



RAPPORT

Projectevaluatie Waterdunen

-Provinciale Staten-

In opdracht van Provincie Zeeland

5 december 2024



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoeksdoelen en -vragen	4
1.3. Scope en analysekader	4
1.4. Aanpak van de evaluatie	5
1.5. Leeswijzer	5
1.6. Gebruikte afkortingen	6
2. Kaderstelling	7
2.1. Kaderstelling PS op de uitvoering van grote projecten	7
2.2. Uitwerking algemene kaders PS voor grote projecten naar Waterdunen	8
2.3. Beschrijving rollen GS en PS bij Waterdunen	9
2.4. Inzicht in kosten	10
3. Doeltreffendheid Waterdunen	11
3.1. Doelstellingen Waterdunen op een rij	11
3.2. Doelrealisatie	14
3.3. Evalueren en bijstelling van de doelen	15
4. Financiën	17
4.1. Grondverwerving	17
4.2. Kostenontwikkeling	17
4.3. Opbrengstenontwikkeling	18
5. Positie van PS bij Waterdunen	20
5.1. Kaderstellende rol PS	20
5.2. Controlerende rol PS	22
6. Conclusies en aanbevelingen	24
6.1. Hoofdconclusie	24
6.2. Conclusies	24



6.3. Aanbevelingen	27
Bijlage: tijdlijn Waterdunen	28
Context: tijdlijn 2004 t/m 2009	28
Tijdlijn onderzoeksperiode 2010 t/m 2024	31
	35



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het project Waterdunen betreft de ontwikkeling van een grootschalig natuur- en recreatiegebied. Onderdelen van het project zijn o.a. een versterking van de kust, de realisatie van een getijdenduiker en de aanleg van een estuarien (recreatie)natuurgebied. Naast de provincie Zeeland zijn ook het waterschap Scheldestromen, Stichting Het Zeeuwse Landschap (HZL), de gemeente Sluis en recreatieondernemer Molecaten betrokken. De provincie is trekker van het project. Het project heeft drie doelen: kustversterking, natuurontwikkeling (o.a. in het kader van het Natuurpakket Westerschelde) en een sociaaleconomische impuls voor deze regio.

Het project bevindt zich nu in de nazorgfase en wordt eind 2024 als groot project afgerond. De provincie Zeeland werkt met een handboek voor de aanpak van projecten, waarbij er voor grote projecten een aanvullend kader is, waarin wordt voorgeschreven grote projecten te evalueren. Provinciale Staten (PS) hebben voor het project Waterdunen gevraagd daarbij aandacht te besteden aan de binnen de projectkaders beoogde sociaaleconomische impuls en ook de andere doelstellingen te betrekken die beoogd waren met de ontwikkeling Waterdunen.

1.2. Onderzoeksdoelen en -vragen

Onderzoeksdoelen

Als eerste heeft de evaluatie tot doel het projectresultaat en het doelbereik van project Waterdunen te evalueren. En ten tweede: evalueren of PS hun de kaderstellende en controlerende rol in de periode vanaf 2010 hebben kunnen invullen.

Onderzoeksvragen

Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Zijn de doelstellingen van het project Waterdunen behaald?
2. Hebben de projectresultaten geleid tot het gewenste effect en is dit gebeurd binnen de daarvoor gestelde kaders voor scope en financiën?
3. Zijn PS in de periode 2010-2024 in positie gebracht om in dit project hun kaderstellende en controlerende rol in te vullen?

1.3. Scope en analysekader

Scope

Concreet wordt in dit rapport gekeken naar het verloop van het project en de realisatie van de drie doelstellingen die Waterdunen beoogt. Ook komt de kaderstellende en controlerende rol van PS aan bod. Daarbij hanteren we de bestaande kaderstelling ten aanzien van de aanpak van grote projecten en het project Waterdunen als referentiekader. Met betrekking tot de financiële kaders en de uitvoering daarvan, is ook gekeken naar de ontwikkeling van de GREX. We richten ons daarbij op het besluitvormingsproces en de daaraan ten grondslag liggende documenten.



Analysekader

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de kaderstelling voor grote projecten en Waterdunen, de doeltreffendheid en de positie van PS.

Aspect	Element
Kaderstelling Waterdunen	• PS hebben heldere algemene kaders vastgesteld voor het uitvoeren van grote projecten. • Deze kaders zijn uitgewerkt, specifiek voor het project Waterdunen. • De rollen van PS en GS bij de uitvoering van Waterdunen zijn helder beschreven. • Er is voor Waterdunen duidelijk inzicht gegeven in de benodigde kosten.
Doeltreffendheid Waterdunen	• De projectdoelen zijn gerealiseerd of het is aannemelijk dat de doelen gerealiseerd gaan worden binnen de financiële en inhoudelijke scope. • Doelen worden tussentijds voldoende en juist geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.
Positie van PS bij Waterdunen	• Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de kaderstellende rol van PS. • PS zijn conform afspraken in positie gebracht om hun kaderstellende rol te kunnen vervullen. • Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS. • De informatievoorziening aan PS is juist, volledig en tijdig.

1.4. Aanpak van de evaluatie

Dit onderzoek beslaat grofweg vier stappen en is uitgevoerd in de periode begin oktober-medio november 2024:

1. In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd. Hierbij gaat het om de relevante documenten over de kaderstelling op grote projecten en de vertaling hiervan naar Waterdunen, de rol van PS en de uitvoering van het project. Dit heeft geresulteerd in een eerste tijdlijn van het project.
2. In stap 2 zijn in een gespreksronde twintig interviews gehouden met betrokkenen bij het project Waterdunen: (oud-)medewerkers en bestuurders van de provincie, maar ook een vertegenwoordiging van de vijf samenwerkingspartners en een vertegenwoordiging van aannemers die betrokken waren bij de uitvoering.
3. In stap 3 zijn de bevindingen uit de documenten en de interviews geanalyseerd, en bij een deel van de geïnterviewden teruggelegd in een spiegelsessie.
4. In stap 4 is het rapport opgesteld.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de aspecten uit het analysekader. In hoofdstuk 2 staat de kaderstelling centraal. In hoofdstuk 3 komt de doeltreffendheid van Waterdunen aan bod. De ontwikkeling van de GREX wordt behandeld in hoofdstuk 4 en de positie van PS komt aan bod in hoofdstuk 5. Dit alles leidt tot lessen in hoofdstuk 6, Conclusies en aanbevelingen. In de bijlage is de tijdlijn van het project Waterdunen opgenomen.



1.6. Gebruikte afkortingen

BOG	Bestuurlijk opdrachtgever
AOG	Ambtelijk opdrachtgever
AON	Ambtelijk opdrachtnemer
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische hoofdstructuur
GREX	Grondexploitatie
GS	Gedeputeerde Staten
Ha	Hectare
HZL	(Stichting) Het Zeeuws Landschap
IPM	Integraal projectmanagement
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid
Mln	Miljoen
MER	Milieu Effect Rapport
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
KCKT	Kenniscentrum voor Kusttoerisme
NCW	Netto contante waarde
NPW	Natuurpakket Westerschelde
PIP	Provinciaal Inpassingsplan
PS	Provinciale Staten
PZ	Provincie Zeeland
RvS	Raad van State
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie



2. Kaderstelling

In dit hoofdstuk staat de kaderstelling door PS op grote projecten en Waterdunen centraal. In paragraaf 2.1. gaan we in op de kaderstelling door PS op de uitvoering van grote projecten in het algemeen. In paragraaf 2.2. komt de uitwerking van deze algemene kaderstelling naar Waterdunen aan bod. Een beschrijving van de rollen van GS en PS bij Waterdunen vindt plaats in paragraaf 2.3. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 2.4: Inzicht in kosten.

2.1. Kaderstelling PS op de uitvoering van grote projecten

In december 2015 is het eindrapport van het onderzoek naar het project Sloeweg, *De parelduiker vreest de modder niet*, behandeld in PS. Uit de documenten en de interviews is het beeld ontstaan dat dit onderzoek een belangrijke katalysator was voor het versterken van de algemene kaders voor de uitvoering van grote projecten. Niet veel later, in 8 juli 2016, stellen PS dan ook het Kader Grote Projecten 1.0 vast, een herziening van het eerdere handboek Projecten en Programma's.

In het kader wordt een adviesmodel voor grote projecten geïntroduceerd. Daarbij is de term "groot" vooral van toepassing op de risico's die het project in zich heeft en niet overwegend op de omvang van het budget. Het kader houdt rekening met de factoren geld, doorlooptijd, imago, politieke gevoeligheid, projectoriëntatie (intern of extern) en ervaring met de uitvoering van een dergelijk project.

In het kader wordt onderscheid gemaakt tussen projecten waarbij de provincie zelf de uitvoering ter hand neemt en projecten waarbij de uitvoering meer op afstand wordt gezet. Ongeacht op welke wijze het grote project wordt uitgevoerd, hebben GS een actieve rol om PS te informeren over vertraging, afwijken van kwaliteit en wanneer het budget onder druk komt te staan. In het kader is opgenomen dat:

- PS vier keer per jaar geïnformeerd worden over de voortgang.
- Jaarlijks wordt stilgestaan bij de vraag of de methodiek in de praktijk ook functioneert.
- PS al vanaf de verkennende fase in de gelegenheid gesteld wordt om hun kaderstellende rol in te vullen.
- Bij afronding van een projectfase PS op de hoogte worden gesteld. Tot aan de realisatiefase hoort daar een eindfasedocument bij met een go-/no go-beslissing door PS.

Andere belangrijke elementen in het kader zijn de projectsturing waarin de rollen van PS, de bestuurlijk opdrachtgever (BOG), de ambtelijk opdrachtgever (AOG), de ambtelijk opdrachtnemer (AON) en de stuurgroep worden geduid. Ook wordt in het handboek ingegaan op de manier waarop projecten worden gefaseerd (via logisch op elkaar volgende momenten met go-/no go-beslissingen), beheerst (op de aspecten geld, organisatie, risico's, kwaliteit, informatie en tijd), en wordt een standaard voor rollen in de organisatie van een project geïntroduceerd met het IPM-model. IPM, ofwel 'integraal projectmanagement', beschrijft een standaard-organisatieopbouw voor projectteams waarin voor vijf belangrijke aspecten een rolhouder wordt benoemd: overall projectmanagement, de omgeving, technisch management, contracten en marktbenadering en de beheersing van het project.

Vanuit de documenten zien we dat PS na een eerste evaluatie van het Kader Grote Projecten 1.0, in juni 2018 besluiten om het kader op drie punten te wijzigen. De wijzigingen moeten leiden tot een meer pragmatische werkwijze. PS besluiten o.a. dat er gemotiveerd kan worden afgeweken van de verplichting om voor alle grote projecten het projectteam in te vullen, conform de hiervoor gememoreerde IPM-methodiek.



Op 29 september 2023 stellen PS het Kader Grote Projecten 2.0 vast. Dit is een doorontwikkeling van het eerdere kader naar aanleiding van een evaluatie hiervan. Onderdeel van de doorontwikkeling is een aangepast adviesmodel voor grote projecten en een aangepaste opzet van de 'voortgangsrapportage grote projecten'.

2.2. Uitwerking algemene kaders PS voor grote projecten naar Waterdunen

Onderdeel van het Statenbesluit van 8 juli 2016 inzake de vaststelling van het Kader Grote Projecten 1.0, was het besluit om de huidige grote projecten opnieuw te beoordelen aan de hand van het vastgestelde Kader Grote Projecten. Waterdunen is aangemerkt als een van de grote projecten en maakt ook aantoonbaar deel uit van deze exercitie.

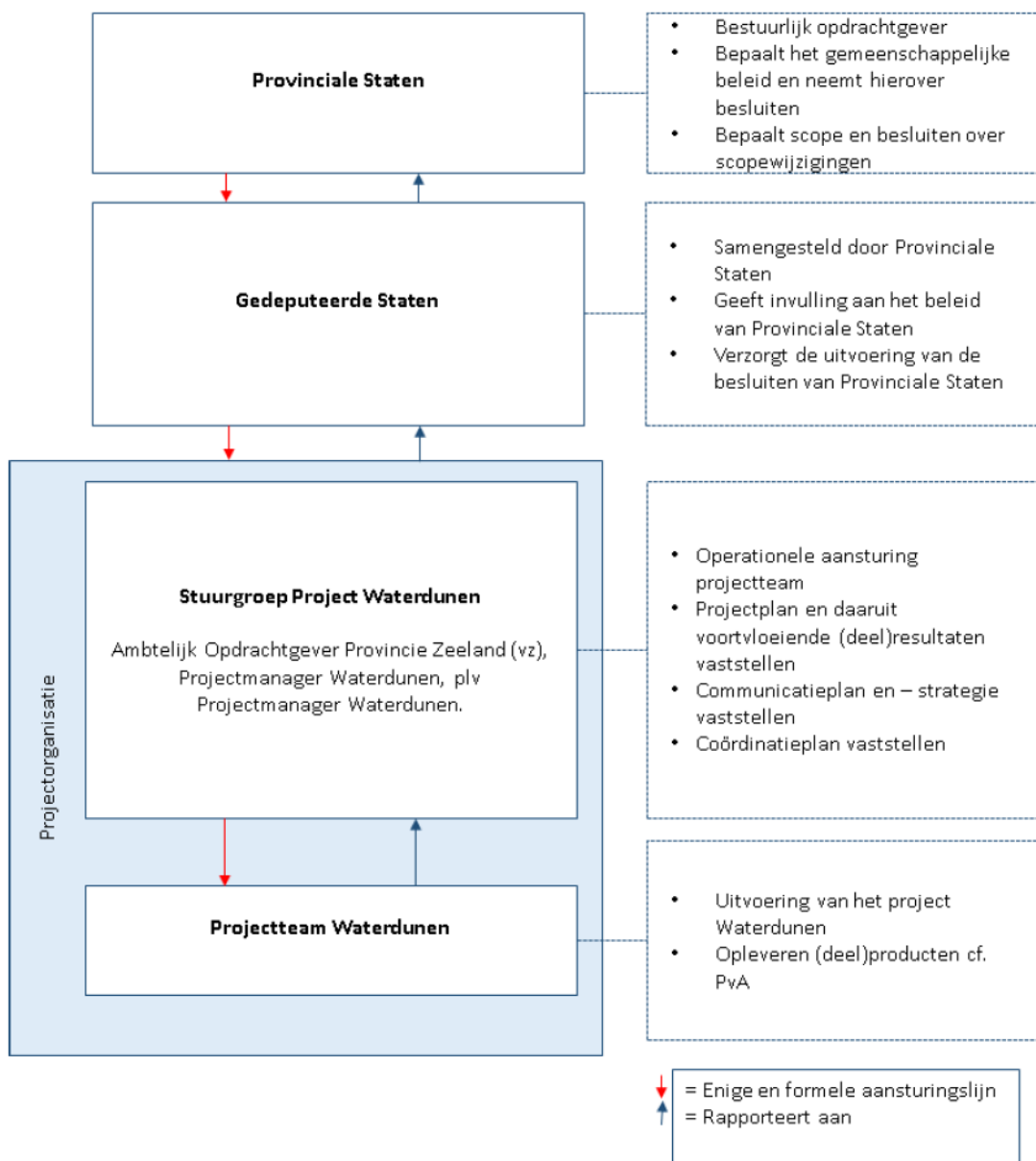
Uit de bestudeerde documentatie is namelijk op te maken dat, vooruitlopend op de besluitvorming op 8 juli 2016, al ingezet wordt op het uitwerken van de algemene kaders uit het Kader Grote Projecten 1.0 naar Waterdunen. Tijdens een informatiebijeenkomst voor PS op 12 februari 2016 wordt stilgestaan bij het verder professionaliseren van het projectmanagement en de stappen die wat dat betreft gezet worden voor Waterdunen. Concreet gaat het om het opnieuw opbouwen van de GREX, de organisatie versterken en de werkwijzen verbeteren.

