



“WE LEREN VAN ELKAAR HOE WE AUTONOOM KUNNEN BLIJVEN”

DE WOELIGE BAREN TUSSEN AMBITIE EN WERKELIJKHEID BIJ
REGIO DEAL DE WADDENEILANDEN

CIJFERS / MENSEN / INZICHT

// INHOUDSOPGAVE

1. SAMENWERKEN UIT WELBEGREPEN EIGENBELANG	3
2. TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID	7
3. DE DRUK OM DE AMBITIE TE VERLAGEN	11
4. ERODERENDE DOELEN	15
5. OPLOSSINGSRICHTINGEN	19
6. CONCLUSIE	25
7. BRONNENLIJST	27
BIJLAGE I: SAMENVATTING	29
BIJLAGE II: VERANTWOORDING	31
BIJLAGE III: MONITORVERSLAG	34

// 1. SAMENWERKEN UIT WELBEGREPEN EIGENBELANG

Vriend en vijand zullen beamen dat de Waddeneilanden een uniek stuk Nederland vormen. Gelegen in UNESCO Werelderfgoed de Waddenzee bieden de eilanden een bijzondere natuurlijke omgeving, waarvan bezoekers tijdens de veerreis al kunnen genieten. De geïsoleerde ligging van de eilanden noopt de lokale bevolking tot een hoog niveau van samenredzaamheid; eilandbewoners kunnen niet uitgaan van (snelle) hulp van buitenaf. Dit zorgt voor hechte, authentieke gemeenschappen met een eigen cultuur. De mooie Waddeneilanden met hun bijzondere bevolking lokken jaarlijks een stroom van honderdduizenden toeristen en recreanten. Economisch gezien legt dit de eilanden geen windeieren.

Toch wringt hier de schoen. De toerismesector maakt verreweg het grootste deel uit van de eilander economie; een eenzijdige focus die haar kwetsbaar maakt. Dit kwam nadrukkelijk tot uiting tijdens de coronacrisis. Ook vertaalt de populariteit van de eilanden zich op de woningmarkt in schaarste en woningprijzen die voor lokale starters nóg moeilijker op te hoesten zijn dan elders in Nederland. Als dit leidt tot het wegtrekken van jongeren en arbeidskrachten, dan komen voorzieningen steeds meer onder druk te staan. Het hoge aantal bezoekers en de daarmee gepaard gaande reisbewegingen leggen daarnaast een groot beslag op de natuur en natuurlijke hulpbronnen, zoals zoetwater. Dit probleem is des te nijpender in de context van klimaatverandering. Het feit dat het toerisme niet gelijk over het jaar verdeeld is geeft een extra dimensie aan alle genoemde uitdagingen. In de winter is het relatief rustig, in de zomer is er op verschillende terreinen sprake van 'piekbelasting'.

Samengevat: toerisme, lokale bevolking en natuur zijn uit balans geraakt. Dat is de analyse die door de samenwerkende Waddeneilanden is gemaakt. Op dezelfde voet doorgaan wordt hierbij niet als oplossing gezien: "Uitbreiding en groei van de economie zijn lange tijd gezien als manier om aan de toenemende druk het hoofd te bieden. Maar de eilanden willen nu een structurele oplossing, niet méér van hetzelfde. Vernieuwing en verduurzaming zijn een integraal onderdeel van het streven naar vitale gemeenschappen."¹ Met andere woorden, de Waddengemeenten streven innovatie na. De gang van zaken zoals die tot nog toe geweest is, is niet afdoende voor een goede balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur op de eilanden. Op de thema's Goed Wonen & Leven, Toekomstbestendig Ondernemen & Ontwikkelen, Duurzame Energie, Optimaal Bereikbaar & Verbonden en Circulaire Economie moeten innovatieve werkwijzen worden ontwikkeld om tot een nieuw evenwicht te komen.

