



RAPPORT

Evaluatie Partners voor Water 4

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Introductie	4
1.1. Achtergrond en doel van de evaluatie	4
1.2. Aanpak en onderzoeksproces	4
1.2.1. Hoofd- en deelvragen	4
1.2.2. Evaluatie op drie niveaus	5
1.2.3. Onderzoeksproces	6
1.3. Structuur van het rapport	6
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1. Conclusies	7
2.1.1. Conclusies over programmadoelen	7
2.1.2. Conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de componenten	7
2.1.3. Conclusies over de samenhang en de organisatie van het programma	9
2.1.4. Eindconclusie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van PvW4	10
2.2. Aanbevelingen	11
2.2.1. Aanbevelingen over doelen van het programma	11
2.2.2. Aanbevelingen over de componenten	12
2.2.3. Aanbevelingen over de samenhang en de organisatie van het programma	13
3. Context, doelen en opzet van PvW4	15
3.1. Introductie	15
3.2. Context van het programma	15
3.2.1. Internationale Waterambitie (IWA)	15
3.2.2. Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA)	16
3.3. Doelen van PvW4	17
3.3.1. Doelen uit het Plan van Aanpak van PvW4	17
3.3.2. Operationeel beleidskader	18
3.4. Opzet programma	18
3.4.1. Componenten	18
3.5. Management, sturing en planning	19
3.5.1. Management en sturing	19
3.5.2. Planning en plancyclus	19
3.6. Financiën	20
4. Component 1: Landenaanpak	22

4.1. Doelen	22
4.2. Activiteiten	24
4.2.1. Deltalanden	24
4.2.2. Delta lightlanden	25
4.2.3. Focuslanden	26
4.2.4. Inspelen op ontwikkelingen	27
4.3. Organisatie van de landenaanpak	28
4.3.1. Deltateams en rolverdeling	28
4.3.2. De landenlijst	28
4.3.3. Programmatische aanpak	29
4.4. Analyse en conclusies	29
4.4.1. Doelbereik doelen IWA resultaten uit Plan van Aanpak Partners voor Water 2016-2019	30
4.4.2. Doeltreffendheid tussendoelen	30
4.4.3. Doelmatigheid tussendoelen	36
5. Component 2: Subsidieregeling	38
5.1. Doelen	38
5.2. Activiteiten	39
5.2.1. Algemeen	39
5.2.2. Procedure subsidieverlening	39
5.2.3. Uitvoering en resultaten	40
5.3. Organisatie van de subsidieregeling	42
5.4. Analyse en conclusies	43
5.4.1. Doeltreffendheid	43
5.4.2. Doelmatigheid	44
6. Component 3: Promotie	45
6.1. Doelen	45
6.2. Activiteiten en organisatie	45
6.3. Analyse en conclusies	48
7. Component 4: Thematische aanpak	49
7.1. Doelen	49
7.2. Activiteiten	49
7.3. Organisatie van de thematische aanpak	51
7.4. Analyse en conclusies	51
8. Component 5: Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	53
8.1. Doelen	53
8.2. Activiteiten	53
8.3. Organisatie van de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	55

8.4. Analyse en conclusies	56
9. Samenhang en programmaorganisatie	57
9.1. Inleiding	57
9.2. Samenhang in het programma	57
9.3. Programmaorganisatie	58
9.3.1. Strategie	58
9.3.2. Management en sturing	58
9.3.3. Systemen	59
9.3.4. Personeel	60
9.3.5. Cultuur	60
9.4. Analyse en conclusies	61
Bijlagen	63
Bijlage 1: Documentenlijst	64
Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewde personen	65
Bijlage 3: Respondenten enquêtes	67

1. Introductie

1.1. Achtergrond en doel van de evaluatie

Partners voor Water 4 (PvW4) is gericht op het vergroten van waterzekerheid en waterveiligheid in de wereld en het Nederlands aandeel (o.a. verdienvermogen) hierbinnen. PvW4 wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Netherlands Water Partnership (NWP), in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), mede namens de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Het programma Partners voor Water 2016-2021 (PvW4) is het primaire uitvoeringsinstrument van het strategische beleidskader dat wordt gevormd door de Internationale Water Ambitie (2016-2019) en de Nederlandse Internationale Waterambitie (2019-heden). Het programma heeft een looptijd van zes jaar en heeft een totaalbudget van 65 miljoen euro. Het programma bestaat uit vijf componenten:

- Landenaanpak
- Subsidieregeling
- Promotie
- Thematische aanpak
- Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten.

Het doel van de evaluatie is om een objectief beeld te vormen over de effectiviteit en efficiëntie van het PvW4 en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor een eventueel volgend programma. Deze evaluatie betreft de eindevaluatie van het programma ook al is het programma nog niet ten einde. Door nu al te evalueren kunnen de aanbevelingen meegenomen worden in de ontwikkeling van een eventueel volgend programma. In 2022 volgt nog wel de eindrapportage van PvW4.

1.2. Aanpak en onderzoeksproces

1.2.1. Hoofd- en deelvragen

Het bovengenoemde doel is vertaald in twee **hoofdvragen**.

1. Is PvW4 doeltreffend en doelmatig in het vergroten van waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's in de wereld, en het Nederlands aandeel daarbinnen?
2. Welke aanbevelingen kunnen, op basis van de evaluatie van PvW4, worden gegeven voor een eventueel volgend programma?

Om de hoofdvragen te beantwoorden zijn 12 **deelvragen** geformuleerd.

- 1.1 Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de component Landenaanpak?
- 1.2 Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de component Subsidieregeling?
- 1.3 Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de component Promotie?
- 1.4 Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de component Thematische aanpak?

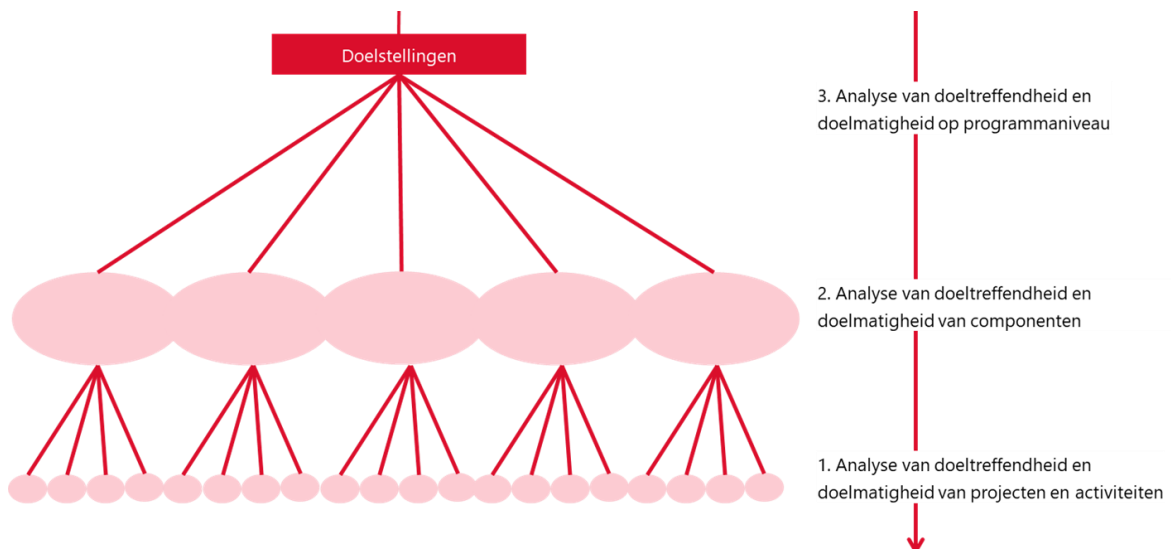
- 1.5 Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de component Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten?
 - 1.6 In welke mate is de onderlinge samenhang van de verschillende componenten van PvW4 logisch en onderling versterkend met het oog op de gestelde doelen?
 - 1.7 In welke mate sluiten de resultaten van het programma aan bij de Theory of Change voor de IWA en in hoeverre vormt de uitwerking daarvan in een resultaatketen een logisch kader voor PvW4?
 - 1.8 Zijn de voor PvW4 ontwikkelde indicatoren (realisatie- en relatieladder, trechtermodel voor monitoring) toereikend en passend gebleken?
- 2.1 Zijn er aanpassingen van het operationeel beleidskader noodzakelijk voor het eventuele vervolgprogramma?
 - 2.2 Sluit de opzet (doelen, accenten) van PvW4 nog voldoende aan bij NIWA als beleidskader, en wat betekent dit voor een eventueel volgend programma?
 - 2.3 Welke aanbevelingen aangaande de componenten kunnen worden gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een eventueel volgend programma te verbeteren?
 - 2.4 Welke aanbevelingen aangaande de samenhang en de programmaorganisatie kunnen worden gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een eventueel vervolgprogramma te verbeteren?

1.2.2. Evaluatie op drie niveaus

In deze evaluatie wordt op drie niveaus gekeken naar de inhoud en naar de organisatie van PvW4:

- Op het niveau van projecten en activiteiten (operationeel)
- Op het niveau van de vijf componenten van PvW4 (tactisch)
- Op het niveau van het programma en de doelen (strategisch)

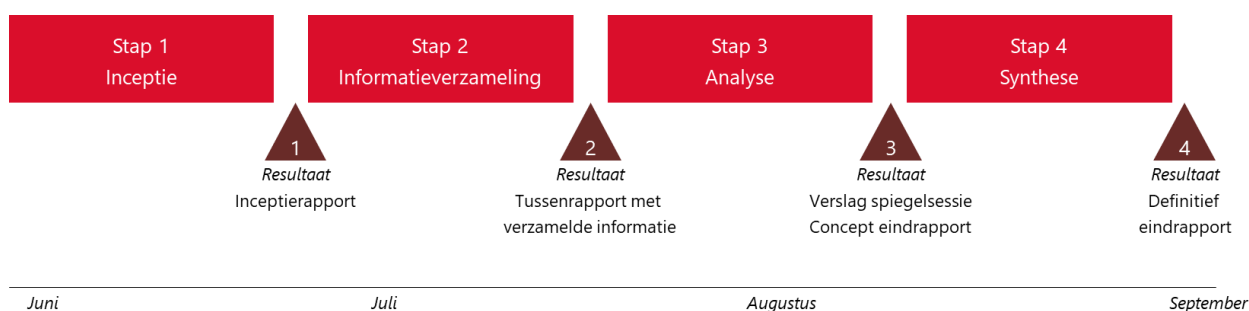
Deze gelaagdheid is in onderstaand figuur schematisch weergegeven.



Figuur 1. Gelaagde analyse.

1.2.3. Onderzoeksproces

Deze evaluatie is uitgevoerd in vier stappen in de periode juni tot en met augustus 2020. Stap 1 betreft de inceptie waarin de kaders en aanpak van de evaluatie overeen zijn gekomen. In stap 2 is vanuit verschillende bronnen informatie verzameld. In stap 3 zijn de uitkomsten hieruit geanalyseerd en voorgelegd aan de begeleidingsgroep in een spiegelsessie. In stap 4 is de synthese uitgevoerd en het evaluatierapport opgesteld. In figuur 2 staat dit proces verbeeld.



Figuur 2. Schematische weergave van het Plan van Aanpak.

Voor het verzamelen van informatie is een bureauonderzoek uitgevoerd, zijn interviews gehouden en is een survey uitgevoerd. Het bureauonderzoek betreft een studie naar relevante documenten. Het gaat hierbij (onder andere) om het plan van aanpak voor PvW4, werkplannen, jaarverslagen, overzichten van projectactiviteiten, projectdossiers, financiële rapportages, eerdere evaluatierapporten en andere achtergrondinformatie. Voor een overzicht van deze documenten, zie bijlage 1. Voor het onderzoek is gesproken met 66 personen die op verschillende manieren bij PvW4 zijn betrokkenen. In bijlage 2 staat een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd. De survey was gericht op twee groepen: de leden van de delta- en regieteam (circa 100 personen) en vertegenwoordigers van organisaties in de Nederlandse watersector (circa 100 personen) die op verschillende manieren betrokken zijn (geweest) bij PvW4. De twee enquêtes zijn ingevuld door in totaal 54 personen. In bijlage 3 staat bij welk type organisatie de respondenten werken.

1.3. Structuur van het rapport

In hoofdstuk 2 staan de conclusies en de aanbevelingen van de evaluatie. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de context, doelen en opzet van PvW4. In de hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 worden de bevindingen voor de 5 componenten van dit programma beschreven. Hoofdstuk 9 gaat in op de samenhang tussen de componenten en het functioneren van de programmaorganisatie.

2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en de aanbevelingen in de vorm van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.1. Conclusies

PvW4 is een uniek interdepartementaal programma dat is opgezet om bij te dragen aan de doelen van IWA. Het programma heeft als doel bij te dragen aan het vergroten van de waterzekerheid en waterveiligheid in stedelijke delta's en de toeleverende systemen, en de Nederlandse bijdrage daaraan. Over de wijze waarop kan het volgende worden geconcludeerd.

2.1.1. Conclusies over programmadoelen

Zijn de programmadoelen voldoende geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt? Vormt het operationeel beleidskader hiervoor logisch en bruikbaar kader voor PvW4?

Het doel van PvW4 is het leveren van een bijdrage aan de doelen van (N)IWA. Dit doel is in het programma onvoldoende geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van PvW4 vast te kunnen stellen.

Ook het operationeel beleidskader voorziet hierin niet. Het is opgesteld nadat PvW4 al vorm had gekregen en van start was gegaan en daardoor is het kader niet goed geïmplementeerd in PvW4. In de tweejaarlijkse voortgangsrapportages van PvW4 wordt gebruik gemaakt van elementen uit het operationeel beleidskader, zoals de resultaatketen en de realisatie- en relatieladder.

De dubbeldoelstelling van IWA en later NIWA, namelijk het vergroten van de waterveiligheid en de waterzekerheid in stedelijke delta's én het vergroten van het Nederlandse aandeel daarin, presenteert een win-winsituatie, maar zorgt ook voor spanning in PvW4. Deze spanning uit zich in keuzes tussen bijvoorbeeld hulp en handel, en focus en flexibiliteit.

2.1.2. Conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de componenten

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de component Landenaanpak?

De Landenaanpak vormt de spil van PvW4 en levert de grootste bijdrage aan de dubbeldoelstelling van (N)IWA. Hoewel er verschillen zitten in de wijze waarop de deltateams functioneren en in wat in de verschillende landen wordt bereikt, is de doeltreffendheid van de landenaanpak gemiddeld genomen goed.

Doel van de landenaanpak is om naast de zeven deltalanden in nog minstens vijf andere stedelijke delta's relaties te versterken en uit te bouwen. De keuze voor zes delta lightlanden en vijf focuslanden is ruim meer dan de gestelde minstens vijf stedelijke regio's, hetgeen resulteert in een versnippering van het beschikbare budget. Daarbij geldt ook dat onvoldoende duidelijk is wat het verschil is tussen een deltaland, delta lightland en een focusland, behalve dan het

beschikbare budget. Het gevolg is dat enkele delta lightlanden willen 'promoveren' naar deltaland om meer budget te krijgen.

De aansturing, monitoring en verantwoording vindt op dezelfde wijze plaats voor alle categorieën landen. Voor de delta light- en focuslanden betekent dit te veel overleg en administratieve last, wat resulteert in een lagere doelmatigheid van de delta light- en focuslanden ten opzichte van de deltalanden.

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de component Subsidieregeling?

De subsidieregeling is voor de Nederlandse watersector een stimulans om innovaties in het buitenland te introduceren. Voor de meesten subsidieaanvragers geldt dat zij het project niet waren gestart zonder subsidie. Uit de onderzochte projecten blijkt dat de projecten voldoen aan de eis dat ze bijdragen aan het vergroten van waterveiligheid en/of waterzekerheid.

De mate waarin deze projecten, en daarmee de subsidieregeling, hebben bijgedragen aan de doelen van PvW4, kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wat wel kan worden vastgesteld is dat het Nederlandse aandeel in het vergroten van de waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's en toeleverende systemen door de subsidieregeling met ongeveer 28 miljoen euro is toegenomen (14 miljoen subsidiebudget vermeerderd met 40-60% eigen bijdrage).

Met het starten van 69 subsidieprojecten, is het doel van ongeveer 80 projecten voor ruim 85 procent gerealiseerd. Of 75 procent van de projecten heeft geleid tot opschaling en/of vervolgwerkzaamheden, is nog niet volledig te beoordelen omdat dit vaak meer tijd vraagt. Op basis van de resultaten tot nu lijkt het doel van 75 procent buiten bereik.

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de component Promotie?

Promotie is, financieel gezien, een relatief bescheiden component van PvW4. Gemiddeld is jaarlijks 8 procent van het budget aan Promotie besteed. Binnen de component Promotie is het organiseren van de internationale waterevenementen in Nederland en het bijdragen aan evenementen in het buitenland het belangrijkste onderdeel.

De doeltreffendheid van promotieactiviteiten is voldoende. Het PvW4-programma bouwt voort op een lange historie van 10-15 jaar waarin vanuit Nederland en met ondersteuning van Partners voor Water programma's succesvol is ingezet op de deelname van de Nederlandse watersector aan belangrijke, internationale waterevenementen zoals Amsterdam International Water Week (AIWW), Singapore International Water Week (SIWW), Wereld Water Forum (WWF) en Stockholm World Water Week (SWWW). Internationale evenementen worden door de Nederlandse watersector positief gewaardeerd en als zeer belangrijke pijlers gezien voor het internationaal positioneren van Nederland als het center of excellence op het gebied van water. Ook thematische campagnes (internationale branding) droegen daaraan bij. Promotieactiviteiten binnen PvW4 hadden meer doeltreffend kunnen zijn als er meer aandacht was besteed aan promotie vanuit de landenaanpak en de subsidieregeling (vraaggestuurd en -volgend) met een bredere boodschap dan alleen de promotie van de Nederlandse watersector. Ook IWA en PvW4 hadden via de promotieactiviteiten breder en meer frequent naar voren gebracht kunnen worden.

De doelmatigheid van promotieactiviteiten is goed. De geleverde prestaties (evenementen, branding en communicatie) zijn in lijn met wat van een (binnen dit programma) financieel bescheiden bedrag van gemiddelde 1 miljoen euro per jaar verwacht mag worden.

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de component Thematische aanpak?

Uit gesprekken met de betrokkenen bij PvW4 blijkt dat in de thematische aanpak de juiste thema's zijn geadresseerd. Het zijn thema's die raken aan urgente en complexe vraagstukken waar men, bijvoorbeeld in de landenaanpak, tegenaan loopt. Verder is het prettig dat het programma de flexibiliteit kent om, wanneer zich urgentie dan wel kansen voordoen, nieuwe thema's op te pakken.

Echter, de doeltreffendheid van de thematische aanpak is matig. In het Plan van Aanpak voor PvW4 staat dat de thematische aanpak ten dienste moet staan van de landenaanpak. Dat blijkt in de praktijk niet of beperkt het geval; van een levendige wisselwerking is dan ook geen sprake. Pogingen tot het leggen van verbindingen zijn ondernomen, maar de deltateams hebben nauwelijks tot geen zicht op wat er gebeurt in de thematische aanpak, welke kennis dit oplevert en of en hoe deze kennis doorwerkt naar de deltateams (vanuit hun kennisbehoefte rondom de thema's). Voor de thematische aanpak lijkt hiermee binnen het programma sprake van een 'weeffout'; een succesvolle 'match' tussen de thematische aanpak en andere componenten is niet georganiseerd en kennisuitwisseling en -doorwerking is tot op heden niet tot stand gekomen.

De doelmatigheid van de component Thematische Aanpak is voldoende; de bestede middelen aan de thematische aanpak zijn voldoende in samenhang zijn met hetgeen aan werkzaamheden is geleverd.

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de component Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten?

De vijfde component van het programma is gaandeweg de uitvoering van het programma ontstaan en is daardoor een 'vreemde eend in de bijt' in de programmastructuur van PvW4. In de praktijk is de vijfde component vooral gebruikt voor extra, op zichzelf staande activiteiten die geïnitieerd zijn door de stuurgroep IWC. De doeltreffendheid van dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten is matig; de doelmatigheid is voldoende.

2.1.3. Conclusies over de samenhang en de organisatie van het programma

In welke mate is de onderlinge samenhang van de verschillende componenten van PvW4 logisch en onderling versterkend met het oog op de gestelde doelen?

De oorspronkelijke opzet van PvW4 met vier componenten is logisch en elke component levert zelf en in samenhang met andere componenten een bijdrage aan de realisatie van de programmadoelen. Echter, in de uitvoering van het programma blijft de samenhang tussen de componenten onbenut en gaat een deel van de meerwaarde van het programma verloren. Hiervoor worden drie oorzaken geconstateerd. De eerste oorzaak is dat het programma vooral een voortzetting is van voorgaande Partners voor Water programma's. De programmastructuur volgt dan ook niet zo zeer uit de doelen van (N)IWA en daarvan afgeleide doelen, maar vanuit de bouwstenen die al in belangrijke mate aanwezig waren en waarmee ervaring was opgedaan. De tweede oorzaak is dat de samenhang tussen de componenten matig is uitgewerkt en geborgd in de programmaplannen. De derde oorzaak is de onduidelijke rolverdeling tussen de opdrachtgever (IenW) en de twee opdrachtnemers (RVO en NWP) waardoor de verantwoordelijkheid om te sturen op deze samenhang onvoldoende is belegd.

In welke mate zorgt de manier waarop het programma is georganiseerd voor de juiste condities om doeltreffend en doelmatig de gestelde doelen te bereiken?

De beschrijving van de programmaorganisatie in het Plan van aanpak van PvW4 is zeer algemeen en summier, en voor een goede roluitvoering (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden) onvoldoende geoperationaliseerd. Betrokkenen hebben verschillende beelden over de precieze rolverdeling.

Zo bestaan er verschillende beelden van de mate waarin de Stuurgroep IWC ook daadwerkelijk sturend moet zijn. De stuurgroep functioneert vooral als een interdepartementale samenwerking en niet als een stuurorgaan voor PvW4. Wat hierin meespeelt is dat de departementen verschillende belangen hebben die bij een meer sturende rol zouden kunnen botsen. IenW is als gedelegeerd opdrachtgever namens de departementen financieel verantwoordelijk voor PvW4. Vanuit die rol trekt IenW de sturing nu meer naar zich toe.

Ook is er onduidelijkheid over de positie van de ambtelijk opdrachtgever. Anders dan is beschreven in het Plan van aanpak van PvW4 maakt de opdrachtgever onderdeel uit van het programmamanagement waardoor een ongewenste vermenging optreedt tussen de opdrachtgevende rol van IenW en de uitvoerende rol die bij het programmamanagement ligt.

Programmatisch werken betekent sturen op samenhang tussen de inhoudelijke componenten. De keuze voor de uitvoeringscombinatie RVO en NWP is logisch, maar levert in de praktijk niet de geogode synergie. De uitvoeringscombinatie, waarbij beide ook een programmamanager leveren die verantwoordelijk is voor de 'eigen' componenten, heeft gezorgd voor een verkaveling van het programma tussen RVO en NWP met als gevolg dat er te weinig is gestuurd op de samenhang en het programma als geheel. Er is feitelijk niemand eindverantwoordelijk voor het realiseren van de doelen van het programma.

RVO en NWP voeren gezamenlijk het inhoudelijke programmamanagement en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inhoudelijke rapportage richting de stuurgroep IWC. Voor het financiële deel is de verantwoordelijkheid belegd bij RVO. Die legt namens de uitvoeringscombinatie als budgethouder de financiële verantwoording af aan IenW als zijnde opdrachtgever. Geconstateerd wordt dat de scheiding van inhoudelijke en financiële verantwoording de sturing op doelmatigheid bemoeilijkt.

Binnen het programma zijn de doelen en sturingscriteria onvoldoende geoperationaliseerd en is er geen sprake van een gedragen verantwoordings- en sturingsmethodiek. Dit biedt de programmaorganisatie niet de handvatten die nodig zijn om op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid te sturen op het programma. Wat hierbij opvalt is dat bovengenoemde zaken niet lijken te worden gemist door de betrokkenen. Men is min of meer tevreden over de bijdrage van PvW4 aan de doelen van (N)IWA en de wijze waarop men hiervoor georganiseerd is. Het gaat hiermee zoals het gaat en de scherpste om het nog beter te doen, ontbreekt.

2.1.4. Eindconclusie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van PvW4

Is PvW4 doeltreffend en doelmatig in het vergroten van waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's in de wereld, en het Nederlands aandeel daarbinnen?

