Hoofdrapportage - Eerste beleidsevaluatie van de PAGW

13 maart 2026

Definitief

Rijkswaterstaat
5.1.1d

Betreft: Hoofdrapportage - Eerste beleidsevaluatie van de PAGW

Datum: 13 maart 2026

Referentie: 2026-S6G8/FK/sj/lk

5.1.1d

Geachte heer 5.1.1d

Voor u ligt het resultaat van de door ons uitgevoerde 1e beleidsevaluatie van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW). Dit rapport is opgesteld conform onze offerte d.d. 5 maart 2025 met referentienummer 2025-C8W1/FK/ek/bb.

De conclusies in deze rapportage zijn gebaseerd op de aan ons toegestuurde documentatie (zie bijlagen E & F), aangevuld met diverse validatie interviews en gezamenlijke sessies (zie bijlage G).

Wij danken u en de betrokkenen vanuit de Begeleidingsgroep voor de samenwerking en de totstandkoming van dit rapport.

Indien u naar aanleiding van dit rapport nog vragen heeft, dan horen wij dit uiteraard graag.

Met vriendelijke groet,

5.1.1d

Partner Consulting

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Thomas R. Malthusstraat 5,
1066 JR Amsterdam,
Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: + 088 792 00 20
F: + 088 792 96 40
www.pwc.nl

Over dit rapport

Reikwijdte



Beperkt Uitgebreid

Dit rapport is opgesteld conform onze offerte d.d. 5 maart 2025 met referentienummer 2025-C8W1/FK/ek/bb. Dit evaluatierapport heeft als doel om inzichtelijk te maken of de PAGW op een effectieve en efficiënte manier toewerkt naar de doelen van het beleid, het programma en de afzonderlijke projecten. Wij hebben dit rapport opgeleverd op 13 maart 2026. Dit rapport bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



Beperkt Uitgebreid

Dit evaluatierapport is primair gebaseerd op door u beschikbaar gestelde deelonderzoeken, validatiegesprekken met de onderzoekers van de deelonderzoeken en validatiesessies met betrokkenen van de PAGW. In Bijlage E & F is een overzicht opgenomen van de gebruikte documentatie. Wij hebben zelf beperkt onderzoek gedaan naar de documenten onderliggend aan de verschillende deelonderzoeken. Voor een tweetal deelonderzoeken hebben we moeten constateren dat deze onvoldoende informatie bevatten om de (deel)vragen te beantwoorden, hiervoor hebben wij een beperkte aanvullende analyse naar de brondata uitgevoerd (zie Bijlage D).

Uitgangspunt voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor Rijkswaterstaat met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk en aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid (hierna: “Woo verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Overige opmerkingen

Het rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Managementsamenvatting (1/5)

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW) is in 2018 gestart om de 33 systeemmaatregelen uit de Verkenning Grote Wateren (VGW) in praktijk te brengen

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW) is een gezamenlijk programma van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (LVVN). Een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat (RWS), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Staatsbosbeheer (SBB) is opdrachtnemer van de PAGW.

De PAGW is gestart in navolging op de Verkenning Grote Wateren (VGW) die is uitgevoerd in 2017. De VGW constateerde dat in de grote wateren in Nederland sprake is van een onvoldoende ecologische waterkwaliteit, en dat die zal blijven verslechteren, tenzij tijdig wordt ingegrepen. De VGW concludeerde dat systeemingrepen voor de grote wateren nodig zijn. Uit de VGW kwam een concrete lijst met 33 systeemingrepen voort, waarmee het mogelijk zou zijn om de grote wateren toekomstbestendig te maken, te voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijnwater (KRW) en ruimte te bieden voor economisch gebruik.

De VGW was aanleiding om in 2018 te starten met een programmatische aanpak van de grote wateren. De PAGW is opgezet om de geïdentificeerde maatregelen uit de VGW te vertalen naar concrete uitvoering. De PAGW heeft daarbij als overkoepelende ambitie richting 2050:

(Impact)ambitie van de PAGW: "Toekomstbestendige grote wateren, waarin goede ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur samengaan met een krachtige economie"

Dit document geeft invulling aan de eerste integrale beleidsevaluatie van de PAGW

De PAGW is ingericht als een adaptief programma. Iedere zes jaar dient er een 'lerende' evaluatie plaats te vinden om gaandeweg bij te kunnen sturen op basis van metingen en nieuwe inzichten. Het voorliggende document geeft invulling aan de 1e beleidsevaluatie van de PAGW.

Deze eerste integrale beleidsevaluatie van de PAGW heeft als doel om inzicht te geven in de voortgang en te beoordelen in hoeverre het programma haar doelen gaat behalen

In deze evaluatie gaan we in op de volgende hoofdvragen:

A. Terugkijkend op de periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is deze voortgang te verklaren?;

B. Vooruitkijkend op de periode 2030-2050: In welke mate gaat het programma de beoogde resultaten en doelen halen en hoe is dit te verklaren? Dit is mede gebaseerd op basis van geboekte resultaten en waargenomen ontwikkelingen;

C. Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren?

Als fundament voor deze lerende evaluatie hebben we samen met de Begeleidingsgroep van de evaluatie een Theory of Change (ToC) opgesteld. Deze ToC biedt een gedeeld en overzichtelijk beeld van de samenhang tussen de beoogde impact en de geplande en reeds uitgevoerde activiteiten binnen de PAGW. Vanuit dit denkkader hebben we een zestal deelonderzoeken geanalyseerd die door externe partijen zijn uitgevoerd. Deze deelonderzoeken beantwoorden in totaal achttien deelvragen over onder andere governance, samenwerking, indicatorontwikkeling, projectvoortgang en doelbereik. De bevindingen uit deze bronanalyse hebben we aangevuld met interviews en validatiesessies met relevante betrokkenen. Dit heeft geleid tot een integrale reflectie en concrete aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het programma.

Hieronder volgen eerst 3 overkoepelende bevindingen, waarna we in gaan op de 3 gestelde hoofdvragen.

Overkoepelende bevinding 1: het programma kent een breed gedragen ambitie, waar betrokkenen graag op willen acteren. De eerste stappen richting die ambitie zijn gezet.

De overkoepelende ambitie van de PAGW is van groot belang voor de toekomst-bestendigheid van de grote wateren in Nederland. De ambitie van de PAGW sluit goed aan bij de probleemanalyse uit de VGW. De VGW liet zien dat in de grote wateren sprake is van een onvoldoende ecologische waterkwaliteit, en dat die zal blijven verslechteren, tenzij tijdig wordt ingegrepen. De ambitie van de PAGW sluit ook goed aan op de publiekrechtelijke verplichtingen om te voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

De PAGW heeft goede stappen gezet om de ambitie te concretiseren in streefbeelden. De PAGW heeft de ambitie uitgewerkt in richtinggevende streefbeelden. Deze streefbeelden schetsen het gewenste water- en bodemsysteem en benoemen de condities die nodig zijn voor goede ecologische waterkwaliteit en veerkrachtige natuur. De streefbeelden zijn ook vertaald naar output- en outcome indicatoren.

Managementsamenvatting (2/5)

We zien een samenwerkingsverband dat op die ambitie wil acteren. Sinds de start heeft de PAGW zich ontwikkeld tot een gedragen samenwerkingsverband waarin beleidsdepartementen, uitvoeringsorganisaties, regionale overheden en maatschappelijke partners elkaar steeds beter weten te vinden. Daarmee is een belangrijk fundament gelegd waarbinnen kennisuitwisseling en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opgave vorm kunnen krijgen. Uit alle gesprekken met betrokkenen herkennen we bovendien de passie om te acteren richting de ambitie van de PAGW.

Er is een projectportfolio gestart die eerste invulling geeft aan het realiseren van de ambitie. De PAGW heeft afgelopen jaren, in opeenvolgende tranches, een projectenportfolio van twintig projecten opgebouwd. Kenmerkend is de gebiedsgerichte benadering: projecten zijn toegesneden op specifieke ecologische knelpunten en kansen ter plaatse.

Bovenstaande kunnen herleiden uit de documentatie en de gevoerde gesprekken met verschillende betrokkenen binnen de PAGW.

Overkoepelende bevinding 2: Er bestaat nog geen eenduidig beeld bij de operationalisering van de overkoepelende ambitie van de PAGW

Uit de ontvangen documentatie blijkt beperkt hoe en in welke mate de PAGW een bijdrage levert aan de streefbeelden. De PAGW heeft de ambitie voor 2050 goed uitgewerkt in richtinggevende streefbeelden. Deze streefbeelden worden echter niet navolgbaar doorvertaald naar concrete plannen, projecten en activiteiten voor de PAGW. De door ons bestudeerde documenten geven geen goed inzicht in de onderlinge relatie tussen de streefbeelden, de uitvoeringsstrategieën, de systeemmaatregelen, de (huidige) projecten-tranches en de individuele projecten. Daarmee is de operationalisering van de PAGW ambitie niet eenduidig geformuleerd en vastgelegd.

Uit de interviews blijkt dat de betrokkenen een divers beeld hebben bij de bijdrage van de PAGW aan de streefbeelden. De ontbrekende operationalisering van de PAGW ambitie maakt het mogelijk om verschillende interpretaties van de ambitie te hebben. Dit horen wij ook terug in de gevoerde gesprekken. Betrokkenen bij de PAGW spreken met passie over het belang van de ambitie van de PAGW, maar verschillen onderling van mening over de bijdrage die de PAGW aan die ambitie zou kunnen leveren. Een perspectief dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat de PAGW een projectenportfolio zou moeten ontwikkelen van grootschalige systeemingrepen die tezamen toekomstbestendige wateren moeten gaan bewerkstelligen.

Een ander perspectief dat naar voren komt, is om de PAGW meer te positioneren als een kennis- en innovatieprogramma of proeftuin, dat andere uitvoeringsprogramma's ondersteunt door onderzoek, experimentele benaderingen en innovatieve oplossingen. In sommige gesprekken lopen deze perspectieven door elkaar heen, terwijl deze alternatieve richtingen vragen om wezenlijk andere activiteiten, financiële middelen en uitvoeringscapaciteit.

Overkoepelende bevinding 3: Het huidige projectenportfolio, de beschikbare middelen en de uitvoeringscapaciteit sluiten niet aan bij de ambitie

Het huidige projectenportfolio is onvoldoende om de ambitie te verwezenlijken. De PAGW heeft een projectenportfolio ontwikkeld met twintig projecten die samen een eerste bijdrage moeten leveren richting de ambitie. Uit de beschikbare documentatie maken wij op dat deze twintig projecten niet voldoende zijn om de ambitie te realiseren. Uit de gesprekken halen wij op dat het programma dit herkent en dat er nieuwe projecten moeten volgen. Het programma heeft echter beperkte financiële middelen en uitvoeringscapaciteit. Middels deze eerste twintig projecten beoogt de PAGW enerzijds de geloofwaardigheid van het programma te versterken en anderzijds een demonstratie-effect bewerkstelligen.

Uit de gesprekken met betrokkenen maken we op dat het programma voornemens is nieuwe aanvullende projecten te starten. Over deze voorgenomen projecten is nog weinig concreet vastgelegd. In de gesprekken wordt bevestigd dat het definiëren van nieuwe maatregelen en projecten zich nog in een beginstadium bevindt. Het nader concretiseren van nieuwe projecten vindt plaats terwijl er onduidelijkheid bestaat over de beschikbare middelen. Het lijkt dat de beperking in het budget leidend is in de definitie van nieuwe projecten (wat is er mogelijk?) in plaats van de oorspronkelijke ambitie (wat is er nodig?).

Voor realisatie van de benodigde systeemmaatregelen die aansluiten op de ambitie zijn er momenteel onvoldoende financiële middelen beschikbaar. Uit de ontvangen documentatie blijkt dat voor het realiseren van de benodigde systeemmaatregelen er een budget noodzakelijk EUR 6-8 miljard. Dit is beduidend meer dan de ca. EUR 1,2 miljard die momenteel in de beleidsreservering van het Deltafonds is opgenomen.

Managementsamenvatting (3/5)

Voor het beantwoorden van de drie hoofdvragen maken we gebruik van een Theory of Change (zie onderstaand figuur). De beantwoording van de vragen sluiten ook aan bij de hiervoor geschetste drie overkoepelende bevindingen.



Hoofdvraag A. Terugkijkend op de periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is deze voortgang te verklaren?

De beantwoording van deze vraag kent twee dimensies: de (voorbereiding van) de ingezette beweging en de feitelijk aantoonbare voortgang. **Uit de documentatie en de gesprekken met betrokkenen maken wij op dat er een beweging in gang is gezet.** Deze beweging is terug te zien op twee niveaus in de ToC. Als eerste in de nadere concretisering van de ambitie (laag 6 van de ToC), waar de ambitie is vertaald naar streefbeelden. Ten tweede zit die beweging in de onderste twee lagen, bijvoorbeeld in het vormgeven van het samenwerkingsverband (laag 1) en het uitvoeren van het bestaande projectenportfolio (laag 2). **Tegelijkertijd constateren we dat de aantoonbare voortgang van de PAGW richting de ambitie momenteel nog beperkt is.** Dit is gebaseerd op een drietal constateringen. Ten eerste blijkt uit de documentatie dat de huidige twintig projecten (laag 2) veelal vertraging opgelopen hebben ten opzichte van de interne initiële planningen. Ondanks deze opgetreden vertraging van individuele projecten, verwacht het programma wel dat de huidige set aan projecten nog afgerond kan worden binnen de einddata van de budgettaire tranches (2032/2033). Ten tweede is de aantoonbare voortgang van de PAGW richting het realiseren van de ambitie niet concreet gemaakt. Enerzijds bevat het projectportfolio eind 2024 veelal nog niet de projecten die nodig zijn voor de grotere systeem-ingrepen om een bijdrage leveren aan het realiseren van de ambitie (laag 3). Anderzijds bestond er eind 2024 ook geen plan waarmee deze systeemveranderingen wel worden gerealiseerd en waarlangs wij de huidige voortgang kunnen meten. Dit hangt nauw samen met de eerder geschetste overkoepelende bevinding 2 en 3. Ten derde geeft de huidige inrichting van de programmabeheersing (laag 1) onvoldoende inzichten om bij te kunnen sturen. Uit de rapportages wordt niet voldoende duidelijk welke scope het programma afdekt, wat de boogde plannen zijn om de ambities en doelen te realiseren en waar het programma staat ten opzichte van haar ambities.

Hoofdvraag B. Vooruitkijkend op de periode 2030-2050: In welke mate gaat het programma de beoogde resultaten en doelen halen en hoe is dit te verklaren?; Dit is mede gebaseerd op basis van geboekte resultaten en waargenomen ontwikkelingen.

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, doordat de beoogde resultaten en doelen van de PAGW niet duidelijk zijn uitgewerkt. De Theory of Change gaat ervan uit dat je start vanuit de ambitie en dat je die vervolgens nader concretiseert in doelen, maatregelen en concrete projecten. De streefbeelden geven een goede en nadere concretisering van de ambitie. Uit de ontvangen deelonderzoeken en documenten blijkt echter niet welke bijdrage de PAGW gaat leveren aan deze streefbeelden. Ook blijkt uit de documenten niet hoe de streefbeelden van de PAGW vervolgens zijn uitgewerkt in uitvoerbare plannen, projecten en activiteiten. Dit komt mede doordat (een deel van) de huidige projecten zijn gestart voorafgaand aan het opstellen van de streefbeelden.

We constateren dat binnen het programma er verschillende beelden bestaan bij de beoogde resultaten en doelen van de PAGW. Die beelden worden mede ingegeven door de huidige beschikbare middelen. Op basis van onze synthese concluderen we dat de huidige verwachte impact van de PAGW beperkt is ten opzichte van de overkoepelende ambitie. **Met de huidige (voortgang van) projecten en de beschikbare middelen is het onwaarschijnlijk dat de PAGW de ambitie richting 2030-2050 zal behalen.**

Managementsamenvatting (4/5)

Hoofdvraag C: Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren?

Gegeven de huidige voortgang (Hoofdvraag A) en verwachte doelbereik (Hoofdvraag B) van het programma, schetsen wij een vijftal overkoepelende aanbevelingen richting de toekomst[1]:

C1. Breng schaal en ambitie met elkaar in balans: Beslis of de PAGW moet doorgroeien naar een programma met daadwerkelijke systeemimpact (en bijbehorend budget), of dat het beter is om de PAGW een doelstelling mee te geven die beter aansluit bij de beschikbare middelen.

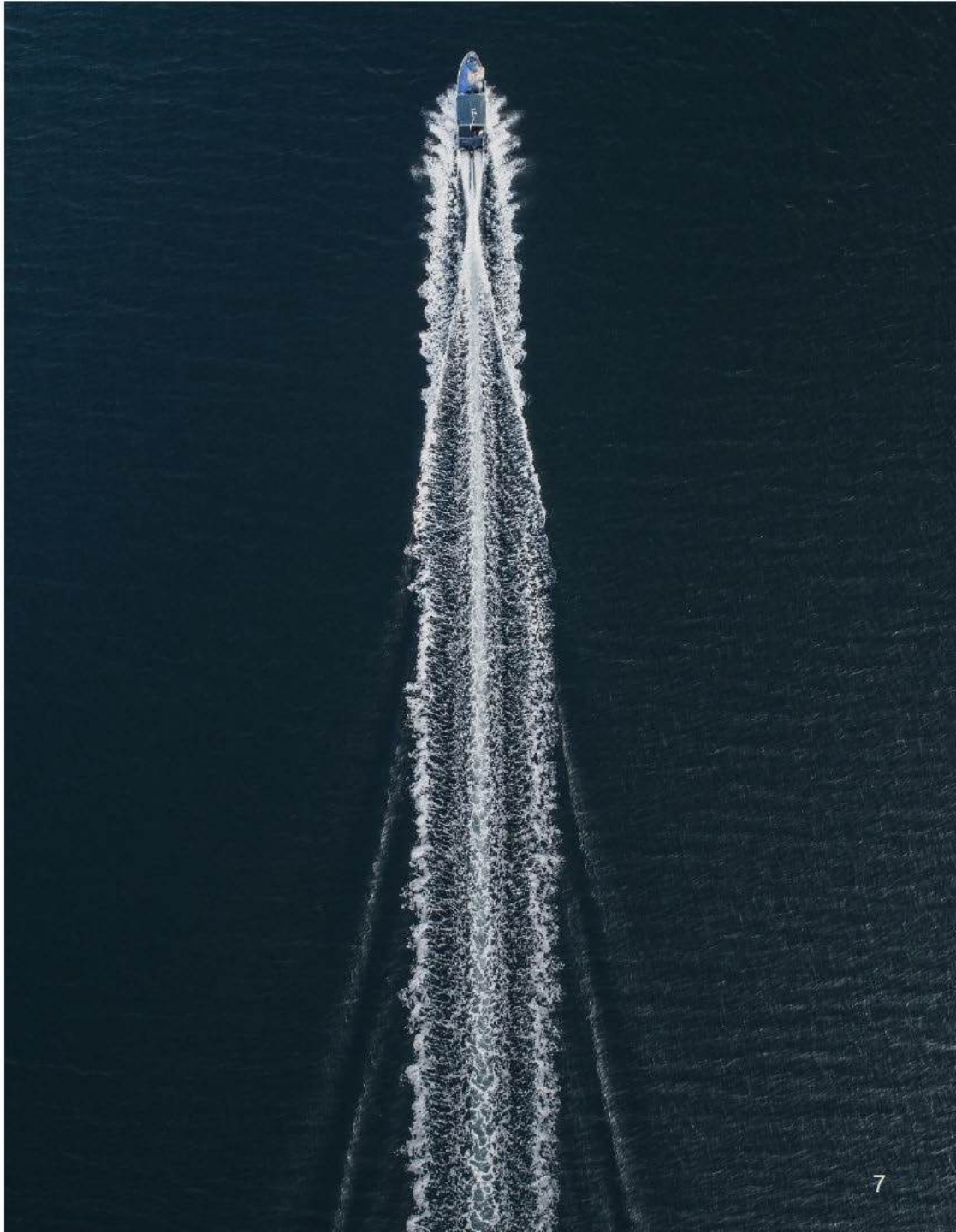
C2. Maak de programmadoelen SMART: Formuleer realistische, meetbare en afrekenbare doelen die in verhouding staan tot het beschikbare budget en de uitvoeringscapaciteit. Maak expliciet wat de PAGW wel en niet beoogt te realiseren, ook ten aanzien van sociaaleconomische factoren. Werk aan verduidelijking van de doelstellingen door een heldere en gedeelde interpretatie van de beoogde impact van het programma en hoe die te bereiken.

C3. Breng de governance in lijn met de complexiteit van projecten: Pas de bestuurlijke structuur aan op de aard en schaal van de projecten. Gebruik een lichtere governance voor experimentele projecten en/of een zwaardere structuur voor grootschalige systeemmaatregelen. Beleg expliciete verantwoordelijkheid voor het als programma behalen van de impactdoelen, los van individuele projectuitvoering.

C4. Verbeter de programma- en projectbeheersing: Zorg voor een goed onderbouwde basis: een realistische, integrale en navolgbare planning en kostenraming, op basis van volledige scope (dus inclusief beheer en onderhoud, monitoring, programmakosten), met gedegen onderbouwing en inzicht in de gehanteerde aannames (waaronder prijspeil) en risico's. Zorg voor transparantie in budgettoewijzing, zodat bestuurlijke keuzes onderbouwd en herleidbaar zijn.

C5. Versterk het de PAGW-dashboard door de beoogde bijdrage van individuele projecten aan het bredere doelbereik expliciet te maken, bijvoorbeeld via een doelbijdrage-analyse per tranche. Zorg voor een programmatische monitoringstructuur die onderscheid maakt tussen concrete activiteiten, tastbare resultaten, merkbare verandering en (systeem)impact.

[1] Let op: deze aanbevelingen zijn overkoepelend en complementair aan de aanbevelingen in de onderliggende deelonderzoeken.



Managementsamenvatting (5/5)

Reflecties vanuit de interviews en sense-making sessies

Wij hebben onze bevindingen ten aanzien van hoofdvraag A en B voorgelegd in diverse interviews en sense-making sessies. Hieruit komt naar voren dat de bevindingen over het algemeen worden herkend. Tegelijkertijd komt naar voren dat men binnen het programma momenteel al actief bezig is met diverse initiatieven die moeten leiden tot verbetering en een verhoogd doelbereik.

Enkele voorbeelden van genoemde initiatieven zijn:

- Het programma geeft aan dat men lering heeft getrokken uit de projecten in de eerste tranches (tranche 1, 2, 2-3). Voor de laatste tranche (tranche 3) is een robuustere planning opgesteld. Hiermee verwacht het programma dat in tranche 3 minder sprake zal zijn van vertragingen dan in de eerdere tranches.

- Het programma geeft aan dat men zich er van bewust is dat er meer en/of grotere projecten (dan de huidige 20) noodzakelijk zijn om het doelbereik te vergroten en de beoogde systeemveranderingen te realiseren. Het programma geeft aan te werken aan het selecteren van nieuwe projecten voor een mogelijke volgende tranche. Het in kaart brengen en selecteren van deze mogelijke projecten is momenteel nog gaande.

- Het programma geeft aan dat er verbeteracties in gang gezet zijn om de kostenramingen van projecten te uniformeren. Wij begrijpen uit gesprekken dat er inmiddels een uniforme kostenraming per project is opgesteld. Wij moedigen deze uniformeringsstap aan en raden aan om ook (alsnog) een kostennota op programmaniveau op te stellen.

Naar onze mening bewegen deze genoemde initiatieven in de juiste richting en passen deze ook in een omgeving waar leren en verbeteren centraal staat. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht in hoeverre deze recente initiatieven ook al daadwerkelijk geleid hebben tot concrete zichtbare verbeteringen.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting p.4

1. Achtergrond, onderzoeksvragen & aanpak p.10
2. Hoofdvraag A: Ex-Post p.16

   Terugkijken op periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is deze voortgang te verklaren?

