

RAPPORT

Evaluatie convenant Natuurpakket Westerschelde

In opdracht van Provincie Zeeland

14 oktober 2026

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Samenvatting

Met de afronding van het Natuurpakket Westerschelde (NPW) komt een langdurige samenwerking tussen Rijk, provincie Zeeland en gebiedspartners tot een formeel einde. Het convenant vormde het bestuurlijke en organisatorische kader voor de uitvoering van een complexe en politiek en maatschappelijk gevoelige natuuropgave. Deze evaluatie kijkt terug op de werking van het convenant en trekt lessen voor toekomstige langjarige gebiedsopgaven.

Het convenant heeft een complexe en omstreden opgave uitvoerbaar gemaakt
De hoofdconclusie is dat het convenant effectief is gebleken om een complexe natuuropgave te realiseren en tegelijkertijd een werkbare gebiedsgerichte samenwerking op te bouwen. Langjarige afspraken over doelen, middelen, verantwoordelijkheden en uitvoeringsruimte boden stabiliteit, ook wanneer politieke discussie en maatschappelijke weerstand ontstonden. Er is meer dan 600 ha estuariene natuur gerealiseerd en daarmee is het hoofddoel gehaald. NPW heeft de natuuropgave gerealiseerd, mede dankzij de mogelijkheid om deze gebiedsgericht te verbinden met andere belangen en ontwikkelkansen. Koppelingen met landbouw, grondruil, recreatie en regionale ontwikkeling boden ruimte voor maatwerk en concrete perspectieven voor betrokken partijen. Daarmee waren deze koppelmogelijkheden een belangrijke factor in het uitvoerbaar maken van een complexe en omstreden opgave. Het NPW heeft daarmee meer opgeleverd dan natuur alleen. Er zijn kennis, werkpraktijken en netwerken opgebouwd die ook voor toekomstige gebiedsopgaven van waarde zijn. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat werkbare samenwerking niet hetzelfde is als volledige overeenstemming.

Provinciale regie en duurzame relaties waren cruciaal
Een belangrijke succesfactor was de regierol van de provincie. De provincie verbond de nationale en internationale natuuropgave met grondbeleid, gebiedsontwikkeling, bestuurlijke afstemming en regionale belangen. Nabijheid tot het gebied, gebiedskennis en ruimte voor maatwerk waren daarbij van grote betekenis. Daarnaast berustte het functioneren van het convenant in belangrijke mate op langdurig opgebouwde relaties. Continuïteit van betrokken professionals, persoonlijke contacten en informele samenwerking hielpen om verschillen bespreekbaar te houden en praktische oplossingen te vinden. Daar staat tegenover dat invloed, verantwoordelijkheid en maatschappelijke aanspreekbaarheid niet altijd evenwichtig waren verdeeld. Gebiedspartners waren essentieel voor de uitvoering, maar hadden niet altijd vergelijkbare invloed op fundamentele keuzes.

Natuurontwikkeling gaat na afronding van het programma door
De realisatie van de 600 ha natuur is het startpunt van natuurherstel. Met de aanleg van de estuariene natuur zijn de fysieke voorwaarden gecreëerd voor een ecologische ontwikkeling die zich over een langere periode voltrekt. De meerjarige monitoring blijft daarom van belang. De resultaten daarvan kunnen niet alleen worden benut voor het volgen van de natuurontwikkeling, maar ook voor kennisopbouw en het onderhouden van het gesprek met gebiedspartners over de ontwikkeling van het gebied.

Aanbevelingen voor toekomstige complexe gebiedsopgaven
De evaluatie leidt tot een aantal aanbevelingen voor toekomstige complexe en langjarige gebiedsopgaven. Kies bewust voor een brede provinciale regierol, waarin inhoudelijke sturing wordt verbonden met grondinstrumentarium, bestuurlijke afstemming, participatie en gebiedsontwikkeling. Combineer daarbij een beperkt aantal concrete en toetsbare hoofddoelen met expliciete gebiedsgerichte ambities, zodat naast bestuurlijke duidelijkheid voldoende ruimte blijft voor maatwerk en koppelkansen. Organiseer bovendien invloed, verantwoordelijkheid en

aanspreekbaarheid in samenhang: maak duidelijk welke kaders vaststaan en waar gebiedspartners daadwerkelijk kunnen meedenken of meebeslissen. Investeer vanaf het begin in vaste aanspreekpunten, gebiedskennis, langdurige relaties en concrete handelingsperspectieven voor partijen die gevolgen van maatregelen ondervinden. Borg ten slotte de opgebouwde kennis, netwerken en werkwijzen binnen de organisatie, zodat deze niet afhankelijk blijven van individuele sleutelfiguren en benut kunnen worden bij volgende opgaven. De lessen uit het NPW kunnen zo worden vertaald naar een provinciaal afwegingskader voor de inrichting van toekomstige langjarige samenwerkingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Inhoudsopgave 4

1. Inleiding 5

1.1. Een lerende evaluatie 5
1.2. Onderzoeksmethodiek 5
1.3. Leeswijzer 6

2. Motivatie: over het doel van het convenant 7

3. Organisatie: over de werkwijze van het convenant 9

4. Interactie: over de samenwerking binnen het convenant 12

5. Realisatie: over de opbrengst van het convenant 15

6. Conclusies en aanbevelingen 17

6.1. Conclusies 17
6.2. Aanbevelingen 19
6.2.1. Algemene aanbevelingen 19

1. Inleiding

1.1. Een lerende evaluatie

Dit jaar is een eind gekomen aan de langdurige samenwerking tussen het Rijk en de provincie Zeeland, gericht op de realisatie van 600 ha estuariene natuur in de Westerschelde. Met de formele afronding van de natuuropgave en de verleende decharge door het Rijk is een logisch moment ontstaan om terug te kijken op de werking van het convenant Natuurpakket Westerschelde (NPW) dat gedurende bijna twintig jaar het bestuurlijke en organisatorische kader vormde voor deze samenwerking.

Deze lerende evaluatie richt zich niet zozeer op het behalen van de natuurdoelen, maar op de vraag hoe het convenant heeft bijgedragen aan sturing, samenwerking en uitvoering van de opgave. Door ervaringen van betrokken partijen te verzamelen en te reflecteren op de werking en realisatie van het convenant, ontstaat inzicht in de factoren die hebben bijgedragen aan het succes van het NPW en in de lessen die relevant zijn voor toekomstige opgaven en samenwerkingen tussen Rijk en regio.

1.2. Onderzoeksmethodiek

Activiteiten
Voor dit onderzoek hebben we een documentstudie, een serie verdiepende interviews en twee werksessies georganiseerd. Met de documentstudie legden we de basis voor het reconstrueren van de totstandkoming, inrichting en uitvoering van het convenant. Aanvullend zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van betrokken overheden en gebiedspartners om ervaringen, percepties en lessen uit de praktijk op te halen. De bevindingen zijn vervolgens verdiept en getoetst in een werksessie met medewerkers van de provincie en een werksessie met gebiedspartijen.

