

Rapportage



Tussentijdse evaluatie samenwerking regio en Rijk PAGW

Lessen uit de 1^e en 2^e tranche voor het vervolg



Management samenvatting

Tussentijdse evaluatie PAGW

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) is een investeringsprogramma van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om de waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Rijkssdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) realiseren in opdracht van de ministeries en in samenwerking met regionale overheden en maatschappelijke organisaties de afgesproken maatregelen.

Er wordt momenteel gewerkt aan 14 PAGW-projecten in de 1e en 2e tranche. Vooruitlopend op de eerste formele evaluatie die start in 2024 is een tussentijdse evaluatie van de samenwerking tussen regio en Rijk uitgevoerd. Middels deze evaluatie zijn kritische succes- en faalfactoren voor de samenwerking bepaald en zijn aanbevelingen voor het vervolg opgesteld.

Voor deze evaluatie is een online enquête uitgezet onder 60 betrokkenen bij de uitvoering. Hierop zijn 42 reacties gekomen vanuit 12 verschillende PAGW-projecten. Vervolgens zijn vijf verdiepingssessies gehouden met projecten die goed of juist minder goed scoorden op samenwerking. De resultaten zijn besproken en aangescherpt met de projectgroep en de klankbordgroep, met deelnemers vanuit RWS, RVO en SBB, en ook teruggekoppeld aan de regiopartijen die deelnamen aan de verdiepingssessies. Tot slot is op 15 september een Webinar gehouden waarin 27 deelnemers zijn meegenomen in de resultaten van de evaluatie en in groepssessies hebben bijgedragen aan aanscherping van de aanbevelingen.

Door op zo veel mogelijk momenten met betrokkenen en belanghebbenden in gesprek te gaan is een bijdrage geleverd aan het bewustzijn van het belang van aandacht voor bestuurlijke samenwerking. Een goed ingerichte samenwerking is essentieel om tot uitvoering te komen. De aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie zijn al meegenomen bij de voorbereiding van de besluitvorming over de 3e tranche van de PAGW. Het blijft echter 'work in progress'. Ook de komende jaren worden nieuwe ervaringen opgedaan waar betrokkenen en belanghebbenden hun voordeel mee kunnen doen bij de voorbereiding en uitvoering van PAGW-projecten.

Kritische succes- en faalfactoren PAGW

Uit de enquête en de verdiepingssessies kwamen vier onderwerpen als kritische succes- of faalfactor naar voren:

- Gezamenlijk doel en integraal verhaal
- Besluitvorming
- Rol- en taakverdeling
- Meekoppelen en cofinanciering



Een gezamenlijk doel en een integraal verhaal

Bij succesvolle projecten zien we dat de natuur een plek heeft in een integraal en aansprekend verhaal (gebiedsopgave). Betrokken partijen bepalen gezamenlijk de doelen en elke partij levert een bijdrage aan de realisatie van de gezamenlijke doelen. Aan een gezamenlijk doel gaat veelal een jarenlange opbouw vooraf. Zowel het ontwikkelen van een programma als het creëren van haakjes in beleidsvorming kosten tijd.

Daarbij wordt er gekeken naar meekoppelkansen, die qua ingrepen goed combineerbaar zijn, zoals een combinatie tussen natuurontwikkeling en waterveiligheid. Ook van belang: de PAGW-opgave is onderdeel van een bredere gebiedsopgave en de meekoppelkansen zijn in omvang en dynamiek liefst kleinschaliger dan de hoofdopgave. Bovendien moeten ze ook passen bij de maatschappelijke opdracht van de uitvoeringsorganisaties; RWS kan niet verantwoordelijk worden voor een regionale energietransitie of woningbouwopgave. Het risico met 'te grote' nevendoelen is dat hierdoor het nevendoel het proces gaat overnemen waardoor scope en realisatie in het gedrang kunnen komen. Als nevendoelen het hoofddoel dreigen te overstijgen geeft het Rijk de hoofdkoers en de verhouding tussen de belangen duidelijk aan. Het kan dan natuurlijk ook zo zijn dat de doelen vanuit de PAGW gaan meekoppelen op andere, maar grootschaliger opgaven.

Besluitvorming

Het PAGW zag zich bij aanvang geconfronteerd met uitdagende besluitvormingsprocedures. Twee opdrachtgevers, drie uitvoerders bij het Rijk en gemeenten, waterschappen en terreinbeheerders die meewerken en meebetalen aan de uitvoering van projecten. Welke kaders en procedures zijn dan van toepassing? De eerste en tweede tranche kunnen daarom worden gezien als een proces van leren door doen. Deze condities kennend is lering te trekken uit de ervaringen in dit 'fieldlab'.

Er is een duidelijk verband tussen soepele besluitvorming en een samenwerking op basis van inhoud. Een sterk gezamenlijk inhoudelijk verhaal helpt om bestuurlijk draagvlak te creëren en geeft de ruimte om adaptief om te gaan met kaders en procedures. Veelal is bij succesvolle PAGW-projecten sprake van een bestaand bestuurlijk samenwerkingsverband waarop voortgebouwd wordt; projectvoorstellen ontstaan dan ook vaak vanuit dat samenwerkingsverband. Het opbouwen van bestuurlijke samenwerking kost tijd. Bij optredende spanningen is een goed functionerende escalatielijn essentieel, deze werd in een aantal gevallen gemist.

Rol- en taakverdeling

Regionale partijen en rijkspartijen kunnen elkaar aanvullen binnen de samenwerking in PAGW-projecten. Regionale partijen kennen het gebied en kunnen draagvlak opbouwen. Bovendien zijn de regionale overheden vaak bevoegd gezag voor de voor het project benodigde vergunningen en ruimtelijke afwegingen. Daarnaast is de ene partij ervaren in terreinbeheer, de ander juist in het aansturen van de aannemer of het betrekken van de omgeving. Rijkspartijen kunnen regionale doelen koppelen aan landelijke doelen vanuit PAGW en zo de projecten versnellen en verbreden.

Daarbij is het van belang een samenwerking zodanig in te richten dat optredende spanningen het hoofd geboden wordt. Wanneer onderdelen ambtelijk vastlopen moeten beslissingen op bestuurlijk niveau genomen worden, en niet weer teruggelegd worden op ambtelijk niveau. Bij goed ontwikkelde samenwerking met onderling vertrouwen kunnen partijen optimaal gebruik maken van elkaars mogelijkheden en sterktes.



Meekoppelen en cofinanciering

Omdat de PAGW-projecten niet enkel relevant zijn voor de opgaven van het Rijk voor natuur en waterkwaliteit, maar ook voor de kwaliteit van de leefomgeving in de regio (profijtbeginnel) vraagt het Rijk om cofinanciering door partijen in de regio. Deze cofinanciering heeft tot de nodige onduidelijkheid geleid. Het was niet altijd duidelijk welke eisen worden er gesteld aan de omvang van de door de PAGW gevraagde cofinanciering en welke ruimte partijen hebben om hun aanvullende doelen in te brengen en te koppelen aan de cofinanciering. Ook was niet duidelijk welke zeggenschap partijen krijgen wanneer zij cofinanciering leveren en wat het verschil is tussen cofinanciering en financiering door het koppelen van een andere regionale opgave.

Uit de evaluatie kwam de volgende vraag ter overweging op: is cofinanciering het juiste middel om eigenaarschap en draagvlak bij de regio te bewerkstelligen? Is het niet belangrijker om actieve participatie vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regio centraal te stellen en financiële bijdragen als aanvullend te zien? Daarnaast zou het meewerken aan formele procedures, het leveren van capaciteit of kennis ook moeten gelden als cofinanciering.

Aanbevelingen vervolg PAGW

Op basis van de tussentijdse evaluatie zien we een aantal aanbevelingen voor het vervolg van PAGW en specifiek de derde tranche. Deze aanbevelingen komen voort uit de enquête en de verdiepingssessies, de succes- en faalfactoren die hieruit gedestilleerd zijn, het webinar van 15 september 2022, waar eerdere conceptconclusies besproken zijn, en het afsluitend gesprek met de opdrachtgevers van 6 oktober. Vanuit het samenwerkingsperspectief blijkt het raadzaam om de volgende aspecten mee te nemen:

- Zorg voor een gezamenlijk verhaal en gedragen doelen. Neem hiervoor de tijd in het voorproces, bijvoorbeeld door vanuit PAGW de mogelijkheid te bieden om een pre-verkenning uit te voeren. PAGW kan dit actiever ondersteunen. Streefbeeld voor natuur en ecologische waterkwaliteit van de grote wateren spelen hierin een belangrijke rol. Door deze te laten landen in gebiedsplannen wordt gestuurd op systeemverandering en sluiten de projecten die vanuit gebieden worden gestart mogelijk beter aan op de PAGW doelen.
- Zorg zeker in de voorfase (pre-verkenning / MIRT-onderzoek) voor voldoende ruimte voor een oriënterend gesprek over de doelen (welke, ambitieniveau). Dit maakt koppeling met andere opgaven en doelen en budgetten eenvoudiger. Gaandeweg in het proces volgt de noodzakelijke concretisering en trechtering van de doelen dan in MIRT-startbesluit en/of samenwerkingsovereenkomst.
- Zorg voor een heldere rol- en taakverdeling en leg dit vast, even als de rechten en plichten die daaruit volgen. Maak gebruik van de verschillende rollen, bevoegdheden en expertises van de deelnemende organisaties. Zoek naar de meerwaarde van elke partij binnen de samenwerking en zet die partij in een rol waarin deze tot zijn recht komt.
- Bouw en onderhoud een sterk projectteam waarin duidelijke initiatiefnemers zijn aangesteld. Door te investeren in een sterk team kan ook gemakkelijker de achterban van de eigen organisaties meegenomen worden in het enthousiasme voor de inhoud.
- Zorg ervoor dat cofinanciering en daadwerkelijke participatie goed met elkaar in lijn zijn. Dit kan bereikt worden door participatie van regionale partijen vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal te zetten en cofinanciering daaruit te laten voortvloeien.



- Het meekoppelen van opgaven is een bewuste keuze. Ook meekoppelen heeft sturing nodig. Leg daarom de verwachtingen over meekoppelen en samenwerken aan de voorkant vast in een brief aan de samenwerkende partners; waar is het budget voor bedoeld, wat moet er worden geleverd en wanneer. Sommige combinaties zijn vanzelfsprekend te koppelen zoals waterveiligheid en natuur, andere zijn lastiger of onzekerder zoals energie en natuur. Dit heeft onder meer te maken met de verenigbaarheid van de scope, budgettaire randvoorwaarden en de verdeling van bevoegdheden over ministeries en andere overheden. In verband met de urgentie en het tempo hoeft niet alles meegekoppeld te worden.
- Zorg bij de uitwerking voor voldoende flexibiliteit in de opzet van zowel het programma als de afzonderlijke projecten qua proces, budget en capaciteit. Een voorbeeld is het creëren van financiële speelruimte. Door het volledig toebedelen van de middelen van de 2e tranche PAGW was er bijvoorbeeld geen financiële ruimte om tussentijds op kansen in te spelen. Houdt rekening met een veranderende omgeving waarin de uitvoering van projecten plaatsvindt.
- Richt het besluitvormingsproces en de escalatielijn goed in. Zorg voor participatie in het gebied vanuit de eigen verantwoordelijkheid van partijen, en zorg voor functionerende escalatielijnen, naar de verantwoordelijken binnen de rijksoverheid, regionale overheden en maatschappelijke organisaties.
- Maak duidelijk waaraan het PAGW-budget besteed dient te worden; planstudie, aanleg, monitoring en evaluatie en tien jaar beheer en onderhoud. Maak ook duidelijk dat iedere samenwerkingspartner de eigen apparaatskosten draagt.
- De onderlinge samenwerking tussen RWS SBB en RVO is niet expliciet onderzocht. Toch merken we bij de uitvoerende partijen wel de behoefte om de effectiviteit van hun samenwerking verder te verbeteren. We bevelen aan om bij de derde tranche de sterktes van ieder van de uitvoeringsorganisaties beter te benutten. Stel dit punt bij de start van elk project aan de orde.
- De MIRT-procedure en MIRT-spelregels worden door veel regionale overheden als te zwaar ervaren. Bovendien voelt het voor hen veelal als een dictaat van boven af. Aan de andere kant kennen regionale overheden in hun projecten tussenstappen vergelijkbaar met het MIRT. Aanbeveling is dan ook enerzijds partijen beter mee te nemen in de rechten en plichten van de MIRT-procedure en anderzijds te onderzoeken welke onderdelen van het MIRT wel en niet noodzakelijk zijn in samenwerkingsprojecten.

Mogelijke criteria derde tranche

We presenteren een aantal mogelijke criteria voor de selectie van projecten voor de derde tranche:

- Een PAGW-projectvoorstel moet passen binnen een integraal verhaal voor een ecologisch duurzaam gebied(sdeel) of een integraal verhaal dat aansluit bij water en bodem als sturende principes.
- Het project kan rekenen op (mede)eigenaarschap en draagvlak vanuit de regio of heeft een plan hoe dit kan worden opgebouwd.
- Het project kan worden ingebed in een succesvolle interbestuurlijke samenwerking of heeft een concreet voorstel hoe dit binnen redelijke tijd op te bouwen.



