

# **Andersson Elffers Felix**

## **Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee**

Utrecht, 25 april 2014  
GE16/rapport/001b

**Inhoud**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Context</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Ambitieniveau Programma naar een Rijke Waddenzee</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Programmaorganisatie</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Toegevoegde waarde programmaorganisatie</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Financiële randvoorwaarden</b>	<b>21</b>
<b>8</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>24</b>
8.1	Aanbevelingen rol rijksoverheid	24
8.2	Aanbeveling Programma naar een Rijke Waddenzee	24
8.3	Aanbevelingen beheer	25
8.4	Aanbevelingen bestuurlijk overleg	25
	<b>Bijlage 1 – Geïnterviewden</b>	<b>27</b>
	<b>Bijlage 2 – Casuïstiek</b>	<b>28</b>

# 1 Inleiding

“Er is een plek waar hemel en aarde het toneel delen”. Met deze slogan wordt het unieke karakter van de Waddenzee als werelderfgoed getypeerd.<sup>1</sup> Uniek door de bijzondere planten, dieren en landschappen die er te vinden zijn en door de bijzondere rol die het gebied wereldwijd vervult. Dit werd erkend bij de opname van de Waddenzee op de internationale lijst van werelderfgoed in 2009. Van de vier criteria op basis waarvan een natuurgebied die status kan verkrijgen voldeed de Waddenzee er aan maar liefst drie.<sup>2</sup> Om een beoordeling van het vierde criterium (schoonheid) is toen niet gevraagd. De Waddenzee is echter ook bijzonder als het gaat om het beheer van dit gebied dat in het Nederlandse deel een oppervlakte van 2550 km<sup>2</sup> bestrijkt en 11 bewoonde en onbewoonde eilanden bevat.

## Vraagstelling

Het ministerie van Economische Zaken heeft verzocht een evaluatie te maken van de inhoud en voortgang, de rol en positie en de organisatie van de uitvoering van het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW). De hoofdvragen, die via de evaluatie moeten worden beantwoord, zijn:

- Hoe ver zijn we op weg naar het streefbeeld Rijke Waddenzee, wat zijn de resultaten en outcomes (inhoud en voortgang)?
- In hoeverre draagt PRW als programmaorganisatie bij aan het bereiken van dit streefbeeld (rol en positie)?
- Hoe functioneert de organisatie van het programma (organisatie van de uitvoering)?

De evaluatie richt zich op de periode maart 2010 tot en met februari 2014. Dit is een relatief korte periode en ook de beginfase van een programma met een planhorizon tot 2030. Met het oog op het maken van nieuwe bestuurlijke afspraken over het vervolg van het programma na 2014 is het echter een cruciale periode: hoe werkt het? En wat moet er (eventueel) beter of anders?

---

<sup>1</sup> <http://www.waddensea-worldheritage.org/nl>.

<sup>2</sup> 1. to contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance;

<sup>2</sup> (...)

<sup>3</sup> to be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals;

<sup>4</sup> to contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened science or conservation.

Met het oog op de voortgang van het programma na 2014 (al dan niet in gewijzigde vorm) is het belangrijk dat de evaluatie informatie en conclusies oplevert over:

- doelrealisatie
- inzet van instrumenten en capaciteit (zowel in geld als mensen)
- werkwijze van de programmaorganisatie.

Daarnaast dient de evaluatie aanbevelingen op te leveren over het toekomstig beheer van de Waddenzee en de inzet van de programmaorganisatie ten behoeve van andere trajecten en projecten in het Waddengebied.

### **Methode**

De evaluatie heeft plaatsgevonden via de analyse van interne en externe beleidsstukken en nota's (waaronder de eigen evaluatie van de programmaorganisatie Basisdocument Evaluatie PRW) en gesprekken (zie bijlage 1).

Methodisch is er een aantal kanttekeningen te maken bij deze evaluatie. Het vraagstuk van de Waddenzee is complex en veelkoppig. De Waddenzee is bovendien uniek. Het is dus niet eenvoudig de interventiestrategie voor de Waddenzee te toetsen aan andere of vergelijkbare projecten. Zeker wat de inhoudelijke benadering betreft, is er geen beleidstheorie op basis van waarvan beredeneerd kan worden hoe je zo'n vraagstuk aanpak. Wat is effectief? Dat gaat ook op voor de bestuurlijke setting waarin de interventies plaats moeten vinden. De Waddenzee is bestuurlijk van 'niemand' en daarmee van 'iedereen': alle bestuurslagen, tot en met de waterschappen, bemoeien zich met onderdelen. Dat is op zich minder uniek in de Nederlandse bestuurscultuur, maar ook hier geldt dat vergelijken met andere situaties niet zo eenvoudig is. Wel uniek is overigens dat het een natuurgebied is, zelfs met Werelderfgoedstatus, dat tegelijk zeer intensief gebruikt wordt voor visserij, mijnbouw, transport en recreatie. Vergelijken met de buurlanden met wie Nederland in de Waddenzee samenwerkt, zijn moeilijk omdat de bestuurlijke structuur daar zo anders is. In Duitsland zijn de verantwoordelijkheden bij één autoriteit belegd.

## 2 Context

### Complexe opgave

De (trilaterale) Waddenzee is een omvangrijk, nat gebied dat van grote betekenis is voor met name vogels. De Waddenzee is het grootste getijdengebied van de wereld, met een vochtig gematigd klimaat. Het unieke is dat er door eb en vloed elke dag ongeveer 4000 km<sup>2</sup> wadplaat droog valt waar flora en fauna zich aanpast aan het zoute en zoete water, de wind en het klimaat. Het is een bewegend natuurlijk landschap. Al 16.000 jaar lang. In 2009 werd de Waddenzee toegevoegd aan de internationale Lijst van Werelderfgoederen van Unesco. Duitsland en Nederland hebben de Waddenzee samen voorgedragen als nominatie op 30 januari 2008. De Waddenzee is voor Nederland het eerste natuurlijke werelderfgoed. Het gaat om de getijdenstrook, van Texel tot een deel van het kustgebied van Denemarken, tussen het vaste land en de Waddeneilanden, met alles wat er groeit en leeft.

De Waddenzee is als Natura 2000-gebied onderdeel van het samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden binnen de lidstaten van de Europese Unie. De Waddenzee is hiervoor aangewezen vanwege de vele natuurwaarden die het gebied herbergt. Op 26 februari 2009 heeft de toenmalige minister van LNV zeven Natura 2000-gebieden in het waddengebied definitief aangewezen. Het betreft de Natura 2000-gebieden: Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen en Lage Land Texel, Duinen Vlieland, Duinen Terschelling, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog. Op deze manier draagt de Waddenzee bij aan het behoud van de biodiversiteit op nationaal en Europees niveau.

In de tweede helft van het vorige decennium zijn er dus veel initiatieven om de aandacht te vestigen op de kwetsbare positie Waddenzee. Ook in beleid- en wetgeving komt dat tot uiting. Een voorbeeld is een eigen PKB Waddenzee en provinciaal beleid voor de Waddenzee. De Algemene Rekenkamer constateert in het recente rapport Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting (2013) dat het eerste deel van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid is bereikt: duurzame bescherming van de natuur. Van natuurontwikkeling in de Waddenzee, is volgens de ARK, echter geen sprake. Dat komt omdat er veel "menselijke activiteiten plaatsvinden: visserij, gaswinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, uitbreiding van havens, bouw van dijken, dammen en sluisen". "Ook het open landschap is in de loop der jaren aangetast".

### Andere verhoudingen

Ten tijde van de start van het Programma naar een Rijke Waddenzee (2009) is er sprake van een trendbreuk in de verhoudingen tussen overheid, natuurorganisaties en bedrijfsleven. Stonden partijen aanvankelijk tegenover elkaar, door de sluiting van het convenant Mosseltransitie en Natuurherstel en, reeds eerder, de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Meijer (met afspraken over de gaswinning, het Waddenfonds en de uitkoop van mechanische kokkelvisserij) is er gekozen voor samenwerking. Onderdeel van de samenwerkingsafspraken was het starten van het Programma naar een Rijke Zee. De inzet van PRW is deels procesmatig, deels inhoudelijk. PRW zou zich moeten gaan richten op verbinden, samenwerken en versnellen van projecten. Tegelijkertijd vraagt het poldermodel om resultaten waar deelnemers mee naar huis kunnen: door deel te nemen aan onderdelen van het programma moeten alle partijen voordeel kunnen behalen.

Ook in het Regie College Waddengebied is afgesproken om gezamenlijk te werken aan een evenwichtige ontwikkeling van het Waddengebied. Het college functioneert als netwerk en als afstemmingsoverleg en is uitgebreid met vertegenwoordigers van de natuurorganisaties en het bedrijfsleven.

Schema 1: omslag 2009-2014

Van politiseren (praten)	naar pragmatisme (handelen)
Van ideologische posities	naar zakelijke samenwerking
Van gescheiden werelden	naar verbinding natuur en visserij
Van conflictueuze verhoudingen	naar 'polderen' als modus vivendi
Van manifeste tegenstellingen	naar latente, licht ontvlambare tegenstellingen
Van aanscherpen van conflicten	naar het samen bedenken van oplossingen
Van uitkopen (kokkelsector)	naar organische veranderingen, transitie
Van branden blussen	naar ontwikkelen en bouwen

### Bestuurlijke complexiteit

De Waddenzee heeft geen werkelijke bestuurlijke eigenaar. Er is sprake van expliciete rijkstaken op onderdelen enerzijds en multi-level governance anderzijds. Het laatste verwijst naar de samenwerking van meerdere bestuurslagen bij een vraagstuk. De Rekenkamer spreekt in dit verband van "gedeeltelijke decentralisatie, omdat het beleid en de beleidsdoelen van het Rijk van kracht blijven", evenals specifiek sectorbeleid (zoals de waterveiligheid, de waterkwaliteit, de visserij en de gaswinning) dat niet gedecentraliseerd is. De Rekenkamer concludeert dat ondanks de nieuwe bestuurlijke organisatie die is doorgevoerd "nog niet duidelijk is welke bestuurslaag (Rijk, provincie of gemeente) nu 'echt' over het Waddengebied gaat. Ook de problemen rond het beheer en de monitoring in het gebied zijn nog niet opgelost".

Juist vanwege de complexe bestuurlijke organisatie zijn er ten aanzien van beleid en beheer dan ook aanzienlijke risico's van verkokering van beleidsterreinen en van onvoldoende samenhang in het beheer. "De procedures duren lang en zijn complex", aldus de Rekenkamer. "Er zijn verschillende toetsingskaders en voor de afgifte van de vergunningen moet men zich wenden tot uiteenlopende bevoegde gezagen. Bij vrijwel elke vergunningsaanvraag heeft een initiatiefnemer te maken met een kostbaar proces waarvan de uitkomst onzeker is".

Het vinden van oplossingen daarvoor is niet alleen een bestuurskundig probleem. Er is immers ook sprake van kwetsbare politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen het Noorden en 'Den Haag'. Zo is het Waddenfonds sinds twee jaar een zaak van met name de Noordelijke provincies, terwijl de ambities voor het gebied op nationaal niveau zijn geformuleerd.

### 3 Ambitieniveau Programma naar een Rijke Waddenzee

#### Streefbeeld

Het programma heeft ambities. Die zijn vastgelegd in een gezamenlijk streefbeeld. Niet als vaststaand einddoel, wel als richting waarlangs de ontwikkeltrajecten voor natuurherstel zijn vormgegeven. Een streefbeeld ook dat, afhankelijk van de leerervaringen van maatregelen aangepast kan worden.

Uitgangspunt voor dit streefbeeld is een rijke zee in 2030. Dat houdt het volgende in: De Waddenzee is in 2030 nog steeds een internationaal erkend en gewaardeerd Unesco-Werelderfgoed. Die rijke zee biedt volop kansen. Niet alleen voor de natuurherstel (ecologie), maar ook voor veiligheid en duurzaam economisch medegebruik door een gezonde toeristische sector, een duurzame visserij en andere economische sectoren. De Waddenzee is er voor de natuur, maar ook voor toeristen en bedrijven. In 2030 biedt de Waddenzee ruimte aan natuur én mens die allebei hun onmisbare rol vervullen in het gebied. Dat vraagt om creativiteit en innovatie.

Voor de rijke Waddenzee in 2030 zijn vier ecologische piketpalen gezet (clusters). Ook hier geldt dat er geen vaststaand einddoel is vanwege de vele onzekerheden; ze zijn wel een 'baken' voor de gezamenlijke aanpak van en dialoog over het werken aan een rijke zee.

