen voor toekomstige programma's en projecten, en wat er nodig zou zijn om dat mogelijk te maken. Een specifiek aandachtsgebied in het project is wat voor data-benadering deze verbeteringen kunnen ondersteunen.

Dit rapport (DLV 3) zal het ministerie van LNV helpen bij het identificeren van de uiteindelijke doelstellingen voor de procesoptimalisatie van het gebiedsbeheer qua juridische, operationele, organisatorische en technische aspecten in de Noordwaard. Deliverable 3 zal ook meer generieke doelstellingen identificeren voor toekomstige gebieden in het IRM-programma. In de Request for Services werden deze uiteindelijke doelstellingen 'bedrijfsdoelstellingen' genoemd, wat verwarring oproept. Daarom gebruiken we hier de termen 'uiteindelijke doelstellingen' of gewoon 'doelstellingen'.

Dit rapport bestaat uit de volgende secties:

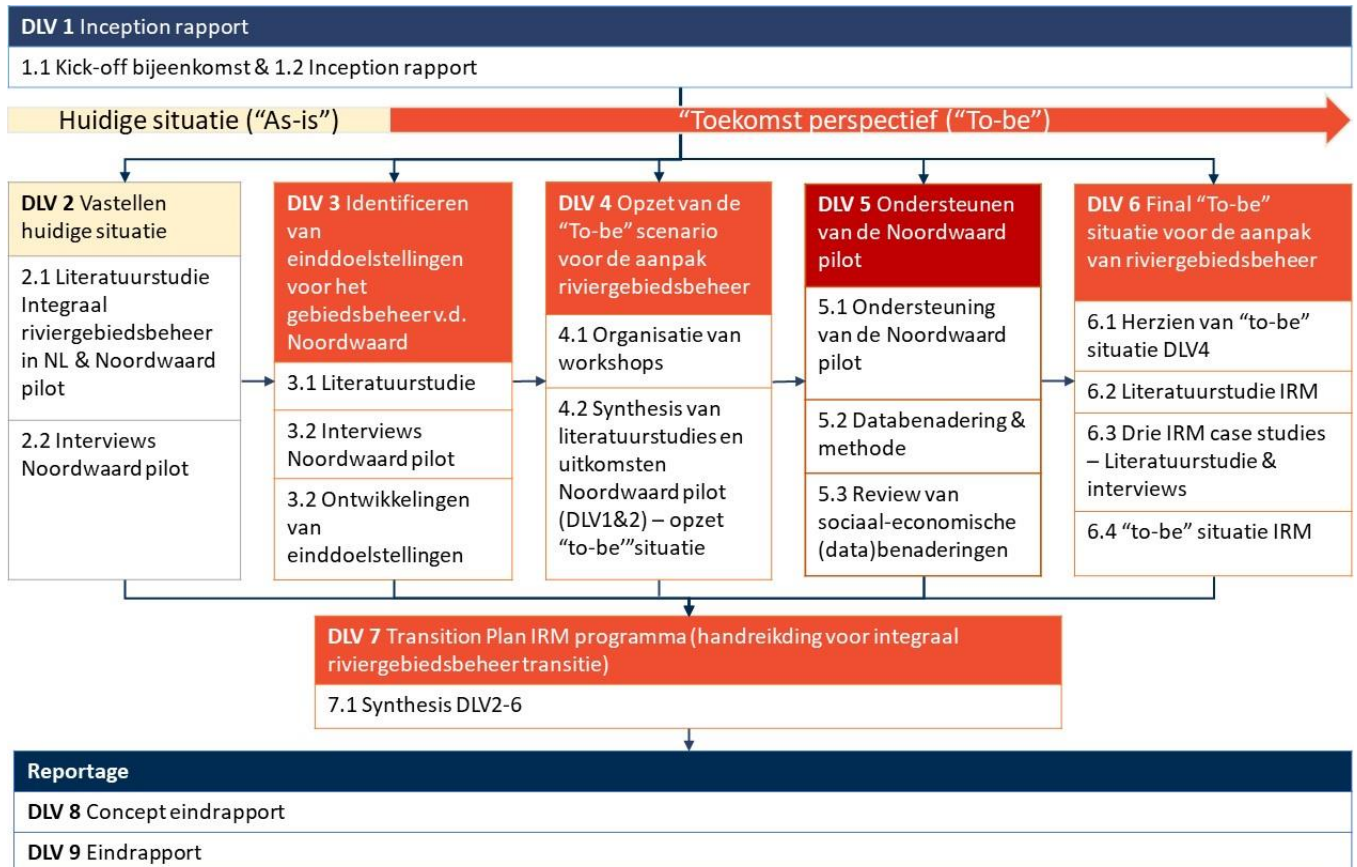
- ◆ Methodologie
- ◆ Resultaten van de literatuurstudie
- ◆ Resultaten van de interviews en analyse
- ◆ Bespreking en conclusies

In het hoofdstuk 'Bespreking en conclusies' bespreken we de resultaten van de literatuurstudie en van de BAB analyse van de interviewvragen over to-be doelstellingen in relatie tot de conclusies uit DLV2, en trekken daarna conclusies voor to-be doelstellingen, zowel met betrekking tot de Noordwaard als meer generiek voor IRM.

¹ In lijn met IRM-programma verstaan we onder rivier(gebieds)beheer, het beheer van gebieden onder directe invloed van de aanwezigheid van één of meerdere rivieren. Het kan gaan om fysieke, economisch, sociale en of ecologische rivierinvloeden. Denk hierbij onder meer aan respectievelijk vraagstukken van waterveiligheid, grondwaterpeil, transport over water, voedselproductie in uiterwaarden, inkomsten van pleziervaart, recreatief gebruik en cultureel erfgoed, vochtige biotopen, grote dynamiek en specifieke soorten.

Figuur 1 illustreert hoe het rapport in het onderzoek past. DLV2 was de eerste stap in het proces, dat inzicht gaf in de huidige situatie (as-is) van natuurgebiedsbeheer in Nederland, en in het bijzonder in de Noordwaard. Dit schetste de status-quo in een voorbeeld pilot als basis voor het daaropvolgende toekomstgerichte werk (DLV3-6) dat zich zal richten op het "to-be" scenario.

Figuur 1 Overzicht van de verschillende onderdelen van het project en op te leveren uitkomsten



Het is belangrijk voor ogen te hebben dat de Noordwaard al is ingericht volgens het Rijksinpassingsplan (RIP) en het daar in de huidige fase gaat om het vormgeven van het beheer van het gebied door het Kernteam en de ingezetenen zoals Kernteamplusleden. IRM pilots bevinden zich daarentegen nu meestal nog in de ontwerp en inrichtingsfase.

2. Methodologie

In dit hoofdstuk presenteren we de methodologie die is gehanteerd om de uiteindelijke doelen van sturing in de Noordwaard te inventariseren. De methodologie is opgedeeld in twee componenten; de literatuurstudie die als eerst is uitgevoerd om een goed begrip te krijgen van de doelen in de Noordwaard en IRM volgens de literatuur. Op basis van de resultaten van de literatuurstudie, zijn de interviewvragen voor het Kernteam(plus) ontwikkeld.

2.1 Literatuurstudie

Op basis van een uitgebreide literatuurstudie stellen we hoofddoelstellingen voor een gebiedsbeheer benadering voor de Noordwaard voor. De bronnen voor de literatuurstudie zijn aangedragen door het kernteam Noordwaard, LNV, het IRM team, en experts van Wageningen Research en Trinomics. De literatuur is onderverdeeld in beleidsliteratuur en wetenschappelijke studies. De eerste groep (beleidsliteratuur) is onderverdeeld in algemeen beleid (inclusief de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)), IRM-literatuur, en beleidsdocumenten (deels nog in wording) met betrekking tot de Noordwaard. De wetenschappelijke studies zijn gecategoriseerd naar studies van natuurbeheer in het algemeen; NOVI; (integraal) rivierbeheer; en de economische aspecten en financiering van natuurbeheer. De literatuurlijst vindt u in Bijlage 1.

2.2 Interviews

Voor de Noordwaard casus zijn semigestructureerde interviews gehouden met leden van het Kernteam en met een vertegenwoordiging van de leden van het Kernteamplus om te achterhalen wat de lokale kennis ten aanzien van de gebiedsbeheerbenadering is. Met de selectie van de geïnterviewden is rekening gehouden met een gebalanceerde vertegenwoordiging van de betrokken partijen in zowel het Kernteam als het Kernteamplus. De interviews met het Kernteam zijn gehouden van februari 2021 tot eind april 2021. De interviews met de Kernteamplusleden zijn gehouden in de periode van april 2021 tot juni 2021. In totaal zijn er negen interviews gehouden met de leden van het Kernteam, en acht interviews met de leden van het Kernteamplus.

De resultaten van de interviewvragen met betrekking tot de uiteindelijke doelen (vraag 11-13) zijn samengevat in paragraaf 3. Daarnaast is een analyse van de interviewverslagen gemaakt met behulp van de beleidsarrangementen benadering, deze is te vinden in paragraaf 4.2.

2.3 Theoretisch kader

2.3.1 Beleidsarrangementenbenadering

Voor de analyse van de literatuur en de interviews is de beleidsarrangementen benadering gebruikt als theoretisch kader. In deze paragraaf lichten we dit kader toe.

De beleidsarrangementen benadering² (vormt een rode draad in het project bij het definiëren van verbeteringen voor beleid en beheer van riviergebieden. De Beleidsarrangementenbenadering wordt veelvuldig toegepast bij onderzoek en vergelijking van beleid of governance arrangementen in natuur- en milieubeleid³. Het is ook een beproefde benadering van andere beleidsvelden zoals waterbeheer en gezondheidszorg. De beleidsarrangementen benadering is een geschikt gebleken om multi-level en multi-actor interactie te analyseren en adviseren⁴ Recent is de benadering nog toegepast bij het vergelijken van de beleidsarrangementen van het water-, natuur en ruimtelijk beleid in het kader van de Programmatistische Aanpak Grote Wateren⁵

Definitie van de sturingsmiddelen, zoals gebruikt bij de review

2 Arts, B., Leroy, P. & Tatenhove, J. van (2006).

3 Bijvoorbeeld in Aalbers, Kamphorst & Langers (2019), Matijssen et al. (2017), Molin et al. (2014), Lawrence et al. (2013), Van Gossum et al. (2010), Buizer (2008), Wiering & Arts (2006), en Wiering & Immink (2005).

4 zie bijv. Aalbers, Kamphorst, Langers, 2018; Aalbers, De Haas, Luttkik en Pijls, 2014, Aalbers & Eckerberg, 2011).

5 Pleijte & During (2020)

De beleidsarrangementenbenadering combineert de sturingsmiddelen: i) spelregels, ii) hulpbronnen⁶ en iii) beleidscoalities die actoren vormen (de "organisatie") met Hajers discoursstheorie (1995) voor de "inhoud" van beleid of acties met betrekking tot iv) discourses. De eerste drie (spelregels, hulpbronnen en beleidscoalities) zijn de belangrijkste sturingscomponenten vanuit institutioneel perspectief, de laatste (discours) is afkomstig van neo-institutionalisme. Van Tatenhove et al. (2000) noemen deze vier sturingsmiddelen de 'beleidsdimensies'. Hieronder definiëren we dimensies onder de vier kopje:

'Beleidsdiscours'

Een beleidsdiscours verwijst naar "een specifiek ensemble van ideeën, concepten en categorisaties die in een bepaalde reeks praktijken worden geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd en waardoor betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten" (Hajer, 1995 p.44, geciteerd in Arts en Van Tatenhove, 2004 p.343). Eenvoudig gezegd denken we hierbij aan doelen en hoe partijen vinden dat die bereikt moeten worden. De "naamgeving en framing", die de normen en waarden, de definities van problemen en benaderingen van oplossingen van de betrokken actoren met zich meebrengt, vormt de basis voor het ontwerpen van beleid. De andere dimensies of actiemiddelen worden (mede) ingezet om de beleidsdoelen te bereiken.