De cijfers in onderstaande tabel geven een indicatie bij de kwalitatieve beoordeling per component. De cijfers hebben de volgende betekenis:

- 1 = Doeltreffendheid/doelmatigheid is onvoldoende
- 2 = Doeltreffendheid/doelmatigheid is matig
- 3 = Doeltreffendheid/doelmatigheid is voldoende
- 4 = Doeltreffendheid/doelmatigheid is goed
- 5 = Doeltreffendheid/doelmatigheid is uitstekend

Tabel 1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Component	Beoordeling doeltreffendheid	Beoordeling doelmatigheid
Landenaanpak	4	4
Subsidieregeling	4	5
Promotie	3	4
Thematische aanpak	2	3
Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	2	3

De doeltreffendheid en doelmatigheid van PvW4 als geheel wordt beoordeeld als voldoende tot goed. Echter, uit de bovenstaande conclusies blijkt ook dat het programma in potentie een grotere bijdrage had kunnen leveren aan de doelen van (N)IWA.

2.2. Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen, op basis van de evaluatie van PvW4, worden gegeven voor een eventueel volgend programma?

In de volgende paragrafen staan aanbevelingen over achtereenvolgens de doelen, de componenten, de samenhang en de programmaorganisatie van een eventueel volgend programma.

2.2.1. Aanbevelingen over doelen van het programma

Zijn er aanpassingen van het operationeel beleidskader noodzakelijk voor het eventuele vervolprogramma?

Het verdient aanbeveling om voorafgaand aan het ontwerpen van het programma een nieuw operationeel uitvoeringskader op te stellen met NIWA als strategische beleidskader. NIWA biedt hiertoe al enkele aanknopingspunten zoals reputatie onderzoeken voor het meetbaar maken van verbeterde reputatie en de Watersector Export Index (WEX) waaruit de stijging van de Nederlandse omzet kan worden afgeleid.

Sluit de opzet (doelen, accenten) van PvW4 nog voldoende aan bij NIWA als beleidskader, en wat betekent dit voor een eventueel volgend programma?

Uit de evaluatie blijkt dat niet alle componenten voldoende doeltreffend en doelmatig zijn. Daar komt bij dat met NIWA de bakens zijn verzet; breder dan alleen de stedelijke delta's, een meer integrale benadering en de koppeling aan de SDG's. Meer dan in het huidige programma zal het nieuwe programma relaties moeten leggen met andere instrumenten. Dit vraagt van de uitwerking van PvW5 dat goed wordt gekeken naar de wisselwerking met NIWA. Welke

wensen zijn er vanuit NIWA voor PvW5 (waarbij ook gekeken wordt naar de bijdrage van andere programma's en activiteiten), en welke bijdrage kan PvW5 redelijkerwijze leveren? Belangen van de betreffende ministeries en beschikbare financiële middelen en capaciteit, zijn hierbij leidend.

Zorg daarmee voor een operationalisatie van de doelen en de drie pijlers van NIWA in heldere en eenduidige programmadoelen. Gebruik deze programmadoelen voor de inrichting, de sturing en de verantwoording van het programma.

2.2.2. Aanbevelingen over de componenten

Welke aanbevelingen aangaande de componenten kunnen worden gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een eventueel volgend programma te verbeteren?

Landenaanpak

Verminder het aantal landen in de landenaanpak en maak het selectieproces transparant. Focus op een beperkter aantal landen kan de impact van het programma vergroten.

Overweeg twee categorieën landen, en zorg voor maatwerk per categorie als het gaat om doelen, samenstelling van de landenteams, aansturing vanuit de stuurgroep, monitoring en verantwoording. De combinatie van langdurige samenwerkingsrelaties en zakelijke belangen voor de Nederlandse watersector is hiermee optimaal te waarborgen. De eerste categorie landen bestaat uit een vaste kern van deltalanden waarbij langjarige continuïteit gebord wordt, en die zich richten op strategische G2G samenwerking. De tweede categorie bestaat uit landen waar de inzet vanuit het programma flexibel, meer markt- en kansgericht ingezet wordt.

Verbeter de verbinding met internationale financiële instellingen, zodat er meer kans is op externe financiering en het opvolgen en opschalen van activiteiten en projecten die gestart zijn in de landenaanpak.

Subsidieregeling

Het verdient aanbeveling om in het programma meer aandacht te besteden aan de opschalingsfase van haalbaarheids- en pilotprojecten. Niet per se in de subsidieregeling zelf, maar vanuit andere onderdelen van het programma, zoals de Landenaanpak. Dit kan tegelijkertijd ook een extra stimulans zijn om projecten te start in de landen uit de landenaanpak.

Promotie

Richt toekomstige activiteiten binnen deze component op 'Public Relations & Communicatie' waarbij er daadwerkelijk sprake is van vraaggestuurd en -volgend werken vanuit de landenaanpak en de subsidieregeling in plaats van alleen het promoten van de Nederlandse watersector. De landenaanpak en de projecten binnen de subsidieregeling zijn een belangrijke voedingsbron (best practices, pilots, etc.); promotie moet dan ook meer dienstbaar zijn aan de landenaanpak en subsidieregeling.

Thematische aanpak

Zorg ervoor dat de thematische aanpak, wat in potentie een waardevolle aanvulling kan zijn op de landenaanpak, naadloos aansluit en verbonden is met de landenaanpak door de inhoudelijke kennisvragen vanuit de landenaanpak (en mogelijk ook vanuit de subsidieregeling) meer, op basis van gezamenlijk overleg en duidelijke afspraken met de landenteams, centraal te stellen.

Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten

Het is goed om een deel van het programmabudget te reserveren voor ondersteunende activiteiten. Echter, voor het gebruik maken van dit budget zou een streng(er) protocol moeten gelden. Naast een logische relatie met (N)IWA moet daarnaast ook expliciet duidelijk zijn hoe deze activiteiten bijdragen aan de programmadoelen van PvW. Zo wordt verrommeling van het programma voorkomen.

2.2.3. Aanbevelingen over de samenhang en de organisatie van het programma

Welke aanbevelingen aangaande de samenhang en de programmaorganisatie kunnen worden gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een eventueel vervolgprogramma te verbeteren?

Zet in een volgend programma de nieuwe landenaanpak meer centraal en laat andere componenten, waaronder de subsidieregeling, ondersteunend zijn aan de landenaanpak

Uit de evaluatie blijkt dat de landenaanpak de belangrijkste bijdrage levert aan de realisatie van de dubbeldoelstelling van (N)IWA. Overweeg een herschikking van de componenten met een meer centrale rol voor de landenaanpak en de andere componenten in een meer ondersteunende rol.

Besteed in aanloop naar een nieuw programma aandacht aan het ontwerpen van een adequate programmaorganisatie, passend bij de aard van het programma

De keuze voor de vorm van de programmaorganisatie hangt af van de mate waarin de programmaorganisatie invloed heeft op het formuleren van doelen en het formuleren en uitvoeren van de activiteiten die daarbij horen. Bij PvW is die invloed beperkt. Het programma dient bij te dragen aan al vastgestelde NIWA-doelen en ook een belangrijk deel van de activiteiten binnen het programma staan min of meer vast (de Landenaanpak). Overweeg daarom voor PvW5 een lichte organisatievorm gericht op coördinatie van het programma. De programmaorganisatie faciliteert de totstandkoming van het programma en de monitoring daarvan op de voortgang, onder meer door voortgangsignalen te analyseren en te verwerken in voortgangsrapportages. Alle beslissingen over het programma blijven liggen bij de opdrachtgever. De programmaorganisatie zorgt vooral voor overzicht. En het echte werk ligt 'gewoon' bij de betrokken organisaties.

Professionaliseer het programmamanagement: maak een helder onderscheid in de verschillende rollen in het programma en voorkom rolvermenging

Er zijn veel verschillende rollen te onderscheiden in een programma, maar drie daarvan zijn essentieel: die van de opdrachtgever, de programmamanager en de bateneigenaar. Voorkom dat er vermenging van rollen optreedt, bijvoorbeeld tussen opdrachtgever en programmamanager of tussen bateneigenaar en opdrachtgever.

Wat dat laatste betreft verdient het aanbeveling om de stuurgroep IWC te positioneren in de rol van bateneigenaar en rol van opdrachtgever te beleggen binnen lenW. De opdrachtgever binnen lenW stuurt het programma aan en als bateneigenaar streeft de stuurgroep IWC na dat met het programma de baten voor de verschillende departementen worden gerealiseerd. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over de invloed van de stuurgroep IWC op de besluitvorming in het programma door de opdrachtgever. De twee uitersten hierin zijn een stuurgroep die stuurt op realisatie van de NIWA-doelen en een adviserende rol heeft in het programma en een stuurgroep die meebeslist op programmadoelen en inspanningen. Een middenweg is dat de stuurgroep meebeslist tot op het niveau van de componenten. Dit vergroot de interdepartementale betrokkenheid bij het programma op directieureniveau, hetgeen van belang is voor onder andere het regelen van capaciteit en middelen.

Overweeg daarnaast om de rol van programmamanager niet te beleggen bij één of meerdere organisaties, maar bij één persoon die staat voor het belang van het hele programma. Zorg voor afstemming op componentniveau, zodat er (door de programmamanager) gestuurd kan worden op de samenhang hiertussen. Wijs hiervoor per component één componenttrekker aan.

Professionaliseer het programmamanagement: formuleer sturingscriteria en werk met een gedragen verantwoordingsystematiek

Een programma uitvoeren kan niet zonder dat hiervoor sturingscriteria zijn opgesteld voor en door de opdrachtgever, waarbij ook de relatie tussen stuurgroep en opdrachtgever helder moet zijn in termen van sturing en verantwoording. Hier hoort ook een verantwoordingsystematiek bij die voldoende inzichtelijk maakt wat de voortgang is (voor wat betreft tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid) en welke sturing dit vraagt van opdrachtgever en stuurgroep. Van belang is dat dit wordt gedragen door diegene die er mee moeten werken en er input aan moeten leveren. Alleen op deze wijze is sturing op realisatie van programmadoelen mogelijk.

3. Context, doelen en opzet van PvW4

3.1. Introductie

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de beleidscontext, de doelen en de opzet van het programma. Daarmee is het hoofdstuk een inleiding op de volgende hoofdstukken die ingaan op de vijf componenten, de samenhang tussen de componenten en de programmaorganisatie van PvW4.

3.2. Context van het programma

3.2.1. Internationale Waterambitie (IWA)

Het programma PvW4 (2016-2021) bouwt voort op het programma Partners voor Water 3, dat eind 2015 afliep. PvW4 staat ten dienste van het Nederlandse mondiale waterbeleid, dat verwoord is in (in eerste instantie) de Internationale Waterambitie (IWA). De IWA is een gezamenlijke inspanning van de Ministeries Infrastructuur en Milieu (inmiddels Infrastructuur en Waterstaat), Buitenlandse Zaken en Economische Zaken (inmiddels Economische Zaken en Klimaat).

De IWA heeft als hoofddoel:

De waterveiligheid en waterzekerheid van stedelijke delta's en toeleverende systemen, en het Nederlandse aandeel daarin, is vergroot.

Succes in het realiseren van dit hoofddoel valt af te lezen aan (subdoelen IWA):

- Waterveiligheid en waterzekerheid van minstens 8 stedelijke delta's is mede dankzij Nederlandse inzet meetbaar verbeterd
- Het bereiken van het doel van de Topsector Water: groei van de toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector (t.o.v. 2010), vooral via export en uitvoeringsprojecten (per 2021)
- De toeleveringsketens aan de deltasteden zijn verduurzaamd en minstens twee van de toeleveringsketens in iedere delta zijn water efficiënter of vervuilen het water minder
- Internationaal draagvlak voor de preventieve aanpak met betrekking tot waterveiligheid, mede gezien in het licht van klimaatadaptatie, is vergroot.

IWA beoogt bij te dragen aan een aantal bredere maatschappelijke effecten:

- Preventie bevorderen zodat wereldwijde waterproblemen als overstromingen, watertekort en vervuild water beter kunnen worden aangepakt
- Verbeteren van de water governance in en tussen landen en vergroten van inzet van waterdiplomatie
- Verbeteren van de positie van kwetsbare groepen mensen in stedelijke delta's, ook in ontwikkelingslanden
- Bijdragen aan een gezond ecosysteem. Landbouw, scheepvaart en andere sectoren gaan efficiënt en schoon met water om
- Vergroten van het verdienvermogen van de Nederlandse watersector.

Om deze doelen te bereiken, kent IWA drie pijlers:

- Nederland is versterkt als Centre of Excellence: Om internationale voorloper op het gebied van water in de wereld te zijn en te blijven, moet Nederland blijven investeren in kennis. De IWA bevordert daarom innovatie en kennisuitwisseling met buitenlandse partijen, aanwas van jonge waterdeskundigen met onderscheidende specialisaties, vestiging van internationale (multilaterale) waterorganisaties in Nederland en ruimte voor ondernemerschap
- Integrale benadering voor waterveiligheid en waterzekerheid is succesvol uitgedragen: Om met de Nederlandse kennis en ervaring het verschil te kunnen maken, is het nodig dat Nederland met buitenlandse partners de integrale en preventieve aanpak continu verder ontwikkelt. Daarnaast is er behoefte aan bruikbare proposities die goed communiceerbaar zijn en als 'pakket' kunnen worden opgepakt
- Buitenlandse partijen en Nederland dragen bij aan vergroten van lokale realisatiekracht: De IWA geeft prioriteit aan de uitvoering van elementen van de integrale deltabenadering en niet zozeer aan de planfase. Voor effectieve projecten is een sterke lokale realisatiekracht nodig. Capaciteit, slimme coalities van lokale en internationale partijen, politiek en maatschappelijk draagvlak en financiering zijn de elementen van die realisatiekracht waaraan de IWA werkt.

3.2.2. Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA)

Sinds juni 2019 vormt het Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA) het nieuwe strategische beleidskader van PvW4. Deze NIWA betreft een actualisatie en daarmee vervanging van de IWA. Aanleiding voor deze actualisatie zijn een aantal ontwikkelingen. De belangrijkste daarvan is de wens van het kabinet om aan te sluiten bij de mondiale Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals - SDG's) waarmee onder andere ingezet wordt op klimaatadaptatie, een duurzaam voedselsysteem en behoud van natuur en biodiversiteit. Daarnaast is de IWA en het Nederlandse internationale waterbeleid geëvalueerd, zijn er nieuwe analyses van de internationale waterproblematiek gemaakt en zijn er diverse programma's ontwikkeld met een lange termijnbenadering.

De NIWA heeft als hoofddoel:

De waterzekerheid en waterveiligheid in de wereld van mens, plant en dier vergroten, en de Nederlandse bijdrage daaraan en het Nederlandse verdienvermogen optimaliseren.

Hierbij geldt dat het Nederlandse aandeel in de mondiale wateragenda en het verdienvermogen worden gemeten aan de hand van de verbeterde waterreputatie en een stijging van de Nederlandse omzet in het buitenland per 2030 (t.o.v. 2019):

- De verbeterde waterreputatie wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van reputatie onderzoeken.
- De stijging van de Nederlandse omzet wordt afgeleid van de Watersector Export Index (WEX).

De bijdragen van de NIWA aan de SDG 2030 agenda, zijn de optelsom van de diverse programma's die de ministeries die voor de NIWA tekenen uitvoeren, zijnde BHOS programma's en Partners voor Water:

- 30 miljoen mensen met verbeterde drinkwatervoorziening (primair BHOS)
- 50 miljoen mensen met verbeterde sanitaire voorzieningen (primair BHOS)
- 40 miljoen mensen en hun omgeving met een verbeterd stroomgebied beheer en geoptimaliseerd watergebruik in de landbouw (BHOS, IenW en LNV)
- 15 miljoen mensen in 8 deltasteden met verbeterde waterveiligheid en waterzekerheid (primair IenW).

Om deze doelen te realiseren hanteert NIWA dezelfde drie pijlers als IWA:

- Versterken lokale realisatiekracht - toepassing van de watergerelateerde SDG-agenda in partnerschappen
- Toepassen integrale benadering voor waterveiligheid en waterzekerheid - verbinding van de watergerelateerde elementen binnen de brede SDG-agenda
- Inzetten van Nederland als Centre of Excellence - innovatie- en kennisontwikkeling van de watergerelateerde SDG-agenda.

De NIWA zet sterker in op de interactie tussen water, voedsel en klimaat. De landbouw vertegenwoordigt wereldwijd het grootste waterverbruik. Voedselproductie kan niet zonder, maar wel met minder water en kringlooplandbouw biedt oplossingen dit significant te verminderen. In de NIWA zal met het MKB, meer dan bij IWA, aandacht worden gegeven aan watertechnologie met specifieke aandacht voor Europa. De NIWA is breder geformuleerd en legt andere accenten dan IWA. Echter, dit heeft niet geleid tot aanpassingen in pvW4.

3.3. Doelen van PvW4

3.3.1. Doelen uit het Plan van Aanpak van PvW4

Voor wat betreft de doelstellingen ten aanzien van de IWA, wordt in het Plan van Aanpak PvW4 benoemd dat het programma een instrument is ten dienste van het Nederlandse mondiale waterbeleid zoals omschreven in de IWA. Het programma levert een substantiële bijdrage aan de realisatie van dit beleid.

PvW4 beoogt de Nederlandse toegevoegde waarde te positioneren en toe te passen binnen de context en doelstelling van de IWA. Daarnaast geldt dat PvW4 sterk zal bijdragen aan de Nederlandse Hulp & Handel beleidsagenda. Door middel van de inzet van de toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector voor het oplossen van waterproblematiek in stedelijke delta's, wordt er effectief en doelmatig hulp geboden en worden tegelijkertijd handelskansen en export vergroot.

Belangrijke opmerking is dat PvW4 niet de hele ambitie van IWA zal kunnen verwezenlijken. Het dient als instrument om initiatieven aan te jagen, te stimuleren of te faciliteren. Daarbij zal het programma verbindingen zoeken met nationale en internationale initiatieven in de watersector, waar dat bijdraagt aan het doel van de IWA. PvW4 zal door haar aanjagende functie een multipliereffect teweeg moeten brengen, zodat Nederlands instrumentarium in grotere mate wordt ingezet en internationale financiering wordt gemobiliseerd om het IWA doel te verwezenlijken. In het Plan van Aanpak Partners voor Water 2016-2021 wordt de bijdrage van PvW4 aan IWA (de subdoelen) aan de hand van vier succesfactoren toegelicht:

- Waterveiligheid en waterzekerheid van minstens acht stedelijke delta's is mede dankzij Nederlandse inzet meetbaar verbeterd: de Nederlandse inzet in deze delta's heeft bijgedragen aan concrete programma's en projecten die risico's van overstromingen en waterschaarste verkleinen en de kwaliteit van water verbeteren.
 - PvW zal een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van deze succesfactor middels uitvoering van de delta-aanpak.
- Het bereiken van het doel van de Topsector Water: De toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector is verdubbeld (t.o.v. 2010), vooral via export en uitvoeringsprojecten (per 2020).
 - Primair nemen marktpartijen zelf de verantwoordelijkheid voor deze succesfactor. PvW4 levert een bijdrage middels promotie en door in te spelen op kansen die de markt biedt.

- De toeleveringsketens aan de deltasteden zijn verduurzaamd en minstens twee van de toeleveringsketens in iedere delta zijn water efficiënter of vervuilen het water minder.
 - De programmatische aanpak en financiering vanuit PvW4 kunnen bijdragen aan projecten die deze resultaten bereiken.
- Internationaal draagvlak voor de preventieve aanpak met betrekking tot waterveiligheid, mede gezien in het licht van klimaatadaptatie, is vergroot.
 - PvW zet in op internationale branding om deze succesfactor te bereiken; dit gebeurt in samenhang met (diplomatieke) inzet van de departementen.

3.3.2. Operationeel beleidskader

De (N)IWA biedt het strategisch beleidskader voor het programma PvW4. Deze doelen van IWA zijn niet geoperationaliseerd voor PvW4. Op verzoek van de stuurgroep IWC is in 2016 het strategisch beleidskader uitgewerkt in een operationeel beleidskader dat gebruikt kan worden voor sturing en prioritering van activiteiten en verantwoording over de resultaten. In het operationeel beleidskader zijn de strategische doelen van IWA (impact en outcome) vertaald naar operationele doelen op het niveau van activiteiten (output) in een resultaatketen. Opvallend is dat het operationeel beleidskader is opgesteld pas nadat PvW4 al vorm had gekregen en van start was gegaan. Het kader is wellicht daardoor ook niet goed geïmplementeerd in PvW4. Alleen in de tweejaarlijkse voortgangsrapportages van PvW4 wordt gebruik gemaakt van elementen uit het operationeel beleidskader, zoals de resultaatketen en de realisatie- en relatieladder. Geconstateerd wordt dat het operationeel beleidskader een beperkte rol speelt in de verantwoording en geen rol speelt in de sturing van PvW4.

3.4. Opzet programma

3.4.1. Componenten

PvW4 is opgebouwd uit vier componenten:

- **Landenaanpak:** Hierin wordt met vier categorieën gewerkt die verschillen in de mate van overheidsbetrokkenheid/marktinitiatief, inzet van middelen voor activiteiten/projecten en structureel/ad-hoc inzet. Het gaat om: a) de 7 deltalanden; b) de delta lightlanden; c) de focuslanden; en d) inspelen op ontwikkelingen.
- **Subsidieregeling:** Bij de subsidieregeling Wereldwijd Werken in Stedelijke Delta's (WWSD) kan de watersector subsidieaanvragen indienen voor innovatieve pilotprojecten en haalbaarheidsstudies over de hele wereld, met uitzondering van een aantal fragiele staten. De regeling is bedoeld om Nederlandse innovaties uit de watersector in het buitenland te demonstreren en te onderzoeken.
- **Promotie:** De component promotie zorgt ervoor dat de Nederlandse expertise op het gebied van water- en klimaatvraagstukken, toeleverende ketens en water als drager van de circulaire economie, succesvol wordt uitgedragen. Daarnaast wordt het Nederlandse internationale waterbeleid eenduidig gecommuniceerd en wordt helder gemaakt wat de rol van PvW4 is.
- **Thematische aanpak:** De thematische aanpak moet ervoor zorgen dat er meer thematische verbindingen gelegd zijn tussen verschillende aanpalende sectoren zoals voedselzekerheid, energie en maritiem/havens.

Kort na de start van PvW4 is een vijfde component toegevoegd: Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten. Het betreft de financiering van een aantal aanpalende projecten zoals de ondersteuning van de Delta Alliantie, IGRAC, en Maritiem. Dit op verzoek van de stuurgroep IWC.

3.5. Management, sturing en planning

3.5.1. Management en sturing

Stuurgroep IWC

PvW4 wordt uitgevoerd in opdracht van IenW. Dit ministerie is de gedelegeerd opdrachtgever namens de Stuurgroep IWC (Interdepartementaal Watercluster), die verder bestaat uit vertegenwoordigers van BZ, EZK en LNV. Tweejaarlijks leggen de uitvoerders inhoudelijke verantwoording af aan de Stuurgroep IWC in een voortgangsrapportage. In het tussenliggende jaar wordt een beknopte rapportage opgesteld. Jaarlijks leggen de uitvoerders financiële verantwoording af aan IenW.

Programmamanagement

Het programmamanagement wordt gevoerd door de programmacoördinator van RVO en de directeur en sinds 2019 de operationeel manager van NWP. Zij managen de uitvoering van het programma op strategisch niveau op basis van een tweejaarlijkse werkplannen die goedgekeurd worden door de Stuurgroep IWC. De operationele aansturing vindt plaats in het tweewekelijkse Regulier Overleg waaraan ook de ambtelijk opdrachtgever van IenW en de programmamanager van IWC deelnemen. Daags na het Regulier Overleg (RO) vindt er een overleg plaats tussen RVO en NWP waarin genomen besluiten in het RO worden geoperationaliseerd.

RVO en NWP werken op basis van gelijkwaardigheid aan de uitvoering van het programma, zoals is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In de werkplannen wordt over deze samenwerking gezegd dat "de synergie tussen beide organisaties uitgangspunt is, waarbij RVO de kennis en ervaring met de uitvoering van regelingen/internationale projecten inbrengt en NWP het brede netwerk-fundament in de watersector heeft en ervaring inbrengt met ondersteuning van de sector bij export en internationale samenwerking".