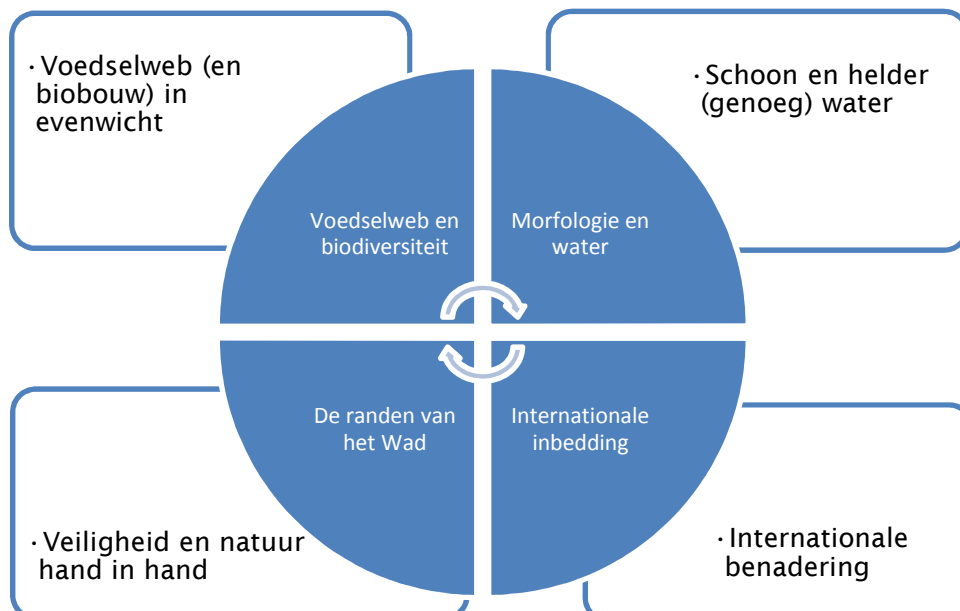
#### Clusters

De clusters zijn:

- 1 Het voedsel web en de biodiversiteit is in evenwicht (en bio-bouwers hebben daarin hun plek)
- 2 Er is schoon en helder (genoeg) water (morfologie en water)
- 3 De Waddenzee is een veilige plek voor bewoners en gebruikers (de randen van het Wad).
- 4 De Waddenzee is optimaal ingebed in de internationale keten van wetlands.

Als vijfde cluster wordt er gedacht aan 'beleving op het Wad'. Dat sluit aan bij recreatief en sportief gebruik.

Schema 2: de clusters



## 4 Verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid

### Rijksbeleid

De Rijksoverheid is niet alleen verantwoordelijk voor veel beleid, maar ook voor veel beheer. Zo is de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) coördinerend minister voor de Wadden en is haar ministerie onder andere verantwoordelijk voor het integrale Waddenzeebeleid, waterveiligheid, waterkwaliteit, bereikbaarheid, ruimtelijk beleid en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), dat gaat over investeringen in havens, vaargeulen, dijken, dammen, sluizen, etc. De minister stelt ook het Regie College Waddengebied in.

Het ministerie van Economische Zaken is systeemverantwoordelijk voor natuurbeleid (Natura 2000), internationaal verantwoordelijk voor trilateraal overleg en siteholder voor het werelderfgoed, sectoraal verantwoordelijk voor visserijbeleid, mijnbouwbeleid (gaswinning, zoutwinning, duurzame energiewinning, etc.) en de natuurambitie grote wateren. EZ is verantwoordelijk voor het secretariaat van de Beheerraad en benoemt de leden van de Regiekamer.

Het ministerie van Financiën is eigenaar van grondposities in een deel van de Dollard (RVOB). Het ministerie van Defensie heeft militaire oefenlocaties op de eilanden en in het gebied.

Een beperkt aantal taken is gedecentraliseerd. Een deel van de natuurbescherming, het ruimtelijk beleid en de verdeling van de middelen in het kader van de ecologische hoofdstructuur. Bovendien zijn de provincies verantwoordelijk voor het Waddenfonds.

### Beheer

Naast de beleidstaken zijn er beheertaken. De Algemene Rekenkamer onderscheidt er vier:

- fysiek beheer (het onderhoud ter plaatse)
- vergunningverlening (behandeling van vergunningaanvragen)
- handhaving (surveillances en nalevingscontroles)
- monitoring (het doen van metingen om veranderingen in de staat van de natuur in het gebied op te sporen).

Het ministerie van I&M is via RWS verantwoordelijk voor het beheer van de natte Waddenzee (waterkwaliteit, waterveiligheid en grijze en blauwe infrastructuur), terwijl EZ verantwoordelijk is voor taken vanwege de natuurbeschermingswet, de visserijwet en de mijnbouwwet. Voor handhaving, monitoring en fysiek beheer hebben zowel EZ als Rijkswaterstaat de beschikking over schepen op het Wad.

Naast de departementen zijn er nog 9 beheerders (die vaak ook nog veel andere taken hebben):

- Staatsbosbeheer (fysiek onderhoud eilanden, gastheerschap, voorlichting, etc.)
- Vereniging Natuurmonumenten (fysiek onderhoud eilanden, voorlichting, etc.)
- Het Groninger Landschap (fysiek onderhoud kwelders aan de randen, voorlichting, etc.)
- It Fryske Gea (idem)
- Landschap Noord-Holland (idem)
- Provincie Groningen (Natuurbeschermingswetvergunningen; Waddenfonds)



- Provincie Friesland (idem)
- Provincie Noord-Holland (idem)
- Particulier eigendom/beheer.

Er is een Beheerraad, die als doel heeft te komen tot een eenduidig Waddenzee dekkend beheer (Waddengebied en dan met name de Waddenzee). Daarmee heeft de Beheerraad als taak de afstemming tussen en efficiency van het (natuur)beheer door alle beheerders te vergroten, zodat het gebied als één gebied beheerd wordt. Dit betekent dat er een relatie gelegd moet worden tussen het beleid en de feitelijke uitvoering door de beheerders. Voorzitterschap en secretariaat van de Beheerraad worden verzorgd door EZ. De regionaal ambassadeur van EZ is voorzitter, de programmamanager PRW is secretaris.

### **Bestuurlijke samenwerking op regionaal niveau**

'Rondom' de Waddenzee is er een bestuurlijke netwerk, waarin alle overheidspartijen (kunnen) participeren. Het gaat om 4 waterschappen (die nog onvoldoende zijn aangehaakt, overigens), 3 provincies, eiland-gemeenten en vaste wal-gemeenten en zoals boven beschreven, de rijksoverheid vanuit meerdere verantwoordelijkheden.

Belangrijk is de vaststelling dat de 'ene' overheid er meer beleidsmatig bij betrokken en de 'andere' weer meer uitvoerend. Sommige overheden hebben beide rollen.

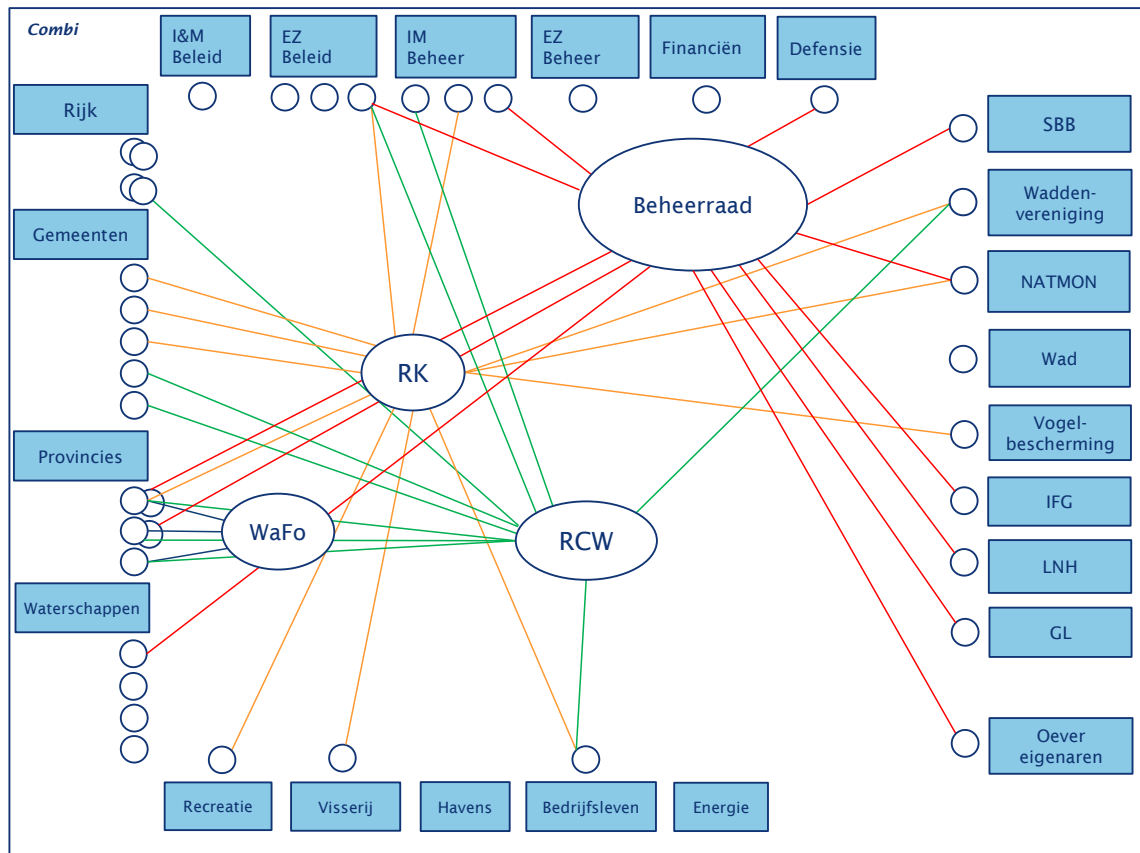
Uit gesprekken met bestuurders blijkt dat iedereen in het netwerk elkaar weet te vinden, dat men goed geïnformeerd is, dat het aantal actieve bestuurders relatief beperkt is, dat het netwerk adequaat functioneert, maar dat sommigen worstelen met de vraag of het netwerk verder moeten worden versterkt of dat er juist behoefte is aan een Waddenautoriteit. De machtsdenkers vragen zich af: wie is er nou de baas? De cynici zeggen: het is een 'bestuurlijke spaghetti' en dat blijft zo. De pragmatici zeggen: als je de weg weet, kan er veel in het netwerk. "Het probleem is niet de bestuurlijke druk, maar weten wat je wilt bereiken". En de realisten zeggen: alsjeblieft geen discussie over organisatie of verantwoordelijkheden. Versterk het netwerk en opeens zal het op zijn plek vallen.

De vraag is of er sprake is van bestuurlijke drukte? Volgens ons is dat niet het geval. Er is sprake van een bestuurlijk netwerk, waarin dezelfde spelers elkaar vanuit verschillende verantwoordelijkheden en rollen regelmatig tegenkomen. Schema 3 laat zien dat het uiteindelijk om een overzichtelijk aantal actoren en sleutelfiguren gaat, ook al zal het aantal deelnemers toenemen naarmate het aantal overlegorganen (bijvoorbeeld rond projecten) wordt toegevoegd. De sleutelspelers zijn evenwel zo in beeld.

Deze bestuurlijke verhoudingen vragen wel om een doordacht sturingsconcept. Juist omdat er zoveel verschillende partijen met verschillende verantwoordelijkheden en belangen zijn, werkt hiërarchische sturing niet. Sturing in netwerken is veel meer horizontaal.

Belangrijke rollen in het netwerk zijn weggelegd voor het Regie College Waddengebied (RCW) en de Regiekamer. RCW is een informeel afstemmingsoverleg "waar informatie wordt gedeeld en vanuit bestaande verantwoordelijkheden hedendaagse ontwikkelingen worden besproken". Het Regie College speelt geen rol in de besturing van PRW, dat doet de Regiekamer.

Schema 3: netwerk op basis van de belangrijkste overlegorganen



Dat neemt niet weg dat het organiseren van samenhang, juist vanwege de betrokkenheid van een beperkt aantal sleutelfiguren, een belangrijke opgave is.

Suggestie is het netwerk ook een programmerende en evaluerende rol te geven. Zo kan ook het draagvlak voor PRW verder verbeterd worden. Het sturingsvraagstuk is ook aan de orde in het al genoemde rapport van de Rekenkamer. Daarin wordt gesteld dat het Rijksbeleid voor het Waddengebied gericht en eenduidiger moet worden aangestuurd door de coördinerend minister voor de Wadden (I&M). Voorts is integraal beheer van groot belang: heldere sturing, afstemming en samenwerking zijn belangrijk. In de aanbevelingen komen we hier op terug.

### Toekomstige agenda?

Vanuit bovenstaande context geredeneerd zijn er volgens veel betrokkenen de komende jaren vier met elkaar samenhangende opgaven, die deels inhoudelijk zijn en deels procesmatig:

- het realiseren van daadwerkelijke natuurontwikkeling en een duurzaam gebruik van de Waddenzee
- door meer beleidsmatige samenhang op Rijksniveau
- door doelgericht en slagvaardig handelen in de regio
- en door meer integraal beheer.

Het spannende is dat de geschiedenis leert, dat iedereen dit wil, maar dat het niet eenvoudig is om hier stappen voorwaarts te zetten.