'Coalities'

Dit is een bepaalde groepering van actoren die de interpretatie van een beleid of beleidsdoel delen en die samen actief zijn om die doelen te bereiken, daarbij hun invloed of actiemiddelen combinerend. Sommige actoren vormen strategisch allianties met andere invloedrijke partners om hun eigen invloed of actiemiddelen aan te vullen met die van de andere partners.

'Spelregels'

Deze definiëren de manier waarop actoren zich moeten gedragen en bestaan uit wet- en regelgeving, legitieme normen, hoe kwesties aan de orde kunnen worden gesteld, hoe beleid wordt geformuleerd of hoe beslissingen worden genomen. Over het algemeen maken actoren voortdurend gebruik van spelregels die hen richting bieden om naar behoren en legitiem te handelen, zoals informele regels, met name culturele normen voor wat geaccepteerd of gepast gedrag is, of 'routines' van interactie.

'Hulpbronnen'

De verdeling van de macht over grond en het kunnen inbrengen van financiële middelen zijn centrale aandachtspunten bij het verklaren hoe actoren hun omgeving onderhouden en veranderen. Grondbezit/toegang tot grond en de beschikbaarheid van grond zijn medebepalend bij ruimtelijke ontwikkeling en beheer. Het vermogen om beslissingen te nemen (de macht over besluitvorming), is ook een belangrijke hulpbron, naast kennis. Kennis kan actoren inzicht geven in hoe ze hun doelstellingen het beste kunnen bereiken.

Praktische uitwerking

De actiemiddelen hebben we in de resultaten van de literatuurstudie onder de kop operationeel gebiedsproces Noordwaard (§3.1) geordend. De dimensies uit het beleidsarrangement van meer geïnstitutionaliseerde aard, zoals die in beleidsstukken en wet- en regelgeving vastliggen of ingeroeste werkpraktijken, hebben we onder de kop Organisatie (§3.2) beschreven. Zo geven we inzicht in en wat de actoren zelf doen in interactie met elkaar doen of in de hand hebben (operationeel) en de invloeden van buitenaf die op de gebiedsactoren inspelen (organisatie).

2.3.2 Beleidsarrangementenbenadering en de thema's van DG REFORM

De beleidsarrangementen benadering omvat de kenthema's van DG REFORM: 'Organisational', 'operational', 'legal' en 'technical'. De DG REFORM thema's zijn vooral institutionele thema's. De beleidsarrangementen benadering voegt met het concept coalitie en discours expliciete aandacht toe voor

⁶ zie Giddens (1984)

de 'governance' en het gebruik van discours om invloed uit te oefenen, ook in directe interactie. Onder governance verstaan we de samenwerking tussen overheid, burgers en bedrijfsleven.

Organisatie gaat over de institutionele context in termen van wet- en regelgeving, budgetten, bezittingen e.d., en het geformaliseerde beleid. Dit werken wij wat verder uit met behulp van de beleidsdimensies.

Technische aanpak - in de tabel bevatten de hulpbronnen (resources) dit thema, de technische aanpak: welke instrumenten zijn gebruikt of nodig om de operationele en organisationele doelen te behalen. Wij voegen er nog andere soorten hulpbronnen aan toe.

Operationele proces refereert aan wat vereist is om bepaalde doelen te realiseren of welke processen in gang zijn of nog nodig zijn om die doelen te behalen. We hebben het in ons project dan over het gebiedsproces, en we werken dit verder uit met de actiemiddelen die gebruikt worden.

Legal: dit gaat over vigerende wet- en regelgeving. Als we kijken naar het gebiedsproces of de bredere organisatie of beleidsomgeving, gaat het ook over informele of onuitgesproken regels - zoals de cultuur van een organisatie. Die noemen we, naast de wettelijke regels. En we kijken hoe in het gebiedsproces al dan niet gerefereerd wordt aan de formele wet- en regelgeving.

Tabel 1 Gecombineerde weergave van de beleidsarrangementen-benadering met de thema's van DG REFORM

Implementatie/DG Reform Thema	Sturingsmiddel/DG Reform Thema	Beschrijving	Voorbeeldvragen
Organisatie (institutionele)	Beleidsdiscourse	De vastgestelde doelen en hoe partijen vinden dat die bereikt moeten worden. De "naamgeving en framing", die de normen en waarden, de definities van problemen en benaderingen van oplossingen van de betrokken actoren met zich meebrengt, vormt de basis voor het ontwerpen van beleid.	Welke doelen en begrippen staan centraal? Voor wie, of welke samenwerkingspartners?
	Coalitie	Bepaalde groepering van actoren die de interpretatie van een beleid of beleidsdoel delen en die samen actief zijn om die doelen te bereiken, hun invloed of actiemiddelen delend.	Wordt er op Rijksniveau tussen de ministeries samengewerkt t.b.v. het lokale proces?
	Spelregels, inclusief wettelijke spelregels	De manier waarop actoren zich moeten gedragen en bestaan uit wet- en regelgeving, maar ook informele regels, met name culturele normen voor wat geaccepteerd of gepast gedrag is, of 'routines' van interactie.	Welke wetgeving kadert de mogelijkheden voor actoren in het gebiedsproces in?
	Hulpbronnen (inclusief Technische aanpak)	Instrumenten die worden ingezet door actoren om organisationele doelen te behalen	Zijn er financiën beschikbaar voor de uitvoering van het beleid?

Operationeel proces (gebiedsproces)	Beleidsdiscourse	Hoe partijen vinden dat de doelen bereikt moeten worden. De "naamgeving en framing", die de normen en waarden, de definities van problemen en benaderingen van oplossingen van de betrokken actoren met zich meebrengt, vormt de basis voor het ontwerpen van beleid.	Hoe vinden partijen dat de doelen moeten worden behaald?
	Coalitie	Bepaalde groepering van actoren die hun invloed of actiemiddelen delen of de interpretatie van een beleid of beleidsdoel delen en die samen actief zijn om die doelen te bereiken	Wie werken er samen? Is er een taakverdeling en voor wat? Of zijn er juist tegenstrijdige belangen?
	Spelregels, inclusief wettelijke spelregels	Operationele spelregels hebben tot doel het proces te ondersteunen door de wijze waarop actoren zich legitimeren en in overeenstemming met culturele normen voor gebiedsbeheer gedragen	Welke informele regels hanteren de actoren in het gebiedsproces, en hoe? Welke wetgeving halen zij aan?
	Hulpbronnen (inclusief Technische aanpak)	Instrumenten die worden ingezet door actoren om operationele doelen te behalen	Welke middelen zetten de actoren in het gebiedsproces in? Maken ze gebruik van het feit dat ze gronden in bezit hebben? Of hebben ze bepaalde kennis die hen helpt om te sturen op de keuzes die gemaakt worden?

2.4 Resultaten Literatuurstudie

Vanuit de literatuur zijn er verschillende lessen te trekken die meegenomen kunnen worden bij het ontwikkelen van een toekomstige aanpak voor integraal gebiedsbeheer. De uitkomsten van deze literatuurstudie zijn hieronder beschreven aan de hand van de sturingsmiddelen volgens de beleidsarrangementen theorie BAB⁷.

2.4.1 Operationeel gebiedsproces in de Noordwaard

2.4.1.1 Beleidsdiscours

De literatuur over discoursen in de Noordwaard en hoe deze integraal gebiedsbeheer kunnen ondersteunen is beperkt. Het formuleren van overkoepelende en verbindende doelen wordt onderschreven door het Kernteam Noordwaard (factsheet Overwegingen Kernteam, geen datum). Ook benadrukken zij dat helder taalgebruik en het aangeven van realistische doelen van belang is (factsheet Overwegingen Kernteam, geen datum). Van Buren (2017) benadrukt dat, om participatie te bevorderen, het belangrijk is om te zoeken naar gemeenschappelijke doelstellingen zodat daaruit een gezamenlijke strategie voor het gebied kan ontstaan. Hoogwaterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit worden als doelen gedeeld door het Kernteam. Dat laatste doel is weinig uitgewerkt. Kwaliteit voor wat? Aalbers en Van Dijk (2008) vonden op basis van onderzoek met 7 regionale overheden dat sturingsstrategieën voor beheer van groene ruimte meetbare en heldere

⁷ BAB staat voor de 'Beleidsarrangementen benadering'. Deze wordt uitgelegd in §2.3 van dit rapport.

doelstellingen behoeven. Volgens Aalbers et al. (2014) kan het actief delen van een discourse in beeld- of tekstvorm bijdragen aan de bewustwording van en draagvlak voor sturing bij andere partijen. Het voeren van een sterk gezamenlijk discours door de overheid en ingezetenen over integraal gebiedsbeheer zou op die manier dus bewustwording en draagvlak voor sturing in integraal gebiedsbeheer kunnen bevorderen

2.4.1.2 Coalities

Met betrekking tot coalities in de Noordwaard ten behoeve van integraal gebiedsbeheer zijn ook verschillende inzichten opgedaan vanuit de literatuur, met name Van Buren (2017). Volgens deze is het belangrijk om de stakeholders met relatief weinig macht maar een hoog belang adequaat te blijven informeren. Van Buren noemt de recreatieve ondernemingen in de Noordwaard. In mindere mate moeten ook de stakeholders met relatief weinig macht en weinig tot gemiddeld belang geïnformeerd blijven, hier worden Bureau Waardenburg en FREE Nature genoemd. Verder adviseert Van Buren om de aansturing van stakeholders bij het integraal gebiedsbeheer goed te regelen. Ook kan er op financieel en maatschappelijk vlak winst behaald worden in het gebied door te zorgen voor meer betrokkenheid van stakeholders. Van Buren adviseert om samen te komen met Rijkswaterstaat zodat een strategie gevormd kan worden die inspeelt op de behoeften van afstemming onder de partijen. Hierbij wordt benadrukt dat regelmatig gepeild moet worden hoe de belanghebbende partijen tegenover de ontwikkelingen staan. Daarnaast geeft Van Buren aan dat stakeholders dynamisch van aard zijn; de machtspositie en belangpositie van stakeholders verandert in de loop der tijd en er kunnen partijen verdwijnen of nieuwe bijkomen. De auteur raadt daarom aan om eens per jaar de stakeholders te scannen. Tot slot wijst Van Buren (2017) erop dat het Parkschap een gastherennetwerk heeft waar veel ondernemingen in de Biesbosch lid van zijn. Wanneer de recreatieve bedrijven in de Noordwaard hier lid van worden zou het kunnen dienen als overlegorgaan voor de ondernemers. Vervolgens zou het Parkschap de punten van de ondernemers kunnen meenemen in het beleid. Tot zover de inzichten uit Van Buren (2017). Het Parkschap is begin dit jaar opgeheven, maar het organiseren van de ondernemers is als idee wellicht nog steeds interessant.

2.4.1.3 Spelregels (legal and informal rules)

In de factsheets van het Noordwaard kernteam zijn een aantal punten benoemd ten gunste van de 'spelregels' voor integraal gebiedsbeheer. Zo wordt het ontwikkelen van een gezamenlijke visie voor recreatie die doorvertaald kan worden naar beleid en handhaving, gezien als een belangrijke stap richting integraal gebiedsbeheer (factsheet recreatie en bezoekers, Kernteam Noordwaard (geen datum⁸)). Daarnaast wordt beargumenteerd dat er meer regie en overzicht zou moeten komen op de activiteiten die in het gebied worden ontwikkeld door ondernemers, om wildgroei tegen te gaan en publieke belangen te borgen (Factsheet recreatiepoort, Kernteam Noordwaard (geen datum)).

