

Deliverable 7: Transitieplan

18 maart 2022

RFS REFORM/SC2020/097

AARC Consortium

Ontwikkeld door:



In samenwerking met:



Auteurs:

Alwin Gerritsen, Carmen B.E.M. Aalbers (WUR). Met medewerking van: Lisa Korteweg (Trinomics)

Contents

	Inleiding	3
	Resultaten tot nu toe	4
	2.1 Literatuurstudie, Noordwaard-interviews en workshops	5
	2.2 Interviews over geïntegreerd riviergebiedsbeheer	9
1.	2.3 Het To-be scenario voor geïntegreerd riviergebiedsbeheer	10
2.	Transitieplan	11
	3.1 Inleiding	11
	3.2 Geïntegreerde doelstellingen formuleren in de gebiedsprocessen	11
3.	3.3 Integraliteit organiseren voor de uitvoering	13
	3.4 Bijstelling doelen, hulpmiddelen en kaders	14
	Conclusies, samenvatting en stappen	15
4.	4.1 Conclusies en samenvatting.....	15
	4.2 Transitiestappen	17

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 (LNV) ('REFORM / SC2020 / 097 - Integrated Nature Management).

1. 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 sociaaleconomische 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.

In dit rapport wordt een transitieplan opgesteld waarin **uitdagingen, actoren en timing** van de overgang naar het "to-be" scenario vanuit de huidige situatie worden beschreven. Het doel van het Transitieplan is om duidelijke stappen voor te stellen voor de implementatie van aanbevelingen die in eerdere fases van het onderzoek zijn ontwikkeld. Het transitieplan is opgesteld met het oog op de IRM-pilots², maar ook generiek voor toekomstige gebiedsontwikkelingen die in het kader van het Rijksprogramma Integraal Rivier Management ontwikkeld zullen worden. Vanuit dat licht beschouwen we ook wat er rondom het beoordelingskader en de ontwikkeling van alternatieven per riviertraject van het IRM-programma gedaan kan worden. De inhoud van het transitieplan is gebaseerd op de input uit de eerdere deliverables (DLV2-6). We doen aanbevelingen over sturingsmogelijkheden waarbij de juridische, operationele, organisatorische en technische procedures waar DG Reform naar vraagt aan bod komen als onderdeel van methoden die moeten worden gebruikt om over te gaan van het "as-is"-scenario naar het "to-be"-scenario gedefinieerd in Deliverable 6. Hiermee willen we het ministerie van LNV ondersteunen bij het vormgeven van de

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.

² Zie <https://www.bouwplaatsirm.nl/pilotprojecten> en <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/wat-is-het-programma-integraal-riviermanagement>

uiteindelijke gewenste situatie in gebiedsprocessen en in het bijzonder en meer in het algemeen voor toekomstige integrale, gebiedsgerichte programma's en projecten. Dit product is bedoeld om antwoord te geven op vragen als:

1. Wat is er nodig om tot een integrale riviergebiedsbeheer benadering te komen?
2. Waar liggen verantwoordelijkheden?
3. Wat zijn korte termijn acties en wat kan op de langere termijn gebeuren?

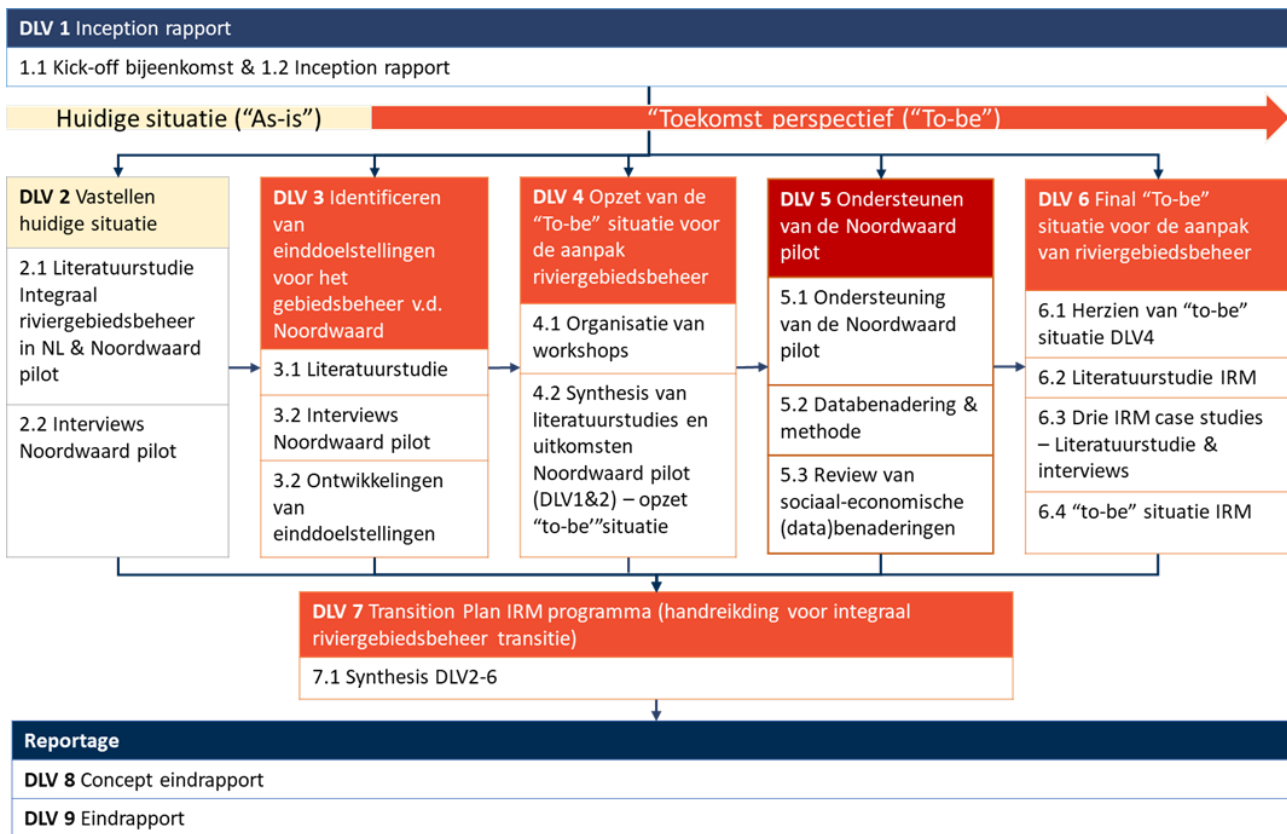
In hoofdstuk 2 beschrijven we de relevante onderzoeksresultaten op basis waarvan het transitieplan ontwikkeld is. We identificeren vooral de elementen die hier onderdeel van zouden moeten uitmaken. In hoofdstuk 3 van dit rapport werken we de transitiestappen uit. Dit doen we per stap. In hoofdstuk 4 doen we concrete aanbevelingen. We sluiten af met conclusies, een samenvatting en concrete stappen voor implementatie in hoofdstuk 4. Maar eerst gaan we in op resultaten van eerdere activiteiten en wat deze betekenen voor het transitieplan.