3. Hoofdvraag B: Ex-Ante p.26

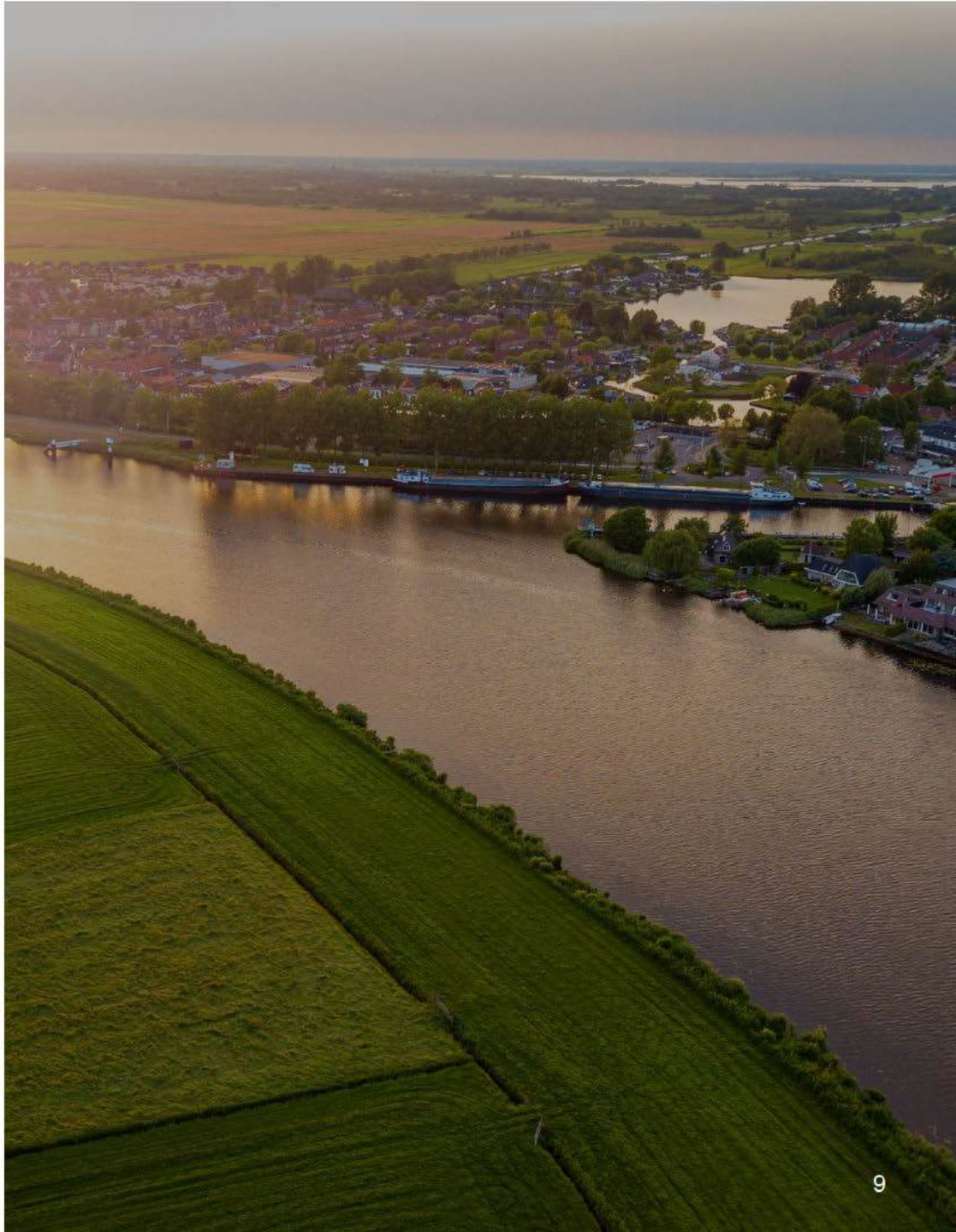
   Vooruitkijken op periode 2030-2050: In welke mate haalt het programma de beoogde resultaten en doelen en hoe is dit te verklaren?

4. Hoofdvraag C: Aanbevelingen p.35

   Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren?

Bijlagen:

A. Hoofd- & deelvragen p.40
B. Overzichtstabel deelonderzoeken p.44
C. Beantwoording deelvragen p.46
D. Aanvullende voortgangsanalyse p.65
E. Primaire brondocumenten p.70
F. Aanvullende documenten p.72
G. Gesprekspartners p.75
H. Gezamenlijke ambitie kamerbrief p.77



1

Achtergrond, onderzoeksvragen & aanpak

Over de Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW)

Wat is de kern van de PAGW?[1]

- De Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW) is een gezamenlijk programma van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (LVVN). Een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat (RWS), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Staatsbosbeheer (SBB) is opdrachtnemer de PAGW.

- De PAGW is in 2018 gestart in navolging op de Verkenning Grote Wateren (VGW) in 2017. De VGW liet zien dat in de grote wateren sprake is van een onvoldoende ecologische waterkwaliteit, en dat die zal blijven verslechteren, tenzij tijdig wordt ingegrepen. Deze achteruitgang is veroorzaakt door de aanleg van grote waterwerken in de vorige eeuw, gecombineerd met de intensivering van het gebruik, door onder meer landbouw en industrie. Steeds vaker is beperking van het gebruik door visserij, landbouw, bouw en recreatie nodig om de waterkwaliteit en de natuur te beschermen, wat de sociaal-economische groei remt.

- De VGW concludeerde dat, aanvullend op maatregelen uit het KRW-Verbeterprogramma en uit de Natura 2000-beheerplannen, systeemingrepen voor de grote wateren nodig zijn. Uit de VGW kwam een concrete lijst met 33 systeemingrepen voort, waarmee het mogelijk zou zijn om de grote wateren toekomstbestendig te maken, te voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijnwater (KRW) en ruimte te bieden voor economisch gebruik.

- Door structurele systeemingrepen uit te werken in concrete projecten en deze uit te voeren, beoogt de PAGW de randvoorwaarden voor “toekomstbestendige grote wateren, waarin goede ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur samengaan met een krachtige economie” te creëren, met 2050 als richtjaar.

Wat is het doel van deze evaluatie?

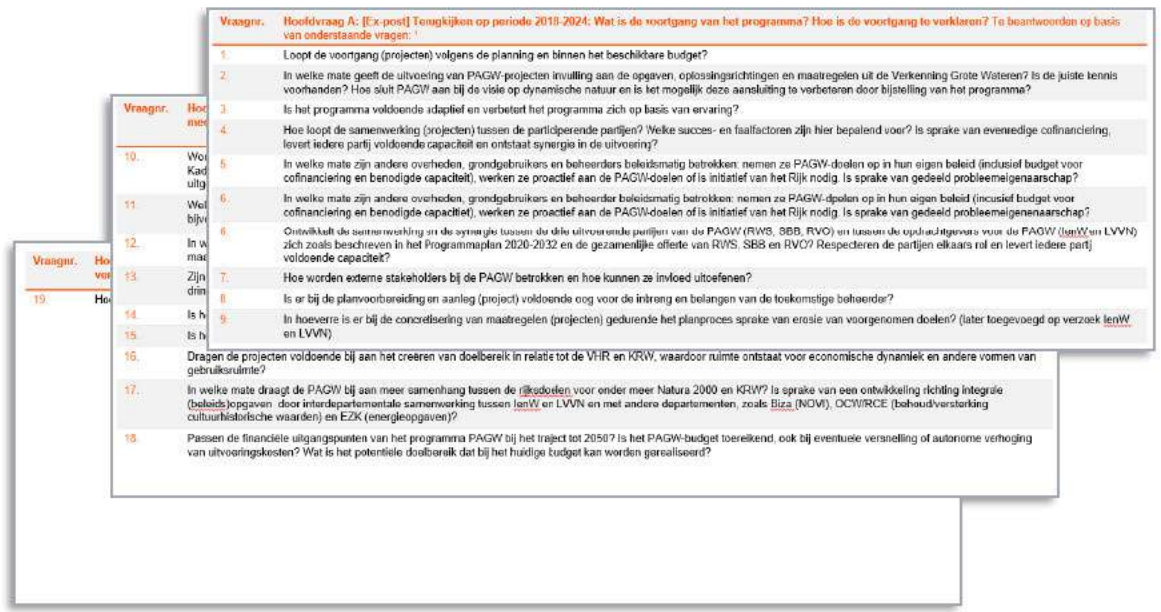
- De PAGW is een adaptief programma. Iedere zes jaar vindt er een ‘lerende’ evaluatie plaats om gaandeweg bij te kunnen sturen op basis van metingen en nieuwe inzichten. In een lerende evaluatie gaat het zowel om het in beeld brengen van de bijdrage van de beleidsinspanningen aan de beoogde doelen als om het beleidsleren en de samenwerking tussen betrokkenen. Een lerende evaluatie is erop gericht om in beeld te brengen wat hiervan wel en niet goed werkt en waarom.
- Het doel van deze eerste beleidsevaluatie van de PAGW is om inzichtelijk te maken of de PAGW op een effectieve en efficiënte manier toewerkt naar de doelen van het beleid, het programma en de afzonderlijke projecten. Oftewel:
  - Doet de PAGW op basis van resultaten van afgelopen jaren de voorgenomen dingen goed? En doet de PAGW de juiste dingen?
  - Gaat de PAGW op basis van de voorgenomen maatregelen de programmadoelen halen en wat zijn de belangrijke verklaringen?
  - Aanbevelingen tot verbeteringen voor de PAGW, gebaseerd op de uitkomsten van de integrale evaluatie.

[1] Bron: Min IenW & Min LNV (26 September 2024), Beleidsprogrammaplan PAGW

Deze eerste beleidsevaluatie van de PAGW gaat in op een drietal hoofdonderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

- In deze evaluatie gaan we in op de volgende drie hoofdonderzoeksvragen:
  - **Hoofdvraag A** [Ex-post]: Terugkijken op periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is deze voortgang te verklaren?;
  - **Hoofdvraag B** [Ex-ante]: Vooruitkijken op periode 2030-2050: In welke mate gaat het programma de beoogde resultaten en doelen halen en hoe is dit te verklaren? Dit is mede gebaseerd op basis van geboekte resultaten en waargenomen ontwikkelingen;
  - **Hoofdvraag C**: Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren?
- Aan hoofdvragen A en B liggen achttien onderliggende deelvragen ten grondslag (zie figuur rechts/ bijlage A). Deze deelvragen zijn beantwoord in zes deelonderzoeken (welke door andere partijen voorafgaand/parallel aan deze voorliggende evaluatie zijn uitgevoerd).[1]
- In bijlage C hebben we de antwoorden op de onderliggende deelonderzoeken, die zijn opgesteld door andere partijen, kernachtig samengevat. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het betreffende deelonderzoek.
- Daarnaast is er één aanvullende integrale vraag 19: deze betreft het opstellen van aanbevelingen voor verbetering van het programma. Deze vraag geeft invulling aan Hoofdvraag C en beantwoorden wij in deze rapportage op basis van onze analyse.



Vraagnr.	Hoofdvraag A: [Ex-post] Terugkijken op periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is de voortgang te verklaren? Te beantwoorden op basis van onderstaande vragen: [1]
1.	Loopt de voortgang (projecten) volgens de planning en binnen het beschikbare budget?
2.	In welke mate geeft de uitvoering van PAGW-projecten invulling aan de opgaven, oplossingsrichtingen en maatregelen uit de Verkenning Grote Wateren? Is de juiste lennis voorhanden? Hoe sluit PAGW aan bij de visie op dynamische natuur en is het mogelijk deze aansluiting te verbeteren door bijstelling van het programma?
3.	Is het programma voldoende adaptief en verbetert het programma zich op basis van ervaring?
4.	Hoe loopt de samenwerking (projecten) tussen de participerende partijen? Welke succes- en faalfactoren zijn hier bepalend voor? Is sprake van evenredige cofinanciering, levert iedere partij voldoende capaciteit en ontstaat synergie in de uitvoering?
5.	In welke mate zijn andere overheden, grondgebruikers en beheerders beleidsmatig betrokken: nemen ze PAGW-doelen op in hun eigen beleid (inclusief budget voor cofinanciering en benodigde capaciteit), werken ze proactief aan de PAGW-doelen of is initiatief van het Rijk nodig. Is sprake van gedeeld probleemeigenaarschap?
6.	In welke mate zijn andere overheden, grondgebruikers en beheerder beleidsmatig betrokken: nemen ze PAGW-doelen op in hun eigen beleid (incusief budget voor cofinanciering en benodigde capaciteit), werken ze proactief aan de PAGW-doelen of is initiatief van het Rijk nodig. Is sprake van gedeeld probleemeigenenaarschap?
6.	Ontwikkelt de samenwerking en de synergie tussen de drie uitvoerende partijen van de PAGW (RWS, SBB, RVO) en tussen de opdrachtgevers voor de PAGW (IenW en LVVN) zich zoals beschreven in het Programmaplan 2020-2032 en de gezamenlijke offerte van RWS, SBB en RVO? Respecteren de partijen elkaars rol en levert iedere partij voldoende capaciteit?
7.	Hoe worden externe stakeholders bij de PAGW betrokken en hoe kunnen ze invloed uitoefenen?
8.	Is er bij de planvoorbereiding en aanleg (project) voldoende oog voor de inbreng en belangen van de toekomstige beheerder?
9.	In hoeverre is er bij de concretisering van maatregelen (projecten) gedurende het planproces sprake van erosie van voorgenomen doelen? (later toegevoegd op verzoek IenW en LVVN)
16.	Dragen de projecten voldoende bij aan het creëren van doelbereik in relatie tot de VHR en KRW, waardoor ruimte ontstaat voor economische dynamiek en andere vormen van gebruiksruimte?
17.	In welke mate draagt de PAGW bij aan meer samenhang tussen de rijksdoelen voor onder meer Natura 2000 en KRW? Is sprake van een ontwikkeling richting integrale (beleids)opgaven door interdepartementale samenwerking tussen IenW en LVVN en met andere departementen, zoals Biza (NOVI), OCW/RCE (behoud/versterking cultuurhistorische waarden) en EZK (energieopgaven)?
18.	Passen de financiële uitgangspunten van het programma PAGW bij het traject tot 2050? Is het PAGW-budget toereikend, ook bij eventuele versnelling of autonome verhoging van uitvoeringskosten? Wat is het potentiële doelbereik dat bij het huidige budget kan worden gerealiseerd?

Zie bijlage C voor een overzicht van de onderliggende 19 deelvragen

[1] Voor onderliggende deelvraag A.1. (Loopt de voortgang (projecten) volgens de planning en binnen het beschikbare budget?) hebben we tijdens de evaluatie moeten concluderen dat het betreffende deelonderzoek geen concreet antwoord op deze deelvraag bevat. Voor deze specifieke deelvraag zijn wij daarom met de Begeleidingsgroep overeengekomen dat wij hier zelf een beknopte nadere analyse op uitvoeren o.b.v. De brondata. De bevindingen van deze analyse is opgenomen in bijlage D.

Gehanteerde aanpak in deze eerste beleidsevaluatie van de PAGW

Onze analyse baseren wij primair op de resultaten van de onderliggende deelonderzoeken. Om de hoofdvragen te kunnen beantwoorden hebben we een viertal stappen uitgevoerd, bestaande uit het opstellen van een Theory of Change, een documentanalyse, semi-gestructureerde interviews en sense-making sessions.

1

Theory of Change (ToC)

In samenwerking met de PAGW begeleidingsgroep hebben wij een Theory of Change (ToC) opgesteld als theoretisch kader.

De ToC biedt een raamwerk om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden in samenwerking met betrokkenen. De ToC lichten we op de volgende 2 pagina's nader toe.



2

Meta-analyse

Als tweede stap hebben wij een meta-analyse van de onderliggende deelonderzoeken (van derden) uitgevoerd.

Hierbij is de Theory of Change toegepast om evidence-based inzichten te genereren over de (te verwachte) causale en context-specifieke verbanden tussen de sporen, activiteiten en resultaten.



3

Semi-gestructureerde interviews

Middels interviews met de auteurs van deelonderzoeken hebben wij onze inzichten uit de analyse van rapporten uit de deelonderzoeken gevalideerd.



4

Sense-making sessions

We hebben een drietal sense-making sessions uitgevoerd met verschillende aanwezige experts, ter verdieping van specifieke onderwerpen (doelbereik, invloeden van buitenaf, budget) om een expert judgement te verkrijgen.



Doorlopende afstemming met de begeleidingsgroep

De Theory of Change (ToC) van de PAGW (1/2) – theoretisch kader voor deze lerende beleidsevaluatie

Theory of Change (ToC) voor de PAGW



Zie volgende pagina

Achtergrond totstandkoming Theory of Change

Hoewel een Theory of Change (ToC) idealiter bij de start van een programma wordt opgesteld, is deze voor de PAGW bij de start van de eerste beleidsevaluatie alsnog uitgewerkt. Dit maakte het mogelijk om de interventielogica en onderliggende aannames over de bijdrage aan ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur van de grote wateren expliciet te maken. De ToC is gebaseerd op programmadocumenten en aangescherpt in twee werksessies met de begeleidingsgroep.

De Theory of Change voor de PAGW (zie volgende pagina) bestaat uit 6 opeenvolgende lagen:

1. De uitvoeringsstrategieën (laag 1), die als randvoorwaardelijk worden gezien voor het slagen van het programma. Het programma onderscheidt vier typen:

- Inhoudelijke strategieën (zoals ecologische systeembenadering),
- Operationele strategieën (zoals interne en externe communicatie),
- Samenwerkingsstrategieën,
- Adaptieve strategieën.

2. De concrete activiteiten (laag 2), oftewel de twintig lopende projecten en het bijbehorende beheer. Binnen deze laag analyseren we succesfactoren en knelpunten in de voortgang.

3. De maatregelen/ systeemingrepen (laag 3), vloeien voort uit de concrete activiteiten (laag 2) en zijn nodig om de tastbare resultaten (laag 4) te realiseren. Voor elk tastbaar resultaat zijn drie onderliggende systeemingrepen geïdentificeerd. Deze variëren van het versterken van land-waterovergangen tot het bevorderen van natuurlijke sedimentbalans. We beoordelen op basis van de voortgang van de concrete activiteiten (laag 2) in hoeverre deze ingrepen (kunnen) worden gerealiseerd en brengen daarbij kansen en belemmeringen in kaart.

4. Tastbare resultaten (laag 4), de vierde laag van het ToC-model bevat drie concrete resultaatgebieden:

- Verbeterde en vergrote leefgebieden;
- Betere verbindingen in en met grote wateren;
- Meer ruimte voor natuurlijke dynamiek.

Deze resultaten zijn afgeleid van wat breed wordt gezien als de drie kernstrategieën van de PAGW voor het verbeteren van natuur en ecologische waterkwaliteit. Op basis van programma-documentatie en interviews is het belang van deze resultaatgebieden bevestigd. Tegelijkertijd blijkt dat de relatie tussen concrete activiteiten (laag 2), systeemingrepen (laag 3) en deze resultaten nog onvoldoende scherp is. De tastbare resultaatgebieden zijn door de PAGW vertaald in vier regionale streefbeelden per groot water en in één landelijk streefbeeld (zie laag 6. impact). Tevens zijn er drie (oorspronkelijk vier) output indicatoren opgesteld om te kunnen monitoren op de resultaatgebieden. Desondanks zijn de resultaten lastig meetbaar en moeilijk eenduidig te concretiseren, zoals verder toegelicht in hoofdstuk 2.

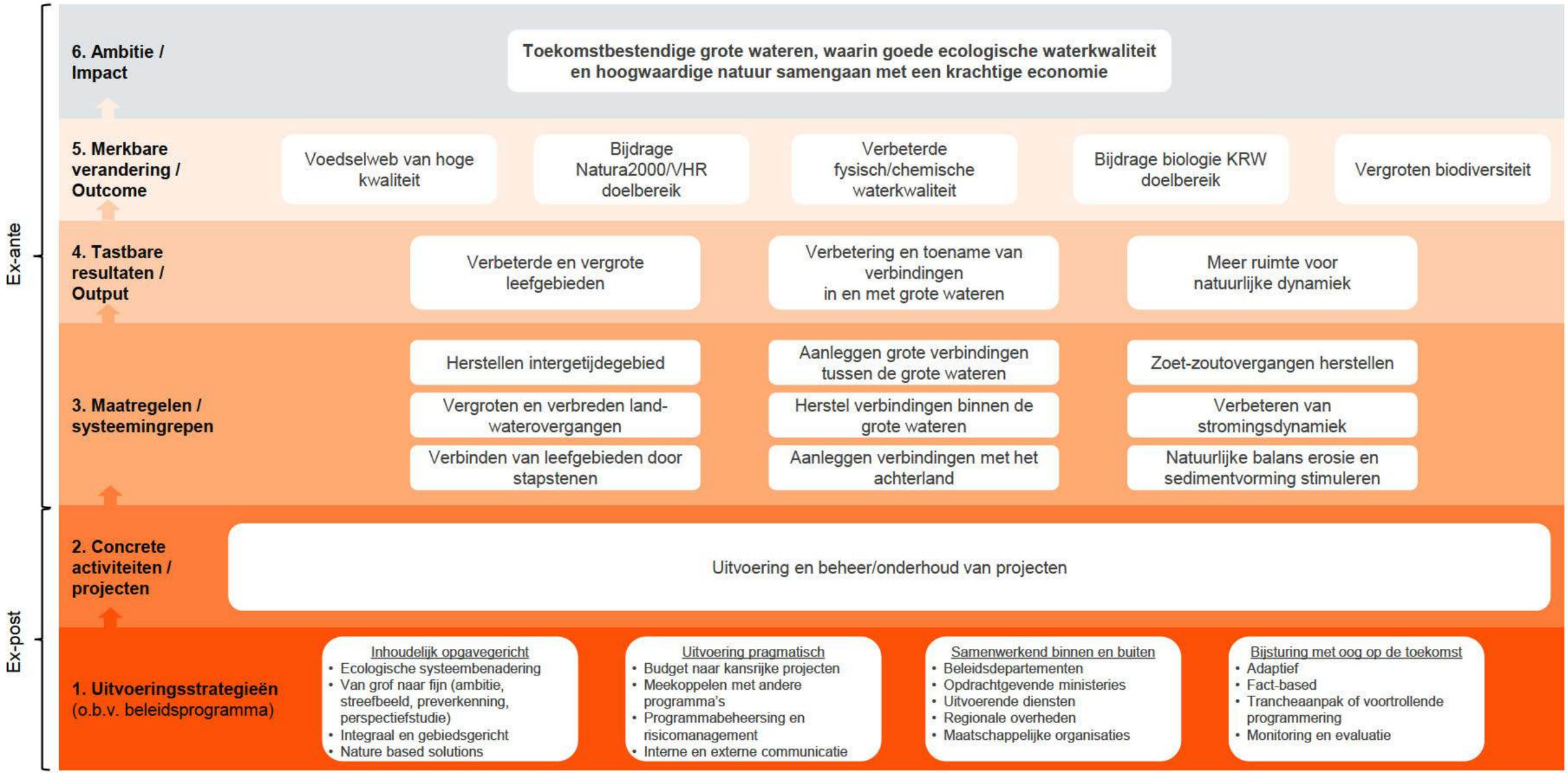
5. Merkbare verandering (laag 5), de tastbare resultaten (uit laag 4) moeten leiden tot vijf vormen van merkbare verandering:

- Een voedselweb van hoge kwaliteit
- Bijdrage aan Natura 2000- en VHR-doelen
- Verbeterde fysisch-chemische waterkwaliteit
- Bijdrage aan KRW-biologiedoelen
- Vergroting van biodiversiteit

De PAGW heeft hiervoor vijf (oorspronkelijk vier) outcome-indicatoren vastgesteld, maar deze bevatten geen concrete streefwaarden. Op basis van voortgangsdata, interviews en sense-making sessies maken we een inschatting in hoeverre deze veranderingen haalbaar zijn.

6. Impact (laag 6), de hoogste laag beschrijft de beoogde duurzame verandering: *toekomstbestendige grote wateren waarin ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur hand in hand gaan met een sterke economie*. Deze ambitie vormt tevens het landelijke streefbeeld van de PAGW.

De Theory of Change (ToC) van de PAGW (2/2)



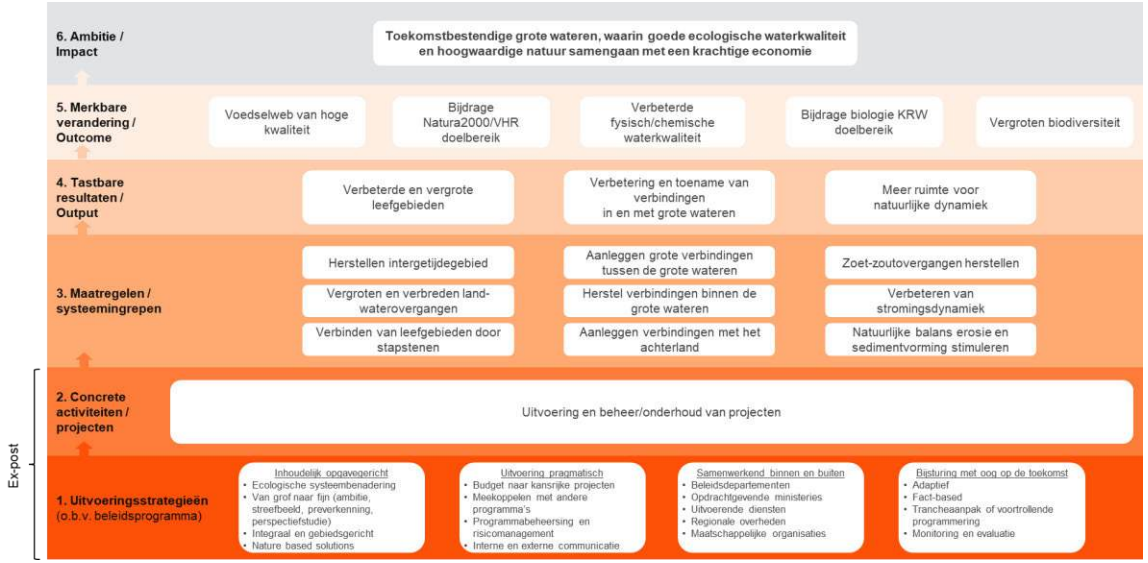
2

Hoofdvraag A: Ex-Post

In de periode 2018-2024 is veel voorbereidend werk verricht, maar de aantoonbare voortgang van de PAGW is nog beperkt (1/2)

In dit hoofdstuk beantwoorden we Hoofdvraag A (Ex-Post): ***Terugkijken op periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is deze voortgang te verklaren?***

Om deze vraag te beantwoorden, richten we ons primair op onderste twee lagen van de Theory of Change (ToC). We analyseren welke projecten zijn gestart, hoe ver ze gevorderd zijn, en welke factoren deze voortgang beïnvloeden. Daarbij betrekken we ook de uitvoeringsstrategieën uit de onderste laag van de ToC. We kijken daarbij in welke mate er aantoonbare voortgang is richting de ambitie (zoals verwoord in de bovenste laag van de ToC).



Ons antwoord op hoofdvraag A (Ex-Post):

De beantwoording van deze vraag kent twee dimensies: de (voorbereiding van) de ingezette beweging en de feitelijk aantoonbare voortgang. Deze dimensies lichten we hieronder en op de volgende pagina nader toe.