2.4.1.4 Hulpbronnen (technical)

Er worden in de literatuur verschillende hulpbronnen genoemd die kunnen bijdragen aan integraal gebiedsbeheer in de Noordwaard. Financiering blijkt hierbij een belangrijk punt. Zo benoemen Stobbelaar et al. (2019) dat financiering voor de lange termijn nodig is voor placekeeping (het langdurig combineren van verschillende functies in een gebied). Daarnaast wordt in de Factsheet Recreatiepoort (Kernteam Noordwaard, geen datum) benoemd dat het organiseren van de benodigde financiële middelen op de juiste integrale thema's belangrijk is. Op die manier kunnen alle partijen meesturen, en niet alleen RWS zoals nu hoofdzakelijk het geval is. Verder wordt genoemd dat het ontwikkelen van een databenadering belangrijk is om de waarden van het gebied goed in beeld te krijgen (Factsheet Recreatiepoort, Kernteam Noordwaard, geen datum). Een punt dat hieraan is gerelateerd is het belang van het uitgebreid monitoren van het beheer ter ondersteuning van de evaluatie van de beheermaatregelen (Rijkswaterstaat, 2011). Door dit goed bij te houden kan er bij eventuele onverwachte ontwikkelingen zoals aanslibbing tijdig worden ingegrepen (Rijkswaterstaat, 2011).

⁸ Het gaat bij deze en de volgende factsheets om werkdocumenten van het kernteam.

2.4.2 Organisatie

2.4.2.1 Beleidsdiscours

In de literatuur zijn verschillende ideeën en concepten gevonden over hoe discoursen over probleemformulering en doelen kunnen bijdragen aan integraal gebiedsbeheer. Dirx et al (2014) geven specifiek aan dat het concept 'natuurlijk kapitaal' (de baten van natuur) de potentie heeft om meer draagvlak te creëren voor behoud van natuur en om de samenleving hierbij te betrekken. Zo zou het gebruik van dit concept in het discours, integraal gebiedsbeheer dus kunnen ondersteunen. Buijs et al. (2022) schrijven dat de toenemende focus op natuurlijk kapitaal en groene economie beperkt is en er behoefte is aan meer diversiteit en sturing waarbij alle belanghebbenden en hun specifieke waardentoekenning aan natuur meegenomen moet worden. Het gaat dan ook om relationele waarden met natuur, die te maken hebben met culturele identiteit, sociale cohesie, gezondheid en welzijn. In een rapport van de ministeries I&W en LNV (2021) wordt beschreven hoe een nieuw discours ter bevordering van integraal gebiedsbeheer eruit zou kunnen zien: 'De ontwikkeling van natuur kan worden gezien als een sleutel waarmee tal van andere opgaven en maatschappelijke behoeften kunnen worden gerealiseerd... Doordat de natuur dichterbij en daarmee toegankelijker wordt gemaakt kunnen mensen volop genieten van en ontspanning vinden in de natuurgebieden wat de gezondheid ten goede komt. De recreatiesector kan via exploitatie anticiperen op nieuwe mogelijkheden voor extensieve vormen van recreatie in de uiterwaarden. Door natuurinclusieve landbouw op de graslanden wordt een bijdrage geleverd aan duurzame voedselproductie waarmee er nieuwe verbinding kan ontstaan tussen de landbouw en de consument. Door deze ontwikkelingen wordt de natuur en het rivierengebied weer veel meer deel van ons leven'.

2.4.2.2 Coalities

Bij de realisatie van integraal gebiedsbeheer is het belangrijk voor actoren om op een strategische manier samen te werken om bijvoorbeeld hulpbronnen effectiever in te zetten en de interpretatie van bepaald beleid en doelen sterker naar voren te kunnen brengen, oftewel coalitievorming rondom gezamenlijke doelen. Volgens Dirx et al. (2014) is meervoudige doelrealisatie - zoals vaak het geval is bij integraal gebiedsbeheer - gebaat bij een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid, financieel commitment voor de totale doelen (lumpsum), en flexibiliteit van partijen om doelen te bereiken met sector overstijgende maatregelen. Daarnaast speelt het delen van kennis volgens Dirx et al. (2014) een belangrijke rol in de samenwerking tussen partijen omdat het helpt om het vertrouwen van andere actoren te winnen. Ook Boonstra & Pleijte (2017) benadrukken dat het belangrijk is voor het (integraal) bestuur op gebied van water en natuur om vooraf duidelijk per organisatie de verschillende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden te beleggen en daar ook naar te handelen. Daarnaast wijzen zij op de waarde van een integrale netwerkaanpak voor de realisatie van integraal gebiedsbeheer (Boonstra & Pleijte, 2017). Onder deze netwerkaanpak verstaan zij het op gebiedsniveau in een breed netwerk verkennen van de maatschappelijke opgave, zoeken naar het gemeenschappelijk belang en kijken wat partijen daar op basis van een brede opvatting van de eigen verantwoordelijkheid aan kunnen bijdragen. Tot slot zou volgens de auteurs de samenwerking en reciprociteit tussen organisaties centraal moeten staan bij de realisatie van integraal gebiedsbeheer.

2.4.2.3 Spelregels (legal and informal rules)

Om integraal gebiedsbeheer te realiseren is er een verschuiving nodig in de huidige regels, normen en gebruiken, oftewel de 'spelregels'. Wat gebruikelijke werkpraktijk betreft, komen vanuit de literatuur een aantal dimensies naar voren. Zo komt uit verschillende bronnen naar voren dat het beleid en bestuur minder sector georiënteerd zou moeten zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020; Ministeries I&W en LNV, 2021; Aalbers, 2018; Kamphorst et al., 2020). De doelen, tijdsbestek, budgetten en het management van verschillende sectoren zou meer verweven moeten worden om synergiën tussen functiecombinaties tot stand te brengen, een bredere formulering van beleid (zie boven onder 'beleidsdiscours') kan hieraan bijdragen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Om die functiecombinaties te realiseren in een riviergebied is het belangrijk om goed te kijken naar de dimensies van het riviersysteem zoals lengte, breedte, bodemligging en afvoercapaciteit; dit zijn de randvoorwaarden voor het plaatsen van de verschillende riviergebonden functies in het systeem zoals scheepvaart, recreatie en natuur (RWS-WVL, powerpoint, d.d.??).

Naast het beleid is ook het integraler maken van het milieurechtstelsel van belang. Zo wordt de nieuw verwachte omgevingswet gepresenteerd als een integrale wetgeving die alle verschillende sectorale onderwerpen en belangen in samenhang bekijkt en afweegt (<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>, 2021). Echter, in de praktijk lijkt dat ingewikkeld te zijn omdat de afzonderlijke sectorale eisen en toetsen uit de vier nieuwe algemene maatregelen van bestuur uiteindelijk doorslaggevend zijn (Kistenkas, 2018). Deze huidige sectorale benadering zou meer integraal gemaakt kunnen worden door de sectorale milieutoetsen ondergeschikt te maken aan een overkoepelende integrale duurzaamheidstoets (Bremner et al., 2020). Naast de inbedding van een integrale aanpak in wetgeving zijn volgens Aalbers et al. (2014) ook de vastlegging van de principes in een bindend bestemmingsplan van belang voor een invloedrijke sturing, net als culturele inbedding. Tot slot is voor een integrale gebiedsbenadering waarbij gebruikt wordt gemaakt van de natuurlijke dynamiek in een gebied adaptiviteit van belang voor de implementatie en beheer van een gebied (Deltafact STOWA). Een adaptieve bestuursbenadering zorgt voor een waaier aan mogelijke paden en scenario's met betrekking tot socio-economische en fysieke ontwikkelingen in een gebied. Zo'n adaptieve benadering vraagt om continu en collectief leren om nieuwe inzichten en kennis op te doen (Deltafact STOWA). Participatieve monitoring, brede deelname van stakeholders en voortdurende processen van reflexieve monitoring dragen hieraan bij ter ondersteuning van de continue besluitvormingsprocessen (Deltafact STOWA).

2.4.2.4 Hulpbronnen (technical)

Vanuit de literatuur komen ook enkele hulpbronnen naar voren die kunnen bijdragen aan het realiseren van integraal gebiedsbeheer. Beschikking over de juiste kennis is een belangrijke hulpbron voor het realiseren van integraal gebiedsbeheer. Zo beargumenteren Dirx et al. (2014) dat het uitdragen van goede voorbeelden kan bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak voor het meekoppelen van natuurdoelen en andere doelen bij wateropgaven. Op die manier zou het delen van goede voorbeelden kunnen functioneren als 'hulpbron' om bij te dragen aan integraal gebiedsbeheer. En omdat integrale werkwijzen voor natuur- en waterbeheer nog relatief nieuw zijn is het volgens Dirx et al. (2014) van belang om voldoende en betrouwbare kennis over het functioneren van dergelijke natuurveiligheidsprojecten in de beheer-/gebruiksfasen, of tijdens maatgevende condities, te verzamelen. Goede monitoring van projecten kan ook helpen meer inzicht te geven (Dirx et al., 2014). Ondersteuning met kennis helpt bij het verkrijgen van inzicht in effecten van maatregelen en helpt daarmee ook vertrouwen van andere actoren te verkrijgen (Dirx et al., 2014). Daarnaast is volgens Aalbers et al. (2014) de samenstelling van sturingsmiddelen zoals financiële middelen, grond en speciale aandacht voor de kennis van de human resources van partijen van belang om sturing invloedrijk te maken. Al met al geeft de literatuur dus aan dat er behoefte is aan zowel ontwikkeling en overdracht van kennis van integraal gebiedsbeheer en dat er gezorgd moet worden dat die kennis ook aanwezig is bij de betrokken medewerkers van organisaties die over integraal gebiedsbeheer gaan.

3. Resultaten interviews en BAB analyse

3.1 Resultaten interviewvragen

Hieronder worden de resultaten van de vragen 11-16 uit de interviews beschreven. De overige interviewvragen gingen over de 'as-is' situatie en zijn in DLV2 behandeld.

Vraag 11: Wat is er volgens u nodig voor een integrale gebiedsbenadering? Hoe ziet het ideale integraal gebiedsbeheer voor de toekomst van de Noordwaard eruit?

Resultaten interviews Kernteamleden

De geïnterviewde Kernteamleden noemen zowel procesmatige als meer inhoudelijke punten voor het verwezenlijken van een integrale gebiedsbenadering.

Voor het procesmatig niveau benadrukken sommige respondenten het belang van het betrekken van de Kernteamleden, maar ook de Kernteamplus leden in het besluitvorming proces. Twee respondenten geven aan dat het belangrijk is om de Kernteam(plus)-leden enthousiast en tevreden te houden om de bereidheid om samen aan de slag te gaan te behouden. Drie respondenten benoemen het **opbouwen van vertrouwen**

als een vereiste om tot een integrale gebiedsbenadering te komen. Transparantie in de communicatie en besluitvorming wordt genoemd als benodigde voorwaarde in verschillende interviews. Sommige respondenten geven aan dat Omgevingspartijen⁹ moeten 'geven en nemen' om tot een integrale aanpak te komen. Dit vergt van de Omgevingspartijen dat ze hun belangen blootleggen en een stapje extra willen zetten (buiten hun wettelijke kaders willen werken). Een actievare houding van Provincie wordt door een respondent als wenselijk genoemd.

Regelmatig wordt aangegeven door een aantal geïnterviewden dat het belangrijk is om 'kleine stapjes' te zetten om tot een integrale gebiedsbenadering te komen. Dit kan bijvoorbeeld door beheerdoelstellingen op te stellen voor de komende vijf jaar. Tegelijkertijd, geeft een respondent aan dat er meer op een strategisch niveau naar het gebied moet worden gekeken om vragen zoals "Hoe ga je om met je afval?" op te lossen. Ook is het opstellen van een vlekkenplan voorgesteld als ondersteuning om tot een integrale gebiedsbenadering te komen.

Het **aanstellen van één aanspreekpunt of een gebiedscoördinator** werd door meerdere respondenten genoemd, om organisatorisch in te spelen op de vragen en behoeftes van bewoners en gebruikers.