Resultaten tot nu toe

2. Het transitieplan richt zich op het aangepaste to-be-scenario voor het IRM-programma zoals dat in DLV6 is beschreven. Dit scenario is gebaseerd op de as-is-situatie (DLV2) die is verkend middels interviews en een literatuurstudie. Voor de casus Noordwaard³ zijn einddoelstellingen (DLV3) en een eerste to-be-scenario (DLV4) geformuleerd. Hiervoor is naast de interviews en literatuurstudie (DLV2), ook gebruik gemaakt van de resultaten van workshops met het actornetwerk van de Noordwaard (DLV5). In DLV 6 is aan de hand van interviews met IRM-actoren een bijgesteld to-be-scenario ontwikkeld voor geïntegreerd gebiedsbeheer. In deze DLV 7 geven we aan welke transitiestappen hierbij horen. In de figuur hieronder vatten we samen hoe de activiteiten met elkaar samenhangen.

³ De Noordwaard casus wordt in DLV2 geïntroduceerd. In het kort: De Noordwaard is onderdeel van het Ruimte voor de Rivier project, dat is afgerond in 2015. Met het Ruimte voor de Rivier project is de Noordwaard ontpolderd ten behoeve van waterveiligheid in de omgeving. De ontwikkelingen hebben veel veranderingen teweeggebracht in het gebied: bewoners en agrariërs zijn (noodgedwongen) ten gunste van de herinrichting verhuisd. Tegelijkertijd biedt de nieuwe inrichting ook kansen voor bijvoorbeeld recreatie en natuurontwikkeling. In 2020 is het Kernteam opgericht om integraal gebiedsbeheer van de Noordwaard te bevorderen.

Figuur 1 Wegwijzer door de verschillende deliverables van het onderzoek



2.1 Literatuurstudie, Noordwaard-interviews en workshops

De literatuurstudie⁴ (DLV2 en DLV6) en de interviews en de workshops in de Noordwaard casus (DLV2-4) leerden ons dat de ambitie tot integraliteit in IRM in de praktijk moeilijk te realiseren zal zijn. Dit komt doordat het moeilijk is om gezamenlijk integrale doelen te formuleren, door een woud van (sectorale) wet- en regelgeving en vanwege de afzonderlijke sectorale eisen en toetsen bij algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Het kan wel, maar dan is het van belang om daar binnen het IRM-programma en later in de gebiedsprocessen de condities voor te creëren. De basis hiervan is een netwerkaanpak. Deze wordt gekenmerkt door samenwerking tussen partijen. Betrokken partijen hebben oog voor elkaars belangen en doelen en bieden daar ruimte voor en werken eraan mee. Voor geïntegreerd riviergebiedsbeheer is het daarbij vooral belangrijk dat men zich committeert en engageert voor het bredere en gezamenlijke gebiedsdoel. Dit vertaalt zich ook in de inzet van (financiële) hulpmiddelen voor het geheel en niet enkel voor de eigen onderdelen.

In de bestudeerde literatuur (DLV2) hebben we kenmerken gevonden voor geïntegreerd riviergebiedsbeheer. Zo zijn heldere, gezamenlijke, overkoepelende en verbindende doelen benodigd die in interactie tussen de partijen samen tot stand zijn gekomen. Overkoepelend, maar vooral ook op gebiedsniveau. De actoren zijn zowel de overheidspartijen als ingezetenen van een gebied, bedrijven en bewoners en hun groepen. Het actief communiceren van het gezamenlijk ontwikkelde discours tussen overheid en andere gebiedspartijen is van groot belang voor het draagvlak hiervoor en om er vervolgens uitvoering aan te geven. Het voor langere tijd contact onderhouden en informatie en kennis uitwisselen met stakeholders is van groot belang om relevante

⁴ De literatuurstudie heeft een bredere focus dan alleen de Noordwaard. In de literatuurstudie wordt zowel het huidige beleidskader voor integraal gebiedsbeheer geschetst met o.a. het IRM, als de gebiedsprocessen in de Noordwaard besproken. Aan de hand van wetenschappelijke studies wordt er gereflecteerd op de aanpak van het integraal gebiedsbeheer in Nederland en specifiek in de Noordwaard.

ontwikkelingen in beeld te hebben en beleid daarop af te stemmen. Monitoring kan helpen om zicht te houden op waar het heen gaat met een gebied en om eventuele beheermaatregelen te kunnen evalueren.

Uit onze analyse van de interviews en workshops in de Noordwaard kwamen de volgende aanvullende aspecten naar voren die nader inkleuring geven aan de hiervoor behandelde aspecten:

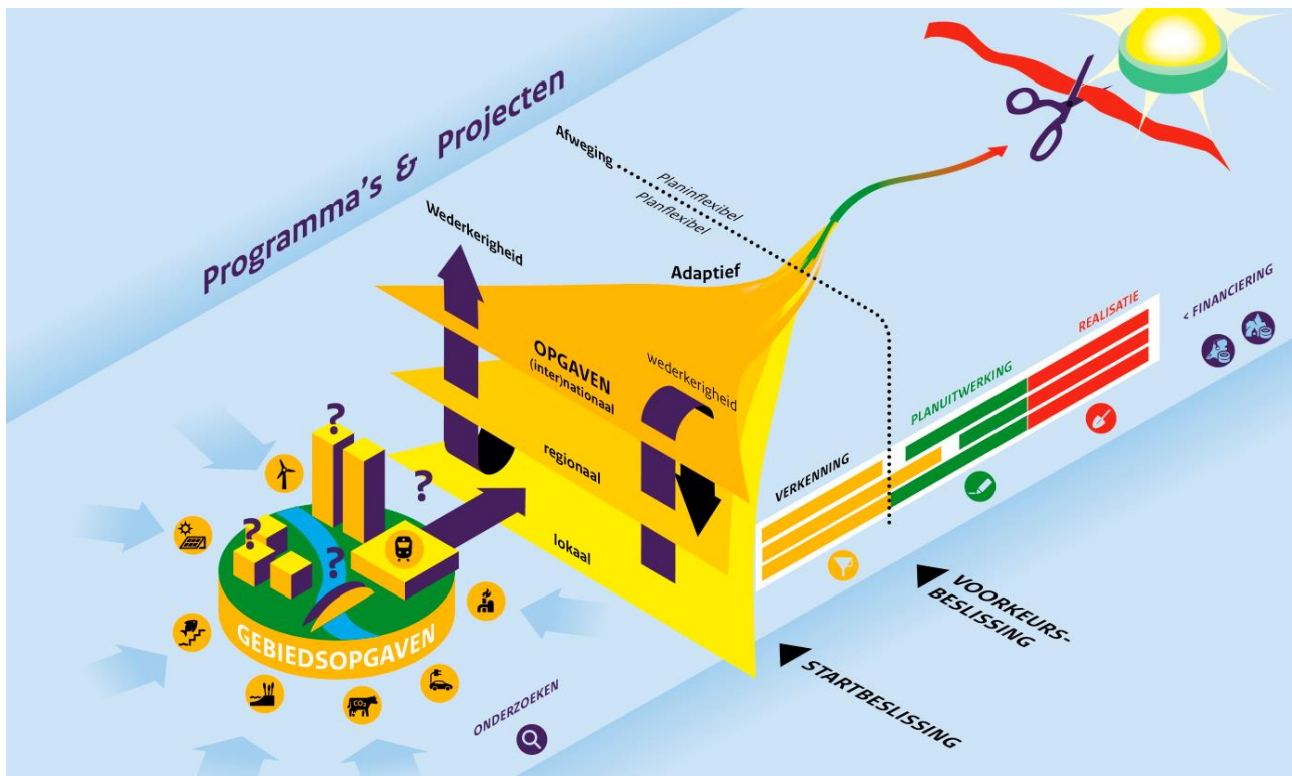
- De mate van integraliteit van het gebiedsbeheerdiscours, in relatie tot de vastgestelde kaders.
- De bestuurlijke verankering van het proces, de mate van samenwerking op integraal niveau.
- De mate waarin de samenwerking strategisch dan wel meer operationeel is.
- Het expliciet maken van de samenwerkingsspelregels, omdat het anders niet duidelijk is wie nou waaraan samenwerkt.
- De mate waarin elkaars kennis en informatie gebruikt en gedeeld wordt, ook die van bewoners, ondernemers en andere stakeholders.