Uit de documentatie en de gesprekken met betrokkenen maken wij op dat er een beweging in gang is gezet. Deze beweging is terug te zien op twee niveaus in de ToC. Als eerste in de nadere concretisering van de ambitie (laag 6), waar de ambitie is vertaald naar streefbeelden. De ambitie en de uitgewerkte streefbeelden van de PAGW verdienen waardering waar het gaat om hun relevantie en richting gevende karakter. Zij sluiten goed aan op de publiekrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de VHR en de KRW. De benodigde ecologische kennis is bovendien goed geborgd in het programma. Volgens de Achtergrond-rapportage speelt de werkgroep Ecologie hierin een centrale rol dankzij haar inhoudelijke kennisbasis.

Ten tweede zit die ingezette beweging in de onderste twee lagen van de ToC. Aan de onderkant van de ToC zien we dat het programma zich sinds de start in 2018 heeft ontwikkeld tot een breed en toegewijd samenwerkingsverband waarin beleidsdepartementen, uitvoerings-organisaties, regionale overheden en maatschappelijke partners elkaar steeds beter weten te vinden. Daarmee is een belangrijk fundament gelegd waarbinnen kennisuitwisseling en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opgave vorm kunnen krijgen.

Ook is de opgezette governance-structuur van de PAGW in beginsel passend bij de opgave. De structuur, met intensief overleg, periodieke afstemming en expliciete validatiemomenten tussen beleidsdepartementen (IenW en LNV), uitvoeringsorganisaties (RWS, RVO, SBB), regio's en maatschappelijke stakeholders, biedt een institutioneel kader waarin belangen transparant kunnen worden gewogen. Deze samenwerkingsvorm wordt door betrokkenen op programmaniveau als waardevol en succesvol ervaren. Tegelijkertijd wordt de programma governance-structuur door betrokkenen vanuit de projecten nog als complex, onvoorspelbaar en weinig toegankelijk ervaren, vooral bij kleinschalige projecten en integrale projecten waar de PAGW zelf niet de trekker is.

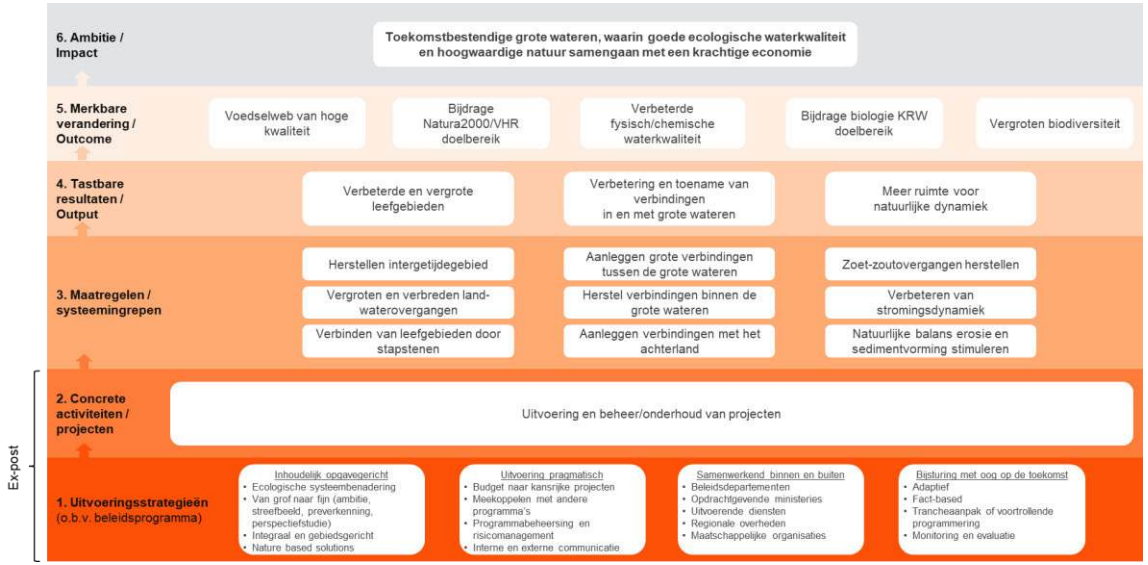
In de periode 2018-2024 is veel voorbereidend werk verricht, maar de aantoonbare voortgang van de PAGW is nog beperkt (2/2)

Het projectenportfolio zelf (laag 2) verdient inhoudelijk waardering. De geselecteerde projecten bouwen grotendeels voort op de in de VGW geïdentificeerde knelpunten en zijn inhoudelijk toegesneden op lokale ecologische omstandigheden. Daarmee hebben de huidige projecten het potentieel om ter plaatse substantiële kwaliteitswinst te realiseren.

De aantoonbare voortgang van de PAGW richting de ambitie is nog beperkt. Dit is gebaseerd op een drietal constateringen:

- Ten eerste blijkt uit de documentatie dat de huidige twintig projecten (laag 2) veelal vertraging opgelopen hebben ten opzichte van de interne initiële planningen. Ondanks deze opgetreden vertraging van individuele projecten, verwacht het programma wel dat de huidige set aan projecten nog afgerond kan worden binnen de einddata van de budgettaire tranches (2032/2033).
- Ten tweede is de aantoonbare voortgang van de PAGW richting het realiseren van de ambitie niet concreet gemaakt. Enerzijds bevat het projectportfolio eind 2024 veelal nog niet de projecten die nodig zijn voor de grotere systeemingrepen om een bijdrage leveren aan het realiseren van de ambitie (laag 3). Anderzijds bestond er eind 2024 ook geen plan waarmee deze systeemveranderingen wel worden gerealiseerd en waarlangs wij de huidige voortgang kunnen meten.
- Ten derde geeft de huidige inrichting van de programmabeheersing (laag 1) onvoldoende inzichten om bij te kunnen sturen. Uit de rapportages wordt niet voldoende duidelijk welke scope het programma afdekt, wat de boogde plannen zijn om de ambities en doelen te realiseren en waar het programma staat ten opzichte van haar ambities.

Op de volgende pagina's beschrijven wij vier elementen die wij terugvinden in de huidige aanpak, die van invloed zijn op de beperkte voortgang in de periode 2018-2024.



De huidige aanpak kent 4 elementen die van invloed zijn op de beperkte voortgang in de periode 2018-2024

A1. *Huidige governance sluit niet aan bij schaal van de huidige projecten*: De huidige governance-structuur past qua omvang bij grootschalige projecten, terwijl de huidige projecten veelal nog experimenteel en/of kleinschalig zijn. Dit leidt tot traagheid in besluitvorming en onnodige complexiteit in de uitvoering. De huidige governance is wellicht passend voor toekomstige grotere uitvoeringsprojecten, die benodigd zijn voor het realiseren van de beoogde ambitie, maar wordt door de huidige projecten ervaren als te complex, omvangrijk en onduidelijk (mede door gebrek aan eenduidige en makkelijk vindbare vastlegging). De huidige governance wordt ook als niet passend ervaren voor integrale projecten waarin de PAGW geen trekker is.

Leerpunt: Breng de governance-structuur in overeenstemming met de toekomstige keuzes ten aanzien van de opbouw van het projectenportfolio en de omvang van de individuele projecten

Leerpunt: Leg de besluitvorming daar waar die hoort en formuleer voor elk gremium een duidelijke agenda en beslispunten.

A2. *Onzekerheid over beschikbare middelen*: Voortgang en doelbereik van huidige projecten worden beperkt door de beschikbare middelen. Het nader concretiseren van projecten vindt plaats terwijl er onduidelijkheid bestaat over de beschikbare middelen. Het lijkt dat de beperking in het budget leidend is in de realisatie van projecten (wat is er mogelijk?) in plaats van de oorspronkelijke ambitie (wat is er nodig?)

Leerpunt: Hanteer bij eventuele toekomstige tranches goed onderbouwde kostenramingen die aansluiten bij de scope van de projectbeslissingen. Maak afspraken over indexering en cofinanciering die toepasbaar zijn bij vertraging en wijzigingen.

A3. *Beperkte doorvertaling van streefbeelden naar concrete doelen en acties*: Op dit moment is het niet duidelijk wanneer de PAGW geslaagd is/wanneer de gewenste output- en outcome doelen zijn behaald. Hoewel er richtinggevende streefbeelden zijn opgesteld, ontbreekt het binnen het programma aan een doorvertaling van die streefbeelden naar concrete doelen en acties die uitgevoerd worden binnen de PAGW. Acties waarvan de voortgang meetbaar en bijstuurbaar is.

Leerpunt: Het is raadzaam om voor de PAGW concrete doelen te koppelen aan de output- en outcome indicatoren uit het de PAGW dashboard. Het is daarbij belangrijk om doelen en indicatoren realistisch af te stemmen op de scope en capaciteit van een programma. Bij het meten van succes dient er rekening gehouden te houden met externe factoren en samenwerking met andere programma's.

A4. *Programma- en projectbeheersing leidt niet tot het benodigde integraal overzicht*: Op basis van de ontvangen documenten constateren we dat er binnen de PAGW onvoldoende integraal overzicht is op de scope (doelbereik), de planning (voortgang) en het (benodigde) budget. De ontvangen informatie is versnipperd over verschillende documenten die niet op elkaar aansluiten.

Leerpunt: Het is van belang om bij een projectenportfolio die toeneemt in complexiteit, er zorg voor te dragen dat er een inzichtelijk dashboard is dat voor ieder project een uniform beeld geeft van de scope, de voortgang en de fasering, de financiering (en eventuele budgetoverschrijdingen). Deze dashboards zouden dan ook gemakkelijk digitaal te ontsluiten moeten zijn en terug te zoeken.

Leerpunt: Naar mate het projectenportfolio zich zal ontwikkelen, neemt het belang van adequate beheersing toe. Het is dan bijvoorbeeld van belang om projecten eenduidig en consistent te nummeren. Dit kan door ieder unieke project een eigen, unieke nummercode toe te kennen. Projecten die een opvolging betreffen van ander project, kunnen een romeinse numeriek aan de code toegevoegd krijgen (bijv. project 1234-I en project 1234-II). Projecten waarbij vanwege hun omvang of complexiteit de keuze wordt gemaakt om ze te splitsen, kunnen een alfabetische letter aan de projectcode toegevoegd krijgen (bijv. project 1234-a en 1234-b).

Bovengenoemde 4 elementen lichten we in het vervolg van dit hoofdstuk nader toe.

Het ontbreekt binnen het programma aan een eenduidig overzicht van projecten en de fasen waarin de verschillende projecten zich bevinden

Ontvangen documenten zijn niet eenduidig over het aantal projecten

Om de voortgang van het programma te bepalen is inzicht nodig in de (voortgang van de) huidige projecten nodig. In de door WING uitgevoerde SGL evaluatie is geconstateerd dat er *"geen up-to-date en bruikbaar overzicht is van de fasen waarin verschillende projecten zich bevinden."*

Uit het interview met Rebel maken wij op dat zij ook moeite hebben gehad om tot een integraal overzicht van projecten te komen. Ook wij hebben voor deze evaluatie veel verschillende documenten ontvangen, waaruit wij geen eenduidig beeld kunnen destilleren over het aantal projecten dat momenteel daadwerkelijk in omloop is binnen het programma (zie tabel rechts).

Om de voortgang tussen 2018-2024 te bepalen hebben we gezocht naar eenduidig overzicht van de stand van de projecten per eind 2024. In het sturingsdashboard van het programma zelf hebben wij dit niet eenduidig kunnen vaststellen (zie tabel rechts, onderste rij). In het vervolg van dit document sluiten wij daarom aan bij het Achtergrondrapport MEP PAGW van Rebel, dat uitgaat van 20 lopende projecten.

Wij achten het van belang om deze onduidelijkheid bij een groeiend en langjarig programma als de PAGW tijdig te adresseren, mede gezien over tijd problemen kunnen ontstaan bij personeelsverloop.

Brondocument	Aantal projecten beschreven in document
Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf *d.d. 2 juli 2025*	Dit document gaat uit van 20 projecten, bijvoorbeeld op pag. 11: *"Binnen het programma zijn momenteel 20 projecten in voorbereiding of uitvoering, verspreid over het IJsselmeergebied, de Waddenzee, de Rijn-Maasdelta en de Zuidwestelijke Delta."* In het document staat echter op pag. 15 ook: "*Door opdrachtgever is op 25 maart 2025 een projectenoverzicht beschikbaar gemaakt. Daarin stonden 22 projecten, waarvan Getij Grevelingen stil lag en niet meetelde. Bijna alle PAGW-projecten bevonden zich op dat moment nog in de voorbereidende fase.*" Dit impliceert dat er 21 projecten zijn, terwijl de tabel op dezelfde pagina van het document weer 20 projecten bevat (verspreid over de fasen preverkenning, verkenning, plantuitwerking en realisatie).
Beleidsprogrammaplan PAGW Eindconcept_26sep24.pdf d.d. 26 september 2024	Pag. 7: "*De PAGW omvat momenteel een programma met vier preverkenningen en 23 projecten.*" Pag. 23: *"Tot en met 2033 worden 23 inrichtingsprojecten, preverkenningen en programma-activiteiten in drie tranches voorbereid en uitgevoerd (2 projecten zijn inmiddels afgerond)."* Pag. 50: *"In 2018 waren er 3 projecten in voorbereiding, in 2024 zijn dat er 23, plus nog een aantal preverkenningen."*
Bijlage A Vraagspecificatie PAGW MEP 1e Beleidsevaluatie.pdf d.d. 16 januari 2025	Pag. 8: *"In het programma PAGW lopen op dit moment 23 PAGW-projecten. Deze bevinden zich merendeel in de pre-verkenning- of verkenningsfase, een enkele in de planfase en één in de realisatiefase. Er is inmiddels één project gerealiseerd."* Pag. 21: Bijlage 3 bevat een 'Lijst met Projecten', waar 28 projecten in zijn opgenomen. Het document vermeldt bij de opgenomen tabel het Programmaplan 2024-2033 als bron. Dit brondocument bevat echter een lijst met 22 projecten. Bij de vraagspecificatie zit tevens een seperate bijlage met een "*Beknopte beschrijving projecten Programmatische Aanpak Grote Wateren*". Dit document bevat 21 projecten, waarvan 3 preverkenningen
0. PROJECTENOVERZICHT PAGW.xlsx datum onbekend, ontvangen op 24 maart 2025	Dit Excel bestand geeft op tabblad 'Mijlpalen' een overzicht van 26 projecten (waarvan 6 in de pre-verkenning). Boven dit overzicht staat vermeld dat dit overzicht op 3 februari 2025 is behandeld in het MT. Op het tabblad 'Locaties projecten' is een visualisatie met 30 projecten opgenomen
250124 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T3 2024.pdf d.d. 24 januari 2025	Pag. 1: (Voorblad) bevat een overzichtsfiguur met 24 projecten Pag. 2: "Van de 30 (deel)projecten – dat is inclusief preverkenningen – […]" Pag. 6: bevat een overzicht van projectbudgetten. Hierin zijn 20 projecten opgenomen, inclusief Marker Wadden Pag. 8: bevat een mijlpaaloverzicht. Hierin zijn 20 projecten en 6 preverkenningen opgenomen. Het overzicht van 20 projecten bevat géén Marker Wadden. Wel is in de voetnoot opgenomen dat Getij Grevelingen niet in het overzicht is opgenomen. Pag. 9-13: bevat een "stand van zaken lopende projecten". Dit overzicht bevat 30 projecten, waarvan 22 lopende projecten, 6 pre-verkenningen, 1 afgerond project (Marker Wadden) en 1 gecanceld project (Duurzame Visserij IJsselmeergebied).

Eind 2024 bevond 1 van de 20 projecten zich in de realisatiefase, de overige waren nog in de planuitwerkings- of (pre)verkenningsfase

Voortgang projecten

Bevindingen ten aanzien van de voortgang

- Het projectenportfolio van de PAGW omvatte eind 2024 20 projecten (zie kanttekening op de vorige pagina), verdeeld over vier tranches (genaamd 1, 2, 2-3 en 3). Deze tranches zijn in de jaren 2018-2022 gefaseerd opgestart. Mede gegeven de doorlooptijd van dit soort type projecten ligt het niet in de lijn der verwachting dat deze projecten eind 2024 al afgerond waren en concrete resultaten konden laten zien. Wel kunnen we voor het bepalen van de voortgang kijken naar de voortgang ten opzichte van de interne initiële projectplanningen.
- Eind 2024 bevond één van die twintig projecten zich in de realisatiefase.[1] De overige projecten bevonden zich nog in de planuitwerkings- of (pre)verkenningsfase. Als we kijken naar de projecten in de tranches 1, 2 en 2-3 dan valt op dat eind 2024 vrijwel alle lopende projecten meerdere jaren waren vertraagd ten opzichte van de interne initiële projectplanningen (zie bijlage D). Daarmee duren de voorbereidende fasen van deze projecten dus aanzienlijk langer dan initieel gedacht. In de documentatie zien wij hiervoor uiteenlopende oorzaken (o.a. door vertraging in interne besluitvorming, gebrek aan capaciteit, uitdaging in samenwerking met stakeholders, grondverwerving, vergunningsprocedures en corona-maatregelen). Opvallend daarbij is dat planningen er (eind 2024) richting de toekomst veelal nog wel vanuit gingen dat de reeds opgedane vertragingen in toekomstige fases nog wel ingehaald zouden kunnen worden. Ondanks de opgelopen vertraging van individuele projecten, verwacht het programma daardoor dat de huidige set aan projecten nog afgerond kan worden binnen de einddata van de budgettaire tranches (2032/2033). Voor de projecten in tranche 3 geldt dat deze eind 2022 zijn gestart en dat er eind 2024 beperkte informatie beschikbaar is over de voortgang.
- Over de doorlooptijd van de voorbereidende fases merkt het Achtergrondrapport het volgende op:[1]

  "*Opvallend is verder dat de studiefase bij PAGW-projecten vrij lang duurt. De duur van de planuitwerking is vergelijkbaar met grotere MIRT-Verkenningen, maar het budget van een gemiddeld PAGW-project is veel kleiner. Daarmee wordt het aandeel "overhead" in een PAGW-project relatief hoog.*"
- Voor de voortgang kunnen we ook kijken naar de voortgang van de PAGW ten opzichte van de initiële opgave zoals geschetst in de Verkenning Grote Wateren. De VGW bevatte een concreet overzicht met 33 systeemingrepen. Een aantal van de VGW-ingrepen was eind 2024 (gedeeltelijk) onderdeel van de PAGW-projecten, maar andere in de VGW voorgestelde maatregelen waren eind 2024 (nog) niet opgepakt of uitgevoerd. Het portfolio van de PAGW projecten bevatte eind 2024 veelal nog niet de grotere systeemmaatregelen, zoals voorzien waren in de VGW. Daarmee lijkt te voortgang ten opzichte van de initiële opgave beperkt. Ook zijn voorziene VGW maatregelen gericht op duurzame visserij, duurzame bereikbaarheid en verduurzaming van B&O (vooralsnog) niet doorgezet binnen de PAGW.[1]

Stand van projecten (peildatum 25-03-2025)

Tranche / Fase	1	2	2 – 3	3
Preverkenning				2
Verkenning		2	2	3
Planuitwerking	1	4	1	4
Realisatie		1		

BRON: Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel) d.d. 2 juli 2025

Marker Wadden verlengde fase

- Volgens het programma was er eind 2023 ook een de PAGW project gerealiseerd, namelijk Marker Wadden verlengde fase 1.[2] Hoewel deze ontbreekt in bovenstaand overzicht, heeft de PAGW wel een (financiële) bijdrage geleverd aan (de verlengde fase van) dit project.
- Het is voor ons niet duidelijk in welke mate de succesvolle realisatie van dit project daadwerkelijk een gevolg van het programma is, daar dit project al (minimaal) 8 jaar gaande was voorafgaand aan de start van de PAGW.
- Marker Wadden fase 1 was ook geen onderdeel van de voorgestelde ingrepen in de Verkenning Grote Wateren (VGW). Marker Wadden fase 2 en 3 zijn juist wel onderdeel van de voorgestelde VGW-ingrepen, maar deze fasen waren eind 2024 nog niet gestart.

[1] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025
[2] Zie ook: https://www.PAGW.nl/actueel/nieuws/2023/07/11/feestelijke-opening-marker-wadden-kroon-op-het- werk-van-de-PAGW

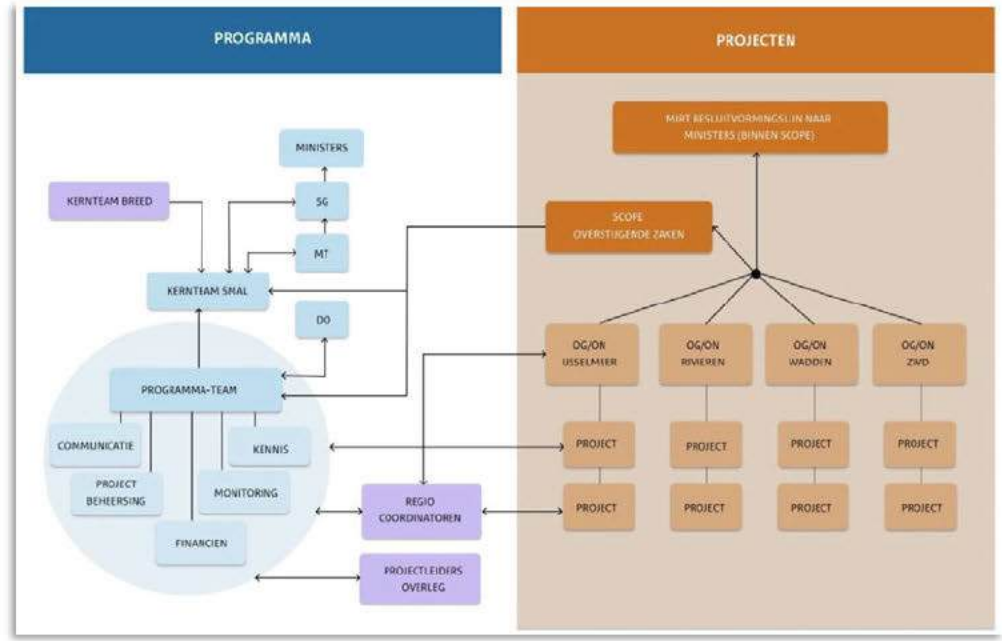
De projecten ervaren de governance als complex en onvoorspelbaar, wat leidt tot traagheid in besluitvorming en complexiteit in de uitvoering

Element (1/4)

Bevindingen ten aanzien van de governance

- **In beginsel lijkt de gekozen governance-structuur passend bij de opgave van het programma.** De structuur wordt gekenmerkt door intensief overleg, periodieke afstemming en expliciete validatiemomenten tussen betrokken beleidsdepartementen (IenW en LVVN), uitvoeringsorganisaties (RWS, RVO, SBB), de regio en overige stakeholders. Zij biedt het institutionele kader waarbinnen de complexe belangen in potentie op transparante wijze kunnen worden gewogen. Door de nadruk te leggen op interbestuurlijke samenwerking en gedeelde besluitvorming proberen betrokkenen te bevorderen dat beleid en uitvoering congruent zijn en dat de regio en maatschappelijke partijen tijdig betrokken blijven. De samenwerking tussen de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties ontwikkelt zich in lijn met de uitgangspunten van het uitvoerings-programmaplan. De evaluatie naar Samenwerking, Governance en Leren (SGL) wijst ook uit de governance op programmaniveau als passend wordt ervaren door personen die op programmaniveau acteren.
- **Tegelijkertijd benoemt de evaluatie naar Samenwerking, Governance en Leren (SGL) ook een aantal belangrijke knelpunten in de huidige governance-inrichting:**
  - **Op projectniveau wordt de governance als complex, onvoorspelbaar en ingewikkeld ervaren, onder andere door de onbekendheid en niet goed vindbare structuur.**[1] Er is momenteel geen eenduidig overzicht aanwezig van de governance, mede doordat er twee aparte programmaplannen zijn: een beleidsprogrammaplan en een uitvoeringsprogrammaplan. Beide plannen gaan in op de governance, de verhouding tussen beide plannen is echter niet voor iedereen duidelijk.[1] Er bestaat geen gezamenlijk programmaplan met gezamenlijke strategie en samenwerkingsafspraken. Het eenduidig vastleggen van de governance, en hier vervolgens ook duidelijk over communiceren, is een kans voor verbetering.
  - **Voor de huidige veelal kleinschalige projecten leidt de opgezette structuur tot traagheid in besluitvorming en complexiteit in de uitvoering.** Er is onduidelijkheid over het mandaat van de verschillende gremia. In de praktijk leidt dat ertoe dat mensen in projecten voor bevestiging blijven opschalen tot ze op het hoogst mogelijke niveau een besluit krijgen. Dit kost veel tijd en energie. Daarmee werkt de huidige governance vertragend bij het bereiken van de PAGW doelen. Uit de SGL-evaluatie blijkt verder ook dat de huidige de PAGW-governance niet passend wordt ervaren voor integrale projecten waarin de PAGW geen trekker is. Het lijkt daarmee wenselijk om de governance aan te passen aan de schaal van de projecten en de rol die de PAGW daar in heeft.