Er is, kortom, sprake van een hoge ambitie. De bedoeling is om tot een *structurele* oplossing te komen die *afwijkt* van gangbare manieren van werken, en die bovendien *vijf* verschillende inhoudelijke domeinen beslaat. Om aan deze ambitie te werken hebben de Waddeneilanden een Regio Deal gesloten met de rijksoverheid. Ook de provincies Fryslân en Noord-Holland zijn deelnemers aan de Regio Deal. Gezamenlijk leggen de samenwerkingspartners 36 miljoen euro op tafel, een bedrag dat tot 31 december 2027 kan worden besteed.²

Hoe moet de gewenste ontwikkeling tot stand komen? Een belangrijk uitgangspunt is dat de afzonderlijke Waddengemeenten die niet zelfstandig voor elkaar kunnen boksen.³ Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland zijn vier van de vijf kleinste gemeenten van Nederland als het gaat om inwoneraantal. Ook Texel blijft met ongeveer 13.800 inwoners ver achter bij het landelijke gemiddelde van

¹ 'Regio Deal de Waddeneilanden: Waardevol Samenleven in een Kwetsbare Omgeving', p. 3.

² Inclusief 5 miljoen euro aan zogenaamde versnellingsgelden.

³ 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 4.

ongeveer 40.000. Dit vertaalt zich in kleine gemeentelijke organisaties met relatief beperkte ambtelijke capaciteit. Het is voor de Waddengemeenten dan ook teveel gevraagd om op alle bovengenoemde thema's afdoende kennis in huis te hebben om de gewenste innovatie te bewerkstelligen. Zij zullen daarom moeten profiteren van de kennis en kunde van andere partijen. Aangezien de Waddengemeenten vanwege hun eilandsituatie voor deels dezelfde uitdagingen staan, zijn zij voor elkaar logische samenwerkingspartners als het gaat om kennisontwikkeling en -uitwisseling.

Dit besef zien we niet alleen terug in de formele documenten die ten behoeve van de Regio Deal zijn opgesteld, maar ook in interviews met betrokkenen. Zo zegt een geïnterviewde: "Je hebt een specifieke situatie op de eilanden met specifieke kennis die aan de wal soms niet is. Dus je moet elkaar daar ook helpen. Want we willen ook volwaardig en zelfstandig blijven."⁴ Een andere respondent geeft aan: "Ik vind dat je gewoon móét samenwerken. Je kunt wel denken van: 'Dat gaan we niet doen ... ik zorg gewoon voor mijn eigen dat het allemaal prima is'. Maar dan kom je jezelf over vijf, zes, zeven jaar wel tegen. Want dit is niet houdbaar, ten minste niet zo".⁵ Een derde geïnterviewde verwoordt het als volgt: "Nou ja, we zijn een kleine gemeente. Je kunt niet alles zelf. Daar komt het toch wel op neer."⁶ Een laatste betrokkene vat deze mentaliteit zeer kernachtig samen: "We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven."⁷

Wat betrokkenen bij de Regio Deal formuleren is een ideaal van samenwerken uit welbegrepen eigenbelang. Om als kleine zelfstandige gemeenten aan wettelijke taken te kunnen blijven voldoen én om grote uitdagingen het hoofd te bieden is samenwerking noodzakelijk. Het versterken van de "bestuurlijke en ambtelijke samenwerking binnen de regio en tussen de eilanden onderling" is dan ook een expliciet doel van de Regio Deal.⁸ Samenwerking is hierbij geen stap richting verdere integratie, zoals in het ultieme geval een gemeentelijke fusie. Het is daarentegen juist een middel om als kleine Waddengemeenten toch autonoom te kunnen blijven.

Concreet heeft de ambtelijke samenwerking vorm gekregen door het inrichten van vijf zogenaamde ontwikkelteams, ieder gekoppeld aan één van de hierboven genoemde inhoudelijke thema's. De bedoeling is dat per ontwikkelteam een ambtenaar van ieder Waddeneiland deelneemt, en daarnaast ook ambtenaren van de beide betrokken provincies. Ontwikkelteamleden krijgen van hun werkgever een aantal uren per week dat zij aan werkzaamheden voor de Regio Deal kunnen besteden. Gezamenlijk ontwikkelen zij projecten die er op langere termijn toe moeten leiden dat de ambitie die is geformuleerd voor de Regio Deal – een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur voor alle Waddeneilanden – wordt gerealiseerd. De taak van de ontwikkelteams, met andere woorden, is "dat je met elkaar als team, met inbreng van iedereen, die plannen die alleen maar globaal in het convenant zijn opgenomen, verder ontwikkelt tot concrete plannen...".⁹ Bij het ontwikkelen van acties voor de Regio Deal kunnen de individuele teamleden profiteren van elkaars kennis en kunde.