Wat betreft de positie van natuur in gebiedsbeheerprocessen merkten we dat de inmiddels gevestigde concepten natuurlijk kapitaal en groene economie niet volstaan. De relationele waarden van natuur voor mensen, waarbij culturele identiteit, sociale cohesie, gezondheid en welzijn meegenomen dienen te worden, zitten hier namelijk vaak niet goed in⁵. En die zijn wel heel belangrijk voor de rol die natuur in geïntegreerde rivierengebiedprocessen kan innemen, en voor het kiezen van maatregelen. Bovendien zit hier ook een verbinding met wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan (in het Rijksinpassingsplan voor de Noordwaard en in de factsheets van het Kernteam Noordwaard) 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. Ook 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).

Gezamenlijk onderzoeken en kennis delen is bij geïntegreerd riviergebiedsbeheer een cruciale activiteit. Kennismanagement hoort daarmee onderdeel te zijn van de dagelijkse werkpraktijk van de betrokken overheden. Niet alleen in de verkennende fase van MIRT-projecten (zie figuur 2), maar ook in de planuitwerkings- en realisatiefase en zelfs daarna in de beheer fase. In die laatste fase zal dit meer het karakter krijgen van monitoring van ontwikkelingen en beheereffecten (databeheer). Bij de planuitwerking en realisatie gaat het om steeds wat concreter worden en daarbij reflecteren op de eerder bepaalde doelen en middelen en waar nodig bijstellen. De adaptieve benadering die bij de MIRT-spelregels hoort is daarmee nadrukkelijk ook aan de orde voor de planuitwerking en de -realisatie en – zoals we in de Noordwaard zagen – ook voor de beheerfase.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 'Policy discourses for reconnecting nature with society' (Buijs et al, 2022): <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105965>

Figuur 2 Het MIRT-proces (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2017)



Tot nu toe zijn elementen van een transitieplan aan de orde gekomen die in de literatuur genoemd werden. In DLV2 en 3 zijn sturingsmiddelen van een geïntegreerd riviergebiedsbeheerproces als onderdeel van een zogenaamd 'beleidsarrangement' benoemd, onderscheid makend tussen het geïstitutionaliseerde arrangement (hoe zaken zijn georganiseerd en vastliggen) en het operationele (de in-actie of interactie en wat men daarbij aan sturingsmiddelen inzet). Ze hebben betrekking op de diverse dimensies van de beleidsarrangementenbenadering die in dit onderzoek steeds gebruikt is. Bij *beleidsdiscours* gaat het om het ontwikkelen van een gezamenlijke visie waarbij verschillende wegen verkend worden. Beelden en woorden worden bovendien gebruikt bij dit verkennen en bij de communicatie over de plannen. Bij *coalities* gaat het vooral om samenwerking, gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid en financieel commitment voor het gehele plan en niet enkel voor de eigen onderdelen. Bij *spelregels* gaat het vooral om een cultuur van samenwerken, een flexibele manier van werken waarbij sectoren overstegen worden, een overheid die zich verantwoordelijk voelt om integraliteit tot stand te brengen en hiertoe ook wet- en regelgeving benut. Ten slotte gaat het hier om afspraken maken over beheer en ook het mandaat krijgen om dit te doen. De *hulpmiddelen* gaan vooral over financiering, informatie, data en kennis. De basis van het transitieplan is een combinatie van de bovengenoemde sturingsmiddelen met de thema's van DG Reform, weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 3 Sturingsmiddelen in Geïntegreerde gebiedsbeheerprocessen

	Gezamenlijk discours	Visuele plannen	Gecommuniceerd in woord en beeld
Beleids discours	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,	Er zijn visuele kaarten en doelstellingen gebruikt	Het gezamenlijke discours wordt actief gecommuniceerd in woord en beeld.

	ecologische waarden en sociale waarden van begin af aan mee te nemen.		
Coalitie	Samenwerking	Gedeelde Bestuurlijke verantwoordelijkheid	Financieel Commitment
	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.	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	Er is financieel commitment voor de totale doelen (lumpsum) door de betrokken partijen.
Spelregels, inclusief wettelijke spelregels	Cultuur	Flexibiliteit	Mandaat
	In het operationele proces is er een cultuur van samenwerken en respect voor andere visies. Het gaat hier om een informele spelregel of omgangsvorm.	Er is flexibiliteit van partijen om doelen te bereiken met sector overstijgende maatregelen	Er is voldoende mandaat voor de ontwerp, inrichting, en beheercoalitie om knopen door te hakken
Spelregels, inclusief wettelijke spelregels	Verantwoordelijke Overheid	Wet- en Regelgeving	Beheerafspraken
	De rol van de verantwoordelijke overheid die democratisch gekozen is, en rollen gepast combineert: samenwerkende/netwerkende, faciliterende/responsieve/participerende, en presterende hiërarchische/rechtmatige overheid. Dit vraagt om groot bewustzijn bij de betrokken overheidspartijen over hoeveel ruimte zij (willen) hebben om de ene dan wel andere rol te nemen. Voortgang is voor samenwerking met gebiedspartijen kritisch. En goed informeren kan ook voldoende zijn om draagvlak te krijgen.	Geïstitutioniseerd 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. Compensatie Partijen wiens evidente belangen worden geschaad worden in overleg tegemoetgekomen: compensatie.	Het ontwerp- en realisatieproces van een eventuele nieuwe inrichting gaat gepaard met afspreken van beheerverantwoordelijkheden ⁶ (na realisatie) tussen de betrokken partijen en met name de overheden.
Hulpbronnen	Financiële middelen	Informatie	Kennis
	Financiering is een belangrijke hulpbron voor het realiseren van geïntegreerd 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.	Beschikbaarheid van de juiste informatie is belangrijk voor geïntegreerd 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	Beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare kennis over het functioneren van geïntegreerd riviergebiedsbeheer, deze kennis moet aanwezig zijn bij de overheden betrokken bij het geïntegreerd riviergebiedsbeheer.

⁶ We begrijpen beheer als het onderhouden van het gebied en aanpassen aan of rekening houden met nieuwe ontwikkelingen. Het gaat dus om managen van zaken en activiteiten van mensen, dus om veel meer dan onderhoud.

Het overzicht hierboven is in feite een generieke vorm van geïntegreerd riviergebiedsbeheer. De verschillende aspecten zouden in principe allemaal een plek verdienen in gebiedsprocessen. De precieze invulling en context zullen natuurlijk van gebied tot gebied verschillen. Voor de Noordwaard spelen bijvoorbeeld specifieke zaken zoals monitoren van recreatiedruk, het maken van een plan voor natuurinclusieve landbouw en wildbeheer en het opbouwen van een case richting bestuurders waarin beargumenteerd wordt dat er wat moet veranderen in de regelgeving rondom aanbestedingen en pachtcontracten.