Inhoudsopgave

Management samenvatting	2
Tussentijdse evaluatie PAGW	2
Kritische succes- en faalfactorenfactoren PAGW	2
Aanbevelingen vervolg PAGW	4
1. Introductie	3
1.1. Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)	3
1.2. Vraag en doelstelling	3
1.3. Doorlopen proces	4
1.4. Leeswijzer	4
2. Resultaten enquête	5
2.1. Introductie	5
2.2. Resultaten	5
2.3. Algemene analyse	6
3. Resultaten verdiepingssessies	8
3.1. Introductie	8
3.2. PAGW en Dijkversterking Lauwersmeerdijk – Vierhuizergat	9
3.3. PAGW en dijkversterking Meanderende Maas	10
3.4. PAGW en de Marker Wadden	12
3.5. PAGW en Getij Grevelingen	13
3.6. PAGW en Wieringerhoek	15
4. Kritische succes- en faalfactoren	16
4.1. Inleiding	16
4.2. Gezamenlijk doel en integraal verhaal	16
4.3. Besluitvorming	17
4.4. Rol- en taakverdeling	18
4.5. Meekoppelen en cofinanciering	20
5. Aanbevelingen voor het vervolg van PAGW	21
5.1. Gezamenlijk verhaal en gedragen doelen	22
5.2. Rol- en taakverdeling	24
5.3. Meekoppelen van opgaven is een bewuste keuze	26
5.4. Uitwerking: flexibiliteit in proces, budget en capaciteit	27
5.5. Besluitvorming en escalatielijnen	29
5.6. Aanbevelingen voor de selectie van 3 ^e tranche projecten	30
Bijlage 1: Resultaten enquête	32
Bijlage 2: verslagen verdiepingssessies	33



1. Introductie

1.1. Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)

Werken aan een levende delta

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) is een investeringsprogramma van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om de waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) realiseren in opdracht van de ministeries de afgesproken maatregelen.

De PAGW heeft als doel: vergroten van de biodiversiteit, bijdragen aan de wettelijke doelen voor natuur en waterkwaliteit en daarmee het vergroten van de veerkracht van de natuur om de effecten van klimaatverandering op te vangen.

Dit is belangrijk voor de kwaliteit van onze leefomgeving en het schept ruimte voor economische ontwikkeling. Waar mogelijk wordt deze opgave gekoppeld aan andere maatschappelijke opgaven. Daarom zoekt het Rijk samenwerking met regionale overheden en maatschappelijke organisaties.

1.2. Vraag en doelstelling

Er wordt momenteel gewerkt aan 14 PAGW-projecten in de 1^e en 2^e tranche. In het programmaplan PAGW zijn periodieke evaluaties afgesproken. De eerste start in 2024 en moet in 2026 klaar zijn. Vooruitlopend op de eerste formele evaluatie wil het programmateam PAGW via een tussentijdse evaluatie van de samenwerking nu reeds leren van de eerste ervaringen in PAGW-projecten. Dit heeft als doel om de geleerde lessen in te kunnen zetten bij de besluitvorming over en de inrichting van de 3^e tranche PAGW-projecten. Het is daarmee een lerende evaluatie en geen toetsende evaluatie.

Doel

Deze tussentijdse evaluatie heeft de volgende doelen:

- Kritische succesfactoren voor samenwerking bepalen voor de diverse vormen van samenwerking in PAGW-projecten.
- Aanbevelingen en/of handreiking voor het vervolg waaronder de 3^e tranche opstellen om hiermee aan de voorkant van het samenwerkingsproces op hoofdlijnen afspraken te kunnen maken over essentiële punten; ook kan hiermee een inschatting van kansrijkheid / het succes van samenwerkingsprojecten gemaakt worden.



1.3. Doorlopen proces

Deze evaluatie kende op hoofdlijnen de volgende stappen:

1. Online ervaringsenquête onder de samenwerkingspartners van de 14 PAGW-projecten uit de 1^e en 2^e tranche. Deze enquête is uitgezet onder de projectteams van de lopende PAGW-projecten. Hierin zijn onderwerpen aan bod gekomen zoals: projectontwikkeling, rolverdeling, bestuurlijke samenwerking en besluitvorming.
2. Vijf verdiepingssessies op basis van de resultaten van de enquête. Deze verdiepingssessies zijn gehouden met de projectteams van de drie projecten waar samenwerking het hoogst scoorde en twee lager scorende projecten waarvan de projectgroep en klankbordgroep (zie hieronder) inschatte dat ze interessante inzichten zouden opleveren. In deze sessies is verder ingegaan op de ontwikkeling van deze projecten, op kritische succesfactoren en op aanbevelingen richting PAGW.
3. Een Webinar met betrokkenen vanuit de samenwerkingspartners van de PAGW-projecten uit de 1^e en 2^e tranche. Tijdens de Webinar, gehouden op 15 september zijn de resultaten van de evaluatie gepresenteerd en is tijdens groepssessies verdieping aangebracht in de aanbevelingen.
4. Eindrapportage: de resultaten uit de enquête en de verdiepingssessies zijn in voorliggende rapportage opgenomen en ook de conclusies en aanbevelingen voor het vervolg waaronder het selectieproces richting de 3^e tranche hebben daarin een plek gekregen.

De kritische succesfactoren en aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op de online enquête, de inzichten uit de verdiepingssessies van 5 van de in totaal 14 projecten, en het afsluitende Webinar. Niet elk van de 14 projecten is daarmee verdiepend beschouwd en geanalyseerd. De kritische succesfactoren en aanbevelingen moeten vanuit die achtergrond worden gelezen.

De aanpak en tussentijdse resultaten zijn afgestemd met een projectgroep en een klankbordgroep vanuit PAGW, met deelnemers vanuit RWS, RVO en SBB, en ook teruggekoppeld aan de regiopartijen die deelnamen aan de verdiepingssessies.

1.4. Leeswijzer

De hoofdtekst van dit rapport geeft in hoofdstuk 2 beknopt de resultaten van de enquête weer. De uitgebreide resultaten zijn te vinden in bijlage 2. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de verdiepingssessies. Middels de analyse van de resultaten van de enquête en de verdiepingssessie is gekomen tot een aantal kritische succesfactoren. Deze staan beschreven in hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 brengt vervolgens de conclusies uit de online enquête, de verdiepingssessies en het afsluitend webinar samen in de aanbevelingen. Deze richten zich op het vervolg van PAGW, en op de 3^e tranche PAGW.



2. Resultaten enquête

2.1. Introductie

De enquête is ingevuld door medewerkers van 12 van de in totaal 14 PAGW-projecten in de 1^e en 2^e tranche. Twee projecten (Noord-Hollandse Markermeerkust en Zandsuppletie Galgeplaat) hebben niet deelgenomen omdat deze zich nog in een te vroeg stadium bevonden om iets kunnen zeggen over samenwerking.

De enquête is uitgezet onder in totaal 60 personen. Hiervan hebben 42 personen gereageerd. Het valt op dat 18 van de respondenten RWS'ers zijn. Dit is te verklaren doordat 20 van de 60 in totaal benaderde personen RWS'er is. De paragraaf 'spreiding per organisatie' gaat in op hoe dit de score heeft beïnvloed.

De enquête is onderverdeeld in de volgende inhoudelijke onderwerpen:

1. Doelen
2. Rolverdeling
3. Bestuurlijke samenwerking
4. Besluitvorming
5. Projectontwikkeling
6. Projectmanagement, projectbeheersing en financiering
7. Resultaat

De paragrafen hieronder beschrijven beknopt de conclusies per onderdeel en de overall conclusies uit de gehele enquête. De uitgebreide weergave van de enquêteresultaten is te vinden in bijlage 2.

2.2. Resultaten

2.2.1. Doelen

De respondenten zijn overwegend positief over de manier waarop binnen de projecten de doelen gezamenlijk zijn bepaald en gedeeld en over ieders bijdrage aan het projectdoel. Minder dan 20% is hier ontevreden over. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat doelen vanuit PAGW gecombineerd met doelen vanuit andere organisaties elkaar kunnen versterken. Daarbij is een scherpe doelformulering van belang.

2.2.2. Rolverdeling

Over het algemeen zijn partijen tevreden over de rol die ze hebben binnen de samenwerking. Vier respondenten zouden graag een andere rol willen hebben. De gewenste rol varieert hierin, de volgende worden genoemd: kennispartner, bestuurlijke rol en uitvoerende rol. Deze 4 respondenten kwamen uit verschillende PAGW-projecten en verschillende organisaties.

2.2.3. Bestuurlijke samenwerking

Voor bestuurlijke samenwerking in de PAGW-projecten is vaak gebruik gemaakt van bestaande bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Er is een wisselend beeld over het maken van bestuurlijke



afspraken. Bij sommige projecten waren deze weinig expliciet, bij andere op voorhand expliciet vastgelegd in overeenkomsten.

2.2.4. Besluitvorming

Het besluitvormingsproces heeft moeite gekost en wordt door een deel van de respondenten als stroperig ervaren. Weinig respondenten hebben zicht op het besluitvormingsproces, voor slechts een minderheid van de respondenten was dit helder en transparant. 'Complexe interne processen' binnen het Rijk alsook de grote groep aan betrokken partijen worden in deze trant meerdere keren genoemd. Respondenten ervaren wel veel ruimte voor inbreng bij besluitvorming.

2.2.5. Projectontwikkeling

Samenwerking op inhoud wordt erg positief beoordeeld (nul negatieve reacties) en ook op diverse andere onderdelen is meer dan 65% van de respondenten positief of zeer positief (aanpak, integraliteit, participatie en communicatie, projectmanagement). Er wordt gewezen op het belang van intensieve samenwerking waarin partijen in nauw contact met elkaar staan. Op de onderdelen financiering en besluitvorming is de score echter lager. Omdat hierop weinig toelichting wordt gegeven door respondenten worden deze punten bewust meegenomen in het vervolg van de evaluatie.

2.2.6. Projectmanagement, projectbeheersing en financiering

Op projectmanagement en projectbeheersing geven respondenten een overwegend positieve score, maar uit opmerkingen blijkt nog wel onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Samenwerking wordt als cruciaal gezien om tot cofinanciering te komen. Financiële afspraken worden wisselend beoordeeld.

2.2.7. Resultaat

De ruime meerderheid van de respondenten >60% vindt dat samenwerking bijdraagt aan doelen (PAGW en gemeenschappelijk) en meerwaarde oplevert. Een kleine 20% denkt dat het PAGW-doel ook was gehaald zonder samenwerking.

2.3. Algemene analyse

Over het geheel bekeken zijn de respondenten tevreden over de samenwerking binnen PAGW-projecten. Met name over de samenwerking op inhoud is men erg positief. Op een aantal onderdelen wordt minder goed gescoord en ook uit de algemene aanbevelingen die respondenten deden, komen deze onderdelen naar voren waar verbetering nodig is:

- Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.
- Vlotte en transparante besluitvorming.
- Heldere verwachtingen ten aanzien van cofinanciering.

2.3.1. Spreiding per project

De enquête bestond voor een groot deel uit vragen waarbij respondenten een score moesten geven op onderdelen van samenwerking. Deze score liep van 1 (slecht) tot 5 (erg goed). Om per project inzicht te krijgen in hoe deze scoort, is de totaalscore in punten gedeeld door het aantal vragen. Dit gaf een gemiddelde score over alle vragen, per project. Hieruit komen drie projecten naar voren die een gemiddelde scoren hebben van meer dan 4 (op een schaal van 1 tot 5).



Dit zijn:

- Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat
- Marker Wadden
- Meanderende Maas

Het project Binnendijkse Slibsedimentatie/Groote Polder heeft een score lager dan 3 punten. De overige projecten hebben een gemiddelde score tussen de 3 en de 4 punten.

2.3.2. Spreiding per organisatie

Respondenten vanuit Staatsbosbeheer geven een gemiddelde score die net lager ligt dan 3 punten. De respondenten vanuit andere natuur- en landschapsorganisaties (Natuurmonumenten, Groninger Landschap) geven gemiddeld een score van meer dan 4 punten (op een schaal van 1 tot 5). De gemiddelde scores van respondenten van overige organisaties ligt tussen de 3 en de 4 punten.

Aan het begin van deze notitie is geduïd dat 18 van de 42 respondenten RWS'er is. Dit riep de vraag op of het relatief grote aandeel van RWS'ers de gemiddelde score in een bepaalde richting zou hebben beïnvloed. In de uitsplitsing van scores naar organisaties, is te zien dat RWS'ers ten opzichte van andere organisaties gemiddeld genomen scores hebben uitgedeeld tussen de 3 en de 4 en daarmee geen uitschieters naar boven of beneden hebben veroorzaakt.

2.3.3. Spreiding per type project

In de enquête is onderscheid gemaakt naar de mate van het aandeel van PAGW in een project. Een aantal projecten is 100% PAGW-project, met RWS/SBB/RVO als trekker en met diverse regionale uitvoeringspartners. PAGW kan ook onderdeel zijn van een groter project met meerdere doelen, waarbij RWS/SBB/RVO geen trekker is, maar wel uitvoeringspartner. Dat kunnen bijvoorbeeld projecten zijn vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Uit de analyse van de score blijkt dat naarmate het aandeel van PAGW in het project kleiner is, de score op samenwerking hoger ligt. Als we de scores per organisatie bekijken, valt op dat de score van de provincie op samenwerking oploopt naarmate het aandeel van PAGW in een project kleiner wordt. Bij de overige organisaties is niet een eenduidige lijn te ontdekken in scores op het aandeel van PAGW in het project.