## 5 Programmaorganisatie

### Interventiestrategie

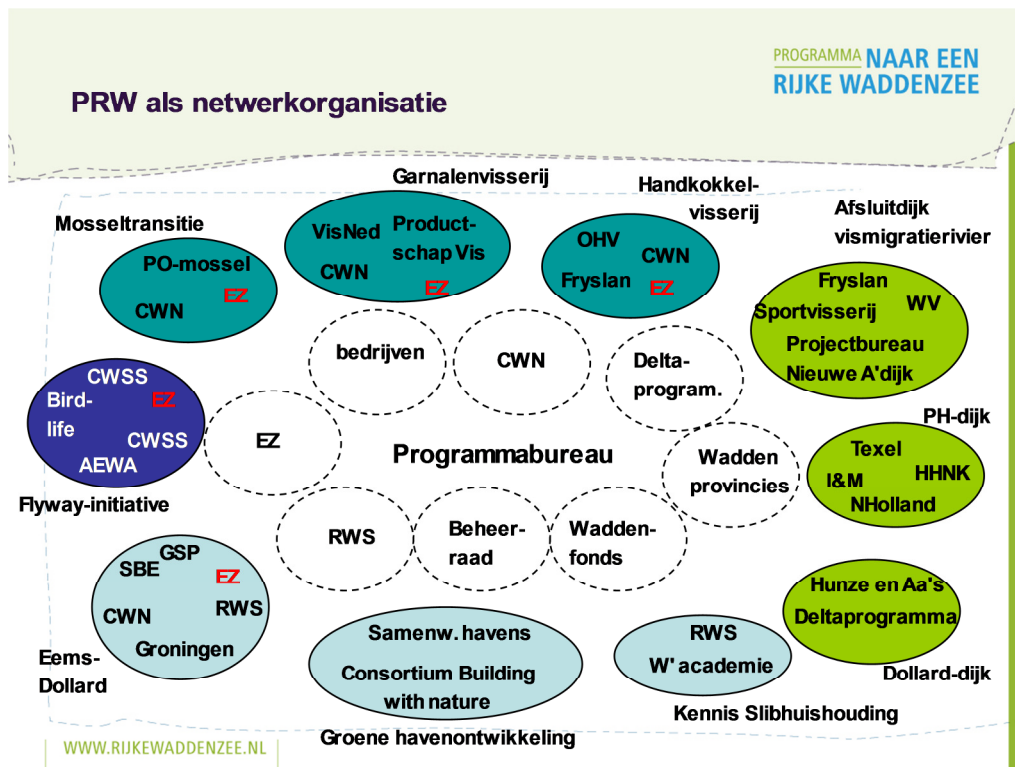
Het ministerie van EZ probeert via PRW een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de Waddenzee. Er is sprake van overheidsinterventie: van actief handelen (ingrijpen) om politieke oogmerken te bereiken door de omgeving beïnvloeden.

Het programma is een voorbeeld van een interventiestrategie. Er is een samenhangend totaal van instrumenten en capaciteit (mensen en financiële middelen) waarmee - in de tijd - actief gehandeld wordt om de omgeving te beïnvloeden.

We spreken vervolgens van interventiewijzen en interventiestijl. Interventiewijzen zijn de (specifieke) instrumenten en de capaciteit (mensen en financiële middelen) die worden ingezet om te interveniëren. En interventiestijl is de manier van optreden en de houding van waaruit wordt gehandeld door overheidsfunctionarissen, in relatie tot andere personen, met als doel te beïnvloeden.

Het Programma Rijke Waddenzee heeft een programmaorganisatie met bijzondere kenmerken. Het is een netwerkorganisatie met een aantal atypische functies.

Schema 4: PRW als netwerkorganisatie



De programmaorganisatie heeft een zelfopvatting over hoe ze dient te denken en te handelen. Het gaat (in onze woorden samengevat) om de volgende punten. De organisatie is er voor de Waddenzee. De werkwijze is het ‘anders’ doen door echt een stap vooruit te maken. En leren door doen (ruimte maken om andere oplossingen te zoeken). Cruciaal zijn verbinden en samenwerken via netwerken en verrassende coalities. Zo zijn green deals te initiëren, te ontwikkelen en te begeleiden.

Er zijn ook zaken die de programmaorganisatie moet vermijden: wegblijven bij discussies over organisatorische vraagstukken en verantwoordelijkheden.

Er voor zorgen dat de programmaorganisatie zich afzijdig houdt van politiek debat. En niet de lange arm is van Den Haag. Overigens laat dat onverlet dat een goede verbinding met het moederdepartement essentieel is.

### **Interventiewijzen**

De programmaorganisatie hanteert verschillende interventiewijzen:

- ontwikkelen van (uitvoeringsgerichte) projecten
- aanjagen van (al dan niet) lopende projecten en initiatieven
- faciliteren van coalities van beleidsmakers, beheerders en wetenschappers; van overheid, natuurorganisaties en bedrijfsleven
- verbinden van kennis en zo nodig op gang brengen van onderzoek
- rollen in de beleidsvoorbereiding op specifieke onderwerpen (zoals beheer)
- begeleiding transities door actieve ondersteuning convenanten.

Het hoofddaccent ligt op ontwikkelen en aanjagen enerzijds en verbinden anderzijds.

Daarnaast zijn er rollen die meer ondersteunend zijn, maar die tegelijkertijd benut worden om strategisch bij te dragen aan het streefbeeld. Het gaat om 'bij'rollen als bijdragen aan de samenwerkingsagenda voor beheer en het ondersteunen van het Waddenfonds bij de programmering en inhoudelijke onderbouwing van projecten.

Programmaorganisaties zijn er in soorten en maten. Juist vanwege de specifieke context (zowel inhoudelijk als bestuurlijk) luistert het nauw wat de interventiewijzen en interventiestijl zijn.

Op basis van eerder onderzoek naar dit soort organisaties (bijvoorbeeld de programmaorganisatie van het Coalitieproject 1012 in Amsterdam, maar ook het interventierepertoire van het ministerie van Sociale Zaken) typeren we de programmaorganisatie van PRW aan de hand van zes kenmerken: tussenfiguur, verbindend, parallel, pragmatisch, autonoom en gevarieerd in het repertoire. Per kenmerk beschrijven we hoe wij het denken en handelen van de organisatie percipiëren. Langs deze weg proberen we de interventiestijl te karakteriseren.

Om een goed totaalbeeld te krijgen van het functioneren van de organisatie beoordelen we niet alleen de interventiestijl van de organisatie, maar ook de competenties van de medewerkers, de invulling van de rol van de programmamanager en de aansturing daarvan. Op basis daarvan trekken wij conclusies over het functioneren van de organisatie en risico's, die daarmee samenhangen.

### **Interventiestijl**

De interventiestijl van de programmaorganisatie laat zich als volgt typeren:

- Organisatie opereert als tussenfiguur tussen 'publiek' en 'privaat'
  - netwerkorganisatie tussen overheid, natuurorganisaties en bedrijfsleven
  - hub voor samenwerking
  - opererend tussen 'bureaucratische' logica, 'politieke' logica en 'logica van de samenleving'
  - organisatie acteert binnen en buiten de gebruikelijke kaders
  - organisatie maakt altijd afwegingen tussen kosten en baten, argumenten pro en contra, argumenten vanwege ecologie en economie
- Organisatie opereert als intermediair tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering
- Organisatie werkt verbindend

- respect voor alle belangen
- complementair (geen verdringing of concurrentie)
- partnership ontstaat omdat meerdere organisaties mensen inbrengen
- directe deelname natuurorganisaties aan projectorganisatie (medewerkers 'komen los van hun organisatie')
- overleg en samenwerking vanuit verschillen én gedeelde waarden
- conflicten voor zijn
- dienstbaar aan het doel, maar niet als partij
- Organisatie opereert parallel en niet lineair
  - tegelijkertijd werken aan kennis, beleid en uitvoering
  - veel partijen tegelijkertijd benutten
- Pragmatisme is leidend
  - gericht op concrete stappen vooruit zetten (georiënteerd op handelen)
  - gericht op het vermijden (of doorbreken) van impasse
  - gedeelde kennis is essentieel
  - kloof overbruggen tussen ontwikkeling/beleid en uitvoering
  - (samen) problemen oplossen
  - verzakelijken
- Autonomie is vanzelfsprekend
  - zelfstandige positie
  - neutrale speler
  - niet politiek; niet ideologisch (maar gedreven door programmadoelen)
  - verbinding houden met 'moeders' binnen EZ (en met andere donororganisaties)
  - niet geïnteresseerd in organisatie en hiërarchie
- Variatie in repertoire is noodzaak
  - elk initiatief en project 'eigen benadering' en andere besturing
  - per initiatief en project eigenlijk 'op maat' een andere rol
  - per initiatief en project ook andere, wisselende coalities
  - doorbreken van routines als dat nodig is
  - interventiestijl blijft onveranderd 'dienstbaar'.

Wanneer we het totaal overzien, is het beeld verrassend consistent. In die zin staat hier een programmaorganisatie, die goed doordacht is.

### **Competenties medewerkers en programmamanager**

Natuurlijk wordt de kwaliteit van de organisatie in hoge mate bepaald door de competenties van de medewerkers. Het gaat dan zowel om het directe personeel als het gedetacheerde en ingehuurde personeel. De eisen die aan medewerkers van programmaorganisaties gesteld moeten worden, zijn:

- vakmanschap op een aantal inhoudelijke dossiers
- 'brede' interesse en 'integrale' visie naast 'diepe' kennis
- (persoonlijke) betrokkenheid bij de vraagstukken in het gebied (passie en spelplezier)
- goed ontwikkelde politieke sensitiviteit
- handig in netwerken (mobiliserend)
- zelfstandige professional die niet bang is, kansen ziet, flexibel is in denken en handelen, experimenteert en subtiel opererend doorzet
- teamspeler.

Wij hebben alle leden van de programmaorganisatie gesproken en trekken de conclusie dat de benodigde competenties meer dan voldoende aanwezig zijn, hoe verschillende de leden individueel ook zijn.

De rol van de programmamanager is beslissend. De programmamanager moet over de volgende competenties beschikken:

- creatieve kracht
- brede kennis en veel overzicht
- netwerker
- politiek zeer sensitief
- niet van de macht, maar verbinder
- op en neer tussen de logica's ('vermomde' ambtenaar)
- op en neer tussen bestuur en projecten; tussen beleid en uitvoering
- ruimte nemend (van het rijk) en ruimte gevend (aan partners)
- doener.

Ook over de invulling van de rol van de programmamanager zijn wij positief.

### **Aansturing**

De aansturing van de programmamanager vindt in belangrijke mate plaats op drie niveaus. Het hiërarchische niveau. Het programmatische niveau. En het projectmatige niveau.

In hiërarchische zin wordt het programma aangestuurd door de directie Regio en Ruimtelijke Economie van EZ. Vertegenwoordigers van de 'eigenaar EZ' zien toe op het functioneren en presteren van de organisatie, zowel wat betreft het te voeren als het gevoerde beleid (Directie Regio en Ruimtelijke Economie en Directie Agro). De facto is evenwel de regionale ambassadeur van EZ (die vertegenwoordigt, verbindt en aanjaagt) de opdrachtgever van PRW. Er is een gedeeld beeld van de ambassadeur en programmamanager over streefbeeld en werkwijze van PRW.

Over besteding van middelen legt PRW natuurlijk verantwoording af aan EZ. Voor een kleine programmaorganisatie blijkt het best ingewikkeld om aan alle formele eisen te voldoen.

De aansturing van het programma van PRW vindt plaats via de Regiekamer. De Regiekamer ziet toe op de (voortgang van de) uitvoering van het programma.

Op projectniveau worden er afspraken met de betrokkenen gemaakt. Voor een groot deel van de projecten is sprake van een expliciete projectopdracht of -vraag. Het kan ook zo maar zijn dat intensief betrokkenen bij een project verder niets met PRW te maken hebben en daar ook niets van vinden.

De aansturing van de programmamanager is complex. In de praktijk werkt het op dit moment goed, maar solide is de structuur van aansturing niet te noemen. Dat is overigens inherent aan veel programmaorganisaties.

### **Risico's**

Er zijn ook risico's verbonden aan het huidige functioneren van de programmaorganisatie. Wij noemen de volgende:

- Institutionaliserings (hoe meer onderdeel van het systeem, hoe minder effectief).
- Verzameling van interventiewijzen (ook uitvoerende) in plaats van Gedeontebende.
- Brede agenda (hoe breder, hoe minder effectief?)
- Wanneer is kennis voldoende intersubjectief?
- Te weinig vraaggericht (werken zonder 'eigenaar'?).
- Te weinig ambtelijk dak in Den Haag.
- Te veel kleine projectjes, te veel kleine dingetjes: te weinig echte voortgang.
- Projecten moeten goed samenhangen in benadering van het ecosysteem.
- Projecten die sympathiek zijn, maar waarvan effecten voor doelbereiking onduidelijk zijn.
- Te sterke oriëntatie op projecten 'op het land', ook al begint dat te veranderen.

- Potentieel ingewikkelde besturing.
- Een enkeling wijst op dreigend expansionisme. Uitkijken dat PRW niet overal van is: UNESCO én ecologie én economie én toerisme én gaswinning. De branding moet scherp(er).
- Leden projectorganisatie zijn in eigen organisaties ambassadeurs van samenwerking, maar het geeft wellicht ook ongewenste verstrengeling.
- Het programmabureau is 'mensenwerk' dat leunt op de aanwezige competenties en betrokkenheid.

### **Belemmeringen**

Daarnaast zijn er belemmeringen die het presteren van de programmaorganisatie onder druk zetten of zelfs serieus kunnen gaan bedreigen:

- Regio heeft nog geen gedeeld perspectief en wat regio formuleert als perspectief is grootst gemene deler (of kleinst gemene veelvoud?).
- Eigen belang van betrokken overheden staat soms op gespannen voet met algemeen belang.
- Instrumentarium van overheden werkt soms tegen elkaar in.
- Provincies zijn nog onvoldoende in staat om de Waddenzee integraal te benaderen.
- Aantal waterschappen is nog onvoldoende geïnteresseerd.
- Kennisnetwerk wordt niet optimaal benut (er wordt niet optimaal geleerd).
- Samenwerking tussen Waddenacademie en PRW kan beter.
- RWS en andere beheerders blijven nog te veel gevangen in eigen (bureaucratische) routines. Ieder heeft eigen werkwijzen en routines.
- Natuurorganisaties zijn nog niet toe aan de gedachte dat er namens hen één organisatie alle beheertaken op zich zou kunnen nemen (National Trust).
- RCW is (nog) geen Waddenautoriteit.
- I & M is coördinerend ministerie (en zou veel sterker verbonden moeten zijn met PRW).
- EZ-directies hebben de neiging zich terug te trekken in sectorale 'lijnen'.