Analysekader
Als analysekader hebben we het samenwerkingsmodel van TwynstraGudde gebruikt, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vier perspectieven:

- Motivatie: waarom hebben we een NPW-convenant? Wat is de ambitie en wat zijn de doelen?
- Organisatie: hoe is het NPW-convenant ingericht? Wat is de governance-structuur?
- Interactie: Hoe werken we samen in het NPW-convenant? Hoe ziet de samenwerking (ook internationaal) er in de praktijk uit?
- Realisatie: Wat heeft het NPW-convenant opgeleverd? Wat is de meerwaarde van het convenant.

In deze vier perspectieven ordenen we onze bevindingen.



Figuur 1 Samenwerkingsmodel TwynstraGudde

1.3. Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 presenteren wij de bevindingen aan de hand van vier perspectieven op samenwerking: motivatie, organisatie, interactie en realisatie. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen voor toekomstige samenwerkingen tussen Rijk en regio.

2. Motivatie: over het doel van het convenant

Een duidelijke rolverdeling tussen Rijk, provincie Zeeland en gebiedspartners

In het convenant was een duidelijke rolverdeling vastgelegd. Het Rijk stelde de kaders en middelen beschikbaar voor het realiseren van minimaal 600 hectare estuariene natuur en daarmee een start te maken met herstel van natuurlijke processen, robuuste natuureenheden en intergetijdengebied. De provincie Zeeland voerde de regie en was verantwoordelijkheid voor het gebiedsgericht realiseren van deze hectares natuur en de koppeling aan regionale ontwikkeling en landbouwflankerend beleid. De gebiedspartners, waaronder RWS, waterschap en grondeigenaren, waren essentieel voor de concrete uitvoering en inpassing in het gebied.

Brede estuariumambitie met een gekwantificeerd natuurdoel

Het convenant Natuurpakket Westerschelde gaf uitvoering aan de afspraken uit het Derde Memorandum van Overeenstemming over de samenhangende thema's toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid in het Schelde-estuarium. Binnen dit brede kader richtte het NPW zich primair op het versterken van de natuurlijkheid van het estuarium. De natuuropgave vloeide voort uit Europese verplichtingen en Nederlands-Vlaamse afspraken, en werd geconcretiseerd in natuurontwikkelingsprojecten in en langs de Westerschelde. Uit gesprekken met medewerkers van het Rijk en de provincie blijkt dat de formele noodzaak van natuurherstel in belangrijke mate als gegeven werd beschouwd. In gesprekken met gebiedspartners werd het NPW echter minder vanuit deze brede estuariumambitie bezien. Daar werd het programma vooral verbonden met concrete natuurmaatregelen en in het bijzonder met ontpoldering en de gevolgen voor het gebied.

Het convenant formuleert één gekwantificeerd eindresultaat: de realisatie van minimaal 600 hectare estuariene natuur. Aan deze kwantitatieve hectaredoelstelling zijn kwalitatieve ecologische doelen verbonden, waaronder herstel van natuurlijke processen, robuuste natuureenheden, intergetijdengebied, duurzaamheid en een bijdrage aan de instandhoudingsdoelstellingen. De aanpalende ambities zijn anders vastgelegd. Regionale ontwikkeling is formeel gekoppeld aan de natuuropgave doordat de projecten in samenhang met integrale regionale ontwikkelingsplannen moesten worden uitgewerkt. Ook landbouwflankerend beleid is onderdeel van het convenant, met kwalitatieve ambities rond vrijwillige medewerking, bedrijfscontinuïteit en compensatie. Recreatie en andere functiecombinaties worden genoemd als mogelijke meerwaarde, mits zij de primaire natuurfunctie niet schaden. Voor deze aanpalende ambities bevat het convenant echter geen kwantitatieve doelen.

Wij zien daarmee een asymmetrie in de doelen van het convenant. Het primaire natuurdoel is achteraf relatief eenduidig toetsbaar: vastgesteld kan worden hoeveel hectare is gerealiseerd. Voor regionale ontwikkeling, landbouwflankerend beleid en andere gebiedsgerichte meerwaarden bestaat meer interpretatieruimte over wat als een voldoende resultaat geldt. Dat betekent niet dat deze aanpalende ambities minder belangrijk waren. De interviews laten juist zien dat zij betekenisvol waren voor de uitvoerbaarheid van het programma en voor de manier waarop gebiedspartners de opbrengsten waardeerden.

Gebieds- en landbouwbelangen waren gekoppeld, niet nevengeschikt

Het convenant bepaalde dat de natuurontwikkelingsprojecten in samenhang met integrale regionale ontwikkelingsplannen moesten worden uitgewerkt. Ook landbouwflankerend beleid was expliciet aan de uitvoering verbonden. De nadere uitwerking was gericht op vrijwillige medewerking, mogelijkheden voor agrariërs om hun

bedrijfsvoering voort te zetten en het beperken of compenseren van verlies aan landbouwareaal en ontwikkelingsmogelijkheden. Deze ambities waren echter minder scherp en minder zelfstandig toetsbaar vastgelegd dan de oppervlakteopgave en de kwalitatieve natuureisen. Uit gesprekken met medewerkers van de provincie en gebiedspartners blijkt dat vervangende grond, kavelruil en landbouwkundige ondersteuning in de praktijk belangrijk waren voor betrokken agrariërs. Daarnaast werd de natuuropgave in gebiedsontwikkelingen verbonden met recreatie, leefbaarheid en regionale ontwikkeling.

We zien dat regionale ontwikkeling en landbouwflankerend beleid formeel meer waren dan vrijblijvende meekoppelkansen, maar niet dezelfde status hadden als het primaire natuurdoel. Zij ondersteunden de uitvoerbaarheid van de natuuropgave, beperkten negatieve gevolgen en maakten het mogelijk om in betrokken gebieden ook nieuwe ontwikkelingsperspectieven te creëren.

Draagvlak gold de opgave, niet alle maatregelen

Uit de documenten blijkt dat Rijk en provincie zich verbonden aan de uitvoering van een vastgelegde natuurverplichting. In gesprekken met medewerkers van het Rijk en de provincie wordt bevestigd dat er bestuurlijk voldoende basis bestond om verantwoordelijkheid te nemen voor deze opgave, ook wanneer de uitvoering politiek en maatschappelijk gevoelig was. Maatschappelijk draagvlak was er heel beperkt. Vooral ontpoldering en het verlies van landbouwgrond riepen weerstand op. Daarbij speelden zowel inhoudelijke bezwaren als de perceptie dat belangrijke besluiten buiten het gebied al waren genomen. De combinatie van natuurontwikkeling met ruilgrond, landbouwflankerend beleid, recreatieve voorzieningen en gebiedsontwikkeling maakte de uitvoering voor een deel van de betrokkenen beter hanteerbaar. Tegelijkertijd geven gebiedspartners aan dat acceptatie van de gerealiseerde situatie niet zonder meer gelijkstaat aan instemming met de oorspronkelijke maatregel.