3. Resultaten verdiepingssessies

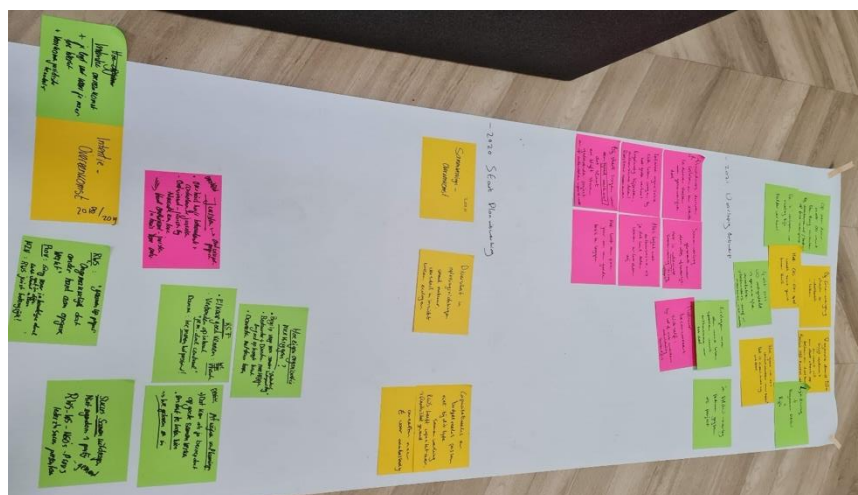
3.1. Introductie

Naar aanleiding van en als verdieping op de ervaringsenquête zijn verdiepingssessies georganiseerd. Hiervoor zijn in eerste instantie de drie projecten gekozen die in de enquête het hoogst hebben gescoord, om meer concreet zicht te krijgen op kritische succesfactoren. Dit zijn Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat, Meanderende Maas en Marker Wadden.

Daarnaast zijn ook voor de projecten Getij Grevelingen en Wieringerhoek verdiepingssessies georganiseerd. Deze projecten zijn gekozen omdat ze een lagere score hadden in de enquête en omdat de inschatting van de projectgroep en klankbordgroep was dat deze projecten veel waardevolle inzichten zouden opleveren.

Bij de vijf verdiepingssessies is telkens een tijdlijn gebruikt om de projectontwikkeling te schetsen en de kritische succesfactoren op te halen bij de verschillende betrokken partijen (zie onderstaand figuur). Hierbij is speciaal aandacht besteed aan rol- en taakverdeling, besluitvorming en financiën. Dit zijn onderwerpen die als een uitdaging werden gekenmerkt in de enquête.

Voor ieder van de vijf projecten wordt in dit hoofdstuk de tijdlijn beschreven; welke belangrijke ontwikkelingen vonden in welk deel van het traject plaats? Welke succesfactoren worden benoemd? En wanneer haakte PAGW aan en vanuit welke rol?



Figuur 1: voorbeeld van een tijdlijn opgesteld tijdens de verdiepingssessies



3.2. PAGW en Dijkversterking Lauwersmeerdijk – Vierhuizergat

2013

Start
samenwerking
provincie en
waterschap

Het voortraject

Al in 2013 zien de Provincie Groningen en het Waterschap Noorderzijlvest mogelijkheden voor het gebied Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat. Er bestaan al samenwerkingen tussen de beide partijen en ze delen de wens om hoogwaterveiligheid te combineren met andere opgaven zoals natuur, landbouw, bedrijvigheid en recreatie. Ze hebben enthousiasme voor een gezamenlijk vergezicht, 'een stip op de horizon' (het verzachten van de randen van het wad) en bouwen op deze inhoudelijke basis. Deze verbinding zien zij als start van een succesvolle samenwerking. De samenwerking wordt ook versterkt door de tijd te nemen voor informele overlegmomenten; leer elkaar kennen, ook bijvoorbeeld met terrasmomenten.

2014

Verkenning
HWBP

Verkenning dijkversterking

De project overstijgende verkenning wordt geleid door het waterschap en de provincie haakt al snel aan in 2014 vanuit het deltaprogramma Waddengebied. Na een project overstijgende verkenning in 2014 wordt door het Hoogwaterbeschermingsprogramma verzocht om deze dijkversterking in de landelijke prioritering naar voren te halen. In 2018 wordt de opdracht voor de verkenning van de dijkversterking Lauwersmeerdijk – Vierhuizergat verleend. De provincie en het waterschap zijn niet tevreden met de uitkomst hiervan, ze zien meer integrale mogelijkheden voor het gebied die niet in de verkenning zijn meegenomen.

Ook de natuurverenigingen worden vanaf het begin van de verkenning meegenomen (via Groninger Landschap). Daarbij is het van belang om ook bij hen de integraliteit en het belang van gezamenlijkheid te benadrukken, er moeten hierin ook compromissen gesloten worden. Om ervoor te zorgen dat er vanuit natuur één gezamenlijk verhaal is voor het project, zijn de ecologen vanuit verschillende organisaties samen gebracht aan het begin van het proces om een gezamenlijke visie op natuurontwikkeling op te stellen.

2019

Tweede
tranche PAGW

De rol van PAGW

Rijkswaterstaat haakt vanuit de tweede tranche PAGW aan in voorjaar 2019. Alle drie de partijen zien meerwaarde in de samenwerking: er is een streven en ambitie vanuit de regio, om de opgave van dijkversterking te combineren met andere opgaven, dat onderbouwd kan worden met de visie en doelen vanuit het PAGW. Door alle drie de partijen wordt een intentieverklaring getekend als start van de samenwerking.

2020

Samenwerking
S-
overeenkomst

Samenwerking PAGW en dijkversterking

De rollen zijn geformaliseerd in de samenwerkingsovereenkomst die in 2020 is getekend. Het waterschap is de initiatiefnemer en hiervan zijn de andere partijen ook op de hoogte. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst waarbij de andere partijen meeleezen. Ook draagt het waterschap er zorg voor dat verschillende onderdelen integraal worden opgepakt en dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor het hele project. Hierin is goede communicatie, middels korte lijntjes, essentieel gebleken.

Rijkswaterstaat heeft voor haar doen een relatief kleine rol bij dit project in vergelijking met andere projecten. Dit past niet altijd bij de capaciteitsreeks en budgetreeks zoals het vanuit PAGW wordt



geprogrammeerd. Men miste hier de mogelijkheid om budget voor capaciteit om te zetten in uitbestedings- of uitvoeringsgeld. Geadviseerd wordt om dit wel mogelijk te maken, bijvoorbeeld door de interne kaders binnen Rijkswaterstaat voor dit soort type samenwerking aan te passen

Door alle partijen voelt het als een gezamenlijk gedragen exercitie. Er wordt fluïde samengewerkt o. a. door af te wijken van blauwdrukken en slim om te gaan met interne procedures. Intern bij de verschillende organisaties wordt de achterban actief meegenomen, ook met rugdekking van bestuurders/directeuren waar nodig. Er is vanuit de bestuurders en directeuren veel bewondering voor de integrale samenwerking.

2020

Richting uitvoering

Planuitwerking

In 2020 is gestart met de planuitwerking en in 2021 is het voorlopige ontwerp vastgesteld. Ook hiervoor is de annotatie gezamenlijk opgesteld. Het bestuur wordt van tevoren meegenomen, zodat er geen verrassingen zijn.

Voorlopig ontwerp

Bij de verschillende faseovergangen wordt ook getoetst in hoeverre de maatregelen het gewenste doelbereik hebben en of de kosten in verhouding zijn tot de opgave. Daarvoor is Rijkswaterstaat als uitvoerder van het PAGW verantwoordelijk. Het is belangrijk om deze verantwoordelijkheid voor alle partijen duidelijk te hebben, hierbij wordt met name gedoeld op de communicatie tussen verschillende partijen. Ook voor het plan van uitvoering is hiervoor een samenwerkingsovereenkomst gemaakt.

Richting uitvoering

Ook in de aanloop naar de uitvoering hebben de partijen er vertrouwen in dat de samenwerking goed zal verlopen. Zij houden het inhoudelijke doel voor ogen. Als er bijvoorbeeld meer kosten zijn dan is er de ruimte om extra budget aan te vragen. Daarbij maken zij altijd voorstellen met consequenties, om te laten zien dat er een keuze is en waarvoor het extra budget gebruikt zal worden. Voor de realisatie worden afspraken gemaakt, daarbij wordt nog bepaald hoe deze eruit komen te zien.

3.3. PAGW en dijkversterking Meanderende Maas

Een integrale start

2015 - 2016

Pre-verkenning Maas gebied

In 2015 wordt gestart met de pre-verkenning voor de hele Maas, waarin gezocht wordt naar onderdelen van het Deltaprogramma Maas met mogelijkheden voor koppelkansen.

2016-2017

Start integrale traject

In 2016-2017 start via de coalitie sectorale dijkversterking gebiedsvorming en rivierverruiming een integraal traject bij Meanderende Maas waarin tien partijen¹ samenwerken waaronder de provincie Brabant, Natuurmonumenten en het waterschap Aa en Maas. Er is in die tijd al veel draagvlak voor dergelijk regionaal werk, o.a. in de stuurgroep Delta Maas, waardoor geld beschikbaar is. Dit wordt gekoppeld aan een rijksbijdrage. Ook wordt er al op bestuurlijk niveau samengewerkt door de verschillende partijen bij de aanvang van het project.

Om de integraliteit te waarborgen moeten ook binnen de provincie de verschillende relevante personen, zowel op thema natuur als waterveiligheid aangehaakt worden. Sleutelfiguren die gebiedsgericht denken spelen een belangrijke rol hierin; in het begin van het traject moeten mensen geënthousiasmeerd worden.

¹ Gemeente Oss, Natuurmonumenten, provincie Gelderland, provincie Noord-Brabant, Waterschap Aa en Maas, Gemeente West Maas en Waal, Ministerie IenW, Gemeente Wijchen, Waterschap Rivierenland, HWBP.



De witte vlekken

Natuurmonumenten heeft al lange tijd een focus op 'meer maas' waarin ook twee onderdelen in de uiterwaarden worden benoemd als kansrijke gebieden voor rivierverruiming. Dit zijn de zogenaamde 'witte vlekken' van het gebied, die geen onderdeel zijn van het traject dat gestart is in 2016. Het uiteindelijke plan dat zij voor ogen hebben is groter dan het project Meanderende Maas en bevat ook de twee witte vlekken. Er is ruimte voor flexibiliteit in het project ingebouwd en er zijn aanjagers die kansen zien en anderen hierin meenemen. Door dit gebied en de focus op belang van natuurontwikkeling al vroegtijdig te agenderen wordt het langzaam ook verankerd in beleid.

2019

Inschrijving
PAGW

Start PAGW

In 2019 ontvangt Meanderende Maas een uitnodiging van de minister om mee te denken over de invulling van de 2^e tranche PAGW cofinanciering. De provincie en het waterschap sturen een gezamenlijk afgestemde reactie, in tweevoud vanuit beide organisaties. Dit laat zien dat er al een goed lopende samenwerking is voorafgaand aan de betrokkenheid van PAGW. Eind 2019 wordt de aanvraag bij PAGW gehonoreerd, met een focus op de twee uiterwaarden (witte vlekken). Voor de financiering werd een vorm gevonden waarin de provincie als 'juridisch tussenpersoon' fungeert, zij namen de middelen van PAGW in ontvangst en gaven deze door aan de andere partijen. Daarnaast heeft de provincie zelf een bijdrage geleverd, dit laat het vertrouwen in de regionale samenwerking zien. Het is belangrijk dat ook de PAGW vertrouwen heeft in de projecten en hen de ruimte geeft het project te ontwikkelen. Vertrouw op een schetsuitwerking die laat zien dat doelbereik gerealiseerd kan worden, i. p. v. op inhoudelijke details te sturen.

2020

Bestuurs-
overeenkomst

Koppelen zonder te vertragen

Op het moment dat PAGW aanhaakt bij Meanderende Maas is de bestuursovereenkomst voor Meanderende Maas al bijna afgerond. Dit betekent dat PAGW in een overgangsfase instapte in het project, waarin onduidelijkheid was over hun rol in de bestuursovereenkomst. Er was wel een 'haakje' opgenomen in de overeenkomst 'als er geld beschikbaar komt om met de witte vlekken aan de slag te gaan, doen we ons best om het toe te voegen'. Om na het tekenen van de bestuursovereenkomst, waarin PAGW beperkt werd meegenomen, de samenwerking te verbeteren zijn de partijen samen het veld in gegaan. Ze hebben een modus gevonden om PAGW als apart parallel traject mee te nemen, zodat de andere onderdelen van Meanderende Maas geen vertraging oplopen. Daarnaast wordt het belang ingezien van het onderbouwd afwijken van interne procedures en het sluiten van compromissen om tot het gezamenlijke doel te komen. Ook daarbij spelen sleutelpersonen, die het doel voor ogen houden, een belangrijke rol. Zo wordt de integraliteit in stand gehouden.