Een belangrijke vaststelling tenslotte is dat 'de' economie nog geen 'volwassen positie' in netwerk van PRW heeft. De visserij is goed vertegenwoordigd en - zeker bij hun eigen vraagstukken - nauw betrokken. Dat geldt ook voor de havens, die een eigen programma hebben en zoeken naar wederzijds voordeel. De recreatiesector moet een sterkere positie krijgen.

De energiesector is onvoldoende betrokken, ook al zijn er eerste gesprekken over gezamenlijke projecten (Energy Valley). De buitenlandse energieproducenten voeren een eigen koers en hebben soms weinig affiniteit met het 'polderen'. Ook valt op dat de NAM geen rol speelt in het PRW-netwerk. Grote afwezige in dit verband - en dat is buitengewoon opmerkelijk - is het Directoraat Generaal Energie van EZ (het moederdepartement van PRW). Dit is een zorg. Immers er spelen grote energiebelangen in en rondom de Waddenzee. Ten slotte is de chemische sector niet aangehaakt bij het programma (DOW, DSM, AKZO). In tegenstelling tot de verbinding met de energiesector, is het de vraag hoe belangrijk dat is in de ze fase van het programma.

Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven stellen zelf dat PRW voor hen nog niet zo'n interessant podium is: meestal is een directe lobby voor veel bedrijven effectiever. Bovendien moeten bedrijven wennen aan de breedte van de agenda. Vaak wordt er toch vooral naar het eigen belang gekeken.

Conclusie is desalniettemin dat de economie een steviger positie moet krijgen in het netwerk van de Waddenzee. Er is dan wel een duidelijker visie op de positie van 'Wadden gerelateerde' bedrijven rondom de Waddenzee nodig.

## 6 Toegevoegde waarde programmaorganisatie

Belangrijke vraag is of het Programma naar een Rijke Waddenzee nu een bijdrage levert aan het streefbeeld. Die vraag proberen we te beantwoorden door op vier deelvragen in te gaan:

- Wat draagt de programmaorganisatie in procesmatige zin bij?
- Wat draagt de programmaorganisatie concreet bij aan initiatieven en projecten?
- Doet de programmaorganisatie de 'juiste' dingen?
- Wat zijn de consequenties als de programmaorganisatie zou ophouden te bestaan?

### **Toegevoegde waarde programmaorganisatie in procesmatige zin**

In ons onderzoek hebben we van alle betrokken partijen sleutelfiguren gesproken. Op een enkele sleutelfiguur na (een wilde alleen oordelen over de rol van PRW bij zijn eigen project; een ander was van mening dat hij daar 'met zijn economische bril' op niet over kon oordelen) heeft iedereen gezegd dat de waarde van de programmaorganisatie in procesmatige zin groot is. De organisatie heeft toegevoegde waarde ten aanzien van:

- zorgen voor tempoversnelling (van niet stilvallen tot accelereren)
- doorbreken van processen die stagneren
- losmaken van projecten die vastzitten
- openbreken van routinematig handelen
- nemen van initiatieven en ontwikkelen van projecten
- bundelen van bestaande initiatieven
- uitdragen belang dynamisch beheer (niet alleen conserveren)
- verbinding maken mens, natuur en techniek
- promoten integraal of samenhangend denken over vraagstukken
- faciliteren van coalities
- agenderen integraal beheer
- bijdragen aan de uitvoeringsprogrammering van het Waddenfonds
- ondersteunen van fondsenwerving voor initiatieven en projecten.

Er is erg veel steun voor de benadering en werkwijze van de programmaorganisatie. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat de medewerkers van de organisatie goed in het netwerk functioneren en niet bedreigend zijn. De natuurorganisaties voelen zich mede-eigenaar van PRW.

### **Toegevoegde waarde bij initiatieven en projecten**

Het beantwoorden van deze vraag is lastiger. Hoe valt immers vast te stellen dat het juist de programmaorganisatie is geweest die voor versnelling, een doorbraak, etc. zorgde? In een netwerk omgeving is succes of falen meestal niet te herleiden tot één actor. We hebben geprobeerd dat op te lossen door te duiden in welke fase van de beleidscyclus de programmaorganisatie een rol speelde/speelt en wat het potentiële effect is van het project voor het bereiken van het streefbeeld. Vervolgens is de vraag aan de orde of en hoe de organisatie bijdraagt aan het realiseren van het streefbeeld in een aantal kort beschreven voorbeelden.

Wat de rollen in de beleidscyclus betreft, maken we onderscheid tussen de volgende fasen:

- van initiatief naar ideeontwikkeling
- van idee naar verkenning of onderzoek
- van verkenning of onderzoek naar projectvoorstellen (en soms beleidsvoorstellen)
- van voorstellen naar besluitvorming (en financiering)



- van besluitvorming naar voorbereiding van de uitvoering
- in uitvoering.

De programmaorganisatie blijkt breed actief in de beleidscyclus. In alle fasen van de beleidscyclus ontwikkelt de organisatie activiteiten. Dat klopt dus met het beeld dat betrokken partijen hebben over de procesmatige rol van de organisatie. De medewerkers van de organisatie brengen overall pragmatisme is: hoe krijgen we een onderwerp uit de discussiesfeer en in een vervolgfase? Een van de betrokkenen zegt: "Het is heel lastig om vanuit de Waddenvisie uitvoerbare projecten te formuleren die het gebied vooruit helpen. De programmaorganisatie lukt dat".

Het beeld is als volgt:

*Schema 5: toegevoegde waarde per clusteractiviteit*

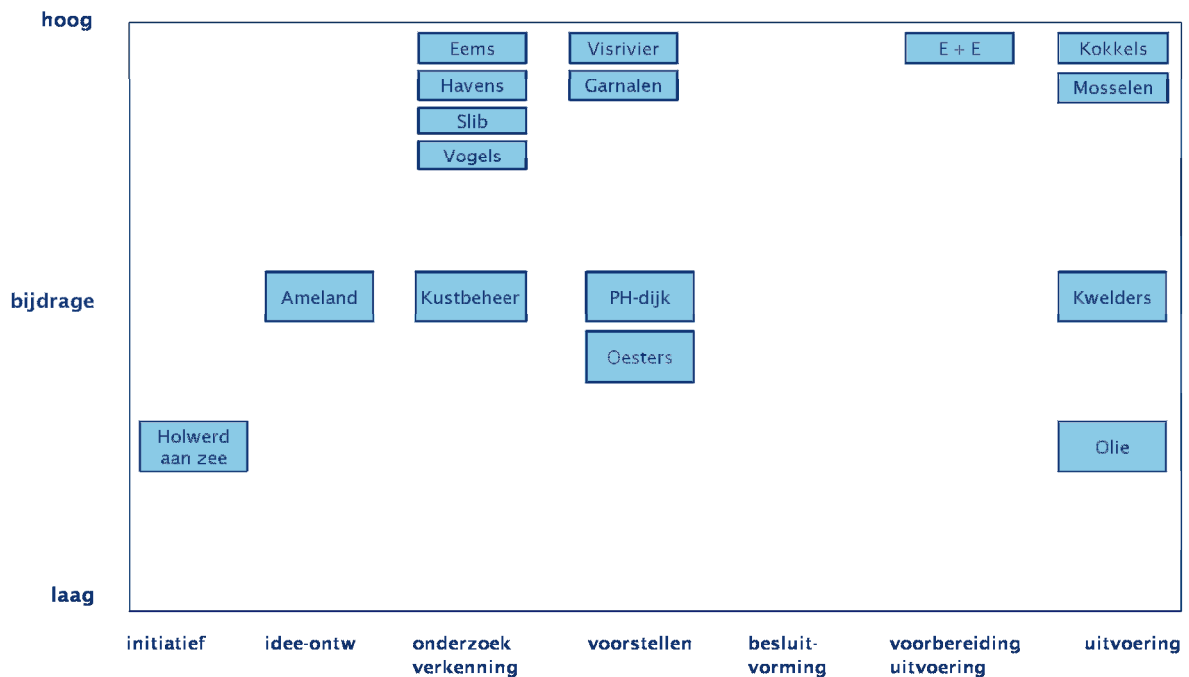
<b><i>Cluster Voedselweb &amp; biodiversiteit</i></b>	<b><i>Toegevoegde waarde</i></b>
Akkoord handmatige kokkelvisserij	Van initiatief naar besluitvorming en nu begeleiding uitvoering
Transitie Mosselsector	Begeleiding uitvoering (40%)
Convenant Duurzame Garnalenvisserij (VisWad)	Van initiatief naar voorstellen voor besluitvorming
Regulering Japanse oesters	Van initiatief naar voorstellen voor besluitvorming
<b><i>Cluster Water en morfologie</i></b>	<b><i>Toegevoegde waarde</i></b>
Duurzame waddenzeehavens	Van initiatief naar projectvoorstellen
Economie en Ecologie in Balans	Van idee tot begeleiding uitvoering
Kennis en streefbeeld Eems-estuarium	Van initiatief tot input besluitvorming
Ecologisch spoorboekje olie	Van initiatief tot uitvoering (partners)
Slim met slib	Van initiatief naar onderzoek
Vaargeul Ameland	Van initiatief naar ideeontwikkeling
<b><i>Cluster Randen van het Wad</i></b>	<b><i>Toegevoegde waarde</i></b>
Dynamisch kustbeheer eilanden	Van initiatief naar verkenning pilots
Zandige Prins Hendrikdijk Texel	Van onderzoek naar besluitvorming
Vismigratierivier Afsluitdijk	Van agendering en initiatief (derden) via onderzoek naar voorstellen
Versterken kwelders	
- Naar buiten Holwerd	Van initiatief derden naar ontwikkelen projectvoorstellen
- Feugelpolle	Begeleiding uitvoering
<b><i>Cluster Internationaal</i></b>	<b><i>Toegevoegde waarde</i></b>
Rust voor Vogels, Ruimte voor mensen	Van initiatief naar projectvoorstel
Flyway-strategie	Van idee, via verkenning naar uitvoering
Komberging	Van idee, verkenning naar beleidsvoorstellen

Wat de potentiële bijdrage van de projecten aan het streefbeeld betreft, gaan wij uit van de volgende kansen per cluster:

*Schema 6: bijdrage streefbeeld per clusteractiviteit*

<b><i>Cluster Voedselweb &amp; biodiversiteit</i></b>	<b><i>Bijdrage streefbeeld</i></b>
Akkoord handmatige kokkelvisserij	Groot
Transitie Mosselsector	In potentie groot (nu 38%)
Convenant Duurzame Garnalen- visserij (VisWad)	In potentie groot (nu 0%)
Regulering Japanse oesters	Gemiddeld
<b><i>Cluster Water en morfologie</i></b>	<b><i>Bijdrage streefbeeld</i></b>
Duurzame waddenzeehavens	In potentie groot
Economie en Ecologie in Balans	In potentie groot
Kennis en streefbeeld Eems-estuarium	In potentie groot
Ecologisch spoorboekje olie	Klein
Slib	In potentie groot
Vaargeul Ameland	In potentie groot
<b><i>Cluster Randen van het Wad</i></b>	<b><i>Bijdrage streefbeeld</i></b>
Dynamisch kustbeheer eilanden	Voorbeeldfunctie
Zandige Prins Hendrikdijk Texel	Voorbeeldfunctie
Versterken kwelders	Voorbeeldfunctie
- Naar buiten Holwerd	
- Feugelpolle	
Vismigratierivier Afsluitdijk	In potentie groot
<b><i>Cluster internationaal</i></b>	<b><i>Bijdrage streefbeeld</i></b>
Rust voor vogels, ruimte voor mensen	In potentie groot
Trilaterale flyway-strategie	Groot

Schema 7: projecten gewaardeerd naar fase en bijdrage aan streefbeeld



Voor een toelichting van een aantal in het schema genoemde projecten, zie bijlage 2.

**Doet PRW de ‘juiste’ dingen, gerelateerd aan het streefbeeld?**

Deze vraag laat zich deels beantwoorden door te beoordelen of de programmaorganisatie zich vooral bezighoudt met projecten die in potentie een grote bijdrage leveren aan het streefbeeld of die een voorbeeldfunctie hebben. Kritisch zijn vanuit dit perspectief een aantal projecten.

De regulering van de Japanse oesters is (voor de Waddenzee als geheel) een beperkt vraagstuk (voor de oesterrapers uiteraard wel groot). Dat geldt ook voor de impact van het ecologisch spoorboekje olie. Maar het algemene beeld is dat de programmaorganisatie werkt aan projecten die een potentieel grote bijdrage aan het streefbeeld leveren. Voor andere projecten (zoals bijvoorbeeld de Prins Hendrikdijk) is de ‘natuurwinst’ op het schaalniveau van het project groot, maar op de hele Waddenzee beperkt. Wel hebben ze een belangrijke voorbeeldwerking (innovatieve dijken)

De beoordeling van sleutelfiguren sluit hier op aan. Betrokkenen stellen dat dankzij de interventies van de programmaorganisatie het streefbeeld dichterbij is gekomen. De organisatie zorgt dat een idee een onderzoek wordt, een onderzoek een plan, etc.