Wij constateren dat bij het NPW verschillende vormen van draagvlak naast elkaar bestonden. Er was bestuurlijk draagvlak voor het nakomen van gemaakte afspraken en er ontstond gedurende de uitvoering meer bereidheid om mee te werken aan concrete gebiedsoplossingen. Voor afzonderlijke maatregelen bleef het maatschappelijke draagvlak echter beperkter en ongelijk verdeeld. Volgens ons heeft de bredere gebiedsgerichte invulling vooral bijgedragen aan de uitvoerbaarheid en aan de acceptatie van de manier waarop met de gevolgen werd omgegaan. Zij heeft de principiële weerstand tegen ontpoldering niet (volledig) weggenomen. Dit onderscheid is relevant voor de beoordeling van het convenant: aanhoudende weerstand betekent niet dat er voor de bredere opgave geen legitimiteit bestond en dat de uitvoering niet succesvol was. Het convenant functioneerde in een context waarin overeenstemming over de noodzaak en overeenstemming over de maatregel niet samenvielen.

3. Organisatie: over de werkwijze van het convenant

De samenwerking tussen Rijk en provincie werd gekenmerkt door een duidelijke taakverdeling

Betrokkenen geven aan dat de samenwerking tussen Rijk en provincie een heldere verdeling van verantwoordelijkheden kende. Het Rijk was verantwoordelijk voor het stellen van de natuurdoelen, het beschikbaar stellen van middelen en het borgen van nationale en internationale verplichtingen. De provincie kreeg ruimte om deze kaders te vertalen naar de regionale praktijk en was verantwoordelijk voor de uitvoering, projectontwikkeling, grondverwerving, gebiedsprocessen en bestuurlijke afstemming. Ook de documenten van de samenwerking wijzen op een heldere rolverdeling, langjarige financiering en provinciale uitvoeringsruimte.

Meerdere betrokkenen benadrukken dat deze combinatie van landelijke doelstelling en regionale uitvoeringsruimte een belangrijke basis vormde voor de voortgang van het programma. Ook wordt benoemd dat de provincie hierdoor het zichtbare aanspreekpunt werd voor partijen in het gebied, ook wanneer keuzes hun oorsprong vonden in nationale of internationale besluitvorming.

Wij stellen vast dat deze duidelijke taakverdeling een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bestuurlijke stabiliteit van het convenant. Doordat doelen, middelen en uitvoering expliciet waren verdeeld, kon over een lange periode met continuïteit aan de opgave worden gewerkt. Tegelijkertijd bracht deze constructie een spanning met zich mee. De provincie beschikte over uitvoeringsverantwoordelijkheid en fungeerde als aanspreekpunt in het gebied, maar bleef afhankelijk van rijksdoelen, financiering, verdragsverplichtingen en politieke keuzes. Hierdoor kwamen formele bevoegdheden, maatschappelijke legitimatie en uitvoeringsverantwoordelijkheid niet altijd bij dezelfde partij samen. Wij zien dat de samenwerking tussen Rijk en provincie overwegend stabiel functioneerde, terwijl tegelijkertijd in het gebied regelmatig discussie bleef bestaan over eigenaarschap, invloed en verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes.

De provinciale regierol was breder dan programmasturing alleen

Uit de interviews komt een consistent beeld naar voren dat de provincie gedurende het NPW niet uitsluitend optrad als programmaregisseur, maar een veel bredere rol vervulde. Betrokkenen geven aan dat de provincie naast sturing op voortgang en middelen ook actief betrokken was bij grondverwerving, kavelruil, bestuurlijke afstemming, omgevingscontacten, gebiedsontwikkeling en het verbinden van uiteenlopende belangen in het gebied. Meerdere betrokkenen benadrukken dat de provincie fungeerde als schakel tussen nationale doelstellingen en de regionale praktijk, waarbij zij zowel richting rijkspartijen als richting gebiedspartners een verbindende rol vervulde. Daarnaast wijzen betrokkenen op het belang van de provinciale nabijheid tot het gebied, de opgebouwde gebiedskennis en de mogelijkheid om maatwerkoplossingen te organiseren.

Ook uit de documenten blijkt dat de provincie ruime handelingsvrijheid kreeg binnen de afgesproken natuur- en budgetkaders. Deze ruimte werd ingezet voor projectontwikkeling, grondbeleid, landbouwflankerend beleid, gebiedsontwikkeling, regionale afstemming en het creëren van aanvullende maatschappelijke meerwaarde. Hierdoor ontwikkelde de regierol zich tot een combinatie van uitvoering, regionale vertaling, belangenafweging en institutionele opbouw.

Wij zien dat de provinciale regierol daarmee wezenlijk breder was dan programmasturing alleen. De provincie organiseerde niet alleen de realisatie van projecten, maar was ook verantwoordelijk voor het verbinden van belangen,

het creëren van bestuurlijke en maatschappelijke uitvoerbaarheid en het ontwikkelen van een regionaal handelingsperspectief. Deze verbrede rol lijkt een belangrijke verklaring voor het vermogen van het NPW om nationale doelen te combineren met gebiedsgerichte uitvoering. Tegelijkertijd maakte dit het functioneren van het convenant sterk afhankelijk van de capaciteit van de provincie om verschillende rollen gelijktijdig te vervullen. De kracht van de samenwerking lag daarmee niet alleen in formele governance, maar ook in het vermogen van de provincie om op te treden als gebiedsontwikkelaar, verbinder en strategische partner in het gebied.

Provincie en gebiedspartners waren wederzijds afhankelijk, maar beschikten vanuit hun rol niet altijd over dezelfde invloed

Vanuit de betrokkenen ontstaat het beeld dat de uitvoering van het NPW in belangrijke mate afhankelijk was van gebiedspartners. Zij geven aan dat gemeenten, landbouworganisaties, natuurorganisaties, grondeigenaren en het waterschap een essentiële rol speelden bij grondverwerving, gebiedsontwikkeling, beheer, omgevingscontacten en het creëren van uitvoerbaarheid in het gebied. Betrokkenen benadrukken dat geen van de partijen zelfstandig zowel het formele doelbereik als de regionale inbedding van de opgave had kunnen realiseren. Tegelijkertijd geven verschillende betrokkenen aan dat fundamentele keuzes grotendeels al waren gemaakt voordat sommige partners daadwerkelijk invloed konden uitoefenen op de richting van het programma.

Ook uit de documenten van de samenwerking blijkt dat de afhankelijkheden binnen het convenant breed waren georganiseerd. Deze laten zien dat de provincie voor de uitvoering afhankelijk was van medewerking van partijen in het gebied, terwijl deze partijen op hun beurt afhankelijk waren van de provincie voor middelen, procesvoering en gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd wordt op meerdere plaatsen geconstateerd dat invloed, beheer en participatie minder expliciet waren ingericht dan de programmatische en financiële aansturing. Sommige partijen droegen verantwoordelijkheden, beheerlasten of reputatierisico's zonder een gelijkwaardige positie te hebben bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten.

We zien dat het NPW werd gekenmerkt door een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen provincie en gebiedspartners, maar dat deze afhankelijkheid niet altijd gepaard ging met een evenwichtige verdeling van invloed. De uitvoeringskracht van het programma was juist gebaseerd op de inzet, kennis en medewerking van partijen buiten de provincie. Tegelijkertijd was hun positie binnen de besluitvorming niet altijd even duidelijk of gelijkwaardig georganiseerd. Hierdoor ontstond spanning tussen verantwoordelijkheid voor uitvoering en invloed op de koers van het programma. We zien hierin een belangrijke verklaring voor het feit dat de samenwerking in de uitvoering vaak constructief verliep, terwijl tegelijkertijd vragen bleven bestaan over mede-eigenaarschap, legitimiteit en de mate waarin betrokken partijen daadwerkelijk konden meebepalen over keuzes die hen direct raakten.