Op 20 mei 2016 stellen GS uiteindelijk het *Plan van Aanpak Waterdunen (Projectplan)* vast. Beschreven staat dat de realisatie van het project Waterdunen op dat moment al in volle gang is. We constateren dat het Projectplan Waterdunen in lijn is met het Kader Grote Projecten en dat de onderwerpen vanuit het kader een plek krijgen in het projectplan. Concreet worden in het projectplan de projectopdracht - inclusief projectdoelen - beschreven, succesfactoren bepaald, wordt ingegaan op de rollen van PS en GS, wordt beschreven hoe de projectorganisatie er - inclusief IPM-rollen - uitziet en op welke wijze het projectmanagement en de projectbeheersing plaats moeten vinden. Speciale aandacht is er voor de risicobeheersing, het contractmanagement, technisch management en het omgevingsmanagement.



2.3. Beschrijving rollen GS en PS bij Waterdunen

In het Projectplan uit 2016 is een visualisatie opgenomen van de projectorganisatie (in onderstaand blauwe kader).



Figuur 1. Projectorganisatie Waterdunen en rollen GS/PS (Projectplan, 2016).

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk hoe GS en PS zich verhouden tot elkaar én tot de projectorganisatie. Naast deze visualisatie worden de rollen van GS en PS nader beschreven in het plan. Wat opvalt is dat hierbij de term *GS/PS* wordt gebruikt. Daardoor wordt er in de uitwerking van de rollen beperkter ingegaan op het onderscheid tussen GS en PS.



De rollen van GS/PS worden op twee manieren beschreven:

1. De reguliere en/of formele betrokkenheid.
2. De betrokkenheid naar aanleiding van gebeurtenissen die de rol van GS/PS raken.

In de reguliere betrokkenheid is er één rapportagelijijn vanuit het projectteam naar de stuurgroep. De basis hiervoor vormt de voortgangsrapportage die elk kwartaal wordt gedeeld met de stuurgroep in een *formeel* rapportagemoment. Deze rapportage wordt, zo staat in het Projectplan beschreven, tevens gedeeld met GS/PS.

Ook wordt in het Projectplan ingegaan op de afronding van Waterdunen, door middel van een opleveringsbeslissing. De essentie van de opleveringsbeslissing is dat verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van het project en de bereikte resultaten. De opleveringsbeslissing wordt voorbereid door het projectteam en door de stuurgroep ter besluitvorming voorgelegd aan GS/PS, die daarmee tevens decharge verlenen richting de uitvoering.

De tweede vorm van betrokkenheid van GS/PS is ingeval zich onvoorziene omstandigheden voordoen met grote financiële consequenties, majeure wijzigingen in de planning en kwaliteitsissues. Als zich een risico of issue voordoet, bereidt het projectteam een discussiestuk voor de stuurgroep voor. In dat discussiestuk worden, op basis van feiten, beheersmaatregelen of alternatieven met hun consequenties aangereikt. Zo worden de discussies en besluitvormingsprocessen zoveel mogelijk geobjectiveerd. Besluitvorming over scopewijzigingen vindt vervolgens plaats in GS/PS.

Bij de wijze waarop PS in positie zijn gebracht bij Waterdunen lopende het project wordt specifiek stilgestaan in hoofdstuk 5.

2.4. Inzicht in kosten

PS hebben in oktober 2010 het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vastgesteld. Tegelijk met het PIP stellen PS ook het bijbehorende exploitatieplan vast. Met het vaststellen van het exploitatieplan wordt het uitgangspunt vastgelegd dat de provincie de grondexploitatie voor Waterdunen zelf ter hand neemt. De volgende kosten gaan deel uitmaken van de grondexploitatie (GREX):

- Planvoorbereiding en begeleiding.
- Verwervingskosten.
- Opruimwerkzaamheden.
- Bouw- en woonrijp maken.
- Engineeringskosten.
- Ramingsmarge kosten.

Uit de bestudeerde documentatie en de tijdlijn (zie bijlage) volgt dat de GREX jaarlijks is aangeboden aan en behandeld is in PS. In de Statenvoorstellen wordt ingegaan op de ontwikkeling van de GREX en de wijze waarop deze aan de kosten- en opbrengstenkant is opgebouwd. Bij de GREX en de kostenontwikkeling wordt specifiek stilgestaan in hoofdstuk 4. Daar wordt ook een uitspraak gedaan over het inzicht in de kosten en de opbrengsten- en kostenontwikkeling.



3. Doeltreffendheid Waterdunen

In paragraaf 3.1. halen we de doelstellingen van Waterdunen terug en zetten we deze op een rij; dit is meer beschrijvend van aard. Op de realisatie van de doelstellingen van Waterdunen wordt in paragraaf 3.2. ingegaan. Ten slotte wordt in paragraaf 3.3 gekeken naar de mate waarin de doelen tussentijds zijn geëvalueerd en bijgesteld.

3.1. Doelstellingen Waterdunen op een rij

Doelstellingenovereenkomst (juni 2007)

Vier van de vijf initiatiefnemers - provincie Zeeland, Molecaten, HZL en de gemeente Sluis – ondertekenen op 28 juni 2007 een doelstellingenovereenkomst. Hierin zijn hun ambities voor kustversterking, recreatie en natuurontwikkeling vastgelegd, inclusief een opzet voor een ruimtelijk programma. Het Waterschap heeft deze overeenkomst niet getekend, met name vanwege de weerstand die er destijds was tegen het inlaten van zout water.

Het gaat om de volgende ambities en doelen:

- *Veiligheid en ruimtelijke kwaliteit.* Waterdunen wordt zodanig ontwikkeld en ingericht dat het een bijdrage levert aan de nationale beleidsdoelen van Natura 2000, Ecologische Hoofdstructuur en Nationaal Landschap Zuidwest zeeland. De dubbele doelstelling voor de kustversterking voor het dijkvak Breskens-West kan het beste worden bereikt door een landwaartse versterking van de kust.
- *Verblijfsrecreatie.* Een nieuw en hoogwaardig verblijfsrecreatieproduct, met internationale allure dat zich onderscheidt van andere verblijfsrecreatieproducten in de regio, mede door de bijzondere beeldkwaliteit die past bij het integrale en unieke karakter van het project Waterdunen. Het nieuwe verblijfsrecreatieproduct bevat luxe kampeerplaatsen, recreatiewoningen en een hotel, zo veel mogelijk landschappelijk ingepast en geïntegreerd in de nieuwe duinen en het (recreatie)natuurgebied. Daarnaast is het nieuwe verblijfsrecreatieproduct grotendeels vrij toegankelijk met uitzondering van het kerngebied rondom het hotel en verblijfsaccommodaties. Het product wordt geëxploiteerd volgens het principe van 'warme bedden'. 'Warme bedden' is een omschrijving voor het in eigen beheer ontwikkelen en vervolgens exploiteren van logiesaccommodaties. Concreet gaat het om de volgende doelen.

Ruimtelijk programma:

- Verblijfsrecreatieterrein ongeveer 40 ha, exclusief hotel, parking, bezoekerscentrum en exclusief Duinkamperen, waar maximaal 400 recreatiewoningen worden gerealiseerd.
- Er wordt een hotel van ongeveer 80 kamers gerealiseerd.
- Openbaar toegankelijk bezoekerscentrum en onthaalparking voor maximaal 1.000 parkeerplaatsen.

- *Recreatienatuur.* Het te realiseren recreatienatuurgebied is een zoveel mogelijk aaneengesloten gebied met reliëf en beplanting. Het gebied is vrij toegankelijk en geschikt voor wandelaars, fietsers en ruiters en zodanig ingericht dat vanuit dit gebied de zichtbare beleving van de kernnatuur zo optimaal mogelijk is. Concreet gaat het om de volgende doelen.

Ruimtelijk programma:

- Vanuit het Natuurpakket Westerschelde wordt de eis gesteld dat in Waterdunen minimaal 173 ha estuariene natuur wordt ontwikkeld.
- Recreatienatuurgebied: omvang van ongeveer 100 ha.



- *Kernnatuur*. Dit is onderdeel van de te realiseren 173 ha estuariene natuur. Het te realiseren kernnatuurgebied is een zoveel mogelijk aaneengesloten gebied, gevarieerd ingedeeld, dat in ieder geval zilte graslanden, slikvelden en zout open water bevat. Het is op een gereguleerde manier toegankelijk en heeft daarom een beperkt aantal toegangen, maar het moet wel zo optimaal mogelijk beleefbaar zijn. Het kernnatuurgebied is vooral gericht op trekvogels en kustvogels die het gebied, naar aard en omvang, internationale allure moet geven.

Ruimtelijk programma:

- Kernnatuurgebied: omvang van bij voorkeur 150 ha en minimaal 100 ha.

- *Agrarische perspectief*. Waterdunen mag geen negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de omliggende landbouwgronden. Daarnaast wordt bij de ontwikkeling van Waterdunen actief gezocht naar mogelijkheden om via de realisatie op een positieve manier bij te dragen aan nieuwe perspectieven voor de huidige agrarische bedrijvigheid, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie en horeca.

Ruimtelijk programma:

- Indien mogelijkheden voor agrarische activiteiten: maximaal 10% projectgebied voor agrarische activiteiten (geen industrieel karakter/uitstraling).

Projectplan (mei 2016)

In het Projectplan van mei 2016 wordt het drieledige doel van Waterdunen als volgt beschreven:

1. Een oplossing voor kustveiligheid. De duinen en dijk ter hoogte van Breskens vormen een van de zwakke schakels van de Nederlandse kust. Met de gekozen wijze van kustversterking - een breed duingebied achter de dijk waarmee de kustveiligheid op basis van de huidige normen en rekenwijzen voor 200 jaar is gegarandeerd - wordt tevens de ruimtelijke kwaliteit van de kuststrook verhoogd.
2. Met de getijdennatuur, een groot slikken- en schorregebied, draagt Waterdunen bij aan het met België afgesproken natuurherstel van de Westerschelde. Waterdunen telt voor 52 ha (30% van 173 ha getijdennatuur) mee in de provinciale opgave van 300 ha in het zogenaamde middengebied.
3. Door de combinatie van kustversterking, (recreatie)natuurontwikkeling en hoogwaardige verblijfsrecreatie ontstaat een voor recreanten uiterst aantrekkelijk gebied, voor zowel echte natuurkenners en vogelaars als bewoners en verblijfsrecreanten. Dit zal leiden tot seizoensverlenging en een aanzienlijke sociaaleconomische impuls voor de (krimp)regio. Deze baten zijn in 2010 geraamd op 120 extra arbeidsplaatsen en circa € 2 mln¹ extra bestedingen per jaar.

Actualisatie PS (november 2016)

Met de vaststelling van de GREX 2017 door PS, is in november 2016 de projectscope geactualiseerd op basis van het voorkeursscenario. Het uitgangspunt is een sobere uitvoering waarmee de oorspronkelijke doelstellingen op het gebied van natuur, recreatie, kustversterking en economie op een doelmatige wijze gerealiseerd worden.

- *Natuur*. 175 ha estuariene natuur. Het aantal hectare natuur dat aangelegd wordt, is onderdeel van de financieringsvoorwaarden van NPW. De scope blijft zodoende ongewijzigd: we leggen 175 ha estuariene natuur aan. De estuariene natuur wordt gevormd door de krekens en de vogeleilanden, en de maatregelen die nodig zijn om Waterdunen zilt te maken: de getijdenduiker, het Killetje Buiten en de inlaatkreek.
- *Recreatieondergrond*. De oppervlakte recreatieondergrond is ongewijzigd. De provincie brengt daarvoor de bodem van het recreatieperceel op hoogte.

¹ Het rapport *Regionale sociaaleconomische effecten Waterdunen (2010)* gaat uit van circa € 20 mln. extra bestedingen in de regio per jaar.



- **Infrastructuur.** De scope ten aanzien van de infrastructuur is ongewijzigd. De provincie legt de kabels en leidingen vanuit het gebied naar de rand, legt de Nieuwe Slikkenburgseweg aan, legt parkeerterreinen aan en verbreedt de Puijendijk.
- **Recreatienatuur.** De oppervlakte van de recreatienatuur blijft ongewijzigd. De provincie zorgt voor de realisatie van de ondergrond. Om de recreatiedoelstellingen te realiseren, realiseert de provincie de volgende recreatieve elementen:
 1. Paden aan de binnenranden van het gebied; 2,5 meter breed, halfverharding. De paden lopen om de kreken heen.
 2. Middenpad: dit pad loopt dwars door het gebied, over de vogeleilanden en kreken heen, 2,5 meter breed, halfverharding.
 3. Struipad aan de westzijde, gemaaid gras.
 4. Brug Walendijk.
 5. Brug Breskens-kustlab.
 6. Bruggen middenpad.
 7. Beplanting recreatienatuur.
 8. Speelnatuur (N.B. bijdrage € 200.000, uitvoering door Molecaten/HZL).
 9. Grote vogelkijkhut (€ 200.000, uitvoering mogelijk door HZL).