**Hoe onmisbaar is PRW?**

Het antwoord op de vraag “wat zou er gebeuren als de programmaorganisatie niet meer zou bestaan?” wordt door betrokkenen als volgt beantwoord. De opinie van de meeste betrokkenen is: “zonder PRW zou het nu niet zo goed gaan”. Het is “een geschenk uit de hemel”. En: als PRW er niet zou zijn, “zou ik niet weten waar het vandaan zou moeten komen”. Want: “PRW vliegt hoog en overal, terwijl de andere betrokken overheden laag vliegen en alleen in eigen gebied”. De medewerkers van de programmaorganisatie “doen het voor het gebied, maar denken en handelen vanuit een nationaal perspectief”.

Een vertegenwoordiger van de vissers zegt: “Konden we op de Noordzee maar net zo opereren als in de Waddenzee. Hard op de inhoud, zacht op de relatie. Zonder de programmaorganisatie was het nooit gelukt. PRW is een groot goed”.

Natuurlijk is er ook een enkeling die wijst op de tegenkant: elke programmaorganisatie moet tijdelijk zijn en beweeglijk blijven. Dus ook PRW. En: voor alles is een oplossing. Dus ook voor wegvallen van PRW.

### **Conclusie**

De subtiele interventiewijzen vanuit het Programma naar een Rijke Waddenzee blijken effectief. De interventiestrategie leidt tot veel toegevoegde waarde zonder gedoe over machtsverhoudingen of verantwoordelijkheden. Door de gekozen interventiestijl draagt PRW bij aan ‘anders denken’, samenwerken in netwerken en het voor elkaar krijgen van initiatieven en projecten. Cruciaal is dat de programmaorganisatie zich laat leiden door Verbinden, pragmatisme en ondersteunende acties. Dat de organisatie klein en wendbaar is, helpt daarbij. Veel ruimte van de kant van EZ en budget voor initiatieven zijn essentieel. De keuze van EZ om pragmatisch coalities aan te gaan in het netwerk van het Waddenzegebied heeft gewerkt. De programmaorganisatie is daarvoor een onmisbare tussenfiguur geweest.

## 7 Financiële randvoorwaarden

Een programma als PRW moet over voldoende financiële middelen beschikken, maar tevens moet de financiering zodanig zijn dat betrokkenen zich ook langs de lijnen van het geld verbonden voelen met het programma.

Naast de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen zijn er vier succesfactoren voor het functioneren van een programmaorganisatie. De capaciteit van de programmaorganisatie, kennis, competenties van de medewerkers en de programmamanager en het politiek- en bestuurlijk draagvlak.

### Financiering programma 2013

Het programma PRW kent twee financiële componenten. De bekostiging van de organisatie (organisatiebudget) en de ontwikkeling en begeleiding van projecten (versnellingsbudget). Op dit moment is het ministerie van EZ de belangrijkste financier van beide componenten van het programma PRW.

De bijdragen van EZ zijn als volgt:

- EZ (DAD en DN&B) draagt ruim 1.4 miljoen euro bij aan het programma
  - Programmaorganisatie (2013) € 487.000,-
  - Versnellingsbudget (2013) € 926.000,-
- Ureninzet DLG (3500 uur in 2013)
- 1.5 fte (waaronder programmamanager)

Daarnaast is er sprake van:

- Cofinanciering van andere overheden
  - Programmaorganisatie (2013) € 45.000,-
  - Versnellingsbudget (2013) € 88.500,-
- Ureninzet natuurorganisaties en regionale overheden

Totaal gaat het om € 1.558.000,- in 2013.

### Eigen bijdragen lagere overheden aan versnellingsopgaven

Andere overheden dragen in toenemende mate bij aan datgene wat met het versnellingsbudget beoogd wordt. Dat is nu niet zichtbaar in bovenstaande financiële cijfers (daar is immers alleen de bijdrage aan het versnellingsbudget in beeld, namelijk € 88.500,-). De financiële bijdragen die lagere overheden zelf rechtstreeks inbrengen, worden niet centraal bijgehouden.

Er is sprake van een groeiend aandeel van partners in de begeleiding of ontwikkeling van projecten. PRW draagt bij aan de ontwikkeling van de Vismigratierivier, maar de provincies Fryslân en Noord-Holland, het ministerie van I&M en de Waddenvereniging dragen samen intussen meer dan de helft bij aan de ontwikkelkosten. Ook de kosten voor Economie en Ecologie in Balans worden met de provincie Groningen gedeeld.

Een goed overzicht van de bijdragen van derden aan de versnelling van projecten is niet te maken, omdat die bijdrage soms gaat via het versnellingsbudget van PRW, soms rechtstreeks, zoals bij de Vismigratierivier en de Prins Hendrikdijk, dan weer door de inzet van menskracht bij kleinere projecten.

**Financiering uitvoering**

PRW is uiteindelijk niet verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat zijn de partners van het programma en 'eigenaren' van de projecten. Daar waar PRW soms fors bijdraagt aan de ontwikkeling van projecten via het versnellingsbudget, ligt de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering elders. Waar het ministerie van EZ dus vooral bijdraagt aan het programmabudget, dragen andere partijen bij aan de financiering van de uitvoering of als sprake is van Waddenfondsprojecten aan de cofinanciering. Deze uitvoeringskosten lopen in de tientallen miljoenen en overtreffen de uitgaven voor de programmaorganisatie en de versnellingsopgave met een veelvoud.

*Schema 8: overzicht financiën PRW 2010-2013*

	2010	2011	2012	2013
<b>Programmaorganisatie</b>	599.152,-	557.277,-	617.039,-	531.650,-
- Aandeel cofinanciering				45.000,-
- Bijdrage inzet fte's				
▪ EZ	1	1,5	1,5	1,5
▪ RWS	0,2	0,2	0,2	0,2
▪ CWN	0,4	0,4	0,4	0,4
▪ Provincies	-	0,4	0,4	via cofinanciering (45.000,-)
▪ Waddenacademie	0,2	0,2	-	-
- B-uren DLG (zowel programma als versnelling)	3000	3000 uur	3000 uur	3500 uur
<b>Versnellingsbudget</b>	393.136,-	605.640,-	829.432,-	1.026.274,-
- aandeel cofinanciering binnen versnellingsbudget	0,-	0,-	42.500,-	88.494,-
- zelfstandig aandeel derden ontwikkeling projecten	geen gegevens	geen gegevens	geen gegevens	geen gegevens
<b>Cofinanciering uitvoering</b>				
- EZ	-	-	-	-
- partners	geen gegevens	geen gegevens	geen gegevens	geen gegevens
<b>Totaal</b>	<b>992.288,-</b>	<b>1.162.917,-</b>	<b>1.446.471,-</b>	<b>1.557.924,-</b>

Het beschikbare budget is (vrijwel) voldoende geweest voor de uitvoering van het programma tot nu toe. De toegezegde bijdrage in mensen en middelen van het Ministerie van EZ bij aanvang van het programma is geleverd en ook daadwerkelijk besteed. Naast de bijdrage aan de programmaorganisatie draagt EZ via het 'versnellingsbudget' bij aan de ontwikkeling van projecten en het begeleiden van transitie's. De bijdrage van andere partijen hieraan groeit en is voor sommige projecten ook fors (soms meer dan de helft).

Het zijn de andere partners, met name lagere overheden en Rijkspartners, die via met name eigen financiële middelen (en soms met cofinanciering van het Waddenfonds) investeren in de uitvoering.

**Toekomstige additionele financieringsbronnen**

Financiële bijdragen van alle partners zorgen er voor dat het draagvlak onder een programma stevig is en blijft.

Van belang is dan ook de andere betrokken partijen tot cofinanciering aan het organisatiebudget en het versnellingsbudget te bewegen. Die cofinanciering kan bestaan uit uren en geld:

- ureninzet natuurorganisaties en regionale overheden uitbreiden
- cofinanciering I&M
- cofinanciering regionale overheden
- cofinanciering Waddenfonds
- opbrengsten vanuit gebruik (Waddenzeebelasting gebruikers)
- sponsoring vanuit MVO bedrijfsleven (NAM, energiesector)
- heffingen producenten ten behoeve van Waddenzee.

## 8 Aanbevelingen

De aanbevelingen gaan over vier onderwerpen. De gewenste rol van de rijksoverheid (8.1). De continuering van het programma PRW (8.2). De intensivering van het gezamenlijk beheer (8.3). En de versterking van het bestuurlijk overleg (8.4)

### 8.1 Aanbevelingen rol rijksoverheid

- Nationale opgaven op stelselniveau (Werelderfgoed, Natura 2000, Veiligheid, Visserij, Energiebeleid, Scheepvaart, Internationale Afspraken) zorgen voor blijvende betrokkenheid van de rijksoverheid.
- De gedachte van de decentralisatie van beleid ten aanzien van de Waddenzee is een ideologische (het staat immers haaks op de nationale belangen van het rijk) en daarmee geen goede basis voor toekomstig handelen.
- Beide bewindslieden moeten zich daarentegen nadrukkelijker met het realiseren van het streefbeeld naar een Rijke Waddenzee bemoeien om zo de ontwikkeling van het gebied te versnellen.
- Ook het voorzitterschap van International Wadden Sea Board (2014-2018) moet benut worden om het streefbeeld dichterbij te brengen.
- Naast de borging van de publieke nationale belangen, moet de rijksoverheid actief zijn als gelijkwaardige partner in multi-level governance van alle vier bestuurslagen.
- Het beleggen van het Programma Rijke Waddenzee bij het ministerie van EZ is vanwege het accent op de activiteiten natuurbescherming en visserij logisch.
- Er is steviger beleidsmatige betrokkenheid van het ministerie I&M vanwege de ‘zee’ nodig.

### 8.2 Aanbeveling Programma naar een Rijke Waddenzee

#### Aanbevelingen instrument programmaorganisatie

- Nog 5 jaar doorgaan. Evalueer in 2018. Werk toe naar beëindiging in 2019, tenzij...
- Versterken van het ‘Haagse dak’ is nodig: steun vanuit ministeries EZ en I&M is onmisbaar.

#### Aanbevelingen werkwijze programmaorganisatie

- Doorgaan als tussenfiguur. Rol als netwerkorganisatie staat centraal.
- Er voor zorgen dat institutionele rollen in de lijn worden belegd.
- Werken aan betere verbinding met (delen van) het bedrijfsleven, gebruikers en Recreatiesector.
- Tot stand brengen van sterkere verbinding met kennisinstututen en de Waddenacademie.

#### Aanbevelingen agenda PRW

- Doorgaan met bestaande agenda.
- Wel experts inhoudelijke audit laten plegen op effectiviteit programma (2015).
- Inhoudelijk domein goed blijven afbakenen in 2014-2019:
  - Blijven concentreren op natuur - visserij - economie
  - Prioriteit geven aan kwaliteit leven waterbodem (natte Waddenzee). Cruciale vraagstukken blijven daarom: Eems Dollard, overgangen zoet-zout en ontwikkeling duurzame visserij
  - Bevorderen educatie, voorlichting en promotie Beleef Werelderfgoed
  - Verbreden van rol alleen als er een doorbrekende rol nodig is en/of op verzoek.



- Aandachtspunten met het oog op einde programma in 2019:
  - werken aan bestuurlijke samenhang handelen Regie College Waddengebied, Regiekamer en Beheerraad
  - samenhang in beheer faciliteren
  - meer samenhang organiseren met 'omgeving' (Noordzeekustzone boven de eilanden, Waterprogramma's I&M, Delta-Programma) en in beeld brengen overstijgende kwesties (morfologie; zandtransport Noordzee - Waddenzee)
  - nieuwe vraagstukken agenderen die vanaf 2020 spelen: Lauwersmeer, Kop van Noord-Holland, dynamiek eilanden?
- Internationale Waddenzee Conferentie in 2018 tot een succes maken.

#### **Aanbeveling ten aanzien van de financiering van PRW**

- doorgaan met de financiering van EZ
- komende jaren werken aan cofinanciering van ministerie I&M en wellicht het Waddenfonds aan programmaorganisatie
- nog slimmer benutten van cofinanciering door lagere overheden ten behoeve van het versnellingsbudget
- toewerken naar financiële bijdragen vanuit bedrijfsleven en gebruikers aan het versnellingsbudget
- inzichtelijk maken wat de regionale spin off is aan investeringen in relatie tot de bijdragen van PRW.

#### **Aanbevelingen Regiekamer**

- Regiekamer is er voor uitwisseling informatie, voor advies over ontwikkeling PRW en voor overleg met de 'eigenaar' (EZ)

### **8.3 Aanbevelingen beheer**

- Intensief bijdragen aan meer samenhang beheer is noodzakelijk.
- In stappen (2015-2018) bouwen aan samenhangend repertoire:
  - gezamenlijke externe communicatie (één site; 2015)
  - één portal als vergunningenregister (2015)
  - een goed functionerend netwerk (2015)
  - intensivering samenwerking beheer natuurorganisaties (2015)
  - een eerste beheer- en inrichtingsplan (2015)
  - jaarlijkse themabijeenkomst voor de 100 betrokkenen (2015-2018)
  - optimaliseren pragmatische samenwerking van onderop (2016-2017)
    - . fysiek beheer, eerste helft 2016
    - . vergunningverlening, tweede helft 2016
    - . handhaving, eerste helft 2017
    - . monitoring, tweede helft 2017
  - één gezamenlijk werkprogramma (2018).