Het functioneren van de organisatie was in belangrijke mate afhankelijk van sleutelfiguren

Betrokkenen bij de samenwerking geven aan dat de effectiviteit van de organisatie niet uitsluitend voortkwam uit formele afspraken, middelen en structuren, maar ook sterk werd gedragen door een beperkt aantal langdurig betrokken professionals en bestuurders. Zij wijzen op het belang van continuïteit, gebiedskennis, persoonlijke relaties en langdurige aanwezigheid in het gebied. Door veel betrokkenen wordt benoemd dat vaste projectleiders, grondverwervers en bestuurlijke trekkers een belangrijke rol vervulden bij het verbinden van partijen, het oplossen van knelpunten en het behouden van vertrouwen gedurende de lange looptijd van het programma. Daarbij wordt benadrukt dat kennis van lokale verhoudingen, persoonlijke geloofwaardigheid en het vermogen om langdurige relaties te onderhouden essentieel waren voor de voortgang van projecten en de samenwerking in het gebied. Gezien wordt dat de kracht van deze personen tegelijkertijd een kwetsbaarheid vormde, omdat kennis, relaties en vertrouwen niet altijd structureel waren verankerd in de organisatie zelf.

We constateren dat een belangrijk deel van het organisatievermogen van het NPW was gebaseerd op relationele capaciteit die zich in de praktijk had opgebouwd en die slechts gedeeltelijk was vastgelegd in formele structuren. De werking van het convenant werd daardoor niet alleen bepaald door governance-afspraken, mandaten en middelen, maar ook door de aanwezigheid van personen die over kennis, vertrouwen en verbindend vermogen beschikten. Deze combinatie droeg aantoonbaar bij aan de uitvoerbaarheid van het programma en het vermogen om langdurige samenwerking in stand te houden. Tegelijkertijd maakte dit de organisatie kwetsbaar. Wanneer cruciale kennis, netwerken en vertrouwen sterk aan individuele personen verbonden zijn, ontstaat afhankelijkheid van specifieke sleutelfiguren. Wij zien dat het convenant organisatorisch sterk was in de uitvoering, maar dat een deel van het opgebouwde organisatievermogen beperkt institutioneel was geborgd en daardoor minder overdraagbaar is naar volgende fasen of toekomstige programma's.

De provincie organiseerde de grondverwerving op afstand van de bestuurlijke en politieke besluitvorming

Uit de interviews komt naar voren dat grondbeleid- en verwerving wordt gezien als een randvoorwaarde voor de realisatie van de opgave. De provincie heeft voor de grondverwerving binnen de Hedwigepolder bewust gekozen voor een uitvoeringsconstructie waarbij de feitelijke verwerving werd in eerste instantie ondergebracht bij DLG en later bij de provincie zelf. De regie bleef altijd bij de provincie. Betrokkenen beschrijven de grondverwerving als een politiek en maatschappelijk gevoelig proces, waarbij onderhandelingen met grondeigenaren gemakkelijk konden worden beïnvloed door lokale en bestuurlijke relaties. Door de uitvoering op enige afstand te organiseren, werd volgens betrokkenen bewust gezocht naar meer onafhankelijkheid in de onderhandelingen en tegelijkertijd gebruikgemaakt van gespecialiseerde kennis op het gebied van grondverwerving en onteigening. Uit de interviews blijkt verder dat deze werkwijze werd ervaren als professioneel en slagvaardig, mede doordat een duidelijke scheiding bestond tussen politieke afwegingen en de dagelijkse uitvoering van onderhandelingen. Daarbij bleef de provincie verantwoordelijk voor de koers en de bestuurlijke regie op het proces.

Uit de gesprekken komt daarnaast naar voren dat grondverwerving niet alleen werd gezien als een juridisch of financieel vraagstuk, maar ook als een proces waarin vertrouwen, zorgvuldigheid en geloofwaardigheid richting grondeigenaren een belangrijke rol speelden. De gekozen constructie moest voorkomen dat gesprekken voortdurend werden belast door politieke discussies die op andere bestuurlijke tafels werden gevoerd. Daarmee ontstond ruimte voor een meer consistente en professionele benadering van betrokken grondeigenaren. Tegelijkertijd bleef de politieke context nadrukkelijk aanwezig, mede doordat besluitvorming rond de Hedwigepolder herhaaldelijk werd uitgesteld of heroverwogen.

We constateren dat de provincie grondverwerving binnen het NPW beschouwde als meer dan een operationele uitvoeringsopgave. De keuze om de uitvoering op afstand van de bestuurlijke en politieke arena te organiseren laat zien dat veel aandacht uitging naar de kwaliteit van de interactie met grondeigenaren en het creëren van een professionele onderhandelingsomgeving. Daarbij lijkt bewust te zijn gezocht naar een balans tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid enerzijds en vertrouwenwekkende, onafhankelijke uitvoering anderzijds. Deze aanpak suggereert dat succesvolle grondverwerving niet alleen afhankelijk werd geacht van juridische instrumenten of financiële middelen, maar ook van de wijze waarop relaties werden georganiseerd, verwachtingen werden gemanaged en gesprekken met betrokkenen konden plaatsvinden buiten de directe dynamiek van politieke discussies.

4. Interactie: over de samenwerking binnen het convenant

De samenwerking tussen Rijk en provincie ontwikkelde zich tot een stabiele werkrelatie

Betrokkenen geven aan dat de samenwerking tussen Rijk en provincie gedurende het NPW werd ervaren als een constructieve en stabiele werkrelatie. Zij beschrijven een samenwerking die zich over een lange periode heeft ontwikkeld en waarin continuïteit van contacten, wederzijds vertrouwen en begrip voor elkaars positie belangrijke voorwaarden vormden. Meerdere betrokkenen geven aan dat de relatie niet werd gekenmerkt door voortdurende discussies over de samenwerking zelf, maar door het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor vraagstukken die zich tijdens de uitvoering voordeden. Ook wordt benoemd dat partijen erin slaagden om het gesprek met elkaar te blijven voeren, ook op momenten dat er spanning was (bijvoorbeeld landelijke discussie over noodzaak ontpoldering), en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor de voortgang van de opgave.

Deze stabiele werkrelatie wil niet zeggen dat er geen uitdagingen waren. Betrokkenen wijzen onder meer op soms moeizame interdepartementale afstemming. Dit wordt echter niet gezien als verstoringen van de samenwerking zelf, maar als vraagstukken die binnen de bestaande relatie moesten worden opgevangen en opgelost.