2.2 Interviews over geïntegreerd riviergebiedsbeheer

Om tot een aangepast to-be scenario (DLV6) en transitieplan (DLV7) voor geïntegreerd riviergebiedsbeheer te komen zijn interviews gehouden (verkenkend en verdiepend) over het IRM-programma. De resultaten van de drie *verkenkende* interviews over het IRM-programma worden eerst kort samengevat. Een eerste aspect dat aan bod kwam, is dat integraliteit neerkomt op het afwegen van alle belangen en onderwerpen en deze allemaal een plek geven, hoewel er enige hiërarchie van de belangen kan blijven bestaan. Tegelijkertijd is er op gebiedsniveau echter behoefte aan maatwerk. Er kan dan ook niet sprake zijn van één model maar van kaders waar bepaalde aspecten altijd een rol spelen met gebiedsgerichte afwegingen. Een ander aspect is dat integraliteit een manier is om ervoor te zorgen dat verschillende stakeholders hun verantwoordelijkheid nemen. Wel zijn er zorgen om een over-complicatie als gevolg van integraliteit. Wat hierbij belangrijk is, is dat per gebied een **financieel mandaat, voldoende capaciteit en concrete afspraken over contracten** geregeld zijn. Juridisch gezien is het niet nodig om direct nieuwe wetgeving in te voeren. In plaats daarvan is volgens respondenten eerst een **kritische beoordeling van de huidige regels nodig**. Alleen op basis van deze herziening kunnen nieuwe wettelijke regels worden ingevoerd.

Uit de analyse van de *verdiepende* interviews met actoren van drie IRM-pilots blijkt dat het combineren van opgaven in een gebiedsplan kansen biedt voor een integrale benadering en het gezamenlijk realiseren van doelen als de verschillende opgaven en activiteiten als gelijkwaardig worden gezien door de betrokken partijen en de focus ligt op het gebied en niet op de losstaande doelen en belangen. Het kan hierbij helpen om eerst vooruit te kijken naar hoe het gebied er over een aantal jaren idealiter uit zou moeten zien en daarna te kijken hoe dit met een integraal plan gerealiseerd kan worden. Verder kunnen **data en informatie** een grote rol spelen in het **informereren van besluitvorming** een belangrijk middel zijn in een IRM-pilot. In verschillende pilots wordt het belang van informatie en het goed organiseren van kennis, informatie en data onderschreven. De Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten werd als voorbeeld genoemd van hoe kennis te organiseren, namelijk vraagstukken die spelen in de pilots delen tussen de verschillende pilots om van elkaar te leren en elkaar te helpen.

In de interviews is ook ingegaan op hulpmiddelen. De eerste is die van de financiële middelen. In de meeste pilots wordt het budget gefinancierd vanuit de betrokken partijen, naar rato van het belang dat een partij bij de pilot heeft. Wanneer budget in een grote pot terechtkomt, of **alleen globaal geoormerkt** is, dan biedt dit ruimte voor maatwerk en **flexibiliteit** om eventuele ad hoc problemen gaandeweg op te lossen. Ook belangrijk voor IRM zijn de mensen die betrokken zijn bij de pilots en functies zoals die van een gebiedsregisseur innemen. De inzet en bevoegdheid van de initiatiefnemers en betrokkenen, **korte lijnen en verwachtingsmanagement** tussen de ambtelijke werkgroep en het bestuur en durf en creativiteit zijn vaak bepalend voor het verloop van het project. Het is ook van belang dat de betrokkenen beschikken over de juiste **expertise** en ook de ruimte krijgen via een **mandaat**. Ook het vertrouwen van de betrokken partijen in elkaar is een belangrijke factor om een IRM-gebiedsproces tot een succes te kunnen maken.

Een **bestuurs- of samenwerkingsovereenkomst** (SOK) kan helpen om de samenwerking op basis van een gedeelde integrale visie voor een pilot te consolideren. Hierbij is het wel belangrijk dat de partijen tekenen voor het gehele pakket aan te realiseren opgaven, en men dus niet alleen tekent voor realisatie van specifieke (eigen) doelen. Hierbij kan het helpen om in de SOK de focus te leggen op hoofdlijnen, en dan stapsgewijs de details uit te werken bij de uitvoering. **Communicatie** en verwachtingsmanagement zijn ook hier gewenst. Een duidelijke rolverdeling tussen samenwerkende partijen helpt om misverstanden te voorkomen en processen efficiënt te laten verlopen. Ook helpt het om vooraf goede afspraken te maken tussen de eventuele projectteam en stuurgroep (bijv. over budgetten) en over het mandaat te beschikken zodat het projectteam tijdens overleggen of onderhandelingen in het veld snel kan handelen en besluiten kan nemen zonder discussies achteraf.

2.3 Het ontwikkelde 'to-be' scenario (DLV6) richt zich op het 'toevoegen' van extra stappen (in de verkenningsfase, beleidsontwikkelingsfase of uitvoeringsfase) die kunnen worden genomen om geïntegreerd riviergebiedsbeheer te realiseren. De beoogde situatie voor geïntegreerd riviergebiedsbeheer is het realiseren van een integrale aanpak van de opgaven van Rijk en regio in het rivierengebied. Hierbij is het hoofddoel om een toekomstbestendig riviersysteem dat meervoudig bruikbaar is en als systeem goed functioneert. Hieronder vallen de doelen zoals 1) water veilig afvoeren, 2) Vlot en veilig transport over water, 3) Dynamisch riviersysteem met robuuste riviernatuur en 4) Ruimtelijke ontwikkeling van het rivierengebied waarbij bestaande kernkwaliteiten zijn behouden en versterkt. Deze verschillende opgaven worden gecombineerd op gebiedsniveau op basis van gelijkwaardigheid. Dit gebeurt op basis van een gezamenlijke visie op wat er de komende jaren in een gebied zal gebeuren en het daaruit ontwikkelde integrale plan.

Om hier te komen zijn er een aantal barrières om te overwinnen:

- **Verschillende invullingen van integraliteit.** Zowel binnen het IRM op nationaal niveau als op cases niveau, wordt 'integraliteit' anders ingevuld. Er kan dan ook niet sprake zijn van één model maar van kaders waar bepaalde aspecten altijd een rol spelen met gebiedsgerichte afwegingen. Het gevaar bestaat dat integraliteit in de praktijk wordt verbogen naar multi-sectoraal. In een interview werd geopperd om rondom dit thema leren te organiseren tussen IRM-pilots.
- **Multisectorenaanpak uitvoerders.** Ook als overheden tot een integraal plan komen, kan het zijn dat de uitvoerders niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij het opstellen van het integraal plan voor riviergebiedsbeheer en bij de uitvoering hun beslissingen op andere (bijv. financieren en risico) factoren baseren waardoor het lastig is om de integrale doelen te verwezenlijken. **Beheer meenemen in integrale aanpak.** Tijdens de verkenningsfase en beleidsontwikkelingsfase wordt het beheer van het gebied niet altijd meegenomen en daardoor ook niet belegd. In de Noorwaard leidde dit tot verschillende knelpunten. Het IRM zou erop kunnen sturen dat aan de start van gebiedsherinrichtingsproces wordt vastgesteld wie verantwoordelijk is voor wat.
- **Financiering.** Uit de interviews met de IRM-medewerkers kwam naar voren dat het financieren van integraliteit een probleem is. In IRM-cases bleek dit echter nauwelijks een probleem te zijn, en werden er naar rato van het belang financiële middelen ingelegd.
- **Communicatie op gebiedsniveau** tussen de betrokken overheidspartijen (en binnen deze organisaties zelf), maar ook met de andere belangrijke stakeholders zoals bewoners en bedrijven. Te beperkte communicatie zorgt voor onderlinge wantrouwen, wat de samenwerking voor een integrale benadering in de weg kan zitten.
- **Opgaven met verschillende tijdspaden.** Het combineren van verschillende opgaven kan worden gehinderd doordat iedere opgave zijn eigen tijdspad kent. Om alle opgaven

integraal te kunnen aanpakken, is het van belang dat de lange termijn doelen per opgaven duidelijk zijn.