Doe een tussenevaluatie over de voortgang van de Samenwerkingsagenda van beheer in 2016. Stel vast hoe ver het staat met de samenwerking van onderop, het sluiten van de beheercyclus en de doelbereiking. Als organische ontwikkeling niet blijkt te werken, dan is een ingreep van beide bewindslieden nodig.

### **8.4 Aanbevelingen bestuurlijk overleg**

Meer samenhang in de strategische agenda en de sturing van de drie regionale 'besturen', Regie College Waddengebied, Regiekamer en Beheerraad is noodzakelijk. Zorgen voor:

- halfjaarlijkse gezamenlijke werkconferentie (Bestuurlijk Overleg Wadden)
- één agenderend en één evaluerend (RCW organiseert).

*Inzet werkconferenties*

- waarden delen ten aanzien van het streefbeeld op de lange termijn
- agenderen van de prioriteiten van het Programma Rijke Waddenzee
- agenderen van het programma van het Waddenfonds
- agenderen van het programma van de Waddenacademie
- agenderen van de voortgang van de Samenwerkingsagenda beheer
- aanbevelingen op basis van evaluaties van voortgang en nieuwe prioriteiten.

*Randvoorwaarden*

- politieke steun minister I&M en staatssecretaris EZ: één van beiden neemt telkens deel aan (een deel van) de werkconferentie
- politieke steun regionale bestuurders
- wil tot samenwerking van de belangrijkste beheerders
- regisserende rol voorzitter RCW (met steun van bewindslieden)
- verschillende bestuurlijke organen houden eigen verantwoordelijkheid.

## Bijlage 1 – Geïnterviewden

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Wilfred Alblas	Vereniging Natuurmonumenten
Floris van Bentum	Rijkswaterstaat
Arjan Berkhuisen	Waddenvereniging
Klaas Deen	Waddenacademie
Wouter van Dieren	Instituut voor Milieu- en Systemanalyse (IMSA)
Monique van den Dungen	Groningen Seaports
Bas Eenhoorn	Regie College Waddengebied
Judith Elsinghorst	Ministerie van Economische Zaken
Jens Enemark	Common Wadden Sea Secretariat (CWSS)
Kees van Es	PRW Programmaorganisatie
Michiel Firet	Staatsbosbeheer
Hans van Geesbergen	Producentenorganisatie Mosselcultuur
Francine Giskes	Gemeente Texel
Els van Grol	Rijkswaterstaat
Taco van den Heiligenberg	Coalitie Wadden Natuurlijk
Lenze Hofstee	Stichting Wad
Barbara Holierhoek	Visser(s/ij)vereniging Hulp In Nood, Ons Belang
Albert de Hoop	Gemeente Ameland
Bram van de Klundert	Waddenfonds
Luc Kohsiek	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Cees Kortleve	Ministerie van Economische Zaken
Jan-Willem Looboek	VNO NCW Noord
Stefan Morel	Programmaorganisatie PRW
Peter Munters	Ministerie van Economische Zaken
Eric Neef	ANWB
Hendrik Oosterveld	Voormalig ministerie van LNV
Katja Philippart	Waddenacademie
Sieben Poel	Rijkswaterstaat
Siebe Riedstra	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hein Sas	Programmaorganisatie PRW
Karsten Schipperheijn	P2 Managers
Tineke Schokker-Strampel	Provincie Fryslân
Wim Schoorlemmer	Programmaorganisatie PRW
Harrie Sienot	Gemeente Eemshaven
Henk Smit	Programmaorganisatie PRW
Jan Paul van Soest	De Gemeent Coöperatie
Henk Staghouwer	Provincie Groningen
Joan Stam	Voorzitter Regiekamer
Bram Streefland	Ministerie van Economische Zaken
Manon Tentij	Vogelbescherming
Durk van Tuinen	Frisia Zout BV
Jaap Verhulst	Ministerie van Economische Zaken
Pim Visser	Visned
Fred Wouters	Vogelbescherming Nederland

## Bijlage 2 – Casuïstiek

In deze bijlage worden 8 projecten en programma's beschreven op basis van een door AEF aangeleverd format. Deze projecten en programma's zijn typerend voor de werkwijze en de toegevoegde waarde van de programmaorganisatie. De beschrijving is gemaakt door de Programmaorganisatie van PRW. Op basis van de gevoerde interviews geven de onderstaande beschrijvingen volgens AEF een goed beeld van de werkwijze en de toegevoegde waarde van de programmaorganisatie, ook al zijn deze beschrijvingen niet geverifieerd bij alle betrokkenen en zullen er interpretatieverschillen zijn over de toegevoegde waarde.

### Prins Hendrikdijk (Texel)

PRW steunt vanaf december 2010 de gemeente Texel in haar zoektocht naar mogelijkheden voor een alternatieve versterking van de zeedijk bij de Prins Hendrikpolder (ca. 3 km) in de vorm van een duinenrij met kwelderachtig gebied en ondiepe water ten behoeve van veiligheid, beleving en hoogwatervluchtplaats. Op verzoek van de gemeente heeft PRW bijgedragen aan de uitwerking van deze extra variant in het MER (inclusief een aanvullend verdiepingsonderzoek) om de technische haalbaarheid en kosten van een zandige oplossing te onderzoeken. Daarnaast heeft PRW samen met de provincie de juridische haalbaarheid onderzocht. Eind december 2012 kwam de extra benodigde financiering rond en in mei 2013 werd de samenwerkingsovereenkomst getekend.

#### Rol PRW

PRW was vooral 'aanjager' om een vastgelopen discussie tussen het Hoogheemraadschap HHNK en de gemeente Texel (bevolking en natuurorganisaties) verder te helpen. Dat is gebeurd langs drie wegen:

- met financiële middelen uit het versnellingsbudget (financiering haalbaarheid zandige variant, reële inschatting kosten en juridische haalbaarheid natuurwetgeving)
- begeleiding gesprekken tussen gemeente en HHNK (met name over de te hoog ingeschatte kosten van de zandige varianten)
- ondersteuning van de besluitvorming via contacten met de Deltacommissaris, het ministerie van I&M en het ministerie van EZ, de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap.

#### Fase

Van initiatief (van Texel, bewoners, NGO's), naar onderzoek, van onderzoek naar (ondersteuning van de) besluitvorming.

Het idee van een andere zachte versterking van de dijk buitendijks lag er al. PRW is er bij betrokken vanaf de ontwikkeling van het eerste schetsontwerp. Vervolgens is PRW betrokken gebleven tot en met de besluitvormingsfase. Na het besluit van het Hoogheemraadschapsbestuur in december 2012 om te kiezen voor de zandige dijk als voorkeursvariant, is PRW niet meer actief betrokken. De planuitwerking vindt nu plaats. Medio 2015 start de daadwerkelijke aanleg van de zandige dijk.

#### Versnellingsbudget

€ 115.000,- voor MER-onderzoek naar aanvullende zandige variant inclusief aanvullend verdiepingsonderzoek naar de kosten.

### **Uren PRW**

Circa 200 uren.

### **Spin off in versnelling**

Zonder de inzet van PRW (middelen, begeleiding, contacten) zou de zandige variant in de fase van de MER niet zijn onderzocht en er waarschijnlijk niet zijn gekomen.

### **Spin off in geld**

De bijdragen van PRW hebben geleid tot de uiteindelijke uitvoering van een project van 45 miljoen betaald vanuit het Waddenfonds (€ 12.240.000,-), I&M (€ 30.570.000,-), gemeente Texel (€ 375.000,-), provincie Noord-Holland (€ 1.500.000,-) en HHNK (€ 517.500,-).

### **Unieke toegevoegde waarde**

Binnen de filosofie van het programma 'leren door doen' heeft de Prins Hendrikdijk een belangrijke voorbeeldfunctie. Niet alleen om bij te dragen aan daadwerkelijk natuurherstel, maar ook om te laten zien dat 'innovatieve' dijkconcepten ook echt mogelijk zijn en op draagvlak kunnen rekenen in de regio. Daarmee is de Prins Hendrikdijk een belangrijke pilot geweest. Zowel als voorbeeld van integrale dijkversterking voor het Deltaprogramma en het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, maar ook in het verbinden van de opgaven (en financiering) voor ecologie en veiligheid. Daarnaast is Texel als belangrijke pilot benut om de mogelijkheden in de natuurwetgeving te onderzoeken voor het actief ondersteunen van natuurontwikkeling in de Waddenzee.

Daarmee draagt het project bij als belangrijk voorbeeldproject, maar ook zelfstandig, aan de opgave vanuit het Streefbeeld naar een Rijke Waddenzee: 'de Waddenzee als veilige plek: verzachten van de randen van het Wad'

### **Flyway Initiative**

Vanuit het streefbeeld naar een Rijke Waddenzee 'De Waddenzee optimaal ingebed in de internationale keten' is het versterken van de flyway-samenwerking een belangrijke strategie binnen het programma. Tegelijk is versterking van de samenwerking langs de Flyway voor een betere bescherming van de (Waddenzee) trekvogels een expliciete opdracht vanuit de UNESCO bij de aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed.

In 2010 heeft PRW een eerste internationale verkenning uitgevoerd naar wat er al loopt aan initiatieven langs de flyway en waar knelpunten zitten. Via het financieel ondersteunen van kleine concrete projecten ('laaghangend' fruit) in 2011 is de uitvoering door partijen ondersteunt.

PRW ontwikkelde een breed gedragen Integraal Raamwerk voor Flyway Monitoring van de East Atlantic Flyway. Onder andere door naast elkaar bestaande monitoringssystemen aan elkaar te koppelen. Dit levert een grote meerwaarde aan gegevens, ook ten behoeve van 'early warning'. Ook zijn, samen met de West-Afrikaanse partners, een monitoringsstrategie en telprotocollen voor West-Afrika gemaakt. West-Afrikaanse partners zijn getraind om systematische tellingen te doen. Een eerste simultaantelling in West-Afrika is in januari 2014 uitgevoerd. De simultaantelling levert betrouwbare gegevens die vergelijkbaar zijn. Die nieuw verzamelde gegevens zullen een eerste (nog niet eerder getoond) beeld geven van de gezondheid van migrerende vogelpopulaties die afhankelijk zijn van de Waddenzee.

Door het bundelen van deze initiatieven, met de 'capacity building' in West Afrika door het Duitse natuurministerie kon met vele partners een gezamenlijke Flyway-strategy worden ontwikkeld. Dit heeft geleid tot de ondertekening van deze strategie tijdens de trilaterale ministersconferentie in Tonder.

### **Rol PRW**

De rol van PRW was drieledig:

- Met financiële middelen uit het versnellingsbudget is, met hulp van een expert met ervaring en kennis van de bestaande internationale initiatieven een knelpuntenanalyse uitgevoerd. Waar blijven relatief kleine verbeterpunten liggen? Deze zijn vervolgens met hulp van PRW uitgevoerd.
- Met Duitsland zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling om invulling te geven aan de UNESCO opgave. Vanuit Nederland/PRW is gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van de integrale monitoring langs de flyway. Vanuit Duitsland is gewerkt aan capacity building langs de flyway. De twee projecten zijn gebundeld in het Wadden Sea Flyway Initiative (WSFI) en worden back-to-back uitgevoerd met het grote Conservation of Migratory Birds project van BirdLife International, Wetlands International en het AEWA Secretariat.
- Begin 2014 is met hulp van PRW de eerste simultaantelling van vogels langs de flyway uitgevoerd. Dit project wordt dit jaar afgerond.

### **Fase**

Van verkennen van de knelpunten naar uitvoeren van kleine projecten ('laaghangend fruit'). Van bundeling van de Nederlandse inzet met de Duitse inzet en internationale partners naar het formuleren van een Flywaystrategie (en de eerste uitvoering daarvan).

### **Uren PRW**

Circa 1200 uren (via inzet uren EZ en Vogelbescherming).

### **Spin off in versnelling**

De inzet van PRW geeft invulling aan de UNESCO Werelderfgoedopgave door het ministerie van EZ en Duitsland. Zonder de inzet van PRW waren hier van Nederlandse zijde geen middelen en inzet voor beschikbaar.

### **Spin off in geld**

Cofinanciering € 300.000,-, PRW voor € 1,4 miljoen vanuit de MAVA foundation CMB-project van BirdLife. Daarnaast draagt de Duitse partner BMU € 140.000,- bij voor capacity-building.

Het pionierswerk van zowel PRW als BirdLife en Vogelbescherming levert een show case die het pad effent om meer fondsen te werven. In Nederland en internationaal. De breed ondertekende flyway-visie biedt daarbij een helder kader voor regionale en internationale partijen om de krachten te bundelen voor flyway-bescherming.

### **Unieke toegevoegde waarde**

Door de bundeling van inzet binnen de programmaorganisatie PRW vanuit EZ, de Vogelbescherming en het trilateraal Waddensecretariaat was het mogelijk invulling te geven aan de UNESCO opgaven. Ook het bestaande CMB-project van BirdLife International in West-Afrika kon zo worden versterkt door het verbinden van de verschillende initiatieven.

