

Rapportage lerende evaluatie Eemshaven – Delfzijl / Marconi

Tussen verbinden en uiteen rafelen

Joost Rengers, AT Osborne in opdracht van Wetterskip Fryslân

Inleiding

De waterschappen Noorderzijlvest, Fryslân en Hunze en Aa's voeren gedrieën de Project Overstijgende Verkenning (POV) Waddenzeedijken uit in het kader van het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Eén van de onderzoeksvragen in de POV is het onderzoeken van de kansen van multifunctionele dijken voor het doelmatiger (sneller en goedkoper) realiseren van dijkverbeteringen.

In het onderzoek is één van de doelen te leren van de praktijk. Daarvoor is het project dijkversterking Eemshaven-Delfzijl in samenhang met delen van het Marconi-programma in beeld gekomen. Op basis van een gebiedsgerichte aanpak waarin meerdere overheden samenwerken ontstaat langs de Eems-Dollard een dijk waarin multifunctionaliteit een belangrijke rol speelt. De uitvoering is nu, voorjaar 2018, volop gaande.

Dit maakt deze casus interessant om van te leren, aangezien verschillende resultaten zijn bereikt, bijvoorbeeld afspraken over de realisatie van concrete doelen voor het gebied. Tegelijkertijd moet deze lerende evaluatie worden gezien als een momentopname. De werkzaamheden lopen volop en ook nog wel een tijd door. Dit betekent dat de samenwerkende partijen naar verwachting nog wel wat keuzes te maken hebben, onvoorziene situaties moeten oplossen en in de toekomst nog aan de slag moeten met nieuwe opgaven. Daarnaast volgen bestuurlijke verkiezingen in de komende jaren. Ook deze kunnen effect hebben op de samenwerking. De lerende evaluatie is niet gericht op het beïnvloeden de verdere samenwerking. De vraag komt ook niet direct van de bestuurlijke partners in de samenwerking dan wel dat hiervoor een politieke behoefte is geïdentificeerd.

De evaluatie is wel gericht op om reeds bereikte resultaten te duiden vanuit de optiek: wat kunnen we er van leren, wat zouden de volgende keer zo weer doen en waar zouden we bijvoorbeeld meer of minder aandacht aan besteden.

De projectorganisatie van de POV is de betrokken deelnemers van de gemeente Delfzijl, het Waterschap Noorderzijlvest, Rijkswaterstaat en provincie Groningen zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan deze evaluatie en daarmee aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Zonder hun inbreng en openheid was het niet mogelijk deze evaluatie uit te voeren.

Leeswijzer

Deze rapportage kent niet de klassieke opzet van onderzoeksrapport. De leerlessen staan namelijk centraal en vanuit die optiek presenteren wij in het eerste deel van deze rapportage:

- een beknopte beschrijving van de beschouwde casus,
- de thematiek om te leren,
- de hoofdlijnen van de bevindingen
- de leerlessen en aanbevelingen.

Het tweede deel is de verantwoording van de evaluatie. Daarin komen achtergronden aan de orde als:

- Werkwijze
- Scope/afbakening
- Tijdpad in de casus
 - De aanloop
 - De versnelling
 - De uitvoering
- De dijkversterking en koppelpoorten
- Bevindingen

Deel 1. Het leren op hoofdlijnen

Adviezen van de betrokken bestuurders:

'Probeer kansen te grijpen, ga voor een integrale visie'

'Begin met erkennen wat er allemaal gebeurt in een gebied. Wees bereid om deel te nemen, gericht op meerwaarde'

'Verken alle partijen, om één ieder te verbinden die betrokken moet zijn'

'Ken je partners op het bestuurlijk en werkvloerniveau, heb de relaties op orde, anders haal je het willen niet'

De casus Marconi / dijkversterking Eemshaven-Delfzijl

We gaan terug naar 2009. Als één van de antwoorden op de krimp en leefbaarheidsopgave van Delfzijl en omstreken wordt de visie Maritieme Concepten in beeld vastgesteld. Een set aan opgaven en inspirerende vergezichten is verwoord en verbeeld. Stedelijke ontwikkeling, versterking van ecologische waarden en, op hoofdlijnen, de aanpak van waterveiligheid worden in samenhang geduid. De gemeente Delfzijl beseft, als initiator en trekker van het eerste uur, dat zij de opgaven niet alleen kan aanpakken. 9 September 2009 wordt voor Marconi een datum waarop de fundering bestuurlijke samenwerking wordt gestort. De burgemeester van Delfzijl weet met een concreet verzoek om hulp bestuurlijke partners aan zich te binden; waaronder het waterschap, de provincie en Rijkswaterstaat. Maatschappelijke partners sluiten ook aan en de stuurgroep Marconi, momenteel bekend onder de stuurgroep Vitale kust, ontstaat. De samenwerking in de stuurgroep ontwikkelt zich parallel aan de ontwikkeling van inhoud. Dit leidt in december 2012 tot de ondertekening van de intentieverklaring Marconi en vaststelling van de ruimtelijke visie maritieme zone Delfzijl.