- **Veranderende context door klimaatverandering.** Hierdoor leeft bijvoorbeeld de vraag of het niet beter is om rivieren te verruimen in plaats van dijken te versterken. .
- **Geen of onduidelijkheid in mandaat** waardoor het proces vertraagd of vastloopt.

Transitieplan

3. In dit hoofdstuk werken we op basis van het voorgaande transitiestappen uit. Hierbij besteden we aandacht aan de bijbehorende activiteiten, **uitdagingen, actoren en timing**. We bouwen deze transitieactiviteiten op rondom drie sporen die naar voren kwamen uit bovenstaande bevindingen van het onderzoek⁷:

3.1 Inleiding

1. Geïntegreerd ontwerpen van gebiedsdoelen en -visies centraal in het IRM-programma
2. Organiseren van integraliteit voor de uitvoering van IRM-activiteiten zodat verschillen opgaven echt kunnen combineren in een gebied.
3. Doelen, hulpmiddelen en kaders aanpassen als dit nodig blijkt.

De focus ligt in ons onderzoek vooral op de gebiedsprocessen die onder het IRM-programma zullen lopen. We hebben in onze beschrijving echter proberen aan te geven wat het IRM-programma en soms specifiek LNV hierin kunnen betekenen. De benoemde activiteiten zijn **deels volgtijdelijk**, maar deels ook niet. Met sommige aanbevelingen kan bijvoorbeeld in de pilots nu al begonnen worden, terwijl dat voor het geïntegreerd ontwerpen mogelijk nog te vroeg is, gezien het voorbereidende stadium waarin het IRM-programma zich bevindt.

3.2 Geïntegreerde doelstellingen formuleren in de gebiedsprocessen

Zoals in DLV6 en eerdere deliverables aangegeven, is het voor geïntegreerde riviergebiedsbeheer belangrijk om in gebiedsprocessen geïntegreerde **doelen** te formuleren. Het IRM-programma en de alternatieven voor de riviertrajecten kunnen dit stimuleren en mogelijk maken en hiermee helpen voorkomen dat iedere actor alleen zijn of haar eigen doelen probeert in te brengen en dat deze naast elkaar worden gezet in de strategische visie. Vervolgens wil men dan alleen hulpmiddelen inzetten op de eigen doelen. Dan gaat het integrale perspectief al snel uit beeld. Hierdoor worden vervolgens kansen op synergie en versnelling gemist, waarna er frustratie ontstaat over een trage of onvolledige realisatie.

Om deze negatieve spiraal te voorkomen is het van belang dat gebiedsdoelen ontstaan in samenwerking tussen partijen en daarom zou het ontwerpproces in geïntegreerde rivierengebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht moeten krijgen. Op gebiedsniveau als ministeries van LNV, I&W en andere overheidspartijen in gebiedsprocessen participeren, maar ook als deelnemende partijen aan het IRM-programma kan ervoor zorg worden gedragen dat gebiedsprocessen hier rekening mee houden. In de eerste plaats door een aanpak of **handreiking** te ontwikkelen om te gebruiken in de verkennende en deels ook planuitwerkingsfase⁸ van gebiedsprocessen⁹. Deze handreiking dient vervolgens ook om ervaringen bespreken tussen

⁷ De drie hoofdvragen uit de inleiding komen hierbij aan de orde, maar meer expliciet in hoofdstuk 4.

⁸ In de zin van de MIRT-spelregels

⁹ Zoals bijvoorbeeld de MIRT-spelregels

gebiedsprocedures en het programma en hier lessen aan te verbinden. Deze aanpak gaat over het formuleren van geïntegreerde doelstellingen in gebiedsprocedures. Dit gaat verder dan het combineren van opgaven, zoals in de MIRT-spielregels opgenomen is. Hiervoor adviseren wij de volgende transitie aanpak die zowel op programmaniveau als in gebiedsprocedures gehanteerd kan worden:

1. Ontwikkel gebiedsdoelen in een **visievormende co-productie** van de overheidspartijen en andere belanghebbenden. Op programmaniveau wordt dit georganiseerd, maar in de uitvoering in gebiedsprocedures zal dit ook weer nodig zijn. Focus daarbij vooral op die onderwerpen waar met name op gebiedsniveau onderlinge afhankelijkheden sterk aanwezig zijn en er daarom zowel een bereidheid als noodzaak tot samenwerking verwacht mag worden. Bewaak gedurende het hele proces de **samenhang en integraliteit**, bijvoorbeeld doordat relevante informatie en data worden gedeeld en door te bewaken dat alle relevante partijen volwaardig mee kunnen doen. Bewaak bovendien dat het **beheer** onderdeel uitmaakt van de ontwikkelde visie.
2. Gebruik **visuele beelden** om de visievormende co-productie invulling te geven. Het gezamenlijk maken van **kaarten** – gebruikmakend van beschikbare data - is een beproefde manier om tot visievormende co-productie te komen¹⁰ of NL 2120¹¹ en regionale uitwerkingen daarvan¹².
3. Bewaak dat de ontwikkelde visies gericht zijn op een duidelijke **richting**¹³ die gezien de tijdshorizon van het IRM-programma ook over enkele decennia nog relevant zijn. Op deze termijn kan er in het kader van de grote transitie die bezig zijn (rondom klimaat, biodiversiteit, energie en economie) veel veranderen in de omgevingsfactoren rondom het programma en de beoogde visievormende processen kunnen daar rekening mee houden door te voorkomen dat alleen bestaande belangen en aanpakken overwogen worden. Meer radicale of disruptieve opties zouden ook op tafel moeten liggen.
4. Laat als IRM-programma en als gebiedsprocedure ruimte voor **verschillende interpretaties en percepties**. Rondom het gebiedsprocedure en wat integraliteit is, maar zeker rondom natuur. Door bredere waarden van natuur dan biodiversiteit een plek te geven wordt het bijvoorbeeld vermoedelijk beter mogelijk om samenwerking en een gezamenlijke visie te realiseren¹⁴. Daarbij zijn de wettelijke kaders van Rijk en EU rondom natuur en water natuurlijk wel belangrijk, maar is het maar de vraag of het centraal stellen daarvan partijen wel tot elkaar brengt (zie ook DLV3). Hiervoor is een waardebeoordeling van de gebiedseigenschappen essentieel in de planvorming, in een participatief proces komt die waarde vanuit verschillende perspectieven aan bod: recreatieve waarde, biodiversiteit, landbouw, cultuurhistorie en drinkwater. Dit kan zelfs nog wel breder worden in IRM-gebiedsprocedures, zoals in relatie tot vervoer en

¹⁰ Zoals bijvoorbeeld met behulp van de QUICKScan-methode die in DLV5 beschreven wordt. Voor meer informatie zie: <https://www.wur.nl/nl/product/QUICKScan-gezamenlijk-milieuproblemen-en-oplossingen-in-een-participatieve-omgeving-in-kaart-brengen-1.htm>

¹¹ Zie <https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Nederland-in-2120.htm>

¹² Zoals Kennisregio aan Zee (<https://www.wur.nl/nl/show/Kennisregio-aan-Zee-2070.htm>) en bijbehorende deelgebiedsprocedures.