Vervolg – grondverwerving

Er is tot dusver een duidelijke rolverdeling; het waterschap is verantwoordelijk voor de planuitwerking waarna Natuurmonumenten en de provincie over de uitvoering gaan. Bij Natuurmonumenten heerst nog een grote zorg op het gebied van grondverwerving; het is belangrijk om ook deze stap in gezamenlijkheid en vanuit integraliteit op te pakken.

Richting
uitvoering



3.4. PAGW en de Marker Wadden

2011

Initiatiefase
Marker
Wadden

Het voortraject

Voorafgaand aan de betrokkenheid van PAGW is een lang traject doorlopen bij de Marker Wadden. In 2011 initieert Natuurmonumenten het project Marker Wadden. Ook binnen dit project wordt gesproken over sleutelpersonen vol enthousiasme voor de inhoud en met een 'stip op de horizon' waar naartoe wordt gewerkt. In dit geval: een betere waterkwaliteit in het Markermeer door aanleg van verschillende eilanden. In 2012 ontvangen ze substantiële financiële ondersteuning van het doormiddelen van de Nationale Postcode Loterij, waarna ook andere partijen betrokken raken binnen het samenwerkingsverband; het ministerie van LNV, het ministerie van IenW, de provincie Flevoland en provincie Noord-Holland. Al vroeg in het proces worden ook andere relevante partijen, zoals onderzoeksinstituten, meegenomen. In de aanloop naar de uitvoering wordt tot 2016 het plan verder uitgewerkt, o.a. wordt in deze periode een m.e.r.-procedure doorlopen.

2016

Uitvoering fase
1

Uitvoering en samenwerking

In 2016 wordt de uitvoering van de eerste fase, de eerste 5 eilanden, gestart, in samenwerking met Rijkswaterstaat. In de samenwerking tussen Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat vullen de beide partijen elkaar aan: een inhoudelijke ambitie in combinatie met professioneel management. Ook biedt de samenwerking voor Rijkswaterstaat de mogelijkheid om waar nodig af te wijken van de strikte richtlijnen die normaal gelden. Het wordt gezien als een experiment, waarbij gebruik gemaakt wordt van de procedurele mogelijkheden binnen de verschillende organisaties. Er wordt een beroep gedaan op hun flexibiliteit.

Om een hecht team te vormen zit het projectteam in het begin wekelijks bij elkaar. Ook wordt het team zorgvuldig samengesteld en wordt continuïteit gewaarborgd over faseovergangen heen, door het team niet als geheel te wisselen maar dit gefaseerd te doen. De projectdirecteur (afkomstig van Natuurmonumenten) neemt daarbij de ruimte om te toetsen of aspirant projectteam leden, die door de deelnemende partijen naar voren worden geschoven, ook voldoen aan de functievereisten.

2018

Aanvraag
PAGW

Aanhaken bij PAGW

Binnen de Marker Wadden wordt ver vooruit gepland; er liggen altijd plannen gereed op de plank, voor het moment of de gelegenheid die zich aandient om deze uit te voeren. Ook in het bestemmingsplan, de vergunningen en de contracten is op voorhand al ruimte ingebouwd voor mogelijk meerwerk en uitbreidingen. Al in 2016 lagen de plannen voor de E-eilanden al klaar. Toen in 2018 bleek dat er budget over bleef voor de tweede tranche projecten van PAGW, kon binnen het project Marker Wadden een passend plan worden geformuleerd om hiervoor aanvraag te doen. Twee extra eilanden worden gefinancierd met behulp van PAGW, in combinatie met een bijdrage van de regio en Natuurmonumenten.

2020

Uitvoering
PAGW

PAGW-budget effectief besteden

Binnen de Marker Wadden wordt er telkens op gefocust om zo veel mogelijk resultaat te behalen; alle budget gaat richting natuurontwikkeling. Daarom worden beheerkosten buiten beschouwing gelaten en wordt capaciteit zo veel mogelijk door organisaties zelf gefinancierd. Vanuit PAGW was het desondanks een vereiste dat de capaciteit van Rijkswaterstaat wordt betaald vanuit het projectbudget.



Dat had de potentie om uit te groeien tot een conflict, maar Natuurmonumenten heeft dit in de kiem gesmoord door de handreiking te doen om wel hun eigen capaciteit aanvullend te vergoeden.

Besluitvorming kon gemakkelijk plaatsvinden, de bestaande stuurgroep, waarin alle relevante partijen voor PAGW betrokken zijn, kon benut worden.

3.5. PAGW en Getij Grevelingen

2005

Start Getij
Grevelingen

Het voortraject

Vanaf 2005 wordt actief onderzoek gedaan naar de achteruitgang van de waterkwaliteit en onderwaternatuur en de mogelijke oplossingsrichtingen. Als meest kansrijk wordt het herstel van gedempt getij gezien en via een visiedocument en opeenvolgende verkennende rondes werken Rijk en regio daarvoor samen. De ecologische urgentie is in 2016 politiek erkend, maar het de beschikbare middelen zijn onvoldoende. In 2018 komt extra budget beschikbaar vanuit de PAGW en start het lopende MIRT traject. Het doel van het project is om de onderwaternatuur en waterkwaliteit te verbeteren en daarmee ook de bovenwaternatuur. Binnen het project werken Rijk, regio en beheerders samen: de ministeries van IenW, LNV en EZK, de provincies Zeeland en Zuid-Holland, de gemeenten Schouwen-Duiveland en Goeree-Overflakkee, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en RVO. De regio draagt 24,5 miljoen bij, het Rijk 124,5 miljoen. Daarnaast wordt binnen het project ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn van een getijdencentrale in combinatie met een doorlaatmiddel. In het voortraject is hier uitgebreid onderzoek naar gedaan in een samenwerkingsverband van de regiopartners en Rijkswaterstaat. In 2019 wordt een bestuursovereenkomst gesloten waarin de financiering is vastgelegd.

2018-2019

Afronding
verkenningen

Bestuurs-
overeenkomst

Rol PAGW

Voor PAGW is Getij Grevelingen een koploperproject met een goede voorbeeldwerking, het was één van de redenen om in 2018 PAGW op te starten. Het project valt binnen de categorie 'ecologisch urgent' en wordt daarom opgenomen in de eerste tranche van het programma. Met de extra middelen geeft het programma de mogelijkheid voor een doorstart van het project. Gedurende de verkenning wordt begin 2019 een bestuursovereenkomst gesloten over doel en financiering, en de verkenning wordt medio 2020 afgesloten met een voorkeursalternatief (MIRT-2 besluit, ondertekend VKA door M IenW).

2020

VKA vastgesteld

Planuitwerking en radiostilte

Bij de voorbereiding op de planuitwerkingsfase eind 2020 komen er signalen dat het beschikbare budget ontoereikend is. De verantwoordelijk opdrachtnemer, de HID RWS ZD trekt –op aangeven van de projectorganisatie- aan de bel bij de opdrachtgevers (DGWB en LNV). Het voorkeursalternatief is zó breed geformuleerd dat een daarvoor passend ontwerp de beschikbare middelen ver zal overschrijden. Daarnaast groeien de twijfels over de financiële en technische haalbaarheid van de combinatie met een getijdencentrale. Een RWS-audit en een haalbaarheidsonderzoek door een team van onafhankelijk experts vinden plaats en die bevestigen het voortschrijdend inzicht van de projectorganisatie. Het ministerie van I&W kondigt een bestuurlijke radiostilte af: de deuren worden gesloten om eerst intern uit te zoeken wat er aan de hand is en hoe dan verder, voordat de andere partijen meegenomen worden. Deze radiostilte is door de regiopartners als zeer pijnlijk ervaren binnen de samenwerking. Achteraf wordt benoemd



dat het belangrijk is om de rollen beter in te richten door ze te verbinden aan de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van iedere partner en niet alleen aan het financieel bijdragen aan het project. Het had duidelijker moeten zijn dat de minister van IenW bevoegd gezag is voor dit project en daarmee een sturende bevoegdheid heeft in dit dossier. Ons inziens is de verwarring mede ontstaan door de constructie waarin iedereen die financieel bijdraagt een gelijkwaardige plek aan de bestuurlijke tafel krijgt. Daardoor is het minder duidelijk geworden wie vanuit welke rol en wettelijke bevoegdheid meedoet en kan vanuit een relatief bescheiden financiële bijdrage uit de regio om het meenemen van kansen worden gevraagd die om zeer grote extra investeringen vraagt waarvoor geen dekking is. Tijdens de evaluatie kwam naar voren dat een duidelijkere rol en taakverdeling ook bevorderlijk zal zijn voor de besluitvorming, zowel voor het voorbereiden en het nemen van de besluiten.

2021

Taskforce

Taskforce

Vanaf december 2021 wordt een tussenfase ingelast om tot een haalbare scope te komen die binnen het beschikbare en taakstellende budget past. Hiervoor wordt een taskforce (afgeslankt projectteam) ingesteld en wordt het advies van het onafhankelijk expertteam gevolgd: onderzoek welke oplossing mogelijk is zonder een getijdencentrale/getijdenenergie en die toch voldoende ecologisch effect sorteert.

Echter, de regiobestuurders lijken nog niet bereid om een keuze te willen maken over een sobere scope, en blijven aandringen op een publiek-private samenwerking met de markt. Gezien de financiële onhaalbaarheid -een getijdencentrale heeft een onrendabele top van 60-70 miljoen die EZK niet bereid is te dekken-, de focus van het kabinet op wind, zon en waterstof en het feit dat de ministers van IenW en LNV het beschikbare budget als taakstellend zien en betekent dit dat er vanuit het Rijk geen extra middelen zullen komen voor een doorlaatmiddel in combinatie met een getijdencentrale. De regio heeft ook geen geld, wijst naar het Rijk om middelen beschikbaar te stellen voor innovatie. Markt wil alleen investeren als alle publieke risico's door het Rijk worden gedragen. Daarmee zit dit gesprek in een vicieuze cirkel. Doorbreken van deze vicieuze cirkel vraagt een bestuurlijk gesprek op DG- en/of minister niveau. Daar zetten de regiopartners nu op in. Het Rijk stuurt aan op een principe uitspraak medio 2022, zodat de besluitvorming over de scope van het project niet onnodig opgehouden wordt.

De les: zorg dat alle projectpartners het belang van een duidelijk gedefinieerde scope en een gezamenlijk gedragen doel inzien. Haal ze aan boord als de partij(en) verantwoordelijk voor dat doel een eerste (pré) verkenning gedaan hebben en met een set van oplossingsrichtingen komen waar mogelijke meekoppelkansen mee in proportie zijn. In dit project overstijgt de meekoppelkansen het primaire doel in ambitie (past niet binnen beleid), technische ontwikkeling (benodigde schaalgrootte bestaat niet) en financiering (kosten overstijgen het beschikbare budget met een factor 2-3). Naast een duidelijke definitie van de scope, liefst vroeg in het proces, is het ook van belang dat deze gezamenlijk gedragen wordt door de deelnemende partijen. En dat de rol van iedere partner helder is en men elkaar daarop kan aanspreken.



3.6. PAGW en Wieringerhoek

2017

Pre-
verkenning
IJsselmeer

Start PAGW

Bij gebiedsbrede bijeenkomsten in het kader van de Agenda IJsselmeergebied 2050 in de zomer van 2017 worden de eerste ideeën geopperd voor natuurontwikkeling en natuurherstel bij de Oostvaardersoever en Wieringerhoek. Later dat jaar wordt PAGW in het regeerakkoord beschreven en is er budget vrijgemaakt voor PAGW-projecten. Gesprekken met omgeving/stakeholders en I&W/LNV vinden plaats om de opgave te bepalen.

2019

Onderzoeks-
voorstel

Wieringerhoek en PAGW

In 2019 wordt het onderzoeksvoorstel (pre-verkenning) voor Wieringerhoek bij PAGW ingediend en goedgekeurd. Het project gaat vanaf dat moment de fase van een MIRT verkenning in. Het gaat om een dubbeldoelstelling: ecologische verbetering en beheersing van de zoutinmenging. Daarbij wordt ook gezocht naar meekoppelkansen en worden verschillende stakeholderbijeenkomsten gehouden. Vroeg in het traject worden verschillende partijen, zoals de LTO en gemeenten meegenomen, om hen niet te verrassen met de plannen en om te zoeken naar verschillende meekoppelkansen. Daarvoor worden ontwerp ateliers met stakeholders gehouden.

2020

Intentie-
overeenkomst

De kustvisie en Wieringerhoek

In 2020 wordt de intentieovereenkomst getekend tussen de provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat, het Hoogheemraadschap, drinkwaterbedrijf PWN en drie gemeenten. Binnen de regio wordt gestreefd naar een integrale en brede inrichting van het project Wieringerhoek. Zij vinden de verkenning te beperkt opgezet. Er wordt o. a. gekeken of het project Wieringerhoek gekoppeld kan worden aan de, dan nog op te stellen, kustvisie Noord-Holland. Zo wordt er bijvoorbeeld verkend of binnen Wieringerhoek ook de energietransitie meegenomen kan worden, door een plan met zonneatollen als één van de scenario's mee te nemen (plan Buitendijk). Rijkswaterstaat wil dit meenemen als meekoppelkans, maar niet als integraal onderdeel van het project Wieringerhoek. Zij houden vast aan de originele doelen en scope. In 2021 wordt door provincie Noord-Holland samen met twee gemeenten het Plan Buitendijk gelanceerd. Het betreft een grootse aanleg van zonneatollen, waar de natuur ook beter van zou worden. Er ontstaat een bestuurlijk verschil van mening of er al dan niet een scope verbreding dient plaats te vinden. Dit is tot op het moment van dit schrijven nog gaande. Het Plan Buitendijk wordt gezien als het kantelpunt in de samenwerking, tot hier liep de samenwerking goed.