Ieder ontwikkelteam heeft een procesleider wiens rol het is om het ontwikkelproces te trekken. Samen met een programmamanager, een programmaondersteuner en een communicatieadviseur vormen de procesleiders een programmateam dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Regio Deal. Leden van het programmateam zijn niet in dienst bij één van de Waddengemeenten, maar verbonden aan Samenwerkingsverband de Waddeneilanden.

⁴ 'Interview met Ontwikkelteamlid A', door Ymko Braaksma en Joas de Jong (8 april 2025).

⁵ 'Interview met Ontwikkelteamlid C', door Ymko Braaksma en Joas de Jong (27 maart 2025).

⁶ 'Interview met Ontwikkelteamlid B', door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (29 april 2025).

⁷ 'Interview met Overige Betrokkene C', door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (14 april 2025).

⁸ 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 4.

⁹ 'Interview met Overige Betrokkene A', door Arlette Bickel en Joas de Jong (13 maart 2025).

Binnen de Regio Deal hebben de ontwikkelteams een cruciale rol. Zij hebben de taak om de abstracte lange-termijnambitie te vertalen naar concrete eerste stappen in het hier en nu. Als de ontwikkelteams niet in staat blijken deze taak te vervullen, dan blijft de ambitie een papieren werkelijkheid die niet gerealiseerd kan worden. De huidige situatie op de Waddeneilanden wordt dan niet dichterbij de gewenste situatie gebracht.

Eerder onderzoek van Planbureau Fryslân heeft uitgewezen dat er binnen Regio Deal de Waddeneilanden zorgen zijn over het functioneren van de ontwikkelteams.¹⁰ In combinatie met hun doorslaggevende rol binnen de opzet van de Regio Deal was dit reden genoeg om de ontwikkelteams tot centraal onderwerp van dit rapport te maken.