¹³ Hiermee verwijzen we naar het denken in missies dat de laatste jaren in het ruimtelijk en economisch beleid opgekomen is in Nederland en Europa. Dit raakt ook aan opgegevericht werken. Zie o.a. artikel 'Beyond the blind spot of knowledge-based territorial development' (Gerritsen et al., 2019); <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1538325>

¹⁴ Zie Kuindersma et al. (2020); <https://edepot.wur.nl/533539>

infrastructuur en mogelijk ook wonen. Het gaat hierbij in het bijzonder om het naar boven halen van beelden en percepties en hoe die doorwerken in de gebiedsopgaven en wat welke partij zelf zou willen doen. Naast visuele beelden zijn ook narratieve hierbij van belang, zoals in de Noordwaard partijen elkaar vonden rondom verhaallijnen over 'draagkracht van het gebied' en 'natuurinclusieve landbouw'. Deze verhaallijnen kunnen vervolgens steeds verder geconcretiseerd worden, tot aan het programmeren van werk-activiteiten.

5. **Deel en bespreek** op meerdere momenten (vroeg, middenin en op het einde) in het ontwerpproces de gebiedsvisie met belanghebbenden, zoals burgers, bedrijven, etc. Maak gebruik van de door hen ingebrachte ideeën en laat zien wat er mee is gebeurd. Niet alles hoeft overgenomen te worden, maar streef naar een manier om de gebiedsdoelstellingen breed te valideren en te legitimeren en erken waar actoren of stakeholders een veer moeten laten. Maak veel gebruik van diverse communicatiemanieren: kaartbeelden, vlogs en tekst. Communiceer deze via verschillende media: boekjes, film, websites, etc.
6. Draag zorg voor bestuurlijke steun en **commitment** van het ontwerpproces en bijbehorende doelstellingen en biedt ruimte om waar nodig af te wijken van bestaand beleid en bestaande gebruiken. Dit vraagt van bestuurders vooral om een luisterende en participerende betrokkenheid en veel minder om een besluitende rol. Tegelijkertijd is onzeker wat uitkomsten zullen zijn en moet wel geld en capaciteit toegewezen worden. Overheden zullen daarom gaande het proces in iteraties kaders moeten concretiseren. Hiervoor is democratische legitimering benodigd, bijvoorbeeld door het voorleggen aan Gedeputeerde Staten en gemeenteraden. Het bestuurlijk commitment is nodig zodat betrokken medewerkers het **mandaat** hebben om aan het visievormende en integraliteit beogende ontwerpproces deel te nemen, ook als dit (mogelijk) ingaat tegen het bestaande beleid en vooraf niet helemaal duidelijk is wat eruit zal komen. Draag waar nodig bij aan de ontwikkeling van **vaardigheden** en uitwisseling van **leerervaringen** op dit vlak. Op deze manier kunnen die personen opstaan waarvan achteraf gezegd zal worden dat zij een bepalende rol speelden bij het bij elkaar brengen van partijen en gebiedsdoelen.
7. Laat deze ontwerpprocessen **faciliteren** door (externe) partijen die deskundig zijn in visioning technieken, in co-productie en in het gebruiken van zowel geformaliseerd data als 'gebiedskennis'. Sluit daarbij aan bij gezaghebbende personen en organisaties, zowel in het gebied als bijvoorbeeld bij kennisinstellingen. Deze kunnen het best aangestuurd worden door het gebiedsnetwerk en niet door één partij.

3.3 Integraliteit organiseren voor de uitvoering

Om tot geïntegreerd riviereengebiedsbeheer te komen, gaat het natuurlijk niet alleen om de doelen en de visie. In de uitvoering en de gebiedsprocessen wordt integratie wel of niet gerealiseerd. Dit gaat vooral over de **samenwerking tussen actoren**, de **spelregels** en de inzet van **hulpmiddelen**. Na de ontwikkelde geïntegreerde gebiedsdoelen en visie zouden betrokken samenwerkingspartijen zich hierachter moeten scharen door een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, dan wel een andere formalisering van de samenwerking te regelen. In deze **samenwerkingsovereenkomst** onderschrijven de gebiedspartijen, maar eventueel ook het Rijk, dat ze de geformuleerde gebiedsdoelen onderschrijven en willen gaan uitvoeren. Het is vooral belangrijk dat het hele pakket onderschreven wordt en niet enkel die onderdelen die het belangrijkste zijn voor de eigen organisatie. Bovendien maakt het beheer na inrichting onderdeel uit van de overeenkomst. Partijen zouden zich ook vast moeten leggen op het **proces** waarin bepaald wordt wie wat en hoe gaat inbrengen aan

hulpmiddelen en hoe die bijdragen aan de gebiedsdoelen. Het is belangrijk dat het geld voor het gebied als geheel beschikbaar komt en niet tot in detail wordt geormerkt. Dit is onder andere nodig om **flexibiliteit** te hebben en om in te kunnen spelen op kansen. Die kansrijke ontwikkelingen dienen dan wel net als de gebiedsdoelen in co-productie geïdentificeerd worden om vervolgens de inzet van middelen te regelen. De flexibiliteit is ook nodig voor de stapsgewijze toebedeling van capaciteit, informatie (en data), gebiedskennis en competenties. De benodigde flexibiliteit gaat alleen werken als medewerkers vertrouwen en mandaat krijgen, wat net als de beschreven flexibele en stapsgewijze procesaanpak voor het inzetten van financiële en andere hulpmiddelen ook is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.

Voor het maken van keuzes over toebedeling van geld en capaciteit kan monitoring een goede basis vormen. Op basis van **monitoring** en **korte en informele lijnen**, waarbij ambtenaren en bestuurders goed informatie delen (ook met andere overheden en met stakeholders) kan het onderlinge vertrouwen behouden worden en is er een gezamenlijk vertrekpunt om gericht keuzes te maken in de inzet van hulpmiddelen en wie wat zal doen. De benodigde samenwerking om integraliteit mogelijk te maken vraagt nadrukkelijk ook om een cultuur van samenwerking, respect en leren, waarbij besluiten transparant genomen worden en ieders belangen gerespecteerd worden¹⁵. Niet alleen in de uitvoeringsorganisatie, maar ook in relatie tot de moederorganisaties en het IRM-programma als geheel. Een **gebiedsregisseur** of anderszins coördinerende persoon kan hier behulpzaam bij zijn. Deze persoon heeft bij uitstek een netwerkfunctie, kan inspirerend werken en heeft begrip van de publieke opgaven in een netwerk setting en van de inzichten, kennis, behoeften en wensen van de ingezetenen (bewoners, ondernemers) in een gebied. Hij of zij zou zich primair moeten richten op het proces en de samenwerkingscultuur en minder op resultaten rondom specifieke doelen behalen. Wel zou deze persoon zich verantwoordelijk moeten voelen voor de geïntegreerde visie en of deze tot stand komt, dan wel bijgesteld dient te worden. De gebiedsregisseur richt zich voor een langere termijn (enkele jaren) op het ophalen van inzichten, kennis, behoeften en wensen van ingezetenen uit het gebied voor de langere termijn, ook voorbij de inrichtingsfase. Deze persoon kan werkzaam zijn bij een provincie, gemeente of een Rijksinstelling, maar dit is niet op voorhand te zeggen. Dit zal namelijk sterk afhangen van de context van specifieke gebieden, de gebiedsopgaven, de planhistorie en relaties tussen partijen. Wel is belangrijk dat bestuurders achter deze persoon gaan staan en gewicht aan de functie geven.