Voor wat betreft de taakverdeling tussen RVO en NWP geldt dat RVO verantwoordelijk is voor de uitvoering van component Subsidieregeling. Voor de beoordeling van subsidieaanvragen worden RVO projectadviseurs ingezet en ook het projectbeheer wordt uitgevoerd met behulp van de administratieve systemen van RVO. RVO is daarnaast verantwoordelijk voor de ontwikkeling en aanbesteding van projecten vanuit de landenaanpak. NWP is verantwoordelijk voor de uitvoering van de componenten Promotie en Thematische aanpak en de programmatische aanpak stedelijke delta's. Op programmaniveau geldt dat het inhoudelijk programmamanagement wordt gevoerd door de programmacoördinator van RVO en de directeur van het NWP, en het financiële programmamanagement door RVO.

3.5.2. Planning en plancyclus

Voor PvW4 wordt gewerkt op basis van een Plan van Aanpak voor de gehele looptijd van het programma (2016-2021). Daarnaast wordt iedere twee jaar een werkplan opgesteld (drie in totaal). Over het Plan van Aanpak wordt aangegeven dat het "geeft een inhoudelijke schets en een programmatische indeling voor de uitvoering van programma. (...) Het document bevat geen gedetailleerd uitgewerkt inhoudelijk uitvoeringsprogramma voor de hele programmaperiode. Wel zal het inzage geven in de inhoudelijke denkrichtingen voor het nieuwe programma." Hieruit volgt dat het Plan van Aanpak geen planning van activiteiten bevat, zowel niet op overkoepelend programmaniveau als per component.

De werkplannen zijn een inhoudelijke uitwerking op (activiteitsniveau) van het Plan van Aanpak. Deze werkplannen bevatten echter ook geen expliciete planning op programmaniveau of voor de individuele componenten. Voor een

aantal componenten wordt op hoofdlijnen benoemd wanneer bepaalde activiteiten plaatsvinden (tenders bij Subsidieregeling, evenementen bij Promotie) en bij anderen wordt verwezen naar projectplannen (Landenaanpak).

3.6. Financiën

Bij de start van het programma is een begroting opgesteld voor PvW4. Op basis hiervan heeft lenW voor de uitvoering van het programma een budget van 65,5 miljoen euro beschikbaar gesteld. Er is voor PvW4 een (gemiddeld) jaarlijks budget beschikbaar van 11,6 miljoen euro (conform opdrachtbrief van Ministerie lenW aan RVO).

In de tweejaarlijkse werkplannen wordt een nader ingevulde begroting gegeven. Deze begroting is uitgesplitst naar de vijf componenten en de activiteiten/projecten die daarbinnen plaatsvinden. Daarnaast is een post voor uitvoeringskosten toegevoegd. Deze uitvoeringskosten zijn minimaal nodig om het programma goed uit te voeren en af te stemmen met de opdrachtgever en andere stakeholders. Het merendeel van de uitvoeringskosten is begroot voor RVO. Het gaat hierbij om het bekostigen van het programmamanagement, inhoudelijke en procesmatige uitvoeringscapaciteit, administratieve ondersteuning, financiële administratie en directe uitvoeringskosten. De kosten van NWP betreffen kosten voor programmamanagement en accountantskosten.

Onderstaand volgt een overzicht van de begroting van de vijf componenten en de uitvoeringskosten en de uitputting tot op heden (voortgangsrapportage 2018-2019).

Tabel 2. Financieel overzicht PvW4 (2016-2019)

Onderdeel	Begroting 2016-2019 ("Committeringen realisatie") (x 1000 euro)	Gerealiseerd 2016-2019 ("kas realisatie") (x 1000 euro)	Nog te betalen (x 1000 euro)
Landenaanpak	16.343	12.276	4.067
Subsidieregeling	13.885	11.163	2.722
Promotie	3.950	3.331	619
Thematische aanpak	2.231	1.945	286
Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	2.078	1.958	120
Uitvoeringskosten	8.489	8.309	180
Overig	965	2.281	-1.316
Totaal	47.941	41.263	6.678

Van het totaal beschikbaar budget van 65,5 miljoen euro voor PvW4 voor de periode 2016-2021 is tot en met 2019 41,3 miljoen euro besteed. Dat is 63 procent van het totaal beschikbaar budget.

Ten opzichte van wat voor de periode 2016 tot en met 2019 begroot was aan uitgaven (47,9 miljoen euro) is sprake van een nog te betalen bedrag van 6,7 miljoen euro. Het verschil tussen begrote en gerealiseerde bedragen ontstaat als gevolg van kasritme (moment van betaling); oftewel, per eind 2019 was nog niet alles daadwerkelijk uitbetaald (maar waar nog wel een verplichting tegenover staat).

Op basis van het financiële inzicht in de gerealiseerde uitgaven voor PvW4 tot en met 2019 is het mogelijk een vergelijking te maken met PvW3. Dit is indicatief, aangezien de cijfers voor PvW3 zijn gebaseerd op 6 jaar looptijd. De cijfers voor PvW4 zijn gebaseerd op 4 jaar (2016 tot en met 2019).

Tabel 3. Budgetverdeling over programmaonderdelen; indicatieve vergelijking PvW4 met PvW3

Onderdeel	Aandeel gerealiseerde uitgaven	Aandeel gerealiseerde uitgaven
	("kas realisatie") PvW3 2010-2015 (6 jaar)	("Committingen realisatie") PvW4 2016-2019 (4 jaar)
Landenaanpak	50%	34%
Subsidieregeling	30%	29%
Promotie	5%	8%
Thematische aanpak	-	5%
Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	-	4%
Uitvoeringskosten	12%	18%
Overig	4%	2%
Totaal	100%	100%

In deze indicatieve, financiële vergelijking van het huidige programma met PvW3 vallen met name twee aspecten op, namelijk: het aandeel in de gerealiseerde uitgaven voor de landenaanpak is, op basis van cijfers tot en met 2019, afgenomen van 50 naar 34 procent. En, het aandeel van de uitvoeringskosten is toegenomen: van 12 procent in PvW3 naar 18 procent eind 2019. In het werkplan PvW4 2018-2019 is vermeld dat de uitvoeringskosten maximaal 12 procent mogen bedragen. Echter, het geconstateerde toename van de uitvoeringskosten is te verklaren doordat RVO, ten opzichte van het PvW3, extra taken uitgevoerd heeft. Het gaat daarbij om: Delegated Representatives (DR), secretariaat en programmamanagement IWC en uitvoeringstaken voor ontwikkelingssamenwerking voor het Ministerie Buitenlandse Zaken.

4. Component 1: Landenaanpak

De landenaanpak betreft het vormgeven van samenwerkings- en handelsrelaties met verschillende landen met stedelijke delta's en toeleverende systemen. Er zijn drie categorieën van landen:

- de deltalanden
- de delta lightlanden
- focuslanden.

Daarnaast is er een cluster van activiteiten dat Inspelen op ontwikkelingen wordt genoemd.

4.1. Doelen

Er is er geen eenduidige formulering van doelen voor de component Landenaanpak. In het Plan van Aanpak Partners voor Water 2016-2021 staat benoemd dat de landenaanpak moet leiden tot:

- Goede ondersteuning verleend aan de uitvoering van strategieën en plannen op de zeven stedelijke delta's uit Water Mondiaal
- Op die delta's zijn met sectorpartijen en lokale stakeholders waardeketens en PMC's ontwikkeld, en projecten opgezet en aanbesteed
- Daarnaast zullen de relaties met minstens vijf andere stedelijke delta's zijn versterkt en uitgebouwd, wat zal hebben geleid tot een grotere rol van de Nederlandse watersector in deze delta's, en tot concrete commerciële en niet-commerciële projecten.

Deze doelen zijn niet verder gespecificeerd. Bij het derde doel is niet duidelijk wat het versterken en uitbouwen en een relatie inhoudt en in welke mate de rol van de Nederlandse sector moet zijn gegroeid. Dit maakt het een soort 'afvink'-doelen, die nader worden ingevuld door de andere doelen.

Het is opmerkelijk dat deze doelen niet in deze bewoording terugkomen in andere documenten van het programma, zoals de voortgangsrapportages, de werkplannen, de jaarplannen van de landen en het operationeel beleidskader. In de meeste van deze documenten wordt wel gesproken over het vergroten van ten eerste de realisatiekracht: de betreffende gebieden moeten de kracht hebben om projecten te realiseren. Dit doel wordt bereikt als stedelijke delta's oplossingen hebben voor hun vraagstukken op het gebied van waterveiligheid en waterzekerheid, en als de delta's deze oplossingen in de praktijk kunnen brengen. Ten tweede dient de relatie te worden verbeterd. Dit doel wordt bereikt als stedelijke delta's Nederlandse partijen vragen voor het bedenken van oplossingen, en voor het uitvoeren ervan.

Hiernaast geldt nog de doelformulering zoals deze is meegegeven in de uitvraag van deze evaluatie: het vergroten van kennisuitwisseling, strategische samenwerking en het Nederlands verdienvermogen. Dit zijn de doelen die door de meeste betrokkenen herkend worden, al is dit in veel gevallen meer impliciet dan expliciet. Deze doelen komen grotendeels overeen met de IWA-pijlers, maar staan in de belangrijkste documenten van het programma en de landenaanpak niet als doel genoemd.

Er zit een gelaagdheid in de bovengenoemde doelen. De doelen en resultaten van de component landenaanpak moeten uiteindelijk bijdragen aan het vergroten van waterveiligheid en waterzekerheid, en het Nederlands aandeel daarin.



Figuur 3. De gelaagdheid van de doelen van de landenaanpak

Spanning tussen de doelen strategische samenwerking en Nederlands verdienvermogen

Er bestaat spanning tussen de (N)IWA-doelen rondom strategische samenwerking en Nederlands verdienvermogen in de landenaanpak. Het roept de vraag op of de landenaanpak vooral voor de overheid is (*policy driven*), of meer voor de Nederlandse sector (*opportunity driven*). Het zwaartepunt wordt door verschillende partijen anders gelegd. Zo zien de deltacoördinatoren, allen werkzaam bij een ministerie, de landenaanpak vooral als een continu en heel waardevol instrument voor strategische samenwerking. NWP vindt daarentegen de kansen voor de watersector belangrijk. Beide vragen een andere benadering. Het bereiken van strategische samenwerking vraagt om langjarige betrokkenheid bij een land, met zo min mogelijk wisselingen in personeel en budget, terwijl het vergroten van het Nederlands verdienvermogen vraagt om meer flexibiliteit om te investeren daar waar er een kans ontstaat.

De formele doelen en/of resultaten van de landenaanpak (zie hst 3.3) refereren niet expliciet aan de indeling tussen deltalanden, delta lightlanden en focuslanden. De doelen, en de sturing en verantwoording daarop, zijn hetzelfde. In de praktijk wordt er wel onderscheid gemaakt in bij welk doel het zwaartepunt ligt, tussen de verschillende categorieën landen. Daarmee wordt de spanning tussen de doelen strategische samenwerking en Nederlands verdienvermogen deels ondervangen. In het Plan van Aanpak is per landencategorie een toelichting gegeven, waarbij voor de focuslanden het zwaartepunt ligt bij het identificeren van leads voor sectorpartijen en er niks staat opgenomen over een strategische relatie. Het verschil tussen delta en delta light is minder duidelijk: in beide toelichtingen wordt gesproken over G2G/strategische samenwerking en het ontwikkelen van waardeketens en plankaders. Door geïnterviewden en in de voortgangsrapportages wordt aangegeven dat voor deltalanden de nadruk ligt op een langdurige strategische samenwerking. Voor delta lightlanden en focuslanden ligt de nadruk op kansen voor de watersector, hoewel daar ook sprake moet zijn van een G2G-relatie ten dienste van B2B. Het roept de vraag op of het zwaartepunt van de doelen formeel (meer) zou moeten verschillen tussen de deltalanden, delta lightlanden en de focuslanden.

4.2. Activiteiten

4.2.1. Deltalanden

In de deltalanden gaat de Nederlandse overheid een langjarige vertrouwensrelatie aan met nationale of decentrale counterparts die direct of indirect belast zijn met de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en/of waterzekerheid in de (stedelijke) delta. Deze vertrouwensrelatie is bekrachtigd in een Memorandum of Understanding. De deltalanden zijn Bangladesh, Colombia, Egypte, Indonesië, Mozambique, Myanmar en Vietnam.

Type activiteiten

De activiteiten zijn tweeledig: ten eerste werkt het deltateam aan het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met de overheid van het land door het onderhouden van netwerken en het organiseren van evenementen en bijeenkomsten. Ten tweede wordt een deel van het budget gebruikt voor het financieren van projecten, bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies en capaciteitsopbouw van ambtenaren in de deltalanden. Uit de tweejaarlijkse voortgangsrapportages blijkt dat in alle deltalanden aandacht is besteed aan het vormgeven en uitvoeren van lange termijn beleidsplannen, op nationaal niveau (deltaplan), of juist op regionaal niveau (stroomgebiedsplannen). Deze plannen fungeren als een belangrijk beleids- en investeringskader.

Strategische relaties bouwen en onderhouden

Er bestaan verschillen tussen de deltalanden. Met Bangladesh, Indonesië, Mozambique en Egypte heeft Nederland van oudsher een ontwikkelingsrelatie, waardoor er budget is voor projecten, en is er tevens al een decennialange samenwerking op het gebied van water. Nederland is volgens geïnterviewden hier 'trusted advisor' en als een van de belangrijkste donoren en gesprekspartners op het gebied van water. Ook in Vietnam en Myanmar is er sprake van een G2G-relatie, maar minder langdurig. In deze vijf landen richt de landenaanpak zich meer op strategische samenwerking op nationaal niveau. Samenwerking met andere internationale donoren is hier cruciaal. In Mozambique, Egypte en Colombia is er focus op projecten in specifieke regio's of op bepaalde thema's, en van daaruit wordt de relatie meer pragmatisch en minder strategisch opgebouwd. In Colombia en Egypte is de relatie afgelopen jaren steeds meer veranderd van ontwikkelingssamenwerking naar een meer gelijkwaardige samenwerkingsrelatie. Vanaf 2021 verandert de relatie met Indonesië ook naar meer gelijkwaardige samenwerking, en stopt de ontwikkelingssamenwerking.

Verloop van uitvoering activiteiten

Uit interviews blijkt dat de activiteiten in jaarplannen in de meeste gevallen worden uitgevoerd. Er is wel eens sprake van vertraging of aanpassing van projecten als gevolg van veranderingen in de context, bijvoorbeeld door politieke wisselingen of andere maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt echter ook aangegeven dat het onvoldoende lukt om de in de landenaanpak geïnitieerde en gefinancierde projecten op te schalen of op te volgen. Om deze vervolg- of opschalingsprojecten te kunnen financieren, is er een (nog) betere verbinding nodig tussen Partners voor Water en andere RVO subsidie instrumenten, zoals DRIVE. Daarnaast is het van belang om beter aan te sluiten bij, of invloed uit te oefenen op, de agenda's van grote internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank. Voorbeelden van waar het gelukt is om voorstudies te vertalen in concrete projecten zijn de uitbreiding van de haven van Beira in Mozambique, en New Port Saïd City in Egypte.

De jaarplannen van de meeste deltalanden laten een rode draad zien in activiteiten die worden uitgevoerd. Activiteiten komen in opeenvolgende jaarplannen terug en krijgen dus doorgang. Er zijn ook voorbeelden van ideeën of voorbereidingen voor projecten die worden genoemd in het ene jaarplan, waarop niet gereflecteerd wordt in het

volgende jaarplan. Het is niet duidelijk of dat betekent dat die projecten zijn stopgezet of om een andere reden niet zijn beschreven.

Relatief beperkt budget

Het jaarlijks budget van de deltalanden varieerde in de periode 2016-2019 van € 50.000 tot € 700.000 voor projecten en € 110.000 tot € 180.000 voor overige activiteiten. Betrokkenen geven aan dat dit relatief kleine budgetten zijn in vergelijking met programma's van bilaterale donoren en in vergelijking met de wateropgaven in deltalanden. Als groot voordeel van het programma wordt ervaren dat het één van de weinige instrumenten is waar Nederland in overleg met de partneroverheid zelf projecten kan initiëren en daarmee de strategische prioriteiten kan vertalen naar concrete projecten.

Ten slotte wordt aangegeven door de deltateams dat er sprake is van hoge beheerlasten in verhouding tot het budget. Er wordt veel tijd besteed aan coördinatie, jaarplannen en rapportages schrijven. Tegelijkertijd ziet men dit ook als inherent aan het programma; een hoge organisatie inzet is nodig om continuïteit in de samenwerking te realiseren. Enkele deltateams ervaren de jaarplannen en rapportages als een bureaucratische last en men heeft het idee dat het soms ten koste gaat van de uitvoering van projecten.

4.2.2. Delta lightlanden

De delta lightlanden werken sterker marktgericht dan de deltalanden, waarbij naast een G2G-samenwerking actief wordt ingezet op B2B-samenwerking met deelname van marktpartijen. De aanpak is gebaseerd op Nederlandse betrokkenheid bij regionale vraagstukken en het beantwoorden aan de vraag van een land naar Nederlandse waterkennis. De delta lightlanden in de periode 2016 tot en met 2019 zijn Argentinië (vanaf 2017), Chili (vanaf 2017), de Filippijnen, Mexico, Polen, Turkije (tot eind 2017) en Zuid-Afrika.

Spanning tussen de doelen

Deze categorie in de landenaanpak ervaart het meeste last van de spanning tussen het ontwikkelen van een strategische relatie en het vergroten van het Nederlands verdienvermogen. Enerzijds wordt verwacht dat er sprake is van een strategische samenwerking en dit vraagt veel tijd en doorzettingsvermogen. Tegelijkertijd dient hier meer dan bij de deltalanden ook ingezet te worden op het vergroten van het Nederlands verdienvermogen.

Type activiteiten

Door het beperkte budget wordt hier meer opportunistisch en ad hoc gehandeld dan bij de deltalanden. Het beperkte budget maakt het uitdagend om tot de juiste (overheids)partners te komen. Er wordt daarom meestal gekozen om op een aantal strategische thema's marktkansen in kaart te brengen en daarbij (regionale) partners te vinden om in consortiumverband tot projecten te komen. Op basis daarvan wordt in sommige gevallen samenwerking op meer strategisch niveau met de (regionale) overheid aangegaan. De regionale overheid wordt als meer toegankelijk en minder politiek ervaren. Dit maakt de samenwerking eenvoudiger en efficiënter dan met een ministerie.

Verloop van uitvoering activiteiten

Er blijkt verschil te bestaan voor de mate waarin het lukt om geplande activiteiten uit te voeren tussen de landen. Over het algemeen verloopt de uitvoering goed in Zuid-Afrika, Argentinië, Chili en Filippijnen. Betrokkenen geven aan dat ze veel projecten realiseren in verhouding tot het beschikbare budget. In Mexico is dit lastiger, vooral om de juiste (aanpak binnen) projecten te vinden. In Polen worden momenteel weinig activiteiten ondernomen vanuit Nederland, na een periode van vruchtbare samenwerking.

Budget is minimaal

Het budget van de deltateams delta lightlanden varieerde in de periode 2016-2019 van € 50.000 tot € 265.000 per jaar voor projecten en € 25.000 tot € 125.000 per jaar voor overige activiteiten. Betrokkenen ervaren deze budgetten als (zeer) beperkt. Het geeft net voldoende slagkracht om projecten te realiseren, maar het budget wordt ervaren als ondergrens om een betekenisvolle relatie op te bouwen. Toegang tot een groter budget is ook wel reden voor het streven van sommige delta light landen om opgewaarderd te worden tot deltaland; dit komt niet zozeer voort uit een ambitie naar een meer strategische relatie op nationaal niveau.

4.2.3. Focuslanden

Van 2016 tot en met 2019 waren de focuslanden de Balkan, India, Roemenië (tot eind 2017), Singapore (tot eind 2017) en de Verenigde Staten¹. Deze aanpak is nog sterker opportunistisch en marktgericht dan de delta light-aanpak, waarbij een actieve B2B samenwerking centraal staat. De G2G relatie staat ten dienste van B2B.

Focus op kansen voor de sector

In de focuslanden is er duidelijk een focus op marktkansen voor de Nederlandse watersector. De relatie bestaat uit een gecoördineerde uitwisseling van kennis, contacten en samenwerking met een goede positie voor de Nederlandse sector. Er is niet tot nauwelijks sprake van samenwerking met de overheid op nationaal niveau.

Type activiteiten

De voortgangsrapportages geven aan dat de Europese markt belangrijk is voor de Nederlandse watersector. Daarom wordt veelvuldig gewerkt aan netwerkopbouw en marktkansenidentificatie. In de Balkan is in 2016 begonnen met het opbouwen van een lokaal netwerk en het identificeren van marktkansen. Na twee jaar blijkt er grote behoefte van de sector en de partijen in de landen om de aanpak te continueren en uit te bouwen. Daarnaast is er via de focusaanpak ingezet op India en de Verenigde Staten. De politieke relatie met India is versterkt na het bezoek van het koninklijk paar medio 2019. Nederland is hierbij op de kaart gezet door middel van diverse waterprojecten en wordt door India gezien als een interessante partner. In de aanpak met de Verenigde Staten worden contacten onderhouden met een groot aantal consulaten in de verschillende staten. Op basis van een marktscan wordt geprobeerd om meer focus aan te brengen in de toekomstige activiteiten in de Verenigde Staten.

Verloop van uitvoering van activiteiten

In de meeste landen zijn er positieve ervaringen, er worden missies uitgevoerd, landenplatforms georganiseerd en aan beurzen of aan conferenties deelgenomen. Dit leidt tot samenwerkingsverbanden tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen. Aangegeven wordt dat er projecten en samenwerkingsthema's zijn, maar dat de implementatie daarvan achter blijft door beperkte budgetten. In de VS is in 2019 geen budget vrijgekomen, doordat het jaarplan niet was goedgekeurd door de stuurgroep IWC, met als gevolg een vertraagde communicatie tussen RVO en de ambassade in Washington. Daarnaast gelden andere knelpunten in de uitvoering. Zo ontbreekt het in India aan focus in projecten en lijkt de inzet volgens betrokkenen willekeurig. In Roemenië zijn de initiatieven succesvol. Die draaien nu op eigen kracht. Daarom is eind 2017 besloten de focusaanpak voor Roemenië te beëindigen en voor 2018-2019 te kiezen voor een reactieve aanpak wanneer er directe leads zijn.

Minimaal budget

Het budget van de deltateams van de focuslanden varieert van € 40.000 tot € 75.000 per jaar. Betrokkenen geven aan dat dit net voldoende is om aanwezig te zijn bij belangrijke evenementen en de Nederlandse bedrijven te promoten,

¹ Voor deze categorie is alleen gesproken met betrokkenen bij de focusaanpak van India en de Verenigde Staten.

maar niet om projecten te starten of frequent netwerkevenementen te organiseren. Deze beperkte budgetten vormen, net als bij de delta light landen, een prikkel voor het streven van focuslanden naar het worden van deltaland. Daarnaast vindt men het niet logisch om met zeer beperkte budgetten te werken in India en de VS; daar staan de budgetten niet in verhouding met de omvang van het land en de bevolking.

4.2.4. Inspelen op ontwikkelingen

Het project Inspelen op Ontwikkelingen maakte het in 2016-2019 mogelijk om vragen vanuit het buitenland naar Nederlandse expertise of vragen vanuit Nederland met betrekking tot het internationale netwerk te beantwoorden en op te volgen. Het ging hierbij vaak om vragen van ambassades, buitenlandse overheden of bedrijven. In een aantal gevallen betrof het ook opvolging van missies van DRR-Team of initiatieven van de Watergezant. Het budget voor het project Inspelen op Ontwikkelingen was € 200.000 in de periode 2016/2017 en € 150.000 in de periode 2018/2019.

Met het project Inspelen op ontwikkelingen wordt een actieve bijdrage geleverd aan het positioneren van Nederland als Centre of Excellence. Nederlandse kennis wordt tijdens inkomende bezoeken en uitgaande missies uitgedragen door bijdragen van verschillende experts afkomstig uit alle onderdelen van de watersector en (veld) bezoeken aan kennis en onderzoeksinstellingen, overheden, bedrijven en NGO's.

Tussen 2016 en 2019 zijn in totaal circa 320 ad-hoc verzoeken opgepakt en beantwoord. Dit heeft in 70 gevallen geleid tot een netwerkactiviteit in Nederland voor de ontvangst van buitenlandse gasten, zoals een netwerkbijeenkomst of het organiseren van (bedrijfs-)bezoeken. Daarnaast zijn er 39 verzoeken die hebben geleid tot een activiteit met financiering van buiten PwW4. Bij deze activiteiten zijn gemiddeld 2 tot 10 sectorpartijen betrokken.