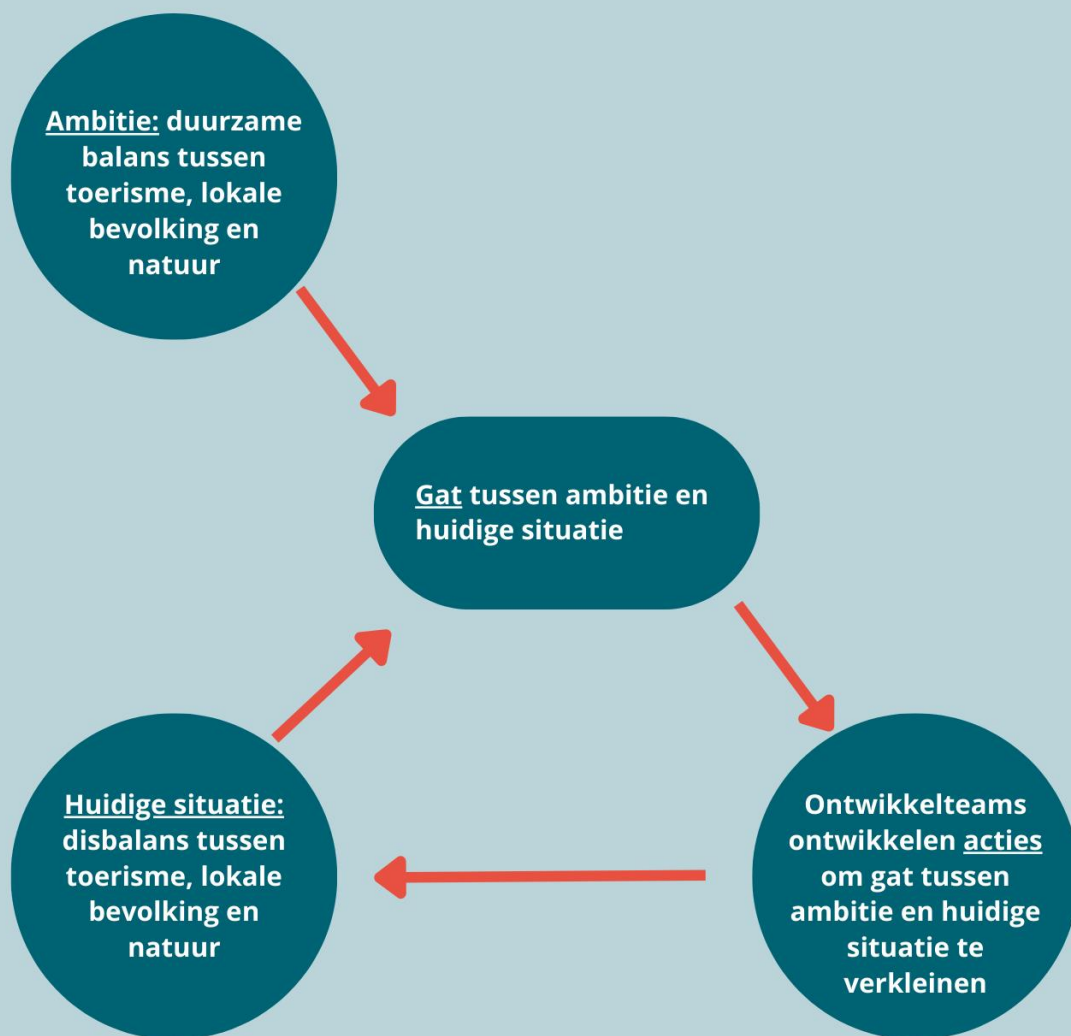
Om het onderzoek verder af te bakenen is gekozen om het te richten op de ontwikkelteams die zich bezighouden met Circulaire Economie en Toekomstbestendig Ondernemen & Ontwikkelen. De perceptie van direct betrokkenen is dat deze teams – in ieder geval tot voor kort – in de uitvoering enigszins voorlagen ten opzichte van de andere drie ontwikkelteams, en dat zij nu al met obstakels te maken krijgen die op een gegeven moment ook voor de andere teams gaan opdoemen. Lessen die met betrekking tot Circulaire Economie en Toekomstbestendig Ondernemen & Ontwikkelen worden geleerd hebben zodoende naar verwachting zeggingskracht voor de Regio Deal als geheel.

De bronnen waarop dit onderzoek is gebaseerd zijn documenten die op Regio Deal de Waddeneilanden betrekking hebben, observaties van ontwikkelteambijeenkomsten, en interviews met ontwikkelteamleden en andere direct betrokkenen.¹¹ Waar nuttig is daarnaast gebruikgemaakt van wetenschappelijke en vakliteratuur.

In de volgende paragraaf gaan we allereerst toetsen tot in hoeverre de hierboven benoemde zorgen met betrekking tot het functioneren van de ontwikkelteams terecht zijn.

¹⁰ Zie 'Bijlage III: Monitorverslag'.

¹¹ Zie 'Bijlage I: Verantwoording' voor een verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethodologie en de selectie van respondenten.



Figuur 1 – Schematische samenvatting van de opzet van Regio Deal de Waddeneilanden

// 2. TUSSEN WENS EN WERKELIJKHEID

Alle geïnterviewde direct betrokkenen zijn het erover eens dat die teams momenteel niet geheel en al de taak vervullen die ze op voorhand is toebedeeld.

Zoals beschreven in de vorige paragraaf slaat de term ‘ontwikkelen’ op het concretiseren van de abstracte lange-termijndoelen van de Regio Deal naar projecten die op korte termijn van start kunnen gaan. Ontwikkelteamleden geven aan dat hun huidige werkzaamheden voor de Regio Deal daar niet per se mee van doen hebben. Gevraagd naar wat diegene merkt van het ‘ontwikkelen’ antwoordt één ontwikkelteamlid: “Ehm, ja dat vind ik best een lastige. ... want echt heel veel samen ontwikkelen dat zie ik niet. ... meer samen uitvoeren...”¹² Een ander ontwikkelteamlid vertelt: “In die zin zijn het geen ontwikkelteams. ... het is meer het aandragen van [bestaande] initiatieven en zien wat er speelt.”¹³