Het organisatieschema van de PAGW



BRON: Uitvoeringsprogrammaplan PAGW 2024-2033 d.d. 23 januari 2024

[1] Zie Evaluatie PAGW Samenwerking, Governance en Leren (WING), mei 2025

Voortgang en doelbereik van huidige projecten worden beperkt door de beschikbare middelen

Element (2/4)

! NB Zie pagina 30 voor conclusies t.a.v. budget benodigd voor totale doelbereik

- **Het huidige gemiddelde uitvoeringsbudget per project bedraagt minder dan de helft van wat in de VGW werd verondersteld.** Volgens het Achtergrondrapport is er gemiddeld ongeveer EUR 25 miljoen per project beschikbaar voor de studiefase (waaronder de vergoedingen voor partners), uitvoering, monitoring & evaluatie en voor 10 jaar beheer.[1] Dit terwijl in de VGW een gemiddeld project EUR 40-85 miljoen aan enkel uitvoeringskosten kende. Dit roept de vraag op of het oorspronkelijk beoogde doelbereik van de maatregelen nog wel behaald kan worden.
- **De huidige projecten zijn passend gemaakt naar het beschikbare budget.** In de huidige wijze van financieren wordt de hoogte van het beschikbare projectbudget al vastgesteld voordat er duidelijkheid is over de projectscope en bijbehorende kostenraming. In de verdere uitwerking van de projecten worden deze budgetten vervolgens als taakstellend beschouwd. Daarmee wordt de scope en bijhorende kostenraming van het project gaandeweg bijgesteld indien blijkt dat het project niet meer past binnen het budget. Het Achtergrondrapport merkt op dat in meerdere gevallen, projecten moe(s)ten kiezen tussen extra middelen of het beperken van de scope, wat direct ten koste gaat van het doelbereik. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre het initieel beoogde doelbereik (waarop de budgettoekenning heeft plaatsgevonden) ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het is ook onduidelijk in hoeverre bepaalde elementen, zoals emissieloos bouwen, nog onderdeel zijn van de scope.
- **De prognose van het programmateam is dat het huidige totale budget voldoende is om de projecten af te ronden.** Uit het Achtergrondrapport blijkt dat er voor een aantal projecten sprake is van budgetspanning.[1] Aangezien de risicoreservering en indexatie niet specifiek is verdeeld op projecten, is onduidelijk om hoeveel projecten dit gaat. In het SGL-rapport wordt opgemerkt dat de niet geïndexeerde financiering vanuit de ministeries maakt dat er relatief minder budget beschikbaar is om aan projecten te werken vanuit de uitvoerings-organisaties.[2] Dit wordt genoemd als een van de belangrijkste oorzaken van planerosie binnen de projecten. De prognose van het programmateam is dat het huidige totale budget voldoende is om de projecten af te ronden. Het programmateam wijst daarbij op de inmiddels (op programmaniveau) toegekende risicoreservering en IBOI-compensatie. Wel is er sprake van het gesignaleerde (maar niet gekwantificeerde) risico van verder oplopende kosten als gevolg van inflatie, vanwege het structurele verschil tussen de GWW-index en de toegepast IBOI-compensatie.
- **De huidige wijze van financieren middels tranches leidt tot onzekerheid over de uitvoering van projecten.** Het SGL-rapport geeft aan dat de huidige tranches, waarin financiering stapsgewijs wordt toegekend, beperkend werken voor de adaptiviteit van het programma: ze geven onzekerheid over de voortgang en de financiering in de volgende fase en gaan uit van een vaste scope.[2]
- **Onzekerheid over dekking van lange termijn beheer en onderhoud zorgt voor gebrek aan commitment bij beheerders.** Uit het Achtergrondrapport blijkt dat in de huidige kostenramingen voor beheer en onderhoud uit is gegaan van een periode van 10 jaar, terwijl de horizon van de PAGW het jaar 2050 is. De (impliciete) veronderstelling van de PAGW is dat het beheer en onderhoud na 10 jaar uit het reguliere budget kan worden bekostigd. Deze kosten zijn momenteel echter nog ongedekt. Volgens het Achtergrondrapport gaat het hier om een onderschatting van de kosten van ca. EUR 20 mln.[1]
  Uit het SGL-rapport maken wij op dat onzekerheid bij beheerders over deze ongedekte kosten maakt dat zij geen commitment voor het beheer van de PAGW projecten willen aangaan. Tegelijkertijd is goed beheer en onderhoud randvoorwaardelijk voor lange termijn doelbereik van de PAGW: het landelijke PAGW-streefbeeld benadrukt dat duurzaam gebruik en beheer cruciale voorwaarde zijn voor het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit.

[1] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025
[2] Zie Evaluatie PAGW Samenwerking, Governance en Leren (WING), mei 2025

De uitvoeringsstrategie “fact-based en adaptief” is in theorie goed, maar in de praktijk ontbreken afrekenbare doelen

Element (3/4)

Bevindingen ten aanzien van voortgang afrekenbare doelen

- **De algemene doelen van de PAGW verdienen waardering vanwege hun relevantie en richtinggevend karakter.** Ze sluiten goed aan op publiekrechtelijke verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Binnen het programma is de benodigde ecologische expertise geborgd. Volgens de Achtergrondrapportage speelt de werkgroep Ecologie hierin een centrale rol dankzij haar inhoudelijke kennisbasis.[1] Daarmee fungeert de PAGW niet alleen als juridisch richtsnoer, maar ook als een praktisch en kennisgedreven kompas voor bestuurlijke besluitvorming op de lange termijn.
- **De PAGW heeft goede stappen gezet om de impact-ambitie te concretiseren.** Er zijn landelijke en regionale streefbeelden opgesteld en deze streefbeelden zijn vertaald naar output- en outcome indicatoren. In deze vertaling is vanuit het programma al veel werk gaan zitten. Zo is er een de PAGW dashboard opgesteld en is er een uitgebreide nulmeting (‘T0-situatie’) opgesteld op basis van de situatie in 2021. Deze T0-situatie dient als referentiepunt waar latere evaluaties mee vergeleken moeten worden om de ontwikkeling in de PAGW-gebieden en het effect van de uitgevoerde maatregelen te monitoren.
- **De bijdrage van de PAGW aan de streefbeelden is niet duidelijk te herleiden**. Het Achtergrondrapport van Rebel concludeert dat het ontbreken van geconcretiseerde doelstellingen het lastig maakt om de voortgang in doelbereik objectief te beoordelen. Elke verbetering richting de streefbeelden zou als ‘goed’ kunnen worden beschouwd.[1] De indicatoren (in het dasboard van de PAGW) geven wel inzicht in de (beoogde) ontwikkel-richting, maar lossen het fundamentele probleem van meetbare doelstellingen niet op.
- **In de T0-rapportage wordt benadrukt dat de nulmeting uit 2021 slechts een voorlopig beeld geeft.**[2] De rapportage bevat een aantal kanttekeningen over datakwaliteit, -interpretatie en -consistentie. Dit roept de vraag op wat momenteel de bruikbaarheid van deze nulmeting is voor sturing, monitoring en evaluatie. Dit is des te meer opvallend, gezien in het beleidsprogrammaplan is vermeld dat het constant houden van de monitoringsystematiek een vereiste is om op lange termijn een ontwikkeling te kunnen waarnemen (dus zonder trendbreuken als gevolg van een gewijzigde methodiek).
- **Uit het Achtergrondrapport blijkt verder dat de verantwoordelijkheid voor het volgen van en sturen op het behalen van de (regionale) doelen momenteel onvoldoende belegd is**. Het Achtergrondrapport stelt dat er geen duidelijke eigenaar is voor de vraag: “Halen we als totaal PAGW-programma de ambitie die het programma zichzelf gesteld heeft?” en de vervolgvraag “Wat doen we met dit inzicht?”.[1] Ook in de SGL-rapportage is geconcludeerd dat het reflecteren op de doelen, ambities en bijbehorende werkwijze (werken we aan de juiste oplossing?) op programmaniveau minder aandacht krijgt.[3]
- **De PAGW heeft de ambitie om fact-based en adaptief te werken. Wij veronderstellen dat dat de voortgang van de PAGW op programmaniveau kan versterken**, om zo meer fact-based te kunnen sturen. Daartoe is het van belang 1) de bijdrage van de PAGW aan de streefbeelden te concretiseren en werkbaar te operationaliseren, 2) de datakwaliteit en -consistentie te verbeteren, en 3) verantwoordelijkheden ten aanzien van het behalen van doelen op programmaniveau duidelijk te beleggen.

[1] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025
[2] T0-monitoring PAGW, T0-rapportage stuurgroep PAGW (Witteveen+Bos), 1 november 2024
[3] Zie Evaluatie PAGW Samenwerking, Governance en Leren (WING), mei 2025

Het programma beschikt niet over adequate stuurinformatie

Element (4/4)

Bevindingen ten aanzien van programmabeheersing

- Op basis van de ontvangen documenten constateren we dat er binnen de PAGW onvoldoende integraal overzicht is op de scope (doelbereik), de planning (voortgang) en het (benodigde) budget. De ontvangen informatie is versnipperd over verschillende documenten die niet op elkaar aansluiten.
  - **Aantal projecten & status** – Er is geen up-to-date en bruikbaar overzicht van de fasen waarin verschillende projecten zich bevinden. Daardoor ontstaat geen eenduidig beeld over basale programmatische kengetallen, zoals bijvoorbeeld het totaal aantal projecten dat op dit moment binnen het de PAGW-programma valt – zie ook pagina 20 hierboven.
  - **Doelbereik per project** – Het beoogde doelbereik van de huidige projecten is niet eenduidig vastgelegd. Zoals op pagina 24 vermeld, wordt in de T0-rapportage benadrukt dat de nulmeting uit 2021 slechts een voorlopig beeld geeft. De rapportage bevat een tal van kanttekeningen over datakwaliteit-, interpretatie en -consistentie.
  - **Kostenraming** – De staat van de financiële beheersing is ons op basis van de ontvangen documenten onduidelijk. Ondanks meerdere verzoeken hebben geen integrale kostenraming en bijbehorende kostennota ontvangen die voldoet aan de procedurebeschrijving van de PAGW (‘*Procedurebeschrijving kostenramingen/ kostendossiers PAGW*’). Het ontbreken van zo’n kostendossier lijkt zorgelijk.
- Wij veronderstellen dat adequate programmabeheersing de voortgang van de PAGW op programmaniveau in hoge mate kan versterken. De dynamiek van het programma - met continue afgeronde, opgesplitste en nieuw toegevoegde projecten - vraagt namelijk om consistente informatie om het overzicht te bewaren en gericht te kunnen sturen. Adequate programmabeheersing is ook van belang om eenduidig verantwoording af te kunnen leggen. Tot slot kan adequate programmabeheersing in een langjarig programma ook helpen om informatie eenvoudiger over te dragen bij bijvoorbeeld ziekte of personeelsverloop.

De PAGW heeft tussen 2019-2024 stappen gezet in de ontwikkeling van haar dashboards, maar verdere verbetering is nodig om deze dashboards effectief als rapportagetool in te kunnen zetten

- Sinds 2019 brengt de PAGW driemaal (T1, T2, T3) per jaar een dashboard uit waarin de projectvoortgang, financiën en mijlpalen wordt weergegeven.
- De PAGW heeft concrete stappen gezet in de ontwikkeling van deze dashboards. Sinds augustus 2019 is de structuur en inhoud van de dashboards meermaals verbeterd. Met de introductie van het T2 dashboard in 2022 is gekozen voor een uniforme opzet en consistente structuur, die sindsdien voor alle volgende dashboards wordt gehanteerd.
- Ondanks deze vooruitgang zijn er nog belangrijke ontwikkelpunten. Het meest recente dashboard (versiedatum 24 januari 2025, peildatum 1 december 2024) laat zien dat het dashboard als rapportagetool nog niet volledig tot zijn recht komt. Zo is het exacte aantal projecten niet consistent in het document, zitten er inconsistenties in beschikbare budgetten, ontbreken eenheden bij diverse grafieken en worden projecten die ‘in de wacht’ staan (zoals Zandhonger Oosterschelde en Zwartemeer/Ketelmeer) in het gedetailleerde projectoverzicht toch als ‘groen’ weergegeven. Daarnaast zijn de beschrijvingen in de managementsamenvatting niet altijd in lijn met de detailinformatie per project verderop in het dashboard. Tot slot staan er op verschillende pagina’s verschillende mijlpalen voor hetzelfde project vermeld.

Uit gesprekken begrijpen wij dat de PAGW begin 2025 eerste stappen heeft gezet in het eenduidig vastleggen van de projectramingen

- Ondanks meerdere verzoeken bij het programma hebben geen integrale kostenraming en bijbehorende kostennota ontvangen die voldoet aan de procedurebeschrijving van de PAGW (‘Procedurebeschrijving kostenramingen/ kostendossiers PAGW’). Navraag bij Royal Haskoning DHV leert ons dat zij wel degelijk voor ieder project een uniforme raming per project hebben opgesteld.
- Tegelijkertijd geven zij aan nog geen opdracht te hebben gekregen om de bijhorende kostennota op programmaniveau op te stellen (terwijl dat initieel wel onderdeel van hun beoogde opdracht was).

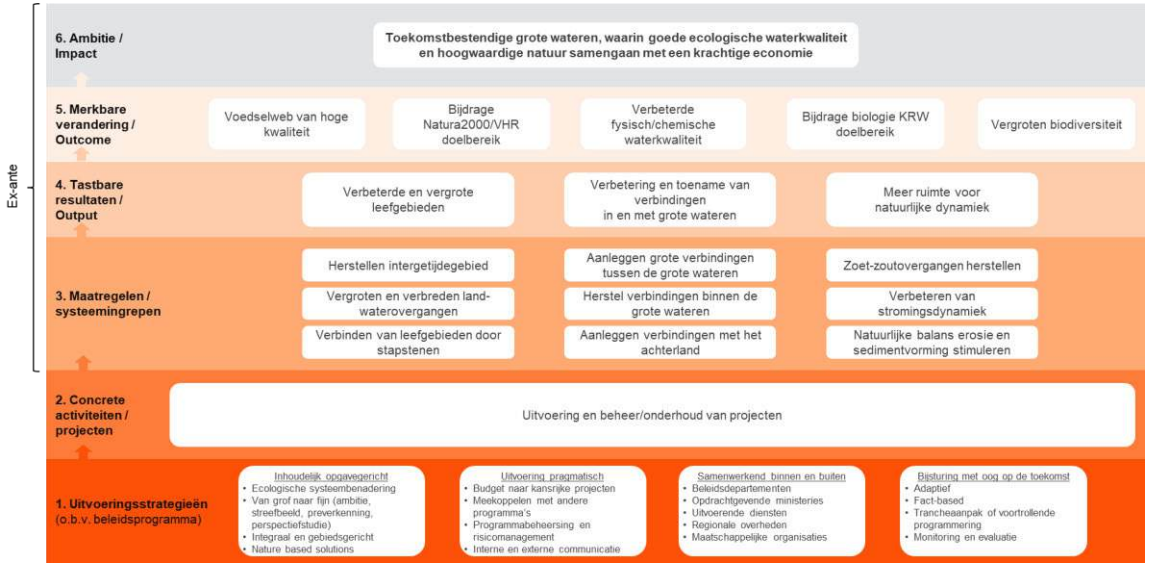
3

Hoofdvraag B: Ex-Ante

Met de huidige (voortgang van) projecten is het onwaarschijnlijk dat het programma de ambitie richting 2030-2050 zal behalen

In dit hoofdstuk beantwoorden we Hoofdvraag B (Ex-Ante): ***Vooruitkijkend op de periode 2030-2050: In welke mate gaat het programma de beoogde resultaten en doelen halen en hoe is dit te verklaren?; Dit is mede gebaseerd op basis van geboekte resultaten en waargenomen ontwikkelingen***

Om deze vraag te beantwoorden, combineren we inzichten uit zes deelonderzoeken met data uit interviews en sense-making sessies. We richten ons hierbij voornamelijk op de bovenste vier lagen van het ToC-model: maatregelen/ systeemingrepen (laag 3), tastbare resultaten (laag 4), merkbare verandering (laag 5) en impact (laag 6).



Ons antwoord op hoofdvraag B (Ex-Ante):

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, doordat de beoogde resultaten en doelen van de PAGW niet duidelijk zijn uitgewerkt. Hierdoor is niet duidelijk welke tastbare resultaten en merkbare veranderingen de PAGW beoogt te realiseren, en hoe deze bijdragen aan de realisatie van de ambitie.

De Theory of Change gaat ervan uit dat je start vanuit de ambitie en dat je die vervolgens nader concretiseert in doelen, maatregelen en concrete projecten. De PAGW heeft de ambitie uitgewerkt in richtinggevende streefbeelden. De streefbeelden geven een goede en nadere concretisering van de ambitie. De streefbeelden bevatten kwalitatieve beschrijvingen van de gewenste merkbare veranderingen op outcome niveau. Daarnaast bevatten de streefbeelden kwantitatieve indicatoren op output niveau, die de tastbare resultaten beschrijven die tot stand moeten komen om de gewenste merkbare veranderingen in gang te zetten.

Uit de ontvangen deelonderzoeken en documenten blijkt niet welke bijdrage de PAGW gaat leveren aan deze streefbeelden. De streefbeelden van de PAGW zijn beperkt uitgewerkt in uitvoerbare plannen, projecten en activiteiten. Dit komt mede doordat (een deel van) de huidige projecten zijn gestart voorafgaand aan het opstellen van de streefbeelden.

Op basis van onze synthese concluderen we dat de huidige verwachte impact van het programma beperkt is ten opzichte van de overkoepelende ambitie. **Met de huidige (voortgang van) projecten is het onwaarschijnlijk dat het programma de ambitie richting 2030-2050 zal behalen (laag 6)**. Uit de gesprekken met betrokkenen maken we op dat het programma voornemens is nieuwe aanvullende projecten te starten. Over deze voorgenomen projecten is nog weinig concreet vastgelegd. In de gesprekken wordt bevestigd dat het definiëren van nieuwe maatregelen en projecten zich nog in een beginstadium bevindt. Voor realisatie van de benodigde systeemmaatregelen, die aansluiten op de overkoepelende ambitie, zijn er momenteel echter onvoldoende financiële middelen beschikbaar.

Op de volgende pagina's beschrijven wij vijf elementen die wij terugvinden in de huidige aanpak, die van invloed zijn op het al dan niet bereiken van de overkoepelende ambitie.

De huidige aanpak kent 5 elementen die van invloed zijn op het al dan niet bereiken van de overkoepelende ambitie

B1. *De huidige 20 projecten zijn te kleinschalig* om de noodzakelijke systeemveranderingen te realiseren. Hoewel de projecten inhoudelijk bijdragen aan ecologische verbetering, zijn ze het vooral kleinere, plaatselijke projecten. Essentiële grootschalige systeemmaatregelen zijn nog niet tot projecten doorontwikkeld. Om verder te komen dan de huidige deeloplossingen is het wel van belang dat deze grotere systeemmaatregelen van de grond komen.

Leerpunt: Leg een duidelijke link tussen de gedefinieerde ambitie en de projecten. Nu zijn er kleinschalige projecten gedefinieerd die vooral bedoeld zijn om een beweging in gang te zetten, terwijl de ambitie op een veel hoger niveau ligt. Voor het realiseren van die ambitie zijn veel grootschaligere systeemingrepen noodzakelijk.

B2. *Het beschikbare budget is ontoereikend*. Volgens het Achtergrondrapport is een aanvullende investering van (minimaal) EUR 6 - 8 miljard nodig om de noodzakelijke systeemmaatregelen te realiseren. Dit benodigde budget is circa een factor 20 hoger groter dan het budget van de huidige maatregelen. De huidige beleidsreservering in het Deltafonds (incl. reeds aangekondigde latere toevoegingen aan deze beleidsreservering) is momenteel circa een factor 7 lager dan benodigd. Daarbij ontbreekt een transparante en onderbouwde kostenraming, wat besluitvorming en prioritering bemoeilijkt.

Leerpunt: Het kan van belang zijn om in de komende periode de financiële middelen en de uitvoeringscapaciteit in overeenstemming te brengen met het beoogde doelbereik. Dit kan door het doelbereik te herformuleren, en ook door de beschikbare financiële middelen en de uitvoeringscapaciteit structureel en significant te vergroten. Voor de uitvoeringscapaciteit kan dit betekenen dat meer mensuren beschikbaar moeten komen voor het beheersen en uitvoeren van het programma.

B3. *Er ontbreekt een solide basis voor programmatische sturing. De* indicatoren in het de PAGW-dashboard zijn richtinggevend, maar de bijdrage van de PAGW aan de doelen is niet gekwantificeerd en ook niet vertaald in concrete acties op projectniveau. Dit maakt het lastig om actiehouders aan te spreken op de voortgang en waar nodig bij te sturen.

Leerpunt: Creëer voor alle betrokkenen heldere doelen die haalbaar zijn met de beschikbare middelen en vertaal deze naar planbare en meetbare acties, zodat ook de voortgang gevolgd kan worden en bijgestuurd waar nodig

B4. *Er is sprake van een geleidelijke erosie van doelen. De* oorspronkelijke ambitie van de PAGW – het realiseren van ecologische én economische meerwaarde – is in de praktijk verschoven naar het leveren van een beperkte ecologische bijdrage.

Leerpunt: Gebruik regelmatig het concept van de Theory of Change en maak expliciet in hoeverre de maatregelen en projecten bijdragen aan het beoogde effect.

B5. *De strategie sluit onvoldoende aan bij bredere maatschappelijke opgaven,* zoals landbouw, verstedelijking, transport, energieproductie en recreatie. De economische component, zoals oorspronkelijk verankerd in de VGW, is in de uitvoering onderbelicht geraakt.

Leerpunt: Reflecteer regelmatig op de ambitie van het programma en houd oog voor de volledige scope en doe aanpassing waar nodig. Door intensiever samen te werken met stakeholders die op enige afstand van het de PAGW staan, zoals partijen uit de visserij, intensieve veehouderij en toeristische sector, kunnen de bredere effecten, inclusief sociale en economische waardecreatie, beter worden geïntegreerd in het programma.

Bovengenoemde 5 elementen lichten we in het vervolg van dit hoofdstuk nader toe.

De huidige 20 projecten zijn te kleinschalig om noodzakelijke systeem-verandering te realiseren

Element (1/5)

- Hoewel het Achtergrondrapport van Rebel laat zien dat het belang en de inhoudelijke koers van het programma breed wordt gedragen, signaleert het rapport een fundamenteel knelpunt: de huidige twintig projecten zijn op zichzelf onvoldoende om de noodzakelijke systeemveranderingen te realiseren.[1] In het interview (22-07-2025) onderstrepen de auteurs van het Achtergrondrapport dat de optelsom van alle lopende projecten onvoldoende is om de doelen voor 2030-2050 te behalen. Het lijkt er dus op dat de PAGW inhoudelijk in de juiste richting beweegt, maar met de huidige twintig projecten structureel tekort schiet. Aanvullende grootschalige systeemmaatregelen zijn noodzakelijk om het beoogde systeemherstel daadwerkelijk te realiseren. De kern van de PAGW, het uitvoeren van grootschalige systeem-maatregelen, blijft dus vooralsnog grotendeels ongerealiseerd. De echt grote ingrepen, zoals in de VGW als essentieel aangemerkt, maken nog geen onderdeel uit van de PAGW.
- Veel van de huidige projecten zijn kleinschalig en/of experimenteel van aard en worden door de auteurs van het Achtergrondrapport als pilots beschouwd. De gemiddelde (budgettaire) omvang van de huidige projecten is ook een stuk lager dan in de VGW-inventarisatie werd verondersteld.[1] In verhouding tot de urgentie en omvang van de opgave is het tempo van uitvoering vooralsnog laag. De huidige aanpak van kleinschalig experimenteren is gegeven de beschikbare middelen weliswaar verdedigbaar, zo stellen de auteurs van het Achtergrondrapport in een interview (22-07-2025), maar niet toereikend voor het behalen van de lange termijn doelen.
- Deze constatering wordt versterkt door de analyse van de Werkgroep Ecologie, zoals beschreven in het Achtergrondrapport. Volgens deze Werkgroep Ecologie zijn de outputdoelen alleen haalbaar als aanvullende systeemmaatregelen worden getroffen en als omgevingsfactoren de uitwerking van die systeemmaatregelen niet belemmeren.[1] Zonder deze aanvullende maatregelen blijft het programma steken in kleinschalige, versnipperde projecten die weliswaar op zichzelf lokaal een positieve uitwerking kunnen hebben, maar het grotere doel niet dichterbij brengen.
- Binnen de PAGW ontbreekt het aan een duidelijke programmatische verantwoordelijkheid voor het bewaken van de samenhang tussen de niveaus van concrete activiteiten (projecten), tastbare resultaten, merkbare verandering en impact. Hierdoor ontstaat het risico dat projecten weliswaar inhoudelijk relevant zijn, maar dat het totaalpakket onvoldoende is om de beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren.
- Uit gesprekken met het programma maken wij op dat het programma zich er van bewust is dat er meer en/of grotere projecten noodzakelijk zijn om systeemveranderingen te realiseren. Het programma geeft aan te werken aan het selecteren van projecten voor een mogelijke volgende tranche. Op basis van de gesprekken begrijpen we dat het in kaart brengen en selecteren van deze mogelijke projecten momenteel nog in volle gang is. Wij hebben geen documentatie ontvangen waarop wij kunnen beoordelen in welke mate deze mogelijke aanvullende projecten bijdragen aan het doelbereik voor 2030-2050.