Aardbevingen, nieuwe inzichten in de sterkte van dijken en de noodzakelijke bescherming van het gebied achter de dijken langs de Eems-Dollard zorgen in 2014 tot een versnelling in de beoogde dijkversterking tussen de Eemshaven en de haven van Delfzijl. Het project overlapt het werkgebied van Marconi. De samenloop is een 'winstpakker' in tijd en ruimtelijke kwaliteit. Nieuwe concepten voor waterveiligheid en dijkverbetering worden vanuit een multifunctionele benadering onderzocht en concreet uitgewerkt in realiseerbare plannen. Waar ieder van de betrokken partners eigen projecten gaat realiseren, vindt de borging van samenhang, integraliteit en werk met werk maken plaats via de stuurgroep Marconi. De dijkversterking wordt in een zeer hoog tempo voorbereid en andere werken voor Marconi worden gerealiseerd, mede door de verruiming van de vaargeul naar de Eemshaven. De feitelijke dijkversterking start met uitvoerende werkzaamheden in 2016. In 2019 moet het sein dijkveilig worden gegeven. Dan is een grootschalige dijkversterking in een tijdsbestek gerealiseerd wat nog niet vaak eerder is vertoond gelet de lengte van het tracé. De opbrengsten in ruimtelijke kwaliteit moeten zich nog laten gelden. Financiële voordelen zijn er zonder twijfel, alleen al gelet op de korte doorlooptijd. Een hard kwantitatief getal kan echter niet worden gegeven, de vraag is ook wie daar daadwerkelijk behoefte en belang bij heeft.

Thematiek en focus om te leren

De evaluatie komt voort uit de onderzoeksvraag multifunctionele waterkeringen van de POV. Het doel van dit onderzoek is te komen tot procesinnovatie rondom multifunctionele waterkeringen. Leren van succesvolle voorbeelden is daar onderdeel van. Qua thematiek en focus om te leren gaat de aandacht daarom uit naar:

- Wat maakt Eemshaven-Delfzijl / Marconi in de optiek van betrokkenen een succes?
- Wat zijn succesfactoren kijkend naar thema's als:
 - ✓ Samenwerking (gaat over houding, gedrag en organisatie)
 - ✓ Besluitvorming (gaat over de stappen in het proces om te komen van ambitie tot realisatie)
 - ✓ Draagvlak (gaat over acceptatie en begrip, zowel binnen de partners, tussen partners als bij andere betrokken partijen)
 - ✓ Verkenning, planvorming en realisatie (gaan over de werkzaamheden die maken dat concrete resultaten worden geboekt en tegelijkertijd het 'vangnet' vormen waarbinnen deze resultaten hun inhoudelijk borging krijgen)

De evaluatie heeft ook een focus in de beschouwde tijdsperiode en focus op een specifiek gebied. Wat betreft tijdsperiode is de periode in beschouwing genomen van de start (ca. 2007) tot eind 2017. Het gebied dat in beschouwing is genomen betreft het dijktraject tussen de Eemshaven en noordelijke coupure in de kering bij de Handelshaven van Delfzijl.

Bevindingen op hoofdlijnen

Een belangrijke bron van informatie vormden de gesprekken met deelnemers in het proces, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De verkregen informatie bestaat vooral uit feiten, waarnemingen/observaties, meningen, emoties en belevingen. Op hoofdlijnen geeft deze pagina een aantal bevindingen uit de gesprekken, als opmaat naar leerlessen en aanbevelingen; de kern van de evaluatie.

De goede samenwerking wordt benadrukt door alle betrokkenen. Er was sprake van kans denken en gelijkwaardigheid in posities. Ook werd breder gedacht dan het eigen belang. De deelnemers in het proces trokken de kar voor hun hele organisatie. Ook gingen partijen werk voor elkaar uitvoeren, bijvoorbeeld in de realisatie of in procedures. De samenwerking was ook sterk gebaat doordat daadwerkelijk samen werd gewerkt op één locatie. Gebleken is ook dat samenwerking niet vanzelf komt. Aan vertrouwen moet continu worden gebouwd, ook (ruim) voordat sprake is van een project. Daarbij komt het erg precies wie je van elke organisatie in de frontlinie plaatst. Daar moet je over nadenken en goede keuzes in maken om progressie te krijgen en dan nog komt samenwerking niet vanzelf.

Besluitvorming vond plaats via reguliere procedures in de eigen organisaties. De besluitvorming was niet integraal georganiseerd, echter de wederzijdse afstemming werd en wordt via de stuurgroep continu geborgd. De onderlinge afspraken werden vastgelegd in de intentie- en uitvoeringsovereenkomsten. De waren de gezamenlijke mijlpalen en in de communicatie van groot belang.

Draagvlak voor en in de samenwerking komt naar voren in het wederzijdse respect. Daarbij is ook van belang dat de inhoud moet kloppen. Het was voor de deelnemers realistisch om mee te doen in de samenwerking. Vroegtijdig is inzicht ontstaan wat van welke partij mag worden verwacht en wat de harde grenzen waren. Als een wens een stap te ver was/is voor een partij, dan was dit echter geen 'showstopper' voor het geheel. De wens mocht blijven bestaan, zonder daarbij een blokkade te vormen.