Bij deze ontwikkelingen bleek het niet eenvoudig om vanuit een eenmalig verzoek direct tot een samenwerking of opdracht door een individuele of groep van partijen te komen. Succesvolle voorbeelden zijn enkele missies die wel hebben geleid tot nieuwe initiatieven:

- Inkomend bezoek Haya Water Oman: In samenwerking met KWR en een aantal technologiebedrijven, waaronder LG-Sound en Dynaflo, wordt geprobeerd om via het R&D-programma van Haya Water tot innovatieprojecten te komen.
- Uitgaande missie Duitsland: Het bezoek aan Duitsland heeft een goede basis gelegd voor nieuwe initiatieven en samenwerkingen, vooral op het gebied van stroomgebiedbeheer en crisismangement. In de tweede helft van 2017 vond een tegenbezoek plaats van de Duitsland aan Nederland.
- Uitgaande missies Jordanië: Sectorpartijen zoals Acacia, Nectaerra en Waternet hebben hier met concrete activiteiten vervolg aan gegeven.

Het project Inspelen op ontwikkelingen voorziet niet in een langdurige landenaanpak of directe implementatie van innovaties. Wel worden innovatieve Nederlandse concepten en technologieën onder de aandacht gebracht. Nieuwe contacten leggen de basis voor mogelijke vervolgsamenwerkingen. Ook levert een adequate opvolging aan internationale verzoeken bij aan de positionering van de Nederlandse watersector als Centre of Excellence.

4.3. Organisatie van de landenaanpak

4.3.1. Deltateams en rolverdeling

Samenstelling vergelijkbaar, grootte verschillend

Per land is er een deltateam, bestaande uit twee tot twaalf personen (gemiddeld zes personen). Het team bestaat uit een deltacoördinator (meestal van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), en verdere vertegenwoordiging door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, RVO en NWP. In een aantal landen is een *delegated representative* aanwezig. Uit interviews blijkt dat de beschikbare tijd van de deltacoördinatoren verschilt, maar uit de jaarplannen is niet op te maken in welke mate.

Opvallend is dat er in sommige landen sprake is van een hoge doorloopsnelheid van het deltateam en de deltacoördinator, bijvoorbeeld Zuid-Afrika en India. Deze korte betrokkenheid beïnvloedt de langjarige relatieopbouw, die met name in de deltalanden wordt beoogd. RVO-leden van de deltateams werken in twee of meer verschillende landen. Deze indeling is echter niet altijd logisch; zo werkt iemand in India en Polen, en iemand in Chili en Indonesië. Het is logischer om dit regionaal te organiseren, omdat binnen een regio vaak vergelijkbare thema's relevant zijn. NWP werkt al met regioteams.

Wisselende inrichting en werkwijzen

De deltateams worden per land anders ingericht en ook de werkwijze verschilt. Zo verschilt de overlegfrequentie sterk (tweewekelijks tot drie keer per jaar). De inrichting van het deltateam en de samenwerking tussen deltateamleden wordt in grote mate bepaald door de betrokken personen en dan met name de deltacoördinatoren. NWP geeft aan dat er behoefte is aan meer standaardisering van de deltateams. Dit wordt door andere betrokkenen echter niet herkend en hier verschillen de behoeften dus.

De spanning tussen de strategische samenwerking en het verdienvermogen komt ook tot uiting in de samenwerking en de verschillende rollen binnen het deltateam. De deltacoördinatoren, allen werkzaam op een ministerie, hebben een meer beleidsmatige insteek (*policy driven*) en zijn meer gericht op strategische samenwerking, ook in delta light landen. NWP vertegenwoordigt het belang van de brede Nederlandse watersector en is daarom meer gericht op het identificeren van marktkansen (*opportunity driven*). RVO in de deltateams werkt én beleidsmatig én heeft daarnaast de rol om marktkansen te zien en daarop in te zetten.

Samenwerking RVO en NWP

In deze component hebben zowel RVO als NWP een rol. De insteek is, vanuit de samenwerkingsovereenkomst en volgens het Plan van aanpak, om gelijkwaardig samen te werken. Er is afgesproken dat RVO trekker is van de projecten en NWP van de overige activiteiten. Betrokkenen vanuit NWP geven echter aan dat NWP vaak slechts een ondersteunende en administratieve rol heeft in het deltateam. Hierdoor ervaart NWP geen gelijkwaardige samenwerking met RVO in de landenaanpak.

4.3.2. De landenlijst

De categorieën landen verschillen in de mate van overheidsbetrokkenheid en marktinitiatief, de inzet van middelen voor activiteiten en projecten, en structureel of meer ad-hoc inzet. Het grootste verschil tussen de categorieën landen zit in de hoogte van het budget.

Deze opzet van de landenlijst en dus de indeling van landen naar de vier categorieën van de landenaanpak, is in 2015 tot stand gekomen door 26 grote spelers uit de watersector te bevragen op hun wensen ten aanzien van uitgaande missies op hoog diplomatiek niveau. Een objectieve onderbouwing van deze indeling ontbreekt en dit wordt ook geconstateerd in de Stuurgroep. De Stuurgroep en andere betrokkenen geven aan focus te missen in de landenaanpak door deze indeling. Ten slotte geven geïnterviewden aan dat het programma is verwaterd. De afgelopen jaren zijn steeds meer landen toegevoegd aan de landenaanpak, maar het budget is hetzelfde gebleven. Er lijkt behoefte te zijn aan criteria op basis waarvan landen worden toegevoegd aan de landenaanpak en landen dus ook kunnen afvallen.

De vierde categorie, inspelen op ontwikkelingen, beperkt zich niet tot de landen van de landenaanpak, maar onderneemt ook activiteiten in bijvoorbeeld Duitsland en Oman. Al is hier geen sprake van continue activiteiten in deze landen, dit maakt het aantal landen waarin via de landenaanpak wordt gewerkt, en het Partners voor Water budget wordt verdeeld, nog uitgebreider.

4.3.3. Programmatische aanpak

De landenaanpak is na PvW3 aangescherpt naar een meer programmatische aanpak. Doel daarvan is “de coherentie van activiteiten, en daarmee de effectiviteit en impact van het programma PvW te vergroten” (Plan van Aanpak 2016-2021). In het Plan van Aanpak is goed zichtbaar hoe de programmatische aanpak met nieuwe focus, meer flexibiliteit en leverage vorm heeft gekregen in de landenaanpak.

Een eerste verandering die heeft plaatsgevonden is dat het regieteam in het leven is geroepen. De regieteams zijn meer gericht op uitvoerende taken dan het deltateam. Uit interviews blijkt dat in Indonesië het deltateam en regieteam functioneren zoals beoogd. In de andere (delta)landen bestaat het onderscheid niet of worden de teams anders ingevuld. In Bangladesh is er bijvoorbeeld een kernteam en in Mozambique is er een Beira-regieteam met een bredere samenstelling, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van kennisinstellingen of uit het bedrijfsleven. Deze andere toepassing van een regieteam werkt goed in Mozambique.

Ten tweede is het volgens het Plan van aanpak de bedoeling dat de deltateams een agenderend mandaat hebben voor het creëren van synergie met andere EZK/BZ/lenW financieringsinstrumenten. Betrokkenen geven aan dat er (veel) synergie is met andere RVO-financieringsinstrumenten, zoals DRIVE en D2B, en in de partnerlanden met een ontwikkelingsrelatie is er synergie met het budget van de ontwikkelingssamenwerking Men geeft ook aan de term ‘agenderend mandaat’ niet handig te vinden, het mandaat zou op hoger niveau of in de MoU moeten liggen. Het is wel aan het deltateam om vervolgens handen en voeten aan te geven aan het creëren van synergie.

Ten derde moet de landenaanpak een katalysator zijn voor externe financiering. In bijna alle deltalanden is hier aandacht voor. In Myanmar, Bangladesh en India en Vietnam onder andere wordt samengewerkt met de Wereldbank en soms met de Asian Development Bank. De samenwerking leidt niet altijd direct tot externe financiering. Uit de interviews blijkt dat hier nog ruimte is voor verbetering. In onder andere Egypte en Mozambique worden (grote) bedragen gemobiliseerd uit externe financieringsinstrumenten, zoals het Green Climate Fund.

4.4. Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk is getoetst in hoeverre de drie doelen zoals beschreven in het Plan van Aanpak Partners voor Water 2016-2021 bereikt zijn. Daarnaast is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de landenaanpak getoetst op de drie doelen zoals de opdrachtgever heeft gevraagd ze te toetsen: vergroten van kennisuitwisseling, strategische samenwerking en het Nederlands verdienvermogen (de tussendoelen, zie Figuur).

4.4.1. Doelbereik doelen IWA resultaten uit Plan van Aanpak Partners voor Water 2016-2019

Goede ondersteuning verleend aan de uitvoering van strategieën en plannen op de zeven stedelijke delta's uit Water Mondiaal

Dit doel is in de deltalanden bereikt. Uit de voorgangsrapportages en de interviews blijkt dat bij alle deltalanden aandacht is besteed aan het vormgeven en uitvoeren van lange termijn beleidsplannen, op nationaal niveau (deltaplan), of op regionaal niveau (stroomgebiedsplannen).

Op die zeven delta's zijn met sectorpartijen en lokale stakeholders waardeketens en PMC's ontwikkeld, en projecten opgezet en aanbesteed

Dit doel is gedeeltelijk bereikt. In alle deltalanden zijn er met sectorpartijen en lokale stakeholders projecten opgezet en aanbesteed. De termen waardeketens en PMC's komen echter niet voor in voortgangsrapportages, heel beperkt in de jaarplannen en zijn ook niet genoemd in de interviews. RVO en NWP geven aan dat de PMC's inderdaad niet werkbaar bleken als doel, en in 2017 al zijn losgelaten.

Daarnaast zullen de relaties met minstens vijf andere stedelijke delta's zijn versterkt en uitgebouwd, wat zal hebben geleid tot een grotere rol van de Nederlandse watersector in deze delta's, en tot concrete commerciële en niet-commerciële projecten.

De relaties zijn sinds 2016 versterkt en uitgebouwd met twaalf landen: Argentinië, Chili, de Filipijnen, Mexico, Polen, en Zuid-Afrika (delta-light landen), De Balkan, India, Roemenië, Singapore en de Verenigde Staten (focuslanden). Opvallend is dat dit aantal landen (elf) veel hoger is dan de vijf die nodig zijn om de doelstelling te bereiken. De relatie richt zich in deze landen niet alleen op stedelijke delta's, maar ook op stroomgebieden. Dit leidt tot een grotere rol van de Nederlandse watersector en kennisinstellingen in deze landen, en tot projecten. In die zin is het doel bereikt. De rol van Nederland is echter vaak beperkt, als gevolg van de versnippering van budget en inspanningen over zo veel landen.

Tot slot wordt geconstateerd dat de snelheid waarmee de doelen bereikt moeten worden, soms als te ambitieus wordt ervaren. De realiteit is dat het opbouwen van een goede relatie, en het inbrengen van Nederlandse expertise, een kwestie van lange adem is. Deze inspanningen leveren niet altijd (kwantificeerbaar) resultaat op binnen de termijnen waarop voortgang gerapporteerd wordt.

Met het bereiken van deze doelen is door de landenaanpak bijgedragen aan de IWA-doelstelling: *De waterveiligheid en waterzekerheid van stedelijke delta's en toeleverende systemen, en het Nederlandse aandeel daarin, is vergroot.*

4.4.2. Doeltreffendheid tussendoelen

Voor de deltalanden wordt geconstateerd dat de landenaanpak een waardevol onderdeel is in de strategische samenwerking op het gebied van water tussen Nederland en andere landen. De kracht van de landenaanpak is door langjarige betrokkenheid effectief water gerelateerde initiatieven, (kennis)projecten, netwerken en financiering aan elkaar te verbinden. De delta light- en focuslanden voorzien in een behoefte om het Nederlands verdienvermogen te vergroten.

Landenaanpak algemeen

Ten eerste dient opgemerkt te worden dat de doeltreffendheid van de landenaanpak als geheel niet zomaar vast te stellen is. De landenaanpak is divers en bestaat uit vier categorieën met verschillende doelaccenten. In ieder land wordt op een eigen manier gewerkt en er worden op verschillende vlakken en in verschillende mate resultaten behaald.

De deltateams en -coördinatoren spelen hier een grote rol in. Ten tweede is het slagen van het programma niet alleen afhankelijk van de Nederlandse inzet. Het programma richt zich op samenwerking met het partnerland. Inzet en commitment, maar ook de mate van politieke/economische stabiliteit, in het ontvangende land zijn van grote invloed op de doeltreffendheid van het programma. Deze lokale context is niet zomaar te beïnvloeden.

De doelen met betrekking tot strategische samenwerking, kennisuitwisseling en het vergroten van het Nederlands verdienvermogen worden gehaald, zij het in verschillende mate. Er is sprake van een strategische samenwerking in de deltalanden en soms ook in delta lighlanden. Het doel kennisuitwisseling wordt in alle drie de categorieën landen bereikt. Met betrekking tot het vergroten van het Nederlands verdienvermogen, lukt het niet altijd om de samenwerking om te zetten in concrete projecten.

Succesfactoren: langjarige aanwezigheid en lokale commitment

Succesfactoren in de landen(aanpak) zijn continuïteit en langjarige aanwezigheid. Sommige partnerlanden vinden vertrouwen zeer belangrijk. Samenwerking (en aanwezigheid) voor een lange termijn draagt hieraan bij. Een andere succesfactor is commitment en lokale capaciteit in het ontvangende land, zowel bij de Nederlandse Ambassade/Consulaat, als bij de overheid van het partnerland. Dit kan in de vorm van een 'delegated representative'; een uitgezonden medewerker met inhoudelijke kennis. Deze succesfactoren worden gecombineerd als er zowel een 'delegated representative' is, als een lokale medewerker die zich vooral richt op de relatie, en de vertaling kan maken van beleidsambities naar concrete projecten, doordat zij/hij het land, politiek, organisaties goed kent en begrijpt.

Aandachtspunten: versnippering, opschalen van projecten en flexibiliteit

Aandachtspunten zijn ten eerste dat de landenaanpak afgelopen jaren is gegroeid wat betreft het aantal landen. Er zijn meer landen toegevoegd aan de landenlijst en binnen het project 'Inspelen op ontwikkelingen' vinden activiteiten op verzoek (van ambassades, watergezant, etc.) plaats in landen die niet op de landenlijst staat. Dit leidt tot versnippering van de capaciteit en het budget per land. Focus op een beperkt aantal landen kan de impact van het programma vergroten. Een tweede aandachtspunt is het opvolgen en opschalen van projecten. Er is een betere verbinding nodig met andere subsidie-instrumenten en internationale financiële instellingen, zodat projecten die binnen PvW gestart worden, opvolging kunnen krijgen met behulp van andere financiering. Ten slotte vraagt werken in een internationale context om flexibiliteit. Jaarplannen dienen kaders en thema's te geven die bepalen aan welke projecten wordt gewerkt, maar niet in beton gegoten te zijn. Dit geeft ruimte om af te wijken van de jaarplannen als zich ontwikkelingen of kansen voordoen.

Betrokkenen zijn over het algemeen positief

Betrokkenen (in enquête en interviews) geven aan over het algemeen positief te zijn over de bijdrage van de landenaanpak aan het bereiken van de doelen van Partners voor Water. Ruim 50 procent vindt dat de landenaanpak in (zeer) belangrijke mate bijdraagt aan de doelen voor Partners voor Water, door het aangaan van (langdurige) relaties met andere landen. Ongeveer 40 procent is neutraal. Meerdere keren wordt opgemerkt dat de landenaanpak meer focus nodig heeft.

De waardering (in de enquête) voor de bijdrage van de *strategische samenwerking* aan de doeltreffendheid van PvW is het hoogst, in vergelijking met de andere doelen van de landenaanpak. Betrokkenen geven bijna een 8 als cijfer. Dit wordt vanuit de enquête en interviews met deltalanden onderbouwd met het feit dat Nederland een hooggewaardeerde partner en 'trusted advisor' is als het gaat om water. Men beschouwt de landenaanpak als één van de meest succesvolle onderdelen van het programma Partners voor Water.

De bijdrage van *kennisuitwisseling* aan de effectiviteit van Partners voor Water wordt gescoord op een 7,8. Kennisuitwisseling wordt over het algemeen gezien als het doel dat het meest eenvoudig is te realiseren, met name van Nederland richting het ontvangende land, maar ook andersom. Dit wordt onderbouwd vanuit de interviews.

De waardering in de enquête voor de bijdrage van het *Nederlands verdienvermogen* aan de effectiviteit van Partners voor Water scoort het laagst: een 6,9. Gebaseerd op de bevindingen uit de interviews en de documentenanalyse, wordt geconstateerd dat dit een hoog cijfer is. Uit interviews blijkt dat het niet altijd goed lukt om de samenwerking om te zetten in concrete projecten waar de Nederlandse watersector van profiteert; eerder een onvoldoende dan een voldoende. Als oorzaken worden genoemd: i) dit doel recent aan de doelen van internationale samenwerking is toegevoegd en er “een beetje achteraan hobbelt”, ii) het instrumentarium Partners voor Water is niet aangepast aan dit extra doel, iii) Nederlandse bedrijven zijn vaak te duur voor het ontvangende land. Een nuancering is dat het verdienvermogen lastig concreet in Euro's is uit te drukken, en van zoveel meer zaken afhangt dan alleen PvW4.

Hieronder splitsen we de bevindingen over doeltreffendheid verder uit naar de afzonderlijke landencategorieën.

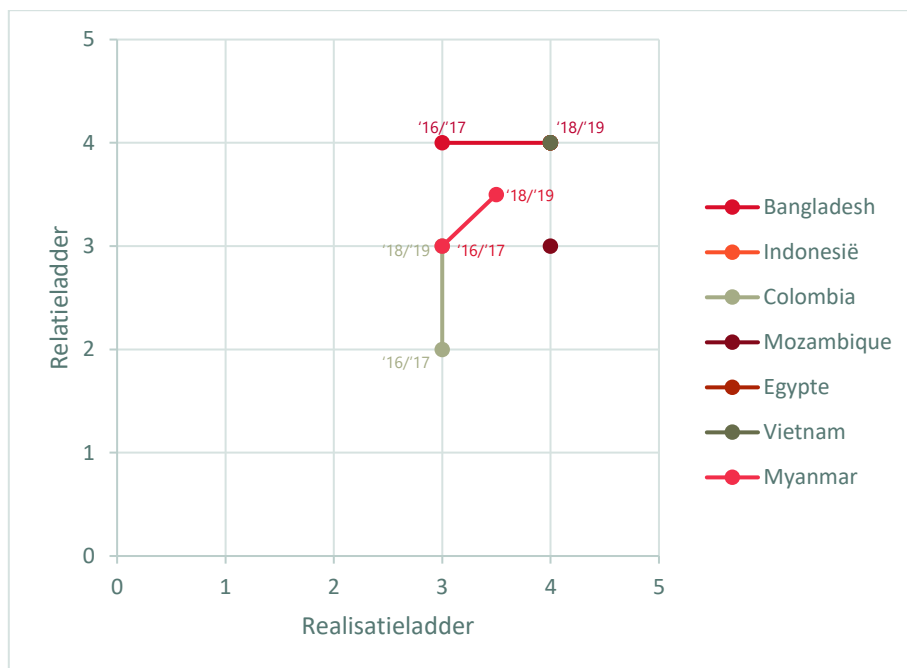
Deltalanden

Uit de enquête komt dat betrokkenen overwegend vinden dat het werk in de deltalanden in (zeer) belangrijke mate bijdraagt aan de doelen van PvW4. Ongeveer 15 procent vindt dat dat niet het geval is, en ongeveer 20 procent weet het niet.

Doeltreffendheid strategische samenwerking lastig te onderbouwen

De mate van strategische samenwerking, en daarmee de doeltreffendheid, is moeilijk expliciet te onderbouwen. De activiteiten van de landenaanpak zijn vaak een bijdrage aan een groter geheel. Dat maakt het onderbouwen van een causale relatie tussen oorzaak en gevolg lastig. Betrokkenen geven aan ervan overtuigd te zijn dat ze zinnig werk doen en dat er vooruitgang wordt geboekt in de samenwerking. De bijdrage wordt wel als cruciaal gezien, met name omdat het zorgt voor procescontinuïteit; het programma functioneert als stabiele factor in de relatie met bijvoorbeeld Indonesië en Bangladesh. De doeltreffendheid wordt als substantieel geschat. Het resultaat is echter lastig te kwantificeren.

De realisatie- en relatieladders worden per land gerapporteerd in de voortgangsrapportages (zie Figuur 2). In alle landen zitten nu op 3 of hoger op een schaal van 5 voor beide ladders. Er is een lichte verschuiving te zien naar rechtsboven. Er wordt opgemerkt dat een 5 lang niet altijd haalbaar is, en waarschijnlijk ook niet nodig om voortgang te boeken en de relatie succesvol te laten zijn. Voorwaarde voor succes is dat er voldoende commitment is van het ontvangende land. Wat ook bijdraagt aan de doeltreffendheid is lokale capaciteit (een uitgezonden Nederlander) op het thema water in het ontvangende land, bijvoorbeeld bij de Nederlandse Ambassade of door een 'delegated representative' aan te stellen vanuit RVO.



Figuur 4. Overzicht realisatie- en relatiekracht 2016-2019 deltalanden

Kennisuitwisseling doeltreffend

Uit de documenten en de interviews blijkt dat dit doel vrij eenvoudig bereikt wordt. Meestal gaat het om kennis brengen en overdragen vanuit Nederland, maar er zijn ook voorbeelden van dat het andersom werkt, bijvoorbeeld kennis over de gevolgen van- en mogelijke oplossingen voor- de extreem snelle bodemdaling in Jakarta. Capaciteitsopbouw van ambtenaren in de deltalanden wordt ook onder kennisuitwisseling geschaard.

Verwachtingen Nederlands verdienvermogen zijn te hoog

Het programma Partners voor Water werkt met name vroeg in de projectcyclus, de initiatieffase. De meeste projecten die worden uitgevoerd zijn bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies. Dit maakt dat de doelstelling om het verdienvermogen te verhogen niet eenvoudig te realiseren is. Daarbij zijn de deltalanden lage- en middeninkomenslanden. Nederlandse expertise en producten zijn over het algemeen te duur voor de ontvangende landen. Er is een verschil tussen onderzoeks- en advieswerk, en constructie en baggeren. De grote baggeraars Van Oord en Boskalis zijn wereldwijd actief in tientallen landen. Voor onderzoeks- en advieswerk zijn er mogelijkheden om te werken in de deltalanden via internationale financiële instellingen als opdrachtgever, maar de omvang daarvan is beperkt. Wanneer adviesbureaus een lokale vestiging of lokale partner hebben, zijn ze over het algemeen succesvoller in het buitenland door een betere lokale inbedding en overdracht van hun advies.

Betrokkenen geven aan dat de verwachtingen aan de Nederlandse kant van het verdienvermogen van de Nederlandse watersector in een deltaland vaak te hoog zijn. En dat de verwachtingen in de ontvangende landen soms nog te hoog zijn van wat Nederland komt brengen. Van 'hulp naar handel' is een langdurig proces. De deltateams proberen te werken aan een vruchtbare voedingsbodem voor Nederlandse bedrijven, zodat ze hun portfolio kunnen opbouwen. Te veel opportunisme door te veel de Nederlandse expertise te 'pushen', kan het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen schaden. Aan de andere kant doen veel marktkansen zich voor op andere onderwerpen dan waar vanuit de deltateams de focus op wordt gelegd.

Veel deltateams van de deltalanden ervaren de twee doelen strategische samenwerking en Nederlands verdienvermogen als een dilemma waar men tussen moet kiezen, en niet per se als elkaar versterkende doelen. In deltalanden weegt het vergroten van de strategische samenwerking zwaarder dan het vergroten van het Nederlands verdienvermogen. Vanwege dit dilemma, vindt een aantal betrokkenen van de deltalanden dat het instrument minder geschikt is voor het kwantificeerbaar vergroten van het Nederlands verdienvermogen.

De impact van de inzet in deltalanden reikt soms verder dan de watersector alleen, bijvoorbeeld naar landbouw en natuur. In Vietnam staat Nederland als klein land vooraan bij de nationale overheid, door de intensieve samenwerking op het gebied van waterveiligheid en waterzekerheid, in tegenstelling tot andere, grotere landen. Dat resulteerde bijvoorbeeld in een groot contract voor een Nederlands bedrijf uit een andere sector. Het is moeilijk om de bijdrage aan het Nederlands verdienvermogen in euro's of het aantal projecten uit te drukken. Gezien de mindere aandacht voor dit doel, lijkt de doeltreffendheid lager te zijn dan voor kennisuitwisseling en strategische samenwerking.