Wat kan het IRM-programma doen? In de bij 3.2 genoemde IRM-aanpak zou ook de uitvoering opgenomen moeten worden. Bovendien kan aan gebiedsprocessen gevraagd worden om een gebiedsregisseur aan te stellen en om monitoring uit te voeren en hier over te rapporteren, dan wel

3.4 Bijstelling doelen, hulpmiddelen en kaders

Het is heel waarschijnlijk – in het bijzonder in de complexere gebiedsprocessen - dat in de uitvoeringspraktijk er obstakels en onverwachte gebeurtenissen optreden waardoor gemaakte afspraken en gedeelde visies in een ander daglicht komen te staan. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat geformuleerde doelen heel lastig te realiseren blijken doordat bijvoorbeeld een aantal uitgangspunten niet blijken te kloppen. De vraag is wat er dan gaat gebeuren. Het risico bestaat dat het integrale perspectief dan aan kracht verliest en dat partijen er toch het meeste voor zichzelf uit gaan halen, of meer pragmatisch dat gaan binnen halen wat lukt (het laaghangende fruit) en de moeilijke zaken laten liggen. Dat kan allerhande problemen in de toekomst veroorzaken. Het is in deze situaties belangrijk dat deze problemen op strategisch niveau aangekaart kunnen worden en dat er besluiten worden genomen over anders inzetten van hulpmiddelen dan wel het bijstellen van

¹⁵ Bijvoorbeeld door evenredigheid in kosten en baten te bewaken en door als kosten vooral in één 'hoek' terecht komen wel een vorm van compensatie te organiseren.

doelen. Dit moet vervolgens wel goedgekeurd worden en het is denkbaar dat dit in het ultieme geval zelfs toestemming van de Minister(s) vraagt.

Wij stellen voor om de MIRT-systematiek voor geïntegreerde riviergebiedsbeheerprocessen meer **iteratief** toe te passen zodat er ook na de voorkeursbeslissingen aanpassingen gedaan kunnen worden. In de praktijk zal de voorkeur vermoedelijk liggen bij kleinere aanpassingen op uitvoeringsniveau, maar het is denkbaar dat er grote veranderingen nodig zijn. Wij zijn ons ervan bewust dat deze veranderingen niet eenvoudig te nemen zijn. Het gaat veelal om bestuurlijk vastgestelde werkwijzen waar niet zomaar van afgestapt kan worden. In het kader van het IRM-programma zou wel verkend kunnen worden welke wijzigingen eventueel mogelijk zijn en onder welke voorwaarden, om in ieder geval **in te kunnen spelen op vragen** van bestuurlijke partners en uit gebiedsprocessen. Ook hierbij kan monitoring van de gebiedsprocessen en van het IRM-programma behulpzaam zijn. Daar hoort wel een **lerende samenwerkingscultuur** bij, waarin betrokken partijen ook bereid zijn naar herziening van gemaakte afspraken en plannen te kijken.

Uit ons onderzoek komen aanwijzingen dat de geldende wettelijk kaders¹⁶ integraliteit niet bevorderen (zie DLV5). We raden nadrukkelijk niet aan om de wetgeving bij voorbaat al aan te passen. Wetgeving knelt sowieso vaak bij gebiedsontwikkeling en bovendien is de nieuwe Omgevingswet ook nog niet formeel in werking. Deze lijkt echter niet ervoor te gaan zorgen dat wetgeving ook meer geïntegreerd gaat raken. In versie 1.0 van de Notitie Beoordelingskader IRM (30 november 2021) wordt ook aangegeven dat het IRM-programma ruimte creëren wil voor integrale oplossingen, die mogelijk buiten de kaders van internationale afspraken, wet- en regelgeving, en bestaand beleid (vaak sectoraal) liggen. Deze kaders zijn niet zomaar opzij te schuiven en zij kunnen ook houvast bieden voor de uitvoering en het mobiliseren van hulpmiddelen mogelijk maken. Ze kunnen echter ook knellend zijn. Ons advies is om een **kritische beoordeling** te laten uitvoeren **van de wettelijke kaders** en van welke ruimte gecreëerd kan worden om deze waar nodig op te rekken en waar nieuwe afspraken of regelgeving gewenst is. Dat zou op Rijksniveau georganiseerd moeten worden. Iets vergelijkbaars geldt voor de omgang met Rijksgronden. In de Noordwaard bleek dat de manier waarop het Rijksvastgoedbedrijf met gronden omgaat, soms op gespannen voet staat met wensen in het gebied. Zij zouden een aangepaste opdracht vanuit het Rijk kunnen krijgen, waarbij vermoedelijk ook de staatsteuntoets aan de orde zal zijn.

4.

4.1 Conclusies en samenvatting

Conclusies, samenvatting en stappen

In dit rapport zijn drie transitiepunten uitgewerkt:

1. Geïntegreerde doelstellingen formuleren
2. Organiseren van integraliteit voor de uitvoering.
3. Doelen, hulpmiddelen en kaders aanpassen.

Bij elkaar vormen ze een antwoord op de onderzoeksvraag naar wat er nodig is om tot een integrale riviergebiedsbeheer benadering te komen. We zien dit als een structurele verandering ten opzichte van de staande praktijk. Hiervoor is het belangrijk om ook in de gebiedsprocessen ontwikkelingsgerichte visies te ontwikkelen in co-creatieve ontwerpprocessen. Deze processen behoeven facilitering, waarbij ook gebruik gemaakt wordt van visuele (kaart)beelden. Bij voorkeur beelden die het resultaat zijn van de co-creatie en drager zijn van het gezamenlijke denken, niet van

¹⁶ De Omgevingswet, en de achterliggende sectorale wetten die veelal haar oorsprong hebben in EU-regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water).

de creativiteit van een persoon. Ten tweede dient in de co-creatie het streven naar een duidelijke en geïntegreerde richting op gebiedsniveau voorop te staan en ook radicalere opties meegewogen te worden. Er hoort volop aandacht te zijn voor verschillende interpretaties en percepties, waaronder van de (natuur)waarden die in een gebied aanwezig zijn. Het gaat daarbij voor het Ministerie van LNV dus niet alleen om biodiversiteit, maar ook om andere interpretaties van natuur, zoals rondom waterbeheer, recreatie, landbouw en bedrijvigheid en om daarmee verschillende opgaven en partijen met elkaar te verbinden. Dat vergt van LNV ook een visie op hoe biodiversiteit en bredere natuurperspectieven relateren aan andere opgaven in (zeer) brede gebiedsprocessen. In de handreiking kunnen daar kaders voor geboden worden, deels gestaafd met beschikbare data en andere kennis over natuur rondom de rivieren. Als vierde geldt voor die co-creatieve processen dat de vertegenwoordiging in gebiedsprocessen ook zo breed is dat deze integrale breedte bereikt wordt. Hierbij wordt de beheerfase niet vergeten of overgeslagen. Deze aanpak vraagt om commitment, mandaat en vaardigheden. Bovendien is het nodig om doorlopend de ontwikkelde visie met elkaar te bespreken en indien dit nodig wordt geacht, bij te stellen.