3.2. Doelrealisatie

Kustversterking

In 2013 is een aannemingscombinatie gestart met werken aan de kustversterking. Een andere combinatie werkte aan de getijdenduiker. De uitvoering van de kustversterking was de verantwoordelijkheid van het waterschap. Met gebruik van grond die vrijkwam uit de graafwerkzaamheden in Waterdunen is de veiligheid verbeterd en de kust tussen Groede en Breskens versterkt. Dit deel van de kustlijn is onderdeel van de Zwakke Schakel West Zeeuws-Vlaanderen en is in 2015 afgerond. De bestaande dijk bij het Killetje is verhoogd en heeft een nieuw duin gekregen aan de landzijde: de klimaatduin. Het fundament is later afgedekt met een laag zand uit de Noordzee.

De getijdenduiker is in de periode 2014-2015 aangelegd door het waterschap. De getijdenduiker is essentieel voor het realiseren van estuarien getijdennatuurgebied. Omdat deze duiker echter door de dijk heen ligt, is het ook in het kader van waterveiligheid belangrijk. In 2019 blijkt uit een toets door het Waterschap dat de getijdenduiker zoals gerealiseerd niet voldoet aan de waterveiligheidsnormen naar de toekomst toe. De hoogwaterveiligheid kan niet gegarandeerd worden door de getijdenduiker en er zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Een maatregelenpakket, zoals de aanpassing van het (software-)besturingssysteem, een extra verzwaring van het hydraulisch systeem en de aanwijzing van een secundaire kering 'de rand van Waterdunen' rond Waterdunen, is ingezet om ervoor te zorgen dat de getijdenduiker volledig functioneert en dat er voldaan kan worden aan de waterveiligheidsnorm.

De doelstelling op het gebied van kustversterking is behaald. De kustveiligheid is gegarandeerd. De zeedijk is landinwaarts versterkt met de klimaatduin die 300 meter breed is. Door de combinatie met natuur- en recreatieontwikkeling, wordt ook de ruimtelijke kwaliteit van de kust versterkt. Dit is de tweede doelstelling achter Zwakke Schakels. De realisatie op het gebied van natuur- en recreatieontwikkeling wordt hierna verder toegelicht.

Natuurontwikkeling

Waterdunen is een 350 ha groot natuur- en recreatiegebied. De meetbare indicatoren voor de oppervlakte en natuurtypen in het gebied zijn ruimschoots gerealiseerd. In de doelstelling uit het Projectplan is opgenomen dat Waterdunen voor 52 ha (30% van 173 ha getijdennatuur) mee zou tellen in de provinciale opgave van 300 ha in het zogenaamde middengebied. Uiteindelijk is met LNV afgesproken dat van het totaal van 250 ha natuur in Waterdunen, 173 ha zou meetellen omdat die onder invloed staat van zout water. Daarvan telt 121 ha getijdennatuur mee in het NPW.

De natuur moet zich nog verder ontwikkelen maar de eerste tekenen zijn veelbelovend. De voorwaarden voor getijden-natuur zijn geschapen. Door de getijdenduiker staat het water steeds afwisselend hoog en laag en ontstaat een landschap met slikken en schorren.

Door het getij groeien er zoutplanten op de schorren en ontstaan zilte graslanden. Betrokkenen zien de ontwikkeling van zilte teelt als meekoppelkans en dat levert iets extra's op voor Waterdunen. Deze ontwikkelingen zijn geen onderdeel van de scope van de provincie Zeeland; ze zijn door HZL bovenop de scope gerealiseerd. Er wordt gemonitord op soorten ten behoeve van de natuurrealisatie; dit ligt bij HZL.



Recreatie/sociaaleconomische ontwikkeling

De doelrealisatie op het gebied van recreatie en sociaaleconomische ontwikkeling is lastig vast te stellen. De uitvoering van het project heeft namelijk langer geduurd dan aanvankelijk gedacht en de ontwikkeling vindt deels nog plaats. De wandelpaden zijn gerealiseerd. Het vakantiepark van Molecaten is deels nog in aanbouw. Er zijn ten tijde van de opening 137 vakantiehuisjes en 38 glampingtenten gerealiseerd maar het mogelijke hotel nog niet. De toeristische aankleding met informatievoorziening en hutten hebben vorm gekregen, waarbij HZL aangeeft daar verdere stappen in te willen zetten. Daarnaast hebben de natuurwaarden tijd nodig om volledig tot wasdom te komen. Het is daardoor lastig om op dit moment een oordeel te geven over de uiteindelijke sociaaleconomische spin-off. De baten, zoals deze in 2010 zijn geraamd (onder andere circa 120 extra arbeidsplaatsen) zijn nog niet volledig gerealiseerd.

In april 2024 is de rapportage van het KCKT-onderzoek naar de sociaaleconomische impuls van Waterdunen met PS gedeeld. Hiertoe zijn in 2010 en 2011 nulmetingen uitgevoerd en zijn prognoses over de aantallen overnachtingen en dagbezoekers, bestedingen en economische impact gemaakt. Uit de rapportage van KCKT en de gesprekken komt naar voren dat die prognoses destijds erg optimistisch waren. Zo worden er vrij hoge bezettingsgraden gehanteerd voor de verschillende logies-typen. Ook is er een prognose van 100.000 dagbezoekers per jaar gemaakt. Het is echter onduidelijk waar dit aantal op gebaseerd is. Uit het onderzoek van KCKT blijkt dat er sprake is van 10.000 Nederlandse dagbezoekers per jaar. Voor het aandeel buitenlandse bezoekers zijn geen data beschikbaar. Op basis daarvan wordt geconstateerd dat de cijfers overschat zijn. Zeker gezien het feit dat het vakantiepark nog niet volledig gerealiseerd is en de natuurwaarden zich nog moeten ontwikkelen. Uit de monitoring van KCKT blijkt dat bewoners verwachten dat het gebied in de toekomst aantrekkelijker wordt voor bezoekers.

In de prognoses wordt een berekening gemaakt van het aantal bestedingen op basis van het aantal toeristen. De oorzaak-gevolgrelatie is heel lastig te bewijzen. Er waren ook veel andere economische en/of toeristische ontwikkelingen in de regio. De economische waarde van al het verblijfstoerisme in de gemeente Sluis is sinds de start van het project al 2,5 keer groter geworden. De gewenste economische impuls blijkt al gerealiseerd gedurende de looptijd van het project Waterdunen. Waterdunen draagt bij aan die impuls. De realisatie van Waterdunen heeft ook werkgelegenheid opgeleverd doordat tijdens de uitvoering van het project lokale aannemers werkzaamheden hebben uitgevoerd.

Daarnaast geven verschillende betrokkenen aan dat er onvoldoende rekening is gehouden met een veranderende samenleving en context. Bij kustontwikkeling wordt tegenwoordig veel breder gekeken dan sec naar de economische ontwikkeling. Vanuit de Kustvisie wordt ingezet op het versterken van de kwaliteit van de Zeeuwse kust. In de aanbieding van de rapportage door GS aan PS op 17 april 2024 en de behandeling ervan in de Commissie Ruimte op 14 juni 2024, wordt benoemd dat de context van de ontwikkeling van de toeristische vraag en aanbod en het draagvlak voor toerisme in de regio, is veranderd: van groei van toerisme als doel op zich, naar een optimale beleving voor bewoners en gasten, en een toekomstbestendige vrijetijdsector die positief bijdraagt aan de omgeving en de samenleving. Gezien deze context wordt het feit dat er - tot op heden - minder overnachtingsplekken zijn gerealiseerd dan oorspronkelijk beoogd en er minder bezoekers zijn dan verwacht, gezien als een passende ontwikkeling.

3.3. Evalueren en bijstelling van de doelen

Wat betreft het evalueren en bijstellen van de doelstellingen, zien we dat er met de financiële scopewijziging in 2016 een bijstelling van de scope voor de provincie plaatsvond. In het voorstel dat hoort bij deze wijziging benoemen GS nadrukkelijk dat Waterdunen nooit een project was waarvoor van tevoren exact was beschreven wat er opgeleverd



ging worden. In die zin was er aan het begin van het project sprake van een brede scope waarbinnen de essentiële kenmerken - de doelstellingen van het project - steeds overeind zijn gebleven.

Na enkele financiële tegenvallers is begin 2015 een onderscheid gemaakt in noodzakelijke en wenselijke maatregelen. Destijds werd geconstateerd dat er binnen het financiële kader alleen nog ruimte was voor noodzakelijke maatregelen. In het voorjaar van 2016 zijn PS geïnformeerd over een dreigend verschil op de GREX Waterdunen. Vervolgens hebben GS het project verder doorgelicht en een aantal scenario's ontwikkeld met actualisatie van de scope. In september 2016 sturen GS aan PS een statenvoorstel met het voorkeursscenario en twee aanvullende scenario's. De partners hebben een 'bidbook' opgesteld met aanvullende opties die meerwaarde voor het project zouden hebben maar die niet strikt noodzakelijk zijn.

De voorstellen voor versobering van het project richting PS zijn afgezet tegen de projectdoelen. De scope op het gebied van natuur is niet gewijzigd. Het doel om 173 ha estuariene natuur aan te leggen, is namelijk onderdeel van de financieringsvoorwaarden van NPW. Ook de oppervlakte recreatieondergrond, de scope ten aanzien van de infrastructuur en de oppervlakte recreatienatuur blijven ongewijzigd.

In november 2016 maken PS de keuze voor het voorkeursscenario met een duidelijk beschreven scope en geplande einddatum voor de provinciale werken op 1 augustus 2018. Met de extra bijdrage van PS van € 3,7 mln uit de algemene reserve, is de GREX sluitend gemaakt om het project af te ronden. Met het PS-besluit van november 2016 vond een wijziging plaats: van een scope op basis van de doelstellingen naar een meer uitvoerende scope. Hierin is vastgelegd wat de provincie gaat realiseren, op een manier dat de doelen, zoals vastgelegd aan het begin, behaald zouden worden. De doelstellingen zelf zijn dus niet bijgesteld. Enkele details op het gebied van recreatienatuur zijn veranderd. Uiteindelijk worden niet alle onderdelen met een uitstraling gerealiseerd zoals gehoopt bij de start van het project, maar wel zodanig dat recht gedaan wordt aan de doelstellingen die de essentie van Waterdunen vormen.

Zoals eerder aangegeven, zijn de geraamde baten op het gebied van recreatie en de sociaaleconomische impuls voor de regio tussentijds niet bijgesteld. Dit ondanks de gewijzigde context, waarbij aan de ene kant een verschuiving plaatsvond in de manier waarop de provincie naar recreatie en toerisme kijkt. In 2017 is de Zeeuwse Kustvisie vastgesteld, gericht op het realiseren van een balans tussen natuur en recreatie. Destijds is niet stilgestaan bij wat dit betekent voor de doelstelling van Waterdunen.

Aan de andere kant heeft de regio op zichzelf al een grote ontwikkeling doorgemaakt die gepaard gaat met een economische impuls. De oorspronkelijke berekeningen zijn te optimistisch en laten onvoldoende ruimte voor mogelijke veranderingen in de context. Ook is er onvoldoende rekening gehouden met de langere doorlooptijd van het project en het feit dat de recreatieve functie nog niet helemaal is ontwikkeld.



4. Financiën - GREX

In dit hoofdstuk staan de grondverwerving (paragraaf 4.1.) en de ontwikkeling van de financiën centraal. Daarvoor kijken we naar de kostenontwikkeling (paragraaf 4.2.) en opbrengstenontwikkeling (paragraaf 4.3.) van de GREX.

4.1. Grondverwerving

Voordat het project Waterdunen bekend was, heeft strategische grondverwerving plaatsgevonden binnen de kaders van het gebiedsplan West Zeeuws-Vlaanderen, Natuurlijk Vitaal. Daardoor had het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) vóór 2007 100 ha in eigendom. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) was in deze context de uitvoerende dienst, die deelnam aan de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen.

Naarmate Waterdunen concreter werd, zo rond 2010, ontstond er meer weerstand. In interviews is aangegeven dat die weerstand voortvloeide uit de manier waarop de grondverwerving plaatsvond. De communicatie was nog niet altijd goed genoeg en er werd te weinig aangesloten op de leefwereld van de grondeigenaren. De weerstand ontstond ook door de twijfel over (de impact van) de inlaat van zout water.

Om het grondverwervingsproces verder te professionaliseren binnen de provincie Zeeland, is in 2008 een nieuwe collega aangetrokken met ervaring met grondverwerving. Ook besluiten PS in december 2010 tot het verhogen van het bod aan de grondeigenaren - 'verhogen laatste bod' - en het starten van de onteigeningsprocedure. Daarna is de grondverwerving beter gaan lopen met als resultaat dat de provincie alle benodigde gronden minnelijk heeft verworven binnen de daartoe vastgestelde financiële kaders. De onteigening bleef in deze periode nog een gevoelig thema in de omgeving. Door de start van de onteigeningsprocedure ontstond het beeld dat er geen keuze meer was voor de betreffende grondeigenaren.

Nadat de provincie de DLG-taken overneemt (medio 2015), zijn die bij één provinciaal team ondergebracht waarin alle ervaring ten aanzien grondverwerving is gebundeld.

4.2. Kostenontwikkeling

Onderstaand overzicht laat zien dat de kosten tussen 2011 en 2021 stegen met circa € 10,9 mln. In 2016 is de GREX herzien waarbij de begroting met circa € 10,5 mln is aangepast.

analyse kosten ontwikkeling Waterdunen				gecorrigeerde
	Kosten	meerkosten	waarvan prijsindexatie	meerkosten
2011	€ 76.614.667			
2016	€ 87.184.891	€ 10.570.224	€ 4.827.352	€ 5.742.872
2021	€ 87.535.279	€ 350.388	€ 1.418.787	€ -1.068.399
		€ 10.920.612	€ 6.246.139	€ 4.674.473

Tabel 1. Overzicht kostenontwikkeling Waterdunen



Een groot deel van de gestegen kosten kan verklaard worden uit de nominale prijsstijging. In het overzicht hebben we de kostenontwikkeling gecorrigeerd met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CBS-CPI). Dan blijkt dat de uiteindelijke, gecorrigeerde meerkosten € 4,7 mln bedragen. Op een omvangrijk en complex project als Waterdunen is dat gering. De meerkosten zitten met name in de plan- en apparaatskosten (plankosten en VTU-kosten (voorbereiding, toezicht en uitvoering)). Deze bleken te laag ingeschat: € 6,2 mln te weinig. Dit is mogelijk te verklaren doordat de reële doorlooptijd van het project in het begin niet goed in beeld was. Als de doorlooptijd te kort werd ingeschat, dan nemen de plan- en apparaatskosten toe naarmate het project langer duurt.