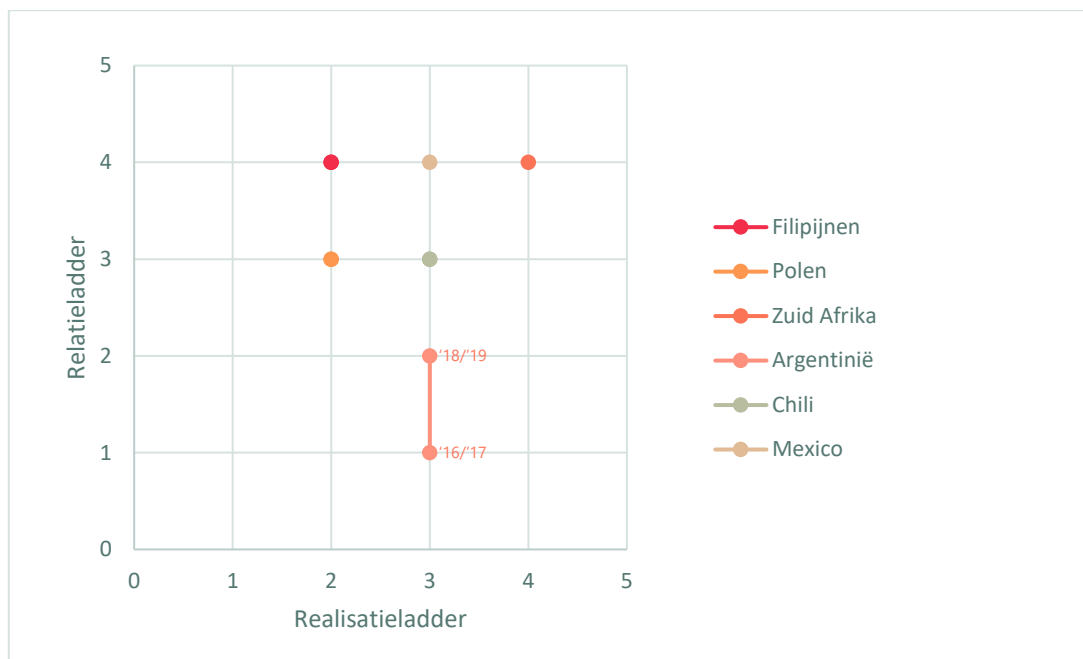
Delta lightlanden

Voor de delta lightlanden geldt dat slechts 20 procent van de betrokkenen in de enquête aangeven dat de delta lightlanden in (zeer) belangrijke mate bijdraagt aan de doelen van Partners voor Water. Ongeveer 20 procent scoort neutraal en 10 procent vindt dat het werk in de delta lightlanden niet veel bijdraagt aan de doelen van Partners voor Water. Opvallend is dat ruim 40 procent van de respondenten aangeeft het antwoord niet te weten en het werk in de delta lightlanden niet (goed) lijkt te kennen.

Genuanceerd beeld doeltreffendheid

De inzet in delta lightlanden is met name doeltreffend op kennisuitwisseling en het vergroten van het Nederlands verdienvermogen, en minder op het vergroten van strategische samenwerking. Dat is vaak ook een bewuste keuze van de deltateams. Ook hier geldt dat het resultaat niet altijd direct te herleiden is naar de inzet in de landenaanpak in delta lightlanden.

De delta lightlanden neigen het meest naar kansen herkennen en verbindingen leggen die het Nederlands verdienvermogen vergroten. Dit is ook terug te zien in de stabiele cijfers voor de relatie- en realisatieladder; hier wordt niet heel expliciet aan gewerkt. Alleen in Argentinië is de relatie gegroeid tussen 2016 en 2019, de rest is op hetzelfde niveau gebleven (zie Figuur). Vaak is opportunisme ook de reden waarom een land aan de lijst is toegevoegd. Tegelijkertijd wordt er in de landenaanpak wel verwacht dat de delta-light landen zich ook richten op strategische samenwerking. Dit gebeurt door de deltateams bij voorkeur op regionaal niveau, waardoor er minder afhankelijkheid is van landelijke politiek. Ook kennisuitwisseling is met name gekoppeld aan projecten.



Figuur 5. Overzicht realisatie- en relatiekracht 2016-2019 delta lichtlanden

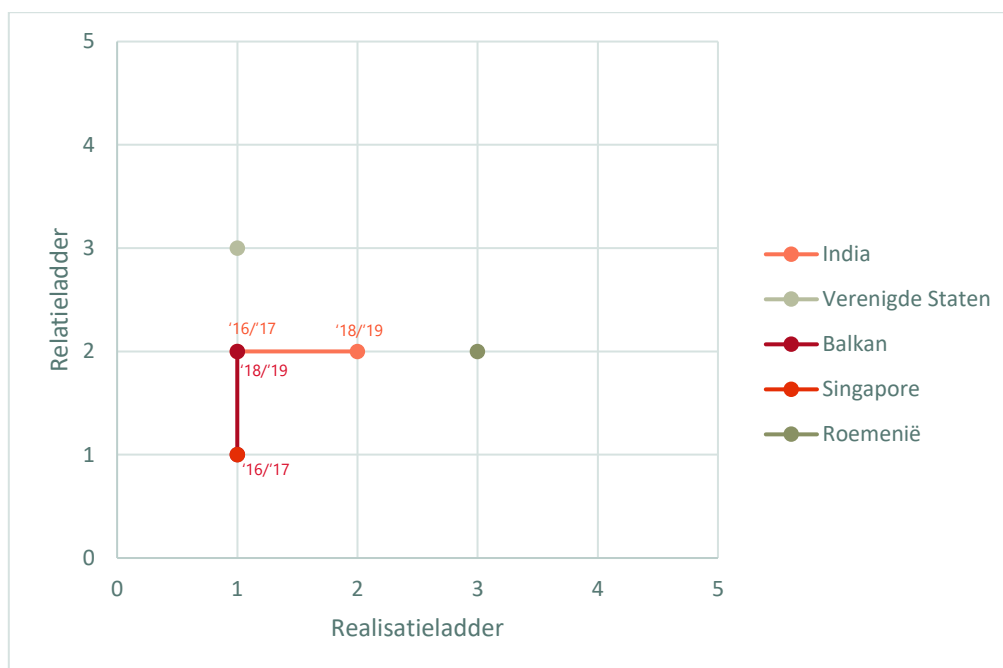
Focuslanden

Voor de focuslanden geldt dat betrokkenen in de enquête relatief positief over de aanpak oordelen en blijkt dat bijna 40 procent van de respondenten vindt dat de focusaanpak in (zeer) belangrijke mate bijdraagt aan de doelen van Partners voor Water. Ongeveer 25 procent geeft scoort neutraal, en 30 procent weet het niet.

Doeltreffendheid strategische samenwerking is afhankelijk van het postennetwerk

In de focuslanden ontstaan diverse samenwerkingsverbanden op zowel Government, Business en Knowledge niveau. Samenwerking komt tot stand door (handels)missies, deelname aan beurzen/conferenties en door landenplatforms. Nederland wordt gevraagd als deelnemer in coalities en partnerschappen. Doordat de realisatiekracht met name getoetst wordt op G2G samenwerking, zijn de beoordelingen op de relatiekracht vrij laag (Figuur 3).

De Verenigde Staten en India zijn grote landen en de vraagstukken en lokale governance kunnen enorm verschillen per regio. Daarom is voor beide landen de medewerking van het uitgebreide postennetwerk (Ambassade en Consulaten) belangrijk voor de doeltreffendheid van de focusaanpak. Uit de relatie- en realisatieladder blijkt dat er sprake is van beperkte groei in relatie- en realisatiekracht in de focuslanden afgelopen vier jaar.



Figuur 6. Overzicht realisatie- en relatiekraacht 2016-2019 focuslanden

Kennisuitwisseling en vergroten Nederlands verdienen vermogen zijn doeltreffend

Er is sprake van kennisuitwisseling, met name capaciteitsopbouw onder lokale ambtenaren. Enkele projecten in de focuslanden zijn opgeschaald naar commerciële projecten en er zijn enkele haalbaarheidsonderzoeken gedaan.

De doelmatigheid en doeltreffendheid voor de Verenigde Staten zijn op dit moment nog niet goed te beoordelen omdat de budgetten pas dit jaar (2020) goed worden ingezet. De betrokkenen bij India geven aan dat zij hun aanpak doeltreffend en doelmatig vinden. Een groter budget zou helpen om de impact op het verbeteren van waterveiligheid en waterbeschikbaarheid in India te vergroten.

Inspelen op ontwikkelingen

Het project levert beperkt en indirect een bijdrage aan het doel om in stedelijke delta's concrete programma's en project door lokale overheden te laten realiseren, waaraan Nederland heeft bijgedragen. In missies wordt soms om Nederlandse kennis gevraagd, die vervolgens wordt toegepast in het buitenland (bijvoorbeeld in Oekraïne).

4.4.3. Doelmatigheid tussendoelen

Landenaanpak algemeen

Over de doelmatigheid bestaat een verdeeld beeld. Niet alle activiteiten en projecten waaraan wordt begonnen, worden afgemaakt of krijgen opvolging na financiering door PwW4. Toch werpen in de inspanningen wel hun vruchten af. Nederland wordt in veel landen gezien als belangrijke adviseur en donor op het gebied van water. Alle categorieën landen ervaren het budget als een beperking. Ten eerste is het aantal landen gegroeid afgelopen jaren, maar het budget is niet meegegroeid. Dit geeft versnippering van het budget. Het project 'Inspelen op ontwikkelingen' leidt tot verdere versnippering van de inzet van capaciteit en budget. Tegelijkertijd bestaat er ook onderbenutting van het budget bij sommige landen. De reden hiervoor is niet bekend.

Ten tweede bestaat er een hoge coördinatie- en administratieve druk met betrekking tot het opleveren van diverse plannen en rapportages, die niet per definitie ondersteunend zijn aan de werkzaamheden. De landenaanpak is opgedeeld in verschillende landencategorieën met verschillende budgetten en doelaccenten. De grootte en inrichting van de deltateams verschilt echter nauwelijks. Ook dienen de verschillende landencategorieën zich van hetzelfde monitorings- en evaluatieraamwerk gebruik te maken voor verantwoording. De uniforme manier van organiseren van heel verschillende categorieën landen, vermindert de doelmatigheid van de landenaanpak.

Een deel van de betrokkenen, ziet de hoge coördinatie- en administratieve lasten als inherent aan deze component van PvW4, gezien de aard van de landenaanpak en het op persoonlijke relaties gerichte doel vergroten van strategische samenwerking.

Hieronder splitsen we de bevindingen over doelmatigheid verder uit naar de afzonderlijke landencategorieën.

Deltalanden

Strategische samenwerking doelmatig

De betrokkenen schatten in dat er doelmatig wordt gewerkt, omdat, ondanks het budget dat als beperkt wordt ervaren, Nederland toch één van de belangrijkste gesprekspartners en donoren is op het gebied van water. Tegelijkertijd wordt er een hoge administratieve en coördinatielast ervaren, wat minder doelmatig is.

Doelmatigheid kennisuitwisseling lastig te kwantificeren

In de deltalanden zijn ook andere initiatieven voor kennisuitwisseling, bijvoorbeeld samenwerking tussen universiteiten, NUFFIC-Niche, WaterworX, de Blue Deal van de Unie van Waterschappen of PLAMA, het waterplatform in Mozambique. Daarom is het aandeel van het werk in de deltalanden aan het bereiken van dit doel niet exact te destilleren, en is het lastig om een uitspraak te doen over doelmatigheid.

Vergroten Nederlands verdienvermogen doelmatig

De activiteiten die worden ondernomen, worden doelmatig uitgevoerd.

Delta lightlanden

Genuanceerd beeld doelmatigheid op de drie doelen

De doelmatigheid staat onder druk, doordat de aansturing en verantwoording in de delta lightlanden hetzelfde is als bij de deltalanden. Er is maar weinig budget per land, en het is lastig en niet doelmatig om dat budget op alle drie de doelen te richten. De deltateams geven aan dat flexibiliteit en snel kunnen reageren op lokale ontwikkelingen belangrijk zijn om doelmatig te kunnen werken. Enkele betrokkenen ervaren soms langdurige stroperige procedures bij de backoffice van RVO, wat de voortgang belemmert en doelmatigheid vermindert.

Ambitie opwaardering tot deltaland

Argentinië, Zuid-Afrika, Filippijnen, Mexico geven aan dat ze graag opgewaardeerd worden tot deltaland, zodat ze meer budget hebben. Chili en Polen hebben geen ambitie om een deltaland te worden. Betrokkenen bij deze landen geven aan dat ze goed werk kunnen doen voor het beschikbare budget, maar dat de verwachtingen en de administratie ook naar verhouding, en dus lichter, moeten zijn.

Focuslanden

Focusland

De doelmatigheid is niet te beoordelen, omdat daar te weinig over bekend is op basis van documenten en interviews.

5. Component 2: Subsidieregeling

5.1. Doelen

Doel en resultaat

In het Plan van Aanpak van PvW4 staat dat met de subsidieregeling wordt beoogd dat “ongeveer 80 projecten zullen zijn gesubsidieerd in de subsidieregeling en 75 procent daarvan heeft geleid tot opschaling en/of vervolgwerkzaamheden voor de betrokken partijen.” Ook wordt gesteld dat de subsidieregeling dient bij te dragen aan de doelen van PvW4 “doordat de projecten de inzet van vernieuwende Nederlandse kennis, kunde en technologie ten behoeve van waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta’s en toeleverende systemen stimuleren.” Deze bijdrage aan de doelen van PvW4 staat ook in de publicatie van de subsidieregeling in Staatscourant en in het aanvraagformulier voor de subsidie.

Wat opvalt is dat het opgestelde operationele beleidskader uitgegaan wordt van het subsidiëren van 75 projecten als resultaat. Onduidelijk is waarom in het operationele beleidskader een ander aantal projecten genoemd wordt.

Uit een gesprek de uitvoerders van de subsidieregeling blijkt dat het geformuleerde resultaat (ongeveer 80 projecten, waarvan 75 procent leidt tot opschaling) voor hen niet leidend is bij de uitvoering van de subsidieregeling en de sturing daarop. Het gaat hen vooral om het zo goed mogelijk uitvoering geven aan de subsidieregeling zoals gepubliceerd in de Staatscourant. Daarbij is de subsidieregeling zo vormgegeven dat een projectvoorstel wel moet bijdragen aan het vergroten van waterzekerheid en waterveiligheid in stedelijke delta’s en aanleverende systemen, omdat het anders niet goedgekeurd wordt. Het is één van de acht weigeringscriteria, voorafgaand aan de kwalitatieve beoordeling van een project.

Beperkte focus en vertaling

De aanbeveling uit de evaluatie van PvW3 om te zorgen voor een goede aansluiting van subsidieprojecten bij (de inhoudelijke focus van) de deltalanden, is niet overgenomen. De subsidieregeling kent geen landenlijst en richt zich ook niet specifiek op de landen uit de Landenaanpak. Dit is te verklaren vanuit de wens van de sector om projecten uit te kunnen voeren in landen waar de kans op succes het grootst is. Om de verbinding met de Landenaanpak te versterken worden vanaf 2017 subsidieaanvragen voor projecten in delta-, delta light- en focuslanden bij de beoordeling extra gewaardeerd (toekenning van 4 extra punten na beoordeling van minimaal 65 punten).

Voor het beoogde resultaat van projecten geldt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen waterveiligheid en waterzekerheid. Dit roept de vraag op met welke balans tussen projecten gericht op waterveiligheid en waterzekerheid de programmaorganisatie tevreden is. In het uiterste geval zijn alle (80) projecten gericht op het één, waarmee aan het andere onderdeel geen invulling wordt gegeven. Overigens volgt in de formulering van beide het onderscheid ook niet, aangezien het gaat om “bescherming tegen watergerelateerde risico's, duurzame toegang tot voldoende water van acceptabele kwaliteit, bescherming tegen watervervuiling, behoud van ecosystemen, duurzame ontwikkeling van havens en vaarwegen niet zijnde activiteiten aan de wal”. Hierbij dient opgemerkt te worden dat vooral bij de laatste twee onderdelen het de vraag is of hier altijd sprake van waterveiligheid of waterzekerheid is.

5.2. Activiteiten

5.2.1. Algemeen

Om bovengenoemd doel te realiseren zet de subsidieregeling in op de brede Nederlandse watersector als doelgroep; bedrijven, kennisinstellingen, NGO's en overheden. In 2016 (1) en 2017-2019 (allen 2) zijn subsidietenders uitgezet en per tender was een bedrag van twee miljoen euro beschikbaar (behalve in 2016; € 3 miljoen). Projecten worden voor percentages tussen 40 en 60 procent van de totale projectkosten gesubsidieerd, waarmee aanvragende partijen dus een eigen bijdrage van 60 tot 40 procent leveren.

Aanvragen moeten betrekking hebben op één van de zeven thema's: drinkwater en sanitatie; watergovernance (viel in 2017 af als zelfstandig thema); duurzame ontwikkeling van vaarwegen en havens (maar niet op de wal); klimaat; waterveiligheid; voedsel en ecosystemen; water en energie. Het gaat om haalbaarheidsstudies of pilotprojecten van innovatieve producten en initiatieven die nieuw die in het doelland verder ontwikkeld en uitgewerkt moeten worden.

Ten opzichte van de subsidieregeling in PvW3, betekent deze opzet enkele wijzigingen:

- Kennisversterkingsprojecten zullen niet meer worden gesubsidieerd (alleen nog haalbaarheidsstudies en pilotprojecten). Daarmee dient de focus op de projectgerichte aanpak richting stedelijke delta's versterkt te worden
- Er worden extra punten in de beoordelingsfase toegekend aan projecten die onderdeel uitmaken van bestaande initiatieven of waardeketens op stedelijke delta's. Dit moet versnippering voorkomen en focus vergroten
- Initiatiefnemers wordt gevraagd hun voorstel in een breder kader te plaatsen door de waardeketen (en eventueel haar verdienmodel) uit te werken waar de studie of project in past, en een businesscase te schetsen voor de waardeketen en voor hun initiatief
- Er wordt een faciliterende omgeving aangeboden om projecten te helpen na afloop nieuwe financiering te vinden vanuit Nederlandse financieringsinstrumenten. Deze rijksbrede aanpak beoogt synergie te creëren tussen initiatieven op stedelijke delta's en het financieringsinstrumentarium
- De thematische focus zal worden verbreed om de maritieme sector te faciliteren bij te dragen aan de IWA via de subsidieregeling.

5.2.2. Procedure subsidieverlening

In de periode van PvW4 zijn zeven subsidietenders gehouden, de eerste in 2016. Vanwege de aanpassingen ten opzichte van de subsidieregeling in PvW3 en omdat de laatste tender twee jaar geleden was, zijn twee voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Hierin zijn het programma en de nieuwe regeling toegelicht. Ook voorafgaand aan de daaropvolgende tenders is steeds een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd. Dit is de eerste stap in het proces om potentiële aanvragers te begeleiden. Vanaf 2017 is daarnaast een (individueel) intakegesprek met RVO verplicht gesteld om te voorzien in betere aanvragen en een betere afweging of een subsidieaanvraag kansrijk is. In deze gesprekken kunnen aanvragers worden geadviseerd over verbetering van hun projectvoorstel of kansen binnen ander instrumentarium. Om de kwaliteit van de projectvoorstellen te verbeteren is, naast het verplicht stellen van het intakegesprek, gedurende het programma ook het projectformulier aangepast en zijn toelichtende teksten verhelderd.

Betrokkenen, zowel de projectadviseurs van RVO als uitvoerders van projecten, geven aan positief te zijn over de procedure rondom de subsidieverlening. Deze is duidelijk en transparant en daarnaast niet te zwaar opgetuigd. De administratieve last voor aanvragers is zo veel mogelijk beperkt. Het gaat om het invullen van het

aanvraagformulier, het opstellen van de projectbegroting, het activiteitenplan, indien aan de orde de samenwerkingsovereenkomst, en het aanleveren van overige bescheiden.

Subsidieaanvragers waarderen de intakegesprekken en contactmomenten met de projectadviseurs van RVO en stellen dat deze hebben gezorgd voor een kwaliteitsverbetering van hun projectvoorstel. Vooral kleinere organisaties hebben hier baat bij gehad. Genoemd wordt dat partijen als Deltares en TU Delft voldoende ervaring, kennis en capaciteit hebben voor het schrijven van een gedegen voorstel, maar dat dit voor startups en kleinere ondernemingen een uitdaging kan zijn. Verder wordt genoemd dat de procedure bijdraagt aan kwalitatieve voorstellen doordat aanvragers uitgedaagd worden hun initiatief op een commerciële manier te benaderen en een businesscase te ontwikkelen. Dit helpt hen de financiële haalbaarheid van het project inzichtelijk te maken.

Wat opvalt is dat een groot aantal organisaties (51) projecten hebben uitgevoerd, vaak ook in een consortium met nog meer organisaties. Dit betekent dat het uitwerken van een initiatief en het uitvoeren hiervan, niet slechts gegeven is aan enkele grote(re) en gerenommeerde organisaties. Ook kleine(re) organisaties en startups hebben met succes aanvragen ingediend.

De doelgroep voor de subsidie is bedrijven, kennisinstellingen, NGO's en overheden. Hiervoor moet geconstateerd worden dat bedrijven het overgrote deel van de subsidies verkrijgen (58x). Kennisinstellingen (10x) zijn vooral ruim vertegenwoordigd door het grote aantal projecten van Deltares. NGO's en overheden hebben geen subsidie ontvangen. Een verklaring voor het ontbreken van NGO's en overheden is dat de subsidieregeling met zijn focus op verdienvermogen en opschaling onvoldoende interessant is voor niet-commerciële organisaties.

5.2.3. Uitvoering en resultaten

Algemeen

De uitvoering en de resultaten van de subsidieregeling worden op componentniveau gemonitord en gerapporteerd in de voortgangsrapportages van het programma. Tot en met de laatste subsidietender in het najaar van 2019, wat tegelijkertijd ook de laatste tender van het programma is, zijn 374 intakegesprekken gevoerd en 268 subsidieaanvragen ingediend. Daarvan zijn 69 projecten (26%) goedgekeurd en opgestart. Op het moment van de laatste voortgangsrapportage (juni 2020) zijn 28 van deze projecten afgerond en is er één voortijdig stopgezet. Er is voor een totaalbedrag van € 13.995.200 aan subsidie verleend.

In onderstaande tabel is nadere informatie opgenomen over de verdeling van deze subsidie over de projecten.

Tabel 4. Verdeling van subsidie over de projecten

Verdeling	
Type Project	- Haalbaarheid: 22 projecten - Pilot: 47 projecten
Thema	- Drinkwater en sanitatie: 23% (2016-2017) 40% (2018-2019) - Water governance: 19% (2016-2017) 2% (2018-2019) - Duurzame ontwikkeling van vaarwegen en havens: 25% (2016-2017) 7% (2018-2019) - Klimaat: 20% (2016-2017) 14% (2018-2019) - (Water)Veiligheid: 18% (2016-2017) 7% (2018-2019) - Voedsel en ecosystemen: 26% (2016-2017) 12% (2018-2019) - Water en energie: 19% (2016-2017) 19% (2018-2019)
Type land	- Deltaland: € 2.950.867 subsidie (21%)

- Delta lightland: € 1.061.241 subsidie (8%)
- Focusland: € 2.839.890 subsidie (20%)
- Overig: € 7.143.202 subsidie (51%)

Van het totaalbedrag aan verleende subsidie is iets minder dan (49%) verleend aan projecten in een deltaland, delta lightland of focusland. De subsidieontvangers geven aan dat de extra punten voor een land uit de landenaanpak niet van invloed is geweest op hun landenkeuze. Die keuze wordt vooral bepaald door de marktkansen voor de betreffende innovatie en het investeringsklimaat van het land. Wat opvalt is dat de interesse voor een project in een delta lightland met 8 procent achterblijft, terwijl in deze landen de nadruk juist ligt op B2B-samenwerking en economische kansen.

Projecten

Projecten worden afgerond met een eindrapportage met een verantwoording van de gerealiseerde resultaten. Voor de onderzochte projecten die zijn afgerond geldt dat de beoogde resultaten grotendeels gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij om de inhoudelijke projectresultaten die door de aanvrager zelf geformuleerd zijn in het projectvoorstel en die onderdeel uitmaken van de beoordeling (zie onderstaande tabel voor een aantal voorbeelden van gerealiseerde resultaten in onderzochte projecten). Van de onderzochte projecten die nog niet zijn afgerond heeft een groot deel last van vertraging als gevolg van COVID-19.