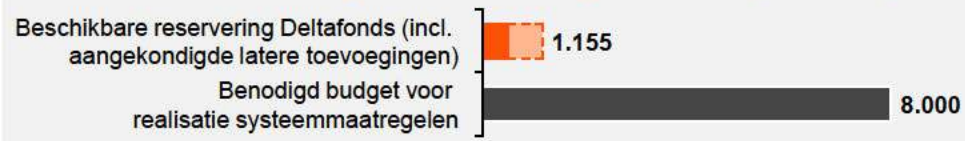
[1] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025

Er zijn momenteel onvoldoende financiële middelen voor realisatie van systeemmaatregelen die benodigd zijn om de ambitie te behalen

Element (2/5)

- De constatering dat het huidige projectenportfolio van de PAGW onvoldoende is om de noodzakelijke systeemveranderingen te realiseren, leidt tot een onvermijdelijke vervolgvraag: *is het beschikbare budget toereikend om de ambitie van het programma waar te maken?* Op basis van de beschikbare analyses (zie ook pagina 23 in hoofdstuk 2) moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Waar de inhoudelijke koers van de PAGW richting geeft aan wat nodig is, blijft de financiële onderbouwing ver achter.
- Uit het Achtergrondrapport blijkt dat de beschikbare middelen (lang) niet toereikend zijn om zicht te hebben op het volledige doelbereik. De beoogde systeemmaatregelen, die essentieel zijn voor het realiseren van de ambitie, zijn tot op heden geen onderdeel van de huidige projecten in tranches 1 t/m 3. Om deze systeemmaatregelen alsnog te realiseren, is volgens het Achtergrondrapport een bedrag van circa EUR 6 - 8 miljard nodig.[1] Volgens het Achtergrondrapport is dit een factor twintig hoger ten opzichte van het huidige beschikbare budget van de huidige maatregelen. Daarbij gaat het uitsluitend nog om enkel realisatiekosten; kosten voor beheer en onderhoud, apparaatslasten, monitoring en evaluatie zijn hierin nog niet meegenomen. Ook is er nog geen prijspeilcorrectie toegepast, waardoor de werkelijke benodigde middelen vermoedelijk nog hoger liggen.
- Het programmateam van de PAGW bevestigt dat er tot EUR 8 miljard nodig is, maar dat dit (op basis van nieuwe eigen inzichten) inclusief kosten voor beheer en onderhoud, apparaatslasten, monitoring en evaluatie is. Het programmateam geeft ook aan dat er in het Deltafonds reeds een beleidsreservering voor toekomstige projecten aanwezig is. De huidige beleidsreservering in het Deltafonds (incl. reeds aangekondigde latere toevoegingen aan deze beleidsreservering in de periode 2040 t/m 2050) is circa EUR 1,2 miljard.[2] Dit is dus circa een factor 7 lager dan benodigd voor de systeemmaatregelen. Er zijn ook verschillende beelden van de hardheid van deze reservering. In alle gevallen blijft er sprake van een flink budgettekort om de ambitie te realiseren.
- Op basis van deze bevindingen concluderen we dat de financiële randvoorwaarden voor het programma momenteel onvoldoende zijn om het beoogde doelbereik te realiseren. Bovendien ontbreekt het aan een gedegen en navolgbare onderbouwing van het benodigde budget. De ontvangen documentatie biedt geen volledig inzicht in de scope, gehanteerde uitgangspunten of prijspeil, en is daarmee ontoereikend als basis voor besluitvorming (zie rechter kader).
- In lijn met de aanbevelingen uit het Achtergrondrapport achten wij het van essentieel belang dat er wordt gewerkt aan een robuustere financiële basis voor het programma. Dit vraagt om een realistische en transparante kostenraming, gebaseerd op de volledige scope van het programma (inclusief beheer, onderhoud, monitoring en programmakosten) en voorzien van een duidelijke onderbouwing en actuele prijspeilcorrectie.

Gereserveerd vs benodigd realisatie budget t/m 2050 (mln EUR)[1,2]



Bevindingen t.a.v. kostenraming

Een van de documenten die wij voor deze evaluatie zouden moeten ontvangen was een '*Rapportage van ex-ante evaluatie over de verwachte kosten van de beleidsdoelen voor 2050*' (zie bijlage B). Ondanks diverse verzoeken hebben wij een dergelijke rapportage nooit ontvangen.

Na meerdere verzoeken om toch een kostenraming van beoogde vervolgstappen te ontvangen, hebben we uiteindelijk een document genaamd '*Rapportage projectbeheersing vervolg PAGW.pdf*' en onderliggend Excel bestand ontvangen. Het document maakt een onderscheid tussen 'snel realiseerbare maatregelen' (totaal EUR 1.5 mrd) en 'systeemmaatregelen' (totaal EUR 4.3-8.4 mrd).

Het ontvangen document bevindt zich nog in concept status. Het document bevat nog diverse track changes, ontbrekende elementen, PM posten en gele markeringen. Opgenomen bedragen lijken grofmazig en indicatief van aard.

Het document bevat enkele onzorgvuldigheden. Voorbeeld: bij een tabel met een budget raming staat dat het bedragen betreft 'geïndexeerd naar het momenteel verwachte jaartal van realisatie'. Het onderliggende Excel model, waarin een tabel met exact dezelfde bedragen is opgenomen, staat dat alle bedragen zijn weergegeven in prijspeil 2025.

Voor een programma van deze omvang en fase, zouden wij een gedegen inschatting van de voorziene kosten verwachten. Dit is in onze optiek ook noodzakelijk om onderbouwde keuzes te kunnen maken over welke maatregelen wel/niet te initiëren, om de doelmatigheid van het programma (tussentijds) te kunnen herbeoordelen en om het programma te verantwoorden.

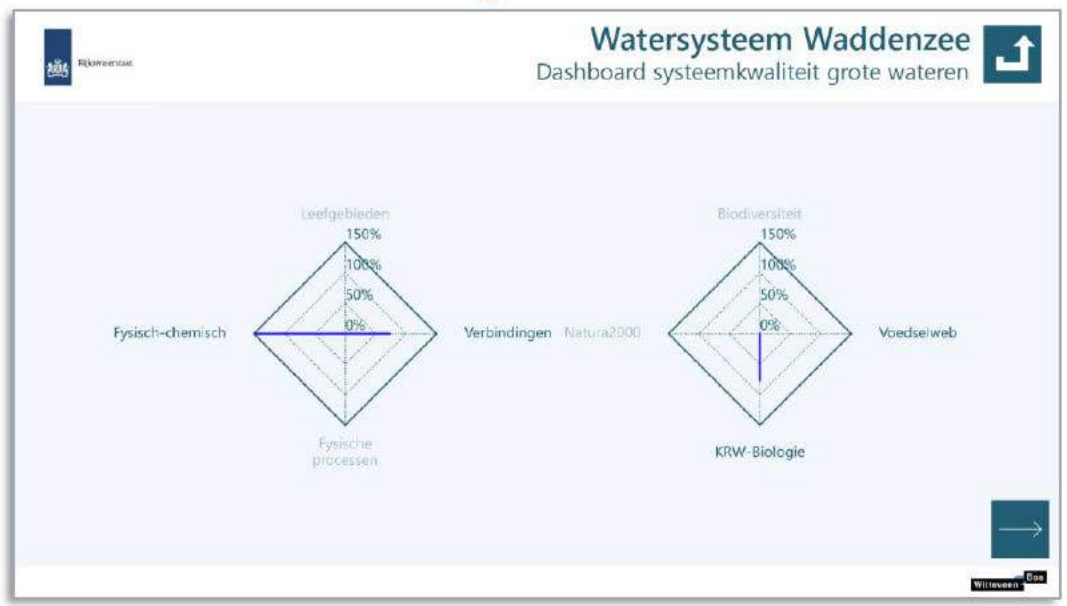
[1] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025
[2] Beschikbare reservering Deltafonds overgenomen uit de J Deltafonds Rijksbegroting 2026 (Kamerstuk 36 800 J d.d. 16-09-2025). Dit betreft zowel de reeds aanwezige reservering t/m 2039 (zijnde EUR 475 mln), als de aangekondigde latere toevoegingen in de jaren 2040 t/m 2050 (zijnde EUR 679,8 mln).

Doelbereik van de PAGW: een meer "SMART"- formulering maakt sturing en verantwoording eenvoudiger

Element (3/5)

- Het is op dit moment lastig vast te stellen in welke mate de PAGW op koers ligt richting het beoogde doelbereik voor 2030-2050. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de doelen zelf niet scherp zijn afgebakend. Hoewel het programma strategische streefbeelden heeft geformuleerd en deze heeft vertaald naar acht indicatoren, bieden deze indicatoren geen eenduidig toetsingskader.
- De indicatoren zijn gekoppeld aan een doelwaarde van 100%, gebaseerd op bestaande referenties zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000, of op inschattingen van ecologisch wenselijke kwaliteit (zie figuur rechts). Deze waarden zijn richtinggevend, maar niet afrekenbaar: ze zijn niet altijd herleidbaar tot beleidsmatig vastgestelde normen voor de PAGW. Het is dus onduidelijk hoeveel de PAGW concreet beoogt bij te dragen aan het behalen van de doelen. Draagt het programma bij aan volledige doelrealisatie, slechts gedeeltelijk, of richt het zich op het creëren van ecologische surplus ten behoeve van economische ruimte? Deze vraag blijft onbeantwoord in de beschikbare documentatie. Ook in de gesprekken met betrokkenen van het programma krijgen wij hier geen eenduidig antwoord op.
- De T0-rapportage concludeert bovendien dat de indicatoren zelf nog in ontwikkeling zijn en dat de nulmeting uit 2021 slechts een voorlopig beeld geeft. De rapportage bevat daarnaast kanttekeningen over datakwaliteit, interpretatie en consistentie, wat de bruikbaarheid voor sturing en evaluatie beperkt.[1]
- Het ontbreken van afrekenbare en toerekenbare normen maakt het niet alleen moeilijk om de voortgang te beoordelen, maar ook om effectief te sturen. Elke verbetering richting de streefbeelden kan als positief worden beschouwd, zonder dat duidelijk is wanneer het programma als “geslaagd” geldt.[2] De uitkomsten zijn bovendien mede afhankelijk van externe factoren en de inzet van andere partijen. Het Achtergrondrapport concludeert dat de PAGW geen exclusieve verantwoordelijkheid heeft voor het behalen van de doelen, en dat er geen duidelijke eindverantwoordelijkheid is belegd voor het bewaken van de samenhang tussen projectniveau en streefbeeldniveau. Deze bestuurlijke onduidelijkheid bemoeilijkt ook de programmatische sturing.
- Tot slot zijn de streefbeelden ontstaan na de selectie van sommige projecten uit het huidige projectenportfolio, waardoor er niet overal een directe koppeling bestaat tussen individuele projecten en het bredere doelbereik. Dit maakt het lastig om op systeemniveau te sturen en te evalueren. Hoewel de PAGW inhoudelijk dus in de juiste richting lijkt te bewegen, blijft het onduidelijk waar het programma zich bevindt op de ontwikkelcurve richting 2050.

Illustratie Dashboard Systeemkwaliteit, met in het linker radardiagram de output indicatoren en in het rechter radardiagram de outcome indicatoren[3]



[1] T0-monitoring PAGW, T0-rapportage stuurgroep PAGW (Witteveen+Bos), 1 november 2024
[2] Zie Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel), 2 juli 2025
[3] Zie PAGW T0-monitoring visualisaties (Witteveen+Bos), 1 november 2024

Een duidelijkere koppeling met de doelstellingen kan in de toekomst meer houvast bieden

- Leerpunt – Een duidelijkere koppeling met de doelstellingen die gevat zijn in de streefbeelden, kan in de toekomst meer houvast bieden ten aanzien van de richting, voortgang en mate van succes van de PAGW. De streefbeelden bevatten kwalitatieve beschrijvingen van de gewenste merkbare veranderingen op outcome-niveau. Daarnaast bevatten de streefbeelden kwantitatieve indicatoren op output niveau, die de tastbare resultaten beschrijven die tot stand moeten komen om de gewenste merkbare veranderingen in gang te zetten.
- De PAGW kan haar eigen beleidstheorie koppelen aan de streefbeelden. Dit kan het programma realiseren door op outcome-niveau in woorden te vatten welke merkbare veranderingen het programma zelf in gang wil zetten, en hoe deze veranderingen bijdragen aan de merkbare veranderingen die beschreven staan in de streefbeelden. Daarnaast kan de PAGW programma-indicatoren formuleren op outputniveau, die beschrijven welke tastbare resultaten het programma voortbrengt om de merkbare veranderingen in gang te zetten. De PAGW kan ook beschrijven hoe deze outputindicatoren bijdragen aan de indicatoren op outputniveau van de streefbeelden. Door deze koppeling op outputniveau kan de PAGW in de toekomst beoordeeld worden op het niveau dat zij zelf directe invloed heeft.
- De verandertheorie van ieder van de PAGW-projecten kan op eenzelfde wijze gekoppeld worden aan de beleidstheorie van de PAGW en aan de streefbeelden. Op outcome-niveau kunnen de verandertheorieën van de PAGW-projecten beschrijven welke merkbare veranderingen ze in gang zetten, en hoe deze veranderingen bijdragen aan de merkbare veranderingen die het de PAGW-programma nastreeft, en in het verlengde daarvan de merkbare veranderingen die beschreven staan in de streefbeelden. De PAGW-projecten kunnen indicatoren op outputniveau ontwikkelen, die laten zien hoe de tastbare resultaten op projectniveau leiden tot de merkbare verandering die het betreffende project in gang zet, en aan de outputindicatoren beschreven voor het de PAGW-programma, en de outputindicatoren van de streefbeelden.

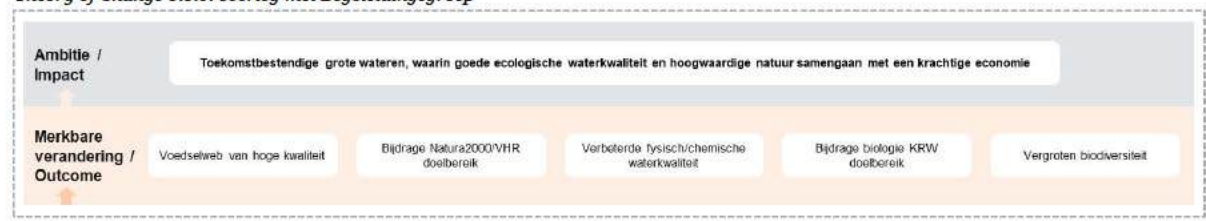


Van het realiseren van doelen naar het faciliteren van condities: een geleidelijke erosie van ambities

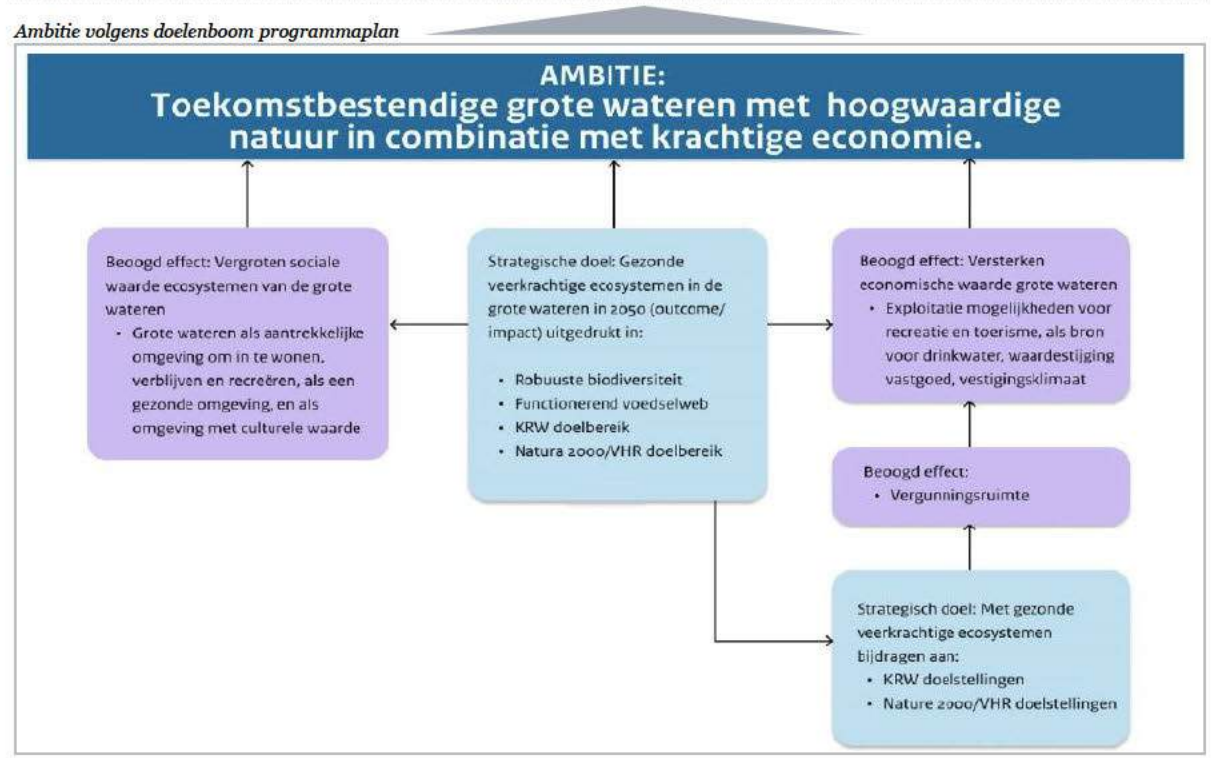
Element (4/5)

- De beperkte schaal van de huidige projecten, het structurele tekort aan middelen en het ontbreken van afrekenbare doelen vormen samen een plausibele verklaring voor de bevinding dat de PAGW niet op koers ligt om de beoogde resultaten en doelen voor 2030-2050 te realiseren.
- De oorspronkelijke ambitie van de PAGW was stevig verankerd in de Verkenning Grote Wateren (VGW). Deze stelde dat, aanvullend op het KRW-Verbeterprogramma en Natura 2000-beheerplannen, systeemingrepen noodzakelijk waren om de grote wateren toekomstbestendig te maken. Er werd een lijst van 33 systeemmaatregelen opgesteld om te voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW), ***en*** tegelijkertijd ruimte te bieden voor economisch gebruik (*bron: Beleidsprogrammaplan p.6*).
- In de uitwerking van de PAGW lijkt deze brede impactambitie echter geleidelijk te zijn afgezwakt. Waar het programma aanvankelijk werd gepositioneerd als een instrument met substantiële ecologische en economische impact, blijkt uit het Achtergrondrapport dat de huidige maatregelen daarvoor ontoereikend zijn. De PAGW-maatregelen worden inmiddels vooral gezien als noodzakelijke voorwaarden om verdere ecologische achteruitgang te voorkomen, niet als garantie voor doelbereik. Daarmee lijkt de rol van de PAGW verschoven van uitvoerend programma met eigen impactdoelen naar een ondersteunende bijdrage binnen een bredere beleidscontext.
- Deze verschuiving komt ook naar voren in gesprekken met vertegenwoordigers van het programma. Daaruit blijkt dat het programmateam een zekere acceptatie toont van het afzwakken van de oorspronkelijke ambitie. In het licht van de tekorten aan middelen en menskracht, kiest het programma voor een beperkte set aan relatief kleinschalige projecten, die enerzijds de geloofwaardigheid van het programma moeten versterken en anderzijds een demonstratie-effect bewerkstelligen. Successen langs deze twee lijnen van projecten moeten de bredere beleidsomgeving op verschillende niveaus inspireren tot het gezamenlijk tot stand brengen van de benodigde systeemingrepen.

Theory of Change o.b.v. overleg met Begeleidingsgroep



Ambitie volgens doelenboom programmaplan



Balans tussen ecologie en economie verschuift: huidige focus van het programma ligt meer op het leveren van een ecologische bijdrage

Element (5/5)

- We hebben laten zien dat de oorspronkelijke impactambitie van de PAGW geleidelijk lijkt te zijn afgezwakt. Het programma richt zich steeds meer op het leveren van een ecologische bijdrage in plaats van het realiseren van concrete doelen. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop het economische doel binnen het programma is gepositioneerd en uitgewerkt.
- De oorspronkelijke programmatische logica leek uit te gaan van een integrale benadering waarin ecologische en economische waarden met elkaar verweven zijn. Dit werd ook nadrukkelijk zo benoemd in de oorspronkelijke kamerbrieven (zie bijvoorbeeld bijlage H voor relevante passages uit de kamerbrief van 8 juli 2019). We hebben daarom onderzocht hoe de verschuiving van economisch doel zich manifesteert in beleidsdocumenten, uitvoerings-plannen en projectselectie, en welke implicaties dit heeft voor de samenhang tussen ecologische ambities en sociaal-economische meerwaarde.
- De ambitie van de PAGW zoals beschreven in het Beleidsprogrammaplan (p. 39) is tevens het doel dat in overleg met de Begeleidingsgroep als impactdoel in de bovenste laag van de ToC is gepositioneerd: **Toekomstbestendige grote wateren, waarin goede ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur samengaan met een krachtige economie**. Het veronderstelt een samenhang tussen ecologische waterkwaliteit en economische ontwikkeling. In het Beleidsprogrammaplan staat hierover het volgende:

  *"[…] wordt beoogd de sociaal-economische waarde van de grote wateren te vergroten door bij te dragen aan de mogelijkheden voor recreatie en toerisme, scheepvaart, visserij, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor wonen en bedrijven. Door de juiste uitgangssituaties te creëren voor duurzame ontwikkeling, behoud van ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur, ontstaat de hiervoor benodigde milieugebruiksruimte." (BRON: Beleidsprogrammaplan p.*39).
- In de uitwerking van het programma is de economische component echter nauwelijks terug te vinden. De bijdrage aan een krachtige economie is in de meeste documenten onderbelicht of zelfs afwezig. De bijdrage aan economische ontwikkeling wordt zelden expliciet benoemd in onderliggende projectplannen en programmasturing, en wordt eerder als neveneffect dan als doel op zich beschouwd. Dit is opvallend, mede gezien het advies van de MER-commissie uit 2019 om voor de PAGW een apart doel te formuleren rond de surplus die systeemmaatregelen kunnen opleveren voor ruimtelijk-economische dynamiek.[1]
- De heersende gedachte binnen de PAGW lijkt te zijn dat verbetering van ecosystemen automatisch leidt tot vergunningsruimte voor economische activiteiten. In het uitvoerings-programmaplan staat hierover:

  "PAGW wil de ecologische waterkwaliteit en natuur verbeteren. Daarmee draagt het ook bij aan ons natuurlijke kapitaal en de sociaal-economische waarde die natuur heeft. Voor de PAGW zijn dit beoogde gewenste effecten, maar ze zijn niet uitgewerkt in natuurdoelen voor economie of nog een stap verder in sociaal-economische doelen. Hiervoor worden dan ook geen centrale doelen opgesteld en er worden geen middelen voor ingezet. De invulling van de waarde voor economie moet lokaal in de gebiedsprocessen worden ingevuld en gefinancierd." (BRON: Uitvoeringsprogrammaplan p.49)
- De PAGW richt zich in haar doelbereik dus primair op ecologische doelen. Sociaal-economische waarden worden zelden expliciet meegenomen in de projectselectie. De strategie op projectniveau sluit daarmee onvoldoende aan bij bredere maatschappelijke opgaven, zoals duurzame economische ontwikkeling. Opvallend is dat concrete maatregelen uit de VGW met een meer sociaal-economische component, zoals duurzame visserij en bereikbaarheid, binnen de PAGW (vooralsnog) niet zijn doorgezet. De economische component, zoals oorspronkelijk verankerd in de VGW, is dus in de uitvoering onderbelicht geraakt. Hierdoor ontbreekt de samenhang tussen ecologische ambities en sociaal-economische meerwaarde, terwijl juist die integratie centraal stond in de oorspronkelijke programmatische logica.

[1] BRON: Commissie voor de milieueffectrapportage, Programmatische Aanpak Ecologie Grote Wateren, Advies beoordelingskader doelbereik (2 maart 2019)

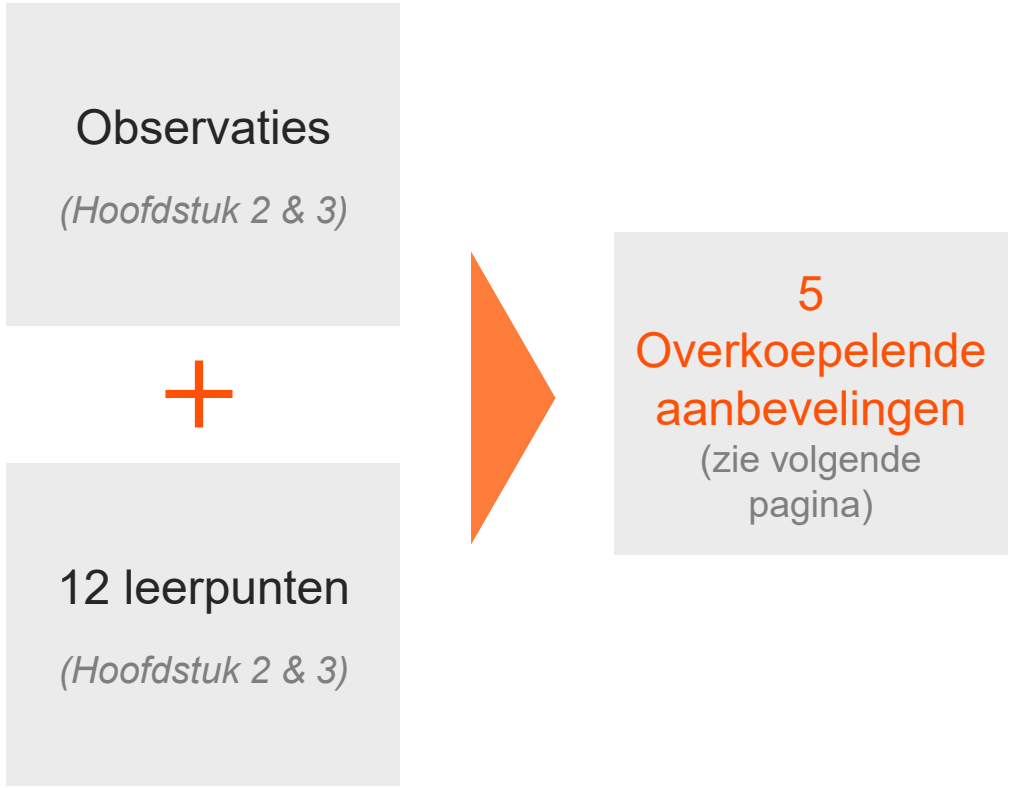
4

Aanbevelingen

De bevindingen en leerpunten in dit rapport leiden tot een vijftal overkoepelende aanbevelingen ter verbetering van het programma

Hoofdvraag C: Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren?