Voor de afrondingsfase (het Statenbesluit spreekt over 'nazorgfase') hebben PS bij het afsluiten van de GREX een resterend budget beschikbaar gesteld voor kosten die nog gemaakt moesten gaan worden in de periode 2022 tot en met 2024 (€ 5,4 mln). In interviews is aangegeven dat dat budget waarschijnlijk niet geheel nodig is. De kosten vallen binnen de kaders van de GREX, zoals die in 2016 is herzien, zelfs met het (weer) binnen de scope van Waterdunen brengen van beheer.

4.3. Opbrengstenontwikkeling

Groen

Onderstaand overzicht laat zien dat de baten op het onderdeel groen van Waterdunen gedurende de looptijd zijn gestegen met € 8,3 mln.

analyse baten ontwikkeling Waterdunen			
	Baten		stijging baten
2011	€	70.853.170	
2016	€	74.145.077	€ 3.291.907
2021	€	79.157.178	€ 5.012.101
			€ 8.304.008

Tabel 2. Overzicht opbrengstenontwikkeling groen Waterdunen

Met name de provincie Zeeland en het Rijk dragen bij aan de (extra) dekking van € 8,3 mln. De provincie heeft in totaal € 11,5 mln bijgedragen aan Waterdunen; zie onderstaand overzicht. In dit overzicht is tevens de extra provinciale bijdrage van € 3,7 mln (nota Ruimte algemene reserve) zichtbaar waartoe PS hebben besloten bij de herziening van de GREX in 2016, ter dekking van ontstane tekorten. De provinciale bijdragen ad € 11,5 mln bij de afsluiting van de GREX 2021, zijn conform de GREX zoals die in 2016 is herzien.

Bijdragen Provincie Zeeland aan Waterdunen (afsluiting GREX 2021)	
Provincie Zeeland (cofinanciering OP-Zuid)	€ 4.881.830
Provincie Zeeland (geoordeeld afkopsom getijdenduiker)	€ 2.718.170
Provincie Zeeland (overige bijdrage aan realisatie Waterdunen)	€ 200.000
Provincie Zeeland (algemene reserve, 2016)	€ 3.658.272
<i>Totaal</i>	<i>€ 11.458.272</i>

Tabel 3. Overzicht bijdragen provincie groen Waterdunen



Voor Waterdunen heeft de provincie meer ontvangen van het Rijk dan voorzien. Zo is uiteindelijk € 32,9 mln ontvangen van het Rijk vanuit het Natuurpakket Westerschelde. Voorheen was een NPW-bijdrage voorzien van € 27,7 mln. Naast deze toegenomen Rijksbijdrage heeft de provincie in totaal € 18 mln ontvangen van het Rijk. Dit deel van de baten zijn opgenomen in de GREX onder het kopje 'Provincie Zeeland nota Ruimte algemene middelen' en 'nota Ruimte bijdrage (gedecentraliseerd via provinciefonds)'.

Rood²

Naast een bijdrage van het waterschap (€ 273.914) bestaan de opbrengsten vanuit het rode onderdeel van Waterdunen (recreatie) uit de verkoop van gronden aan de recreatieondernemer. De opbrengsten zijn gedurende het gehele project hetzelfde gebleven, te weten de in 2010 overeengekomen € 10,8 mln.

Deze opbrengsten zijn gerealiseerd (2021) conform de vastgestelde kaders. Die kaders zijn bij de start van Waterdunen vooral opgesteld om de inhoudelijke doelen van het project Waterdunen te waarborgen. Er is destijds niet voor gekozen om in de kaders voor de samenwerking met de ondernemer een koppeling te maken met de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten van het project in de daaropvolgende jaren. Derhalve zijn er geen afspraken vastgelegd om kosten- c.q. prijsstijgingen in de daaropvolgende jaren te verrekenen met mogelijke stijgingen (dan wel dalingen) van de opbrengstpotentie van de vastgoedontwikkeling door de ondernemer.

² Bij het formuleren van deze paragraaf is rekening gehouden met de vertrouwelijke aard van privaatrechtelijke overeenkomsten.



5. Positie van PS bij Waterdunen

In dit hoofdstuk staat de rol van PS centraal. In paragraaf 5.1. kijken we naar de kaderstellende rol van PS bij Waterdunen. We kijken hierbij naar de afspraken hierover en naar de wijze waarop PS in positie zijn gebracht. In paragraaf 5.2. staan de controlerende rol en de informatievoorziening aan PS centraal.

5.1. Kaderstellende rol PS

Vanuit de interviews is het beeld ontstaan dat een gebiedsontwikkeling als deze voor zowel de ambtelijke organisatie als PS iets nieuws was. Waterdunen diende daarom ook voor PS als leer- en lanceertraject, zoals beschreven in een notitie met de stand van zaken rondom de gebiedsontwikkeling van de projecten Waterdunen en Perkpolder, begin 2007. Hierin wordt ook beschreven dat PS gelegenheid krijgen om wensen en bedenkingen naar voren te brengen voordat GS kunnen besluiten tot het aangaan van overeenkomsten met ingrijpende gevolgen.

Het Rijk en de provincie (per PS-besluit) sluiten op 30 januari 2006 het convenant Westerschelde en de provincie neemt de opdracht aan voor het Natuurpakket Westerschelde (NPW). In september 2007 wordt de doelstellingen-overeenkomst voor Waterdunen in PS behandeld. Het eerste kaderstellende besluitvormingsmoment dat vervolgens plaatsvindt, is het voornemen tot het opstellen van een inpassingsplan voor Waterdunen in september 2008. We zien dat de GREX vanaf 2011 jaarlijks ter kennisname aan PS wordt voorgelegd. Grote projecten als Waterdunen worden in die tijd ook via de reguliere P&C-cyclus - bij de bespreking en vaststelling van de voorjaars- en de najaarsnota's - door PS behandeld.

Lessen uit het verleden

In het onderzoeksrapport *De parelduiker vreest de modder niet* naar het project Sloeweg, is Waterdunen een van de onderzochte casussen. Over Waterdunen wordt geconstateerd dat er in de initiatieffase en de uitwerkingsfase beperkte kaderstelling door PS heeft plaatsgevonden. Zo blijkt dat er op het moment dat het inpassingsplan, het beeldkwaliteitsplan en het exploitatieplan voorliggen ter besluitvorming, er weinig te kiezen lijkt voor PS. Er worden geen alternatieve keuzes voorgelegd voor de inrichting, inpassing, exploitatie of beeldkwaliteit. In het rapport wordt bovendien geconstateerd dat GS besluitvorming meer als procedurele stap presenteren.

Ook komt in het rapport naar voren dat de uitvoeringsfase weinig bijsturingsmogelijkheden voor PS biedt. In de periode tot eind 2015 wordt één keer een inhoudelijke wijziging in het project voorgelegd aan PS: de herziening van het PIP in 2013. Bij het dreigende financiële tekort in 2015 besluiten GS om dit aan te pakken door middel van fasering en prioritering; ze maken daarbij onderscheid in noodzakelijke en gewenste zaken. Deze fasering en prioritering hebben mogelijk gevolgen voor de resultaten van Waterdunen. In april 2015 worden PS door GS met een brief geïnformeerd over de gang van zaken. PS hebben geen mogelijkheid gekregen om alternatieve oplossingen voor het dreigende tekort af te wegen of om een keuze te maken in prioritering en fasering van de onderdelen in het project. Vanuit het rapport wordt daarom geconcludeerd dat PS niet besluitvormend worden betrokken.



Al met al wordt in het rapport *De parelduiker vreest de modder niet* geconcludeerd dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de invulling van de kaderstellende rol van PS in Waterdunen. GS hebben geen voorstel ter besluitvorming voorgelegd aan PS over de organisatie en de uitvoering van het project en de betrokkenheid van PS. Er is niet doorgepraat en er zijn geen afspraken gemaakt over de manier waarop PS bij het project betrokken zouden worden en geïnformeerd zouden worden, op een manier die past bij het project. Het gesprek over wat PS nodig hebben om hun rol in te kunnen vullen en wat er nodig is van GS om de voortgang van het project goed te kunnen volgen, vond in die tijd nog niet structureel plaats. Vandaar dat in het Kader Grote Projecten het uitgangspunt is opgenomen dat PS al vanaf de verkennende fase gelegenheid krijgt om hun kaderstellende rol in te kunnen vullen.

Omslag in de kaderstellende rol

Na het onderzoek naar het project Sloeweg en de daaropvolgende professionalisering van de aansturing van grote projecten, zien we dat er een omslag plaatsvindt in de manier waarop PS bij het project Waterdunen betrokken worden. In navolging van het project Sloeweg zijn de grote projecten grondig onder de loep genomen, waarbij ook de rolverdeling tussen GS en PS verder is verdiept. Duidelijkere afspraken over de rolverdeling GS-PS zijn er uiteindelijk gekomen in het Projectplan in 2016, in lijn met het Kader Grote Projecten. In het Kader Grote Projecten is opgenomen dat er, als zich afwijkingen van de planning voordoen in de voortgangsrapportages, bij de volgende faseovergang een gewijzigde planning ter besluitvorming wordt voorgelegd aan PS. Andere scopewijzigingen die leiden tot een significante wijziging van het projectresultaat of de omvang van het benodigde projectbudget, worden zo snel mogelijk ter besluitvorming voorgelegd aan PS.

Dat aan PS bij afwijkingen een gewijzigde planning en daaruit voortvloeiende begrotingswijziging worden voorgelegd, zien we vanaf 2017 gebeuren bij de vaststelling van de GREX. In de periode daarvoor werd de GREX alleen ter kennisname aan PS voorgelegd (en behandeld in de voor-/najaarsnota). Door de financiële ontwikkelingen in het project in 2015-2016 is er geen GREX 2016 vastgesteld. In februari 2016 informeren GS PS hierover per brief. In de GREX 2017 hebben GS vervolgens aan PS het financiële knelpunt toegelicht en wordt een voorstel tot actualisatie van de scope gedaan. In september 2016 sturen GS aan PS een Statenvoorstel met het voorkeursscenario en twee aanvullende scenario's. In november 2016 besluiten PS in te stemmen met de geactualiseerde scope op basis van het voorkeursscenario en de extra bijdrage van PS van € 3,7 mln vanuit de algemene reserve.

De belangstelling vanuit PS voor het project is na 2015 nog steeds groot. Er heerst dan nog steeds een sentiment rond de eerdere onteigening. Tegelijkertijd zijn er in deze fase van het project al veel richtinggevende keuzes gemaakt en overeenkomsten gesloten met partners. Oftewel, het project is vol in uitvoering. Het zwaartepunt voor inhoudelijke kaderstelling heeft al eerder plaatsgevonden en de rol van PS is verschoven naar meer controlerend. Daarin zijn PS gefaciliteerd met kwartaalrapportages, de jaarlijkse GREX en de jaarstukken. Hier gaan we in paragraaf 5.2. verder op in.

Eind 2021 wordt de GREX 2021 Waterdunen per PS-besluit afgesloten. De resterende financiële middelen zijn omgezet naar een meerjarig projectbudget. De beheersing van het project loopt vanaf dat moment mee in de reguliere P&C-cyclus van de provincie en de voortgangsrapportages grote projecten. Het beheer van de zandvang en de inlaatkreek is als risico opgenomen in de provinciale begroting; daarom is hierover via een scopewijziging besloten door PS. Deze risico's zijn vervallen toen beheer is meegenomen in het project; dit is opgelost binnen het projectbudget. De start van de nazorgfase is door PS vastgesteld op 1 januari 2022, met afronding van de nazorgfase op 31 december 2024.



5.2. Controlerende rol PS

Lessen uit het verleden

In de periode vóór de doorlichting van grote projecten informeren GS PS aan de hand van de P&C-cyclus over de ontwikkelingen en voortgang van Waterdunen. In het rapport *De parelduiker vreest de modder niet* wordt geconcludeerd dat de informatievoorziening destijds geen inzicht bood in de voortgang en ontwikkelingen in relatie tot de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet. Ook werden de risico's en beheersmaatregelen onvoldoende toegelicht. De informatievoorziening is onvoldoende toegesneden op grote projecten. Daarnaast zijn PS per brief geïnformeerd over ontwikkelingen in de grondexploitatie. De grondexploitatie biedt PS meer inzicht in de financiële onderbouwing van en de risico's voor het project. Ook worden de actualisatie van de GREX en het daaruit volgende Statenvoorstel tot begrotingswijziging benut voor inhoudelijke verantwoording over het project. Zoals eerder aangegeven, wordt de GREX vanaf 2017 jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan PS in plaats van alleen ter kennisname.

Omslag in de informerende rol

Ook in de informatievoorziening aan PS zien we een omslag: vanaf 2016 komt er meer verantwoording richting PS. In het Kader Grote Projecten dat PS hebben vastgesteld in 2016, is aangegeven dat PS meer controle willen hebben bij projecten van bepaalde omvang. Er ligt een actieve rol voor GS om PS te informeren over vertraging, afwijken van kwaliteit en wanneer budget onder druk komt te staan. In het Projectplan wordt verder ingegaan op de rolverdeling tussen GS-PS. Zoals eerder beschreven, zijn er twee manieren van betrokkenheid van GS en PS bij Waterdunen: 1) de reguliere of formele betrokkenheid en 2) de betrokkenheid naar aanleiding van gebeurtenissen die de rol van GS/PS raken.

De eerste vorm van betrokkenheid wordt vanaf dat moment ingevuld door middel van kwartaalrapportages, naast de jaarlijkse GREX. Kern van deze voortgangsrapportages is de stand van zaken ten aanzien van financiën, scope, risico's en planning. Dit is in lijn met het Kader Grote projecten waarin is opgenomen dat er vier keer per jaar wordt gerapporteerd aan PS over de voortgang van het project. Vanaf 2016 wordt deze rapportage elk kwartaal gedeeld met PS. Ook is er sprake van jaarlijkse verantwoording via de provinciale jaarstukken. Daarnaast zijn PS op locatie van het project geïnformeerd over en meegenomen in het project, bijvoorbeeld tijdens de Statendoedag 2020 waarop Statenleden een bezoek brachten aan Waterdunen en hebben gezien wat er gebouwd is.

In de voortgangsrapportages wordt de status op de beheersaspecten kwaliteit, geld, tijd, risico en omgeving beschreven. PS worden op deze aspecten meegenomen in de ontwikkelingen die spelen in de uitvoering van het project. Aan het begin van de rapportages wordt de driedelige doelstelling van Waterdunen benoemd. Er wordt in de rapportages verder niet teruggegrepen op deze doelstellingen en de mate waarin deze behaald zijn. Terwijl dit juist wel hoort bij de rol van PS.