Verkenning, planvorming en realisatie waren de logische stappen in de uitwerking van verschillende doelen. Door de gezamenlijke visie ontstond een integrale blik waarmee doelen uit verschillende beleidsprogramma's te verwezenlijken waren. Specifieke doelen kenden en kennen wel hun eigen uitwerkingproces. Daardoor was het soms noodzakelijk om te versnellen (provincie) of juist te vertragen (gemeente) om samenhang en samenloop te borgen van verschillende werkzaamheden. Flexibiliteit was van groot belang en nodig, bijvoorbeeld om te anticiperen op de onduidelijkheid in de ontwerpkaders voor de dijkverbetering.

Leerlessen en aanbevelingen

Een lerende evaluatie heeft als doel om inhoud te genereren waarvan geleerd kan worden. De onderhavige casus laat zien dat het werken aan mix van opgaven in het ruimtelijke domein toch vooral ook mensenwerk is. En door samenwerking van individuen en organisaties kan een krachtig collectief ontstaan dat in staat is om in hoog tempo ambities en doelen om te zetten naar concrete plannen.

Aan de deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk) in het proces is gevraagd leerlessen en aanbevelingen te formuleren rondom de vier thema's: samenwerking, besluitvorming, draagvlak en verkenning, planvorming en realisatie. Daarbij is per thema geduid wat men zonder meer weer zou doen of deelnemers in vergelijkbare trajecten zouden moet doen. Als tegenhanger van het doen wordt ook het laten benoemd. Dat zijn de gedragingen of houdingen die niet bijdragen. De navolgende pagina's geven per thema een overzicht van 'doen' en 'laten' als leerles en aanbeveling tegelijkertijd.

Het doen en laten hebben uiteraard in sommige gevallen een duidelijke relatie: het betreft het zelfde waarbij sprake is van een tegenstelling. Duidelijk zal worden dat de lijst 'doen' veel uitgebreider is als de lijst 'laten'. Dit is inherent aan de onderliggende werkwijze in de casus. Kansdenken stond centraal vanuit een positieve mindset.

Leerles en aanbeveling 1: Samenwerking

Doen:

- Vertrouwen hebben en houden, het is mensenwerk
- Durf elkaar aan te spreken op zaken
- Creëer een setting waarin iedere partij duidelijke meerwaarde heeft
- Tijdens verkenning en planvorming een kerngroep vormen en regelmatig/veel/intensief het project opbouwen (in dit geval wekelijks samen werken op één locatie)
- Zorg voor een 'leading' partij, zonder dat daarbij de verantwoordelijk voor het proces naar deze ene partij verschuift: iedereen draagt verantwoordelijkheid
- Durf te bespreken welke competenties je wanneer aan tafel wil en moet hebben
- Spreek af hoe je met voor jou ongrijpbare processen omgaat, waar je wel van afhankelijk bent en doe dit herhaaldelijk
- Duidelijke uitgangspunten en verwachtingen formuleren
- Elkaar blijven informeren
- Leren van je "fouten" tijdens het proces

Laten:

- Formeel en schriftelijk communiceren
- De eigen opgave centraal stellen
- Het eigen belang voorop stellen, de maatschappij is een collectief. Dus het publieke belang ook
- Koerswisseling in zetten zonder feedback naar partners

Leerles en aanbeveling 2: Besluitvorming

Doen:

- Goede fasering aanbrengen en inzicht geven in consequenties van bijvoorbeeld veranderingen (voorkomen van wachten op elkaar). Stem denkrichtingen met open mind vroegtijdig af zodat je ze kan bijstellen/optimaliseren
- Directie en MT-niveau betrekken, ook in informele setting bijvoorbeeld in het aanbestedingsproces (koppeling met mandaten)
- Flexibel omgaan met interne procedures (niet de formele procedures) en ken en heb begrip voor elkaars interne formele besluitvormingsproces, wees helder, transparant en op tijd
- Besluitvorming getrapt in het proces opbouwen, “trechteren”
- Open zijn in contracten, bewaak ‘kettingen’
- Wees helder en eerlijk tegen elkaar wanneer je een standpunt/mening vraagt, laat dit niet impliciet
- Je bent er niet met het besluit in de planvorming, zorg voor een vervolg(besluit)

Laten:

- Beter weten! Gebruik elkaar voor kennis
- Alle details willen invullen

Leerles en aanbeveling 3: Draagvlak

Doen:

- Draagvlak ontstaat wanneer je de samenwerking en besluitvorming goed doet
- Kwetsbaar opstellen! (9-9-2009)
- Zorgen voor gelijk luidende communicatie
- Doelen en ambities gedurende gehele proces vasthouden of in overleg transparant bijstellen
- Proces naar elkaar inzichtelijk maken (bijv. het HWBP proces)
- Open naar elkaars opgaven en te behalen winst indien opgaven gecombineerd worden