- Deze eerste beleidsevaluatie van de PAGW is bedoeld om van te leren. In de vorige hoofdstukken hebben we daarom concrete leerpunten gekoppeld aan de diverse observaties. Deze leerpunten hebben betrekking op specifieke elementen, bijvoorbeeld ten aanzien van de governance, projectbeheersing en beoogd doelbereik.
- Ter beantwoording van Hoofdvraag C hebben we op de volgende pagina een vijftal overkoepelende aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen vloeien voort uit de observaties en de geïdentificeerde 12 leerpunten.
- Tot slot willen we benadrukken dat ook de onderliggende deelonderzoeken waardevolle aanbevelingen bevatten. Deze aanbevelingen hebben we niet allemaal herhaald in dit rapport, maar zijn ook zeker van belang voor verbetering van het programma.



Vijf overkoepelende aanbevelingen ter verbetering van het programma

Gegeven de huidige voortgang (Hoofdvraag A) en verwachte doelbereik (Hoofdvraag B) van het programma, schetsen wij een vijftal overkoepelende aanbevelingen richting de toekomst[1]:

C1. ***Breng schaal en ambitie met elkaar in balans***: Beslis of de PAGW moet doorgroeien naar een programma met daadwerkelijke systeemimpact (en bijbehorend budget), of dat het beter is om de PAGW een doelstelling mee te geven die beter aansluit bij de beschikbare middelen.

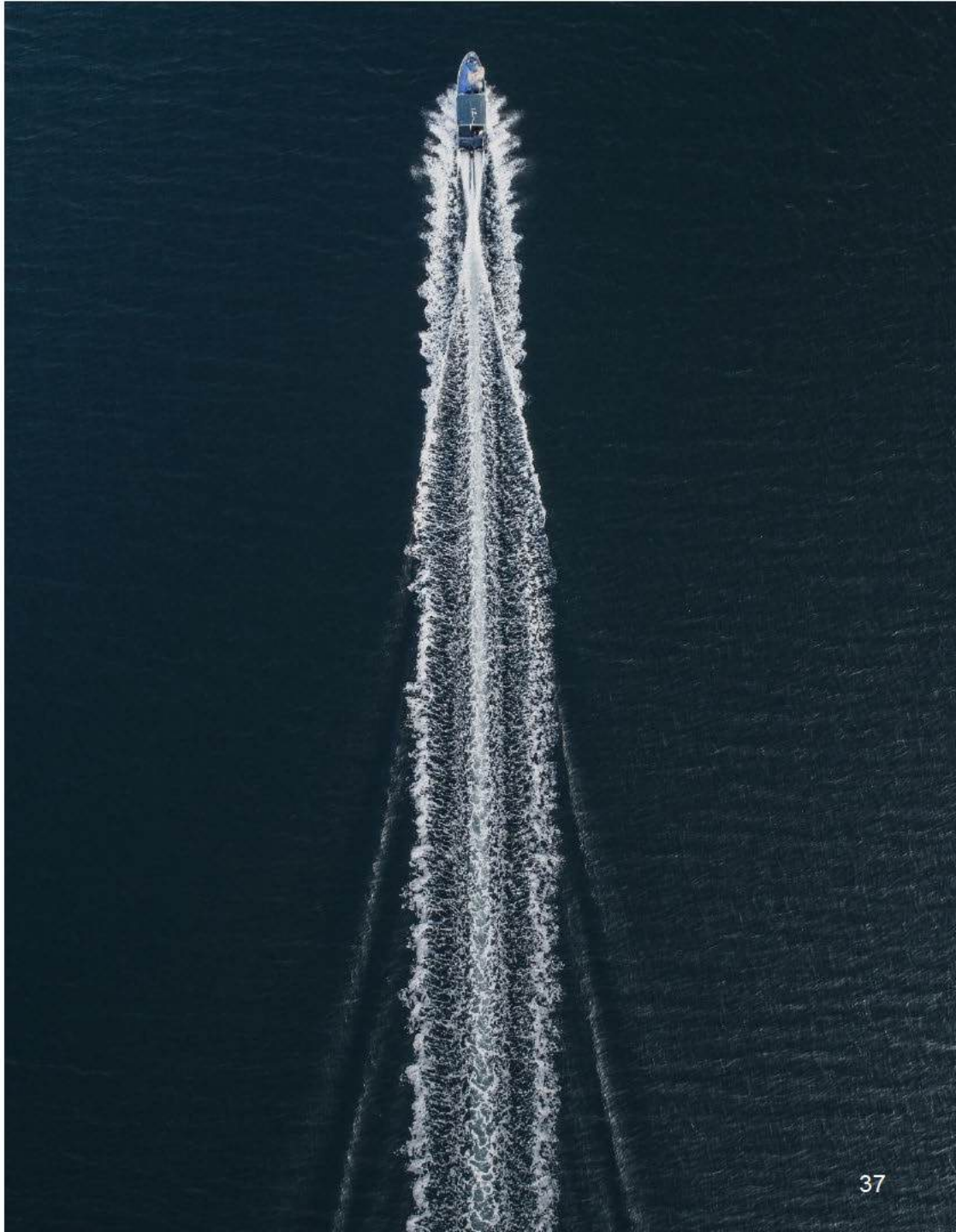
C2. ***Maak de programmadoelen SMART***: Formuleer realistische, meetbare en afrekenbare doelen die in verhouding staan tot het beschikbare budget en de uitvoeringscapaciteit. Maak expliciet wat de PAGW wel en niet beoogt te realiseren, ook ten aanzien van sociaaleconomische factoren. Werk aan verduidelijking van de doelstellingen door een heldere en gedeelde interpretatie van de beoogde impact van het programma en hoe die te bereiken.

C3. ***Breng de governance in lijn met de complexiteit van projecten***: Pas de bestuurlijke structuur aan op de aard en schaal van de projecten. Gebruik een lichtere governance voor experimentele projecten en/of een zwaardere structuur voor grootschalige systeemmaatregelen. Beleg expliciete verantwoordelijkheid voor het als programma behalen van de impactdoelen, los van individuele projectuitvoering.

C4. ***Verbeter de programma- en projectbeheersing***: Zorg voor een goed onderbouwde basis: een realistische, integrale en navolgbare planning en kostenraming, op basis van volledige scope (dus inclusief beheer en onderhoud, monitoring, programmakosten), met gedegen onderbouwing en inzicht in de gehanteerde aannames (waaronder prijspeil) en risico's. Zorg voor transparantie in budgettoewijzing, zodat bestuurlijke keuzes onderbouwd en herleidbaar zijn.

C5. ***Versterk het PAGW-dashboard door de beoogde bijdrage van individuele projecten aan het bredere doelbereik expliciet te maken***, bijvoorbeeld via een doelbijdrage-analyse per tranche. Zorg voor een programmatische monitoringstructuur die onderscheid maakt tussen concrete activiteiten, tastbare resultaten, merkbare verandering en (systeem)impact.

[1] Let op: deze aanbevelingen zijn overkoepelend en complementair aan de aanbevelingen in de onderliggende deelonderzoeken.



Reflectie vanuit de interviews en sense-making sessies

Wij hebben onze bevindingen ten aanzien van hoofdvraag A en B voorgelegd in diverse interviews en sense-making sessies. Hieruit komt naar voren dat de bevindingen over het algemeen worden herkend Tegelijkertijd komt naar voren dat men binnen het programma momenteel al actief bezig is met diverse initiatieven die moeten leiden tot verbetering en verhoogd doelbereik. Enkele voorbeelden van genoemde initiatieven zijn:

- Het programma geeft aan dat men lering heeft getrokken uit de projecten in de eerste tranches (tranche 1,2,2-3) en voor de laatste tranche (tranche 3) een robuustere planning heeft gehanteerd. Hiermee verwacht het programma dat in deze tranche er minder sprake zal zijn van vertragingen van projecten dan in de eerdere tranches.

- Het programma geeft aan dat men zich er van bewust is dat er meer en/of grotere projecten (dan de huidige 20) noodzakelijk zijn om het doelbereik te vergroten en de beoogde systeemveranderingen te realiseren. Het programma geeft aan te werken aan het selecteren van nieuwe projecten voor een mogelijke volgende tranche. Het in kaart brengen en selecteren van deze mogelijke projecten is momenteel nog gaande.

- Het programma geeft aan dat er verbeteracties in gang gezet zijn om de kostenramingen van projecten te uniformeren. Wij begrijpen uit gesprekken dat er inmiddels een uniforme kostenraming per project is opgesteld. Wij moedigen deze uniformeringsstap aan en raden aan om ook (alsnog) een kostennota op programmaniveau op te stellen.

Naar onze mening bewegen deze genoemde initiatieven in de juiste richting en passen deze ook in een omgeving waar leren en verbeteren centraal staat. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht in hoeverre deze recente initiatieven ook al daadwerkelijk geleid hebben tot concrete zichtbare verbeteringen.

.



Bijlagen

A

Hoofd- & deelvragen

Hoofd- en deelvragen – Ex Post

Vraagnr.	**Hoofdvraag A: [Ex-post] Terugkijken op periode 2018-2024: Wat is de voortgang van het programma? Hoe is de voortgang te verklaren?** Te beantwoorden op basis van de antwoorden op onderstaande vragen: [1]
1.	Loopt de voortgang (projecten) volgens de planning en binnen het beschikbare budget?
2.	In welke mate geeft de uitvoering van PAGW-projecten invulling aan de opgaven, oplossingsrichtingen en maatregelen uit de Verkenning Grote Wateren? Is de juiste kennis voorhanden? Hoe sluit PAGW aan bij de visie op dynamische natuur en is het mogelijk deze aansluiting te verbeteren door bijstelling van het programma?
3.	Is het programma voldoende adaptief en verbetert het programma zich op basis van ervaring?
4.	Hoe loopt de samenwerking (projecten) tussen de participerende partijen? Welke succes- en faalfactoren zijn hier bepalend voor? Is sprake van evenredige cofinanciering, levert iedere partij voldoende capaciteit en ontstaat synergie in de uitvoering?
5.	In welke mate zijn andere overheden, grondgebruikers en beheerders beleidsmatig betrokken: nemen ze PAGW-doelen op in hun eigen beleid (inclusief budget voor cofinanciering en benodigde capaciteit), werken ze proactief aan de PAGW-doelen of is initiatief van het Rijk nodig. Is sprake van gedeeld probleemeigenaarschap?
6.	Ontwikkelt de samenwerking en de synergie tussen de drie uitvoerende partijen van de PAGW (RWS, SBB, RVO) en tussen de opdrachtgevers voor de PAGW (IenW en LVVN) zich zoals beschreven in het Programmaplan 2020-2032 en de gezamenlijke offerte van RWS, SBB en RVO? Respecteren de partijen elkaars rol en levert iedere partij voldoende capaciteit?
7.	Hoe worden externe stakeholders bij de PAGW betrokken en hoe kunnen ze invloed uitoefenen?
8.	Is er bij de planvoorbereiding en aanleg (project) voldoende oog voor de inbreng en belangen van de toekomstige beheerder?
9.	In hoeverre is er bij de concretisering van maatregelen (projecten) gedurende het planproces sprake van erosie van voorgenomen doelen? (later toegevoegd op verzoek IenW en LVVN)

[1] Bijlage A Vraagspecificatie PAGW MEP 1e Beleidsevaluatie.pdf

Hoofd- en deelvragen – Ex Ante

Vraagnr.	**Hoofdvraag B: [Ex-ante] Vooruitkijken op periode 2030-2050: In welke mate haalt het programma de beoogde resultaten en doelen en hoe is dit te verklaren? Dit is mede op gebaseerd basis van geboekte resultaten en waargenomen ontwikkelingen.** Te beantwoorden op basis van de antwoorden op onderstaande vragen: [1]
10.	Worden in de verschillende gebieden de landelijke en gebiedsgerichte doelen voor de ecologische waterkwaliteit en natuur behaald (denk aan de doelen van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water, overige doelen voor biodiversiteit en voedselweb, het creëren van natuurlijke processen, leefgebieden en verbindingen)? Zijn de voorgenomen en uitgevoerde maatregelen voldoende om dit doelbereik tijdig te realiseren?
11.	Welke veranderingen in de omgeving van het programma (externe ontwikkelingen) hebben invloed op het behalen van het doelbereik, gelet op 1) nieuwe kennis over bijvoorbeeld klimaatverandering en 2) sociaal-economische ontwikkelingen en 3) maatschappelijke discussies?
12.	In welke mate dragen de PAGW-projecten in het gebied bij aan sociaaleconomische waarden (ecosysteemdiensten, gezondheid, natuurbeleving, vestigingsklimaat en andere maatschappelijke opgaven als waterveiligheid en opwekking duurzame energie)?
13.	Zijn er aanzienlijke onvoorziene neveneffecten van de PAGW-projecten voor andere functies van het grote water, zoals waterveiligheid, vaar- en zwemrecreatie, visserij, drinkwatervoorziening, duurzaamheid, ontwikkeling van de economie en opwekking duurzame energie?
14.	Is het project klimaatrobuust of gaat de klimaatrobuustheid binnen afzienbare tijd verloren door klimaateffecten?
15.	Is het project duurzaam, rekening houdend met onder meer stikstof- en CO2-uitstoot, energiegebruik en circulaire economie?
16.	Dragen de projecten voldoende bij aan het creëren van doelbereik in relatie tot de VHR en KRW, waardoor ruimte ontstaat voor economische dynamiek en andere vormen van gebruiksruimte?
17.	In welke mate draagt de PAGW bij aan meer samenhang tussen de rijksdoelen voor onder meer Natura 2000 en KRW? Is sprake van een ontwikkeling richting integrale (beleids)opgaven door interdepartementale samenwerking tussen IenW en LVVN en met andere departementen, zoals Biza (NOVI), OCW/RCE (behoud/versterking cultuurhistorische waarden) en EZK (energieopgaven)?
18.	Passen de financiële uitgangspunten van het programma PAGW bij het traject tot 2050? Is het PAGW-budget toereikend, ook bij eventuele versnelling of autonome verhoging van uitvoeringskosten? Wat is het potentiële doelbereik dat bij het huidige budget kan worden gerealiseerd?

[1] Bijlage A Vraagspecificatie PAGW MEP 1e Beleidsevaluatie.pdf

Hoofd- en deelvragen – Evaluatievraag

Vraagnr.	**Hoofdvraag C: Het uitvoeren van een integrale beleidsevaluatie op basis van de beantwoording op de 18 evaluatievragen en het doen van aanbevelingen tot verbeteren van het programma:** Te beantwoorden evaluatievraag hierbij: [1]
19.	Hoe kan het programma worden verbeterd om de beoogde doelstellingen beter te realiseren? Dit gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie.

[1] Bijlage A Vraagspecificatie PAGW MEP 1e Beleidsevaluatie.pdf

B

Overzichtstabel deelonderzoeken

Overzichtstabel deelonderzoeken[1]

Hoofdvraag (A: ex post, B: ex ante, C: aanbeveling)	**Evaluatie vraag**	**Deelonderzoek 1** Projectmonitoring en systeemkwaliteit (T0-rapportage)	**Deelonderzoek 2** Samenwerking, Governance en Leren (SGL)	**Deelonderzoek 3** Kostennota 2024 [2]	**Deelonderzoek 4** Analyse voortgang projecten [3]	**Deelonderzoek 5** Externe ontwikkelingen	**Deelonderzoek 6** Achtergrond-rapportage	**Eerste Beleidsevaluatie** (Voorliggend document)
A	**1**				X			
A	**2**						X	
A	**3**		X					
A	**4**		X					
A	**5**		X					
A	**6**		X					
A	**7**		X					
A	**8**		X					
A	**9**		X					
B	**10**						X	
B	**11**					X		
B	**12**						X	
B	**13**						X	
B	**14**						X	
B	**15**						X	
B	**16**						X	
B	**17**						X	
B	**18**			X			X	
C	**19**							X

[1] Bron: Bijlage A Vraagspecificatie PAGW MEP 1e Beleidsevaluatie.pdf
[2] Dit document hebben wij nooit ontvangen
[3] Dit document gaf onvoldoende antwoord op de gestelde deelvraag A1

C

Beantwoording deelvragen

Antwoord op deelvraag A.1

PAGW vraag: A.1 Loopt de voortgang (projecten) volgens de planning en binnen het beschikbare budget?

Het onderliggende rapport m.b.t. Deelonderzoek 4 ‘Analyse Voortgang Projecten’ (*20241216 Monitoring en evaluatie financiën PAGW.pdf*) heeft beperkt inzicht gegeven in deze vraag. Wij hebben daarom een aanvullende analyse uitgevoerd op basis van de PAGW dashboards.
De uitkomsten van deze analyse zijn verwerkt in Bijlage D.

Antwoord op deelvraag A.2

PAGW vraag: A.2 In welke mate geeft de uitvoering van PAGW-projecten invulling aan de opgaven, oplossingsrichtingen en maatregelen uit de Verkenning Grote Wateren? Is de juiste kennis voorhanden? Hoe sluit PAGW aan bij de visie op dynamische natuur en is het mogelijk deze aansluiting te verbeteren door bijstelling van het programma?

Wat hebben we gelezen[1]:

De uitvoering van de PAGW-projecten sluit in de kern goed aan op de strategische uitgangspunten van de Verkenning Grote Wateren (VGW), met nadruk op herstel van natuurlijke dynamiek, uitbreiding van leefgebieden en versterking van ecologische verbindingen. Een deel van de 33 VGW-maatregelen is inmiddels vertaald naar concrete PAGW-projecten, maar andere voorstellen zijn (nog) niet opgepakt of uitgevoerd. Op basis van voortschrijdend inzicht over haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn sommige maatregelen niet overgenomen. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat de VGW-maatregelen destijds vooral een verzameling van bestaande projectideeën vormden, terwijl de PAGW, volgens het programmateam zelf, een inhoudelijke verdieping en verbreding heeft aangebracht via ecologische streefbeelden en systeemanalyses. Dit heeft geleid tot de gerichte systeemmaatregelen. Een belangrijk verschil is dat de VGW op papier meer aandacht gaf aan het economisch belang van systeemingrepen, terwijl de PAGW zich in de uitvoering primair richt op ecologische doelen. Ook zijn de financiële kaders fundamenteel verschillend: de VGW ging uit van een aanzienlijk hoger budget dan uiteindelijk voor de PAGW beschikbaar is gesteld, wat invloed heeft gehad op de schaal en selectie van maatregelen.

Wat betreft de visie op dynamische natuur is de aansluiting overtuigend: natuurlijke dynamiek is een van de drie hoofdstrategieën van de PAGW en komt terug in vrijwel alle projectplannen. De ecologische kennisbasis wordt als toereikend beschouwd voor het inschatten van effectiviteit en doelbereik van maatregelen vooraf. De Werkgroep Ecologie speelt hierin een centrale rol door gevraagd en ongevraagd advies te geven bij projectselectie en voorbereiding, en door te signaleren wanneer het doelbereik van projecten dreigt te ontsporen. Tegelijkertijd is de kennis over daadwerkelijke effecten in de praktijk nog beperkt, wat samenhangt met de vroege status van veel projecten. De Werkgroep pleit daarom voor een structurele leer- en verbetercyclus waarin effectmonitoring een centrale plek krijgt om daadwerkelijk inzicht in de effecten van de PAGW maatregelen te krijgen.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.3

PAGW vraag: A.3 Is het programma voldoende adaptief en verbetert het programma zich op basis van ervaring?

Wat hebben we gelezen[1]:

PAGW toont een zekere mate van lerend vermogen, zowel op programmaniveau als binnen projecten. Er wordt geleerd via formele bijeenkomsten en ad-hoc interacties, en er zijn initiatieven zoals kennisdagen en werkgroepen die dit ondersteunen. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat tussentijdse monitoring en evaluatie vaker leidt tot aanpassingen op programmaniveau dan aanpassingen van projecten. De aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie in 2021 zijn opgevolgd en geïmplementeerd. Toch is leren nog geen vanzelfsprekend onderdeel van de organisatiecultuur. Het blijft vaak afhankelijk van personen, en structurele borging (zoals via de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus of een centrale leeragenda) ontbreekt grotendeels. Vooral wat de onderzoekers van het SGL onderzoek 'tweede orde leren' noemen (reflecteren op onderliggende veronderstellingen), waarbij wordt gereflecteerd op de onderliggende aannames en doelen van het programma, krijgt weinig aandacht.

Wat betreft adaptiviteit blijkt de PAGW nog onvoldoende flexibel in het omgaan met externe ontwikkelingen. Hoewel de tranche-aanpak op programmaniveau enige ruimte biedt voor bijsturing, belemmert deze aanpak op projectniveau juist de mogelijkheid om in te spelen op kansen of veranderende omstandigheden. Er zijn geen duidelijke adaptatiepaden of strategieën, en het ontbreekt aan een gedeelde visie op hoe de PAGW zich moet verhouden tot andere opgaven zoals hoogwaterveiligheid of drinkwaterbeschikbaarheid.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.4

PAGW vraag: A.4 Hoe loopt de samenwerking (projecten) tussen de participerende partijen? Welke succes- en faalfactoren zijn hier bepalend voor? Is sprake van evenredige cofinanciering, levert iedere partij voldoende capaciteit en ontstaat synergie in de uitvoering?

Wat hebben we gelezen[1]:

De samenwerking tussen participerende partijen in de PAGW-projecten wordt in de basis gedragen door een gedeeld doel en gezamenlijke belangen, wat als belangrijkste succesfactor wordt gezien. Vertrouwen, open communicatie en bestuurlijk commitment versterken deze samenwerking. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat organisatorische knelpunten - zoals onduidelijke rolverdeling, administratieve druk en complexe besluitvorming - de samenwerking belemmeren. Deze faalfactoren zijn hardnekkig en vragen blijvende aandacht, zeker bij de opstart van projecten. In integrale projecten, waar meerdere sturingslijnen samenkomen, kan de samenwerking leiden onder het gebrek van onduidelijke kaders en verwachtingen.

Sinds de tussentijdse evaluatie in 2021 is er vooruitgang geboekt, met name in het expliciteren van rollen en is er gewerkt aan een gezamenlijke verhaal. Toch blijven dezelfde knelpunten bestaan, mede vanwege de schaal van het programma waardoor integrale projecten complexer zijn geworden, met bijvoorbeeld verschillende sturingslijnen (de PAGW en regionale sturing). De SGL-rapportage vermeldt dat het PAGW-verhaal nog specifieker gemaakt en beter uitgedragen zou kunnen worden op projectniveau. Er is tevens behoefte aan het opbouwen van vertrouwen tussen samenwerkende partijen al voorafgaand aan de pre-verkenningsfase.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.5

PAGW vraag: A.5 In welke mate zijn andere overheden, grondgebruikers en beheerders beleidsmatig betrokken: nemen PAGW-doelen op in hun eigen beleid (inclusief budget voor cofinanciering en benodigde capaciteit), werken ze proactief aan PAGW-doelen of is initiatief van het Rijk nodig. Is er sprake van gedeeld probleemeigenaarschap?

Wat hebben we gelezen[1]:

De beleidsmatige betrokkenheid van andere overheden, grondgebruikers en beheerders bij de PAGW-doelen is wisselend en overwegend beperkt. Hoewel er enkele voorbeelden zijn van expliciete verankering in regionaal beleid, zoals in het coalitieakkoord van Flevoland inclusief cofinanciering voor de Oostvaardersoevers, blijkt uit de evaluatie dat veel regionale partijen de PAGW nog vooral als een Rijksprogramma beschouwen. Hierdoor ontbreekt vaak het gevoel van gedeeld eigenaarschap. Regionale partijen erkennen niet altijd het gezamenlijke belang van de PAGW-doelen; de PAGW is iets van het Rijk. De koppeling tussen de PAGW-doelen en bredere regionale opgaven (zoals water- en natuurdoelstellingen) kan meer benut worden om deze verbinding te versterken.

Om het gedeeld probleemeigenaarschap te versterken, is het van belang dat de PAGW-doelen beter worden ingebed in bijvoorbeeld de Nota Ruimte en de Natuurherstelverordening. Dit kan helpen om ook op regionaal niveau de PAGW-doelen (juridisch) te borgen. Daarnaast kan de sociaaleconomische meerwaarde van het de PAGW-doelbereik beter zichtbaar gemaakt worden voor regionale partijen.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.6

PAGW vraag: A.6 Ontwikkelt de samenwerking en de synergie tussen de drie uitvoerende partijen van de PAGW (RWS, SBB, RVO) en tussen de opdrachtgevers voor de PAGW (IenW en LVVN) zich zoals beschreven in het Programmaplan 2020-2032 en de gezamenlijke offerte van RWS, SBB en RVO? Respecteren de partijen elkaars rol en levert iedere partij voldoende capaciteit?

Wat hebben we gelezen[1]:

De samenwerking tussen de drie uitvoerende partijen (RWS, SBB, RVO) en de twee opdrachtgevende ministeries (IenW en LVVN) ontwikkelt zich grotendeels zoals beschreven in het uitvoeringsprogrammaplan. Ook wordt de samenwerking breed gewaardeerd. De uitvoeringspartijen werken actief samen en hebben gezamenlijke afspraken vastgelegd in een programmaplan.