Op een meer inhoudelijk niveau geven twee geïnterviewden aan dat in de ideale situatie alle besproken functies en waarden in het gebied teruggevonden worden zonder dat ze elkaar bijten. Daarbij wordt de maatschappelijke waarde van het gebied (ruimtelijke kwaliteit) behouden en worden de ecologische kansen in kaart gebracht en benut. In het **ideale integraal gebiedsbeheer krijgt natuur-inclusieve landbouw (inclusief de bijhorende subsidies voor de boeren) een belangrijke rol**, volgens twee respondenten. Andere respondenten noemen dat (natuur)beheer beter moet worden afgestemd met andere partijen zoals SBB en agrariërs. Dit geldt ook voor het beheer van de dijken. In de ideale situatie is er ook helderheid over de locatie van de wandelroutes op de kades en wordt er recht gedaan aan eerdere afspraken en toezeggingen.

Resultaten interviews Kernteamplusleden

De vraag 'Hoe ziet de ideale gebiedsaanpak van de Noordwaard eruit?' werd ook gesteld aan de Kernteamplusleden. De antwoorden op deze vraag komen overeen met de eigen belangen van de verschillende groepen in het Kernteamplus. Zo benoemde een geïnterviewde agrariër dat in de ideale gebiedsaanpak pachtgronden in de polders de Kroon en de Zalm worden toegekend aan de agrariërs in de Noordwaard. De respondent van de wildbeheereenheid (WBE) benoemt dat in een ideale integraal beheerplan jachtbeheer en schadebestrijding worden erkend als nuttig en noodzakelijk voor faunabeheer en het bevorderen van de weidevogels in het gebied. De respondent van de Stichting Natuur- en Vogelwacht Biesbosch (SNVB) ziet onder andere graag meer faunapassages met periodieke controles en bestendig beheer van overstromingspolders waarin natuur op zijn waarde wordt geschat en beoordeeld waar mogelijk. De respondenten van de ondernemers en de bewonersvereniging willen graag meer gestructureerde recreatie en toerisme om de rust in het gebied te behouden. Ook wordt benoemd dat bij een integrale gebiedsaanpak de brede samenhang van het gebied essentieel is.

Op meer procesmatig niveau willen de geïnterviewden van het Kernteamplus graag het volgende zien:

- Alle partijen moeten kunnen aangeven wat urgent is om het gebied beheerbaar te houden en binnen twee jaar moet dit worden aangepakt aan de hand van een stappenplan. Daarbij is het van belang om de samenhang te behouden, aangezien veel Kernteamplusleden dezelfde overlast ervaren;
- Het behouden van de waarden 'rust en ruimte' van de Noordwaard door deze waarden te concretiseren en een breed draagvlak te creëren zodat alle partijen zich medeverantwoordelijk voelen om dit te borgen. Het concretiseren van doelstellingen per partij wordt door meerdere respondenten genoemd;
- Meer inhoudelijke discussies;
- Respect voor elkaar en elkaars belangen;
- Belangrijk om korte-, middel- en lange termijn doelen vast te stellen (bewonersvereniging)

⁹ In deze context zijn omgevingspartijen publieke organisaties

- Beleid voor de langere termijn zodat boeren investeringen kunnen maken in hun bedrijf en ook in de toekomst kunnen blijven werken;
- Het Kernteam zou het Kernteamplus regelmatig moeten informeren

Vraag 12. Wat zijn volgens u de belangrijkste belangen/waarden voor het gebied (gebiedswaarden)? Zijn er meer gebiedswaarden naast rust, landbouw, natuur en recreatie (al geïdentificeerd door het kernteam)?

Resultaten interviews Kernteamleden

Naast de genoemde waarden zoals rust, landbouw, natuur en recreatie, worden door de geïnterviewden van het Kernteam de volgende waarden/belangen toegevoegd:

- **Waterveiligheid** (als ook vastgesteld in de RIP);
- **Landschappelijke waarden/ruimtelijke kwaliteit** die vooral wordt gegenereerd door de **openheid van het gebied**;
- Wonen en werken.

Het combineren van de landbouw en natuur werd ook genoemd als belangrijke waarde van het gebied. Een geïnterviewde geeft ook aan dat er veel belangen en functies rondom het gebied zijn, zoals Natura 2000-gebied en waterwegen rondom.

Resultaten kernteamplusleden

De vraag ‘Wat zijn de belangrijkste waarden voor het gebied?’ werd ook gesteld aan de geïnterviewde Kernteamplusleden. De minderheid van de respondent noemt dat alle waarden, zoals beschreven in de vraag, van belang zijn. **De meningen over de belangrijkste waarden lopen uiteen.**

In totaal, benoemen de geïnterviewden van het Kernteamplus de volgende waarden/belangen (naast de genoemde belangen in de vraag zelf):

- Veiligheid
- Vertrouwen
- Draagvlak
- Ruimte en grootschaligheid
- Dieren

Vraag 13. Wat zijn volgens u de belangrijkste synergiën en afwegingen voor een integraal omgevingsbeleid in de Noordwaard?

Resultaten interviews Kernteamleden

De volgende afwegingen zijn door de kernteamleden genoemd in de interviews:

- **Rust & recreatie:** Rust in het doorstroomgebied is een aandachtspunt, omdat de rust op gespannen voet staat met de recreatie in het gebied en kan leiden tot verstoring van de natuur. Motoren die door de Noordwaard (en het stiltegebied) rijden maken veel lawaai. Deze overlast is toegenomen de afgelopen vijf jaar omdat het gebied steeds meer motoren aantrekt voor bijvoorbeeld races. Er is meer potentie voor de agrariërs, bewoners en de natuur om meer rust te krijgen;
- **Opstellen van omgevingsbeleid of aanpakken van knelpunten:** Een respondent vraagt zich of het Kernteam zich moet focussen op het opstellen van een omgevingsbeleid of dat het zich beter kan richten op het oplossen van knelpunten (bijvoorbeeld te hard rijden, afval, parkeeroverlast). Volgens de Provincie is een andere inrichting of gebruik van het gebied momenteel niet aan de orde. Zo is het vraagstuk over natuurbeheer in polders De Zalm en De Kroon een beheer-vraagstuk en geen vorm van integraal omgevingsbeleid.
- **Financiën** is genoemd als een afweging. Zo kunnen er meer afvalbakken worden geplaatst, maar het is de vraag wie deze gaat legen.

De volgende synergiën zijn genoemd in de interviews:

- **Recreatie & natuur:** Op deze twee thema's kunnen organisaties elkaar versterken omdat deze thema's door de verschillende lagen van organisaties lopen (en beleidsgrenzen);
- **Natuur & andere functies:** Ecologische waarde is hoog ondanks of dankzij die andere functies (hoogwaterveiligheid, woongebied en landbouwgebied). Verschillende geïnterviewde Kernteamleden zien synergiën tussen natuur en landbouw, namelijk de eerdergenoemde natuur-inclusieve landbouw. Tegelijkertijd wordt er benadrukt dat de grote natuurwaarde op gespannen voet staat met de agrarische belangen in het gebied
- **Voldoen aan wettelijke taken** (zoals waterveiligheid) en tegelijkertijd **niet de kansen en risico's uit het oog verliezen** maar te integreren.

Resultaten interviews Kernteamplusleden

De Kernteamplus leden werd eenzelfde soort vraag gesteld, namelijk: 'Waar liggen volgens u de belangrijkste kansen en bedreigingen om deze aanpak in de praktijk te brengen?'

In de interviews worden de volgende kansen genoemd:

- **Het verminderen van overlast door recreanten** (zoals overlast door hardrijden, onvoldoende parkeergelegenheden, vogel/hoogwaterspotters) zodat gebied veiliger en rustiger wordt. Het is zaak om de recreanten beter te 'structureren' want er is genoeg ruimte in de Noordwaard;
- **De vereniging van agrariërs opnieuw leven in blazen** (eerder al opgezet op aanraadge van Gaastra (RWS). Zodat de agrariërs zich beter kunnen organiseren kansen beter kunnen worden opgepakt;
- Het organiseren van **gesprekken tussen agrariërs en natuurorganisaties** om de kansen voor natuur-inclusieve landbouw te onderzoeken;
- Onderzoeken of de **agrarische-natuurvereniging kan helpen** een positieve rol spelen in de discussie over natuur-inclusieve landbouw. Ook **ZLTO** kan helpen met het schaffen van informatie over bijvoorbeeld bestemmingsplannen, Natura 2000-gebieden etc.;
- **Bandijk voor faunapassages**; en
- Als er een **goede samenwerking is tussen RVB en RWS** dan is de kans groter dat de pachtcontracten worden vergeven aan de agrariërs in de Noordwaard.
- Pachtovereenkomsten moeten criteria voor het behouden van de natuur opnemen zodat in het toekomstig beheer de natuurwaarden niet worden belemmerd;

In de interviews worden de volgende bedreigingen genoemd:

- **Het be/afschermen van natuur** omdat hierdoor druk op andere plekken (zoals de bestemmingswegen) zal toenemen. Daarbij zijn de agrariërs bang dat hun bedrijven beperkingen worden opgelegd als de natuur meer beschermd zal worden;
- **Hoge waterstanden in het doorstroomgebied** waardoor er niet meer geboerd kan worden;
- **Een plan voor de Noordwaard en Biesbosch:** de meeste respondenten menen dat er een aparte omgevingsaanpak moet worden opgesteld voor de Noordwaard, maar dat er zeker overlap zal zijn tussen de plannen voor de Noordwaard en de Biesbosch. Deze overlap moet goed moet worden opgevolgd door de Omgevingspartijen in het Kernteam;
- Kritisch reflecteren op de **kunde en aanpak van agrarische natuurverenigingen** omdat niet alle natuurverenigingen natuurbescherming meenemen in het beheer en met kunde te werk gaan;
- **Nieuwe recreatieplannen** vanuit de Gemeente (bijvoorbeeld 300 vakantiebungalows in nieuwe recreatiepoort). Dit zal zorgen voor een hogere verkeersintensiteit, waardoor de druk zal verplaatsen naar de Grote Noordwaard waar zich voornamelijk natuur en landbouw bevinden;
- **Thermisch gereinigde grond** waardoor vervuiling mogelijk uitspoelt wat landbouw en natuur nadelig zal beïnvloeden;
- **Nieuw vegetatiebeheer in het overstromingsgebied**, waardoor het extensieve verschrallingsbeheer kan veranderen in intensief beheer met negatieve effecten op natuurwaarden.

14. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden voor de belanghebbenden om het ideale integraal beheer te verwezenlijken?

Resultaten interviews Kernteamleden

Volgens een respondent wordt integraal beheer gezocht tussen de verantwoordelijkheden van de Omgevingspartners. Een goede samenwerking tussen deze partners maar ook tussen het Kernteam en de bewoners en gebruikers van het gebied zijn daarom essentieel.

Een geïnterviewde verwacht dat de bewoners en gebruikers van de Noordwaard ondersteund moeten worden door de Omgevingspartijen om integraal beheer te bewerkstelligen (bijvoorbeeld om de boeren te helpen de transitie naar een meer natuur-inclusieve manier van werken te maken).

Meerdere respondenten geven als voorbeeld van **geslaagde integratie de gezamenlijke handhaving in de Biesbosch waarvoor een handhavingprotocol is getekend**. In dit protocol zijn bevoegdheden gedeeld tussen vijf gezagen wat onderling begrip en kosteneffectiviteit heeft verhoogd.

Ook benoemen respondenten nogmaals **dat niet alle verantwoordelijkheden helder** zijn voor de Omgevingspartijen. Er is bijvoorbeeld een discussie gaande tussen de Gemeente Altena en RWS over de verantwoordelijkheid voor het beheer van wegen.

Resultaten interviews Kernteamplusleden

De Kernteamplusleden werd gevraagd: 'Hoe ziet u uw eigen rol in het bereiken van een meer integrale gebiedsaanpak, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van een gebiedsplan? (vraag 9)': Een geïnterviewde **agrariër geeft aan open te staan voor een samenwerking met SBB om natuur meer te integreren in het beheer**. Sommige agrariërs hebben in het verleden land gepacht van SBB en dat verliep goed. De lage kade polders kunnen worden gebruikt als hooiland, maar dit is niet rendabel en een beheersvergoeding is noodzakelijk. Een geïnterviewde agrariër geeft aan dat plannen voor natuur-inclusieve landbouw maken veel tijd kost en dat ze ook graag steun krijgen in deze planningsfase.