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de onderzochte projecten blijkt dat de succesfactoren voor het behalen van projectresultaten zijn:

- Een gecommiteerde lokale partner voor een succesvol demonstratieproject en kans op opschaling
- Goede contacten met relevante institutionele partijen en aansluiting bij vigerend beleid
- Een plan om na de haalbaarheidsstudie of pilotproject verder op te schalen.

De subsidieontvangers van de onderzochte projecten benadrukken het belang en de noodzaak van de subsidieregeling. Zij zien de subsidieregeling als een belangrijk instrument voor het aanboren van nieuwe markten in het buitenland. Voor de meesten geldt dat zij het project niet waren gestart zonder subsidie, meestal omdat zij financiële risico zonder subsidie te groot vonden. Ook het netwerk van RVO in de landen uit Landenaanpak en de mogelijkheden die PwW4 daarmee schept, wordt genoemd als belangrijke meerwaarde.

Tabel 5. Projectresultaten

Project	Land	Gerealiseerde resultaten
DAMSAFE: Enhancing Dam Safety and Water Management in Karnataka	India	Een innovatieve benadering van damveiligheid en waterbeheer is aangetoond in de pilotcase. Deze resultaten zijn verspreid onder de directe belanghebbende, andere gebruikers en de bredere gemeenschap in India. Dit heeft de positie van de Nederlandse watersector versterkt.
Mbinguni Maji - Water from Heaven	Tanzania	De (technische, economische, juridische) haalbaarheid van 'Mbinguni Maji' als technologie voor het opvangen van regenwater en het opleveren van gezond drinkwater is aangetoond. Het introduceren van deze technologie maakt het mogelijk om lokaal drinkwater te produceren, in plaats van dit te moeten verkrijgen in verafgelegen bronnen.
Active Nautical Depth (AND) in de haven van Liverpool voor een grotere doorvaarbaarheid en een veilige delta	Engeland	Door middel van deze studie is aangetoond dat AND toepasbaar is in de haven van Liverpool. Gebleken is dat de nautische diepte met 10% vergroot kan worden tegen minimaal 30% minder jaarlijkse kosten van havenonderhoud.

Opschaling

Spin-off of opschaling van projecten is een belangrijk criterium in de subsidieregeling. Beoogd resultaat is immers dat 75 procent van de te subsidiëren projecten leidt tot vervolgwerkzaamheden voor de betrokken partijen. Naar aanleiding van de evaluatie van PvW3 heeft RVO het voornemen om de spin-off beter in kaart te brengen, door hierover te rapporteren in het eindrapport van het project en op programmaniveau in de voortgangsrapportages. Dit blijkt ook het geval: in deze documenten wordt ingegaan op de spin-off. In de voortgangsrapportage 2018-2019 is beschreven dat tenminste acht van de afgesloten projecten vervolgoopdrachten, nationale publicitaire aandacht en andersoortige follow-up hebben gekregen. Deze spin-off lijkt vooral plaats te vinden bij pilotprojecten. Opschaling op korte termijn blijkt in de praktijk dus lastig, waarbij wel opgemerkt moet worden dat sommigen aangeven dat opschaling meer tijd kost en op dit moment dus nog niet zichtbaar is.

Een veel genoemde reden voor het niet verkrijgen van vervolgwerkzaamheden is dat Nederlandse partijen vaak te duur zijn in betreffende landen. Ook wordt aangegeven dat opschaling weliswaar een belangrijk aspect is bij de beoordeling van het projectvoorstel voor de subsidieverlening, maar dat de aannemelijkheid hiervan moeilijk in te schatten is vooraf. Dit ondanks dat het wel een belangrijk selectiecriterium is bij de beoordeling van de projecten.

5.3. Organisatie van de subsidieregeling

De component subsidieregeling wordt uitgevoerd door RVO. Het gaat hierbij om het Team Mondiale Vraagstukken binnen de afdeling Internationale Ontwikkeling, divisie Internationaal. RVO is dan ook de trekker van het proces rondom de subsidieaanvraag (communicatie, voorlichtingsbijeenkomsten, intakegesprekken, beoordeling) en is verantwoordelijk voor het projectbeheer. Dit laatste zowel inhoudelijk als financieel. Financiële medewerkers van RVO ondersteunen de uitvoerders van projecten rond administratieve en aan de subsidie gerelateerde vragen. Projectadviseurs van RVO monitoren de voortgang van de projecten, zorgen voor inbedding bij andere initiatieven (bijvoorbeeld delta- en deltalicht samenwerking) en adviseren over mogelijkheden binnen ander instrumentarium om opschaling van de projecten te bereiken.

Zowel medewerkers van RVO als uitvoerders van projecten beoordelen de organisatie en de samenwerking positief. Ze zijn positief over de communicatie en afstemmingsmogelijkheden rondom het indienen van een aanvraag. Daarnaast is ook in de uitvoering van de projecten de samenwerking voldoende volgens betrokkenen. Er zijn weinig formele contactmomenten (startgesprek, eindverantwoording en een verplichting om een voortgangsrapportage op te stellen bij projecten met een doorlooptijd van meer dan een jaar), maar in de meeste projecten is sprake van structureel en direct contact tussen RVO en uitvoerders. Aangegeven wordt dat het doorgaans makkelijk schakelen is. Wel wordt aangegeven dat het voor 'nieuwkomers' moeilijk kan zijn om inzicht te krijgen in wat zij gedurende een project van RVO kunnen verwachten.

Als aandachtspunt wordt de afstemming binnen RVO tussen de RVO adviseur en de (financiële) backoffice genoemd. De afstemming hiertussen die nodig is om met één mond te praten in de richting van de uitvoerders van projecten en inhoudelijke, procesmatige en financiële afspraken en werkzaamheden op elkaar aan te laten sluiten, is er in de ogen van de uitvoerders niet altijd voldoende.

Tot slot wordt benoemd door de uitvoerders van projecten dat het waardevol zou zijn als zij en RVO niet alleen met elkaar in contact staan, maar dat er ook tussen de projecten onderling contacten gelegd kunnen worden. Het zou van meerwaarde voor de projecten zijn als betrokkenen onderling kennis en ervaring kunnen uitwisselen gedurende de uitvoering van het project. Dit over bijvoorbeeld de wisselwerking met RVO en de mogelijkheden voor het maken van

business in een bepaald land. Aangegeven wordt dat de landenplatforms van NWP hier mogelijkheden voor bieden. NWP speelt op dit moment geen rol in de subsidieregeling en dat vindt NWP zelf een gemiste kans.

5.4. Analyse en conclusies

Geconstateerd wordt dat zowel de uitvoerder van de subsidieregeling als de gebruikers van de regeling over het algemeen tevreden zijn over de subsidieregeling, de uitvoering daarvan en de resultaten die dit oplevert. Specifiek genoemde aspecten zijn de goede begeleiding van de projectadviseurs van RVO bij de voorbereiding op een subsidieaanvraag, de transparante en passende beoordeling van projectvoorstellen en het contact gedurende de uitvoering van projecten. Het is hiermee een instrument dat vooral het bedrijfsleven, groot en klein, in staat stelt met innovaties te ondernemen in het buitenland.

5.4.1. Doeltreffendheid

De doelen voor de subsidieregeling zijn:

- Ongeveer 80 projecten zijn gesubsidieerd en 75 procent daarvan heeft geleid tot opschaling en/of vervolgwerkzaamheden voor de betrokken partijen)
- Bijdragen aan de doelstelling van PvW4, doordat de projecten de inzet van vernieuwende Nederlandse kennis, kunde en technologie ten behoeve van waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's en toeleverende systemen stimuleren

Geconstateerd wordt dat er 69 projecten met subsidies opgestart zijn. Aangezien er één project voortijdig is stopgezet, zullen naar verwachting in totaal 68 projecten afgerond worden. Er zijn, ondanks ruimte in het budget, niet meer projecten opgestart omdat er niet meer projecten waren die aan de eisen van de subsidieregeling voldeden. Met het starten van 69 subsidieprojecten, is het doel van ongeveer 80 projecten voor ruim 85 procent gerealiseerd. Betrokkenen geven aan op zich positief te zijn over dit resultaat, maar benoemen tegelijk ook dat het aantal projecten niet leidend is en moet zijn bij de beoordeling van deze component. Of 75 procent van de projecten heeft geleid tot opschaling en/of vervolgwerkzaamheden, is nog niet volledig te beoordelen. Op het moment van deze evaluatie zijn slechts twintig projecten afgerond. Volgens de voortgangsrapportage 2018-2019 is in acht projecten sprake van opschaling of vervolgwerkzaamheden. Op basis van dit voorlopige resultaat is de verwachting dat de 75 procent uiteindelijk niet zal worden gehaald.

Op basis van de hoeveelheid subsidieaanvragen en goedgekeurde projecten kan geconstateerd worden dat de subsidieregeling de inzet van kennis, kunde en technologie in stedelijke delta's en toeleverende systemen heeft gestimuleerd. Voor de meesten geldt dat zij het project niet waren gestart zonder subsidie, meestal omdat zij financiële risico zonder subsidie te groot vonden. Uit de onderzochte projecten blijkt dat de projecten voldoen aan de eis dat ze bijdragen aan het vergroten zijn waterveiligheid en/of waterzekerheid. De mate waarin deze projecten, en daarmee de subsidieregeling, hebben bijgedragen aan de doelen van PvW4, kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wat wel kan worden vastgesteld is dat het Nederlandse aandeel in het vergroten van de waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's en toeleverende systemen door de subsidieregeling met ongeveer 28 miljoen euro is toegenomen (14 miljoen subsidiebudget vermeerderd met 40-60% eigen bijdrage).

5.4.2. Doelmatigheid

Deze mate van realisatie vindt plaats tegen circa € 15 miljoen kosten in het gehele programma. Met de zeven tenders binnen PvW4 was in totaal € 15 miljoen euro beschikbaar voor subsidie. Dit budget is voor 93% uitgeput (€ 13.995.200). Boven op dit bedrag dient nog een deel van de uitvoeringskosten van RVO geteld worden. Deze uitvoeringskosten zijn alleen uitgesplitst voor RVO en NWP en niet naar de verschillende componenten. Hiermee is dus niet inzichtelijk welk deel van de uitvoeringskosten van RVO (in 2018 en 2019 €1.677.000) toe te delen is aan de subsidieregeling. Met de kosten van circa € 15 in totaal in PvW4, bedragen de kosten van de subsidieregeling ongeveer een kwart van het totaalbudget. De uitvoerders van de subsidieregeling zien geen mogelijkheid om de efficiëntie van de uitvoering te verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid in de beoordeling en begeleiding van de projecten.

6. Component 3: Promotie

Binnen de component Promotie in PvW4 zijn sinds 2016 activiteiten uitgevoerd rondom evenementen, internationale branding en communicatie. De component Promotie is de verantwoordelijkheid van NWP.

6.1. Doelen

In het Plan van Aanpak van PvW4 zijn voor de component Promotie de volgende drie beoogde *resultaten* beschreven:

- De Nederlandse expertise op het gebied van water- en klimaatvraagstukken, toeleverende ketens en water als drager van de circulaire economie is succesvol uitgedragen via thematische campagnes
- Het Nederlandse internationale waterbeleid is eenduidig gecommuniceerd en bekend in de sector; daarbinnen is bovendien helder gemaakt wat de rol van PvW4 is
- Er zijn drie grote waterevenementen in Nederland georganiseerd, die de positie van Nederland als *center of excellence* hebben versterkt.

6.2. Activiteiten en organisatie

Algemeen

Promotieactiviteiten vervullen een belangrijke rol; in het huidige, maar ook in de voorgaande programma's. Promotieactiviteiten zijn een 'driver' binnen de Nederlandse watersector om internationaal gezamenlijk op te trekken en Nederland als Center of Excellence onder de aandacht te brengen.

NWP is inhoudelijk verantwoordelijk voor de organisatie van promotie. De uitvoering van promotieactiviteiten vindt in nauwe samenwerking en afstemming plaats met RVO. Daarvoor is een gezamenlijk projectplan voor branding en communicatie opgesteld. Communicatiemedewerkers van NWP en RVO hebben structureel en regelmatig (vaker dan tweewekelijks) overleg. De samenwerking tussen NWP en RVO rondom promotie verloopt goed.

Publieke en private partijen binnen de Nederlandse watersector zijn door NWP actief benaderd om uitgebreid te inventariseren welke behoeften en verwachtingen de sector heeft voor wat betreft promotie in het algemeen en internationale waterevenementen in het bijzonder (dit resulteert vervolgens in de agendering en prioritering van evenementen waarop wordt ingezet). Verder wordt door NWP regelmatig (op dit moment en eerder in 2012 en 2015) onderzoek gedaan naar het belang van internationale evenementen voor de Nederlandse watersector.

Evenementen

Binnen de component Promotie is de organisatie van, het bijdragen aan en het deelnemen aan de internationale waterevenementen het belangrijkste onderdeel (gelet op onder meer de besteding van financiën). Internationale evenementen vormen voor de Nederlandse watersector belangrijke momenten om als sector bijeen te komen (netwerken, sales, etc.) en Nederland internationaal op de kaart te zetten. Er bestaat al een lange historie van 10-15 jaar waarin vanuit Nederland (en met ondersteuning van opeenvolgende PvW-programma's) succesvol is ingezet op deelname van de Nederlandse watersector aan internationale waterevenementen. Vanuit Nederland is deelgenomen aan internationale waterevenementen in focuslanden (vanuit de landenaanpak), maar er is ook deelgenomen aan evenementen in landen die niet tot de landenaanpak van PvW4 behoren.

Evenementen

Voor evenementen van PvW4 gelden ten opzichte van PvW3 twee nieuwe accenten. Het eerste is een (nog) betere coördinatie en afstemming met Nederlandse partners in de jaarlijkse planning en programmering, onder andere door het maken van een gezamenlijke agenda. Het tweede is meer aan te sluiten bij evenementen en podia in de deltalanden waar de follow-up potentie en interesse groot is en verbinding mogelijk is met lopende deltaprogramma's en lokale vragen.

Uit de enquête blijkt dat 28 procent van de respondenten sinds 2016 heeft deelgenomen aan (de voorbereiding van) een dergelijk evenement. Het belang van het meedoen aan dergelijke evenementen wordt door meer dan 50 procent van de respondenten als belangrijk of zeer belangrijk beschouwd; 42 procent antwoordt hierop neutraal. Deelnemers vanuit de Nederlandse watersector aan internationale waterevenementen is een brede mix van uiteenlopende kleinere en grotere spelers binnen de sector.

Om een beeld te vormen van de evenementen die in het kader van PvW4 zijn georganiseerd, zijn in deze evaluatie de volgende evenementen in ogenschouw genomen: Amsterdam International Water Week (AIWW), Singapore International Water Week (SIWW), Wereld Water Forum (WWF) en Stockholm World Water Week (SWWW).

Amsterdam International Water Week (AIWW)

Gedurende PvW4 zijn twee AIWW's georganiseerd; één in 2017 en één in 2019. Tijdens de AIWW's was NWP (mede)verantwoordelijk voor de AIWW-conferentie, et community management, marketing en communicatie, logistiek en de internationale delegaties. NWP is tevens boardmember van AIWW.

In 2017 werden tijdens de AIWW 9 Amsterdam Agreements getekend. Met deze Agreements werd een lange termijn samenwerking aangegaan tussen Cities, Utilities en Industries. In 2019 werden nog eens 5 nieuwe Amsterdam Agreements getekend.

De AIWW is in juni 2020 geëvalueerd door TwynstraGudde, in opdracht van de stuurgroep IWC. Uit deze evaluatie blijkt dat de organisatie van de AIWW 2017 inhoudelijk wordt gezien als succesvol, maar dat geïnterviewden aangaven dat qua eventmanagement de organisatie in 2019 beter had kunnen lopen. De Rijksoverheid en de AIWW-organisatie wisten elkaar niet altijd even goed te vinden. Enerzijds had het Rijk beter betrokken willen worden bij de programmering van de AIWW-conferentie, anderzijds had de organisatie op een grotere betrokkenheid van het Rijk gehoopt. Daarnaast werd aangegeven dat enkele sessies geen duidelijke focus, niet voldoende deelnemers of niet de juiste mix aan deelnemers hadden. De thematische focus kan daarin scherper. Toch laat de wens van de organisatoren om in 2021 weer een AIWW te organiseren, een duidelijke commitment zien.

Singapore Water Week (SIWW)

In samenwerking met Water Alliance, Envaqua en de Nederlandse Ambassade in Singapore werd vanuit PvW4 een collectieve deelname mogelijk gemaakt aan de Singapore International Water Week (SIWW), de Clean Enviro Summit (CES) en de World Cities Summit (WCS). In de voortgangsrapportage 2018-2019 wordt benoemd dat met de Nederlandse bijdragen in verschillende conferentiesessies de positie van de Nederlandse watersector in Singapore en Zuidoost-Azië verder is versterkt. In het rapport wordt de door de ambassade georganiseerde netwerkreceptie op het Netherlands Pavillion, waar 200 internationale relaties aanwezig waren, gezien als belangrijk moment tijdens de Singapore Water Week. Hier werd een inhoudelijke verbinding gelegd tussen de thema's van de SIWW en de AIWW.

Wereld Water Forum

Het driejaarlijkse evenement van het Wereld Water Forum (WWF) werd tijdens PvW4 voor de achtste keer georganiseerd, in maart 2018 in Brazilië. Belangrijkste doel is om meer internationale samenwerking te bewerkstelligen. In 2017 zijn de voorbereidingen vanuit PvW4 en NWP gestart. De belangrijkste activiteiten bestonden uit het bij elkaar brengen van partijen als het gaat om inhoudelijke bijdragen aan het evenement. Daarvoor zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd, zoals een sessie in Scheveningen waarbij relevante thema's en topics voor de Europese regio werden geïdentificeerd, en het opzetten van een communicatieplan. De activiteiten van PvW4 bestonden dus voornamelijk uit de coördinatie van de inhoudelijke bijdragen aan het WWF.

Stockholm World Water Week (SWWW)

Tijdens de Stockholm World Water Week (SWWW) in 2018 en 2019 was Nederland vertegenwoordigd met een betrokkenheid bij zo'n 40 sessies en een Nederlands paviljoen. Er waren bijdragen vanuit verschillende Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. Naast de coördinatie en afstemming van deze sessies en evenementen, heeft PvW4 netwerkrecepties georganiseerd op de ambassade, waaraan veel internationale relaties hebben deelgenomen.

Internationale branding

In de voortgangsrapportages staat dat PvW4 een duidelijk verbindende rol pakt om Nederland internationaal herkenbaar te positioneren, door actief de samenwerking te zoeken met lokale ambassades, de Nederlandse en lokale overheid, netwerkgroepen, Nederlandse bedrijven, NGO's en kennisinstellingen. Daarnaast is sprake van een sterke relatie tussen branding en evenementen: branding gebeurt, naast sociale media en online (thematische) campagnes, ook door het organiseren van evenementen. Als voorbeeld wordt de aanwezigheid op het Nederlands Pavilion op internationale beurzen genoemd, waar kennisuitwisseling, netwerken, pitches en partnerships centraal stonden.

Er zijn verschillende communicatiemiddelen gemaakt en verspreid: landenmagazines, brochures, artikelen (onder andere gericht op Bangladesh), beursflyers en de internationale brandingstrategie 'Let's work together'. Daarnaast zijn er verschillende acties geweest om de website www.dutchwatersector.com en sociale media op peil te houden.

Communicatie

Voor communicatie zijn de volgende kanalen ingezet: Partners voor Water website en brochure, NWP en RVO nieuwsbrief, Water Internationaal krant en portal, vakmedia en sociale media. Uit de enquête komt naar voren dat de NWP-nieuwsbrief en PvW4-website het meest gebruikt worden als de kanalen om informatie op te halen over kansen en ontwikkelingen voor de Nederlandse watersector. De website www.dutchwatersector.com is gericht op het buitenland; het is een internationaal gepositioneerd *online portal* dat toegang biedt tot de Nederlandse watersector.

Van de respondenten die gebruik maken van (één van) de vier kanalen, geeft vrijwel iedereen aan dat deze kanalen belangrijk of zeer belangrijk zijn om op de hoogte te blijven van kansen en ontwikkelingen.

Tabel 6. Gebruik van communicatiekanalen

Kanaal	Aandeel respondenten dat hiervan gebruikmaakt
NWP-nieuwsbrief	69% (20)
NWP-website	24% (7)
PvW website	34% (10)
Website www.dutchwatersector.com	24% (7)

Bron: enquête onder betrokkenen bij PvW4 (n=29).

Uit de enquête blijkt verder dat zo'n tweederde het eens is met de stelling dat de Nederlandse watersector, als gevolg van actieve communicatie, goed bekend is met PvW4.

6.3. Analyse en conclusies

Het financiële aandeel van promotie (waaronder evenementen, internationale branding en communicatie) is bescheiden; overall gemiddeld zo'n 8 procent per jaar. Het gaat dan gemiddeld om circa 1 miljoen euro per jaar dat binnen PvW4 aan promotie is besteed.

Evenementen

De organisatie, bijdrage en deelname aan internationale waterevenementen, mede mogelijk gemaakt door financiële bijdragen vanuit PvW4, is effectief. Internationale evenementen worden door de Nederlandse watersector positief gewaardeerd en als zeer belangrijke pijlers gezien voor het internationaal positioneren van Nederland als het center of excellence op het gebied van water. Er vindt coördinatie en afstemming plaats met Nederlandse partners in de jaarlijkse planning en programmering, onder andere door het maken van een gezamenlijke agenda. Tevens is getracht meer aan te sluiten bij evenementen en podia in de deltalanden waar de follow-up potentie en interesse groot is. Een verbinding met lopende deltaprogramma's en lokale vragen is nog beperkt gemaakt.

Deelnemende bedrijven aan internationale waterevenementen betalen het grootste deel van hun deelname zelf. Bovendien wordt in toenemende mate van deelnemende bedrijven gevraagd inhoudelijke bijdragen en activiteiten te leveren; bijvoorbeeld workshops, seminars, veldwerk, etc. Tegen deze achtergrond lijkt het aannemelijk dat de financiële bijdragen vanuit PvW4 aan internationale evenementen doelmatig besteed zijn. Een lagere financiële bijdrage vanuit PvW4 aan internationale evenementen zou, naar verwachting van betrokkenen, betekenen dat de huidige ervaren laagdrempeligheid van deelname door bedrijven zou afnemen (vanwege hogere kosten) en dat minder bedrijven vanuit Nederland aan internationale evenementen zouden deelnemen.

Internationale branding en communicatie

Het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de meer generieke onderdelen (branding en communicatie) binnen de component Promotie laten zich in het algemeen lastig duiden. Effecten van internationale branding en communicatie zijn veelal indirect van aard (oorzaak-gevolg relatie is diffuus) en daardoor niet direct te herleiden tot de mate waarin daarmee de gestelde doelen zijn bereikt.

Gelet op de inhoud, reikwijdte en frequentie van de uiteenlopende activiteiten, campagnes en communicatiekanalen (financieel mede mogelijk gemaakt door PvW4) op het vlak van internationale branding en communicatie is het aannemelijk dat dit doeltreffend en doelmatig heeft plaatsgevonden.

De focus lag daarbij vooral op de promotie van de Nederlandse watersector. En, niet of in beperkte mate op IWA en PvW4 (wat vooraf wel meer beoogd was). Promotieactiviteiten binnen PvW4 hadden meer doeltreffend kunnen zijn als er meer aandacht was besteed aan promotie vanuit de landenaanpak en de subsidieregeling (vraaggestuurd en -volgend) met een bredere boodschap dan alleen de promotie van de Nederlandse watersector.

De doelmatigheid van promotieactiviteiten is goed. De geleverde prestaties (evenementen, branding en communicatie) zijn in lijn met wat van een (binnen dit programma) financieel bescheiden bedrag van gemiddelde 1 miljoen euro per jaar verwacht mag worden.

7. Component 4: Thematische aanpak

7.1. Doelen

Volgens het Plan van Aanpak PvW4 heeft elke regio of stedelijke delta zijn eigen, lokale dynamiek maar zullen er ook thema's, kansen of belemmeringen zijn die terugkomen in de verschillende regio's en waarvan het zin heeft die steeds terugkerende thema's kansen of belemmeringen gecoördineerd op te pakken met betrokken partijen en te vertalen naar aanpakken die kunnen worden toegepast op de stedelijke delta's. Precies dat wordt beoogd in de thematische aanpak. Dit doel wordt in het Plan van Aanpak of in de daaropvolgende werkplannen niet verder geconcretiseerd.