De tweede vorm van betrokkenheid is naar aanleiding van gebeurtenissen die de rol van GS/PS raken. In het geval van afwijkingen ten opzichte van de beheersaspecten uit het Projectplan, wordt een wijziging van scope, doorlooptijd of benodigd extra budget ter besluitvorming voorgelegd aan PS. Dit brengt ook een verplichting met zich mee als er in de voortgangsrapportages wordt geconstateerd dat er afwijkingen dreigen (oranje) of bijstelling noodzakelijk is (rood). Dit is ook gebeurd ten tijde van de financiële ontwikkelingen in 2015-2016 en de wijziging van de scope in 2017 die hieruit voortkwam. PS worden geïnformeerd op het moment dat er indicaties van een dreigend tekort ontstaan. GS houden PS tussentijds op de hoogte van de ontwikkelingen rond de actualisatie van de GREX en wisselen met elkaar van gedachten over mogelijke oplossingsrichtingen.



Ook in de gang van zaken rondom de getijdenduiker zien we dat GS passende informatievoorziening organiseren via brieven en (besloten) bijeenkomsten. Bijvoorbeeld op 7 april 2020 wanneer GS PS informeren over de stand van zaken van het onderzoek van een extern adviesbureau, de bespreking van het vervolgonderzoek in de commissie Ruimte op 26 maart 2021, en een vertrouwelijke sessie over de kostenverdeling met het Waterschap op 16 april 2021. Ook hier zien we dat door de informatievoorziening invulling wordt gegeven aan de betrokkenheid naar aanleiding van gebeurtenissen die de rol van PS raken en zij in positie worden gesteld om hun controlerende rol uit te voeren.

In het Projectplan is daarnaast opgenomen dat de afsluiting van een projectfase PS de mogelijkheid biedt om hun controlerende taak uit te oefenen. Op deze momenten wordt de stand van zaken van het project opgenomen en een eindfasedocument opgesteld. Met de afronding van de werkzaamheden en de overdracht van de gronden aan Molecaten, is de GREX eind 2021 afgesloten door PS.

In het voorjaar van 2024 is de KCKT-rapportage van het onderzoek naar de toeristische-recreatieve beleving van Waterdunen met PS gedeeld en in de Commissie Ruimte behandeld. Zoals eerder aangegeven, wordt in de aanbieding van de rapportage door GS aan PS benoemd dat de context van de ontwikkeling van de toeristische vraag en aanbod en het draagvlak voor toerisme in de regio is veranderd. PS lijken voorafgaand aan het KCKT-onderzoek echter niet actief te zijn meegenomen in wat deze gewijzigde context betekent voor de manier waarop wordt gekeken naar de doelstelling op recreatie/sociaaleconomische ontwikkeling.

Vanaf het moment dat er kwartaalrapportages kwamen, hebben PS altijd grote betrokkenheid getoond bij het project. Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat het voor GS en de organisatie een zoektocht is naar het juiste detailniveau waarop aan PS wordt gerapporteerd, zodat PS goed in positie gebracht kunnen worden. In onze ervaring, kan te veel detailinformatie over de uitvoering leiden tot micromanagement. Als de informatievoorziening niet aansluit bij de kaders maar op de uitvoering, gaat het gesprek altijd gevoerd worden over details in de uitvoering.



6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de hoofdconclusie, deelconclusies en aanbevelingen opgenomen. De hoofdconclusie gaat over de doeltreffendheid van Waterdunen en of de doelrealisatie plaatsvond binnen de daarvoor gestelde kaders voor scope en financiën (hoofdstuk 3). De daaraan ten grondslag liggende deelconclusies (6.2.) vloeien voort uit de analyses op de aspecten kaderstelling, GREX, doeltreffendheid en positie PS. Op basis van de deelconclusies hebben we op deze aspecten ook aanbevelingen geformuleerd (6.3.). In dit hoofdstuk grijpen we terug op bevindingen uit voorgaande hoofdstukken, zodat het hoofdstuk zelfstandig leesbaar is.

6.1. Hoofdconclusie

Waterdunen is een groot en langlopend project dat heeft geleid tot een gebiedsontwikkeling waarin kustveiligheid, natuurontwikkeling en recreatie samenkomen. De verschillende partners die hebben meegewerkt aan Waterdunen zijn trots op het behaalde resultaat. De doelen ten aanzien van kustveiligheid en natuurontwikkeling zijn gerealiseerd binnen de daartoe door PS gestelde kaders en de met derden gemaakte afspraken. De recreatieontwikkeling en natuurontwikkeling lopen ook na afronding van het provinciale project nog door, bijvoorbeeld door HZL en Molecaten. De revenuen wat betreft economische impuls zullen zich nog ontwikkelen. De groei van toerisme en de veranderende visie op toerisme, met oog voor de druk op de omgeving, hebben tussentijds geleid tot andere verwachtingen ten aanzien van recreatie.

De provincie heeft Waterdunen opgepakt in een tijd dat ze zelf niet veel grote projecten uitvoerde. Tijdens en ook dankzij Waterdunen is duidelijk zichtbaar dat de provincie heeft geleerd in de aanpak van grote projecten. De projectorganisatie van Waterdunen is zichtbaar versterkt. Daarbij zijn PS ook steeds beter in positie gebracht, zowel wat betreft kaderstelling (bijvoorbeeld bij de herziening van de GREX aan de hand van scenario's en het jaarlijks afzonderlijk vaststellen van de GREX) als controle (bijvoorbeeld met de kwartaalrapportages en jaarstukken).

Gedurende de uitvoering en doorontwikkeling van het project is wel tegen gevolgen aangelopen van (niet gemaakte) keuzes aan de voorkant van het project. Denk aan de weerstand, ontstaan bij de grondverwerving, afspraken die niet voldoende zijn gebaseerd op een reële inschatting van de doorlooptijd van het project, het niet beschikbaar hebben van voldoende capaciteit ten behoeve van het project en de doelstellingenovereenkomst die niet door het waterschap is ondertekend. De provincie heeft hierop geïntervenieerd en heeft de aanpak bijgesteld. Op wat goed is gegaan en waarvan valt te leren, gaan we nader in, in de volgende paragraaf. In paragraaf 6.3. formuleren wij aanbevelingen.

6.2. Conclusies

Kaderstelling

De provincie heeft met de komst van het Kader Grote Projecten vanaf 2016 zichtbaar geïnvesteerd in het versterken van de kaderstelling op grote projecten. Deze kaderstelling zit op zowel de doorontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie als de formalisering van de kaderstellende en controlerende rol van PS bij grote projecten.

De uitgangspunten uit het kader Grote Projecten zijn vanaf 2016 specifiek uitgewerkt voor het project Waterdunen. Hierbij is er speciale aandacht voor de versterking van de interne projectorganisatie en de betrokkenheid van PS. De rollen van GS en PS bij Waterdunen vanaf 2016 zijn duidelijk beschreven, in lijn met het kader Grote Projecten.



De samenwerking met de partners is echter niet uitgewerkt in een gezamenlijk projectplan. Een belangrijk kader voor deze samenwerking is de doelstellingenovereenkomst uit 2007. Deze is ondertekend door de provincie, de gemeente Sluis, Molecaten en HZL maar niet door het waterschap.

Doeltreffendheid

De projectdoelen op het gebied van kustversterking en natuurontwikkeling voor Waterdunen zijn gerealiseerd binnen de inhoudelijke scope. De kustveiligheid is gegarandeerd. De combinatie van natuur- en recreatieontwikkeling versterkt ook de ruimtelijke kwaliteit van de kust. Het oppervlak natuurgebied en de natuurtypen in het gebied zijn ruimschoots gerealiseerd. De natuur moet zich nog verder ontwikkelen maar de eerste tekenen zijn veelbelovend. Doordat het water steeds afwisselend hoog en laag staat, ontstaat een landschap met slikken en schorren.

De realisatie van de doelstelling op het gebied van recreatie/sociaaleconomische ontwikkeling is lastig vast te stellen. De uitvoering van het project duurde langer dan verwacht en een deel van de recreatieve functie is nog in ontwikkeling. De uitvoerende scope voor de door de provincie Zeeland te realiseren recreatieve voorzieningen is wel volledig gerealiseerd. Een deel wordt nog door de partners HZL en Molecaten, huidige eigenaren in het gebied, verder ontwikkeld.

Sowieso is het de vraag of de doelstelling en de bijhorende geraamde baten, gezien de gewijzigde context nog steeds reëel zijn. De oorspronkelijke berekeningen waren optimistisch en laten onvoldoende ruimte voor mogelijke veranderingen in de context. Zo wordt er nu anders naar toerisme en recreatie gekeken, met meer balans tussen recreatie, natuur en leefbaarheid. Ook is onvoldoende rekening gehouden met een langere doorlooptijd van het project. Er is onvoldoende stilgestaan bij wat dit betekent voor de gestelde doelen en of de in 2010 opgestelde uitgangspunten herijkt moeten worden.

GREX

Grondverwerving

Nog voordat duidelijk was wat er met het gebied moest gebeuren, vond strategische grondverwerving plaats. Naarmate Waterdunen concreter werd, zo rond 2010, ontstond er meer weerstand. Nadat de provincie de aanpak van grondverwerving verder heeft geprofessionaliseerd en PS heeft besloten tot het verhogen van het bod aan de grondeigenaren en het starten van de onteigeningsprocedure, is de grondverwerving beter gaan lopen. Resultaat: de provincie heeft alle benodigde gronden minnelijk verworven binnen de daartoe vastgestelde financiële kaders.

Kostenontwikkeling

De totale kosten, zoals die duidelijk waren bij de afsluiting van de GREX in 2021, zijn conform de financiële kaders die zijn vastgesteld bij de herziening van de GREX door PS in 2016. In 2016 is de GREX herzien op stijgende kosten waarmee de totale kosten uitkwamen op ruim € 87 mln. De stijgende kosten zijn vooral te verklaren uit de nominale prijsstijging (prijsindexatie). Wel zijn er extra meerkosten in de plan- en apparaatskosten die te laag waren ingeschat. Dit is mogelijk te verklaren doordat de reële doorlooptijd van het project in het begin niet goed in beeld was. Als de doorlooptijd te kort wordt ingeschat, dan nemen de plan- en apparaatskosten toe naarmate het project langer duurt. Na de herziening van de GREX in 2016 is de verdere uitvoering binnen de financiële kaders uitgevoerd.



Opbrengstenontwikkeling

In totaal draagt de provincie € 11,5 mln bij aan Waterdunen, conform de GREX zoals die in 2016 door PS is herzien. Met name de provincie Zeeland en het Rijk dragen bij aan de (extra) dekking van € 8,3 mln. Voor Waterdunen heeft de provincie meer ontvangen van het Rijk dan voorzien. Uiteindelijk draagt het Rijk € 50,9 mln bij.

Naast een bijdrage van het waterschap (€ 273.914) bestaan de opbrengsten vanuit het rode onderdeel van Waterdunen (recreatie) uit de verkoop van gronden aan de recreatieondernemer. De opbrengsten blijven gedurende het gehele project hetzelfde, te weten de in 2010 overeengekomen € 10,8 mln. Deze opbrengsten zijn gerealiseerd (2021) conform de vastgestelde kaders. Die kaders zijn bij de start van Waterdunen vooral opgesteld om de inhoudelijke doelen van het project Waterdunen te waarborgen. Er is destijds niet voor gekozen om in de kaders voor de samenwerking met de ondernemer een koppeling te maken met de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten van het project in de daaropvolgende jaren. Derhalve zijn er geen afspraken vastgelegd om kosten- c.q. prijsstijgingen in de daaropvolgende jaren te verrekenen met mogelijke stijgingen (dan wel dalingen) van de opbrengstpotentie van de vastgoedontwikkeling door de ondernemer.

Positie van PS

Na het rapport over de Sloeweg, en met het Kader Grote Projecten en het Projectplan voor Waterdunen, zijn PS vanaf 2016 beter in staat gesteld de kaderstellende en controlerende rol in te vullen. In de eerste fase van het project, dus voor 2016, vond beperkte kaderstelling door PS plaats en bood de uitvoeringsfase tot 2016 weinig bijstuuringsmogelijkheden voor PS. Duidelijke afspraken over de rolverdeling GS-PS kwamen er uiteindelijk in het Projectplan.

PS zijn vervolgens - conform afspraken - in positie gebracht, bijvoorbeeld bij de vaststelling van de GREX 2017 met actualisering van de scope. Hierbij is het belangrijk om in acht te nemen dat er in de fase na 2016 niet veel keuzes meer gemaakt hoefden te worden doordat het project al in uitvoering is en inhoudelijke keuzes grotendeels al gemaakt zijn. De kaderstelling vond al plaats en de rol van PS verschuift meer naar controleren.

Vanaf 2016 kwam er ook meer verantwoording richting PS. Via kwartaalrapportages wordt PS geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van financiën, scope, risico's en planning. Na afsluiting van de GREX in 2021 loopt de beheersing van het project mee met de reguliere P&C-cyclus. PS zijn bij dreigende afwijking ten opzichte van de beheersaspecten uit het Projectplan, tijdig geïnformeerd.

Elk kwartaal zijn PS in de voortgangsrapportages meegenomen in de ontwikkelingen die spelen in de uitvoering van het project. Hierin wordt vooral teruggegrepen op de aspecten kwaliteit, geld, tijd, risico en omgeving. Veel informatie is gericht op de uitvoering en wat er gebeurt in de uitvoering. Er ligt minder nadruk op de voortgang van het realiseren van de doelen, terwijl dit juist wel hoort bij de rol van PS. De informatievoorziening biedt daarmee geen volledig inzicht in de mate waarin het project nog steeds op koers ligt (doelrealisatie binnen kaders) en of bijsturing in de uitvoering van de kaders of bijstelling van de kaders nodig is, gelet op (externe) ontwikkelingen in en rondom het project. De informatievoorziening sluit daarom niet geheel aan op de controlerende rol van PS.



6.3. Aanbevelingen

Kaderstelling

- Het venijn van grote projecten zit 'm in de start. Zorg er als PS voor dat je de kern van het project doorleeft: wat wil je met elkaar bereiken, wordt dat gedragen door alle partners (staat iedereen er echt achter en welke, maatschappelijke, reactie is te verwachten?) en wat is ervoor nodig om het project gerealiseerd te krijgen (hoe gaan we het doen?).