2021

Verschuiven
bezwaren

De escalatieladder

Binnen de discussie over de scope van Wieringerhoek worden meerdere malen problemen voorgelegd op bestuurlijk niveau. Zowel op inhoudelijk als juridisch niveau. Ook vanuit het ministerie is er onduidelijkheid over wat wordt verstaan onder meekoppelkansen en welke eisen hieraan worden gesteld in relatie tot cofinanciering.

Vervolg

In de huidige situatie zijn twee deelprojecten binnen Wieringerhoek klaar om richting planfase te gaan; de aanleg van natuur als klimaatbuffer door PWN en het project Noordkop waarbij door Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier een zoet-zout overgang gerealiseerd wordt. Verder wordt er doorgestudeerd op een zoet-zout overgang bij Den Oever in combinatie met droogtemaatregelen. Door Rijkswaterstaat en regio worden deze projecten gezien als 'no-regret maatregelen'.



4. Kritische succes- en faalfactoren

4.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de resultaten beschreven van respectievelijk de enquête en de verdiepingssessies. Met de enquête is een eerste beeld opgehaald van de samenwerking in lopende PAGW-projecten. Daarbij zijn projectteams van 12 van de 14 PAGW projecten bevroegd. Vervolgens zijn vijf verdiepingssessies gehouden met projectteams van specifieke PAGW-projecten om dieper in te gaan op de lopende samenwerking. Vervolgens waren 12 projecten vertegenwoordigd bij het afsluitende webinar op 15 september om de resultaten aan te scherpen. Deze laatste stap is verwerkt in Hoofdstuk 5 (aanbevelingen)/over hoe de kritische succesfactoren praktisch benut kunnen worden.

Zoals beschreven zijn niet alle projecten uit de enquête verdiepend beschouwd en geanalyseerd. Dit is voor vijf projecten gedaan. De kritische succes- en faalfactoren moeten vanuit die achtergrond worden gelezen.

Uit de enquête en de verdiepingssessies zijn vier hoofdpunten naar voren gekomen gerelateerd aan PAGW-projecten, die men benoemt als grote succesfactor (gezamenlijk doel en integraal verhaal) of waarop men kritisch is (besluitvorming, rol- en taakverdeling en financiën), ofwel benoemt als grote succesfactor. Voor deze vier punten worden in deze paragraaf de resultaten geanalyseerd, zowel op basis van de enquête als de verdiepingssessies.

4.2. Gezamenlijk doel en integraal verhaal

Uit de verdiepingssessies bleek dat de drie PAGW-projecten met een succesvolle samenwerking beginnen met een aansprekend projectidee en een sterke visie waarop voortgebouwd kan worden. Als de hoofdlijn van het verhaal staat, dient dit als basis en kunnen details gaandeweg nader worden ingevuld. Het verhaal wordt gedragen door sleutelfiguren vanuit de regio die het enthousiasme weten over te brengen op anderen. En natuur heeft binnen dat verhaal een duidelijke plek en is gekoppeld aan andere opgaven. Vanuit de enquête wordt het als positief ervaren dat doelen gezamenlijk bepaald worden en eenieder een bijdrage levert aan het projectdoel.

Tegelijkertijd zien we dat integraliteit ook risico's met zich meebrengt. De twee projecten waarbij het traject minder makkelijk verloopt zijn aanvankelijk vanuit natuurontwikkeling ingestoken. In de loop van de projecten is een andere grote opgave aan boord gekomen, waardoor de samenwerking werd bemoeilijkt (energie, in de vorm van een getijdencentrale bij Grevelingen en zonne-atollen bij Wieringerhoek). De getijdencentrale werd van interessante meekoppelkansen tot show-stopper door de dreigende kostenoverschrijding. Bij Wieringerhoek heeft de discussie over het Plan Buitendijk (grootschalige opwekking van zonne-energie) de hoofddiscussie over opgaven en realisatie Wieringerhoek overgenomen. Dit noemen we het 'koekoeksjong-effect'. Beide projecten hadden geen goed antwoord op het al dan niet meenemen van deze andere grote opgaven (Getijdencentrale en Plan Buitendijk). Het risico met 'te grote' nevendoelen is dat hierdoor het nevendoel het proces gaat overnemen waardoor scope en realisatie in het gedrang kunnen komen. Sturing vanuit de



departementen werd gemist. Hier speelde ook mee dat de 'meekoppelkansen' qua omvang het aanvankelijke PAGW-project evenaarden of zelfs overstegen.

Het is van belang dat projecten die vanuit natuur zijn ingestoken de natuurrealisatie binnen een integraal perspectief plaatsen. Gebeurt dat niet, dan lopen PAGW-projecten het risico dat andere urgente opgaven tijdens de rit langsrij komen en een onvoorspelbare dynamiek in het hoofdproces teweegbrengen. Bij bepaalde opgaven, zoals bijvoorbeeld waterveiligheid, zijn de fysieke ingrepen vanzelfsprekend combineerbaar met de natuuropgaven van PAGW, dat heeft ruimte voor de rivier laten zien. Voor andere opgaven zijn de combinaties minder vanzelfsprekend of is hier nog minder kennis over, zoals bijvoorbeeld de zonneatollen.

Daarbij helpt het om partners te zoeken in verwante opgaven (HWBP, Provinciaal Natuurnetwerk) en niet in andersoortige opgaven waar die zich lastiger laten combineren met natuur (energie, wonen). Ook is het goed om voorbereid te zijn op de mogelijkheid dat het gebiedsproces een veel groter initiatief uitlokt. Er kan zeer goed sprake zijn van een latente grote maatschappelijke noodzaak die spontaan optreedt. Het is dan zaak dat vanuit het Rijk duidelijke sturing wordt gegeven aan de zwaarte van het belang en de verhouding met natuur.

Kritische succes- en faalfactoren

- Natuur heeft een plek in een integraal en aansprekend verhaal.
- Doelen worden gezamenlijk bepaald en elke partij levert een bijdrage aan de gezamenlijke doelen. Deze doelen passen binnen de bredere gebiedsopgave.
- Hoofdopgave en meekoppelkansen zijn qua ingreep logisch te koppelen.
- Meekoppelkansen zijn in omvang en dynamiek kleinschaliger dan de hoofdopgave.
- Bij opkomende grote nevelsdoelen die de omvang van een project overstijgen, geeft de Rijksoverheid (in breder kader dan PAGW) de hoofdkoers en de verhouding tussen de belangen duidelijk aan.
- PAGW heeft een passende positie in het samenspel met andere partijen en belangen: PAGW kan zowel in de lead zijn als een partner in een breder gebiedsproces.

4.3. Besluitvorming

Besluitvorming is één van de onderwerpen waar blijkens de enquête ruimte is voor verbetering. Signalen betreffen onder meer uitdijende overleggen, gebrek aan regie en ingewikkelde interne processen binnen het Rijk. Zij kunnen leiden tot wat als 'stroperigheid' wordt ervaren. Ook kan een onduidelijk proces, waarin besluitvorming bijvoorbeeld niet transparant is, een goede samenwerking in de weg staan. Het PAGW zag zich bij aanvang geconfronteerd met uitdagende besluitvormingsprocedures. Twee opdrachtgevers, drie uitvoerders bij het Rijk en gemeenten, waterschappen en terreinbeheerders die meewerken en meebetalen aan de uitvoering van projecten. Welke kaders en procedures zijn dan van toepassing? De eerste en tweede tranche kunnen daarom duidelijk worden gezien als een proces van leren door doen. Deze condities kennend is lering te trekken uit de ervaringen in dit 'fieldlab'.

Samenwerken op inhoud



Tijdens de evaluatie blijkt meerdere malen dat er een belangrijk verband is tussen soepel lopende besluitvorming en een samenwerking gebaseerd op een gedeeld inhoudelijk doel. Meerdere keren wordt het belang hiervan benadrukt: een sterk inhoudelijk verhaal kan veel (bestuurlijk) draagvlak creëren. Een samenwerking op inhoud geeft de ruimte om niet alleen vanuit het eigen belang te denken, maar concessies te doen voor het grotere geheel. Het brengt de bereidheid om adaptief om te gaan met kaders en procedures die niet altijd goed passen bij de manier van samenwerken. Het valt op dat een samenwerking gebaseerd op inhoud op deze manier vaak ook ruimte biedt voor eenvoudigere procedures, bijvoorbeeld door een project te kenmerken als een 'inhoudelijk experiment' of een pilot. En met het einddoel voor ogen hadden projectdirecteuren en bestuurders de durf om moeilijke beslissingen door te zetten, ook al was niet iedereen binnen de eigen organisatie het met de beslissing eens.

Bestuurlijk samenwerkingsverband

Ook blijkt uit de resultaten dat het opbouwen van een goed werkend bestuurlijk samenwerkingsverband tijd vergt. Het inhoudelijke verhaal moet gecommuniceerd worden met directeuren en bestuurders. Een dergelijke succesvolle samenwerking op inhoud waarin besluitvorming vlot kan plaatsvinden, vraagt om voldoende investering van tijd. Besluitvorming wordt daarom ook vergemakkelijkt als er kan worden voortgebouwd op een al bestaande bestuurlijke samenwerking.

Kritische succes- en faalfactoren

- Een samenwerking die is gebaseerd op een gedeeld inhoudelijk doel, en het opbouwen hiervan.
- Een bestaand bestuurlijk samenwerkingsverband waarop aangehaakt kan worden, of tijd om aan dit verband te bouwen voor het geval dit nog niet bestaat.

4.4. Rol- en taakverdeling

Op het gebied van rol- en taakverdeling en de bijbehorende verantwoordelijkheden blijkt uit de enquête dat er binnen PAGW-projecten onduidelijkheid heerst. Het gaat hierbij om de rollen die de verschillende rijkspartijen aannemen in de samenwerking, maar ook de (uitvoerende) partijen buiten Rijkswaterstaat worden genoemd, zoals RVO en Staatsbosbeheer.

Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden

We zien vanuit de verdiepingssessies dat een partij vanuit de overheid gedurende het traject van rol kan veranderen, en zijn verantwoordelijkheden plots meer opeist wanneer het traject spannend wordt. Andere partijen werden op een dergelijk moment in een aantal gevallen niet meer meegenomen zoals eerder. Dit heeft de nodige consequenties voor de samenwerking. Een duidelijke afspraak over rol- en taakverdeling kan hier wellicht voor minder grote verrassingen zorgen. Aan de andere kant zien we projecten waarbij op voorhand duidelijk is bepaald hoe de rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd en in gevallen ook zijn vastgelegd in overeenkomsten: wie denkt er mee, wie draagt bij aan besluitvorming, wie is eindverantwoordelijke? Dit bevordert de samenwerking aanzienlijk. Bij deze projecten kwamen we juist minder complicaties tegen. Het aanwijzen van een 'regisseur' binnen het project kan helpen om de bestuurlijk afspraken ook feitelijk te laten werken: de regisseur houdt het overzicht en zorgt ervoor dat ieders belang geborgd is.



Samenwerking tussen regio- en rijkspartijen

Naast een duidelijke rol en taakverdeling van de verschillende partijen valt het belang van de rol van de samenwerking tussen regio en Rijk op. In de enquête komt dit meerdere keren terug, in verschillende bewoordingen: “besef dat nationaal resultaat een optelsom is van regionaal resultaat”, of: “ruimte om in gebieden zelf te bepalen welke maatregelen waar genomen worden is een element om te behouden”. Ook uit de verdiepingssessies kwam het belang van een goede basis in de regio duidelijk naar voren. De kiem voor succesvolle samenwerking bij Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat en Meanderende Maas lag in het feit dat regionale partijen (provincie en waterschap) elkaar kenden en informeel opzochten. De regionale partijen hebben kennis van het gebied, kunnen zien waar de meerwaarde ligt voor maatregelen die passen bij de visie en de doelen vanuit PAGW, en helpen bij het creëren van draagvlak. Bovendien zijn de regionale overheden vaak bevoegd gezag voor de voor het project benodigde vergunningen en ruimtelijke afwegingen.

Rijkspartijen op hun beurt kunnen regionale doelen koppelen aan de landelijke visie en doelen vanuit PAGW en verbreding en versnelling van regionale opgaven teweegbrengen. PAGW werd in de enquête genoemd als ‘versneller’ en ‘katalysator’. Ook kwam naar voren dat PAGW-doelen gecombineerd met doelen vanuit andere organisaties elkaar kunnen versterken. Natuurambities die in de regio maar niet van de grond komen, zoals de twee uiterwaarden bij Meanderende Maas, kunnen door samenwerking met/ vanuit PAGW ineens een sprong voorwaarts maken. De leden die vanuit PAGW in de projectteams zaten, hebben een belangrijke rol in het verbinden van nationale visie en doelen aan regionale kansen met draagvlak. De verschillende partijen moeten duidelijk de meerwaarde zien van de samenwerking. Wanneer partijen elkaar kennen en vertrouwen, ligt ook de weg open om gebruik te maken van elkaar mogelijkheden. Bij Meanderende Maas bijvoorbeeld werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de provincie de rol te geven als financieel tussenpersoon.