Op basis van dit eerste spoor kunnen uitvoeringsactiviteiten geprogrammeerd worden. Ook na deze fase is het bewaken van integraliteit belangrijk. Hiertoe is het nodig om de samenwerking tussen actoren, de spelregels en de inzet van hulpmiddelen zodanig te organiseren. Dit wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst waarin partijen zich committeren aan de ontwikkelde integrale gebiedsvisie en vooral ook aan het totaalpakket. Hierin wordt ruimte geboden voor flexibiliteit in de inzet van hulpmiddelen zodat dit stapsgewijs ingevuld kan worden. Voor het maken van keuzes over de toebedeling van geld en capaciteit kan monitoring gaandeweg een goede basis vormen. Op basis van monitoring, inzicht in wensen, behoeften en kennis van ingezetenen en mogelijk gemaakt door korte en informele lijnen. Een gebiedsregisseur speelt een centrale rol in het organiseren dat dit gebeurt.

Voor de beoogde integraliteit van gebiedsbeheerprocessen is het nodig om naar aanleiding van ervaringen in de uitvoering in gebieden de doelen, hulpmiddelen en kaders bij te kunnen stellen. Het is te verwachten dat bestaande kaders blijken te knellen en er kunnen onverwachte gebeurtenissen uitvoeren. Kaders kunnen niet eenvoudig opzijgeschoven worden, maar zijn mogelijk wel op te rekken of bij te stellen.

Het is niet zo eenvoudig om vooraf eenduidig verantwoordelijkheden te beleggen (de tweede onderzoeksvraag). We stillen immers een netwerkaanpak voor, waarbij per gebiedsproces zal verschillen wie daarbij betrokken zijn en wie het voortouw nemen. Het gaat er juist om de verschillende verantwoordelijkheden en mogelijkheden te combineren rondom een gezamenlijke visie. Rondom de grote rivieren is het natuurlijk wel heel voordehand liggend dat Rijkswaterstaat vaak betrokken zal zijn, maar dat geldt ook voor waterschappen en provincies en voor bewoners en ter plekke gevestigde ondernemers. Bovendien hebben we aangegeven dat het belangrijk is om verder te kijken dan deze groepen en om bijvoorbeeld ook vertegenwoordiger(s) van bovenlokale recreatie te betrekken als dit een belangrijke waarde in het gebied betreft of zou moeten betreffen. Centraal staat dat het integrale ook in termen van de bredere omgeving centraal staat en niet alleen de wensen van de lokaal belanghebbende partijen.

Het IRM-programma kan de beschreven werkwijze nader uitwerken en (mede) mogelijk te maken. Specifiek voor het ministerie van LNV zou een rol kunnen zijn om het programma naast de nadruk op beschermde biodiversiteit ook andere natuurpercepties in te brengen. LNV-nota's als 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' en de Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijke Verder' kunnen hier een startpunt voor zijn.

De tijdsdimensie (onderzoeksvraag 3) kenmerkt zich door het maken van iteratieve slagen. Dat geldt zowel op programmaniveau als in gebiedsprocessen. Er mag verwacht worden dat er gedurende dit proces steeds meer convergentie optreedt en er steeds meer sprake is van uitvoering. Het is belangrijk om vanuit het programma op korte termijn kaders te ontwikkelen waarlangs de

gebiedsprocessen zich kunnen organiseren. Als de gebiedsprocessen eenmaal gaan lopen zullen er vermoedelijk vragen gesteld gaan worden om zaken op Rijksniveau te regelen voor de gebiedsprocessen. Ook daar kan op korte termijn al rekening mee gehouden worden in het IRM-programma. In de gebiedsprocessen is het van belang dat men verder kijkt dan de inrichting en nadrukkelijk de toekomstige beheersituatie adresseert en daar ook hulpmiddelen voor reserveert.

4.2 Transitiestappen

De fase van de gebiedsprocessen binnen het IRM-programma is - de pilots uitgezonderd - nog niet aangebroken, aangezien het IRM-programma nog bezig is met het ontwikkelen van het beoordelingskader en met de ontwikkeling van het voorkeursalternatief. Dit transitieplan gaat vooral over de gebiedsprocessen. Wat kan er door LNV en het IRM-programma op korte termijn wel al gedaan worden (derde onderzoeksvraag)? Wij adviseren om de aanbevelingen in dit transitieplan om te zetten en uit te werken in een handreiking aan gebiedsprocessen. Deze zou gereed moeten zijn als de gebiedsprocessen voorbereid worden. Onderdeel van deze handreiking is nadrukkelijk ook de rol van gebiedsregisseur en van monitoring. In elk gebiedsproces zou dit in principe ingevuld moeten worden. Het IRM-programma kan dit als voorwaarde aan gebiedsprocessen stellen, maar gebieden ook vragen om in het kader van een leerspoor van het programma ervaringen rondom monitoring en gebiedsregie in te brengen. Het zal in de praktijk zaak zijn om een balans te vinden in de handreiking tussen kaderstellen door het IRM-programma en inspireren om deze kaders zelf te stellen in gebiedsprocessen.

Een tweede stap op de korte termijn is om de verkenningen die in het kader van het IRM-programma al gedaan zijn ook een verkenning uit te voeren van de kaders en hoe hier in gebiedsprocessen mee omgegaan kan worden (zie 4.1 en 3.4). Bovendien kan als onderdeel van de genoemde handreiking ook aandacht besteed worden aan een keuzepallet van omgaan. Wij raden wij aan om een leer- en kennisplatform op te zetten waar ervaringen met kaders uit de IRM-pilots besproken kunnen worden. Ook kunnen hier andere thema's aan de orde komen, zoals wat een integrale benadering inhoudt.

De laatste transitiestap die wij hier behandelen heeft te maken met communicatie en het betrekken van stakeholders. Het is belangrijk om juist nu al veel ruimte te bieden voor ideeën van de omgeving van het IRM-programma. Zeker rondom de pilots. Vanwege het draagvlak, maar belangrijker is dat dit waardevolle inzichten kan opleveren en dat de beoogde integrale werkwijze ook al in deze voorfase invulling krijgt. Ook in deze fase kan visievorming in ontwerpessies georganiseerd worden. Bovendien kunnen verbindingen gelegd worden met het Nationaal Programma Landelijk Gebied dat wordt ontwikkeld, zodat de gebiedsgerichte aanpak binnen het IRM-programma hier goed op aansluit. Dit vergt van LNV om een visie op hoe natuur aansluit bij andere opgaven die in integraal riviergebiedsbeheerprocessen spelen, zoals recreatie, bedrijvigheid en waterveiligheid.