GREX

- Bepaal aan de voorkant van een gebiedsontwikkeling expliciet in de kaderstelling of deze als een grondexploitatie wordt opgepakt of dat het een project is waarvoor een projectraming wordt opgesteld. Als het gaat om een grondexploitatie, dan kom je samen met de (andere) ontwikkelende partijen tot een goede verdeling van kosten en opbrengsten. Zorg ervoor dat de bijhorende afspraken zijn gebaseerd op een reële inschatting van de doorlooptijd en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van prijzen. Houd bij de planning bijvoorbeeld rekening met ruimte voor participatie en minnelijke grondverwerving, eventuele onteigeningsprocedures en beroepsprocedures.

Doeltreffendheid

- Formuleer in de kaderstelling voor langlopende projecten als Waterdunen doelstellingen waarop een monitorings-systeem wordt ingericht. Houd hierbij rekening met een mogelijk veranderende context, een nieuwe kijk op de doelen en de relatie met een veranderende omgeving. Bedenk aan de voorkant hoe je die doelstellingen inzichtelijk gaat maken. Zo hadden de doelen op het gebied van recreatie en de sociaaleconomische impuls aangepast kunnen worden aan de gewijzigde context.
- Durf eerder vastgestelde doelen te heroverwegen of tegen het licht te houden wanneer dat door tussentijdse ontwikkelingen nodig is. Zeker bij langlopende projecten als Waterdunen is het niet vreemd dat omstandigheden en beleidsmatige uitgangspunten wijzigen. Denk aan de veranderende visie op recreatie en toerisme en de druk die daarvan uit kan gaan richting de omgeving. Het is juist verstandig om gedurende de uitvoering van een project dit soort ontwikkelingen te duiden en ambtelijk, bestuurlijk en politiek het gesprek te voeren over wat deze betekenen voor het lopende project. Dit voorkomt dat hier later onduidelijkheid of ontevredenheid over ontstaat.

Positie van PS

Maak als PS vooraf duidelijke afspraken met GS over de informatievoorziening over de uitvoering van het project. Het heeft de voorkeur om:

- De informatievoorziening te laten aansluiten op de controlerende rol van PS. Focus op de ontwikkeling van de doelen en reflecteer hierop. Laat de informatievoorziening gaan over de mate waarin het lukt de vastgestelde doelen te realiseren, en of dat lukt binnen de vastgestelde kaders in ieder geval wat betreft financiën (lasten en baten), tijd, kwaliteit en omgevingsmanagement. Dit laatste gebeurt (al) duidelijk in de voortgangsrapportages.
- Bij dit soort langlopende projecten PS het gevoel bij en zicht op te blijven geven wat er gebeurt binnen een project. Blijf daarvoor het instrument dat bij Waterdunen al is ingezet gebruiken: de werkbezoeken.
- Hierop aansluitend als PS met GS periodiek in gesprek te gaan: ligt het project nog steeds op koers (doelrealisatie binnen kaders) of is bijsturing in de uitvoering van de kaders of bijstelling van de kaders nodig, gelet op (externe) ontwikkelingen in en rondom het project? Op deze manier wordt de betrokkenheid van PS bij een project meer onderdeel van de plan-do-check-actcyclus van de provincie.



Bijlage | Tijdlijn Waterdunen

In deze bijlage geven we de tijdlijn van de ontwikkeling van Waterdunen weer. Dit onderzoek focust zich op de periode vanaf 2010. Echter, de start van Waterdunen dateert al van voor deze periode. Als eerst geven we de betekenisvolle momenten van vóór 2010 weer. Daarna staat de ontwikkeling van Waterdunen vanaf 2010 centraal. De tijdlijn is opgebouwd aan de hand van de bestuurlijke besluitvormingsmomenten door GS en PS. Waar relevant, maken ook betekenisvolle momenten voor het projectresultaat deel uit van de tijdlijn.

Context: tijdlijn 2004 t/m 2009

Initiatieffase (2004)

2004

25 mei 2004: Beleidskader Planstudies Zwakke Schakels kust

In mei 2004 wordt vanuit de Rijksoverheid het Beleidskader Planstudies Zwakke Schakels opgesteld. Doelstelling van het kader is het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee met behoud van de (inter)nationale waarden. In het beleidskader zijn de voorwaarden geformuleerd, waaraan de planstudies en de in dat kader ontwikkelde alternatieven moeten voldoen.

13 juli 2004: GS stellen gebiedsplan Natuurlijk Vitaal vast

Op 13 juli 2004 stellen GS het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, opgesteld door de gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, vast. In het gebiedsplan is het wensbeeld van de ruimtelijke inrichting van West Zeeuws-Vlaanderen voor de komende 15 jaar weergegeven. In Natuurlijk Vitaal zijn een impuls voor de economie en een verbetering van de omgevingskwaliteit als de twee belangrijkste thema's van de gebiedsontwikkeling benoemd. De kustzone is in het gebiedsplan een bijzonder aandachtsgebied.

In diezelfde periode zijn twee private partijen, Stichting Het Zeeuws Landschap en Molecaten samen bezig met planvorming voor de ontwikkeling van natuur en recreatie.

Verkenningfase (2005-2007)

2005

Maart-januari 2006: Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 en Natuurpakket Westerschelde (NPW)

Op 11 maart 2005 stemmen de Vlaamse en Nederlandse regeringen in met de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Onderdeel daarvan is de ontwikkeling van minimaal 600 en maximaal 770 ha nieuwe estuariene natuur langs de Westerschelde. Het Rijk en de provincie (per PS-besluit) sluiten vervolgens op 30 januari 2006 het convenant Westerschelde en de provincie neemt de opdracht aan voor het Natuurpakket Westerschelde (NPW). Het project Waterdunen wordt één van de projecten die bijdraagt aan de realisatie van het NPW.



21 juni 2005: Basisdocument Kustversterking West Zeeuws-Vlaanderen

Op 21 juni 2005 stelt de provincie het basisdocument Kustversterking West Zeeuws-Vlaanderen vast. Hierin zijn de oplossingsrichtingen voor de kustversterking van de Zwakke Schakel West zeeuws-Vlaanderen ontwikkeld, getoetst en vergeleken. In het basisdocument is vastgesteld dat de door de regio in het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal neergelegde landwaartse voorkeur een goed uitgangspunt biedt voor het integreren van ruimtelijke kwaliteit met kustversterking. Kustveiligheid en de ontwikkeling van natuur, landschap en recreatie kunnen voor het plangebied Waterdunen het best worden gecombineerd door te kiezen voor landwaartse versterking met brede, robuuste duinen.

<2006

Natuurlijk Vitaal: Circa 100 ha grond verworven

De provincie heeft tot 2006 vanuit het gebiedsgerichte project *Natuurlijk Vitaal* circa 100 ha grond (vrijwillig) verworven in het kader van recreatie/recreatienatuur. Deze gronden gaan later deel uitmaken voor het plangebied Waterdunen.

2006-2007

Maart 2006-januari 2007: MER-procedure Waterdunen

In het kader van de plan- en besluitvorming rond de ontwikkeling van Waterdunen wordt in 2006 een MER-procedure gestart. Het college van GS stellen op 14 maart 2016 hiertoe richtlijnen vast. In de MER Waterdunen worden de gewenste maatregelen, alternatieven en effecten van de alternatieven beschreven. Het doorlopen hiervan was verplicht omdat het hier gaat om een wijziging van de zeedijk, de aanleg van recreatieve en toeristische voorzieningen en de inrichting van het landelijk gebied. Op 9 januari 2007 heeft de provincie de MER Waterdunen aanvaard en is deze ter inzage gelegd.

28 juni 2007: Doelstellingenovereenkomst getekend door provincie Zeeland, Molecaten, HZL en gemeente Sluis

Nadat de inspraak op de MER was afgerond, tekenen de provincie Zeeland, Molecaten, HZL en de gemeente Sluis een doelstellingenovereenkomst. Hierin leggen de vier partijen hun ambities voor kustversterking, recreatie en natuurontwikkeling, inclusief een opzet voor een ruimtelijk programma vast. Concreet gaat het om de volgende ambities en doelen.

Veiligheid en ruimtelijke kwaliteit

- Waterdunen levert bijdrage aan kustversterking Breskens-West door landwaartse versterking van de kust en draagt bij aan nationale beleidsdoelen van Natura 2000 en EHS.

Verblijfsrecreatie

- Er vindt een kwaliteitsverbetering plaats door verplaatsing van de Napoleon Hoeve.
- Er is een terrein van ongeveer 40 ha waar maximaal 400 recreatiewoningen worden gerealiseerd; een hotel van ongeveer 80 kamers; en een openbaar toegankelijk bezoekerscentrum en onthaalparking voor max. 1.000 parkeerplaatsen.
- Exploitatie vindt plaats via jaarronde exploitatie ('warme bedden').

Recreatienatuur

- 173 ha estuariene natuur (vanuit NPW) en ongeveer 100 ha recreatienatuurgebied; zoveel mogelijk aaneengesloten gebied, vrij toegankelijk voor wandelaars, fietsers en ruiters.



Kernnatuur

- Omvang van bij voorkeur 150 ha en minimaal 100 ha aaneengesloten kernnatuurgebied; bevat in ieder geval zilte graslanden, slikvelden en zout open water.
- Het kernnatuurgebied richt zich met name op trekvogels en kustvogels. Het realiseren van een zout milieu door middel van het in- en uitlaten van zoutwater is binnen het plangebied een randvoorwaarde en het realiseren van getijdewerking de ambitie.

De doelstellingenovereenkomst volgt uit een intentieovereenkomst (d.d. 7 juni 2005) voor het project Waterdunen die gesloten is door de gemeente Sluis, de gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, HZL en Molecaten.

25 september 2007: Intentieovereenkomst inzake versterking van de Zwakke Schakel West Zeeuws-Vlaanderen

Op 25 september 2007 ondertekenen GS van de provincie Zeeland de Intentieovereenkomst inzake versterking van de Zwakke Schakel West Zeeuws-Vlaanderen. De andere partners die deze overeenkomst tekenen zijn het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis en Rijkswaterstaat. De intentieovereenkomst heeft ten doel inzichtelijk te maken welke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden de partijen hebben teneinde de zwakke schakel West Zeeuws-Vlaanderen te verbeteren. Beschreven staat dat voor een deel van de Zwakke Schakel West Zeeuws-Vlaanderen een afzonderlijk kustversterkingsplan is opgesteld in het kader van het integrale project Waterdunen waarvoor een doelstellingenovereenkomst is afgesloten.

Planvormingsfase (2008-2012)

2008-2009

17 oktober 2008: Planbeschrijving Waterdunen

Op 17 oktober 2008 verschijnt vanuit de hand van de provincie het document *Planbeschrijving Waterdunen*. In het document worden o.a. de aanleiding van het initiatief toegelicht, het plangebied omschreven, de beleidsdoelen toegelicht inclusief beoogde resultaat. Er wordt hierbij voortgebouwd op de doelstellingenovereenkomst uit 2007.

November 2008-december 2009: Ontwikkeling voorontwerp Provinciaal Inpassingsplan (PIP) Waterdunen

Op 14 november 2008 hebben PS besloten voor het project Waterdunen een inpassingsplan op te stellen. Van 5 november tot en met 16 december 2009 hebben het voorontwerp inpassingsplan en het inrichtingsplan ter inzage gelegen. In deze periode zijn ook twee informatiebijeenkomsten gehouden in Breskens en zijn de plannen besproken in de commissie Ruimte, Ecologie en Water op 27 november 2009. In totaal zijn 55 reacties en adviezen ingediend gedurende de terinzagelegging. Dit leidt tot een aantal technische aanpassingen.



Tijdslijn onderzoeksperiode 2010 t/m 2024

2010

6 april 2010: Vaststelling voorontwerp PIP en sociaaleconomische effectenanalyse

Op 6 april wordt het rapport *Regionale sociaaleconomische effecten Waterdunen* gepubliceerd waarin een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) voor Waterdunen is opgesteld. In deze analyse wordt onder andere geprognosticeerd dat Waterdunen leidt tot 100.000 extra dagtoeristen per jaar, een toename van 121 fte's structurele werkgelegenheid en een toename van circa € 20. mln per jaar aan bestedingen in de regio.

April-december 2010: (Door)ontwikkeling PIP, exploitatieplan en beeldkwaliteitsplan

Op 6 april 2010 hebben GS de antwoordnota en het ontwerp PIP vastgesteld. In de periode erna wordt gewerkt aan het opstellen van een exploitatieplan en beeldkwaliteitsplan. Op 1 oktober 2010 zijn het PIP, het exploitatieplan en het beeldkwaliteitsplan door PS vastgesteld. Van 28 oktober tot en met 8 december 2010 hebben de stukken ter inzage gelegen.

22 september 2010: Overeenkomst provincie Zeeland en Molecaten inzake ontwikkeling en realisatie Waterdunen

De provincie Zeeland en Molecaten sluiten, ten tijde van de (door)ontwikkeling van het PIP, op 22 september 2010 een overeenkomst voor de ontwikkeling en realisatie van project Waterdunen. Deze koopovereenkomst vormt de basis voor vervolgesprekken c.q. onderhandelingen tussen beide partijen.

7 december 2010: Beroep bij Raad van State (RvS) – verzoek tot vernietiging van het PIP

Op 7 december 2010 wordt bij de RvS beroep ingesteld door De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) en de stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens-Groede (VGABG), waarin grondeigenaren zich verenigen, om het PIP te vernietigen. Zij maken bezwaar met als argument dat er geen noodzaak zou zijn voor Waterdunen, het plan zou leiden tot nadelige gevolgen voor de woon- en leefomgeving en de bedrijfsvoering van verschillende bedrijven. Ook zou het plan leiden tot verzilting van landbouwgronden en tot overlast van onkruidzaden.

In de uitspraak van de Raad van State van 15 februari 2012 wordt besloten dat het PIP grotendeels in stand kan blijven; de bezwaren van de ZLTO en Stichting VGABG worden ongegrond verklaard. Op twee punten moet de provincie het PIP wel aanpassen. Twee agrarische percelen hadden een woonbestemming gekregen, welke is vernietigd.