Meerdere respondenten van het Kernteamplus geven aan dat ze **blij zijn dat ze deelnemen aan het Kernteamplus en gesprekspartner zijn van het Kernteam**.

'Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden voor de andere belanghebbenden' (vraag 10): Een respondent geeft aan dat **het moeilijk is om te weten wat de verantwoordelijkheden zijn van de verschillende Omgevingspartijen**, ook zal dit in de toekomst veranderen als er een gebiedsaanpak is opgesteld. Een andere respondent **verwacht van de Gemeente dat ze de overlast aanpakt**. Een andere geïnterviewde stelt dat **in de ideale situatie RWS de belangrijkste beheerder is in het gebied, om de primaire doelen van 'landbouw' en 'overstromingsgebied' te beheren** en historische afspraken na te komen.

Twee respondent benoemen dat ze van alle partijen verwachten dat ze verder zullen kijken dan hun eigen belang. Ook moet er kritisch gekeken worden naar de mogelijkheden in de Noordwaard, maar ook de samenhang en het draagvlak van het gebied.

Een geïnterviewde **geeft aan dat Rijksvastgoedbedrijf weinig bereikbaar** is ondanks deelname in Kernteam. Er wordt dan ook verwacht dat Rijksvastgoedbedrijf opvolgt op gemaakte afspraken met verschillende partijen.

15. Wat is er nodig om tot een meer integrale aanpak in het gebied te komen?

Resultaten interviews Kernteamleden

Wettelijk. Er is de behoefte om verschillende regels en bevoegdheden in kaart te brengen, inclusief de mate van 'beïnvloedbaarheid' of 'mogelijkheid tot aanpassen' van deze regels of bevoegdheden. Het valt op in de interviews hoe wettelijke natuurverplichtingen een belangrijke rol spelen in opvattingen over toekomstig beheer van het gebied (met nationaal natuurnetwerk en KRW gebied in de Noordwaard en vrijwel gehele omsluiting door Natura 2000 gebied) maar er tegelijkertijd er een grote onwetendheid is -zelfs onder natuurvertegenwoordigers- over deze verplichtingen en hun eigenschappen zoals concrete afbakening van

gebieden, belangrijkste ecologische doelstellingen en vastgestelde maatregelen, en hun effecten op omliggende gebieden als de Noordwaard. Ook is er zeer **veel onzekerheid onder met name de agrariërs over toekomstige aanvullende aanwijzingen als natuurgebied, terwijl dit niet op tafel lijkt te liggen bij het bevoegd gezag.**

Verschillende geïnterviewden geven aan dat er **behoefte is aan een duidelijker vergunningenbeleid.** Echter er wordt ook aangegeven dat strakkere wettelijke kaders nu nog niet onderwerp van discussie zijn. Een geïnterviewde gaf aan dat het wellicht beter is om eerst vast te stellen wat al werkt in het gebied en wettelijke instrumenten voor handhaving meer als eindstation te beschouwen. Een wettelijk instrument kan ook een dreiging vorming in het opstellen van de goede samenwerking.

Organisatie. Er is een hele **duidelijke vraag vanuit het Kernteam voor een projectleider en een projectsecretaris** die ondersteuning kunnen bieden en als centraal aanspreekpunt kunnen fungeren. Verschillende geïnterviewden verwijzen naar het RvdR project waarin een externe consultant vanuit RWS (Ralf Gaastra) een vergelijkbare rol vervulde die zeer werd gewaardeerd. Huidige Kernteamleden hebben niet de tijd en middelen om deze functie te vervullen.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat **een actievere rol van de Provincie in het proces gezien de belangrijke rol van natuurdoelen en landbouw in het gebied de organisatie zou versoepelen.**

Transparantie en openheid naar het Kernteamplus toe wordt vaak genoemd in de interviews als één van de verbeterpunten in het proces.

Interviews geven een behoefte aan voor een betere afstemming met lopende gebiedsprocessen in de omgeving bijvoorbeeld in het Nationaal Park. Tegelijkertijd willen geïnterviewden zowel in Kernteam als Kernteamplus wel graag hun 'eigen' overlegproces voor de Noordwaard behouden.

Het Kernteam besteedt nog veel tijd aan het proces en focust te weinig op het formuleren van doelen en het uitvoeren van deze doelen. Hier is dan ook ruimte voor verbetering.

Operationeel. De meeste feedback in interviews om tot een meer integrale aanpak te komen waren operationeel van aard, wat gezien de fase van het proces misschien ook wel te verwachten viel. Er werden verschillende aandachtspunten benoemd.

Een belangrijk punt dat regelmatig genoemd werd, en vaak in samenhang met de behoefte aan een projectleider (zie organisatie), was de **behoefte aan meer capaciteit om het proces meer handen en voeten te kunnen geven.**

Een ander punt wat regelmatig genoemd werd was **de informatievoorziening op verschillende niveaus:** Tussen leden van het Kernteam, tussen vertegenwoordigers van dezelfde organisaties bijvoorbeeld bij overdracht van dossiers, als met Kernteamplusleden en andere belanghebbenden.

Er is ook een behoefte voor een meer transparant, concreet en gestructureerd gesprek over in het verleden gemaakte afspraken om vertrouwen en draagvlak in het gebied terug te winnen en meer vooruit te kunnen kijken. Hierin geven verschillende geïnterviewden aan dat er ook een houdingsverandering moet komen bij deelnemers in het proces om water bij de wijn te doen om tot gedeelde plannen te komen.

Overige specifieke punten die genoemd werden:

- Ecologische kansen benutten
- Eerlijk beoordelen van kwaliteiten van gebied
- Vertrouwen winnen

Technisch & data. De interviews brachten weinig concrete wensen en voorstellen wat betreft technische uitvoering en ondersteuning voort. Er lijkt vooral **behoefte voor een beter systeem voor informatie-**

uitwisseling van al bestaande praktische informatie met bijvoorbeeld belangrijke achtergronddocumenten, verslagen van vergaderingen, en nieuws items. Ook lijkt er behoefte om de COVID-19 periode meer gezamenlijk het veld in te gaan om zo informatie-uitwisseling te versnellen en concreet te maken.

Specifieke punten die genoemd werden:

- Dropbox
- Systeem voor informatiedeling Kernteamplus
- Tijd om het nieuwe gebied te leren kennen

Resultaten interviews Kernteamplusleden

De geïnterviewde Kernteamplusleden werd gevraagd: 'Is er voldoende kennis/ zijn er voldoende middelen aanwezig? Wat heeft u zelf nodig om de uw gewenste bijdrage te kunnen leveren? Verwacht u belemmeringen bij het opzetten en uitvoeren van een integraal gebiedsbeheer? Zo ja, welke. Zo niet, wat zijn de belangrijkste factoren die een succesvolle aanpak faciliteren?' (vraag 11)

In de interviews met het Kernteamplus worden weinig '**wettelijk** benodigdheden' benoemd. Zoals beschreven in de bovenstaande antwoorden van de geïnterviewde Kernteamleden zijn er onzekerheden onder met name de agrariërs over **toekomstige beschermen van de natuur** en de bijhorende beperkingen voor hun bedrijfsvoering. Ook spreken verschillende geïnterviewde van het Kernteamplus de wens uit de **verantwoordelijkheden van de Omgevingspartijen in kaart te brengen**. Een ander veel genoemd behoefte is de behoefte aan helderheid over **de juridische zaken** (m.b.t. de gemaakt afspraken).

Op **organisatieniveau** geven de Kernteamplusleden aan dat ze graag een **één aanspreekpunt** willen hebben. Ook in de interviews van de Kernteamplusleden wordt Ralf Gaastra' genoemd als voorbeeld van een goed aanspreekpunt. De respondenten van het Kernteamplus willen graag een aanspreekpunt (ook wel gebiedsregisseur genoemd) die kennis heeft van het gebied, een open houding heeft (en niet één partij vertegenwoordigd) en de 'macht' heeft om beslissingen te nemen. Daarbij moet het aanspreekpunt de bewoners proactief informeren. Sommige respondent maken een onderscheid tussen een één aanspreek.

Er is ook **behoefte aan duidelijkheid en lange termijn plannen/visie**. Twee geïnterviewde geven aan meer duidelijkheid te willen over de lange termijnplannen voor de Noordwaard. Ook wil het **Kernteamplus meer betrokken worden bij inhoudelijke discussies** bijvoorbeeld over de wegen, mobiliteit, veiligheid.

Behoefte aan verbeterde informatie en communicatie tussen de verschillende partijen in het Kernteam(plus). Er wordt hieraan toegevoegd dat het inzichtelijk zal zijn voor de Kernteamplusleden om te weten waarop sommige partijen inleveren (en voor welke reden).

Specifieke punten die genoemd werden:

- **Fysiek vergaderen** en op toegankelijke tijdstippen;
- **Betere verslaglegging** van vergaderingen (zowel de Kernteamvergaderingen als Kernteamplus vergadering) om ook de achterban informeren.
- **Ondersteuning/secretariaat voor Kernteamplus** in de vorm van een voorzitter en secretaris.

Op **operationeel** niveau is er **behoefte aan informatievoorziening en faciliteiten voor recreanten:** bijvoorbeeld door welkomstborden met informatie voor bezoekers te plaatsen. Deze borden kunnen de bezoekers uitleggen waar ze mogen parkeren en waar de aansluitende wandel-, vaar- en fietsroutes zijn. Ook kan het aanwijzen van een hondenlosloopweide helpen om weidevogelbroedgebieden beter te beschermen.

De agrariërs geven aan dat ze **behoefte aan steun voor natuurinclusieve landbouw** om 1) het rendabel te houden, 2) meer informatie te krijgen over de beschikbare ideeën/pakketten van de overheden en 3) hulp

te krijgen in het opstellen van plannen voor natuur-inclusieve landbouw. Deze hulp kan bijvoorbeeld van Agrarische natuurverenigingen komen of ZLTO.

De benoemde **technisch en data** benodigdheden zijn:

- **Informatie vanuit de organisaties die beheer uitvoeren in de Noordwaard:** Een geïnterviewde benoemd dat het Waterschap niet vaak bij overleggen aanwezig is. Het Waterschap beheert veel stukken grond in de Noordwaard. Er is behoefte aan een platform waar informatie gedeeld kan worden (bijvoorbeeld wanneer bruggen onbevaarbaar zijn);
- **Duidelijke informatie over geïdentificeerde problemen:** Als er tijdens de vergadering problemen in het gebied worden besproken, kan het zijn dat niet alle Kernteamplusleden begrijpen wat er besproken wordt. Het is daarom van belang dat informatie duidelijk wordt uitgelegd door het Kernteam en dat er deskundige (zoals ZLTO) zijn aan wie de Kernteamplusleden hulp kunnen vragen. De bewoners hebben gevraagd om een **verkeersdeskundige** bij Gemeente Altena. Voor zulke aanvragen kan de gemeente zich meer voor openstellen.

16. **Verwacht u belemmeringen bij het opzetten en uitvoeren van een integraal gebiedsbeheer? Zo ja, welke. Zo niet, wat zijn de belangrijkste factoren die een succesvolle aanpak faciliteren?**

Resultaten interviews Kernteamleden

Deze vraag leverde relatief weinig aanvullende informatie op voorbij onderwerpen die onder eerdere vragen al ter sprake kwamen. De meeste deelnemers zijn redelijk optimistisch dat wanneer er meer capaciteit voor procesondersteuning zou zijn opzetten en uitvoeren van een integraal gebiedsbeheer mogelijk is en mogelijk met meer persoonlijk contact en focus in een stroomversnelling zou kunnen komen. Onderwerpen die besproken zijn de volgende:

- De recreatiepoort
- Capaciteit & budget (2)
- Genereren van eigen inkomsten
- Verschillende verwachtingen

3.2 BAB analyseresultaten interviewvragen

In deze paragraaf analyseren we de antwoorden op de interviewvragen naar de actiemiddelen aan de hand van de beleidsarrangementen benadering.