Laten:

- Eigen agenda, de samenwerking vraagt een integrale agenda
- Communicatie tijdens realisatie overdragen aan de realisator (de aannemer)
- Focus op de eigen taak en opgave

Leerles en aanbeveling 4: Verkenning, planvorming en realisatie

Doen:

- Echt achter je visie staan!
- Ga met elkaar in verkennend gesprek, zonder deadline/druk, begin dus op tijd! Al voordat er een project is.
- Snelheid maken! Zorg dat je vooruit blijft boeken en monitor dit. De voortgang centraal stellen in de bestuurlijke overleggen.
- Goede fasering aanbrenge: de grote lijnen eerst en de details later gaan uitwerken. Voor deze uitwerken wel voldoende tijd inruimen, het kost meer tijd dan je mogelijk verwacht.
- Bij realisatie komt er een dominante partij bij (de realisator / aannemer). Zorg dat hij zich moet houden aan gemaakte afspraken en uitgangspunten uit de bestuurlijke samenwerking. De aannemer moet het belang van de gezamenlijke klant gaan dienen, niet het eigen belang.

Laten:

- Ja zeggen en denken 'komt toch niet uit'. Er is tegen een visie makkelijk ja te zeggen, ook als deze zeer ambitieus is. Het is echter mogelijk dat ook gewoon de waarheid kan worden. (realistisch over eigen mogelijke inbreng)
- Het tempo op het totaal te hoog leggen waardoor partijen niet aangehaakt kunnen blijven of de achterban verloren raakt.

Externe beschouwing

Deze pagina geeft enkele overdenkingen vanuit de evaluator, mede ingegeven door tips vanuit geraadpleegde bestuurders.

De casus Eemshaven-Delfzijl / Marconi is een uitsnede van een grotere ontwikkeling. Een ontwikkeling waarbij gemeente(n), provincie en ook RWS gedurende langere tijd (decennia) aan de slag zijn met het totale gebied, vooral thema's als economie, ecologie en leefbaarheid spelen een blijvende rol. Voor de waterschappen lijkt de opgave meer ad-hoc. Dijken versterken is een activiteit die weliswaar periodiek van aard is, het heeft tegelijkertijd een duidelijke kop en staart. Daarin schuilt een uitdaging, het waterschap moet bestuurlijk aangehaakt zijn en blijven in het bestuurlijk proces gerichte op bredere maatschappelijke context; op korte en lange termijn heeft het hiervan profijt. Dit vergt interne en externe ruimte om mee te doen. Dit vergt daarmee ook een doorlopende investering. De casus bewijst dat een plek aan tafel zomaar profijtelijk kan zijn. Aangehaakt zijn geeft de mogelijkheid voor een meer adaptieve planning voor het verbeteren van dijken of het bereiken van opgaven uit de eigen functionele taak.

Het hebben van een doorlopend programma van doelen en ambities voor een gebied helpt om snel te kunnen schakelen. De gerealiseerde verbinding van de opgaven van RWS (vaarweg en KRW), van de gemeente en provincie op het terrein van natuur kreeg zeker door de circulaire werkwijze een heel gerichte uitvoeringsbenadering. RWS realiseert werken voor derde partijen via één contract. Daarmee zijn zelfs duurzaamheidsambities gerealiseerd. Het gaat om kansen pakken als ze zich voordoen, werk op de plank hebben liggen als financiering zich aan dient, snel van wal te kunnen komen. Deze benadering verdient navolging. Het is een regionale werkwijze a la MIRT, alleen dan ook met opgaven uit zachtere domeinen zoals leefbaarheid en natuur.

De ontwikkelingen in en langs de Eems-Dollard vormen de kapstok voor concrete projecten. Een brede doelgerichte benadering leidt er toe partijen zich relatief makkelijk verenigen. Externe financiers, zoals een Waddenfonds en het HWBP, ondersteunen de gebiedsgerichte benadering, alhoewel het HWBP (zeer) beperkt ruimte lijkt te laten voor aanpalende functies en doelen. Juist voor deze regio zou een deltafonds kunnen helpen: de regio is een delta met meervoudige opgaven voor water, economie en ecologie. Kan op gebiedsniveau gewerkt worden aan fondsvorming? Het beantwoorden van deze vraag kan mede plaatsvinden vanuit optiek om risico's, voortkomend uit onzekerheden en onvoorziene situaties af te dekken die een enkele partner niet zelfstandig kan dragen, het collectief echter wel.

Deel 2: verdieping en achtergronden

Deel 2 geeft op een aspecten meer inhoud en achtergronden. De informatie is verzameld tijdens het uitvoeren van evaluatie. Dit deel biedt de lezer ook meer contextuele informatie. De inhoud van deel 2 is:

- Werkwijze
- Scope/afbakening
- De dijkversterking en koppelprojecten
- Tijdpad in de casus
 - De aanloop
 - De versnelling
 - De uitvoering
- Bevindingen

Werkwijze

Deze lerende evaluatie is gericht op het ophalen van leerlessen en succesfactoren over de aanpak van een dijkverbetering/versterking vanuit een gebiedsgerichte benadering. Daarbij geldt voor deze specifieke casus dat al sprake was van gebiedsopgaven voordat de dijkverbetering in beeld kwam.