Er zijn ook knelpunten: de samenwerking tussen de ministeries is gebaseerd op een organisch gegroeide rolverdeling die niet formeel is vastgelegd, wat leidt tot onduidelijkheid en inefficiëntie. Ook bestaan er twee aparte programmaplannen (één van de uitvoeringsorganisaties en één van de ministeries) waardoor het ontbreekt aan een gezamenlijk programmaplan met gezamenlijke strategie en samenwerkingsafspraken, waardoor de verhouding tussen beide plannen onduidelijk is. Verder is verbetering in de samenwerking mogelijk: het blijft uitdagend om de verschillende werelden van de twee ministeries en van de ministeries en de uitvoeringspartijen bij elkaar te brengen, zowel op programmaniveau als in projecten. De PAGW is de afgelopen jaren organisch gegroeid. Daarmee wordt het steeds uitdagender elkaars expertise voldoende te kennen en zo de deskundigheid tijdig te benutten. De samenwerking tussen de 5 PAGW-organisaties levert meer op dan de som der delen. Zowel de ministeries als de uitvoeringspartijen zijn positief over de bijdrage van de samenwerking aan het halen van de beoogde PAGW doelen.

Wat betreft capaciteitslevering zijn er zorgen. De uitvoeringsorganisaties ervaren knelpunten door niet-geïndexeerde financiering vanuit de ministeries en moeite met het invullen van vacatures. Binnen RWS geldt bovendien een fte-plafond voor PAGW-werk. Uitvoeringspartijen vervullen niet alleen rollen waarin ze sterk zijn volgens het uitvoeringsprogrammaplan. Bij een nieuwe projectfase kan het herzien van de rollen helpen om flexibel met capaciteit om te gaan. De governance wordt op programmaniveau als passend ervaren, maar op projectniveau als complex en onvoorspelbaar. In integrale projecten, waarin de PAGW geen trekker is, werkt de huidige governance zelfs belemmerend.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.7

PAGW vraag: A.7 Hoe worden externe stakeholders bij de PAGW betrokken en hoe kunnen ze invloed uitoefenen?

Wat hebben we gelezen[1]:

Externe stakeholders worden op verschillende manieren betrokken bij de PAGW, zowel op project- als programmaniveau. De samenwerking met regionale overheden, natuurorganisaties, kennisinstellingen en maatschappelijk partners op projectniveau wordt als waardevol ervaren en draagt bij aan draagvlak, het benutten van gebiedskennis en procedurele winst bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen. Vroegtijdige betrokkenheid voorkomt weerstand in latere fasen en bevordert de levering van capaciteit en eigenaarschap. Op programmaniveau wordt er met de externe stakeholders samengewerkt, echter blijft de samenwerking met landbouw- en visserijorganisaties achter. Deze partijen worden onvoldoende structureel betrokken waardoor gedeelde belangen onvoldoende in beeld zijn, wat in projecten tot knelpunten leidt.

Externe partijen zien meerwaarde in de samenwerking in de PAGW in projecten. Volgens de externe partijen voorkomt samenwerking strijdigheden en weerstand vanuit verschillende belangen. Ook voorkomt het dat mogelijk achteraf aanpassingen nodig zijn die tijd en geld kosten. Volgens de externe partijen leidt samenwerking niet altijd direct tot versnelling. Stakeholders worden echter niet altijd op gelijke voet betrokken: hun rol en betrokkenheid verschillen en zijn niet altijd helder afgebakend. Dit leidt soms tot ongewenste situaties in besluitvorming omdat de ene partij een rol heeft als bevoegd gezag, terwijl andere alleen meebetalen aan een klein onderdeel, maar wel meepraten over maatregelen en oplossingsrichtingen. Het onvoldoende volgen en vastleggen van afspraken en verwachtingen over taken en bijbehorende financiering belemmert de samenwerking. De mate van invloed hangt sterk af van de formele positie van de stakeholder of op basis van cofinanciering of het inbrengen van gronden.

De PAGW kan haar positie in deze processen versterken door duidelijker te communiceren over haar doelen, afspraken over eigenaarschap en verwachtingen, en door actief te zoeken naar gezamenlijke belangen. Ook is er ruimte om de samenwerking met andere programma's op programmaniveau te versterken zodat er een gezamenlijke visie bestaat.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.8

PAGW vraag: A.8 Is er bij de planvoorbereiding en aanleg (project) voldoende oog voor de inbreng en belangen van de toekomstige beheerder?

Wat hebben we gelezen[1]:

Binnen de PAGW-projecten ligt de nadruk voornamelijk op inrichtingsmaatregelen, waarbij beheer slechts aanvullend wordt meegenomen. Tijdens de planvoorbereiding worden toekomstige beheerders niet systematisch betrokken, waardoor het risico bestaat dat projecten niet optimaal beheerd kunnen worden. Op programmaniveau ontbreekt bovendien een geïntegreerd overzicht van mogelijke beheerders voor de PAGW-projecten, wat discussie over de financiële dekking van beheer verder bemoeilijkt. De normkosten blijken vaak ontoereikend ten opzichte van de werkelijke beheerlasten, wat leidt tot afwachtendheid bij potentiële beheerders om zich te verbinden aan de PAGW.

Hoewel de financiering van beheer voor tien jaar is gegarandeerd, schiet deze dekking vaak tekort. Daarnaast ontbreekt een alomvattende strategie voor het organiseren van beheer en onderhoud, inclusief afspraken over risicoverdeling en lange termijn verantwoordelijkheden. De diversiteit aan beheervormen vraagt om meer aandacht voor elk van deze vormen, veel beheerders zijn nog onvoldoende in beeld. De evaluatie bevestigt dat, ondanks erkenning van het belang van beheer en onderhoud, deze aspecten vaak te laat worden betrokken in projectplannen.

Een werkende maatregelenmix is onderdeel van het beleidsprogramma, maar blijft onbenut doordat het vroegtijdig organiseren van beheer en onderhoud niet als prioriteit wordt gesteld. Projecten slagen er niet in om het belang van beheer duidelijk te communiceren, wat tot financieringsonzekerheden leidt. Hoewel er wordt nagedacht over een overkoepelende strategie, ontbreekt deze nog steeds, wat kansen op succesvolle beheerinterventies in de weg staat.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag A.9

PAGW vraag: A.9 In hoeverre is er bij de concretisering van maatregelen (projecten) gedurende het planproces sprake van erosie van voorgenomen doelen? (later toegevoegd op verzoek IenW en LVVN)

Wat hebben we gelezen[1]:

Binnen de PAGW-projecten is sprake van planerosie: het verschijnsel waarbij voorgenomen doelen worden afgezwakt of aangepast. Deze erosie ontstaat onder andere door stijgende kosten, vaste budgetten, gebrek aan draagvlak of veranderende prioriteiten in het gebied. Hoewel planerosie als zodanig wordt herkend, is het effect ervan op het totale doelbereik van de PAGW nog onduidelijk. Respondenten geven aan het doelbereik met name in gevaar komt doordat de ambitie van het programma niet in verhouding staat tot de beschikbare middelen (budgettekorten), niet door planerosie.

Tegelijkertijd wordt erkend dat bijstelling van plannen ook gedeeltelijk een logisch gevolg is van de MIRT-systematiek, waarin van grof naar fijn wordt gewerkt omdat voortschrijdend inzicht veranderingen veroorzaken in projecten. In die zin het aanpassen van projecten inherent aan de MIRT-systematiek en is niet elke wijziging een negatieve ontwikkeling en geeft de term planerosie een te negatief beeld.

Bron: *Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.10

PAGW vraag: B.10 Worden in de verschillende gebieden de landelijke en gebiedsgerichte doelen voor de ecologische waterkwaliteit en natuur behaald (denk aan de doelen van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water, overige doelen voor biodiversiteit en voedselweb, het creëren van natuurlijke processen, leefgebieden en verbindingen)? Zijn de voorgenomen en uitgevoerde maatregelen voldoende om dit doelbereik tijdig te realiseren?

Wat hebben we gelezen[1]:

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (de PAGW) beweegt zich inhoudelijk in de juiste richting ten aanzien van het behalen van nationale en gebiedsspecifieke doelstellingen op het gebied van ecologische waterkwaliteit en natuurbehoud. De drie centrale strategieën - natuurlijke dynamiek, uitbreiding van leefgebieden en ecologische verbindingen - zijn stevig geworteld in de huidige projecten. Monitoring van deze voortgang gebeurt via het de PAGW-dashboard, dat inzicht biedt aan de hand van acht indicatoren gebaseerd op de streefbeelden. Drie (oorspronkelijk vier) output indicatoren meten de maakbare condities gerelateerd aan leefgebieden, verbindingen, fysische processen en dynamiek, alsook de fysisch-chemische waterkwaliteit. Vijf (oorspronkelijk vier) outcomes volgen het functioneren van het ecosysteem, zoals biodiversiteit, voedselweb, en voortgang op KRW-biologie en Natura 2000.

Echter, deze doelstellingen vertegenwoordigen niet de beleidsdoelen voor de PAGW, aangezien ze de ecologisch meest optimale varianten bevatten die uitsluitend door interventies van de PAGW praktisch niet haalbaar zijn. Er zijn bijdragen vanuit andere beleidsprogramma's nodig, wat bijdraagt aan de complexiteit bij het bepalen van de mate van succes van de PAGW.

Het is belangrijk om te onderstrepen dat de huidige projectselectie van de PAGW als onvoldoende wordt beoordeeld om de volledige beoogde doelstellingen te realiseren. Aanvullende systeemmaatregelen, bovenop de projecten uit de eerste drie tranches, zijn noodzakelijk om de doelen te behalen, alsook een robuuste financiële en bestuurlijke basis. Planerosie, het wegvallen of verkleinen van geplande projecten, prijsstijgingen en gebrek aan draagvlak vormen aanzienlijke risico's die het potentiële doelbereik kunnen beperken. In enkele de PAGW-projecten zijn keuzes noodzakelijk geworden tussen het toekennen van extra middelen, ten gevolge van kostenstijgingen of ontwerpaanpassingen, of het beperken van de reikwijdte van de projecten, wat ten koste kan gaan van het oorspronkelijke doelbereik. Desalniettemin zijn er positieve uitzonderingen, zoals de Gelderse Poort, waar extra resultaten zijn gerealiseerd boven de oorspronkelijke plannen.

Een aanzienlijk knelpunt betreft de onvoldoende toebedeelde verantwoordelijkheid voor het behalen van regionale doelen: er is geen duidelijke entiteit die de samenhang tussen projectniveau en streefbeeldniveau efficiënt bewaakt.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.11

PAGW vraag: B.11 Welke veranderingen in de omgeving van het programma (externe ontwikkelingen) hebben invloed op het behalen van het doelbereik, gelet op 1) nieuwe kennis over bijvoorbeeld klimaatverandering en 2) sociaal-economische ontwikkelingen en 3) maatschappelijke discussies?

Wat hebben we gelezen[1]:

De Antennegroep de PAGW wijst op diverse externe ontwikkelingselementen die het behalen van de PAGW-doelen beïnvloeden, waaronder verschuivingen in het denken over thema's. Er is sprake van het doorbreken van verkokering van kennis binnen de KRW via een multi-stressor benadering en toenemende aandacht voor de chemische waterkwaliteit in relatie tot klimaatverandering. Tegelijkertijd speelt het concept van future forward thinking een cruciale rol, waarbij de nadruk ligt op formulering van toekomstbeelden en de stappen die nodig zijn om deze te realiseren, ongeacht huidige belemmeringen. Dit is van belang gezien de aanzienlijke onzekerheden die klimaatverandering met zich meebrengt, en vraagt om adaptieve en toekomstgerichte aanpakken binnen projecten.

Maatschappelijke ontwikkelingen omvatten een verschuiving van technocratische naar intuïtieve natuurbeelden en een focus op nature based solutions die de natuurlijke dynamiek benutten. Belangrijke aandachtspunten zijn de betrokkenheid van publieke en administratieve stakeholders, zoals de rechten van de natuur en de status van beschermde gebieden. Politieke besluiteloosheid en de meerstemmigheid binnen de Nederlandse politiek vormen uitdagingen voor de PAGW, vanwege de complexiteit van lange termijn plannen. Daarom is er behoefte aan duidelijke communicatie en focus van de bijdrage van de PAGW.

Daarnaast hebben sociaal-economische factoren invloed, zoals de groeiende vraag naar zoetwater die internationale samenwerking vereist, en de energietransitie die claims op oppervlaktewater legt, bijvoorbeeld voor zonnepanelen op water. Het brede welvaart perspectief binnen maatschappelijke kosten-batenanalyses benadrukt het belang van de PAGW, door bijvoorbeeld de impact van maatregelen op gezondheid zichtbaar te maken. Bedrijven moeten volgens de Corporate Social Responsibility Act (CSRA) rapporteren over ecologische en klimatologische verplichtingen. De PAGW als proefproject biedt mogelijkheden voor samenwerking met grote bedrijven die streven naar een positieve impact.

Bron: Verslag antennegroep 5 februari 2025.def.pdf

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.12

PAGW vraag: B.12 In welke mate dragen de PAGW-projecten in het gebied bij aan sociaaleconomische waarden (ecosysteemdiensten, gezondheid, natuurbeleving, vestigingsklimaat en andere maatschappelijke opgaven als waterveiligheid en opwekking duurzame energie)?

Wat hebben we gelezen[1]:

De PAGW-projecten dragen in beperkte mate bij aan sociaaleconomische waarden, waarbij de bijdrage vooral indirect en projectafhankelijk is. Leefbaarheid en natuurbeleving worden het vaakst genoemd, met concrete voorbeelden zoals Marker Wadden en Oostvaardersoevers waar recreatie en ecotoerisme expliciet in de plannen zijn opgenomen. In andere projecten komen sociaaleconomische effecten naar voren als secundaire voordelen van ecologische maatregelen, bijvoorbeeld door verbeterde landschapskwaliteit of mogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw. Tegelijkertijd krijgen sociaaleconomische waarden binnen de meeste projecten niet expliciet vorm als doelstelling, en worden deze zelden gemeten of verankerd in het ontwerp. Potentiële zij-effecten, zoals verhoogde natuurbeleving of mogelijkheden voor sportvisserij, worden eerder gezien als bijkomstigheden van systeemmaatregelen.

Daarnaast krijgt economische activiteit relatief weinig aandacht in de projectplannen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat veel projecten zich in bestaande watersystemen bevinden, met beperkte directe impact op ondernemers. Vanuit een perspectief van brede welvaart, is er weinig aandacht voor de positieve gevolgen van natuurcreatie, zoals koolstofvastlegging en verkoeling, evenals de erfgoed- of cultuurhistorische waarde van ingrepen. Betrokken benadrukken het van belang om aandacht te hebben voor wat de PAGW kan bijdragen aan de "eigenheid" van het gebied.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.13

PAGW vraag: B.13 Zijn er aanzienlijke onvoorziene neveneffecten van de PAGW-projecten voor andere functies van het grote water, zoals waterveiligheid, vaar- en zwemrecreatie, visserij, drinkwatervoorziening, duurzaamheid, ontwikkeling van de economie en opwekking duurzame energie?

Wat hebben we gelezen[1]:

In de huidige fase van het PAGW-programma zijn er nog geen onvoorziene neveneffecten opgetreden, aangezien vrijwel alle projecten zich nog in voorbereiding of planuitwerking bevinden. Voorziene neveneffecten worden vooral gesignaleerd op het gebied van waterveiligheid en drinkwatervoorziening. Deze aspecten worden in de meeste projecten expliciet benoemd als essentiële randvoorwaarden, en waar nodig worden mitigerende maatregelen getroffen of wordt de projectscope aangepast. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij projecten als Oostvaardersoevers en Lauwersmeer–Vierhuizergat, waar risico's op waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn ondervangen door ontwerpaanpassingen of aanvullende onderbouwing.

Andere mogelijke neveneffecten, zoals op bereikbaarheid, recreatie of economische activiteit, krijgen tot nu toe minder aandacht. In het bijzonder wordt het verlies van landbouwgrond herhaaldelijk genoemd als risico, bijvoorbeeld bij functiewijziging of aankoop van gronden. Tegelijkertijd wordt dit in het licht van de stikstofopgave ook als kans gezien. De mate van uitwerking van neveneffecten varieert sterk per project en is vaak nog beperkt tot algemene aandachtspunten zonder concrete monitoring of meetcriteria.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.14

PAGW vraag: B.14 Is het project klimaatrobuust of gaat de klimaatrobuustheid binnen afzienbare tijd verloren door klimaateffecten?

Wat hebben we gelezen[1]:

Klimaatrobuustheid wordt in vrijwel alle de PAGW-projecten benoemd, maar de wijze waarop dit thema wordt uitgewerkt varieert aanzienlijk per project en fase. Tijdens de planuitwerkingsfase wordt het onderwerp vaker inhoudelijk uitgediept, terwijl het in de verkennende fase meestal beperkt blijft tot een algemeen vermelding. In sommige gevallen vormt klimaatverandering zelfs de aanzet voor een project, bijvoorbeeld bij maatregelen die anticiperen op zeespiegelstijging of veranderende droogteperioden. Tegelijkertijd ervaren betrokkenen klimaatrobuustheid als een uitdagende factor om te sturen, mede doordat er binnen de context van de PAGW geen eenduidige definitie bestaat van wat klimaatrobuustheid precies inhoudt.

De meeste projecten beschouwen klimaatrobuustheid als een aandachtspunt dat pas in latere fasen meer uitwerking krijgt. Slechts enkele projecten, zoals Zandsuppletie Galgeplaat en Zandhonger Oosterscheldekom, onderzoeken al concreet de weerbaarheid van maatregelen. In andere gevallen, zoals bij het peilbesluit in het IJsselmeergebied, spelen externe factoren een grote rol in de uitvoerbaarheid van klimaatrobuuste maatregelen. Daardoor is klimaatrobuustheid in de huidige fase nog geen structureel uitgewerkt element van het programma. Het achtergrondrapport roept daarbij de interessante vraag op wat klimaatrobuustheid precies moet betekenen voor de PAGW: gaat het om het bijdragen aan een klimaatadaptieve inrichting van het landschap, of om het rekening houden met de gevolgen van klimaatverandering? Bij sommige projecten wordt de nadruk gelegd op diens bijdrage aan een klimaatadaptieve inrichting van het landschap, terwijl de onderzoeksfocus volgens de onderzoekers van het achtergrondrapport ligt op klimaatrobuustheid in enge zin: in hoeverre houdt het projectontwerp rekening met de gevolgen van klimaatverandering?

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.15

PAGW vraag: B.15 Is het project duurzaam, rekening houdend met onder meer stikstof- en CO2-uitstoot,energiegebruik en circulaire economie?

Wat hebben we gelezen[1]:

Duurzaamheid wordt in vrijwel alle de PAGW-projecten benoemd als belangrijk uitgangspunt, maar de mate van uitwerking verschilt sterk. In de meeste gevallen blijft het bij algemene verwijzingen naar rijksdoelstellingen of richtlijnen zoals de Handreiking Verduurzaming MIRT. Slechts enkele projecten besteden aandacht aan emissiereductie of circulariteit, en dan vaak nog zonder concrete uitwerking of onderbouwing. Energiegebruik en CO2-uitstoot wordt vrijwel nergens expliciet meegenomen. De meeste duurzaamheidsaspecten worden doorgeschoven naar latere fasen van het project, zoals de aanbesteding of uitvoering.

Het ontbreken van nulmetingen, meetbare criteria en expliciete duurzaamheidsdoelen maakt het lastig om te beoordelen of de projecten daadwerkelijk duurzaam zijn of zullen worden. Bijvoorbeeld: Op het vlak van emmissiereductie en materiaalgebruik wordt in 2030 gestreefd naar een tussendoel; maar bij de PAGW projecten ontbreekt een nulmeting hiervoor; ten opzichte van wat wat gestreefd naar emissiereductie?

Hoewel betrokkenen duurzaamheid als vanzelfsprekende randvoorwaarde beschouwen, ervaren zij geen actieve sturing hierop vanuit het programma.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.16

PAGW vraag: B.16 Dragen de projecten voldoende bij aan het creëren van doelbereik in relatie tot de VHR en KRW, waardoor ruimte ontstaat voor economische dynamiek en andere vormen van gebruiksruimte?

Wat hebben we gelezen[1]:

de PAGW-projecten zijn ontworpen om bij te dragen aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW), vooral door systeemmaatregelen gericht op natuurlijke dynamiek, uitbreiding van leefgebieden en ecologische verbindingen. Deze aanpak wordt door de Werkgroep Ecologie als essentieel voor het behalen van de VHR- en KRW-doelen beschouwd. Hoewel de feitelijke bijdrage aan deze doelen nog niet empirisch is vastgesteld, stemmen de projecten theoretisch overeen met de ecologische streefbeelden van de PAGW, wat een rechtstreekse relatie heeft met de VHR- en KRW-doelstellingen. Het programmateam wijst erop dat de ecologische inrichtingsmaatregelen van de PAGW voor 95% overlappen met de KRW, wat bijdraagt aan het tegengaan van verdere achteruitgang van VHR- en KRW-doelen, waar toch sprake van is ondanks het geldende ‘verslechteringsverbod’.

Een belangrijk voorbehoud voor het succes blijft de onvoorspelbaarheid van natuurlijke processen, al biedt de meetcyclus van het de PAGW-dashboard inzicht in de richting naar de voortgangsdoelen. Terwijl sommige stakeholders zeggen dat het KRW-doel politiek zwaarder weegt dan het VHR-doel, is deze perceptie tot dusverre niet zichtbaar in de projectontwerpen, die beide doelen gelijkwaardig benaderen. Het derde deel van de onderzoeksvraag, over het creëren van economische dynamiek, krijgt vooralsnog weinig aandacht. Zelfs als er ruimte voor economische dynamiek zou ontstaan is het de vraag of er überhaupt vraag is vanuit ondernemers naar die ruimte voor economische activiteiten.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.17

PAGW vraag: B.17 **I**n welke mate draagt de PAGW bij aan meer samenhang tussen de rijksdoelen voor onder meer Natura 2000 en KRW? Is sprake van een ontwikkeling richting integrale (beleids)opgaven door interdepartementale samenwerking tussen IenW en LVVN en met andere departementen, zoals Biza (NOVI), OCW/RCE (behoud/versterking cultuurhistorische waarden) en EZK (energieopgaven)?

Wat hebben we gelezen[1]:

De PAGW draagt aantoonbaar bij aan meer samenhang tussen Rijksdoelen voor natuur en water, met name doordat de ministeries van IenW en LVVN gezamenlijk optreden als opdrachtgever en hun middelen gericht inzetten op het behalen van VHR- en KRW-doelen. Deze gezamenlijke sturing versterkt de integrale beleidsvorming op strategisch niveau. Ook in de uitvoering is sprake van toenemende samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en aanpalende programma's zoals HWBP en IRM, vooral in het rivierengebied.

Tegelijkertijd zijn er duidelijke grenzen aan deze integratie. Binnen de kerndepartementen blijven beleidslijnen en financieringsstromen grotendeels gescheiden, wat gebiedsgerichte oplossingen belemmert. Uitvoeringsorganisaties ervaren verkokering en trage besluitvorming, vooral bij projecten die onder meerdere programma's vallen. Structurele samenwerking met andere departementen (zoals BZK, OCW of KGG) blijft beperkt en ad hoc. Het achtergrondrapport suggereert dat een belangrijke vervolgstap voor het versterken van interdepartementaal overleg een herziening van governance, sturing en financiering vereist, een aspect dat buiten de invloedssfeer van de PAGW valt.

Bron: *Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

Antwoord op deelvraag B.18

De PAGW vraag: B.18 Passen de financiële uitgangspunten van het programma de PAGW bij het traject tot 2050? Is het de PAGW-budget toereikend, ook bij eventuele versnelling of autonome verhoging van uitvoeringskosten? Wat is het potentiële doelbereik dat bij het huidige budget kan worden gerealiseerd?

Wat hebben we gelezen[1]:

Het totale budget (dus incl. middelen voor indexering, voor het programma en middelen van derden) is € 705 miljoen. Het grootste deel hiervan is gereserveerd voor projecten, voor het programma en voor preverkenningen, of is hiervoor beschikbaar. Zo'n € 60 miljoen euro zijn nog niet bestemd.

Opvallend is dat het gereserveerde bedrag per project een stuk lager is dan in de VGW-inventarisatie verondersteld. Waar een gemiddeld project in de VGW € 40-85 miljoen uitvoeringskosten kende, is het gemiddelde budget per de PAGW-project zo'n € 25 miljoen (excl. indexering). Bovendien: waar de € 40-85 miljoen uit de VGW de uitvoeringskosten betrof, worden de € 25 miljoen per project in de PAGW niet alleen ingezet voor de uitvoering, maar ook in de studiefase (waaronder de vergoedingen voor partners), voor monitoring en evaluatie, en voor beheer. Over alle projecten heen betreffen deze overige kosten een inzet van ca. €163 miljoen, ofwel 30% van de totale reserveringen. Opvallend is verder dat de studiefase bij de PAGW-projecten vrij lang duurt. De duur van de planuitwerking is vergelijkbaar met grotere MIRT-Verkenningen, maar het budget van een gemiddeld de PAGW-project is veel kleiner. Daarmee wordt het aandeel "overhead" in een de PAGW-project relatief hoog.

Voor een aantal projecten is er sprake van budgetspanning. Aangezien de indexatie niet specifiek is verdeeld op projecten, is onduidelijk om hoeveel projecten dit gaat. De prognose van het programmateam is dat het huidige totale budget voldoende is om de projecten af te ronden. Een en ander is nog wel exclusief de kosten van emissieloos bouwen (€ 45 miljoen) en exclusief de kosten voor de tweede 10 jaar beheer en onderhoud (€ 20 miljoen, de veronderstelling is dat deze uit het reguliere B&O-budget moeten worden gedekt).