We zien dat de kracht van de samenwerking tussen Rijk en provincie vooral lag in de kwaliteit van de interactie tussen betrokkenen. De relatie werd gekenmerkt door continuïteit, wederzijds vertrouwen en het vermogen om verschillen van inzicht bespreekbaar te houden. Daardoor ontstond een werkrelatie die voldoende stabiel was om gedurende lange tijd gezamenlijke aandacht te richten op uitvoering, gebiedsontwikkeling en het omgaan met nieuwe uitdagingen. Opvallend is dat spanningen en verschillen niet verdwenen, maar veelal onderdeel werden van een reguliere samenwerking waarin partijen elkaar bleven opzoeken. De samenwerking werkte hierbij niet omdat er sprake was van volledige overeenstemming, maar omdat er voldoende vertrouwen bestond om meningsverschillen binnen de relatie op te vangen zonder dat de samenwerking zelf ter discussie kwam te staan.

De samenwerking tussen provincie en gebiedspartners groeide geleidelijk van weerstand naar werkbare samenwerking

Volgens betrokkenen kwam de samenwerking tussen de provincie en verschillende gebiedspartners niet vanzelfsprekend tot stand. Met name vanuit het perspectief van gemeenten, landbouwvertegenwoordigers en andere partijen in het gebied geldt dat de samenwerking begon in een context van weerstand, wantrouwen en ervaren afstand tot de besluitvorming. Betrokkenen verwijzen naar de ontpolderingsopgave als een maatregel die aanvankelijk door velen werd ervaren als van buitenaf opgelegd. Gemeente en landbouw gingen hiertegen in verzet. Hierdoor stonden discussies in de beginfase vooral in het teken van de legitimiteit van de opgave en de beperkte invloed op reeds gemaakte keuzes. Deze interactie veranderde in de loop van de tijd. Naarmate de uitvoering vorderde, ontstonden meer contacten rond concrete vraagstukken zoals grondruil, flankerend beleid, gebiedsontwikkeling, leefbaarheid en toekomstige kansen voor het gebied. Betrokkenen geven aan dat hierdoor werkrelaties geleidelijk verbeterden en samenwerking steeds meer gericht raakte op gezamenlijke oplossingen. Partijen namen deel aan de uitvoering.

Tegelijkertijd wordt benadrukt dat verbeterde samenwerking niet automatisch betekende dat er volledig begrip was voor de oorspronkelijke ontpolderingsbesluiten bij bijvoorbeeld de gemeente en de landbouwsector. Er was hierdoor een werkbare samenwerking en operationeel vertrouwen, maar geen daadwerkelijke instemming met de oorspronkelijke opgave.

We stellen vast dat de kwaliteit van de samenwerking vooral groeide doordat partijen gedurende de uitvoering gezamenlijke belangen en concrete handelingsperspectieven vonden. De interactie verschoof geleidelijk van een discussie over de wenselijkheid van de opgave naar een gesprek over de manier waarop de opgave zo goed mogelijk kon worden uitgevoerd. Hierdoor ontstond ruimte voor vertrouwen op operationeel niveau, zonder dat alle onderliggende verschillen verdwenen. Wij zien dat de samenwerking niet voortkwam uit volledige overeenstemming, maar uit het vermogen van partijen om ondanks uiteenlopende opvattingen een werkbare relatie op te bouwen rondom gedeelde belangen en praktische oplossingen. De ontwikkeling van weerstand naar samenwerking moet daarom vooral worden gezien als een proces van relationele groei en wederzijds handelingsvermogen, en minder als een proces waarin fundamentele verschillen daadwerkelijk zijn opgelost.

Informele samenwerking was net zo belangrijk als formele overlegstructuren

Uit de interviews komt naar voren dat een belangrijk deel van de samenwerking binnen het NPW plaatsvond buiten de formele overlegstructuren om. Betrokkenen noemen het belang van keukentafelgesprekken, informele contacten tussen betrokkenen, korte lijnen tussen bestuurders, vaste contactpersonen en fysieke aanwezigheid in het gebied. Betrokkenen benadrukken dat deze informele contacten hielpen om spanningen bespreekbaar te maken, wederzijds begrip te creëren en praktische oplossingen te vinden voor vraagstukken die in formele overleggen moeilijker konden worden opgelost. Aangegeven wordt dat langdurige aanwezigheid, persoonlijke relaties en laagdrempelig contact vaak bepalender waren voor de kwaliteit van de samenwerking dan de formele overlegmomenten zelf. Ook worden lokale netwerken en gebiedsgerichte ontmoetingen genoemd als belangrijke plekken waar vertrouwen kon groeien en gezamenlijk handelingsperspectief ontstond.

We constateren dat de kwaliteit van de samenwerking niet uitsluitend werd bepaald door de formele governance van het convenant, maar in belangrijke mate door de relationele infrastructuur die gedurende het programma is opgebouwd. Het vermogen van betrokkenen om elkaar buiten formele besluitvormingsmomenten te ontmoeten, informatie uit te wisselen en gezamenlijk oplossingen te zoeken, draagt sterk bij aan het functioneren van de samenwerking. Formele structuren boden een noodzakelijke basis, maar waren op zichzelf onvoldoende om vertrouwen op te bouwen of complexe spanningen te hanteren. Wij zien hierin een aanwijzing dat het succes van het NPW niet alleen samenhing met de inrichting van het arrangement, maar ook met de kwaliteit van de relaties tussen de mensen die daarin samenwerkten.

Samenwerking werd vooral versterkt wanneer partijen een concreet handelingsperspectief kregen

Betrokkenen wijzen erop dat de samenwerking sterker werd zodra er zicht ontstond op concrete oplossingen, projecten of ontwikkelkansen. Zij verwijzen daarbij onder meer naar grondruil, landbouwflankerend beleid, recreatieve ontwikkelingen, leefbaarheidsinitiatieven en gebiedsontwikkeling. Zij geven aan dat deze concrete perspectieven hielpen om partijen met uiteenlopende belangen met elkaar in gesprek te brengen. Waar discussies in het begin vaak draaiden om weerstand, verlieservaringen of principiële verschillen, verschoof de aandacht gaandeweg naar praktische vraagstukken en mogelijke oplossingen. Het kunnen werken aan tastbare resultaten vergrootte de bereidheid om met elkaar samen te werken en gezamenlijk naar de toekomst te kijken.

We zien dat de kwaliteit van de samenwerking in belangrijke mate werd beïnvloed door de aanwezigheid van een concreet en herkenbaar handelingsperspectief. Samenwerking kwam niet voort uit volledige overeenstemming over de oorspronkelijke opgave, maar ontstond wanneer partijen gezamenlijk konden werken aan uitvoerbare oplossingen die aansloten bij hun belangen en zorgen. Daardoor verschoof de interactie van een discussie over standpunten en principes naar een gesprek over mogelijkheden, uitvoering en gezamenlijke kansen. Wij zien hierin een belangrijke verklaring voor het geleidelijke herstel van werkrelaties gedurende het NPW. Niet het wegnemen van alle verschillen

stond centraal, maar het creëren van concrete perspectieven die samenwerking aantrekkelijk en betekenisvol maakten voor betrokken partijen.