Met de (ondertekening van de) Flyway Vision is ook nationaal en regionaal een basis gelegd voor verdere bewustwording dat de bescherming van trekvogels in de Waddenzee een bredere blik vergt dan alleen het Waddengebied en dat samenwerking met andere partners langs de flyway noodzakelijk is.

## **Natuurambitie en Vismigratierivier Afsluitdijk**

De Vismigratierivier is een belangrijke innovatie op het gebied van vispasseerbaarheid. Het maakt namelijk de passage voor alle soorten vissen, van klein tot groot, tussen een zout getijdengebied (de Waddenzee) en een stagnant zoet binnenwater (het IJsselmeer) mogelijk. Dat is wereldwijd nog nooit vertoond. Zowel het ecosysteem van de Waddenzee als van het IJsselmeergebied en wateren verder stroomopwaarts zullen hiervan profiteren. Daarnaast ontstaan extra kansen voor recreatie en toerisme.

Doordat de Vismigratierivier een innovatie is, is nog veel ontwikkelingswerk en overleg tussen partijen nodig, gecombineerd met andere voorbereidende activiteiten als het uitvoeren van een MER, vergunningsaanvragen en dergelijke. PRW heeft nadat het concept door partijen als de Waddenvereniging is gelanceerd - zeer snel - het platform gecreëerd waarop het overleg tussen de veelheid aan betrokken partijen kan worden gevoerd en het ontwikkelingswerk kan worden gecoördineerd. Daarnaast heeft PRW een belangrijke bijdrage geleverd aan het vinden van de financiering voor het benodigde voorbereidingswerk. Verder heeft PRW, met name in de beginfase, ervoor gezorgd dat er draagvlak voor het concept in de regio en bij de ministeries van I&M en EZ ontstond.

### **Rol PRW**

De rol van PRW is in een aantal fasen te benoemen:

- kennisbundeling: probleemanalyse van de effecten van zoetwaterspui en afsluiting estuarium (Bouwstenenrapport start programma en Probleemanalyse effecten spui-beheer in samenwerking met het Deltaprogramma IJsselmeer)
- agendering: ontwikkeling Natuurambitie Afsluitdijk en doorvertaling in structuurvisie
- verkenning: haalbaarheidsonderzoek initiatief van Waddenvereniging, Sportvisserij Nederland, Stichting Blauwe Hart en vaste vistuigvisser
- planuitwerking (huidige fase) om te komen tot een uitvoeringsgereed plan.

### **Fase**

Het project bevindt zich nu in de planuitwerkingsfase (projectleiding PRW) in opdracht van de provincie Fryslân (als onderdeel van het programma Nieuwe Afsluitdijk).

### **Versnellingsbudget**

€ 80.000,- voor planuitwerking (inhoudelijke onderbouwing, pilotproef, modellering, MER, etc.).

### **Uren PRW**

1000 uur (jaarlijks in 2012, 2013 en 2014) voor projectleiding via DLG, aangevuld met circa 30 dagen jaarlijks vanuit de programmaorganisatie.

### **Spin off in versnelling**

Een belangrijke opgave is dat de eventuele aanleg van de Vismigratierivier 'gelijke pas' houdt met de veiligheidsmaatregelen aan de Afsluitdijk.

In het najaar is een eerste besluitvormingsmoment voorzien, gekoppeld aan de start van de werkzaamheden aan de Afsluitdijk. Door de inzet van het versnellingsbudget en de inzet van DLG kon PRW direct starten met de verdere planuitwerking in opdracht van de provincie Fryslân.

### **Spin off in geld**

Het totale ontwikkelingsbudget dat via diverse bronnen is vergaard bedraagt circa €1,5 miljoen, waarvan meer dan 0,5 miljoen via de inzet van de provincie Fryslân en € 200.000,- vanuit het ministerie van EZ vanuit hun onderzoeksbudget. Andere financiers zijn de provincie Noord-Holland en de Waddenvereniging via de Postcodeloterij. Indien de Vismigratierivier daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is de multiplier veel groter, aangezien de totale projectkosten op circa 55 à 60 miljoen euro worden begroot.

### **Unieke toegevoegde waarde**

Via de inzet van DLG, de bijdrage vanuit het versnellingsbudget en de directe betrokkenheid van partners als de Waddenvereniging en de Sportvisserij kon PRW snel anticiperen op de vraag van de provincie Fryslân. Daarmee is de Vismigratierivier nu een van de belangrijkste onderdelen binnen de regionale ambities voor de Afsluitdijk (en passend binnen de ambitie Grote Wateren van het ministerie van EZ).

## **Fugelpolle**

De restanten van de voormalige Amelander kwelder Fugelpolle, die buitendijks ligt ten zuiden van het dorp Hollum, is onderhevig aan erosie. Met als gevolg dat de kwelder op den duur steeds meer afvlakt, het zicht op de kwelder verdwijnt en het gebied ongeschikt wordt als broedplek en rustplaats voor vogels tijdens hoog water. Om dit te voorkomen is op initiatief van de eilander bevolking samen met onder meer de Waddenvereniging actie ondernomen om de nog ongeveer 8 hectare grote kwelder te behouden. Zo is het klimaatbufferproject Zuidwest Ameland ontstaan. Het project heeft ook een veiligheidsfunctie, omdat het de golfhoogte aan de waddendijk van het eiland enigszins vermindert.

### **Rol PRW**

PRW levert via DLG de projectleider in de uitvoeringsfase.

### **Fase**

In uitvoering.

### **Versnellingsbudget**

€ 0,-.

### **Uren PRW**

200 uur inzet DLG (jaarlijks) voor projectleiding.

### **Spin off in versnelling:**

De grootste bijdrage aan het project wordt geleverd door andere partijen. Via de inzet van uren DLG kon het project eindelijk van start. Daarmee heeft PRW een klein 'duwtje' kunnen geven om het project daadwerkelijk in uitvoering te brengen.



### **Spin off in geld**

De totale projectbegroting bedraagt € 750.000,-. Het grootste deel van het project is gefinancierd vanuit de Klimaatbuffergelden van het voormalige ministerie van VROM. Daarnaast leveren Rijkswaterstaat, de gemeente Ameland en Staatsbosbeheer een bijdrage.

### **Unieke toegevoegde waarde**

Via de inzet van uren DLG kon het project eindelijk van start. Daarmee heeft PRW een klein 'duwtje' kunnen geven om het project daadwerkelijk in uitvoering te brengen. De Fugelpolle is een belangrijke broed- en hoogwatervluchtplaats in de Wadden, met tegelijk een hoge belevingswaarde voor bewoners en toeristen op Ameland. Tegelijk betreft het een belangrijk voorbeeldproject om te leren en monitoren in hoeverre herstel in een dynamisch systeem haalbaar is.

### **Naar buiten - Holwerd**

Holwerd-buiten is een kwelder, waar echter door een aantal oude cultuurtechnische maatregelen onvoldoende natuurlijke dynamiek was. Daardoor ontwikkelde de natuur zich er suboptimaal en waren er ook weinig recreatiemogelijkheden. De agrarische natuurvereniging (Ecolana), Dorpsbelang en de gemeente zoeken meer verbinding tussen de routes door het boerenland en buitendijks, tussen dorp en zee. Door de cultuurtechnische maatregelen te verwijderen en nieuwe verbindingen te maken tussen de kwelder en de Waddenzee kan de natuur op de kwelder zich herstellen. Daarnaast wordt de kwelder toegankelijk gemaakt voor recreatief medegebruik. Op deze plek is een beleefbare kwelder en contact met de Waddenzee logisch. In totaal wordt 250 hectare op deze manier opnieuw ingericht

### **Rol PRW**

Planuitwerking en opstellen Waddenfondsaanvraag.

### **Fase**

In uitvoering.

### **Versnellingsbudget**

€0,-.

### **Uren PRW**

200 uur inzet DLG voor planuitwerking Waddenfondsaanvraag.

### **Spin off in versnelling**

Door de inzet van PRW kon de Waddenfondsaanvraag in korte tijd ontwikkeld worden en in uitvoering komen. De andere partijen (consortium van beheerder Staatsbosbeheer, Ecolana, Dorpsbelang en gemeente Dongeradeel) hadden hier geen capaciteit voor. Daarnaast heeft de steun die PRW gaf gezorgd voor vergroting van het draagvlak voor de plannen in de regio.

### **Spin off in geld**

De totale projectbegroting bedraagt 1,1 miljoen euro, waarvan door het Waddenfonds 90% is bijgedragen. De gemeente Dongeradeel en Staatsbosbeheer zijn co-financiers.

### **Unieke toegevoegde waarde**

Via de inzet van DLG kon PRW de planuitwerking en het ontwikkelen van een (gehonoreerde) Waddenfondsaanvraag versnellen.

## Meerjarenakkoord hand kokkelen

In 2011 zijn er tussen de handkokkelsector, de natuurorganisaties, de provincie Fryslân en het ministerie van EZ afspraken gemaakt over de handkokkelvisserij in het Waddengebied. In deze 'Meerjarenafspraken handkokkelvisserij in de Waddenzee' zijn afspraken gemaakt over duurzame handkokkelvisserij in de Waddenzee. In 2013 zijn de meerjarenafspraken geëvalueerd in een bestuurlijk overleg. Daarin concludeerden de deelnemende partijen dat de uitvoering een succes is. De afgelopen twee jaar zijn 'rijke' jaren geweest voor de handkokkelvisserij. Er waren volop kokkels op 't Wad.

Ook de natuurorganisaties kijken positief terug op de uitvoering in de afgelopen twee jaar. Er is sprake van een betere spreiding van de kokkelvisserij over het Wad. Vooral in de kwetsbare gebieden onder de eilanden is sprake van een minder geconcentreerde visserij, ook doordat eerder gesloten gebieden elders in de Waddenzee voor de kokkelvisserij weer zijn geopend.

### RoI PRW

Op verzoek van de provincie Fryslân, heeft PRW de Coalitie Wadden Natuurlijk, de handkokkelvereniging Op Handkracht Verder en het ministerie van EZ bijeengebracht en de onderhandeling geleid over het Meerjarenakkoord.

Sinds 2012 is het Meerjarenakkoord in uitvoering (via doorvertaling van de afspraken in de vergunningverlening door de provincie Fryslân). Jaarlijks evalueert de projectgroep onder leiding van PRW de voortgang en de ontwikkeling.

In opdracht van PRW is een onderzoeksvoorstel ontwikkeld om de relatie tussen de ontwikkeling van de scholeksterpopulatie en het hand kokkelen in beeld te brengen. De onderzoeksopzet en de financiering daarvoor is nog niet akkoord.

### Fase

In uitvoering.

### Versnellingsbudget

€ 20.000,- (2012 onderzoeksplan relatie tussen scholeksterpopulatie en hand kokkelen).

### Uren PRW

240 uur in 2011, vanaf 2012 jaarlijks max. 24 uur.

### Spin off in versnelling

Het handkokkeltraject is ontstaan na jaren van juridische procedures over de handkokkelvisserij.

Door het gezamenlijk ontwikkelen van een meerjarenperspectief en een beter spreiding over de Wadden leidt de huidige vergunningverlening door de provincie nu niet meer tot juridische procedures.

### Spin off in geld

Voor de handkokkelvissers (31 vissers) is er een meerjarenperspectief gecreëerd (ook voor 'arme' jaren) waardoor de activiteit een economische meerwaarde heeft: de vergunningen zijn meer waard geworden. Ook zijn de afgelopen twee jaar voor de vissers goede jaren geweest. Afhankelijk van de beschikbare kokkels in de Waddenzee fluctueert de opbrengst van de visserij sterk.

### Unieke toegevoegde waarde

Door de spanningen in dit dossier was het lastig voor een van de partijen leiding te nemen in het zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Door haar positie en rol werd PRW gezien als voldoende onafhankelijk om partijen aan tafel te krijgen en oplossingen te zoeken.

## Eems-Dollard

### Rol PRW en fase

PRW is ingestapt op een moment dat de ecologische problemen van het Eems-estuarium politiek waren geagendeerd, maar inhoudelijk niet begrepen. Kennisontsluiting en bundeling van ideeën voor herstel waren daarom de eerste stappen. In de regio bevinden de meeste overheidsprocessen zich nu in de beleidsvoorbereidende fase; met name IMP. Sommige voorstellen uit die processen worden concreter en gaan de voorbereiding van de uitvoering in.

Per fase is expliciet, soms samen met de Regiekamer, gekeken welke interventiestijl nodig is of welke toegevoegde waarde PRW in de verschillende fasen kan inbrengen.

Achtereenvolgens zijn verschillende fasen en rollen te onderscheiden:

- als aanjager door het bundelen van beschikbare kennis om te komen tot een gedeelde probleempceptie (Kennisdocument)
- als inspirator om te komen tot een Koersdocument en kansenkaart
- als ontwikkelaar en procesbegeleider (in een vroegtijdig stadium) door kansrijke maatregelen voor systeemherstel met wetenschappers, beheerders en beleidsmakers te verkennen en door te (laten) rekenen (de Voorstudie)
- als adviseur (door het inbrengen van inhoudelijke of proceskennis) bij concrete projecten langs de randen van de Eems-Dollard, zoals Marconi, Spijksterpolder, Westervoldse Aa
- als onafhankelijke procesmanager 'pur sang' zoals bij Economie en Ecologie in Balans (op programma- en op werkgroep niveau).