Daarnaast is er een risico van verder oplopende kosten, vanwege het structurele verschil tussen de GWW-index en de toegepaste IBOI-compensatie. Bij mogelijke versnelling van de projecten kunnen positieve en negatieve effecten optreden voor de ramingen. Positief is dat minder kosten gemaakt worden in de fase voorafgaand aan de bouw. Dit zijn echter deels kosten die gedekt zijn (de PAGW-programmakosten), waardoor besparingen niet ten goede komen aan het budget voor de uitvoering. Snellere realisatie betekent wel dat projecten minder last hebben van toekomstige inflatie. Als de situatie zich voor blijft doen dat IBOI lager is dan de prijsontwikkeling in de GWW-sector, dan betekent elke vertraging een oplopend tekort, en elke versnelling een kostenvoordeel. Versnelling betekent dat de ongedekte B&O periode t/m 2050 langer wordt.

De voor projecten beschikbare middelen zijn hiermee (lang) niet voldoende om zicht te hebben op volledig doelbereik. Dat geldt des te meer omdat de beoogde systeemmaatregelen nog niet gedekt zijn. Hierbij gaat het mogelijk om een bedrag van € 6-8 miljard alleen voor de realisatie. Om dit te kunnen bekostigen is ongeveer het twintigvoudige nodig van het nu voor realisatie beschikbare bedrag.

Bron: *Eindrapportage Rebel rapport.def.pdf*

[1] NB Dit betreft een beknopte samenvatting van het antwoord zoals geformuleerd in het deelonderzoek. Het betreffende deelonderzoek is in opdracht van de PAGW uitgevoerd door een derde partij. Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de deelvraag. De samenvatting bevat daarmee dus ook niet de bevindingen en opvatting van PwC. Voor nadere toelichting op het antwoord bij de deelvraag verwijzen we naar (de auteurs van) het deelonderzoek.

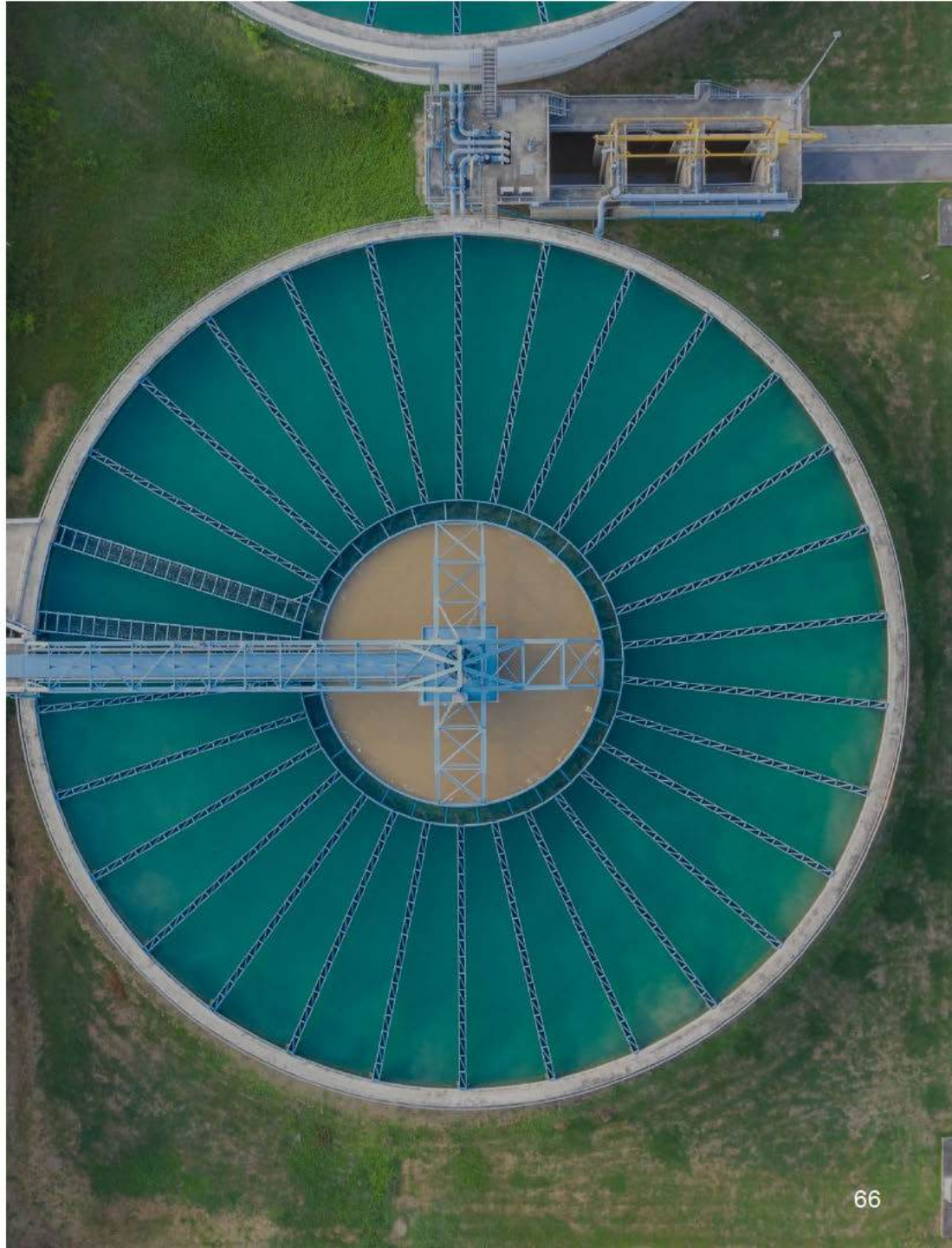
D

Aanvullende voortgangsanalyse

We hebben een aanvullende analyse uitgevoerd op de voortgang van projecten o.b.v. de PAGW dashboards

Methodiek voor het bepalen van de voortgang

- Sinds augustus 2019 stelt de PAGW jaarlijks drie dashboards op die programmabeheersing, financiën en mijlpalen belichten, waarbij de derde 'T3' dashboards van het jaar als basis dienen voor onze analyse, vanwege de grotere beschikbaarheid van informatie die deze dashboards bevat. Onze analyse is gebaseerd op de PAGW dashboards van 2019 tot en met 2024.
- Om de voortgang van projecten ten opzichte van de initiële planning te bepalen, kijken we naar de vertraging die projecten hebben opgelopen eind 2024. Hiervoor hanteren we het T3 dashboard van eind 2024 als uitgangspunt (gezien deze peildatum 01-12-2024 hanteert).
- NB Het dashboard van eind 2024 bevat meerdere overzichten, waarbij er discrepanties zijn in de fase waarin projecten zich zouden bevinden eind 2024. Als uitgangspunt voor deze analyse hanteren we daarom het zogeheten mijlpalenoverzicht.
- De opgelopen vertraging per project op 01-12-2024 berekenen we als de extra benodigde tijd voor het afronden van de fase waarin het project zich bevond eind 2024. Deze vertraging is berekend ten opzichte van de beoogde einddatum van diezelfde fase in het eerste dashboard waarin deze gegevens zijn vastgelegd.
- Daarnaast bepalen we de totale verwachte vertraging als het verschil tussen de eerste vastgelegde einddatum van de uitvoeringsfase en de einddatum van de uitvoeringsfase zoals opgenomen in het dashboard van eind 2024.



De PAGW dashboards tonen dat het enige lopende project in de 1e tranche met 3 jaar is vertraagd – het andere project is on hold gezet

Bevindingen over de voortgang van projecten in tranche 1

Tranche 1 is in 2018 gestart en omvatte twee projecten, Pilot Buitendijkse Slibsedimentatie Eems Dollard en Getij Grevelingen.[1] Het project Getij Grevelingen is echter gepauzeerd door vertraging in de politieke besluitvorming. Dit project was goed voor circa ~80% van de het totaal toegekende budget van tranche 1 (€75 mln van de €95 mln, exclusief indexering).

Tranche 1 bevatte eind 2024 één lopend project, namelijk de Pilot Buitendijkse Slibsedimentatie Eems Dollard. Eind 2024 bevond dit project zich in de planuitwerkingsfase en had het project 3 jaar vertraging opgelopen. De planning van eind 2024 gaat er echter vooralsnog van uit dat deze vertraging grotendeels zal worden ingehaald in de nog te voltooien fasen van het project.

Project	Projectfase op 01-12-2024	Opgelopen vertraging op 01-12-2024 (jaar)	Totale verwachte vertraging bij afronding realisatie (jaar)
Tranche 1			
Getij Grevelingen	*On hold*	Getij Grevelingen	
Buitendijkse Slibsedimentatie / Eems-Dollard	Planuitwerking	+ 3	+ 1

Toelichting op de vertraging van het project Buitendijkse Slibsedimentatie / Eems-Dollard

Het project Buitendijkse Slibsedimentatie / Eems-Dollard is sinds het dashboard van eind 2019 in het mijlpalenoverzicht opgenomen. Dat dashboard bevatte voor dit project enkel mijlpalen voor de preverkennings- en verkenningsfase. Destijds was de planning dat de verkenningsfase in Q4 2020 afgerond zou zijn.

Vanaf het dashboard van eind 2020 zijn voor alle vier de fasen (preverkenning, verkenning, planuitwerking en uitvoering.) mijlpalen opgenomen. In het dashboard van eind 2024 was het einde van de verkenningsfase opgeschoven naar Q1 2024.

[1] Bron: Min IenW & Min LNV (26 September 2024), Beleidsprogrammaplan PAGW

Alle lopende projecten in tranches 2 & 2-3 zijn o.b.v. dashboards meerdere jaren vertraagd – dit wordt op papier ingelopen in te voltooien fasen

Bevindingen over de voortgang van projecten

- Voor zowel tranche 2 als 2 – 3 geldt dat alle lopende projecten eind 2024 (meerdere jaren) vertraging hebben oplopen. Van de tien projecten waarvoor mijlpalen beschikbaar zijn, hebben negen projecten (90%) anderhalf jaar of langer vertraging opgelopen. Opvallend is dat de verwachting aan de hand van het dashboard van eind 2024 dat slechts twee projecten verwachten bij afronding realisatie vertraging te hebben (ten opzichte van de initiële planningen); de overige acht projecten verwachten de reeds opgelopen vertragingen nog in te halen of geen verdere vertraging op te lopen.
- **Tranche 2** is gestart in 2019[1] en bestaat uit 11 projecten. Het project Markerwadden was eind 2024 volledig voltooid en afgerond zonder vertraging. Het project Duurzame visserij IJsselmeergebied is zonder succes stopgezet omdat de betrokken visser heeft afgezien van de regeling voor een bijdrage tot verduurzaming van de visserij. Van dit project zijn geen gegevens beschikbaar over mijlpalen. Van de resterende negen projecten zijn er twee die als deelprojecten van Wieringerhoek opereren. Het project Wieringerhoek is omwille van de voortgang opgesplitst in twee deelprojecten; *Zoet – Zout* en *Klimaatbuffer*. Voor het deelproject *Zoet – Zout* zijn wel gegevens van mijlpalen beschikbaar, terwijl voor het deelproject Klimaatbuffer geen mijlpalen bekend zijn in het dashboard van eind 2024. Van de zeven projecten waarvoor mijlpalen beschikbaar zijn, heeft enkel het project in de realisatie minder dan anderhalf jaar vertraging opgelopen tot en met de projectfase eind 2024. Vijf van deze zeven projecten verwachtten eind 2024 dat de reeds opgelopen vertragingen in de nog te voltooien fasen worden ingehaald of gelijk blijven.
- **Tranche 2 – 3** is gestart in 2020.[1] Deze tranche bevat drie projecten, en alle drie hebben ze eind 2024 meerdere jaren vertraging opgelopen. Voor één van deze projecten wordt verwacht dat de vertraging deels wordt ingehaald in de nog te voltooien projectfasen. De andere twee projecten verwachten in de nog te voltooien fasen geen inhaalslag maar ook geen verdere vertraging.

Project	Projectfase op 01-12-2024	Opgelopen vertraging op 01-12-2024 (jaar)	Totale verwachte vertraging bij afronding realisatie (jaar)
Tranche 2			
Biesbos Rijn Maasmonding	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
Noord-Hollandse Markermeerkust	Verkenning	+ 3.75	+ 4.5
Dijkverlegging Paddenpol	Planuitwerking	+ 2.25	+ 1
Koehool – Lauwersmeer	Planuitwerking	+ 2.75	+ 1
Meanderende Maas	Planuitwerking	+ 2.25	+ 6
Wieringerhoek Klimaatbuffer		*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen*	
Wieringerhoek Zoet – Zout	Planuitwerking	+ 2.75	- 0.5
Zandsuppletie Galgeplaat	Planuitwerking	+ 1.50	+ 0.5
Lauwersmeer – Vierhuijzergat	Realisatie	+ 0.25 [2]	+ 0.25 [2]
Duurzame visserij IJsselmeerkust	*Afgerond zonder resultaat*	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen*	
Markerwadden	*Afgerond*	*Afgerond*	+ 0
Tranche 2 – 3			
Binnendijkse Slibsedimentatie/ Eemszijlen	Verkenning	+ 3	+ 3
Friese IJsselmeerkust	Verkenning	+ 3	+ 1
Oostvaardersoevers	Planuitwerking	+ 3	+ 3

[1] Bron: Min IenW & Min LNV (26 September 2024), Beleidsprogrammaplan PAGW
[2] Het project Lauwersmeer – Vierhuijzergat bevond zich eind 2024 in de realisatiefase. De opgelopen vertraging in de projectfase per eind 2024 is hetzelfde als de totale verwachte vertraging bij de afronding van de realisatie.

Projecten in tranche 3 bevinden zich eind 2024 in vroege fasen - afwijkingen ten opzichte van de eerste planningen zijn beperkt

Bevindingen over de voortgang van projecten

- **Tranche 3** is gestart eind 2022.[1] Deze tranche omvat 14 projecten. Vanwege de recente start van deze tranche zijn gegevens over de mijlpalen en planning van de relatief recent gestarte projecten beperkt beschikbaar in de dashboards t/m eind 2024. Gegevens over planningen en mijlpalen voor deze projecten zijn voor deze tranche pas sinds 2023 opgenomen in de dashboards, waardoor de voortgangsanalyse voor deze tranche op weinig datapunten steunt.
- Van de 14 projecten in tranche 3 zaten er 6 projecten eind 2024 nog in de pre-verkenningsfase. Voor 5 van de 6 projecten in de pre-verkenningsfase waren er geen planningen en mijlpalen in de dashboards beschikbaar.
- De overige projecten in tranche 3 lieten eind 2024 over het algemeen geen tot beperkte uitloop zien, zowel ten opzichte van de fase per eind 2024 als bij de verwachte afronding van de realisatiefase. Uit de gesprekken met de betrokkenen van de PAGW komt naar voren dat men lessen heeft getrokken uit projecten uit eerdere tranches en deze heeft meegenomen naar latere tranches. Er is sprake van een sterke focus op de verdere uitwerking van projectplanningen voor de 3e tranche.

Project	Projectfase op 01-12-2024	Opgelopen vertraging op 01-12-2024 (jaar)	Totale verwachte vertraging bij afronding realisatie (jaar)
Tranche 3			
Achteroevers/ Randmeren	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
Gemeenschappelijke Maas	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
IJssel Vechtdelta – Zwarte meer	Preverkenning	+ 0	- 1
Perspectief IJssel – Vecht	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
Veerse Meer	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
Vis en Vogels	Preverkenning	*Geen gegevens beschikbaar over mijlpalen na preverkenning*	
Gelderse Poort	Verkenning	+ 0	+ 0
Ketelpolder	Verkenning	+ 0.25	+ 0
Schorer en Welzingerpolder	Verkenning	+ 0	+ 0.5
Versterking Lauwersmeer	Verkenning	+ 0	+ 0
Vierwaarden	Verkenning	+ 0.25	+ 0
Zandhonger kom Oosterschelde	Verkenning	+ 0	+ 0
Boschplaat terschelling	Planuitwerking	+ 0	+ 0
Onderwaternatuur	Planuitwerking	+ 0	+ 1

[1] Bron: Min IenW & Min LNV (26 September 2024), Beleidsprogrammaplan PAGW

E

Primaire brondocumenten

Primaire brondocumenten

#	Documentnaam	Datum van ontvangst	Opmerking
1	Nr 5 separaat - Programmaplan PAGW 2024 2033 finaal.pdf	-	Aanbestedingsdocument
2	Beleidsprogrammaplan PAGW Eindconcept_26sep24.PDF	24/03/2025	
3	Verslag antennegroep 5 februari 2025.def.pdf	17/04/2025	
4	20250331 Evaluatie PAGW Spoor financiën - definitief.docx	17/04/2025	
5	20250325_Concept Onderzoek Kostennota_Bijlage B_Budget vs Raming v3.xlsx	17/04/2025	Leeg document
6	143074_24-015.981_rep_final_T0-rapportage stuurgroep PAGW.pdf	21/05/2025	
7	Kostenrapportage PAGW V001-dd 21-05-2025-TB.docx	27/05/2025	
8	20241216 Monitoring en evaluatie financiën PAGW.pdf	19/06/2025	
9	Rapportage evaluatie PAGW SGL - eindversie 20 juni 2025.pdf	23/06/2025	
10	Managementsamenvatting SGL.pdf	23/06/2025	
11	Bijlagenboek PAGW.pdf	23/06/2025	
12	20250325_Onderzoek Kostennota_BK3160_Procedurebeschrijving_kostenramingen_PAGW.pdf	08/07/2025	
13	Eindrapportage Achtergrondrapport MEP PAGW (Rebel).pdf	08/07/2025	
14	Rapportage projectbeheersing vervolg PAGW.pdf	11/07/2025	
15	Planningsinformatie vervolg PAGW (1).xlsx	11/07/2025	
16	Eindrapportage Rebel rapport.def.pdf	14/01/2025	Dit betreft een update van bovengenoemd document #13. In deze versie heeft een update van H12 plaatsgevonden (antwoord op vraag 18)

F

Aanvullende documenten

Aanvullende documenten (1/2) – Kamer- & verzamelbrieven

#	Documentnaam	Datum van ontvangst	Opmerking
1	2021 T2 - D1-D2 Verzamelbrief PAGW IenW BSK-2021 297191.pdf	23/07/2025	
2	2022 T2 - D1-D2 Verzamelbrief PAGW IenW BSK-2022 296327.pdf	23/07/2025	
3	2023 T2 - D1-D2 Verzamelbrief PAGW IENW BSK-2023 327996.PDF	23/07/2025	
4	2024 T1 - D1-D2 Antwoordbrief PAGW IENW BSK-2024 197263.pdf	23/07/2025	
5	2024 T2 - D1-D2 Antwoordbrief op verzamelbrief PAGW - IenW BSK-2025 20682.PDF	23/07/2025	
6	Verzamelbrieven genoemd in het rapport PINP.docx	23/07/2025	
7	191126 Brief Tweede Kamer PAGW - november 2019 - getekend.pdf	23/07/2025	
8	20126C~1.PDF	23/07/2025	
9	20180307 - kst-27625-422.pdf	23/07/2025	
10	20191108 - kst-27625-488.pdf	23/07/2025	
11	20201104 - kst-27625-523.pdf	23/07/2025	
12	202203~1.PDF	23/07/2025	
13	20220920 - kst-36200-A-4.pdf	23/07/2025	
14	20221111 - kst-27625-590.pdf	23/07/2025	
15	20221114 - kst-36200-A-9.pdf	23/07/2025	
16	20221220 - kst 27625 BIJLAGE 20220203 - 202219198-1-beslisnota-kaders-derde-tranche-PAGW.pdf	23/07/2025	
17	20221220 - kst 27625 BIJLAGE blg-1067064.pdf	23/07/2025	
18	20221220 - kst 27625-595 BIJLAGE blg-1067065.pdf	23/07/2025	
19	20221220 - kst 27625-595 BIJLAGE blg-1067066.pdf	23/07/2025	
20	20221220 - kst-27625-595.pdf	23/07/2025	

Aanvullende documenten (2/2) – Dashboards

#	Documentnaam	Datum van ontvangst	Opmerking
21	06092022_PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T2 2022 Bijlage 3.1.pdf	01/08/2025	
22	13092027_PAGW_Dashboard financien en mijlpalen.pdf	01/08/2025	
23	190817 dashboard voortgang PAGW T2 2019.pdf	01/08/2025	
25	201012 Dashboard financien en mijlpalen-T2.pdf	01/08/2025	
27	201023 Dashboard financien en mijlpalen-T2.pdf	01/08/2025	
28	20200128 PAGW Dashboard.pdf	01/08/2025	
29	210121 Dashboard financien en mijlpalen januari versie SG PAGW.pdf	01/08/2025	
30	210416Dashboard financien en mijlpalen.pdf	01/08/2025	
31	230203v1_PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T3 2022 (1).pdf	01/08/2025	
32	230621 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T1 2023 definitief.pdf	01/08/2025	
33	240126 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T3 2023 na bespreken MT.pdf	01/08/2025	
34	240612 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T1 2024.pdf	01/08/2025	
35	240926 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T2 2024.pdf	01/08/2025	
36	250124 PAGW_Dashboard financien en mijlpalen T3 2024 (1).pdf	01/08/2025	
37	Overzicht dashboards PAGW.pdf	01/08/2025	
38	PAGW_Dashboard financien en mijlpalen_T1-2022.pdf	01/08/2025	
40	PAGW_Dashboard financien en mijlpalen_T3-2021.pdf	01/08/2025	



Gesprekspartners

Gesprekspartners

#	Datum	Onderwerp / doel afspraak	Aanwezige personen
1	22/07/2025	Interview deelonderzoek Achtergrondrapportage (REBEL)	5.1.1d
2	29/07/2025	Interview deelonderzoek SGL rapportage (WING)	5.1.1d
3	07/08/2025	Interview deelonderzoek kostennota (RHDHV)	5.1.1d
4	02/09/2025	Verdiepend interview	5.1.1d
5	04/09/2025	Verdiepend interview	5.1.1d
6	09/09/2025	Sense Making Sessie ‘Mate van Doelbereik’	5.1.1d
7	10/09/2025	Sense Making Sessie ‘Invloeden van Buitenaf’	5.1.1d
8	10/09/2025	Sense Making Sessie ‘Budget’	5.1.1d
9	12/11/2025	Stuurgroep interview	5.1.1d
10	14/11/2025	Stuurgroep interview	5.1.1d
11	18/11/2025	Stuurgroep interview	5.1.1d
12	19/11/2025	Verdiepend interview	5.1.1d

H

Gezamenlijke ambitie kamerbrief

Gezamenlijke ambitie zoals gecommuniceerd in de kamerbrief van 8 juli 2019

Wij hebben u op 7 maart 2018 geïnformeerd over onze gezamenlijke ambitie en het opstarten van de programmatische aanpak grote wateren (PAGW) om te komen tot ecologisch gezonde, toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige economie [..]

De verkenning grote wateren doet voorstellen voor 33 maatregelen die nodig zijn om in 2050 de ambitie te halen. Deze zijn mede gebaseerd op inzichten uit diverse gebiedsprocessen. Deze maatregelen zijn erop gericht ontbrekende leefgebieden aan te leggen, natuurlijke dynamiek terug te brengen, versterken estuariën karakter van de Delta en/of betere verbindingen te realiseren tussen zee, estuaria en rivieren. Daarmee komen de doelen voor (ecologische) waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en natuur (Natura 2000) binnen bereik.

Het streven is dat alle maatregelen zoveel mogelijk maatschappelijke en economische meerwaarde hebben.

Er ontstaat meer «beleefbare natuur» voor bewoners en passanten. De kwaliteit van de leefomgeving neemt toe en daarmee verbetert het vestigingsklimaat voor wonen en ondernemers.

Als het ecologisch functioneren van de grote wateren op orde komt, faciliteert dit de inpassing van maatschappelijke opgaven uit de gebiedsagenda's, zoals: verstedelijking, transport, energieproductie en recreatie. Vanuit dit profijt worden in gebiedsoverleggen met de regio deze kansen en baten geconcretiseerd, om te komen tot samenwerking- en (co)financieringsovereenkomsten.

Gezamenlijke ambitie

Wij hebben u op 7 maart 2018 geïnformeerd over onze gezamenlijke ambitie en het opstarten van de programmatische aanpak grote wateren (PAGW) om te komen tot ecologisch gezonde, toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige economie (Kamerstuk 27 625, nr. 422). We hebben een eerste stap in de realisatie van onze ambitie gezet door € 95 mln (regeerakkoordmiddelen natuur en waterkwaliteit) te investeren in maatregelen voor de Grevelingen en Eems-Dollard en voorbereidende onderzoeken voor enkele andere maatregelen (eerste tranche).

In juni 2018 hebben wij u bericht de benodigde maatregelen voor onze ambitie samen met regionale partijen te willen oppakken (Kamerstuk 27 625, nr. 434). De «verkenning grote wateren[1]» doet voorstellen voor 33 maatregelen die nodig zijn om in 2050 de ambitie te halen. Deze zijn mede gebaseerd op inzichten uit diverse gebiedsprocessen. Deze maatregelen zijn erop gericht ontbrekende leefgebieden aan te leggen, natuurlijke dynamiek terug te brengen, versterken estuariën karakter van de Delta en/of betere verbindingen te realiseren tussen zee, estuaria en rivieren. Daarmee komen de doelen voor (ecologische) waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en natuur (Natura 2000) binnen bereik. Het streven is dat alle maatregelen zoveel mogelijk maatschappelijke en economische meerwaarde hebben. Er ontstaat meer «beleefbare natuur» voor bewoners en passanten. De kwaliteit van de leefomgeving neemt toe en daarmee verbetert het vestigingsklimaat voor wonen en ondernemers. Als het ecologisch functioneren van de grote wateren op orde komt, faciliteert dit de inpassing van maatschappelijke opgaven uit de gebiedsagenda's, zoals: verstedelijking, transport, energieproductie en recreatie. Vanuit dit profijt worden in gebiedsoverleggen met de regio deze kansen en baten geconcretiseerd, om te komen tot samenwerking- en (co)financierings-overeenkomsten.

Bron: Kamerbrief kst-27625-476 (d.d. 8 juli 2019)