17 december 2010: PS besluiten tot verhogen laatste bod aan grondeigenaren en start onteigeningsprocedure

Op 30 november 2010, ten tijde van de (door)ontwikkeling van het PIP, informeren GS aan PS dat het ondanks maximale inspanningen nog niet gelukt is de benodigde gronden voor Waterdunen te verwerven. Naar aanleiding van een motie op 1 oktober 2010 van een Statenfractie is geprobeerd tot maatwerkoplossingen met betrokkenen te komen. PS worden voorgesteld om GS eenmalig en ten laatste de eigenaren in het plan Waterdunen een aanbod te doen dat verder reikt dan de provinciale grondnota. Dit bod moet worden gezien in combinatie met het voorstel een onteigeningsprocedure te starten via het Rijk indien dit laatste bod niet worden geaccepteerd. PS besluiten op 17 december in te stemmen met de verhoging van dit laatste bod en de start van de onteigeningsprocedure.



2011

20 december 2011: GS delen de GREX 2011. Deze sluit op + € 19,7k

GS bieden ter kennisname de exploitatieopzet Waterdunen (GREX 2011) aan PS aan. GS lichten toe dat de GREX uitsluitend betrekking heeft op de lopende zaken waarvoor de provincie aan de lat staat: de aanleg van het (recreatie) natuurgebied, het op hoogte brengen van de gronden die aan Molecaten zullen worden geleverd, en de bijbehorende infrastructurele maatregelen (wegen, paden, leidingen). De GREX heeft geen betrekking op de kustversterking of de verdere inrichting van de verblijfsrecreatie, heeft een omvang van circa € 81,7 mln en sluit in 2011 met een klein positief saldo van € 19,7k in netto contante waarde (NCW).

2012

November 2012: Toevoeging en onttrekking van € 6,8 mln aan algemene reserve en GREX 2012

Op 9 november 2012 besluiten PS om een bedrag van bijna € 6,8 mln voor Waterdunen aan de algemene reserve toe te voegen. Daardoor is de meerjarenraming voor Waterdunen echter niet sluitend te maken. GS leggen op 30 november 2012 het voorstel voor om hetzelfde bedrag weer aan de algemene reserve te onttrekken. GS lichten hierbij toe dat de uitvoeringsplanning op dat moment als volgt is.

- | | |
|--|-------------------------|
| • Munitieonderzoek en -ruiming | November 2012-juni 2013 |
| • Aanleg getijdenduiker | April 2013-juni 2014 |
| • Infrastructurele werken (randbestek) | April 2013-april 2014 |
| • Aanleg en inrichting getijdennatuur | April 2014-2015. |

GS informeren PS op 30 november 2012 ook over de GREX 2012. De GREX heeft een omvang van circa € 85,5 mln en sluit in 2012 met een positief saldo van ruim € 400k in NCW, uitgaande van de oorspronkelijk aan Waterdunen toegekende financiële bijdragen van rijk en provincie. In de toelichting op de GREX laten GS weten dat de grondverwerving vrijwel is afgerond. Op de website van Waterdunen is ook te lezen dat de provincie in 2012 uiteindelijk met alle grondeigenaren overeenkomsten heeft kunnen sluiten.

Uitvoeringsfase (2013-2022)

2013

28 maart 2013: GS delen GREX ter kennisname met PS. GREX sluit op ruim € 350k

GS delen op 28 maart 2013 de GREX 2013 met PS. De GREX heeft een totale omvang van € 84,3 mln en sluit in 2013 op ruim € 350k NCW. GS delen mee dat onderhandelingen met de gemeente Sluis en het waterschap zijn afgerond.

16 mei 2013: Samenwerkingsovereenkomst provincie en Waterschap: aanleg getijdenduiker

De provincie en het waterschap sluiten op 16 mei 2013 een samenwerkingsovereenkomst voor het deelproject Waterpoort naar Waterdunen. In de overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de aanleg van een getijdenduiker bij het Killetje Buiten (inlaat aan de Westerscheldezijde).

18 juli 2013: Samenwerkingsovereenkomst provincie en gemeente Sluis t.b.v. kosten voor munitieonderzoek

De provincie en de gemeente Sluis sluiten op 18 juli 2013 een samenwerkingsovereenkomst voor de kostendekking van benodigd munitieonderzoek in het plangebied van Waterdunen.



3 december 2013: PS stemmen in met herziening van het PIP (n.a.v. uitspraak RvS)

Op 13 december 2013 stemmen PS in met een herziening van het PIP. Het PIP moest worden aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de RvS op 15 februari 2012. In het Statenbesluit wordt toegelicht dat in opdracht van het waterschap een aannemingscombinatie is begonnen met de werken aan de kustversterking. Een andere aannemingscombinatie werkt aan de getijdenduiker. De planning is erop gericht om het publieke deel van Waterdunen, de kustversterking en de aanleg van het estuariene (recreatie)natuurgebied, eind 2015 afgerond te hebben.

2014

4 juni 2014: GS informeren PS over actualisatie GREX; eindwaarde circa – € 26k

Op 4 juni 2013 informeren GS PS over de actualisatie van de GREX. Het betreffen hoofdzakelijk verschuivingen in de tijd (als gevolg van wijzigingen in de planning van de uitvoering) en verschuivingen tussen ramingsposten (als gevolg van mee- en tegenvallers). Rekening houdend met de stijging van de kosten bij uitvoering in latere jaren en rentekosten op gronden heeft de GREX een omvang van circa € 83,9 mln en deze op circa –€ 26k NCW.

17 juni 2014: GS besluiten in te stemmen met overdracht natuurgronden aan HZL

GS besluiten op 17 juni 2014 in te stemmen met overdracht van de natuurgronden en het beheer in Waterdunen aan HZL op basis van de getaxeerde waarde. De getaxeerde waarde is op dat moment € 1 mln euro.

2015

14 april 2015: GS informeren PS over de geactualiseerde GREX; financiële tegenvallers; sluit op circa –€782k

GS informeren PS op 14 april 2015 over de geactualiseerde GREX. Er hebben zich enkele financiële tegenvallers voorgedaan. Er zijn aanvullende maatregelen nodig voor bodembescherming in het Killetje, hogere ramingen voor nog uit te voeren inrichtingsbestekken, hogere kosten munitieonderzoek en zandlevering en hogere indexerings- en rentekosten als gevolg van vertraging in de uitvoering.

Tegenvallers zijn in de GREX opgevangen door prioritering en fasering van de uitvoering. Onderscheid wordt gemaakt in noodzakelijke en gewenste zaken. De totale omvang van de GREX is circa € 86,2 mln en heeft een eindwaarde van circa –€782k NCW.

11 december 2015: Eindrapport van het onderzoek naar de Sloeweg behandeld in PS

Op 11 december 2015 wordt het eindrapport van het onderzoek naar het project Sloeweg, *De parelduiker vreest de modder niet*, behandeld in PS. In het rapport wordt ingegaan op de vraag hoe grote projecten als Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd worden. Ook worden lessen getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS. Het project Waterdunen is een van de casussen die in het onderzoek is meegenomen. Over Waterdunen wordt geconstateerd dat er in de initiatieffase en uitwerkingsfase beperkte kaderstelling door PS heeft plaatsgevonden en dat de uitvoeringsfase weinig bijstuuringsmogelijkheden voor PS biedt.



2016

12 februari 2016: Informatiebijeenkomst Waterdunen voor Statenleden

Naar aanleiding van de ontwikkelingen rondom Waterdunen is op 12 februari 2016 een informatiebijeenkomst voor Statenleden georganiseerd om hen bij te praten en de vragen te beantwoorden die op dat moment leefden. Tijdens de informatiebijeenkomst wordt ook stilgestaan bij het verbetertraject voor het werken aan grote projecten en wat dit betekent voor Waterdunen. Sinds september 2015 is er gewerkt aan de inhuur van financiële expertise en het opnieuw opbouwen van de GREX. Belangrijk is ook dat de organisatie en financiën worden versterkt en werkwijze wordt verbeterd.

15 april 2016: start met kwartaalvoortgangsrapportages GS aan PS

Op 15 april 2016 wordt de eerste voortgangsrapportage vanuit GS aan PS gedeeld. PS worden vanaf dit moment elk kwartaal specifiek geïnformeerd over de voortgang van het project Waterdunen. De voortgangsrapportage is opgebouwd uit een standaardformat: korte omschrijving van het project inclusief doelstelling; achtergrond; voortgang algemeen; en toelichting op de beheersaspecten geld, organisatie, risico's, kwaliteit, informatie en tijd. De beheersaspecten worden geduid met drie kleuren smileys: groen, volgens planning; oranje, dreigt te overschrijden; en rood, planning overschreden. Vanaf de rapportages na 15 april 2016 wordt ook aangegeven wat de vorige status was op voornoemde beheersaspecten.

N.B. Alle hierop volgende kwartaalrapportages zijn niet per kwartaal benoemd in de tijdlijn.

8 juni 2016: GS informeren PS over dreigend verschil op de GREX; projectdoorlichting en ontwikkeling scenario's

Op 8 juni informeren GS richting PS over een dreigend verschil op de GREX Waterdunen. In februari 2016 hebben GS namelijk geconstateerd dat de noodzakelijke onderdelen niet binnen een sluitende GREX kunnen worden gerealiseerd, zonder aanvullende financiële inspanningen van de partners. Afgesproken is dat GS het project verder gaat doorlichten en een aantal scenario's gaat ontwikkelen met actualisatie van de scope.

8 juli 2016: Kader Grote Projecten 1.0.

Naar aanleiding van het rapport over de Sloeweg stellen PS op 8 juli 2016 het Kader Grote Projecten 1.0 vast. Dit kader geeft richting aan het besturen van de grote projecten en gaat nadrukkelijk in op de rol van PS en de rolverdeling tussen GS en PS. PS besluiten met het vaststellen van het Kader Grote Projecten 1.0 ook om de huidige grote projecten opnieuw te beoordelen aan de hand van dit kader.

4 november 2016: PS besluiten tot scopewijziging en extra bijdrage van € 3,7 mln vanuit algemene reserve

In het voorjaar van 2016 zijn PS geïnformeerd over een dreigend verschil op de GREX en het feit dat GS op zoek gaan naar alternatieve scenario's. GS informeren PS op 28 september 2016 over de stappen die hierna zijn gezet. De projectorganisatie is versterkt, er is een second opinion op de GREX en risico analyse uitgevoerd, er zijn optimalisaties c.q. kostenbesparingen die het project niet aantasten doorgevoerd, er zijn extra bijdragen gevonden vanuit het NPW voor de verdere realisatiefase en er wordt ingezet op een duidelijk onderscheid tussen de uitvoerings- en beheerfase. Voor wat betreft de besluitvorming door PS worden PS een voorkeursscenario en twee alternatieve scenario's aangeboden.

Het voorkeursscenario houdt in dat er een doelmatige c.q. versoberde uitvoering plaatsvindt zonder in te leveren op de oorspronkelijke doelstellingen. De scope wordt concreter gemaakt en gaat van doelstellingenniveau naar een uitvoerend niveau. Voor de door de provincie te realiseren fysieke scope van Waterdunen betekent dit het volgende.



- **Natuur:** 175 ha estuariene natuur. Het aantal hectare natuur dat aangelegd wordt, is onderdeel van de financieringsvoorwaarden van NPW. De scope blijft zodoende ongewijzigd: we leggen 175 ha estuariene natuur aan. De estuariene natuur wordt gevormd door de kreken en de vogeleilanden en de maatregelen die nodig zijn om Waterdunen zilt te maken: de getijdenduiker, het Killetje Buiten en de inlaatkreek.
- **Recreatieondergrond:** de oppervlakte recreatieondergrond is ongewijzigd, De provincie brengt daarvoor de bodem van het recreatieperceel op hoogte.
- **Infrastructuur:** de scope ten aanzien van de infrastructuur is ongewijzigd. De provincie legt de kabels en leidingen vanuit het gebied naar de rand, legt de Nieuwe Slikkenburgseweg aan, legt parkeerterreinen aan en verbreedt de Puijendijk.
- **Recreatienatuur:** de oppervlakte van de recreatienatuur blijft ongewijzigd. De provincie zorgt voor de realisatie van de ondergrond. Om de recreatiedoelstellingen te realiseren, realiseert de provincie de volgende recreatieve elementen:
 1. Paden aan de binnenranden van het gebied, 2,5 meter breed, halfverharding. De paden lopen om de kreken heen.
 2. Middenpad: dit pad loopt dwars door het gebied, over de vogeleilanden en kreken heen, 2,5 meter breed, halfverharding.
 3. Struipad aan de westzijde, gemaaid gras.
 4. Brug Walendijk.
 5. Brug Breskens-kustlab.
 6. Bruggen middenpad.
 7. Beplanting recreatienatuur.
 8. Speelnatuur (n.b. bijdrage € 200.000, uitvoering door Molecaten/HZL).
 9. Grote vogelkijkhut (€ 200.000, mogelijk uitvoering door HZL).





Voor dit voorkeursscenario is een extra bijdrage van PS van circa € 3,7 mln nodig vanuit de algemene reserve. De alternatieve scenario's gaan in op 1) het realiseren van een aangeklede boulevard en 2) het aanbrengen van asfaltverharding in plaats van halfverharding. Voor de aanvullende scenario's zijn respectievelijk 1) € 1,5-2 mln en 2) circa € 0,5 mln nodig.

PS besluiten op 4 november in te stemmen met het voorkeursscenario. Daarmee wordt de einddatum voor het project Waterdunen vastgesteld op 1 augustus 2018 en € 3,7 mln beschikbaar gesteld uit de algemene reserve waarmee de GREX 2017 sluitend wordt gemaakt. De totale GREX heeft een omvang van circa € 85,3 mln.

20 december 2016: GS geven Waterschap opdracht voor realisatie van de bodembescherming in het verlengde van de getijdenduiker bij het Killetje Buiten

Op 20 december 2016 verlenen GS aan het Waterschap de opdracht voor de realisatie van de bodembescherming in het verlengde van de getijdenduiker bij het Killetje Buiten. Er wordt een heronderhandelingsovereenkomst gesloten in navolging van de overeenkomst Waterpoort naar Waterdunen van 16 mei 2013. Het Waterschap is opdrachtgever richting de aannemer en het werk is volledig voor rekening en risico van de provincie.

2017

27 juni 2017: GS informeren PS over wijzigingsplan en (tweede) herziening PIP Waterdunen

GS informeren PS op 27 juni 2017 dat een (tweede) beperkte herziening van het PIP nodig is. Een herziening zorgt ervoor dat de actuele plannen door toekomstig beheerder HZL voor de recreatienatuur kunnen worden voortgezet. Het gaat om de ontwikkeling van de Oestergeul als onderdeel van het Plan Kustlab en 'Welkom in Waterdunen', de ontvangstlocatie en het entreepunt van Waterdunen.