In het werkplan voor 2016 en 2017 wordt wel benoemd dat met de activiteiten binnen de thematische aanpak wordt gewerkt aan de ontwikkeling van het Nederlandse netwerk, het verder op/-uitbouwen van de samenwerking in het buitenland, het vergroten van het inzicht ten aanzien van marktinformatie en het ontwikkelen en promoten van proposities.

De thematische aanpak werkt volgens twee lijnen: het aanjagen van nieuwe ontwikkelingen (1) en het aanjagen van de projectontwikkelingsketen (2). Aanjagen van nieuwe ontwikkelingen wordt gezien als de 'kraamkamer' van nieuwe initiatieven die gaan bijdragen aan het realiseren van de (N)IWA. Het aanjagen van de projectontwikkelingsketen gaat om bouwstenen (zoals financieringsinstrumenten) om de projectontwikkelingsketen sneller te doorlopen.

7.2. Activiteiten

Het financiële aandeel van de thematische aanpak binnen het programma is relatief bescheiden; overall gemiddeld zo'n 5 procent per jaar. Het gaat dan gemiddeld om circa 0,5 miljoen euro per jaar dat binnen PvW4 aan de thematische aanpak is besteed.

Binnen de thematische aanpak is aan verschillende thema's gewerkt tussen 2016 en 2020 (zie tabel). Op basis van tussentijdse afweging (gelet op geboekte resultaten, succes van activiteiten en toegevoegde waarde, etc.) zijn niet alle thema's doorgezet tot en met 2020. In onderstaande tabel is aangegeven welke thema's zijn opgepakt.

Tabel 7. Thema's in de thematische aanpak

Thema's 2016/2017	Thema's 2018/2019	Thema's 2020/2021
Topsector Water en Maritiem (kernteam internationaal)	Topsector Water en Maritiem (kernteam internationaal)	Topsector Water en Maritiem (kernteam internationaal)
Urban resilience	Urban resilience	Urban resilience
Appropriate finance	Finance for Water (hiervoor appropriate finance)	Finance for Water
Water & Agrifood	Water & Agrifood	
Watergebruikende industrieën		
Water & Energy		
Water & Geodata		

Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de thematische aanpak te bepalen zijn de volgende projecten geanalyseerd: Urban Resilience, Water & Agrifood, Finance for Water en het Kernteam Internationaal. Aan deze vier projecten samen is 80% van het budget van de thematische aanpak besteed. De volgende paragrafen gaan in op de ondernomen activiteiten en de uitvoering en resultaten daarvan².

Urban resilience

Door recente trends zoals verstedelijking, demografische transformatie en klimaatverandering is er veel aandacht voor het thema urban resilience. De voornaamste activiteiten binnen dit thema zijn:

- Het initiëren, faciliteren en ondersteunen van internationale partnerships
- Het koppelen van partijen
- Het verkennen, stimuleren en ondersteunen van business development
- Opzetten van een netwerk van probleemeigenaren.

Met deze activiteiten wordt beoogd als Nederland in samenwerking met internationale partners een bijdrage te leveren aan ten minste acht stedelijke opgaven. Op het gebied van internationale partnerships zijn bijvoorbeeld samenwerkingen opgestart met organisaties zoals Urban Land Institute, C40 en The Student Hotel. Ook is NWP namens de Nederlandse watersector aangesloten bij de 'City Deal'. Dit is een samenwerking van 16 publieke en 13 (semi-)private partners op het gebied van klimaatadaptatie.

Zorg is de vertaling van inzet naar concrete projecten vorm krijgt. Er zijn en ontstaan veel leads maar de doorontwikkeling naar concrete projecten blijft vaak achter. Dit heeft onder andere te maken met de relatief lange tijd die nodig is om projecten op te starten. Lokale overheden hebben bijvoorbeeld tijd nodig om zaken te regelen. Tegelijkertijd heeft het bedrijfsleven niet altijd de tijd of de capaciteit om hierop te wachten.

Water & Agrifood

Op het gebied van Water & Agrifood richt men zich op het samenbrengen van sectorpartijen, het verzamelen van kennis en ervaringen en het vervolgens internationaal positioneren hiervan. Zo is er een campagne ontwikkeld rond dit thema bestaande uit onder andere infographics, een film en zichtbaarheid op (inter-)nationale evenementen (Cairo Waterweek, Vietwater, etc.). Ook is er een portfolio opgezet van Nederlandse producten en bijbehorende cases. Daarnaast lag de focus de afgelopen jaren op het initiëren van concrete projecten van eerder opgedane leads; onder andere in Egypte en Colombia. Er is in het begin (voor PvW4) geïnvesteerd in het zichtbaar maken van het thema en het opbouwen van een netwerk. Dit blijkt achteraf waardevol te zijn geweest. Hierdoor heeft de afgelopen jaren de focus kunnen liggen op het opbouwen van leads en de vertaling daarvan naar concrete projecten. Ook door de integratie van Water & Agrifood in de landenaanpak (sinds 2020) is budget beschikbaar gekomen om met leads aan de slag te gaan.

Finance for Water

Met de aanhoudende focus voor financiën is vervolg gegeven aan een van de aanbevelingen uit de evaluatie van PvW3. Dit thema richt zich op kennisontwikkeling over financieringsvraagstukken in de watersector. Dit wordt gedaan door het bijdragen aan en organiseren van verschillende workshops en evenementen. Daarnaast is het doel om met de activiteiten binnen dit thema de deltateams te ondersteunen bij het voortzetten van leads en projecten door bijvoorbeeld businesscases te ontwikkelen en de financiële haalbaarheid van projecten te onderzoeken. De stap naar de deltateams blijkt een lastige; de overgang van het thema finance naar concrete projecten heeft nog niet of beperkt gestalte gekregen.

² Zie voor een compleet overzicht van alle activiteiten de voortgangs- en tussenrapportages van PvW4.

Kernteam internationaal

Vanuit PvW4 wordt het secretariaat van het kernteam internationaal van de Topsector Water en Maritiem ondersteund. Het kernteam zet zich in voor het vergroten van de zichtbaarheid en impact van de watersector in het buitenland. Dit gebeurt onder andere door het organiseren van en bijdragen aan bijeenkomsten en evenementen, maar ook bijdragen aan uitgaande en inkomende missies. Daarnaast wordt in het team gekeken waar nieuwe ontwikkelingen spelen en waar vanuit de sector meer aandacht aan besteed kan worden.

De ondersteuning van het secretariaat bestaat uit organisatorische taken zoals het voorbereiden van vergaderingen, maar ook het onderhouden van netwerken en het bijdragen aan de internationaliseringsstrategie van de Topsector Water en Maritiem. Ook de uitvoering van de Water Export Index (WEX) valt onder de activiteiten die vanuit PvW4 worden ondersteund.

Het Kernteam Internationaal is gestart als een nieuwe ontwikkeling binnen PvW4 en is het team ondergebracht bij de thematische aanpak. Waar in PvW4 voornamelijk over concrete projecten wordt gesproken behandelt het Kernteam Internationaal onderwerpen op een wat hoger abstractieniveau. De ondersteuning vanuit PvW4 aan het Kernteam Internationaal biedt kansen voor samenwerking en koppeling tussen beide programma's.

7.3. Organisatie van de thematische aanpak

De component thematische aanpak wordt uitgevoerd door NWP. De thema's die zijn opgepakt binnen de component worden in overleg met de opdrachtgever van het programma bepaald. Aan de hand van de werkplannen die 2-jaarlijks worden opgesteld kan deze focus worden aangebracht. De werkplannen moeten uiteindelijk, als onderdeel van het tweejaarlijkse werkplan van PvW4, goedgekeurd worden door de Stuurgroep IWC. Op deze manier wil het programma ruimte geven aan nieuwe ontwikkelingen en urgente thema's.

Binnen elk thema is met een eigen team gewerkt aan de beoogde activiteiten. Met de start van PvW4 is gepoogd de programmatische aanpak te versterken. Voor de organisatie van de thematische aanpak betekent dit dat de activiteiten meer ondersteunend worden aan de landenaanpak. Met de programmatische aanpak wil PvW4 ook de synergie vergroten tussen subsidieprojecten en follow-up financiering.

7.4. Analyse en conclusies

Samenhang, verbinding en zichtbaarheid binnen programma niet of beperkt aanwezig

Om de programmatische aanpak te versterken, moeten de activiteiten binnen de thematische aanpak gekoppeld worden en ondersteunend zijn aan de landenaanpak. In de werkplannen wordt dit ook expliciet benoemd. In de praktijk blijkt dit echter niet of beperkt van de grond te komen. Betrokkenen bij de landenaanpak weten vaak niet welke activiteiten uitgevoerd worden binnen de thematische aanpak. Soms zijn de thema's bekend, maar daar blijft het bij. De gedachte achter de thematische aanpak wordt wel positief ondersteund. De kennis die ontwikkeld wordt binnen de thematische aanpak kan van meerwaarde zijn voor de werkzaamheden binnen de landenaanpak. Echter is dat volgens betrokkenen nu niet het geval. De thematische aanpak moet in dienst staan van de landenaanpak, oftewel de landenaanpak versterken. Die meerwaarde is niet gerealiseerd. Ook op programmamanagementniveau is niet voor iedereen goed zichtbaar wat er gebeurt binnen de thematische aanpak en welke resultaten daarmee worden behaald. De activiteiten binnen de thematische aanpak vinden dus niet of beperkt aansluiting bij de rest van het programma.

Uitvoerders van de thematische aanpak merken ook dat de samenhang en zichtbaarheid binnen het programma beter kan. Vanuit het financeteam is bijvoorbeeld veel kennis beschikbaar, maar ook specifieke tools om projecten verder te brengen. Vanuit het financeteam wordt aansluiting gezocht bij de deltateams om deze kennis te koppelen aan de landenaanpak. In de praktijk komt dit nog beperkt tot uiting.

Concrete projecten dragen bij aan overkoepelende doelen

De bijdrage aan de overkoepelende programmadoelen wordt niet direct duidelijk uit 'het leggen van verbindingen'. Dit betekent echter niet dat de activiteiten binnen de thematische aanpak niet hebben bijgedragen aan de doelen van PvW4. Uit de tussen- en voortgangsrapportages en de gesprekken blijkt dat de sommige activiteiten leiden tot concrete projecten die bijdragen aan (een van de) doelen van PvW4. Zo hebben de activiteiten van het Water & Agrifoodteam in 2018 geleid tot onder meer vijf concrete initiatieven waar in 2019 vervolg aan is gegeven. Deze uitvoeringsprojecten leveren een bijdrage aan de toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector.

Maar ruimte voor verbetering

Hoewel concrete projecten bijdragen aan de overkoepelende doelen, blijft de stap van kansen naar projecten vaak achter. Op dit moment is het opvolgen van leads/kansen vanuit de thematische aanpak niet goed genoeg geborgd in de organisatie. Daarnaast worden de resultaten uit de thematische aanpak ook onvoldoende teruggekoppeld en verbonden met de rest van het programma. Het missen van samenhang en bekendheid van de thematische aanpak komt ook naar voren uit de enquête. Op de vraag in hoeverre de thematische aanpak belangrijk is voor het leveren van een bijdrage aan de doelen van PvW4 antwoordt 20% van de respondenten dat zij dit niet weten en bijna 40% met neutraal.

Overall conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit gesprekken met de betrokkenen bij PvW4 blijkt dat in de thematische aanpak de juiste thema's zijn geadresseerd. Het zijn thema's die raken aan urgente en complexe vraagstukken waar men, bijvoorbeeld in de landenaanpak, tegenaan loopt. Verder is het prettig dat het programma de flexibiliteit kent om, wanneer zich urgentie dan wel kansen voordoen, nieuwe thema's op te pakken.

Echter, de doeltreffendheid van de thematische aanpak is matig. In het Plan van Aanpak voor PvW4 staat dat de thematische aanpak ten dienste moet staan van de landenaanpak. Dat blijkt in de praktijk niet of beperkt het geval; van een levendige wisselwerking is geen sprake. Pogingen tot het leggen van verbindingen zijn ondernomen, maar de deltateams hebben nauwelijks tot geen zicht op wat er gebeurt in de thematische aanpak, welke kennis dit oplevert en of en hoe deze kennis doorwerkt naar de deltateams (vanuit hun kennisbehoefte rondom de thema's). Voor de thematische aanpak lijkt hiermee binnen het programma sprake van een 'weeffout'; een succesvolle 'match' tussen de thematische aanpak is niet georganiseerd en kennisuitwisseling en -doorwerking heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

De doelmatigheid van de component Thematische Aanpak is voldoende. Bestede middelen aan de thematische aanpak lijken voldoende in samenhang te zijn met hetgeen aan werkzaamheden is geleverd.

8. Component 5: Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten

De vijfde 'component' van het programma PvW4 betreft een aantal dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten. Deze activiteiten vormden bij aanvang geen onderdeel van het programma maar zijn later aan het programma toegevoegd. Het gaat in totaal om vijf activiteiten.

8.1. Doelen

Voor de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten zijn geen geoperationaliseerde doelen geformuleerd. De doeltreffendheid en doelmatigheid worden, voor zover mogelijk, bepaald aan de hand van algemene programmadoelen en de doelen van (N)IWA.

8.2. Activiteiten

Het financiële aandeel van de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten binnen het programma is relatief bescheiden; overall gemiddeld zo'n 4 procent per jaar. Het gaat dan gemiddeld om circa 0,5 miljoen euro per jaar dat binnen PvW4 aan deze activiteiten is besteed.

Sinds de start van PvW4 in 2016 zijn er meerdere dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten uitgevoerd. Het gaat om vijf activiteiten: de Delta Alliantie, IGRAC, MoU Maritiem, Hotspot studie Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Wateratlas.

In de evaluatie zijn drie van de vijf projecten nader bekeken: de Delta Alliantie, MoU Maritiem en de Wateratlas. In onderstaande tabellen staat beknopt de projectinformatie van deze activiteiten.

Tabel 8. Projectinformatie Delta Alliantie, MoU Maritiem en de Wateratlas

Delta Alliantie (2016-2020)	
Omschrijving	Een internationaal kennisgedreven netwerk, dat een platform biedt aan kennisorganisaties om te delen, leren en discussiëren over het managen van veerkrachtige delta's over de hele wereld. Bij het initiatief zijn onder andere de kennisinstellingen WUR, Deltares, IHE Delft en TU Delft betrokken. De Delta Alliantie zet in op drie onderwerpen: het versterken van de 'wings', het creëren van onderlinge verbintenissen en kennisuitwisseling tussen de delta's (advocacy), en het opbouwen en communiceren van kennis via een internationaal secretariaat. Daarnaast wordt ingezet op aansluiting bij relevante internationale initiatieven zoals Water Action Track, Global Centre of Adaptation en de Delta Coalition.
Bedrag	1,070 miljoen euro voor jaren 2016 tot en met 2019 ("gecommitteerd realisatie"; voortgangsrapportages PvW4)
Activiteiten voortgangsrapportage 2016-2017	Accentverschuiving van kennisplatform naar netwerkorganisatie (o.a. samenwerking met internationale ontwikkelingen als New Urban Agenda, de SDGs, de klimaatagenda, the Global Centre of Excellence on Climate Adaptation en de Delta Coalitie).

Activiteiten voortgangsrapportage 2018-2019	<ul style="list-style-type: none"> In het netwerk van de Delta Alliantie zijn 19 'wings' opgezet in verschillende landen. Een wing is een netwerk van organisaties in een specifiek land, dat zich daar bezighoudt met delta-aangelegenheden. Bovendien is in 2019 de eerste regionale hub opgezet met de titel 'Delta Alliance Africa Network'. In de voortgangsrapportage 2018-2019 is de roadmap 'Connecting Delta Interfaces' als te ontwikkelen onderdeel benoemd.
---	---

MoU Maritiem (2017-2020)

Omschrijving Een Nederlands secretariaat ter ondersteuning van het Ministerie van IenW. Het secretariaat zal agenda's uitzetten, kennis delen en verspreiden, afstemmen met het Indonesische Secretariaat, en het Bilateraal Maritieme Forum organiseren.

Bedrag 0,227 miljoen euro voor de jaren 2016 tot en met 2019 ("gecommitteerd realisatie"; voortgangsrapportages PvW4)

Activiteiten voortgangsrapportage 2016-2017 In het kader van het MoU Maritiem met Indonesië is een Nederlands secretariaat actief geworden ter ondersteuning van IenW. Het secretariaat zal agenda's uitzetten, kennis delen en verspreiden, afstemmen met het Indonesische Secretariaat, en het Bilateraal Maritieme Forum organiseren. Het secretariaat is per 1 juli 2017 actief aan het werk gegaan. Deze opdracht is in 2016 door RVO.nl aanbesteed voor een periode tot en met 2019 (aan STC Nestra).

Activiteiten voortgangsrapportage 2018-2019 Diverse missies, workshops en activiteiten in 2018 en 2019, zoals:

- Er is aandacht besteed aan de uitwerking van de resultaten van het 2e Bilaterale Maritieme Forum in Den Haag op de onderwerpen havensamenwerking, scheepsbouw en onderwijs. Er zijn workshops georganiseerd in samenwerking met het Nederlands bedrijfsleven en de Indonesische ambassade.
- Het Bilaterale Maritieme Forum in Jakarta (februari 2019). Een van de uitkomsten hiervan is de Port of Rotterdam met de vier staatshavenbedrijven van Indonesië workshops heeft georganiseerd over de digitalisering in en rondom de havens. Ook is er met Pelindo III een MoU gesloten tussen POA en de havens voor verdere samenwerking op dit gebied.
- Twee businessfora in Den Haag waarmee Nederlandse bedrijven en instellingen zijn geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen in Indonesië op het gebied van maritieme infrastructuur.
- Voorlichtingssessie over plannen om mogelijk een nieuwe hoofdstad te ontwikkelen aan de Oostkust van Kalimantan.

Wateratlas (2017)

Omschrijving Het ontwikkelen van een Wateratlas of the World, grotendeels gefinancierd door sponsors. Doel was een bijdrage aan de profilering van het programma.

Bedrag 0,3 miljoen euro. Dit bedrag is uiteindelijk niet betaald vanuit PvW, maar door het ministerie van IenW.

Activiteiten voortgangsrapportage 2016-2017 Tussen het Ministerie van IenW en RVO heeft een uitwisseling plaatsgevonden. I&W heeft zelf de Wateratlas uit eigen budget gefinancierd. RVO zal in 2018, in plaats van financiering van de wateratlas, voor I&W de deelfinanciering van het Manilla Bay masterplan financieren.

Bron: Voortgangsrapportages 2016-2017, 2018-2019, evaluatiegesprek over dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten.

Delta Alliantie: verknopen van kennis met beleid

Voor de Delta Alliantie geldt dat met de alliantie inmiddels een goed netwerk is ontwikkeld in de deltalanden. De Delta Alliantie is door middel van 19 'wings' met elk van de deltalanden verbonden en dus verknoot met de landenaanpak.

Deze zijn opgezet via een netwerk van organisaties in lokale kantoren, dat zich bezighoudt met de delta-aangelegenheden in het land. Door de 'wings' ontstaat *feeling* met de lokale kennisbehoefte; deze helpen bij de kennispositionering in het land. Bijvoorbeeld, voor het deltaland Bangladesh zitten vertegenwoordigers van de Delta Alliantie in de netwerken en vindt er samenwerking plaats. De connectie tussen kennis en beleidsvorming is echter nog beperkt en vergt in de toekomst meer aandacht om tot een levendige wisselwerking te komen.

Ondersteuning MoU Maritiem

MoU Maritiem is een opdracht die vanuit RVO is uitgezet, om de MoU Indonesië op het terrein van maritieme samenwerking te ondersteunen. De opdracht wordt uitgevoerd door STC Nestra. STC Nestra pakt de onderwerpen en activiteiten op die voortkomen uit de MoU en is daarmee ondersteunend aan het Ministerie van IenW. De rol van RVO in dit project is beperkt, omdat het project inhoudelijk wat verder weg staat van het PvW-programma. De opdracht loopt in 2020 af.

Uitwisseling Wateratlas en Manilla Bay

De stuurgroep IWC is eind 2015 akkoord gegaan met het ontwikkelen van een 'Wateratlas of the World'. De Wateratlas is een initiatief van de Nederlandse Watergezant. Doel was om de Wateratlas voor een deel te financieren vanuit het programma PvW4, en voor een deel vanuit sponsors. In de voortgangsrapportage 2016-2017 wordt benoemd dat er een uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen het Ministerie van IenW en RVO, waarbij de Wateratlas uiteindelijk is gefinancierd door het ministerie. In plaats daarvan heeft PvW4 een bijdrage geleverd aan het Manilla Bay Sustainable Development Plan.

8.3. Organisatie van de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten

De dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten komen via de IWA-lijn het programma binnen op grond van de afweging van de stuurgroep IWC dat deze activiteiten synergie en meerwaarde hebben voor de brede doelen van de (N)IWA en de doelen van PvW4. Tegen deze achtergrond is door de stuurgroep IWC besloten dat dit binnen het PvW4 gefinancierd wordt. Op basis van de afweging en besluit van de stuurgroep zijn dus, vooral vanuit de (N)IWA-doelen, projecten aan het PvW4 toegevoegd.

Sterk stand alone karakter

Uit evaluatiegesprekken komt naar voren dat de projecten zijn uitgevoerd zoals beoogd, maar dat elk van de activiteiten op zichzelf staat. Er is vanuit de activiteiten onvoldoende verbinding (geweest) met en ondersteuning van andere componenten van het programma of tussen de activiteiten onderling.

In de voortgangsrapportages van PvW4 is de beperkte aanpasbaarheid van deze al bestaande initiatieven aan de programmacomponenten als voornaamste reden genoemd waarom deze projecten een sterk *stand alone* karakter hebben; het programmamanagement streeft een coherent programma na en is derhalve kritisch om dergelijke *stand alone* projecten in het programma op te nemen. De Delta Alliantie was bijvoorbeeld al een voldongen feit in opzet, inhoud en reikwijdte voordat PvW4 van start ging.

Het ontbreken van samenhang met andere componenten van het programma en de onbekendheid met deze activiteiten blijkt ook uit de resultaten van de enquête. Op de vraag in hoeverre de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten belangrijk zijn voor een bijdrage aan de doelen van (N)IWA en PvW4, antwoordt meer dan de helft van de respondenten neutraal of dat zij dit niet weten. 38 procent geeft aan dat er sprake is van een belangrijke bijdrage. Als men bekend is met deze activiteiten, worden ze dus wel beschouwd als van toegevoegde

waarde voor het bereiken van de doelstellingen van (N)IWA en PvW4, maar voor een belangrijk deel van de respondenten is die bijdrage onbekend.

Flexibiliteit gewenst, maar pas op verrommeling

In het algemeen geldt dat enige flexibiliteit in het programma prettig is en gewenst. Er zijn altijd zaken die je niet kwijt kunt onder een van de pijlers of componenten. Echter, hierin schuilt ook het gevaar tot verrommeling van het programma. En, er moet geen neiging ontstaan om op deze wijze meer/nieuwe op zichzelf staande projecten binnen het programma op te nemen en te financieren. Dit aandachtspunt is in de voorgaande evaluatie van Berenschot ook benoemd, toen er tijdens de looptijd van PvW3 nieuwe onderdelen in het programma zijn opgenomen vanuit beleid. Berenschot benoemt in de evaluatie van PvW3 dat een duidelijke definitie van de watersector en kader voor het programma geholpen zou hebben in de consistentie van het programma. Het waken voor een (te) grote flexibiliteit binnen het programma is daarmee, net als in de voorgaande evaluatie, een blijvend aandachtspunt.

8.4. Analyse en conclusies

De vijfde component van het programma is gaandeweg de uitvoering van het programma ontstaan en is daardoor een 'vreemde eend in de bijt' in de programmastructuur van PvW4. In de praktijk is de vijfde component vooral gebruikt voor extra, op zichzelf staande activiteiten die geïnitieerd zijn door de stuurgroep IWC. Voor de component dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten zijn geen concrete doelen gesteld in het Plan van Aanpak en de voortgangsrapportages. Omdat er geen doelen zijn geformuleerd, is niet concreet inzichtelijk te maken of de behaalde resultaten daarop aansluiten.