De leerlessen en succesfactoren zijn voor zowel bestuurders als medewerkers van publieke en maatschappelijke organisaties. Het doel is om gebiedsprocessen rondom dijkversterkingen of gebiedsprocessen waarin dijken een rol spelen te voorzien van handvatten om te komen een geïntegreerde of integrale aanpak van opgaven, niet alleen op korte maar juist ook op langere termijn. Voor het hoogwaterbeschermingsprogramma en in groter perspectief het hele Deltaprogramma is juist deze langere termijn interessant. De opgaven strekken zich namelijk uit over meerdere decennia, zowel in Noord- als de rest van Nederland.

Een aantal partijen had zich al verenigd in een bestuurlijk overleg, met voor deze evaluatie als belangrijkste partners: gemeente Delfzijl, provincie Groningen, Waterschap Noorderzijlvest en Rijkswaterstaat. Ook andere partners hebben invloed, zoals Groninger Landschap, Groningen Seaports en waterschap Hunze en Aa's. Deze invloed is door de betrokkenen gedeut, echter niet expliciet onderzocht.

Deze evaluatie richt zich op vier eerst genoemde partners: gemeente Delfzijl, provincie Groningen, Waterschap Noorderzijlvest en Rijkswaterstaat. Zij zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokken in de evaluatie. Ambtelijk in de vorm van groepssessies en één op één gesprekken. De bestuurders van de partijen zijn daarnaast geïnterviewd. Samen met de direct ambtelijk betrokkenen zijn leerlessen en aanbevelingen verwoord. De rapportage is vervolgens de betrokkenen gereviewd in verschillende conceptronden. De uiteindelijke acceptatie van de evaluatie vond plaats binnen de POV Waddenzeedijken. De evaluatie is anoniem en gericht op leerlessen van de beschouwde casus en niet voor de beschouwde samenwerking. Dit betekent dat gespreksverslagen en namen van betrokkenen niet expliciet in deze rapportage zijn opgenomen. Een lijst met deelnemers is bekend bij de projectorganisatie.

Scope/afbakening

De lerende evaluatie is afgebakend in zowel gebied als de tijd.

Wat betreft het gebied richt de evaluatie richt zich op de projectgebieden van Eemshaven-Delfzijl en Marconi en de opgaven in betreffend project en programma. Aangezien we de aandacht willen vestigen op het gehele proces van visie-idee-plan-realiseren gaat de aandacht met name uit naar hetgeen momenteel in uitvoering is: de werkzaamheden voor het dijktraject Eemshaven-Delfzijl tot de noordelijke coupure van het havengebied (Vanaf Eemshaven tot Volhook-Keerweer, inclusief de oksel bij de handelshaven en de onderdelen van Marconi buitendijks daarin (t/m kwelder schermdijk). Het beheergebied van waterschap Hunze en Aa's blijft buiten beschouwing.

In tijd gaan we terug tot de eerste ideeën over Marconi en Delfzijl als maritieme stad aan zee, ongeveer 2007. We beschouwen de periode van gezamenlijk verkennen en onderzoeken. Hiervoor wordt vooral gebruikt gemaakt van ervaringen in de ambtelijke omgeving en documentatie. Het merendeel van de huidig betrokken bestuurders heeft in recente jaren (vanaf 2014/2015) bemoeienis gekregen met het project. En omdat vanaf 2014 door het naar voren komen van de dijkversterking een versnelling is ontstaan, beschouwen we ook specifiek de periode vanaf 2014 tot 2017. In 2017 zijn de uitvoerende werkzaamheden gestart. Dit levert weer een geheel eigen dynamiek in het proces en de samenwerking. Ook de periode vanaf 2017 tot heden komt specifiek aan bod.

Kaartbeeld zie volgende pagina

Kaartbeeld

POV

PROJECT
OVERSTIJGENDE
VERKENNING
HWBP

waddenzeedijken
lijk op de dijk



De dijkversterking en koppelpromjecten

Het project Eemshaven-Delfzijl kent een aantal koppelingen met andere (ruimtelijke) opgaven. Dit leidt tot multifunctionaliteit op en bij de dijk langs de Eems-Dollard. Een aantal voorbeelden van de koppelpromjecten.

Stadsstrand Marconi bij het centrum van de Delfzijl. Door een verlegging van de dijk ontstaat ruimte voor een veel groter stadsstrand vlakbij het centrum van Delfzijl. De dijkverlegging, waarbij de dijk ook breder en hoger wordt betekent ook een herinrichting van het gebied achter de kering. Ook de bereikbaarheid van het Eemshotel verandert. De dijkverlegging geeft een impuls aan recreatieve mogelijkheden en de doelstelling om weer een echte badplaats te willen zijn.