3.2.0 Discours

Analyse interviews Kernteamleden

Volgens de verschillende respondenten in het kernteam is het enerzijds nodig om kleine stapjes te nemen door beheerdoelstellingen voor de komende 5 jaar op te stellen. Anderzijds geeft een respondent aan dat er meer op strategisch niveau naar het gebied moet worden gekeken.

Een aantal respondenten geven aan dat idealiter voor een integraal gebiedsbeheer alle verschillende functies en waarden die zijn besproken in het proces een plek krijgen in het gebied en elkaar niet bijten. Enkele respondenten vinden dat natuur-inclusieve landbouw een belangrijke rol moet krijgen in integraal gebiedsbeheer. Verschillende geïnterviewde Kernteamleden zien synergiën tussen natuur en landbouw, namelijk de eerdergenoemde natuur-inclusieve landbouw. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de grote natuurwaarde op gespannen voet staat met de agrarische belangen in het gebied. Naast waarden zoals rust, landbouw, natuur en recreatie, wordt door de respondenten ook een aantal andere waarden van belang geacht voor het gebied, namelijk: waterveiligheid, landschappelijke waarden/ruimtelijke kwaliteit, en het combineren van verschillende functies zoals wonen, werken, industrie, natuur en landbouw. Respondenten geven ook aan dat het voor het opzetten van integraal gebiedsbeheer belangrijk is dat er focus aangebracht wordt in waar de partners gezamenlijk naartoe werken. Tot slot benadrukken de respondenten dat het

belangrijk is dat de kernteamleden en kernteamplusleden dezelfde verwachtingen en hetzelfde beeld hebben van waar men naartoe werkt.

Analyse interviews Kernteamplusleden

De verschillende respondenten in het kernteamplus pleiten voor meer samenhang tussen de doelstellingen in het gebied en dat partijen niet alleen op de 'eigen eilandjes' moeten opereren. Echter, in de interviews bezigen de respondenten zeer verschillende discoursen over de Noordwaard (zie ook 'as-is' BAB analyse). In deze discoursen brengen de respondenten met name hun eigen belangen naar voren, maar is er relatief weinig aandacht voor de samenhang tussen discoursen.

Wel geeft een van de respondenten aan graag de visie van de 6 partijen op het gebied te willen kennen zodat hun doelstellingen voor het gebied duidelijker worden.

Verder hoopt een respondent dat de doelstelling "een gedegen plan, waarbij alle belangen van diverse partijen een redelijk afgewogen plek vindt" geconcretiseerd wordt met korte-, middel- en lange termijn doelen. Men noemt het belang van het in de gaten houden van de brede samenhang van het gebied. Daarbij refereert men ook aan de beleidsvisie Biesbosch waarin ook de Noordwaard op de kaart staat en ook tekstueel genoemd wordt.

3.2.1 Coalities

Analyse interviews Kernteamleden

Een goede samenwerking tussen de partners in het kernteam maar ook tussen het kernteam en de bewoners en gebruikers van het gebied wordt belangrijk gevonden voor integraal beheer. Volgens de respondenten is het voor een integrale gebiedsbenadering nodig om de kernteamleden en de kernteam+ leden in het besluitvormingsproces te (blijven) betrekken.

Verschillende respondenten geven aan dat ze in de toekomst graag een betere afstemming met andere lopende gebiedsprocessen in de omgeving willen. Tegelijkertijd zouden de leden van het Kernteam en Kernteam+ hun eigen overlegproces in de Noordwaard graag behouden. Er is dus behoefte aan overzicht en afstemming met andere initiatieven in de omgeving. Voor toekomstig gebiedsbeheer vinden verschillende respondenten transparantie van het proces blijkaar belangrijk, en accountability/nakomen van afspraken om het vertrouwen en draagvlak terug te krijgen (vraag 15).

Een respondent voegt daaraan toe dat bewoners en gebruikers ook ondersteund moeten worden door de omgevingspartijen om integraal beheer te realiseren (transitie naar natuur-inclusieve landbouw) (vraag 14).

Daarnaast is het opbouwen van vertrouwen tussen partijen een vereiste om tot een integrale gebiedsbenadering te komen. Om dat vertrouwen te krijgen is transparantie in de communicatie en besluitvorming belangrijk (vraag 11). Een respondent geeft aan dat het van belang kan zijn voor de samenwerking tussen partijen om meer kennis over het functioneren van het gebied te ontwikkelen door bijvoorbeeld het gebied in te gaan (vraag 15). Ook wordt genoemd door een van de respondenten dat het inzetten van wettelijke instrumenten ook een dreiging kan vormen voor een goede samenwerking (vraag 15). Verschillende respondenten zien in de toekomst graag dat de provincie een actievere rol in het proces aanneemt vanwege de belangrijke rol van natuur en landbouw in het gebied. De provincie maakt nu geen onderdeel uit van de SOK, dit is een missende partij in de samenwerking die volgens een aantal respondenten wel belangrijk is gezien hun rol bij natuur (vraag 11 en 15).

Analyse interviews Kernteamplusleden

Veel partijen in het gebied ervaren dezelfde overlast zoals bijvoorbeeld verstoring door bezoekers, hardrijders of afval. Het zou volgens een van de respondenten daarom juist mooi zijn als bijvoorbeeld Staatsbosbeheer in samenwerking met de andere partijen deze verstoringproblematiek aanpakken. Wat betreft de manier van samenwerking geeft een respondent aan dat partijen bereid moeten zijn om water bij de wijn te doen en verder moeten kijken dan hun eigen belangen. Er moet kritisch gekeken worden naar de mogelijkheden maar ook naar de samenhang in het gebied en het draagvlak. Een van de respondenten zou graag zien dat Staatsbosbeheer het beheer overneemt in het gebied, maar zegt ook dat Staatsbosbeheer

last zal krijgen van het spanningsveld dat er bestaat met de boeren. Een andere respondent zou juist graag zien dat het kernteam+ kleiner wordt en dat het kernteam aangevuld wordt met 3 partijen: bewoners, agrariërs en recreatieondernemers. Momenteel bevat het kernteam + naast de Bewonersvereniging en individuele boeren ook de wildbeheereenheid en de ZLTO. Recreatieondernemers zijn nog niet betrokken.

3.2.2 Spelregels

Analyse interviews Kernteamleden

Verschillende respondenten vinden de gezamenlijke handhaving in de Biesbosch waarvoor een handhavingsprotocol is getekend en de bevoegdheden zijn gedeeld tussen vijf gezagen een goed voorbeeld om integraal beheer te verwezenlijken. Deze aanpak levert onderling begrip op en verhoogt de kosteneffectiviteit (vraag 14).

De verantwoordelijkheden van verschillende partijen zijn in de huidige situatie niet altijd helder voor alle partijen. In de toekomstige situatie is er daarom behoefte aan meer duidelijkheid over deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden (vraag 14).

Een deel van de respondenten geeft aan dat ze behoefte hebben aan een duidelijker vergunningenbeleid in het gebied. Vergunningen zijn een middel om te sturen in het gebied en het is daarom goed om te kijken wat de randvoorwaarden voor het afgeven van de vergunning zijn, en welke criteria worden hierbij gehanteerd (vraag 15)? Een andere respondent geeft ook aan dat het goed is om eerst te kijken naar wat nu al mogelijk is (buiten wettelijke middelen om), en wettelijke instrumenten zoals handhaving pas als laatste middel in te zetten (vraag 15).

Verder vragen verschillende respondenten om één aanspreekpunt of gebiedscoördinator voor bewoners en gebruikers van het gebied om een ideale situatie voor integraal gebiedsbeheer te realiseren (vraag 11). Ook willen respondenten dat er recht wordt gedaan aan eerder gemaakte afspraken en toezeggingen (vraag 11 en 15).

Een van de respondenten geeft aan dat een belangrijke afweging in het proces is of het kernteam zich moet focussen op het opstellen van een omgevingsbeleid of dat het kernteam zich beter kan richten op het oplossen van knelpunten (bijvoorbeeld te hard rijden, afval, parkeeroverlast) én het inzichtelijk krijgen wie waar over gaat. Er is dus behoefte aan duidelijkheid over wat de focus is van het kernteam. Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het kernteam maar ook tussen het kernteam en andere gremia? Het is volgens respondenten belangrijk om hier meer duidelijkheid in te scheppen (vraag 13).

Analyse interviews Kernteamplusleden

Belangrijk richting de toekomst is volgens respondenten dat beloften uit het verleden worden nagekomen. Er moet meer helderheid komen over de verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken in het gebied.

Daarnaast willen respondenten graag meer duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan in het gebied. Het zou goed zijn om meer regels op te stellen in het gebied voor recreatie en toerisme om dit beter te structureren. Zo is er bijvoorbeeld behoefte aan welkomstborden met informatie voor bezoekers over waar ze mogen parkeren en waar de aansluitende wandel-, vaar- en fietsroutes zijn. Overigens moeten deze regels goed centraal worden afgestemd, want te veel regels vanuit verschillende partijen kan ook weer tot knelpunten leiden.

Daarnaast is er behoefte aan meer duidelijkheid over het proces dat wordt doorlopen, bijvoorbeeld middels een memo waarin het kernteam toelicht waar ze mee bezig zijn met een tijdsplanning en wat tot nu toe al bereikt is. Het zou hierbij helpen als alle partijen kunnen aangeven wat voor hen urgente punten zijn, en dat er een concreet stappenplan komt om dit bijvoorbeeld binnen twee jaar uit te voeren. Volgens een respondent zou bovendien een visie op het gebied ontwikkeld moeten worden en zou regelmatig geëvalueerd moeten worden of deze visie inderdaad gerealiseerd wordt.

Verder geven verschillende respondenten aan dat er behoefte is aan een gebiedsmanager of aanspreekpunt voor het hele gebied. Bovendien zou het gebied volgens een respondent moeten worden bestuurd door een

onafhankelijke instantie. De gebiedsmanager zou daarom niet moeten worden ingebracht vanuit een van de 6 kernteampartijen.

Verder wordt er door verschillende respondenten gewezen op het verbeteren van de communicatie, zowel tussen kernteam en kernteam+ als naar buiten toe. Zo moet er een loket komen voor bewonersvragen. De bewoners willen proactief geïnformeerd worden en niet alleen als ze erom vragen. Ook zou er betere verslaglegging moeten komen van de overleggen van kernteam en kernteam+ om de achterban beter te kunnen informeren, en er zou een nieuwsbrief kunnen komen.

Het is ook belangrijk om een overlegstructuur te hebben en dat de dialoog wordt aangegaan om te kijken op welke punten partijen elkaar kunnen vinden. Het overleg zou vaker kunnen plaatsvinden en de overleggen zouden efficiënter kunnen, bijvoorbeeld door meer inhoudelijke discussies te voeren tijdens de overleggen. Tot slot zou de timing van de kernteam+ vergaderingen nog eens overwogen moeten worden, omdat de leden van het kernteam+ het vaak naast hun dag-banen doen, waardoor ze overdag niet altijd beschikbaar zijn.

3.2.3 Hulpmiddelen

Analyse interviews Kernteamleden

Het handhavingsprotocol is volgens verschillende respondenten van het kernteam een goed voorbeeld om bevoegdheden tussen verschillende gezagen vorm te geven voor integraal beheer. Het zorgt voor kosteneffectiviteit en onderling begrip tussen partijen. Het handhavingsprotocol kan zo worden gezien als een hulpbron (vraag 14).

Volgens een van de respondenten is het belangrijk om een goed overzicht te hebben van de verschillende (wettelijke) regels in het gebied, en welke regels relatief makkelijk aangepast zouden kunnen worden ten behoeve van de doelstellingen in het gebied. Dat is nodig om de juiste afwegingen te kunnen maken (vraag 15).