Met de Delta Alliantie is een actieve bijdrage geleverd aan een van de drie pijlers van de IWA om Nederland te versterken als Center of Excellence, en door het investeren in kennis internationale voorloper te blijven op het gebied van water. Daarmee is bijgedragen aan de IWA-doelstelling om de waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's te vergroten. De bijdrage van de Delta Alliantie aan de algemene doelstellingen van PvW4 is beperkt als gevolg van de beperkte verbinding tussen kennis en beleid.

Met de MoU Maritiem is geen bijdrage geleverd aan de PvW-doelstellingen. Wel wordt bijgedragen aan de IWA-doelstelling voor het verbeteren van waterveiligheid en waterzekerheid in stedelijke delta's, door de focus op maritieme oplossingen in de totaalaanpak voor delta's. Voor de Wateratlas geldt vooral dat hiermee is bijgedragen aan de IWA-doelstelling om de integrale benadering voor waterveiligheid en waterzekerheid uit te dragen.

Overall, de doeltreffendheid en doelmatigheid van dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten in relatie tot PvW4 is matig. Deze activiteiten zijn belangrijk bevonden door de stuurgroep IWC; vooral omdat ze passen binnen de doelen van (N)IWA. Dat is een legitiem argument om tot financiering over te gaan. Enige flexibiliteit in het programma is gewenst, maar dergelijke activiteiten passen niet goed in de programmastructuur van PvW. Het gevolg is, zoals eerder al bij PvW3 is geconstateerd, tot een zekere verrommeling van het programma en een component dat niet is ingebed.

9. Samenhang en programmaorganisatie

9.1. Introductie

In hoofdstuk 2 wordt beknopt ingegaan op de opzet van PvW4 en de wijze waarop het programma is georganiseerd. In dit hoofdstuk gaat het over de samenhang in het programma en het functioneren van de programmaorganisatie. Het geeft antwoord op de vraag of de wijze waarop het programma is georganiseerd zorgt voor de juiste condities om doeltreffend en doelmatig de gestelde doelen te bereiken.

9.2. Samenhang in het programma

Beperkte aandacht voor samenhang in de programmadocumenten

Programmatisch werken betekent activiteiten in samenhang organiseren en managen om zo de doelen slimmer, sneller en efficiënter te realiseren. Het Plan van Aanpak en de daarop volgende werkplannen van PvW4 beschrijven de samenhang tussen de componenten op hoofdlijnen, maar werken dit niet uit. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat de thematische aanpak en promotie zoveel mogelijk dienend ingezet zullen worden aan de projecten en initiatieven in de stedelijke delta's van de Landenaanpak. De subsidieregeling is zo ingericht dat de watersector uitgedaagd wordt om de link te leggen naar deze stedelijke delta's, waarbij de werkplannen van de zeven deltalanden hiervoor de aanknopingspunten bieden. Evenementen en missies worden eveneens gebruikt voor het versterken van de samenwerkingsrelaties in de landenaanpak en ook de dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten - programma's en projecten die op zoek waren naar financiering en op verzoek van de Stuurgroep worden ge(co)financierd met PvW-middelen - worden verondersteld in samenhang met de andere componenten een bijdrage te leveren aan de doelen van de IWA.

In de uitvoering ontbreekt de samenhang tussen de componenten grotendeels

Op basis van de gesprekken wordt geconstateerd dat in de uitvoering van het programma de samenhang tussen de componenten beperkt vorm heeft gekregen. Een voorbeeld daarvan is de beperkte doorwerking van de Thematische aanpak in de projecten en activiteiten in de stedelijke delta's van de Landenaanpak. Een ander voorbeeld is de ingebouwde prikkel in de Subsidieregeling om te kiezen voor landen uit de Landenaanpak. Uit de gesprekken met subsidieaanvragers blijkt dat deze prikkel hun keuze voor een land niet heeft beïnvloed en niet heeft geleid tot meer subsidieaanvragen in de landen uit de landenaanpak.

Oorzaken voor het ontbreken van samenhang

Er zijn twee oorzaken aan te wijzen voor het gebrek aan samenhang in de uitvoering van het programma. De eerste heeft te maken met de opzet van PvW4. Uit de programmadocumenten en gesprekken wordt duidelijk dat het programma vooral een voortzetting is van voorgaande Partners voor Water programma's, zij het met daarin de nodige aanpassingen en uitbreidingen. Er is met andere woorden niet zozeer geredeneerd vanuit de logica van de doelen van (N)IWA, daarvan afgeleide doelen en daarbij best passende componenten en activiteiten, maar vanuit de bouwstenen die al in belangrijke mate aanwezig waren en waarmee ervaring was opgedaan. Daarbij geldt ook dat de samenhang tussen de componenten matig is uitgewerkt en geborgd in de programmaplannen.

Het ontbreken van samenhang tussen de componenten heeft ook te maken met de wijze waarop het programma is georganiseerd, in het bijzonder de keuze om het programmamanagement grotendeels te beleggen bij de uitvoeringscombinatie RVO en NWP. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

9.3. Programmaorganisatie

Het functioneren van de programmaorganisatie wordt vanuit vijf verschillende invalshoeken belicht om vervolgens te beoordelen of de wijze waarop het programma is georganiseerd zorgt voor de juiste condities om doeltreffend en doelmatig de gestelde doelen te bereiken. Deze invalshoeken zijn: strategie, management, systemen, personeel en cultuur.

9.3.1. Strategie

Is de manier waarop, en het geheel van middelen waarmee, vooraf vastgestelde doelen worden nagestreefd visionair maar ook duidelijk en adequaat?

Het strategische beleidskader voor PvW4 wordt gevormd door IWA en sinds 2019 door NIWA. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 zijn de doelen van IWA ambitieus. In één van de gesprekken noemde iemand de doelen van IWA een voorbeeld van *moonshot thinking*: het streven naar een radicale verbetering door een radicaal doel te stellen.

PvW4 heeft als doel een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen van IWA. In de programmaplannen wordt relatief veel aandacht besteed om deze bijdrage te duiden, maar zoals geconstateerd in hoofdstuk 3, is het geheel van (sub)doelen, bijdragen en resultaten onoverzichtelijk. Ook het operationeel beleidskader, bedoeld om een brug te slaan tussen de doelen van IWA en de activiteiten in PvW4, biedt hierin niet de gewenste duidelijkheid maar introduceert nog meer doelen en indicatoren. Daarbij speelt mee dat het operationeel beleidskader is gemaakt na het Plan van Aanpak van PvW4 (en voor het eerst is gebruikt in 2018 bij het opstellen van de voortgangsrapportage 2016-2017). Gebruikelijker is het om eerst de doelen te operationaliseren om daarna de strategie te bepalen hoe middelen ingezet dienen te worden. Los van de programmaplannen is er sprake van een meer impliciete programmastrategie, gebaseerd op langjarige ervaring met Partners voor Water. Mogelijk hierdoor zijn de componenten met de langste historie ook het meest succesvol.

De introductie van NIWA in 2019 heeft niet geleid tot een herziening van de strategie op programmaniveau, hoewel daar wel aanleiding toe is. Daarbij kan gedacht worden aan de meer integrale benadering en de focus op de SDG's. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers uit de deltateams blijkt dat NIWA in (de jaarplannen van) de deltalanden wel degelijk geleid heeft tot een verschuiving van accenten.

9.3.2. Management en sturing

Is de manier waarop het management en de sturing op programma is georganiseerd effectief?

Stuurgroep IWC

Uit de gesprekken met de leden van de stuurgroep IWC blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de rol van stuurgroep. De meeste leden zien de stuurgroep als een interdepartementale samenwerking, bijvoorbeeld voor het beschikbaar stellen van mensen en middelen, en niet als een stuurorgaan voor PvW4. Wat hierin meespeelt is dat de departementen verschillende belangen hebben die bij een meer sturende rol zouden kunnen botsen. Een voorbeeld

daarvan is de vraag of de Subsidieregeling meer toegespitst moet worden op de deltalanden. Vanuit het belang van ontwikkelingssamenwerking (BZ) is dit wellicht wenselijk, maar vanuit het belang van de Nederlandse Watersector (EZK) niet. IenW is als gedelegeerd opdrachtgever namens de departementen financieel verantwoordelijk voor PvW4 en heeft de sturing op resultaten en beheersing en verantwoording van middelen meer naar zich toe getrokken.

De stuurgroepleden zijn gekoppeld aan één of meerdere landen uit de landenaanpak. De wijze waarop de leden invulling geven aan hun bijzondere verantwoordelijkheid voor de betreffende landen, verschilt. Sommige stuurgroepleden zijn nauw betrokken bij de plancyclus van hun land(en) en gaan op werkbezoek; anderen geven hier minder aandacht aan.

Stuurgroep IWC richt zich op de totale Nederlandse waterambitie zoals verwoord in NIWA. In de realisatie van deze ambitie is PvW4 een belangrijk instrument. Maar er zijn ook andere instrumenten die bijdragen aan NIWA. In dat opzicht is dan ook opmerkelijk dat de stuurgroep IWC geen andere programma's aanstuurt. Volgens sommige leden zou de stuurgroep IWC een grotere rol kunnen spelen in het zorgen voor meer synergie tussen de instrumenten.

Programmamanagement

Door de uitvoering van PvW4 te beleggen bij de combinatie RVO en NWP is een aantal belangrijke zaken geborgd. RVO heeft als overheidsorganisatie veel kennis en ervaring op het gebied van begeleiding van rijksinstrumenten. NWP borgt als netwerkorganisatie de betrokkenheid en het belang van de Nederlandse watersector. Er is over het algemeen veel waardering voor de wijze waarop RVO en NWP uitvoering geven aan de activiteiten in PvW4, maar er zijn ook aandachtspunten naar voren gekomen.

Het eerste aandachtspunt is dat de keuze voor gelijkwaardigheid in de uitvoeringscombinatie RVO en NWP heeft gezorgd voor een verkaveling van het programma tussen RVO en NWP. De verantwoordelijkheid voor PvW4 als geheel en de samenhang van de componenten en activiteiten is hierdoor tussen wal en schip beland. Zo gaf de programmacoördinator van RVO aan dat hij weliswaar de financiële verantwoording verzorgde voor Promotie en Thematische aanpak, maar dat hij zich inhoudelijk verder niet bemoeide met deze NWP componenten alhoewel hij kritisch is op de effectiviteit ervan. En gaf de programmamanager van NWP op zijn beurt aan dat de meerwaarde van NWP, bijvoorbeeld in de Subsidieregeling, onbenut blijft doordat RVO daarvoor de ruimte niet biedt.

Het tweede aandachtspunt is dat de praktijk van het programmamanagement afwijkt van hoe het in het Plan van Aanpak van PvW4 is beschreven. Daarin staat dat het inhoudelijk en financieel programmamanagement wordt gevoerd door de programmacoördinator van RVO en de directeur van het NWP. In de praktijk heeft de programmabegeleider van IenW ook een rol in het programmamanagement. Vanuit beleid en de inzet van mensen vanuit de verschillende departementen een begrijpelijke keuze. Echter, het zorgt ook voor meer onduidelijkheid over wie nu de (eind)verantwoordelijkheid draagt voor het programmamanagement.

9.3.3. Systemen

Zijn de regels, procedures en systemen waarmee het dagelijks functioneren gestuurd wordt efficiënt en effectief?

De plancyclus van PvW bestaat uit tweejaarlijkse cyclus op inhoud (werkplannen en voortgangsrapportages) en een jaarlijkse financiële cyclus (opdrachtbrieven en financiële verantwoordingen). Uit de gesprekken komt naar voren dat er relatief veel tijd en aandacht wordt besteed aan verantwoording in de uiteenlopende plannen, zowel op programmaniveau als op landenniveau. Omdat het gemeenschapsgeld betreft is een goede verantwoording uiteraard belangrijk, maar het gevoel heerst dat het wel wat minder kan.

Als het gaat om de uitvoering van de subsidieregeling ziet RVO weinig mogelijkheden om de efficiëntie te vergroten. Het beoordelingsproces van projectvoorstellen is relatief arbeidsintensief. Voorstellen worden door meerdere projectadviseurs van RVO beoordeeld en ook naast eerdere voorstellen en beoordelingen gelegd om zo consistentie te bewaken.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de meerwaarde van het operationeel beleidskader en de wijze waarop deze is uitgewerkt en toegepast ('de trechter') in de tweejaarlijkse voortgangsrapportages beperkt. Geconstateerd is dat veel onderdelen van de resultaatketen niet of beperkt worden ingevuld waardoor de indruk bevestigd wordt dat het systeem lastig te hanteren is en niet zoveel betekent voor betrokkenen.

9.3.4. Personeel

Is het kennisniveau en vaardigheden van medewerkers passend bij de taken van PvW4?

Op basis van de gesprekken met medewerkers van RVO en NWP, en ook uit de enquête onder (in)direct gebruikers van PvW4 wordt geconstateerd dat in zijn algemeen de medewerkers kennis van zaken hebben en ook over de juiste vaardigheden beschikken voor het uitvoeren van PvW4. Wat daarbij extra in het oog sprong was de grote waardering van subsidieontvangers voor de betrokkenheid en hulpvaardigheid van projectadviseurs van RVO.

In 2018 kende NWP een groot personeelsverloop. Hoewel hierdoor veel kennis en ervaring verloren is gegaan, heeft dit de continuïteit in de taakuitvoering van NWP niet in gevaar gebracht.

Een aandachtspunt in de landenaanpak tot slot is het verschil in kennisniveau en vaardigheden van de deltacoördinatoren. Omdat de deltacoördinator een grote invloed heeft op het functioneren van het deltateam, wordt geadviseerd het selectieproces zorgvuldig te laten plaatsvinden op basis van een scherpe profielschets.

9.3.5. Cultuur

Is het geheel van gemeenschappelijke normen en waarden van betrokkenen en hun gedrag als uiting daarvan, passend bij PvW4?

Kenmerken van de programmacultuur van PvW4 zijn de sterke gedrevenheid om het goede te doen, passie voor het buitenland en idealisme. Daarbinnen zijn twee subculturen zichtbaar: een overheidscultuur die vooral gericht is op rechtmatigheid en stappen zetten in de lange termijn relatieontwikkeling en een marktcultuur die vooral gericht is op het verzilveren van kansen. Deze verschillen in subculturen resulteert soms ook in spanning tussen RVO en NWP, waardoor er volgens sommigen wel afstemming is, maar geen echte samenwerking.

9.4. Analyse en conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

In de uitvoering ontbreekt de samenhang tussen componenten grotendeels

De oorspronkelijke opzet van PvW4 met vier componenten is logisch en elke component levert zelf en in samenhang met andere componenten een bijdrage aan de realisatie van de programmadoelen. Echter, in de uitvoering van het programma blijft de samenhang tussen de componenten onbenut en gaat een deel van de meerwaarde van het programma verloren. Hiervoor worden drie oorzaken geconstateerd. De eerste oorzaak is dat het programma vooral een voortzetting is van voorgaande Partners voor Water programma's. De programmastructuur volgt dan ook niet zo zeer uit de doelen van (N)IWA en daarvan afgeleide doelen, maar vanuit de bouwstenen die al in belangrijke mate aanwezig waren en waarmee ervaring was opgedaan. De tweede oorzaak is dat de samenhang tussen de componenten matig is uitgewerkt en geborgd in de programmaplannen. De derde oorzaak is de onduidelijke rolverdeling tussen de opdrachtgever (IenW) en de twee opdrachtnemers (RVO en NWP) waardoor de verantwoordelijkheid om te sturen op deze samenhang onvoldoende is belegd.

Er is onduidelijkheid over de rolverdeling in aansturing en uitvoering van het programma

De beschrijving van de programmaorganisatie in het Plan van aanpak van PvW4 is zeer algemeen en summier, en voor een goede roluitvoering (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden) onvoldoende geoperationaliseerd. Betrokkenen hebben verschillende beelden over de precieze rolverdeling.

Zo bestaan er verschillende beelden van de mate waarin de Stuurgroep IWC ook daadwerkelijk sturend moet zijn. De stuurgroep functioneert vooral als een interdepartementale samenwerking en niet als een stuurorgaan voor PvW4. Wat hierin meespeelt is dat de departementen verschillende belangen hebben die bij een meer sturende rol zouden kunnen botsen. IenW is als gedelegeerd opdrachtgever namens de departementen financieel verantwoordelijk voor PvW4. Vanuit die rol trekt IenW de sturing nu meer naar zich toe.

Ook is er onduidelijkheid over de positie van de ambtelijk opdrachtgever. Anders dan is beschreven in het Plan van aanpak van PvW4 maakt de opdrachtgever onderdeel uit van het programmamanagement waardoor een ongewenste vermenging optreedt tussen de opdrachtgevende rol van IenW en de uitvoerende rol die bij het programmamanagement ligt.

De keuze voor de uitvoeringscombinatie RVO en NWP is logisch, maar leidde tot verkaveling van PvW4

Programmatisch werken betekent sturen op samenhang tussen de inhoudelijke componenten. De keuze voor de uitvoeringscombinatie RVO en NWP is logisch, maar levert in de praktijk niet de geogode synergie. De uitvoeringscombinatie, waarbij beide ook een programmamanager leveren die verantwoordelijk is voor de 'eigen' componenten, heeft gezorgd voor een verkaveling van het programma tussen RVO en NWP met als gevolg dat er te weinig is gestuurd op de samenhang en het programma als geheel. Er is feitelijk niemand eindverantwoordelijk voor het realiseren van de doelen van het programma.

RVO en NWP voeren gezamenlijk het inhoudelijke programmamanagement en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inhoudelijke rapportage richting de stuurgroep IWC. Voor het financiële deel is de verantwoordelijkheid belegd bij RVO. Die legt namens de uitvoeringscombinatie als budgethouder de financiële verantwoording af aan IenW als zijnde opdrachtgever. Geconstateerd wordt dat de scheiding van inhoudelijke en financiële verantwoording de sturing op doelmatigheid bemoeilijkt.

Sturingscriteria ontbreken grotendeels

Binnen het programma zijn de doelen en sturingscriteria onvoldoende geoperationaliseerd en is er geen sprake van een gedragen verantwoordings- en sturingsmethodiek. Dit biedt de programmaorganisatie niet de handvatten die nodig zijn om op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid te sturen op het programma. Wat hierbij opvalt is de sturingscriteria niet lijken te worden gemist door de betrokkenen. Men is min of meer tevreden over de bijdrage van PvW4 aan de doelen van (N)IWA en de wijze waarop men hiervoor georganiseerd is. Het gaat hiermee zoals het gaat en de scherpste om het nog beter te doen, ontbreekt.

Bijlagen

Bijlage 1: Documentenlijst

- Agenda's en verslagen Stuurgroep IWC 2016 t/m heden (tweemaandelijks)
- Agenda's en verslagen Programma overleg IWC 2016 t/m heden (tweemaandelijks)
- Agenda's en verslagen Regulier Overleg van PvW4 2016 t/m heden (twee wekelijks)
- Plan van Aanpak van PvW4 2016-2021 Programma Partners voor Water
- Werkplannen 3x (tweejaarlijks 2016/2017, 2018/2019, 2020/2021)
- Voortgangsrapportages 2016-2017 en 2018-19
- Tussenrapportage (mei 2017)
- Subsidieregeling documenten (20 projecten)
- Publicatie-aankondigingen in Staatscourant voor subsidieregeling WWSD
- Opdrachtbrieven (IenW aan RVO)
- Jaarplannen deltacoördinatoren (2016-2017, 2018-2019, 2020-2021)
- Overzicht voortgang en resultaat per (delta)land inclusief MoU's
- Beleidsdocumenten: IWA, NIWA, BHOS
- Evaluatierapport PvW3
- Gateway review (Health check IWA, 2018)
- Operationeel beleidskader IWA
- Resultaatketen PvW4

Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewde personen

PM

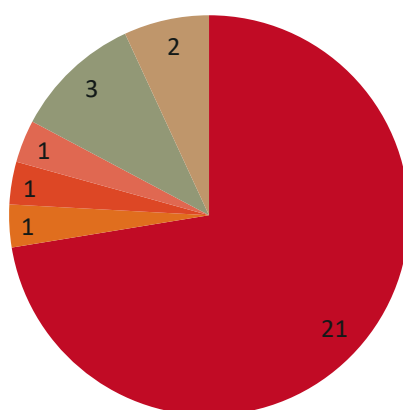
Onderwerp	Gesprekspartners
Component Landenaanpak	Monique Berendsen, IenW Luit-Jan Dijkhuis, IenW Babette Gräber, IenW Patricia Grolle, IenW Tom Kompier, IenW Robbert Morree, IenW Barbara Swart, Min IenW Hans Pietersen, RWS Maarten Gischler, BZ Carel de Groot, BZ Piebe Hoeksma, BZ Aart van der Horst, BZ Folkert de Jager, BZ Jaap Kroon, RVO Johan Heymans, RVO Robert Proos, RVO Hugo de Vries, RVO Wendele van de Wiele, RVO Michel de Zwart, RVO Daniel van Dijk, NWP Arjan Braamskamp, NWP Raoul Glotzbach, NWP Annemarie Kruijt, NWP Bastiaan Lammers, NWP Tim van de Staaij, NWP Jannet Tapia, NWP Milagros Sosa Landeo, NWP
Component Subsidieregeling	Hugo de Vries, RVO Jaap Kroon, RVO Fernanda van der Velde, RVO Liske Verheij, RVO Hugo de Vries, RVO Wendele van der Wiele, RVO Michel de Zwart, RVO Mathijs Zijlmans, RVO Harrie Laboyrie, CDR International B.V. Danny Traksel, RHDHV Esther Lokhorst, Ranmarine Technology B.V. Ton Petersen, Deltares Marjan Kreijns, TU Delft

	<p>Lex van Dijk, Blue-Tec B.V. Lisa Brand, LG Sonic B.V. Alexander Kaune, Futurewater B.V. Bert Dautzenberg, Green Art International Patricia Trambauer, Deltares Ad Jeuken, Deltares Henk Buijtenhek, C4I&S Aleida de Vos, Orvion Lisa Brand, LG Sonic Karina Peña, Field Factors Sabine Stuiver en Arthur Valkieser, Hydraloop Marco Hartman, HKV Lijn in Water Hans van Duijne, Deltares Euridice Leyequién, Stichting Van Hall Kees-Jan van der Made, Wiertsema</p>
Component Promotie	<p>Vincent Cornelissen, NWP Martijn van Staveren, NWP Anita de Wit, NWP Annemieke van Zuylen, NWP</p>
Component Thematische aanpak	<p>Renske Verhulst, NWP Water & AgriFood Peter Prins, sector consultant Water & AgriFood Tim van de Staaij, NWP UR Wouter Vos, sectorpartij UR Josephine Damstra, NWP FFW Hein Gietema, sector consultant FFW Daniel van Dijk, NWP Martijn van Staveren, NWP Water& AgriFood</p>
Component Dwarsdoorsnijdende en ondersteunende activiteiten	<p>Tom Kompier, IenW Guus Schutjes, RVO Wendele van der Wiele, RVO</p>
Programmaorganisatie en samenhang	<p>Daniel van Dijk, NWP Guus Schutjes, RVO Tom Kompier, IenW Martien Beek, IenW</p>
Stuurgroep IWC	<p>Peter Diez, IenW Liz van Duin, IenW Henk Ovink, IenW Andre Driessen, BZ Carola van Rijksoever, BZ Dennis van Peppen, RVO</p>

Bijlage 3: Respondenten enquêtes

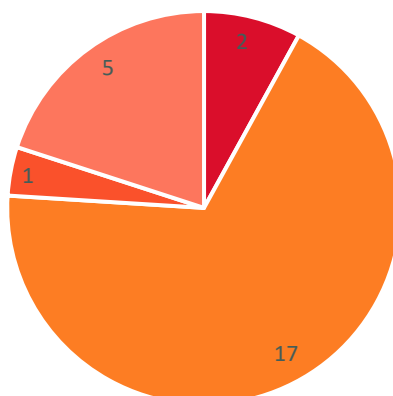
Voor de evaluatie van PvW4 zijn twee enquêtes uitgevoerd, waarvan de eerste was gericht aan 100 vertegenwoordigers van organisaties in de Nederlandse Watersector met als onderwerp PvW4. Deze enquête is door 29 respondenten ingevuld. De tweede enquête was gericht aan de ongeveer 100 leden van de deltateams en ging over de Landenaanpak. Deze is ingevuld door 25 respondenten. In onderstaande figuren staan de verdeling van de respondenten over de verschillende organisaties.

Enquête PvW4 Respondenten



■ private organisatie ■ Publieke organisatie ■ Financiële dienstverlener ■ NGO's ■ Kennisinstituten ■ Overig

Enquête Landenaanpak Respondenten



■ private organisatie ■ Publieke organisatie ■ NGO's ■ Overig

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.