De 'dubbele dijk'. Als uitwerking van de Visie Vitale Kust Eems-Dollard wordt als proefproject, tevens innovatie binnen het HWBP een nieuw dijkconcept beproefd. Achter de Waddijk komt een tweede dijk, opgebouwd uit slib. Hierdoor staat een kustzone met een 'dubbele kering'. Tussen de beide dijken komen smalle polders met slib, waar het slib kan rijpen. Op die manier komt de polder hoger te liggen en ontstaat er een rijke kleigrond. Wanneer de polder vol is, kan de kleigrond gebruikt worden als landbouwgrond of afgegraven worden en gebruikt worden voor verbetering van grond in de Veenkoloniën. Ook wordt binnendijks een zone van ongeveer vijftig hectare ingericht waar onder andere kokkels en gewassen als zeekraal en zeeaster kunnen worden geteeld. Door de dubbele dijk wordt de waterveiligheid geborgd tegelijkertijd wordt het slibprobleem van de Eems-Dollars aangepakt.

Fietspad 'Kiek over Diek'. De kering wordt voorzien van een fietspad, als onderdeel van een fietsverbinding tussen Lauwersoog en nieuw Statenzijl. Daarbij hoort ook een toeristisch overstap punt.

Windenergie Oostpolderdijk. In de dijk wordt ruimte gecreëerd voor een het realiseren van een drietal windturbines. Deze komen in de kering zelf te staan. Voor een 'groene' zeekering is dit een noviteit in Nederland.

Invulling natuuropgaven. In de werkzaamheden is een aantal natuuropgaven geïntegreerd, waaronder onder de aanleg van een palenbos en broedeiland.

Tijdpad in de casus

Binnen de voorgaande geduide afbakening qua tijd en qua gebied hoort een nadere specificatie. Deze specificatie bestaat uit een drietal tijdsvakken waarin gewerkt is en wordt aan vertaling en uitwerking van ambities en doelen voor het gebied naar concrete maatregelen. Maatregelen waarvan een aantal momenteel in de realisatie is. De tijdsvakken zijn:

1. De 'aanloop' in de periode 2007-2012: van visie naar plannen.
2. De 'versnelling' in de periode 2012-2015: van plannen naar projecten
3. De 'uitvoering' in de periode 2015-2017: de projecten in realisatie, de uitvoering loopt door na 2017)

De navolgende pagina's gaan dieper in op deze tijdsvakken in.

De aanloop

2007: Delfzijl stelt een maritieme visie vast. Delfzijl weer verbinden met het water geldt als één van de antwoorden op krimp/leefbaarheid.

2008: De gemeente presenteert het Inspiratiedocument Waterfront Delfzijl.

2009: 9 September, bestuurlijk overleg Ekensteijn. Burgemeester Emme Groot vraagt de bestuurlijke partners om samen op te trekken in de opgaven voor Delfzijl. In oktober volgt de vaststelling van de eindrapportage Marconi I, Maritieme concepten in beeld, eindrapportage, die ook inzicht geeft in de toekomstige versterkingsopgave van de primaire keringen

2010 – 2012: Denken over een multifunctionele dijk. Het waterschap geeft haar visie op samenwerken voor succes, verdere intensivering van het werkproces: veel ateliers over diverse onderwerpen

2012: In december vindt de ondertekening van de intentieverklaring Marconi en vaststelling van de ruimtelijke visie maritieme zone Delfzijl plaats.

De versnelling

2013. Maart, bestuurlijk overleg over natuur: de deelnemers zien Marconi als eerste voorbeeld van een project dat daadwerkelijk invulling geeft aan de intentieverklaring *Economie & ecologie in balans in de Eemsdelta*. Wat betreft waterveiligheid verkenning van de impact van nieuwe hydraulische randvoorwaarden

2014. De Waddenfondsaanvraag wordt gedaan en gehonoreerd voor het project Marconi buitendijks, funding wordt daarmee concreet. Tevens ontstaat de verbinding met het project dijksversterking Eemshaven-Delfzijl. Dijkversterking met hoge urgentie is noodzakelijk als gevolg van aardbevingen en de nieuwe norm voor waterveiligheid. (doel 2019 veilig)

De Stuurgroep ziet vier koppelkansen bij dit dijkverbeteringsproject: het vergrote zandstrand met een multifunctionele kering bij Delfzijl, een dijkzone met een dubbele kering en daartussenin nieuwe functies, een Rijke Dijk met een 'zachte' overgang tussen dijk en zee, en recreatieve voorzieningen bij de Eemshaven, waaronder een strand en betere verbindingen met de dijk. Een intentieverklaring is in voorbereiding. De stuurgroep wordt uitgebreid met de gemeente Eemsmond.

2015. Onder andere door verkiezingen verandert de samenstelling van besturen (onder andere waterschap). De samenstelling Stuurgroep wijzigt met andere leden. De stuurgroep blijft werken op dezelfde vertrouwensbasis en met een nieuwe voorzitter. Met onder andere de gelden van het Waddenfonds starten de uitvoerende werkzaamheden Marconi Buitendijks. Ook blijft de stuurgroep inhoudelijk samenwerken gelet op de faseovergang naar realisatie. Eind 2015 is er bijvoorbeeld een gezamenlijke risicosessie door de stuurgroep.