Er is behoefte vanuit het kernteam aan een centraal aanspreekpunt voor het gebied. Ook vinden een aantal respondenten dat ze als kernteamleden in de huidige situatie onvoldoende tijd en middelen hebben om de functie van aanspreekpunt of projectleider te vervullen. Er is dus bij een deel van de respondenten behoefte aan meer capaciteit en budget om een dergelijke centrale rol te vervullen voor het gebiedsproces (vraag 15). Andere respondenten geven aan dat er eigenlijk nog niet is gesproken over de kosten (vraag 15).

Er is behoefte onder de respondenten aan een betere informatievoorziening op verschillende niveaus: tussen leden van het kernteam zelf, maar ook richting de leden van het kernteam+ en andere belanghebbenden, en ook tussen vertegenwoordigers van dezelfde organisaties, bijvoorbeeld bij de overdracht van dossiers (vraag 15).

Analyse interviews Kernteamplusleden

Zoals hierboven ook genoemd hebben sommige leden van het kernteam, zoals boeren, maar beperkt tijd naast hun bedrijf om mee te denken over gebiedsplannen. Wellicht kan de timing van de overleggen heroverwogen worden door ze in de avond te plannen zodat deze mensen er ook bij kunnen zijn.

Voor de continuïteit van het kernteam+ is het van belang dat de kernteamondersteuning goed geregeld wordt. De voorzitter en secretaris van het kernteam+ zouden 'blijvertjes' moeten worden. Dit zou ook de communicatie ten goede komen.

Verder geeft een van de respondenten aan dat er behoefte is aan een platform voor het delen van informatie over het gebied. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie wanneer bruggen onbevaarbaar zijn en wanneer niet.

Ook geeft een van de respondenten aan dat het belangrijk is dat er meer gebiedsinformatie beschikbaar komt voor bezoekers van het gebied.

Verder lijken de kennis en middelen om deel te nemen aan het gebiedsproces in grote lijnen op orde te zijn, maar wat betreft uitvoering zou betere ondersteuning voor middelen gewenst zijn. Zo moet de

Natuurvereniging bijvoorbeeld nu investeringen voor kapotte nestkasten uit eigen zak doen. Hoewel deze geplaatst werden als verplichte mitigerende maatregel in het Ruimte voor de Rivierproject is er geen instantie in het Kernteam die budget heeft voor deze uitvoering.

4. Bespreking en conclusies in termen van doelstellingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies besproken die voortkomen uit de analyse van de literatuur en de interviews in de voorgaande hoofdstukken en die gericht was op 'to-be' doelen voor IRM. Het doel van DLV3 is om de 'to-be' doelstellingen te identificeren voor het gebiedsbeheer in de Noordwaard casus maar ook meer generiek voor andere toekomstige gebieden in het IRM-programma. Dit moet bijdragen aan het hoofddoel van het project van DG Reform, namelijk het opzetten van een integrale en evidence-based beheeraanpak voor (rivier)gebieden in Nederland.

In DLV2 analyseerden we beleidstukken en -studies IRM en Noordwaard, en interviews van kernteam en kernteamplusleden Noordwaard. Op basis daarvan concludeerden we het volgende wat betreft de as-is situatie op hoofdlijnen:

- Het formuleren van integraal beheer is moeilijk. Ook het kernteam Noordwaard heeft er moeite mee.
- De bedrijven en burgers in de Noordwaard komen elk op voor hun eigen belangen (one-issue governance) en er is behoefte aan een overkoepelend discours dat – specifiek voor de Noordwaard – een lange termijnvisie neerzet waarin de beoogde ruimtelijke kwaliteit concreter wordt. Het RIP heeft dit al eerder uitgewerkt, maar het beheer is niet toereikend uitgezet geweest en moet ook rekening houden met de huidige ontwikkelingen in de Noordwaard.
- De formele sectorale kaders die de overheidspartijen meekrijgen geven niet voldoende houvast voor integrale samenwerking. Er is meer nodig om deze partijen toe te rusten op die taak.
- De aanwezigheid van een kernteam dat communiceert met de gebiedsingezetenen werkt positief en wordt gewaardeerd door de laatsten.

In het onderzoek voor DLV 3 komen ten aanzien van verbetering ten opzichte van de huidige situatie de volgende inzichten naar voren:

Qua discours geeft de literatuur met betrekking tot gebiedsprocessen aan dat heldere, gezamenlijke, overkoepelende en verbindende doelen geformuleerd dienen te worden tussen de partijen samen: zowel de overheidspartijen als ingezetenen van een gebied, bedrijven en bewoners en hun groepen. Actief delen van dit gezamenlijke discours (communiceren dus) tussen overheid en gebiedspartijen in woord en beeld draagt bij aan draagvlak voor het discours. De doelen moeten praktisch en meetbaar zijn, en ondersteund worden door de partijen en gepaard gaan met financiering, ook voor de lange termijn.

Contact met stakeholders in het gebied moet onderhouden blijven om ontwikkelingen in beeld te hebben en beleid daarop af te stemmen. Met name gebiedspartijen met grote belangen moeten gepolst en geïnformeerd worden. Regie, overzicht en borging van het algemene belang is een belangrijk werkprincipe voor de overheden. Evenals een databenadering en monitoring om zicht te houden op waar het heen gaat met een gebied en om eventuele beheermaatregelen te kunnen evalueren.

Wat betreft de positie van natuur komt in de literatuur naar voren dat de inmiddels gevestigde concepten natuurlijk kapitaal en groene economie alleen niet voldoen. Met de relationele waarden van natuur voor mensen, waarbij culturele identiteit, sociale cohesie, gezondheid en welzijn grote belangen zijn, moet ook rekening gehouden worden. Voor de vraag van het ministerie van LNV wat betreft de data-aanpak gaat het hier dus verder dan alleen biodiversiteit en ecologische waarden, maar ook de zojuist genoemde sociale waarden die vooraf meegenomen moeten worden in gebiedsprocessen. In de werkpraktijk en beleidsconcepten op Rijksniveau zou dit meegenomen moeten worden. Het past bij het idee dat natuur en rivieren onderdeel van ons leven worden (I&W en LNV, 2021).

Het organiseren van de bestuurlijke samenwerking en verantwoordelijkheid is belangrijk om via een netwerk aanpak gebiedsprocessen te realiseren. Daarbij hoort samenwerking en reciprociteit tussen de

organisaties, financieel commitment voor de totale, breder geformuleerde, integrale, gezamenlijke doelen, dus niet enkel toegespitst op de eigen departementale doelen. Dit is niet gemakkelijk, vanwege de afzonderlijke sectorale eisen en toetsen uit de nieuwe algemene maatregelen van bestuur. Kennis delen moet een werkpraktijk/spelregel worden op niveau van de overheidsorganisaties. Goed kennismangement en monitoring van ontwikkelingen en beheereffecten (databeheer) moeten onderdeel zijn van de dagelijkse werkpraktijk van de betrokken overheden.

De interviewresultaten uit de Noordwaard bevestigen vanuit de praktijk het belang van samenwerking met vertegenwoordigers uit het gebied en hun betrokkenheid bij de besluitvorming. Concreet is vertrouwen daarbij nodig. Vertrouwen heeft overigens veel te maken met verwachtingsmanagement. Zo wordt transparantie – wat kan bijdragen aan juiste verwachtingen - in besluitvorming en openheid over belangen genoemd als voorwaarde voor een integrale gebiedsbenadering. Ook het nemen van kleine stapjes, een stappenplan en een vlekkenplan worden genoemd. En behoefte aan focus en samenhang tussen de beheerdoelen. Daarbij denken de Noordwaard-partijen ook aan de aangrenzende gebieden, zoals de Biesbosch. Er wordt gedacht aan een gebiedsregisseur als aanspreekpunt voor de gebiedsingezetenen - in DLV2 zagen we al dat er verwachtingen waren dat zo'n regisseur ook makkelijker besluiten zou kunnen nemen als het integraal moet, maar dat er niet te licht gedacht moet worden over de complexiteit die blijft. En de kernteamleden willen meer duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden van de leden in hun Kernteam.

De kernteamplusleden verschillen van mening over wat belangrijke gebiedswaarden zijn in de Noordwaard. Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit worden wel gedeeld als waarde, waarbij met denkt aan rust en ruimte/open landschap. Daarnaast zijn lange termijndoelen nodig om houvast te geven aan partijen die willen investeren. Uit de interviews van de kernteamplusleden blijkt dat elk zijn eigen belangen op de voorgrond plaatst (one-issue governance). Dit laat het nut zien van een overheid die het algemeen belang borgt. In de interviews noemen de Kernteamleden een aantal domeinen voor synergie, namelijk: recreatie en natuur, natuur en de functies hoogwaterveiligheid, wonen en landbouw. De respondenten geven aan dat de partijen moeten voldoen aan wettelijke taken en niet de kansen en risico's uit het oog mogen verliezen en moet integreren. De ingezetenen noemen in de interviews heel concrete problemen waarmee ze geconfronteerd worden in het gebied van de Noordwaard, zoals overlast door hardrijden, door onvoldoende parkeergelegenheden, door vogel- en hoogwaterspotters.

Waar het gaat om rollen die verschillende partijen zouden moeten nemen vragen de ingezetenen om steun van overheden, helder benoemen van verantwoordelijkheden, samenwerking tussen de overheden, zoals volgens hen in de gezamenlijke handhaving succesvol is gebleken. Vergunningenbeleid wordt ook als belangrijk middel genoemd om het gebied te beheren. En het handavingsprotocol is volgens verschillende respondenten van het kernteam een goed voorbeeld om bevoegdheden tussen verschillende gezagen vorm te geven voor integraal beheer. Het zorgt voor kosteneffectiviteit en onderling begrip tussen partijen. Een deel van de kernteamleden benoemt – net als in de literatuur naar voren komt - de behoefte aan budget en personele capaciteit. En ze geven het belang aan van goede informatievoorziening.

We zien in de resultaten van de literatuurstudie en de analyse van de interviewresultaten een sterk overlappend beeld. De inzichten spreken elkaar niet tegen. De behoefte in de Noordwaard praktijk in termen van doelen voor een beter gebiedsbeheer bevestigen het beeld dat de literatuur levert. Interessant is nog om te zien dat als het om belangrijke waarden in het gebied gaat, de ingezetenen elk hun eigen belangen vooropzetten. En de overheden hun sectorale taken en verantwoordelijkheden hebben. Dat maakt duidelijk dat er daadwerkelijk behoefte is aan een integrale afweging. En die is niet eenvoudig te realiseren, zagen we in DLV2, maar de ingrediënten ervoor ('to-be' objectives) zijn evident, zoals het voorgaande laat zien.