Het realiseren van een natuurambitie geeft op veel plekken in Nederland wrijving met andere functies in een gebied. Het vraagt tijd en aandacht om het gesprek hierover zorgvuldig te voeren. Als op dit vlak al ‘voorwerk’ is gedaan door regiopartijen, vergemakkelijkt dat het proces.

Een goed georganiseerde samenwerking tussen regio en rijk moet spanningen die zullen optreden kunnen overbruggen. Een belangrijk fenomeen dat het hoofd geboden moet kunnen worden is dat een meekoppelkans voor sommige deelnemende partijen het tweede hoofddoel wordt. Daarbij zijn duidelijke en functionerende escalatielijnen essentieel.

Kritische succes- en faalfactoren

- Op voorhand duidelijkheid over rol- en taakverdeling, waar nodig vastgelegd in overeenkomsten die passen bij de fase van het project (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst) en op gezette tijden evalueren.
- Samenwerking tussen regio- en rijkspartijen: de koppeling van eigenaarschap en draagvlak in de regio met visie en doelen op nationaal niveau.
- Inrichting van de samenwerking op zodanige wijze dat ook optredende spanningen het hoofd geboden kan worden, o. a. door volledig bespreekbaar maken van verschillen, gezamenlijk commitment om eruit te komen en wanneer dat niet lukt; functionerende escalatielijnen.



4.5. Meekoppelen en cofinanciering

Het derde onderwerp waarop de enquête en de verdiepingssessies aandacht vestigen betreft financiën. Omdat de PAGW-projecten niet alleen relevant zijn voor de opgaven van het Rijk voor natuur en waterkwaliteit, maar ook voor de kwaliteit van de leefomgeving in de regio (profijtbeginnel) vraagt het Rijk om cofinanciering door partijen in de regio. Deze cofinanciering heeft tot de nodige onduidelijkheid geleid.

Duidelijkheid over waar PAGW-budget aan besteed dient te worden

Hierbij gaat het met name om duidelijkheid en eenvoud rondom financiële systemen. Zowel in de enquête als tijdens de verdiepingssessies wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de componenten die onderdeel zijn van het PAGW-budget vooraf niet geheel duidelijk zijn. Specifiek de bundeling van inzet én uitvoering binnen één budget, waarbij de capaciteit van de uitvoerende partijen (RWS, SBB en RVO) ook bekostigd wordt, was voor verschillende mensen onduidelijk. Ook omdat partijen ervan uitgaan dat het budget bestemd is voor uitvoering en capaciteit geleverd wordt vanuit de deelnemende organisaties. De spelregels voor gebruik van PAGW-budget kunnen duidelijker gecommuniceerd worden.

Duidelijkheid over eisen aan cofinanciering

Ook op het gebied van cofinanciering heerst een gevoel van onduidelijkheid: welke eisen worden er gesteld aan de door PAGW gevraagde cofinanciering? En welke ruimte hebben partijen om daarbij aanvullende wensen in te brengen en te koppelen aan de cofinanciering? Op welk moment is een toezegging van een regiopartij nodig en op welk detailniveau? Het blijkt dat partijen de behoefte hebben om ook gedurende het traject de ruimte te hebben om nadere afspraken te maken over cofinanciering. Dit kan hand-in-hand gaan: duidelijkheid over wat op welk moment nodig is, laat ook zien welke ruimte er nog is. Een hogere mate van duidelijkheid op het gebied van financiën en een grotere vrijheid voor partijen om dit in te vullen zou mogelijk de samenwerking binnen PAGW-projecten kunnen verbeteren.

Rol van partijen aan de bestuurlijke tafel moet niet (in hoofdzaak) geënt zijn op hun financiële bijdrage

Een ander element dat naar voren kwam, was het mandaat dat in sommige projecten gepaard gaat met financiering. Wanneer partijen enkel aan tafel zitten en mandaat hebben vanwege een (soms geringe) financiële bijdrage maakt dit de rol- en taakverdeling onduidelijk en vertraagt het de besluitvorming. De rol die partijen aan de bestuurlijke tafel hebben moet primair gebaseerd blijven op ieders rol en taak binnen de gebiedssamenwerking. De cofinanciering kan daar bovenop een extra rol betekenen voor de (mede)financierende partij.

Kritische succes- en faalfactoren

- Duidelijkheid over waar PAGW-budget aan besteed dient te worden/ Duidelijkheid richting samenwerkingspartners dat ook apparaatskosten van Rijkspartijen onderdeel zijn van PAGW-budget.
- Duidelijkheid over doel (bijvoorbeeld: meefinancieren, draagvlak creëren) en spelregels van cofinanciering en daardoor de ruimte om gedurende het traject nadere invulling te geven aan de cofinanciering.
- Rol van partijen aan de bestuurlijke tafel: primair op basis van bevoegdheden en taken, aangevuld met mogelijk extra rollen op basis van een financiële bijdrage.



5. Aanbevelingen voor het vervolg van PAGW

Dit hoofdstuk bevat aanbevelingen waarmee zowel lopende projecten als projecten in de 3^e tranche praktisch invulling kunnen geven aan de kritische succesfactoren. Deze aanbevelingen komen voort uit:

- De enquête en de verdiepingssessies.
- De succes- en faalfactoren die hieruit gedestilleerd zijn.
- Het webinar van 15 september 2022, waar eerdere concept conclusies besproken zijn.
- Het afsluitend gesprek met de opdrachtgevers van 6 oktober.

Samenvatting aanbevelingen

- Zorg voor een gezamenlijk verhaal en gedragen doelen. Neem hiervoor de tijd in het voorproces, bijvoorbeeld door vanuit PAGW de mogelijkheid te bieden om een pre-verkenning uit te voeren. PAGW kan dit actiever ondersteunen. Streefbeeld voor natuur en ecologische waterkwaliteit van de grote wateren spelen hierin een belangrijke rol. Door deze te laten landen in gebiedsplannen wordt gestuurd op systeemverandering en sluiten de projecten die vanuit gebieden worden gestart mogelijk beter aan op de PAGW doelen.
- Zorg zeker in de voorfase (pre-verkenning / MIRT-onderzoek) voor voldoende ruimte voor een oriënterend gesprek over de doelen (welke, ambitieniveau). Dit maakt koppeling met andere opgaven en doelen en budgetten eenvoudiger. Gaandeweg in het proces volgt de noodzakelijke concretisering en trechtering van de doelen in het MIRT-startbesluit en/of de samenwerkingsovereenkomst.
- Zorg voor een heldere rol- en taakverdeling en leg dit vast, even als de rechten en plichten die daaruit volgen. Maak gebruik van de verschillende rollen, bevoegdheden en expertises van de deelnemende organisaties. Zoek naar de meerwaarde van elke partij binnen de samenwerking en zet die partij in een rol waarin deze tot zijn recht komt.
- Bouw en onderhoud een sterk projectteam waarin duidelijke initiatiefnemers zijn aangesteld. Door te investeren in een sterk team kan ook gemakkelijker de achterban van de eigen organisaties meegenomen worden in het enthousiasme voor de inhoud.
- Zorg ervoor dat cofinanciering en daadwerkelijke participatie goed met elkaar in lijn zijn. Dit kan bereikt worden door participatie van regionale partijen vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal te zetten en cofinanciering daaruit te laten voortvloeien.
- Het meekoppelen van opgaven is een bewuste keuze. Ook meekoppelen heeft sturing nodig. Leg daarom de verwachtingen over meekoppelen en samenwerken aan de voorkant vast in een brief aan de samenwerkende partners; waar is het budget voor bedoeld, wat moet er worden geleverd en wanneer. Sommige combinaties zijn vanzelfsprekend te koppelen zoals waterveiligheid en natuur, andere zijn lastiger of onzekerder zoals energie en natuur. Dit heeft onder meer te maken met de verenigbaarheid van de scope, budgettaire randvoorwaarden en de verdeling van bevoegdheden over ministeries en andere overheden. In verband met de urgentie en het tempo hoeft niet alles meegekoppeld te worden.
- Zorg bij de uitwerking voor voldoende flexibiliteit in de opzet van zowel het programma als de afzonderlijke projecten qua proces, budget en capaciteit. Een voorbeeld is het creëren van financiële speelruimte. Door het volledig toebedelen van de middelen van de 2e tranche PAGW was er bijvoorbeeld geen financiële ruimte om tussentijds op kansen in te spelen. Houdt rekening met een veranderende omgeving waarin de uitvoering van projecten plaatsvindt.



- Richt het besluitvormingsproces en de escalatielijnen goed in. Zorg voor participatie in het gebied vanuit de eigen verantwoordelijkheid van partijen, en zorg voor functionerende escalatielijnen, naar de verantwoordelijken binnen de rijksoverheid, regionale overheden en maatschappelijke organisaties.
- Communiceer de financiële spelregels duidelijker aan alle partners. Maak duidelijk waaraan het PAGW-budget besteed dient te worden; planstudie, aanleg, monitoring en evaluatie en tien jaar beheer en onderhoud. Maak ook duidelijk dat iedere samenwerkingspartner de eigen apparaatskosten draagt.
- De onderlinge samenwerking tussen RWS SBB en RVO is niet expliciet onderzocht. Toch merken we bij de uitvoerende partijen wel de behoefte om de effectiviteit van hun samenwerking verder te verbeteren. We bevelen aan om bij de derde tranche de sterktes van elk van de uitvoeringsorganisaties beter te benutten. Stel dit punt bij de start van elk project aan de orde.
- De MIRT-procedure en MIRT-spelregels worden door veel regionale overheden als te zwaar ervaren. Bovendien voelt het voor hen veelal als een dictaat van boven af. Aan de andere kant kennen regionale overheden wel vergelijkbare tussenstappen als MIRT. Aanbeveling is dan ook enerzijds partijen beter mee te nemen in de rechten en plichten van de MIRT-procedure en anderzijds te onderzoeken welke onderdelen van het MIRT wel en niet noodzakelijk zijn in samenwerkingsprojecten.

Bovenstaande aanbevelingen zijn in de onderstaande paragrafen verder uitgewerkt. Tot slot worden in paragraaf 5.7 aanbevelingen voor selectiecriteria voor de derde tranche beschreven.

5.1. Gezamenlijk verhaal en gedragen doelen

>> Laat streefbeelden voor gebieden vanuit PAGW-landen in de gebiedsplannen

De selectie van PAGW-projecten werkt momenteel niet vraaggestuurd. Allerlei projecten in verschillende fasen en met zeer uiteenlopende doelen worden ingebracht. Diversiteit van projecten heeft meerwaarde maar het is wel van belang om het hoofddoel van PAGW, namelijk het streven naar systeemverandering, in het oog te houden.

We bevelen aan om vanuit het Rijk voor verschillende gebieden 1) een helder streefbeeld te formuleren met de opgaven waar we voor staan en 2) de ideeën over hoe we dit streefbeeld gaan bereiken. Waar mogelijk zouden deze streefbeelden en strategieën ingebracht moeten worden in regionale of andere programma's en/of gebiedsagenda's. Op basis van deze informatie kan een gelijkwaardig gesprek worden gevoerd met de regionale stuurgroepen. Dit vergroot de kans om in een latere fase projecten uit de regio te krijgen die invulling geven aan de gezamenlijk bepaalde strategieën en aansluiten bij de doelen vanuit PAGW. Zowel de ministeries als de Rijksuitvoeringsinstanties hebben hier een belangrijke rol in.

Voorbeeld: in het IJsselmeergebied is een dergelijk proces doorlopen, waarbij de gebiedsagenda nu projecten oplevert die goed aansluiten bij de doelstelling van PAGW.



>> Maak pre-verkenningen een onderdeel van PAGW en reserveer hier voldoende budget voor, om tot projecten te komen die bijdragen aan systeemverandering.

Het integraal oppakken van een ambitieuze doelstelling, en deze koppelen aan andere opgaven, kost tijd en capaciteit. Houd daar rekening mee in de planning. Hierbij spelen twee vragen: hoe past het PAGW-project binnen de bredere gebiedsopgaven en met welke andere opgaven kan het PAGW-project gecombineerd worden.

Zorg zeker in de voorfase (pre-verkenning / MIRT-onderzoek) voor voldoende ruimte voor een oriënterend gesprek over de doelen (welke, ambitieniveau). Voer dit gesprek met een brede blik (zoals wordt gedaan met het Ecologisch Masterplan Grevelingen): als we ons richten op systeemherstel, welke onderdelen horen hier dan bij? Er moet duidelijkheid zijn hoe vanuit PAGW wordt gekeken naar de totale opgave; wat is het streefbeeld waar naartoe gewerkt wordt. En neem daarbij ook de beheeropgave op langere termijn mee. Dit kan effect hebben op bijvoorbeeld de verdeling van financiën. Maak daarbij een bewuste keuze tussen aansturing als project of als programma. Kijk overstijgend en meerjarig. En werk tegelijkertijd binnen programma's via projecten toe naar concrete resultaten. Daarbij biedt de MIRT systematiek houvast Gaandeweg in het proces volgt de noodzakelijke concretisering en trechtering van de doelen in het MIRT-startbesluit en/of de samenwerkingsovereenkomst. Blijf er op letten dat de planvorming ondersteunend blijft en geen eigen leven gaat leiden. Dit kan invulling krijgen door de tijd te nemen voor een brede pre-verkenning.