5. Realisatie: over de opbrengst van het convenant

Er is 651 ha estuariene natuur gerealiseerd

De projectdocumenten rapporteren dat binnen het NPW 651 hectare estuariene natuur is gerealiseerd. Daarmee is de het doel van minimaal 600 hectare gehaald. De belangrijkste natuurprojecten — waaronder de Hedwigepolder, het Zwin, Waterdunen, Perkpolder en buitendijkse deelprojecten — zijn uitgevoerd en het programma is overgegaan naar nazorg, beheer en monitoring. In gesprekken met medewerkers van het Rijk en de provincie wordt het bereiken van de oppervlaktedoelstelling als een belangrijk resultaat beschouwd, gezien de lange looptijd, juridische trajecten, technische complexiteit en maatschappelijke gevoeligheid. Ook gebiedspartners erkennen dat een omvangrijk pakket van maatregelen tot uitvoering is gebracht. Hun kanttekeningen richten zich niet zozeer op het gerapporteerde aantal hectares, maar vooral op de ecologische betekenis van afzonderlijke projecten en op de vraag of alle onderdelen in gelijke mate bijdragen aan het herstel van het estuarium.

We constateren dat het convenant heeft gepresteerd op het hoofddoel: de aanleg van 600 ha estuariene natuur. Dit resultaat verdient een positief oordeel: zonder de inrichting van deze gebieden kan het beoogde ecologische herstel niet optreden.

Natuurontwikkeling wordt meerjarig gemonitord en verloopt conform afspraken in vergunningen

Met de realisatie van ruim 600 hectare estuariene natuur zijn de fysieke voorwaarden gecreëerd voor natuurherstel. Het verdere herstel van natuurlijke processen, intergetijdengebied en de gewenste habitats ontwikkelt zich over een langere periode. Daarom loopt ook na de afronding van NPW de monitoring door. De provincie geeft conform de dechargeafspraken met het Rijk uitvoering aan deze monitoring voor onder meer de Hedwigepolder en Prosperpolder, de buitendijkse projecten en het Zwin. Afhankelijk van het project loopt deze monitoring tot tien of vijftien jaar na aanleg. Jaarlijks worden de resultaten overkoepelend geëvalueerd en wordt beoordeeld of bijsturing van de monitoring nodig is. LVVN rapporteert over de voortgang via de reguliere Natura 2000-rapportages aan Brussel. Uit de rapportages blijkt dat de natuurontwikkeling conform de afspraken met het Rijk en de voorwaarden uit de verleende vergunningen verloopt.

We constateren daarmee dat het realiseren van de hectareopgave niet het eindpunt van het natuurherstel is, maar het begin van een meerjarig proces van natuurontwikkeling. De komende jaren moet monitoring uitwijzen hoe de gerealiseerde gebieden zich ecologisch ontwikkelen.

De uitvoering leverde bredere gebiedswaarde op

Naast de natuurprojecten zijn grond- en kavelruil, landbouwflankerend beleid, regionale impulsen en gebiedsgerichte initiatieven uitgevoerd. Projectdocumenten beschrijven maatregelen voor getroffen agrariërs en ontwikkelingen rond onder meer landbouw, recreatie, natuurbeleving en leefbaarheid. Uit gesprekken met medewerkers van de provincie en gebiedspartners blijkt dat vervangende grond en kavelruil voor ondernemers vaak betekenisvoller waren dan uitsluitend financiële compensatie. De beschikbare instrumenten maakten voortzetting of aanpassing van agrarische bedrijfsvoering mogelijk en ondersteunden de verwerving van gronden voor natuurontwikkeling. In verschillende gebieden werd de natuurmaatregel daarnaast verbonden met recreatieve voorzieningen, landschappelijke ontwikkeling en nieuwe gebiedsinitiatieven. Medewerkers van het Rijk en de provincie zien deze opbrengsten als onderdeel van het

bredere uitvoeringspakket. Gebiedspartners ervaren de meerwaarde niet overal gelijk; tegenover nieuwe kansen stonden ook verlies van landbouwgrond, onzekerheid en langjarige aanpassingen.

We constateren dat de formeel gekoppelde regionale en landbouwkundige ambities op onderdelen concreet zijn gerealiseerd. Deze opbrengsten hebben niet alleen negatieve gevolgen verzacht, maar ook bredere gebiedsontwikkeling mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd kan niet iedere regionale ontwikkeling zonder meer als rechtstreeks resultaat van het convenant worden aangemerkt. Een deel was formeel voorzien, een deel ontstond gedurende de uitvoering en een deel kwam tot stand in combinatie met andere programma's, middelen en initiatieven. Volgens ons ligt de meerwaarde van het NPW daarom vooral in het creëren van voorwaarden en impulsen: grondinstrumenten, financiering en gebiedsgerichte projecten maakten ontwikkelingen mogelijk die verder reikten dan natuurrealisatie alleen.

Opgebouwd 'procesvermogen' blijvende borging

Uit de projectdocumenten en gesprekken blijkt dat gedurende het NPW kennis en ervaring zijn opgebouwd met natuurontwikkeling, grondbeleid, kavelruil, gebiedsontwikkeling, grensoverschrijdende initiatieven en het combineren van verschillende functies en financieringsstromen. Medewerkers van de provincie geven aan dat instrumenten en werkwijzen uit het NPW ook bruikbaar zijn gebleken bij andere Zeeuwse gebiedsopgaven. Gebiedspartners wijzen daarnaast op opgebouwde gebiedskennis, lokale en regionale netwerken waarin landbouw, natuur, recreatie en leefbaarheid met elkaar zijn verbonden. Een deel van deze erfenis is formeel belegd: natuurgebieden zijn overgedragen aan beheerders en monitoringsverplichtingen lopen door. Voor bredere gebiedsprogramma's en netwerken is de continuïteit minder vanzelfsprekend. Medewerkers van de provincie en gebiedspartners benoemen het risico dat kennis, capaciteit en opgebouwde dynamiek afnemen wanneer financiering stopt, medewerkers vertrekken of tijdelijke programmastructuren worden beëindigd.

We zien dat het NPW niet alleen fysieke resultaten heeft opgeleverd, maar ook kennis- en ervaring (procesvermogen) voor toekomstige gebiedsopgaven heeft versterkt. Deze institutionele en strategische meerwaarde is bestuurlijk relevant, omdat nieuwe ruimtelijke opgaven opnieuw vragen om verbinding tussen natuur, landbouw, water en regionale ontwikkeling. Volgens ons verschilt de borging echter per type opbrengst. Beheer en monitoring kunnen relatief duidelijk organisatorisch worden toegewezen. Kennis, netwerken en gebiedsgerichte uitvoeringspraktijk zijn diffuser en blijven alleen beschikbaar wanneer zij actief worden onderhouden en opnieuw worden benut. Zonder bewuste borging bestaat het risico dat juist de minder tastbare, maar waardevolle opbrengsten geleidelijk verloren gaan. De strategische meerwaarde van het NPW is daarmee reëel, maar haar duurzaamheid zal blijken uit de mate waarin Zeeland de opgebouwde kennis, instrumenten en netwerken ook na afronding inzet.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Conclusies

Hoofdconclusie: het convenant heeft een complexe en omstreden opgave uitvoerbaar gemaakt

Het NPW-convenant is effectief gebleken om een langdurige, complexe en politiek gevoelige natuuropgave te realiseren en tegelijkertijd een werkbare gebiedsgerichte samenwerking op te bouwen. De formele oppervlakteopgave is gerealiseerd, ondanks juridische complexiteit, maatschappelijke weerstand en politieke discussie. Langjarige afspraken over doelen, middelen en verantwoordelijkheden boden de stabiliteit die nodig was om de uitvoering vol te houden. Tegelijkertijd bood het convenant voldoende ruimte om de natuuropgave regionaal uit te werken en te verbinden met andere belangen. Hierdoor kon een omstreden opgave worden omgezet in concrete projecten en ontstond gaandeweg een werkbare samenwerking tussen overheden en gebiedspartners.