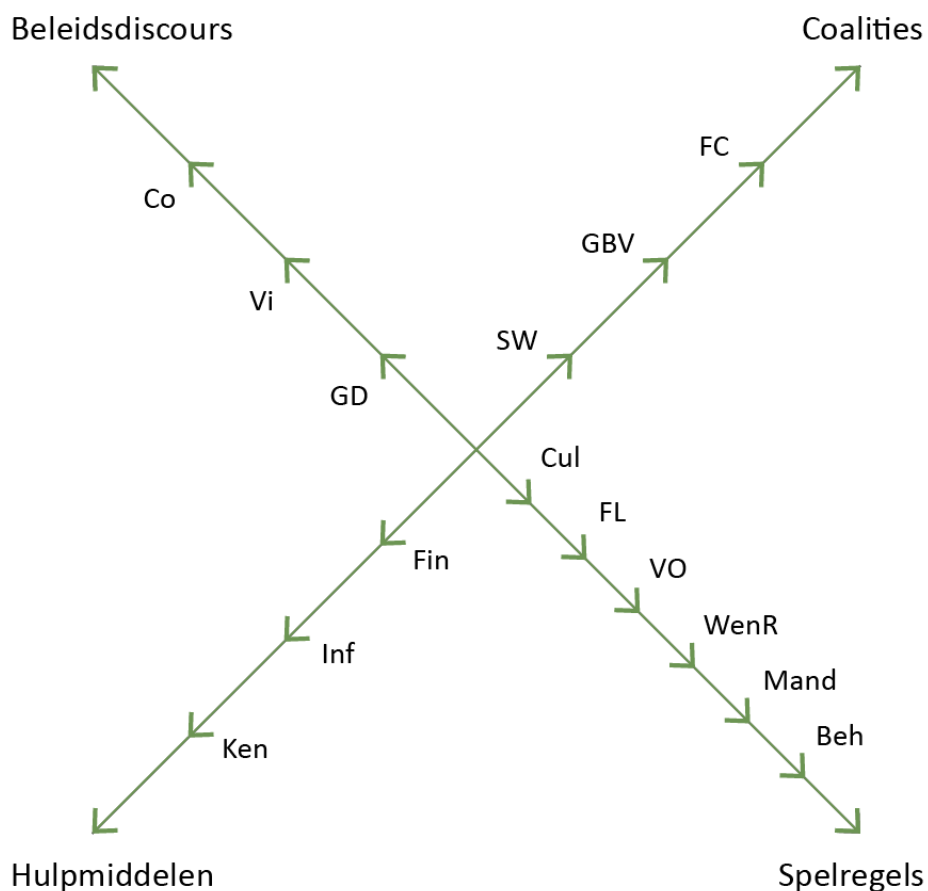
In de volgende diagram en tabel visualiseren we de 'to-be' objectives voor IRM naar indeling volgens de beleidsarrangementenbenadering. Figuur 2 laat in een oogopslag een samenvatting zien van de factoren waarmee men voor 1) spelregels 2) hulpmiddelen 3) coalities 4) discourse rekening moet houden voor het realiseren van een integraal riviergebiedsbeheer.

Hoe kan het figuur gebruikt worden?

Een dergelijke figuur kan dienen als communicatiemiddel in bijvoorbeeld een presentatie richting de opdrachtgevers of anderen.

Daarnaast kan de figuur ook worden gebruikt door partijen die voor de opgave staan om integraal riviergebiedsbeheer op te starten in een gebied. Een projectteam of gebiedsregisseur kan zichzelf indenken op de kruising van het figuur te staan en van daaruit de 4 lijnen afgaan om te kijken hoe men ervoor staat wat betreft de sturingsmiddelen die men gebruikt om het gebied integraal te beheren. Op deze manier kan de figuur laten zien of men alle sturingsmiddelen inzet die men ter beschikking heeft, en wat nog meer aandacht verdient om integraal gebiedsbeheer te realiseren. Dit sluit aan bij het stappenplan waarnaar is gevraagd in de uitvraag door DGREFORM.

Figuur 2: sturingsmiddelen voor integraal riviergebiedsbeheer die een programmteam of gebiedsregisseur zou moeten inzetten om te kunnen slagen



Onderstaande tabel geeft beknopt overzicht van de 'to-be' sturing voor IRM. Onder de tabel schrijven we de sturingsmiddelen verder uit. Later vullen we dit nog aan op basis van de inzichten uit de workshops (DLV4) en IRM-interviews (DLV6).

Tabel 2 Sturingsmiddelen voor regisseur of projectteam IRM gebiedsprocessen

Beleidsdiscours	Gezamenlijk discours (GD)		Visuele plannen (Vi)		Gecommuniceerd in woord en beeld (Co)	
Coalities	Samenwerking, alternatieve visies verkend (SW)		Gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid (GBV)		Financieel commitment (FC)	
Spelregels	Cultuur van samenwerken, respect (Cul)	Flexibiliteit en sector overstijgen (FL)	Verantwoordelijke overheid (VO)	Wet- en regelgeving (WenR)	Mandaat (Mand)	Beheer-verantwoordelijkheden, afspraken beheer (Beh)
Hulpmiddelen	Financiering (Fin)		Informatie en data delen (Inf)		Kennis integraal riviergebiedsbeheer (Ken)	

Beleidsdiscours

- **[GD]** Het gezamenlijke discours is helder uitgewerkt in doelen en acties en partijen dragen met hun invloed - ontleend aan de hulpmiddelen waarover ze beschikking hebben, zie onder - daaraan bij. Het gaat erom hier óók biodiversiteit, ecologische waarden en sociale waarden van begin af aan mee te nemen.
- **[Vi]** Het gezamenlijke discours is uitgewerkt in visuele plannen.
- **[Co]** Het gezamenlijke discours wordt actief gecommuniceerd in woord en beeld.

Coalities

- **[Sw]** Er wordt samengewerkt, en alternatieve visies worden verkend op hun verrijking of verbetering van het gezamenlijke discours en betrokkenen worden uitgenodigd om mee te denken.
- **[GBV]** Er is een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid tussen de betrokken partijen. Vooraf zijn duidelijk de verschillende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden belegd en daar wordt ook naar gehandeld.
- **[FC]** Er is financieel commitment voor de totale doelen (lumpsum) door de betrokken partijen

Spelregels

- **[Cul]** In termen van informele spelregels in het operationele proces is er een cultuur van samenwerken, respect voor andere visies.
- **[FL]** Er is flexibiliteit van partijen om doelen te bereiken met sector overstijgende maatregelen (DLV3) flexibiliteit en sector overstijgen
- **[VO]** De rol van de verantwoordelijke overheid die democratisch gekozen is, en rollen gepast combineert: samenwerkende/netwerkende, faciliterende/responsieve/participerende en presterende hiërarchische/rechtmatige overheid. Hiërarchisch waar het algemeen belang dit nodig heeft, samenwerkend waar dit meerwaarde geeft, faciliterend waar andere partijen veel kunnen bijdragen zonder het algemeen belang te schaden. Er is sprake van multi-level en multi-actor governance ten behoeve van een goed geïnformeerd beleidsdiscours waarin het Rijks, provincie en lokale overheidsbestuur in lijn met haar verantwoordelijkheden en afspraken, uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid heeft en neemt.
- **[WenR]** Geïnstitutioniseerd in wet- en regelgeving zijn concrete grenzen waarmee in de planvorming, uitvoering en beheer rekening dient te worden gehouden. Deze geven rugsteun aan de actoren voor hun mandaat in de samenwerking.
- **[Mand]** Er is voldoende mandaat voor de ontwerp, inrichting, en beheercoalitie om knopen door te hakken.
- **[Beh]** Het ontwerp- en realisatieproces van een eventuele nieuwe inrichting gaat gepaard met afspreken van beheerverantwoordelijkheden (na realisatie) tussen de betrokken partijen en met name de overheden.

Hulpmiddelen

- **[Fin]** Financiering is een belangrijke hulpbron voor het realiseren van integraal riviergebiedsbeheer. Er moet voldoende financiering zijn voor de lange termijn voor het langdurig combineren en beheren van functies. Financiële middelen moeten ook op de integrale thema's worden georganiseerd en mogelijk maken dat de benodigde partijen kunnen meesturen.
- **[Inf]** beschikbaarheid van de juiste informatie is belangrijk voor integraal riviergebiedsbeheer, bijvoorbeeld om het beheer te kunnen monitoren voor evaluatie van beheermaatregelen. Hierbij hoort ook de zinvolle organisatie van deze informatie door middel van een databenadering, zo krijgt men de waarden van een gebied goed in beeld. Daarnaast is ook het delen van informatie tussen de betrokken partijen bij riviergebiedsbeheer van belang. Informatie en data delen
- **[Ken]** Beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare kennis over het functioneren van integraal riviergebiedsbeheer, deze kennis moet aanwezig zijn bij de overheden betrokken bij het integraal riviergebiedsbeheer.

In deze paragraaf zijn we ingegaan op de beheerbenadering, maar nauwelijks op de inhoudelijke informatie en details waarmee de partners in de Noordwaard te maken hebben. In de volgende DLV4 komt dat naar voren. In DLV 5 en 6 kijken we nogmaals naar de 'to-be' doelstellingen op basis van DLV4 en de workshop databenaderingen en de juridische studie door Kistenkas (in DLV5) en de interviews met de IRM leden (in DLV6). We vullen daar de figuur en tabel met sturingsmiddelen verder aan.

Literatuurlijst

- Aalbers, C. B. E. (2018). Governing and transition of greenspace in urban regions (Doctoral dissertation, Department of Geosciences and Natural Resource Management, Faculty of Science, University of Copenhagen).
- Aalbers, C.B.E.M., Kamphorst, D., & Langers, F. (2018). Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen. (Initiatives by companies and citizens in urban nature. Their factors of success and bottlenecks and how the local state can help them to succeed.) WOT. Technical Report.
- Aalbers, C., J. Luttik, W. De Haas and H. Pijls (2015). Policy innovation by and for non-state initiatives in green open space. Spanish Journal of Rural Development, Vol. VI (3-4): 121-150, 2015
- Aalbers, C., & Eckerberg, K. (2011). Governance patterns and performance of regional strategies in periurban areas. Comparative analysis of seven case studies in Europe and China. D.3.3.8. PLUREL project. www.plurel.net
- Aalbers, C., & Pauleit, S. (2014). Powerful and large regional authorities are needed to preserve green open space for urban agglomerations. SPOOL, 1(1), 501-518.
- Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. Public organization review, 6(2), 93-106.
- Boonstra, F. en Pleijte, M. (2017). Quick scan knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken natuur in de grote wateren.
- Breman, B., Nuesink, N. & Kistenkas, F. (2020). Mismatch van beleid met het recht: Een beter natuurbeleid begint bij andere omgevingswetgeving. RO Magazine: <http://romagazine.nl/een-beter-natuurbeleid-begint-bij-andere-omgevingswetgeving/24414>
- Buijs, A., Kamphorst, D., Mattijssen, T., Van Dam, R., Kuindersma, W., Bouwma, I. (2022) Policy discourses for reconnecting nature with society: The search for societal engagement in Dutch nature conservation policies. Land-Use Policy. Volume 114. Maart 2022
- Buren, E. van (2017). Noordwaards naar meer participatie: Afstudeeronderzoek naar stakeholderwaardering en kansen voor de Noordwaard.
- Deltafacts STOWA: M.B.G. Ketelaars, S.K.H. Janssen & M.J. Maarse. Managed realignment. <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/het-kuststelsel/managed-realignment#1533>
- Dirkx, J., Belder, E. den, Bodegraven, J. van, Bouwma, I., Gerritsen, A. Hendriks, K., Hoek, D.J. van der, Knecht, B. de, Oorschot, M. van & Vos, B. de (red.) (2014). *Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief. Beleidsstudie*. PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), met medewerking van Wageningen UR, Den Haag.
- Giddens, A. (1984). The constitution of society. Outline of the theory of structuration. Polity press.
- Hajer, M.A. (1995). The politics of environmental discourse. Oxford University Press.
- '*Integraal ofwel samenhangend werken*'. Geraadpleegd op 8 juni 2021, van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>
- Kernteam. Factsheet recreatie en bezoekers (niet gedateerd)
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). *Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 181.
- Kistenkas, F. (2018). De gemiste kans van de omgevingswet. ROM, 36(5), 38-41.

Ministeries I&W en LNV (2021). Ecologische systeemopgave PAGW-rivieren.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). De Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380>Overwegingen (kernteam).

Pleijte, M., R. During (2020). Governance voor Grote Wateren; een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3055.

Rijkswaterstaat (2011). Ontpoldering Noordwaard: Op hoofdlijnen.

Rijkswaterstaat WVL, Saskia van Vuren en Bert Voorman. PowerPoint Programma Integraal Riviermanagement& strategische beleidsbeslissingen (niet gedateerd).

Stobbelaar, D.j., Pruijn, N., Bromberg, N. (2019). Long term governance in the Noordwaard: matching physical features, social needs and economic revenues. NCR DAYS 2019: Land of Rivers. Utrecht University.

Van Tatenhove, J., Arts, B., & Leroy, P., (Eds.). (2000). Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements. Dordrecht, Netherlands/Boston, MA/London, United Kingdom: Kluwer.