Na afloop van de pre-verkenning moeten de kaders en doelen duidelijk zijn. Bij systeemingrepen zul je meestal veel partijen raken, dit vraagt om een goed doordacht proces. Richt daarom ook gezamenlijk doelen in op het gebied van het proces, naast de inhoudelijke doelen.

Het meenemen van pre-verkenningen biedt kansen om plannen te ontwikkelen die 'op de plank liggen' voor wanneer er budget beschikbaar is voor uitvoering.

>> Creëer in een vroeg stadium in beleid en bestemmingsplannen ruimte/haakjes voor natuurontwikkeling

Denk vooruit in projecten, maak ruimte in bestemmingsplan, vergunningen en contracten voor meerwerk en toekomstige uitbreidingen. Door deze ruimte/haakjes kan als er momentum is, snel worden geschakeld. Soms gaan er jaren overheen voordat de gelegenheid zich voordoet, maar geduld loont.

Voorbeeld: Bij Meanderende Maas was in beleid van diverse organisaties in de beide uiterwaarden (Ossekamp en de Waarden) al lang geleden ruimte gereserveerd voor natuurontwikkeling:

- Ossekamp en De Waarden: binnen beleid Natuurnetwerk Brabant (provincie).
- Het past binnen beleid Meer Maas Natuurmonumenten.
- Het past binnen lange termijnbeeld Structuurvisie (IPSV).
- Het past binnen gebiedsvisie Oss.

Mede daardoor kon het project Meanderende Maas zo integraal worden opgepakt.

Voorbeeld: Bij Markerwadden lagen, toen de uitvoering van fase 1 PAGW begon, de plannen voor de verdere ontwikkeling al klaar, al in 2016 werden de E-eilanden uitgetekend.



>> **Neem de achterban van de eigen organisaties mee in het enthousiasme voor de inhoud**

Zorg voor duidelijke overlegmomenten waarbij iedereen aangehaakt blijft (verantwoordelijkheid voor initiatiefnemer), waarin niet enkel aandacht is voor het proces maar ook de inhoud aan bod komt en het enthousiasme gedeeld wordt en de achterbannen van de verschillende organisaties meegenomen worden in het gezamenlijke verhaal. Deel het enthousiasme, zorg dat de bestuurder en directeur achter het project staan en zet waar nodig moeilijke beslissingen door, ondanks dat intern mensen even 'moeten slikken'. Je maakt niet altijd vrienden intern door 'buiten de lijntjes te moeten kleuren' maar met steun van bovenaf maakt dit de samenwerking wel een stuk succesvoller. Zoek daarbij ook de samenwerking op tussen de afzonderlijke afdelingen van de overheid, bijvoorbeeld tussen de afdelingen natuur en waterveiligheid.

Voorbeeld: bij Meanderende Maas was het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat binnen de provincie zowel medewerkers van natuur als waterveiligheid aanschuiven bij integrale projecten. Hierin heeft Meanderende Maas een ontwikkeling gestart.

>> **Geef als opdrachtgever zowel duidelijke doelen als ruimte aan het projectteam**

Geef vanuit PAGW duidelijke doelen mee in de opdracht, houd dit hogere doel voor ogen en geef vervolgens, zeker in de beginfase, ruimte om het projectteam een project te laten ontwikkelen. Toets daarbij op hoofdlijnen. Na de pre-verkenning is het van belang om richting te kiezen in de doelen. Het is dan beter om helder te kiezen dan om zaken onduidelijk te laten. Richting besluitvorming is de noodzakelijke concretisering van de doelen dan eenvoudiger.

Voorbeeld: Bij Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat werkte het goed om vertrouwen te krijgen op basis van een schetsuitwerking die liet zien dat het doelbereik gerealiseerd kon worden.

Voorbeeld: binnen de PAGW werden eisen gesteld aan ooibosontwikkeling binnen de PAGW-deelgebieden van Meanderende Maas. Dit was op die locaties een probleem voor de waterveiligheid, terwijl buiten het PAGW-project bij de gebiedsontwikkeling groot areaal ooibos wordt ontwikkeld.

>> **In een gebied kunnen verschillende projecten met soortgelijke doelen bij elkaar gebracht worden**

Wanneer de doelen in de beginfase nog voor een deel openstaan kunnen verschillende projecten met elkaar afstemmen hoe ze gezamenlijk bijdragen aan het streefbeeld van het gebied, dat vanuit PAGW is vormgegeven. Ze kunnen dan organisatorisch vanuit PAGW door één gecoördineerd team ondersteund worden. Denk bijvoorbeeld aan verschillende projecten rondom een rivier, waarbij de doelen breed ingestoken worden en verdeeld over het gebied gerealiseerd worden.

5.2. Rol- en taakverdeling

>> **Spreek de rollen en verantwoordelijkheden aan het begin goed af en leg deze vast in overeenkomsten**

Bij de pre-verkenning kan dit een intentieovereenkomst zijn. Hierin hoeven de rollen nog niet helemaal vast te liggen, maar wordt wel de intentie uitgesproken om samen aan de slag te gaan. Een intentieverklaring is minder officieel dan een samenwerkingsovereenkomst en vergt daardoor een minder juridische benadering.



De rol die partijen hebben aan de bestuurlijke tafel moet primair gebaseerd zijn op hun bevoegdheden en wettelijke rollen en daarop aanvullend op het leveren van een financiële bijdrage. Als rollen goed afgebakend zijn is het van belang om deze ook te hanteren in de praktijk. Daarnaast is het goed om de samenwerking en ieders rol daarin periodiek te evalueren, in ieder geval bij elke faseovergang.

De rol- en taakverdeling kunnen op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen aangepast worden en bijvoorbeeld bij een faseovergang opnieuw vastgesteld worden. Daarbij is een duidelijk overeengekomen hoofddoel dat overeind blijft een voorwaarde.

>> Benut elkaars kwaliteiten; zoek de meerwaarde op in samenwerking

Een samenwerking tussen overheden en natuurorganisaties vult elkaar aan. Zoek naar de meerwaarde van elke partij binnen de samenwerking en zet die partij in een rol waar de meerwaarde tot zijn recht komt. Enkele genoemde voorbeelden vanuit de verdiepingssessies:

- Natuurorganisaties hebben een sterke inhoudelijke ambitie en kunnen helpen duidelijke doelstellingen neer te zetten.
- Overheden kunnen het project op professionele manier managen.
- Natuurorganisaties kunnen als ambassadeur van een project optreden, die de ecologische meerwaarde van het project duidelijk voor het voetlicht brengt. Hierdoor kunnen hobbels makkelijker genomen worden. Bij Markerwadden vervulde Natuurmonumenten deze rol. Bij Wieringerhoek werd dit gemist.
- Maak gebruik van sleutelfiguren die het vermogen hebben te enthousiasmeren, kansen zien en een functie als aanjager vervullen. Zij kunnen anderen op sleeptouw nemen en meenemen in een goed verhaal.
- Laat beheer over aan terreinbeherende organisaties die hier al jarenlange ervaring mee hebben.
- De taak- en doelgerichtheid van RWS kan helpen om tot resultaten te komen. De keerzijde ervan is dat RWS kan doorstomen in de eigen procedures. Het helpt om als RWS niet alles taakgericht te willen oplossen en reflectie van buitenaf te organiseren.

>> Zorg ervoor dat cofinanciering en daadwerkelijke participatie goed met elkaar in lijn zijn

Zorg ervoor dat cofinanciering en daadwerkelijke participatie goed met elkaar in lijn zijn. Dit kan bereikt worden door participatie van regionale partijen vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal te zetten en cofinanciering daaruit te laten voortvloeien.

>> Bouw en onderhoud een sterk projectteam

Een sterk projectteam is bepalend voor een succesvolle samenwerking. Uit de enquête en de verdiepingssessies kwamen de volgende aanbevelingen en voorbeelden voor een sterk projectteam:

- Selecteer nieuwe teamleden ook op de vraag of ze passen binnen het huidige team en durf daarin kritisch te zijn. Spreek tussen de samenwerkende partijen af, dat op kwaliteit geselecteerd mag worden bij het samenstellen van een team, en dat niet het “gegeven paard principe” (uitlenende overheid bepaalt eenzijdig wie zij in project afvaardigt) gehanteerd hoeft te worden. Bij Markerwadden had de projectdirecteur een gesprek met elk potentieel nieuw teamlid (ook vanuit de andere organisaties) en op basis daarvan werd besloten of diegene het team kwam versterken of dat er verder werd gezocht.
- Sta stil bij de projectsuccessen en vier deze als team ook gezamenlijk. Bij Markerwadden wordt jaarlijks via het communicatieplan vooruitgedacht over op welk moment elk van de betrokken partijen een keer op de voorgrond kan treden.



- Ga op gezette tijden als team het projectgebied in. Hierdoor blijf je focus houden op waar je het voor doet. Bij Meanderende Maas hielp een projectbezoek het team vaak door lastige momenten heen.
- Werk op een vaste dag samen als projectteam, op locatie. Dat vergroot de betrokkenheid, vergemakkelijkt afstemming en zorgt voor informele contactmomenten.
- Zorg voor continuïteit binnen het projectteam, over de projectfasen heen. Personele wisselingen zijn onvermijdelijk en het is ook niet noodzakelijk om gedurende het gehele project met hetzelfde team te werken. Maar zorg ervoor dat bij faseovergangen niet het gehele team in één keer wisselt, maar doe dit gefaseerd.

>> **Stel binnen de samenwerking een initiatiefnemer aan**

Door het aanstellen van een initiatiefnemer komt er duidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt. Bijvoorbeeld het opstellen van versus het meelezen met de samenwerkingsovereenkomst. De initiatiefnemer van het project draagt er zorg voor dat verschillende onderdelen (bijv. waterveiligheid, exploitatie en natuur) integraal worden opgepakt binnen het project en dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor het hele project. Zo lopen ontwikkelingen niet parallel en blijft het 'gezamenlijke verhaal' in stand.

Voorbeeld: bij Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat had het waterschap de rol van initiatiefnemer. Dit gaf duidelijkheid in de rol- en taakverdeling.

5.3. Meekoppelen van opgaven is een bewuste keuze

>> **Stel randvoorwaarden op voor het meekoppelen van andere opgaven binnen een PAGW-project**

Wees duidelijk over de eisen en de spelregels voor meekoppelkansen. Dit heeft onder meer te maken met:

- De verenigbaarheid van de scope; welke omgevingsfactoren neem je al dan niet mee in het proces. Denk bijvoorbeeld aan opgaven op het gebied van energie of woningbouw.
- Budgettaire randvoorwaarden; zijn de wensen die ingebracht worden in verhouding met de mate van (co)financiering?
- De verdeling van bevoegdheden over ministeries en andere overheden; hebben de betrokkenen mandaat om over een dergelijke meekoppelkans te besluiten?
- Als je opgaven wilt meekoppelen, moeten de inbrengers van meekoppelkansen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid instappen.

Voorbeeld vanuit Wieringerhoek: Er was een verschil tussen de meekoppelkansen Klimaatbuffer en het Plan Buitendijk in het nemen van verantwoordelijkheid. De klimaatbuffer klopte op inhoud en het PWN nam daar eigen verantwoordelijkheid. Bij de energieopgave werd door de inbrengende partij niet duidelijk verantwoordelijkheid genomen.

>> **Zoek naar een modus waarin je deels koppelt maar niet alles mee koppelt**

Laat een project niet gijzelen door eindeloos draagvlak en meekoppelkansen te zoeken. Kijk of een meekoppelkans financieel en technisch haalbaar is en neem op basis hiervan een besluit. Voorkom ook dat vertraging van deelprojecten leidt tot vertraging van het geheel. Zoek naar de meerwaarde in het



koppelen van verschillende opgaven. Het parallel schakelen van verschillende werkzaamheden, zoals voorbereiding en uitvoering brengt versnelling aan binnen een project.

Voorkom dat er wordt meegekoppeld om een belangentegenstelling te maskeren, waarmee draagvlak behouden wordt. Dergelijke belangen kom je in een latere fase alsnog tegen.

Voorbeeld: door bij Meanderende Maas PAGW planologisch los te koppelen van het projectbesluit voor de dijk, was het mogelijk om PAGW mee te nemen in het voorkeursalternatief.

Voorbeeld: bij Getij Grevelingen gaven partijen in de evaluatie aan dat het project de neiging had om te lang te blijven hangen in het zoeken naar meekoppelkansen.

>> Kijk wanneer PAGW zelf als meekoppelkans wordt meegenomen binnen een bestaand traject genuanceerder naar de doelen op het gebied van systeemverandering.