De uitvoering

2016. De voorbereiding voor de dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl zit in de laatste fase. In de voorbereiding zijn de bouwplannen rond het MuzeeAquarium en het verleggen van de zeekering ter hoogte van het strand in Delfzijl meegenomen. De aanleg van de nieuwe dijk gaat van start. Het waterschap en de gemeente Delfzijl sluiten hierover een Uitvoeringsovereenkomst. Het contract voor het ontwerp en de realisatie dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl wordt gegund. Het waterschap en aannemerscombinatie sluiten overeenkomst. Voor een groot deel van het tracé komt de dijkverbetering Eemshaven Delfzijl in de uitwerkingsfase, wat nog niet eenvoudig is. Het ontwerpinstrumentarium in samenhang met eisen voor aardbevingen blijkt instabiel.

De stuurgroep Marconi gaat over in de stuurgroep Vitale Kust, een meer provinciale stuurgroep, gebaseerd op aanpak en werkwijze van de stuurgroep Marconi. Gemeente Delfzijl blijft voorzitter van de stuurgroep. De voorbereiding wordt gedaan door de provincie als gebiedsregisseur.

De doelen voor Marconi buitendijks zijn bereikt. Het werk gaat echter verder onder de paraplu van de Vitale Kust. Het deelprogramma Vitale Kust is weer onderdeel van het Programma Eems-Dollard 2050. Binnen dit deelprogramma vallen, behalve het project Marconi Buitendijks, ook de huidige projecten Vogelbroedeiland Eemshaven, de Dubbele Dijk, de Rijke Rijk, polder Breebaart, de Groote en Kleine Polder, de Kleirijperij en de Brede Groene Dollarddijk.

2017. De uitvoering van de voorbereidende werkzaamheden Dijkversterking Eemshaven Delfzijl zijn volop gaan. Bij het Eemshotel en bij de Handelshaven wordt al concreet gewerkt aan de dijk. Het grondlichaam krijgt langzaam vorm en tijdelijke maatregelen worden getroffen voor de ontsluiting. Het ontwerp voor de gehele dijkversterking wordt verder uitgewerkt. Aardbevingsbestendige maatregelen kristalliseren uit. Financiële afspraken kristalliseren met de verdere uitwerking van de dijkversterking ook uit. De vergt veel bilateraal contact en gesprekken op bestuurlijk niveau binnen en buiten de stuurgroep.

Bevindingen (1)

Een belangrijke bron van informatie vormden de gesprekken met deelnemers in het proces, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De verkregen informatie bestaat vooral uit feiten, waarnemingen/observaties, meningen, emoties en belevingen. Aan de hand van de eerder beschreven thematiek en focus is hieruit een aantal bevindingen te herleiden. Deze bevindingen vormen de opmaat naar leerlessen en aanbevelingen; de kern van de evaluatie. Deze en navolgende sheets geven bevindingen uit de gesprekken.

- De kracht van het individu. De burgemeester van Delfzijl maakt zich vanaf 2009 met veel energie persoonlijk sterk voor Marconi, inclusief waterveiligheidsopgave. De energie en drive straalt uit op de rest van de deelnemers. Ook bij het waterschap toont het betrokken DB-lid zich actief voorstander en trekt zijn eigen organisatie mee (met de benodigde interne sturing om ook ambtelijk mee te doen). Ook veel ambtelijke deelnemers weten door hun drive, brede blik, open mind en door kans denken veel te bereiken. Daar is veel waardering voor.
- De inhoud moet kloppen. Ook om deelnemer te zijn en te blijven. RWS wil bijvoorbeeld een reële benadering van de waterveiligheidsopgave en levert daarvoor inhoudelijke expertise. Het bereiken van de juiste inhoud kost echter tijd. Creativiteit moet een kans krijgen, even als flexibiliteit. Bij deze inhoud horen de verhalen en de beelden. Deze zijn cruciaal om draagvlak te krijgen. Juist het gezamenlijke verhaal en het totale beeld draagt bij aan een groot draagvlak en geen/weinig politieke frictie.
- De blik van iedere deelnemer moet breder zijn dan enkel het eigen belang. Het verplaatsen in de (maatschappelijke) opgaven, taken en ambities van andere deelnemers, zoals een leefbaarder Delfzijl als antwoord op de krimpproblematiek zorgt voor wederzijds begrip. Hierdoor ontstaat bereidheid wat te doen voor een ander.
- Het verbinden van doelen, opgaven en ambities is goed door te vertalen naar concrete maatregelen. Daarbij kan goed gebruik worden gemaakt van afspraken dat de ene partij werk uitvoert voor de ander. Dit kan zelfs veel meerwaarde hebben. De vaarwegverruiming voor de Eemshaven krijgt een circulaire benadering door vrijkomend materiaal te benutten voor natuur (broedeiland en recreatie). Echter je mag elkaar in dit soort trajecten elkaar niet loslaten, blijvende verbondenheid is een uitdaging, ook als de schop in de grond gaat.