Conclusie 1: het NPW heeft meer opgeleverd dan natuur alleen

Het NPW heeft naast de formele natuuropgave bredere gebiedswaarde en handelingsvermogen voor toekomstige gebiedsopgaven opgeleverd. Voor betrokkenen ontstonden daardoor ook perspectieven die verder reikten dan natuurrealisatie. Daarnaast zijn kennis, instrumenten, werkpraktijken en netwerken opgebouwd die bruikbaar zijn voor andere ruimtelijke opgaven. De bredere betekenis van het programma ligt vooral in de voorwaarden en impulsen die het voor regionale ontwikkeling heeft gecreëerd.

Conclusie 2: met de gerealiseerde hectares is het natuurherstel in gang gezet

Met de realisatie van ruim 600 hectare estuariene natuur zijn de fysieke voorwaarden voor het beoogde natuurherstel gerealiseerd. Daarmee is het natuurherstel niet ‘af’: de ontwikkeling van natuurlijke processen, intergetijdengebied en gewenste habitats vraagt tijd. De meerjarige monitoring van de verschillende natuurherstelprojecten blijft daarom ook na afronding van het NPW doorlopen. Uit de beschikbare rapportages blijkt dat de natuurontwikkeling tot nu toe verloopt conform de afspraken met het Rijk en de voorwaarden uit de vergunningen. De komende jaren moet monitoring verder inzicht geven in de ecologische ontwikkeling van de gerealiseerde gebieden.

Conclusie 3: de brede provinciale regierol was van grote meerwaarde

De meerwaarde van de provinciale regie lag in het vermogen om nationale en internationale verplichtingen te vertalen naar een uitvoerbare gebiedsgerichte aanpak. De provincie beperkte zich niet tot programmasturing, maar verbond uitvoering, grondbeleid, bestuurlijke afstemming en gebiedsontwikkeling. De provinciale nabijheid, gebiedskennis en handelingsruimte maakten maatwerk mogelijk binnen de afgesproken natuur- en budgetkaders. Daardoor konden regionale belangen en uitvoeringsvraagstukken worden verbonden met de formele natuuropgave. Deze brede regierol maakte de provincie sterk verantwoordelijk voor de praktische en maatschappelijke uitvoerbaarheid. Deze combinatie van richting geven, verbinden en uitvoeren heeft wezenlijk bijgedragen aan het resultaat van het NPW.

Conclusie 4: de werking van het convenant berustte mede op goede relaties

Het functioneren van het NPW was niet alleen afhankelijk van formele afspraken, maar ook van continuïteit, persoonlijke relaties en langdurig opgebouwde gebiedskennis. Vaste contactpersonen en langdurig betrokken

professionals hielpen om verschillen bespreekbaar te houden en knelpunten praktisch op te lossen. Informele contacten en korte lijnen vulden de formele overlegstructuren aan en maakten samenwerking mogelijk waar procedures alleen onvoldoende waren. Deze relationele capaciteit droeg bij aan vertrouwen en continuïteit gedurende de lange looptijd van het programma. Tegelijkertijd bleef een deel van de opgebouwde kennis en het vertrouwen verbonden aan individuele sleutelfiguren. De kracht van deze personen vormde daardoor ook een kwetsbaarheid voor de overdraagbaarheid en borging van het opgebouwde organisatievermogen.

Conclusie 5: het convenant bood houvast om onder politieke en maatschappelijke druk koers te houden

Het convenant fungeerde als een bestuurlijk anker dat langdurige uitvoering mogelijk maakte zonder dat bij iedere politieke of maatschappelijke spanning opnieuw over de basis van de opgave hoefde te worden onderhandeld. De afspraken over doelen, middelen, verantwoordelijkheden en uitvoeringsruimte boden gedurende de lange looptijd een herkenbaar kader. Dit kader nam politieke meningsverschillen en maatschappelijke weerstand niet weg, maar voorkwam dat deze de gezamenlijke basis onder druk zetten. De heldere taakverdeling tussen Rijk en provincie droeg daarbij bij aan bestuurlijke continuïteit. Binnen de vaste kaders bleef ruimte bestaan om de uitvoering aan te passen aan omstandigheden in het gebied. De kracht van het convenant lag daarmee in de combinatie van een stabiele koers en flexibiliteit in de uitvoering.

Conclusie 6: concrete handelingsperspectieven maakten samenwerking mogelijk zonder volledige overeenstemming

De samenwerking werd niet werkbaar doordat fundamentele verschillen verdwenen, maar doordat partijen ondanks die verschillen gezamenlijk aan concrete oplossingen konden werken. De principiële weerstand tegen onderdelen van de opgave, in het bijzonder ontpoldering, bleef gedurende de uitvoering aanwezig. De verhoudingen verbeterden toen partijen konden werken aan concrete vraagstukken rond grondruil, flankerend beleid, leefbaarheid en gebiedsontwikkeling. Daardoor verschoof het gesprek van de wenselijkheid van de opgave naar de wijze waarop met de gevolgen en kansen kon worden omgegaan. Zo ontstond operationeel vertrouwen en bereidheid tot samenwerking zonder volledige instemming met de oorspronkelijke maatregelen. Het NPW laat daarmee zien dat werkbare samenwerking niet hetzelfde is als consensus, maar kan ontstaan door partijen een betekenisvol handelingsperspectief te bieden.

Conclusie 7: invloed, verantwoordelijkheid en maatschappelijke aanspreekbaarheid waren niet altijd evenwichtig verdeeld

De governance van het NPW bood duidelijkheid over de taakverdeling, maar bracht invloed op besluiten, verantwoordelijkheid voor de uitvoering en maatschappelijke aanspreekbaarheid niet altijd bij dezelfde partijen samen. Gebiedspartners waren essentieel voor de praktische uitvoering, maar hadden niet altijd invloed op de fundamentele keuzes. Sommige partijen droegen daardoor verantwoordelijkheden, beheerlasten of reputatierisico's zonder een bijpassende positie bij belangrijke besluitvormingsmomenten. NPW laat daarmee zien dat een heldere taakverdeling niet automatisch leidt tot een als evenwichtig ervaren governance. Zie ook aanbeveling 3.

Tot slot: vier samenhangende succesfactoren maakten het NPW werkbaar

Het succes van het NPW is terug te voeren op de samenhang tussen 1) provinciale regie, 2) een combinatie van harde en zachte doelen, 3) duurzame randvoorwaarden en 4) een persoonsgerichte Zeeuwse aanpak.