Wanneer PAGW een kleinere rol heeft binnen een ander project, - bijvoorbeeld een dijkversterking - accepteer dan dat het project een relatief kleine bijdrage aan systeemverandering mag leveren. Het is hier dus primair van belang te kijken of er wel een stap in de juiste richting wordt gezet. Een aantal kleine stapjes kunnen tezamen ook tot een systeemverandering leiden.

5.4. Uitwerking: flexibiliteit in proces, budget en capaciteit

>> Communiceer de financiële spelregels duidelijker aan alle partners.

Maak duidelijk waaraan het PAGW-budget besteed dient te worden; planstudie, aanleg, monitoring en evaluatie en tien jaar beheer en onderhoud. Maak ook duidelijk dat iedere samenwerkingspartner de eigen apparaatskosten draagt

>> Haalbaarheid en draagvlak mag het hoofddoel van systeemverandering niet vervangen

Er is flexibiliteit in het specifieke moment waarop het doel behaald wordt, maar het doel zelf staat vast. De kleine stappen dragen bij aan doelbereik en het duidelijk doel geeft ruimte om te optimaliseren op het gebied van haalbaarheid en draagvlak.

>> Houdt rekening met een veranderende omgeving waarin uitvoering van de projecten plaatsvindt.

Alle projecten en programma's zijn onderhevig aan een veranderende omgeving en moeten hiermee omgaan. Daarvoor worden verschillende mogelijkheden gezien:

- Neem ontwikkelingen mee als variant in je verkenning/planuitwerking.
- Schuif bepaalde doelen vooruit in de tijd, zodat realisatie zich kan vormen naar de ontwikkelingen.
- Werk met deelbesluiten om de voortgang te bewaken.

>> Ontwikkeling MIRT light procedure

De MIRT-procedure en MIRT-spelregels worden door veel regionale overheden als te zwaar ervaren. Bovendien voelt het voor hen veelal als een dictaat van boven af. Aan de andere kant kennen regionale overheden wel vergelijkbare tussenstappen als die van de MIRT-procedure. Aanbeveling is dan ook enerzijds partijen beter mee te nemen in de rechten en plichten van de MIRT-procedure en anderzijds te onderzoeken welke onderdelen van het MIRT wel en niet noodzakelijk zijn in samenwerkingsprojecten.



Onderzoek of de MIRT-light aanpak mogelijkheden biedt voor een meer adaptief proces, waarin bijvoorbeeld een programma met een bepaald hoofddoel leidt tot verschillende projecten die vervolgens een MIRT-light procedure doorlopen. Een adaptieve aanpak is met name interessant wanneer in de omgeving veel ontwikkelingen verwacht worden en/of als een programma een lange tijdsspanne omvat. Een voorbeeld van een adaptief programma is Eems-Dollard 2050, waaruit meerdere PAGW-projecten zijn voortgekomen.

Maak ook budget vrij binnen de PAGW voor planaanpassingen gedurende het traject. Zo kan het doelbereik behouden worden en hoeft de scope niet versmald te worden tijdens de uitvoering.

>> Zorg voor flexibiliteit om budget/capaciteit uit te besteden aan een andere organisatie binnen de samenwerking

Beschikbaarheid van budget en capaciteit moeten passen bij de samenwerkingswerkelijkheid. Dit vraagt om een zekere flexibiliteit om budget/capaciteit uit te besteden aan een andere organisatie binnen de samenwerking en niet enkel binnen de huidige uitvoeringsinstanties van PAGW te besteden.

Een vorm van flexibiliteit is het creëren van financiële speelruimte. Door het volledig toebedelen van de 2^e tranche-middelen was er bijvoorbeeld geen financiële ruimte om tussentijds op kansen in te spelen.

Voorbeeld: bij Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat had RWS de beschikking over budget, maar vanwege de aard van de werkzaamheden was het logischer om capaciteit van andere organisaties in te zetten. Het is handig als hier flexibel mee kan worden opgegaan.

>> Wees als samenwerkingspartner (met name als provincie) bereid om in de beginperiode een stap vooruit te zetten in het nemen van financiële verantwoordelijkheid

Pas bij het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst wordt ook de verdeling van de financiële lasten geformaliseerd. Financiering tijdens de start van het project (voor de samenwerkingsovereenkomst) is lastig, de intentieverklaring is nog niet officieel genoeg voor een officiële financiële verdeling. Er is een partij nodig die bij aanvang het eerste risico draagt voor het (voor)financieren van de verkenning. De provincie kan rechtsmatig middelen in ontvangst nemen en weer doorgeven aan andere organisaties. Deze positie als financieel tussenpersoon is een kritische succesfactor. Ook hierin is een sterke vertrouwensbasis van belang. Het kan daarbij helpen om voort te bouwen op een bestaande samenwerkingsovereenkomst.

Voorbeeld: bij Meanderende Maas nam de Provincie de verantwoordelijkheid via de SPUK om eventueel geld voor te schieten. Natuurmonumenten en de Provincie Brabant hadden voorafgaand aan de PAGW al een samenwerkingsovereenkomst lopen. Dat droeg bij aan het vertrouwen van de provincie om een stap naar voren te zetten.

>> Koppel beschikbare budgetten vanuit andere opgaven en PAGW aan elkaar

Voor een succesvol project probeer je zoveel mogelijk financieringsmogelijkheden in zicht te houden. Combineer PAGW-financiering bijvoorbeeld met een ander budget of breng PAGW-financiering in bij een bestaand traject of initiatief wanneer daarmee het beste de PAGW-doelen kunnen worden behaald.

Voorbeeld: bij Meanderende Maas werd PAGW gekoppeld aan budget vanuit het Hoogwater-beschermingsprogramma.



Voorbeeld: zodra er bij PAGW de mogelijkheid was om overgebleven budget van de tweede tranche mee te nemen in plannen zocht het project Markerwadden naar mogelijkheden om zich hiervoor aan te melden.

>> **Onderzoek de onderlinge samenwerking en rol en taakverdeling van uitvoeringsorganisaties**

De onderlinge samenwerking tussen RWS SBB en RVO is niet expliciet onderzocht. Toch merken we bij de uitvoerende partijen wel de behoefte om de effectiviteit van hun samenwerking verder te verbeteren. We bevelen aan om bij de derde tranche de sterktes van ieder van de uitvoeringsorganisaties (nog) beter te benutten. Stel dit punt bij de start van elk project aan de orde.

5.5. Besluitvorming en escalatielijnen

>> **Verbind op inhoud en maak procedures en besluitvorming passend in het inhoudelijke traject**

Het interne proces moet ten dienste staan van het project, durf kaders en randvoorwaarden van individuele organisaties te verzachten als dat voor de samenwerking nodig is. Wanneer er goede samenwerking is, is er vanuit de overheden ook meer ruimte voor een flexibel proces, zolang ze de goede resultaten hiervan zien.

Voorbeeld vanuit Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat: een startbeslissing is niet noodzakelijk als PAGW aanhaakt bij een bestaand project (dijkversterking), zo voorkom je dubbel werk.

Voorbeeld vanuit Markerwadden: Voor Rijkswaterstaat leverde het samenwerken binnen 'experimenten' met natuurorganisaties extra speelruimte op binnen de strikte richtlijnen die normaal gelden.

Voorbeeld vanuit Wieringerhoek: RWS-processen werden op een gegeven moment belangrijker dan de inhoud. Dit ging ten koste van de motivatie van RVO en SBB. Er moet aandacht zijn voor hoe er vanuit RVO en SBB meegedacht kan worden Op welke momenten en hoe kunnen zij inspringen?

>> **Start tijdig met de afstemming op het gebied van besluitvorming tussen Rijk en regio om vertraging te voorkomen**

Voor besluitvorming moeten de juiste mensen, met mandaat, betrokken worden. Waar mogelijk zijn zij onderdeel van het regionale bestuur. Vaak moet een besluit ook nog langs de stuurgroep PAGW en de minister. Zet de route hiervoor proactief en op tijd uit. Het inregelen van de afstemming met het Rijk kost tijd. Daarbij kan vanuit PAGW duidelijker uitgesproken worden dat wanneer de doelen goed verankerd zijn, het besluit positief beoordeeld zal worden.

De besluitvormingslijn Rijk-regio moet passen bij de omvang van de bijdragen van de partijen aan het betreffende project. Bij bijvoorbeeld een dijkversterking met een kleine PAGW-bijdrage moet het zwaartepunt in de besluitvorming niet bij het PAGW-onderdeel komen te liggen.

>> **Beleg duidelijke escalatielijnen met goede informatievoorziening**

Vanuit PAGW richting het ministerie is het van belang om bij de start van het project de escalatielijnen duidelijk af te spreken en vast te leggen. Ontwikkel korte lijnen met de secretaris of voorzitter van het beoogde bestuurlijke gremium, ook om wanneer nodig te checken of onderwerpen escalatie-waardig zijn. Op het moment dat wordt geëscaleerd, is het essentieel dat de opdrachtgever ook verantwoordelijkheid neemt en zijn rol pakt in het proces. Daarvoor moet de juiste informatie worden aangeleverd zodat bestuurders daadwerkelijk een beslissing kunnen nemen. Geef hierbij ook aan wat de consequenties zijn van (het niet nemen van) de beslissing.



Bestuurlijke besluitvorming bij escalatie vraagt ook om bestuurlijk leiderschap en lef. Het gaat om de balans tussen scherpe beslissingen nemen enerzijds en het behouden van draagvlak anderzijds.

Het proces van escaleren kost tijd, dat houdt je gezamenlijk vol door op hoofdlijnen het gevoel in stand te houden dat je samen in een bindend arrangement zit.

Voorbeeld: in het project Wieringerhoek werd bij escalatie de bal bij het project teruggelegd, terwijl het probleem waarvoor werd geëscaleerd, niet was opgelost. Rolbewustzijn helpt het projectteam om in voorkomende gevallen de noodzaak tot escalatie op de juiste tafel terug te leggen. Met andere woorden: wat ambtelijk vastloopt, kun het je het beste bestuurlijk beslechten.

5.6. Aanbevelingen voor de selectie van 3^e tranche projecten

Momenteel wordt er gewerkt aan de voorbereiding van de 3^e tranche PAGW. In de deelgebieden wordt gewerkt aan projectvoorstellen, waaruit vervolgens projecten moeten worden geselecteerd voor de 3^e tranche PAGW.

Deze tussentijdse evaluatie leidt tot een aantal criteria die kunnen helpen bij de selectie van projecten voor de 3^e tranche PAGW. Het zijn criteria vanuit het aspect samenwerking.

>> Heeft het project een integraal en aansprekend verhaal waar natuur onderdeel van uitmaakt?

Deze evaluatie laat zien dat een aansprekend verhaal helpt om intern en extern draagvlak te creëren voor het project. Ook helpt het om bestuurders mee te krijgen en daarmee de besluitvorming te versoepelen. Als natuur is gekoppeld aan andere grotere maatschappelijke opgaven, vergroot dit de kans van slagen.

>> Kan het project rekenen op eigenaarschap en draagvlak vanuit de regio of heeft het een plan hoe dit kan worden opgebouwd?

De projecten met een succesvolle samenwerking kenden sterke regionale sleutelfiguren met gebiedskennis die draagvlak voor het project wisten te creëren. Door dit te koppelen aan visie en doelen op nationaal niveau, wordt de kans op het realiseren van beleidsambities vergroot. Daarbij kan een indicatie voor eigenaarschap en draagvlak zijn dat partijen zelf al hebben geïnvesteerd in een voorstadium.

Als dit niet het geval is kan een plan worden opgesteld voor de opbouw van eigenaarschap en draagvlak in de regio. Het plan bevat een zorgvuldig voortraject waarin regionale belangen in beeld worden gebracht en gedurende het proces ook in beeld blijven.

>> Dragen de methoden van het project sterk bij aan duurzaamheid?

In het webinar van 15 september kwam naar voren dat meer expliciete aandacht nodig is voor duurzaamheid bij de projectuitvoering. Geconstateerd werd dat duurzaamheid niet altijd concreet wordt gemaakt in de uitvoering: bijvoorbeeld zandwinning, gebruik fossiele brandstoffen, levensduur van de oplossing etc. Op grond hiervan hebben we de volgende aanbeveling toegevoegd: wanneer een initiatief uit de markt sterk duurzaamheidsbevorderlijk werkt kan dit als een belangrijk positief criterium worden meegenomen in de selectie.



>> Kan het project worden ingebed in een succesvolle interbestuurlijke samenwerking?

Daar waar PAGW-projecten gebruik maken van bestaande bestuurlijke samenwerkingsverbanden, loopt de besluitvorming makkelijker dan wanneer deze samenwerkingsverbanden er nog niet zijn.

Als er vanuit PAGW een sterke wens is voor realisatie van een zeker project, waarbij deze samenwerking nog niet bestaat, zou PAGW mogelijk een voorfase kunnen financieren om te komen tot een samenwerkingsverband en projectidee.

NB: soms heeft een bestaande samenwerking een cultuur of gerichtheid die sterk afwijkt van wat in het project beoogd wordt. PAGW moet niet op voorhand alle projecten in bestaande samenwerkingen gaan duwen. Soms is het opzetten van een nieuw verband beter.



Bijlage 1: Resultaten enquête

Zie losse bijlage



Bijlage 2: verslagen verdiepingssessies

Zie losse bijlage