15 december 2017: PS stemmen in met actualisatie GREX, welke sluit op € 0 en einddatum project d.d. 31-12-19

Op 7 november 2017 doen GS een voorstel aan PS voor de actualisatie van de GREX en de planning. De GREX sluit op € 0 en heeft een totale omvang van circa € 89,9 mln. Door de inzet op een meer gedifferentieerde uitvoering met de partners, wordt de einddatum doorgeschoven naar 31 december 2019. Ook geven GS aan dat de Sociaaleconomische effectenanalyse uit 2010 tegen het licht zal worden gehouden en er bezien wordt of actualisatie zinvol is. PS stemmen op 15 december in met de GREX, de actualisatie van de planning en een bijbehorende herschikking van budgetten in tijd.

2018

Januari-mei 2018: Wijzigingsplan Kustlaboratorium Waterdunen Zilte Teelten

GS hebben op 23 januari 2018 het ontwerp wijzigingsplan Kustlaboratorium Waterdunen Zilte Teelten vrijgegeven en ter inzage gelegd. Tijdens de terinzagelegging is één zienswijze binnengekomen, welke niet heeft geleid tot aanpassing van het wijzigingsplan. Het wijzigingsplan wordt in mei 2018 vastgesteld en maakt juridisch planologisch zilte teelten mogelijk in Waterdunen.

8 juni 2018: PS besluiten Kader Grote Projecten na evaluatie op een drietal punten te wijzigen

PS besluiten na een evaluatie van het Kader Grote Projecten 1.0 om het Kader op een drietal punten te wijzigen om zo tot een pragmatischere werkwijze te komen. Dit besluit maakt het mogelijk dat:

1. gemotiveerd kan worden afgeweken van de verplichting om voor alle grote projecten het projectteam in te vullen conform de integraal projectmanagement methodiek (IPM).



2. Bij termijnoverschrijdingen zonder financiële consequenties volstaan kan worden met deze te melden bij de eerstkomende voortgangsrapportage.
3. De volgorde voor een eventuele noodzakelijke escalatie wordt gewijzigd door eerst de bestuurlijk opdrachtgever (gedeputeerde) te informeren voorafgaand aan informeren GS.

21 november 2018: Kennisgeving GS over wijzigingsplan en tweede herziening PIP

Op 21 november 2018 bieden GS het wijzigingsplan en tweede herziening van het PIP ter kennisgeving aan PS aan.

7 december 2018: GREX 2019 sluit op circa € 19k en aangepaste planning Waterdunen

Op 27 november 2018 bieden GS aan PS een Statenvoorstel aan ten behoeve van de actualisatie van de GREX. PS worden gevraagd om in te stemmen met de scopewijziging om de recreatiepaden in asfalt aan te leggen, hetgeen PS eerder verzocht hadden. In het voorstel wordt ook aangegeven dat de opgelopen vertraging, die eerder is gedeeld via kwartaalrapportages, ertoe leidt dat de planning wordt opgeschoven. PS besluiten op 7 december 2018 in te stemmen met de scopewijziging, de aangepaste planning en de geactualiseerde GREX. De GREX heeft een totale omvang van circa € 90,5 mln en sluit op circa € 19k.

21 december 2018: PS worden via kwartaalrapportage geïnformeerd over onderzoek naar de waterveiligheid van de getijdenduiker

In de kwartaalrapportage van 21 december 2018 richting PS wordt aangegeven dat er intensieve samenwerking plaatsvindt met het Waterschap om de getijdenduiker open te maken in 2019. Op dat moment loopt, naast alle voorbereidingen voor de opening, ook nog een onderzoek of de getijdenduiker voldoet aan de Waterwet m.b.t. de waterveiligheid inzake de komberging. Deze toets is een wettelijke taak van het waterschap. De eerste onderzoeksresultaten worden begin februari verwacht.

2019

17 april 2019: Provincie, HZL en gemeente Sluis komen een structurele bijdrage van Sluis overeen

Op 17 april 2019 tekenen de provincie, HZL en de gemeente Sluis de raamovereenkomst 'financiering recreatieve voorzieningen Waterdunen'. Na ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente Sluis is de afspraak gemaakt dat de gemeente jaarlijks structureel € 125.000 bijdraagt aan de recreatieve infrastructuur in het gebied. Dit volgt mede na de besluitvorming over de kadernota in de gemeenteraad van Sluis.

3 september 2019: Samenwerkingsovereenkomst provincie Zeeland en gemeente Sluis

Op 3 september 2019 ondertekenen de provincie en de gemeente 'de 'Samenwerkingsovereenkomst Conventionele Explosieven Waterdunen' waarmee uitvoering wordt gegeven aan de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken van juli 2013.

26 september 2019: Opening getijdenduiker (één koker)

Op 26 september 2019 opent de getijdenduiker met één koker. Op dat moment is een nieuw onderzoek voor oplossingsrichtingen voor de optimalisatie van de getijdenduiker in volle gang.



13 december 2019: PS besluiten in te stemmen met de GREX

Op 29 oktober informeren GS PS over de geactualiseerde GREX en de huidige stand van zaken van het project Waterdunen. De laatste werken die nu nog gepland zijn voor 2020 zijn onder andere de aanleg van de paden en het verder testen van de getijdenduiker. Daarnaast is het streven om de feitelijke levering van de grond aan Molecaten eind 2019 te realiseren. De grondoverdracht met het Waterschap Scheldestromen is afgerond, de grondoverdracht met HZL staat ook gepland in 2020.

Door onder meer de toename van de rentelasten, bedraagt de totale omvang van de GREX 2020 nu € 90,23 mln. Binnen de GREX 2020 is een raming voor onvoorzien opgenomen van € 4,72 mln. De GREX 2020 heeft een omvang van circa € 90,2 mln en sluit met een positief saldo van circa €12,6k. Op 13 december 2019 besluiten PS in te stemmen met de GREX.

2020

7 april 2020: Brief GS aan PS over onderzoek Getijdenduiker.

Op 7 april 2020 informeren GS PS over de stand van zaken van het onderzoek. Hierin geven GS aan dat uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat voldaan kan worden aan de huidige waterveiligheidsnorm door de (aansturing van de) getijdenduiker met enkele maatregelen aan te passen. Het adviesbureau adviseert een status te geven aan de kade rondom Waterdunen. GS lichten PS ook in over het besluit van 2 maart 2020 om nader vervolgonderzoek in te stellen.

26 mei 2020: PS worden via kwartaalrapportage geïnformeerd over de onderhandelingen met Molecaten

In de kwartaalrapportage van 26 mei 2020 geven PS richting PS aan dat op dat moment met Molecaten het overleg loopt over de ruimtelijke invulling van het recreatieterrein. Met Molecaten is het gesprek gaande over de opleverstatus van de grond. Het streven van Molecaten is om voorbereidende werkzaamheden te starten in Q3 2020 met het oog op de start van het toeristenseizoen op 1 april 2021. De provinciale inzet voor het leveren van de grond sluit aan bij deze planning.

18 december 2020: PS besluiten in te stemmen met de GREX 2021, welke sluit op circa € 80k en verlenging looptijd project t/m 31 december 2021

Op 11 november 2010 doen GS een Statenvoorstel voor de actualisatie van de GREX 2021. GS geven aan dat de inhoudelijke en financiële kaders niet wijzigen maar de planning schuift een jaar door. De grondoverdracht naar Molecaten en HZL zal naar verwachting in 2021 plaatsvinden. Onderzoek naar de getijdenduiker wordt in 2020 afgerond en de provincie en het waterschap gaan de getijdenduiker in 2021 aanpassen. De getijdenduiker functioneert nu nog niet volautomatisch. Om dit mogelijk te maken, moet de getijdenduiker worden geoptimaliseerd. Ook worden in 2021 de padenstructuur en bebording afgemaakt. Op basis hiervan moet de looptijd van de GREX verlengd worden tot 31 december 2021. Dit is, zo is aangegeven, in formele zin ook een wijziging van de scope van het project.

PS besluiten op 18 december 2020 in te stemmen met de GREX 2021 en de verlenging van de looptijd van het project. De GREX heeft een omvang van circa € 90,2 mln.



2021

2 februari 2021: PS worden via kwartaalrapportage geïnformeerd over bestuurlijk overleg provincie en Waterschap inzake de kostenverdeling van de getijdenduiker

In de kwartaalrapportage van 2 februari 2021 geven GS richting PS aan dat de provincie en het Waterschap in december 2020 en januari 2021 bestuurlijk overleg gehad hebben over het onderzoeksrapport en de daarin voorgestelde maatregelen en over het verdelen van de kosten van de maatregelen tussen partijen. Het proces om te komen tot sluitende afspraken met het Waterschap loopt nog. Een eerstvolgend bestuurlijk overleg hierover is begin februari gepland.

Februari-april 2021: Betrokkenheid PS bij vervolgonderzoek adviesbureau en vervolgafspraken met waterschap

Op 16 februari 2021 worden PS geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg met het Waterschap Scheldestromen over de uitvoering van een robuuste oplossing voor de getijdenduiker in Waterdunen. Per brief worden PS op 2 maart 2021 vervolgens uitgesproken voor een informatiebijeenkomst waarin wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten van het externe adviesbureau. Op 26 maart 2021 wordt het vervolgonderzoek van het adviesbureau besproken in de commissie Ruimte. Tijdens deze commissie is de gedeputeerde verzocht om de financiële paragraaf, die onder geheimhouding aan PS is voorgelegd, toe te lichten in een aparte vertrouwelijke sessie. Op 16 april 2021 worden PS vertrouwelijk geïnformeerd over kostenverdeling getijdenduiker.

17 december 2021: PS besluiten over het afsluiten van de GREX, stemmen in met fasering en handhaving financieel kader

Op 9 november 2021 doen GS aan PS een voorstel voor de afsluiting van de GREX en een aangepaste fasering van het project. Voor de periode 2021 t/m 2024 is in de huidige GREX 2021 het financieel kader vastgesteld voor groen op € 7,55 mln. PS stemmen op 17 december in met het voorstel om de GREX af te sluiten en het resterende budget beschikbaar te stellen als meerjarig projectbudget voor de afronding van het project Waterdunen. De beheersing van het meerjarig projectbudget zal meelopen met de reguliere planning- en control cyclus van de provincie. PS stemmen hiermee ook in met het verlengen van de looptijd van de realisatiefase van het project tot en met 30 september 2022 en de start van de voorbereiding van de nazorgfase op 1 januari 2022 met de afronding van de nazorgfase, en daarmee het grote project Waterdunen, op 31 december 2024.

Start nazorgfase (2022-heden)

2022

26 april 2022: Overleg tussen provincie en HZL over grondoverdracht

Op 26 april worden op hoofdlijnen de financiële afspraken ten behoeve van de grondoverdracht doorgenomen en afgestemd tussen HZL en de provincie. Ook worden afspraken gemaakt over het verdere proces om te komen tot de grondoverdracht.

8 juni 2022: Laatste stuurgroep; bestuurders ondertekenen de samenwerkingsovereenkomst voor het beheerplatform

Op 8 juni 2022 vindt de laatste stuurgroepvergadering plaats. Alle bestuurders ondertekenen de samenwerkingsovereenkomst voor het beheerplatform.

13 juli 2022: Kennisgeving voornemen overdracht van de gronden gelegen in Waterdunen aan stichting Het Zeeuwse Landschap (in provincieblad)

Op 13 juli 2022 verschijnt in het provincieblad de kennisgeving dat de provincie het voornemen heeft om op korte termijn de natuurgronden in Waterdunen over te dragen aan stichting HZL.



12 september 2022: GS informeren PS over Stand van zaken getijdenduiker Waterdunen – kosten vallen fors hoger uit
GS informeren PS op 12 september 2022 over de stand van zaken van de getijdenduiker. Duidelijk wordt dat de kosten fors hoger uitvallen ten opzichte van de eerdere raming uit begin 2021. De gezamenlijke kosten bedragen maximaal € 2,2 mln. De grootste oorzaak zit in de inflatie en extra specialistische kennis die nodig is geweest. In lijn met de eerder gemaakt afspraken komt een deel (maximaal € 1,3 mln) voor rekening van de provincie, passend binnen het eerder door PS vastgestelde financiële kader.

13 december 2022: Brief provincie aan HZL – overdracht grondoverdracht voorzien op 19 december 2022

Op 13 december 2022 wordt vanuit GS een brief gericht aan de directeur van HZL inzake de grondoverdracht van Waterdunen. In de brief worden de aanvullende financiële afspraken die in de afgelopen periode in gesprekken zijn gemaakt, vastgelegd. Het ondertekenen van de akte van levering vindt plaats op 19 december 2022.

2023

9 maart 2023: Rapportage Waterdunen monitoring grondwater (Resultaten t/m 2022)

Op 9 maart 2023 verschijnt het rapport van Deltares naar de resultaten van de monitoring van het grondwater tot en met 2022. Het rapport verschijnt onder publicaties op de projectwebsite van Waterdunen. Deze monitoring liep al langer maar wordt nu ook actief naar buiten gedeeld.

29 september 2023: Kader Grote Projecten 2.0

Op 29 september 2023 stellen PS het Kader Grote Projecten 2.0 vast, naar aanleiding van een evaluatie van het Kader Grote Projecten 1.0, dat dateerde uit 2016. Onderdeel van het Statenbesluit is een aangepast Kader Grote Projecten, een aangepast adviesmodel grote projecten en een aangepaste opzet van de voortgangsrapportage grote projecten.

2024

17 april 2024: GS informeren PS over afronding onderzoek sociaal economische impuls Waterdunen

GS informeren PS op 17 april 2024 over de afronding van het onderzoek naar de sociaaleconomische impuls van Waterdunen dat is uitgevoerd door het Kenniscentrum Kusttoerisme. GS geven over het onderzoek aan dat het vaststellen van de economische meerwaarde van Waterdunen zoals in 2011 bedoeld is lastig is omdat de context is veranderd. Deze verandering zit op groei van toerisme als doel op zich, naar een optimale beleving voor inwoners en gasten en een toekomstbestendige vrijetijdsector die positief bijdraagt aan de omgeving en de samenleving. Geconstateerd wordt wel dat het aantal overnachtingen lager is en daarmee in lijn met de keuze van Molecaten, om minder overnachtingsplekken te realiseren dan oorspronkelijk beoogd. Als het gaat om dagtoerisme werd in de rapportage uit 2010 gesteld dat Waterdunen zou leiden tot 100.000 dagbezoekers. Op basis van huidige data heeft het Kenniscentrum berekend dat er sprake is van 10.000 Nederlandse dagbezoekers per jaar.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.