De provinciale regierol maakte het mogelijk om nationale verplichtingen te vertalen naar een gebiedsgerichte uitvoering en uiteenlopende belangen met elkaar te verbinden. De combinatie van harde doelen, zoals hectares en

budgetten, en zachte doelen, zoals regionale ontwikkeling en landbouwflankerend beleid, bood zowel richting als ruimte voor maatwerk. Heldere kaders, een duidelijke taakverdeling en langjarige financiering zorgden voor continuïteit en maakten het mogelijk om ook onder politieke en maatschappelijke druk koers te houden. De Zeeuwse aanpak bracht nabijheid, gebiedskennis, langdurige betrokkenheid en persoonlijke aandacht in de samenwerking. Daardoor kon stap voor stap vertrouwen worden opgebouwd en ontstond ruimte om ondanks blijvende verschillen aan concrete oplossingen te werken. Juist de wisselwerking tussen deze vier factoren maakte de complexe opgave bestuurlijk stabiel, regionaal uitvoerbaar en maatschappelijk beter hanteerbaar.

6.2. Aanbevelingen

6.2.1. Algemene aanbevelingen

1. Kies bij complexe langjarige opgaven bewust voor een brede provinciale regierol

Bepaal bij de start van nieuwe opgaven expliciet welke regierol de provincie wil vervullen. Beperk deze rol niet tot programmasturing, maar verbind inhoudelijke sturing, grondinstrumentarium, bestuurlijke afstemming, participatie en gebiedsontwikkeling. Wijs binnen de provincie één herkenbare eindverantwoordelijke aan die over de grenzen van beleidsvelden en projecten heen kan handelen. Geef het provinciale programmateam voldoende mandaat om binnen vastgestelde doelen en budgetten gebiedsgericht maatwerk te organiseren. Toets tijdens de uitvoering periodiek of verantwoordelijkheden, bevoegdheden en uitvoeringscapaciteit nog met elkaar in balans zijn. Het NPW laat zien dat juist deze brede regierol nodig is om bovenregionale doelen te vertalen naar een uitvoerbare aanpak in het gebied.

2. Combineer harde resultaatverplichtingen met expliciete gebiedsgerichte ambities

Formuleer bij toekomstige opgaven een beperkt aantal concrete en toetsbare hoofddoelen, maar leg daarnaast vast welke bredere gebiedsgerichte ambities worden nagestreefd. Maak vooraf duidelijk welke doelen resultaatsverplichtingen zijn, welke ambities de uitvoerbaarheid ondersteunen en waar ruimte bestaat voor aanvullende meerwaarde. Werk voor beide typen doelen indicatoren en beoordelingsmomenten uit, ook wanneer de beoordeling van gebiedswaarde overwegend kwalitatief is. Voorkom daarmee dat alleen eenvoudig meetbare resultaten, zoals hectares of budgetten, de verantwoording gaan domineren. Houd tegelijkertijd vast aan de prioritering, zodat aanvullende kansen de kernopgave niet vertroebelen. Zo ontstaat een kader dat zowel bestuurlijke duidelijkheid als ruimte voor gebiedsgericht maatwerk biedt.

3. Organiseer invloed, verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid in samenhang

Breng bij de inrichting van toekomstige opgaven in kaart welke partijen besluiten nemen, welke partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en welke partijen de gevolgen dragen. Maak ook expliciet op welke onderwerpen gebiedspartners kunnen meedenken, meewerken of meebeslissen. Geef partijen die beheerlasten, uitvoeringsrisico's of maatschappelijke weerstand opvangen ook een herkenbare positie in voorbereiding en besluitvorming. Leg de verdeling van rollen en invloed vast en bespreek deze opnieuw wanneer de opgave of uitvoeringsfase verandert. Communiceer daarbij transparant welke kaders al vaststaan en waar nog daadwerkelijk ruimte voor beïnvloeding bestaat. Hiermee vermindert de provincie het risico dat een heldere formele taakverdeling in de praktijk toch als onevenwichtig wordt ervaren.

4. Maak relationeel en gebiedsgericht werken tot een expliciet onderdeel van de aanpak

Reserveer bij toekomstige opgaven vanaf het begin tijd en capaciteit voor fysieke aanwezigheid, vaste aanspreekpunten en informele contacten in het gebied. Selecteer medewerkers niet alleen op inhoudelijke deskundigheid, maar ook op gebiedskennis, continuïteit en het vermogen om uiteenlopende belangen te verbinden. Zorg dat partijen ook bij blijvende verschillen gezamenlijk kunnen werken aan concrete oplossingen. Leg belangrijke contacten, afspraken en gebiedskennis teamgericht vast, zodat vertrouwen en voortgang niet uitsluitend afhankelijk worden van afzonderlijke sleutelfiguren. Monitor gedurende de uitvoering niet alleen formele voortgang, maar ook de kwaliteit van relaties en het handelingsperspectief van betrokken partijen. Het NPW laat zien dat werkbare samenwerking niet om volledige overeenstemming vraagt, maar wel om concrete perspectieven en duurzaam onderhouden relaties.

5. Vertaal de NPW-lessen naar een provinciaal afwegingskader voor toekomstige opgaven

Voer na afronding van deze evaluatie een interne leersessie uit met medewerkers uit beleid, uitvoering, grondzaken, financiën, juridische zaken en gebiedsontwikkeling. Vertaal de lessen vervolgens naar een compact afwegingskader voor de inrichting van toekomstige langjarige en gebiedsgerichte opgaven. Neem daarin ten minste vragen op over de provinciale regierol, langjarige randvoorwaarden, verdeling van invloed, inzet van het grondinstrumentarium, participatie en kennisborging. Gebruik het kader bij de start en periodieke herijking van nieuwe programma's, convenanten en samenwerkingsarrangementen. Wijs een provinciale eigenaar aan die het kader beheert en aanvult op basis van nieuwe ervaringen. Zo worden de lessen van het NPW onderdeel van het reguliere provinciale handelen, in plaats van alleen van het evaluatiedossier.

6. Rond het NPW af met een duidelijke overdracht en benut monitoring om relaties te onderhouden

Maak bij de afronding per project inzichtelijk welke verantwoordelijkheden resteren voor beheer, grondzaken, gebiedsafspraken en eventuele bijsturing. Leg vast welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Communiceer deze overdracht duidelijk aan de betrokken gebiedspartners en behoud gedurende de nazorgfase een herkenbaar provinciaal aanspreekpunt. Gebruik de resultaten van de langjarige natuurmonitoring actief in de communicatie en het contact met gebiedspartners. Deel periodiek wat de monitoring laat zien over de ontwikkeling van de gerealiseerde natuur en ga hierover in gesprek met betrokken partijen. Daarmee blijft ook na de formele afronding van het NPW een inhoudelijke verbinding met het gebied bestaan en kunnen ontwikkelingen, vragen en verschillende perspectieven op de natuurontwikkeling met elkaar worden besproken. Zo wordt monitoring niet alleen ingezet voor ecologische verantwoording en kennisopbouw, maar ook voor opgebouwde relaties met gebiedspartners te onderhouden.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transities werkend krijgen. Met advies, management, onderzoek 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.

Certified B Corporation

Dit bedrijf maakt deel uit van een wereldwijde beweging die zich inzet voor mens en planeet.
Meer informatie op bcorp.com