Tegelijk probeert PRW gedurende het hele proces telkens overzicht te bieden, de verschillende processen vanuit IMP, E&E en MIRT te verbinden (door bijv. een afstemmingsplatform van projectleiders te organiseren), maar vooral ook door telkens het belang van maatregelen op systeemniveau te benadrukken vanuit een gedeelde lange termijn opgave.

### Versnellingsbudget

€ 280.000,- (2010-2013), exclusief de bijdrage van de provincie Groningen voor aanstelling van programmamanagement en de bijdrage van RWS voor de doorrekening van maatregelen.

### Uren PRW

Circa 2000 uur (2010 t/m 2013).

### Spin off in versnelling

Het voor de geïnteresseerde leek ontsluiten van de beschikbare ecologische kennis met het Kennisdocument heeft er toe geleid dat in verschillende planprocessen (IMP, KRW, E-pact- Economie en Ecologie in Balans, Deltaprogramma, Groene Havenvisie GSP, Lebendige Unterems) er een gezamenlijke probleemerkenning is ontstaan (en ook is vastgelegd op basis van het werk van PRW). Het Koersdocument, en daarin vooral de Inspiratiekaart, heeft veel partijen geprikkeld op zoek te gaan naar haalbare oplossingen.

In het rapport Helder en Productie, en vooral in het proces daar naar toe met wetenschappers, beheerders en beleidsmakers, zijn kansrijke maatregelen samen verkend, en doorgerekend met RWS. Deze gedragen Voorstudie heeft zijn directe doorwerking gekregen in de Samenwerkingsovereenkomst Economie en ecologie in balans. Door PRW en de provincie Groningen is gezamenlijk een onafhankelijk programmamanager E&E aangesteld.

Een van de eerste wapenfeiten van E&E is de Samenwerkingsovereenkomst natuurverbetering en verbetering bereikbaarheid Eems-estuarium. Door gerichte inzet van het onafhankelijk programmamanagement werd in ruim vier maanden tijd een doorbraak bereikt. Het gevolg hiervan is dat NMO's, bedrijfsleven en overheden elkaar nu beter kunnen vinden, en samen werken aan vervolgstappen zoals het MIRT onderzoek. Dit blijkt ook uit de vele vervolgvragen aan PRW die de samenwerkingsovereenkomst heeft opgeleverd.

Deels autonoom, deels qua proces en kennis verrijkt door PRW, zijn diverse ideeën in de fase van planvoorbereiding gekomen; Marconi 1, Spijksterpolder, Groene Dollarddijk & wisselpolder. PRW ondersteunt deze processen, soms actief via de inzet van DLG of kennis, soms indien gewenst. Deze initiatieven zijn nu in de fase van subsidieaanvraag en vergunningverlening (realisatie 2015-2017).

In de rol van ondersteuning van het Uitvoeringsprogramma Economie en Ecologie in Balans is onder procesbegeleiding van PRW het advies 'Milieu-duurzame energie-bio grondstoffen' aan de commissie Rein Willems aangeboden.

### **Spin off in geld**

De spin off in termen van economisch effect is voor het Eems-Dollard gebied lastig te duiden. In de regio spelen veel zaken op elkaar in. De vestiging van bedrijven op de Eemshaven heeft een vlucht gekregen, maar leidt ook tot vraagstukken over de grenzen aan de groei en de impact op het ecosysteem. Bedrijven, natuur- en milieuorganisaties en de overheden zoeken een modus buiten de traditionele aanpak van vergunningverlening. Per fase is expliciet samen met de Regiekamer gekeken welke interventiestijl nodig is of welke toegevoegde waarde PRW in de verschillende fasen kan inbrengen

De spin off in termen van economisch effect van de inzet van PRW kan worden gevonden in de consensus over de dubbeldoelstelling Economie en Ecologie in Balans. De vermeden kosten van juridische procedures zijn groot (50-250 miljoen euro). Er zijn reële kansen op substantiële vermindering van de baggerkosten (nu meer dan 30 miljoen per jaar). De komende jaren zullen tientallen miljoenen euro's worden geïnvesteerd in integrale projecten die uit de processen van de afgelopen jaren zijn voortgekomen.

### **Unieke toegevoegde waarde**

PRW heeft binnen het Eems-Dollard een unieke positie ingenomen. Per fase is expliciet samen met de Regiekamer gekeken welke interventiestijl nodig is, of welke toegevoegde waarde PRW in de verschillende fasen kan inbrengen.

De toegevoegde waarde is ook in verschillende fasen te benoemen. het agenderen en bundelen van beschikbare kennis en het verbinden met de beleidsopgave in het kennisdocument, het verkennen en doorrekenen van mogelijke maatregelen en het verbinden van beleidsmakers, beheerders en wetenschappers aan dit proces, en de onafhankelijke procesrol vanuit economie en Ecologie in Balans.

## Holwerd-Ameland (Ameland Natuurlijk Bereikbaar)

In het verlengde van de het streefbeeld 'Schoon en (helder) genoeg water - natuurlijk bereikbaar, innovatie in baggeren en transport' heeft PRW in 2011 een Voorverkenning 'Ameland, natuurlijk bereikbaar' uitgevoerd om te bezien hoe kansrijk een pilot is uit te voeren met als doel het verminderen van het baggerbezwaar en tegelijk het handhaven van de bereikbaarheid. Na afronding van de voorverkenning heeft het project vooralsnog binnen PRW geen vervolg gekregen. Gesprekken worden evenwel weer opgestart.

### Rol PRW

Met de Voorverkenning heeft PRW een verkennende en agenda-vormende rol willen vervullen.

### Fase

Het initiatief bevond zich in de fase van agendasetting. De probleemerkenning en wens tot duurzame oplossingen werd door personen en organisaties verschillend ervaren. Onderschat waren de belangen binnen organisaties (bijvoorbeeld aanbestedingsregels RWS in relatie tot de praktijkopgave) en de ruimte binnen de bestuurlijke verhoudingen om naar kansen te zoeken. PRW heeft de focus gelegd op de inhoud terwijl er achteraf bezien focus op een gedeelde probleemanalyse nodig was.

### Versnellingsbudget

€ 25.000,-. Voorverkenning, 2011.

### Uren PRW

160 uur.

### Spin off in versnelling

'Ameland Natuurlijk Bereikbaar' heeft geen directe versnelling bereikt op de beperking van de slibbelasting. PRW heeft er bewust voor gekozen na de voorverkenning geen verdere interventies te plegen.

Ondanks dat het traject binnen PRW in de periode 2011-2013 is stilgevallen, staat de problematiek wel (voorzichtig) op de agenda. Begin 2014 kijken Ameland, de waddenvereniging, RWS en PRW hoe dit samen weer op te pakken.

### Spin off in geld

Nog geen. Mogelijk dat een nieuw verkenning kan leiden tot een forse reductie van de kosten voor baggerwerkzaamheden vanuit RWS.

### Spin off in geld (economisch effect)

Geen win-win momenten zoals koppeling aan de herinvesteringsoverwegingen veerboten lijken een gepasseerd station.

### Unieke toegevoegde waarde

Nog beperkt, maar het onderwerp staat op de agenda.

## Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

In 2008 is het 'Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee' gesloten. Convenantpartners zijn de Producentenorganisatie Mosselcultuur, het ministerie van Economische Zaken en de Coalitie Wadden Natuurlijk.

Het hoofddoel van de transitie is om de mosselbanken op de bodem van de Waddenzee de kans te geven zich ongestoord te laten ontwikkelen, terwijl de mosselsector kan blijven produceren. Om te blijven produceren, heeft de sector jonge mosseltjes ('mosselzaad') nodig. Afgesproken is dat de visserij op natuurlijke mosselzaadbanken stapsgewijs vermindert en wordt vervangen door alternatieve manieren van zaadwinning, zodanig dat een rendabele mosselkweek mogelijk blijft. Op die manier kan de mosselsector behouden blijven, terwijl de druk op de natuur afneemt.

In 2013 is het mosselconvenant geëvalueerd. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat het convenant zijn gewenste rol vervult om de convenantpartijen constructief samen te laten werken, waarbij juridische procedures en andere tegen elkaar gerichte publieke acties worden voorkomen. Tegelijkertijd is er de wens de complexiteit van afspraken voor de volgende convenantfase te verminderen en voor de uitvoering ervan een minder arbeidsintensieve begeleiding te organiseren. De transitie is tot nu toe succesvol, al loopt het tempo iets achter bij het in 2008 voorspelde traject. Met het huidige tempo kan het streefbeeld voor 2020 (geen bodem beroerende zaadvisserij meer) echter niet worden gerealiseerd.

### Rol PRW

Onderdeel van het 'Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee' is het ontwikkelen en uitvoeren van een natuurherstelprogramma (het Programma naar een Rijke Waddenzee). De begeleiding van de uitvoering van het Plan van Uitvoering voor de transitie van de mosselsector vindt eveneens plaats vanuit het Programma naar een Rijke Waddenzee. Hiervoor is, op verzoek van de convenantpartners, vanuit het programma een onafhankelijk projectleider en voorzitter aangesteld.

### Fase

Het eerste Plan van Uitvoering voor het mosselconvenant is geëvalueerd in 2013. Op basis van de resultaten van die evaluatie wordt een nieuw Plan van Uitvoering voor de periode 2014 t/m 2018 voorbereid. Dit plan zal worden vastgesteld in 2014.

### Versnellingsbudget

De begeleiding van het Plan van Uitvoering in de periode 2010-2014, de evaluatie van de uitvoering en de herijking van de afspraken, vinden plaats door een onafhankelijk projectleider. Het Bestuurlijk Overleg mosseltransitie wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De kosten komen ten laste van het versnellingsbudget PRW en bedroegen in de periode 2010-2013 gemiddeld € 175.000,- per jaar.

### Spin off in versnelling

Het convenant heeft ertoe geleid dat de mosselsector verduurzaamd: de mosselzaadvisserij in de Waddenzee wordt stapsgewijs afgebouwd. In 2013 is 40% van de gebieden waar in het voorjaar mosselzaadbanken liggen gesloten voor de mosselzaadvisserij.

Met de eerdere sluitingen van 2009 en 2010 (in 2011 en 2012 was er geen broedval, zodat er ook niets gesloten hoefde te worden), is er nu 660 hectare sublitorale mosselbanken die niet bevestigd mogen worden. Bank Breezanddijk (gesloten in 2010) heeft zich inmiddels ontwikkeld tot meerjarige mosselbank. Bank De Vlieter is door predatie door zeesterren vrijwel geheel verdwenen.

Het mosselconvenant heeft tevens een versnelling gegeven in de ontwikkeling van en de investering in duurzame alternatieve technieken voor de invang van mosselzaad: mosselzaad invang installaties (MZI's). De MZI's zijn een waardevolle en jaarlijkse constante bron van aanvoer van mosselzaad, als alternatieve bron voor mosselzaad. Daarnaast zijn er monitorings- en onderzoeksprogramma's uitgevoerd die veel kennis over ecologie en biodiversiteit van de Waddenzee opleveren, zoals over ecologische effecten van MZI's en de ecologische draagkracht in de Waddenzee. Die kennis is niet alleen essentieel voor de uitvoering en bijsturing van de mosseltransitie, maar ook voor het natuurherstel. Een voorbeeld hiervan is dat met de ontwikkelde kennis een betere methode voor sluiten van gebieden voor de mosselzaadvisserij is ontwikkeld. Die leidt er bijvoorbeeld in 2014 toe dat 9.300 hectare van het sublitoraal in de Westelijke Waddenzee wordt gesloten voor de mosselzaadvisserij. Het gaat hier om aaneengesloten gebieden waar mosselbanken de kans krijgen zich te ontwikkelen.

### **Spin off in geld**

Het convenant heeft er voor gezorgd dat er een langjarig economisch perspectief is ontstaan voor de mosselsector. Dat perspectief was niet groot na het vernietigen van de vergunning voor de voorjaarsvisserij 2006. De betekenis van het langjarig economisch perspectief voor de mosselsector is groot. In het seizoen 2013-2014 was de aanvoerwaarde van mosselen op de veiling 73 miljoen euro. Met circa 80 schepen en een bemanning van gemiddeld drie personen per schip is hiermee een werkgelegenheid van circa 250 arbeidsplaatsen gecreëerd. Indirect is er vervolgens ook een groot economisch belang voor de mosselhandel, de verwerkingsindustrie, het transport en de horeca. De omvang hiervan is niet gemakkelijk in geld uit te drukken, maar is aanzienlijk. Ook uit scheepsbouw en -onderhoud vloeit werkgelegenheid voort.

Jaarlijks besteedt de mosselsector daarnaast circa 6,5 miljoen euro in MZI's (alle kosten, incl. investering, oogst, onderhoud, opslag e.d. inbegrepen, gegevens LEI-onderzoek: quick scan van de sector, december 2013). Met MZI's is extra werkgelegenheid gecreëerd, die verder zal toenemen bij nieuwe investeringen.

Overigens blijkt uit dezelfde quick scan van het LEI (december 2013) dat de financiële draagkracht van de mosselsector afneemt. De winstgevendheid van de mosselbedrijven is over het algemeen dalend en de solvabiliteit van de sector staat onder druk. Zestig procent van de mosselbedrijven heeft op dit moment een te lage solvabiliteit, waardoor (verdere) opschaling bij deze bedrijven onder druk staat. Gezonde solvabele bedrijven kunnen deze investeringen waarschijnlijk wel doorvoeren.