Bevindingen (2)

- Samenwerking staat of valt met de mens en de bereidheid om echt samen aan de slag te gaan. Bestuurlijk is deze stap in 2009 gezet, met een bestuurlijke hulpvraag vanuit de gemeente. Hieruit is de samenwerkingsrelatie geboren en ontwikkeld, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Bestuurlijk lijkt deze relatie zich makkelijker te ontwikkelen en in stand te houden. Het informele karakter van het overleg draagt hier sterk aan bij. Het uitgangspunt is samenwerking vanuit een gelijkwaardige en evenwichtige positie (geverifieerd in het PhD onderzoek van Chris Seijger). Daarnaast helpt een goede voorbereiding. De inzet van de secretaris en een goede rapportage wordt geroemd en hield de deelnemers scherp en aangehaakt. Daarnaast komen de termen 'lef', 'daadkracht', 'de nek uitsteken', 'enthousiasme', 'ondernemerschap', 'er voor gaan staan', 'gelijkwaardigheid', 'elkaar wat gunnen', 'luisteren', 'trots', in de verschillende gesprekken naar voren. Dit zijn karaktereigenschappen en tekenen mogelijk ook de regionale cultuur.
- De ambtelijke samenwerking blijkt ook een belangrijke succesfactor. In de tijd heeft deze samenwerking een ontwikkeling doorgemaakt. De setting aan de tafel veranderde doordat gestuurd is op de juiste betrokkenheid vanuit de partners. Het waterschap heeft haar deelname gewijzigd, mede op aangeven van de betrokken bestuurder. In de versnelling zijn partijen daadwerkelijk bij elkaar gaan zitten en structureel gaan samenwerken. De mindset ging collectief naar kansen benutten en belemmeringen opheffen in plaats van opwerpen. Vanaf het najaar van 2014 zijn waterschap, gemeente en provincie iedere maandag met elkaar aan de slag gegaan op één locatie.
- De onderlinge overeenkomsten, zoals de intentieovereenkomst, worden herkend en erkend als belangrijke instrumenten, al hoewel over de waarde ervan de meningen verschillen. Communicatief zijn ze in ieder geval cruciaal: het markeert mijlpalen en resultaten in de tijd en ze bieden een vertrouwensbasis. Er zijn afspraken gemaakt en daar kan je op terugvallen.
- De HWBP omgeving is geen makkelijke omgeving, mede ingegeven tot het bijzondere aspect aardbevingen op de stabiliteit van keringen. Onduidelijkheid over randvoorwaarden, uitgangspunten en ontwerpprincipes zetten druk op planning, ook op de planning van de partners met eigen opgaven. De uitdaging is telkens helder te communiceren over de verwachtingen en mogelijkheden, wederzijds.

Bevindingen (3)

- Wat maakt het succes? De partijen hebben elkaar gevonden in het bereiken van eigen doelen uit eigen beleidsprogramma's door deze te verbinden en verknopen. In wezen is een gezamenlijke programmatische gebiedsgerichte benadering ontstaan rondom water, economie, ecologie en leefbaarheid. Dit is bijvoorbeeld ook herkend en erkend door het Waddenfonds, dat een stevige financiële drager is geworden. De samenwerking is gebaat bij deze programmatische benadering, het vervolg krijgt vorm onder het deelprogramma 'Vitale Kust' waarbij de regie verschuift naar de provincie. Het bestuurlijk voorzitterschap ligt nog steeds bij de gemeente. Door de programmatische benadering is veel meer mogelijk geworden dan bij een sectorale benadering en zo wordt ervaren, ook problemen kunnen worden gedeeld.
- Is vanuit HWBP optiek sprake van succes? Het tempo in de dijkversterking is hoog. Verkenning en planuitwerking zijn in zeer korte tijd uitgevoerd en het fundament voor dit hoge tempo kan wel gevonden worden in het feit dat bestuurlijk:
 1. De luiken open stonden
 2. Men elkaar kende en het vertrouwen had dat de planning haalbaar was en is
 3. Men het aandurfde om ondanks aanwezige (financiële) onzekerheden toch stappen te zetten.

Hiermee krijgt een doel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma navolging: het tempo van dijkverbetering moet omhoog. Of de kosten lager zijn of worden is moeilijk te expliciteren. Het feit dat processen en procedures snel verlopen moet hebben bijgedragen aan lagere voorbereidingskosten. Wat betreft uitvoering zijn lagere kosten moeilijk meetbaar, een evaluatie daarvan moet plaatsvinden als de werken zijn uitgevoerd en de monitoring van effecten plaatsvindt. Daar zijn aandachtspunten te benoemen zoals het laten meewegen van het strand als hoog voorland. De vraag is echter of alles in € moet worden uitgedrukt aangezien een veel groter maatschappelijk doel wordt bereikt dan enkel waterveiligheid en aangezien de betrokken partners eigen financiële verantwoordelijkheid hebben.