In de praktijk heeft bovenstaande tot gevolg dat veel van het ontwikkelwerk terecht komt bij de procesleider, die daarmee meer dan beoogd ook de rol van inhoudelijk trekker op zich neemt: “...wat eigenlijk zou moeten, wil het echt werken, is dat ontwikkelteamleden ook een stap naar voren zetten en zeggen van: ‘Ik doe de eerste aanzet van dit plan, ik schrijf iets en ik leg het weer voor en anderen schrijven mee’. En dat de procesleider er dus voor zorgt dat-ie dat proces leidt en dat uiteindelijk dat voorstel er komt. Maar nu is-ie eigenlijk voor het geheel aan zet.”¹⁴

Zoals één betrokkene het concluderend formuleert: “Ik denk van: ‘Leuk bedacht. We gaan werken met ontwikkelteams, programmatisch werken, we krijgen een paar miljoen extra om het te realiseren... Maar de werkelijkheid is, we zijn anderhalf jaar op weg en het loopt niet [zoals bedacht]’.”¹⁵

De cruciale vraag op dit punt is uiteraard: *waarom* lukt het de ontwikkelteams op dit moment niet om de beoogde rol binnen de Regio Deal te vervullen? Ook op dit punt is veel consensus over de hoofdoorzaak: er is sprake van een gebrek aan capaciteit bij de eilandgemeenten.

In de vorige paragraaf is al aangestipt dat de Waddengemeenten behoren tot de kleinste van Nederland, en dat dit zich vertaalt in relatief kleine ambtelijke apparaten. Waar bij grotere gemeenten vaak meerdere personen werkzaam zijn op – bijvoorbeeld – de afdeling duurzaamheid, gaat het bij een Waddengemeente meestal om één persoon die die taak dan ook nog moet combineren met een aantal andere portefeuilles. Zoals één respondent het treffend stelt: “Wij hebben geen afdelingen met mensen, maar mensen met afdelingen.”¹⁶ Een ontwikkelteamlid beschrijft de eilandambtenaren als “vliegende *keeps* op heel veel onderwerpen”.¹⁷

Oorspronkelijk is afgesproken (formeel dan wel informeel, hierover lopen de meningen uiteen) dat een ontwikkelteamlid acht uren per week zou kunnen besteden aan werkzaamheden voor de Regio Deal. Alle geïnterviewde ontwikkelteamleden geven aan dat dit bij lange na niet haalbaar is voor hen. Op de vraag of diegene het werk voor de eigen gemeente goed kan combineren met werk voor de Regio Deal antwoordt

¹² ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

¹³ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (15 april 2025).

¹⁴ ‘Interview met Overige Betrokkene A’.

¹⁵ ‘Interview met Overige Betrokkene B’, door Arlette Bickel en Joas de Jong (17 maart 2025).

¹⁶ ‘Interview met Overige Betrokkene D’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (14 april 2025).

¹⁷ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

een ontwikkelteamlid: “Het is te combineren. Maar het valt niet mee. Het valt niet mee.”¹⁸ Een ander ontwikkelteamlid werd gevraagd of werkdruk een rol speelt voor diegene: “Jazeker. Ja. Heel hard ja.”¹⁹

De werkdruk doet een aanslag op de beschikbaarheid van ontwikkelteamleden. Ze zijn niet (altijd) in staat zich optimaal voor te bereiden op bijeenkomsten van hun teams, of om opvolging te geven aan afspraken. Naast fysieke gaat het ook om mentale beschikbaarheid: ontwikkelteamleden die hoge werkdruk ervaren hebben niet altijd de rust die nodig is voor het (deels) creatieve ontwikkelwerk dat hoort bij het vertalen van abstracte doelen naar concrete plannen.

Sommige eilanden lukt het zelfs helemaal niet om ambtenaren af te vaardigen voor meerdere ontwikkelteams, zo wordt ons verteld door respondenten en zagen wij in onze observaties.²⁰ Hetzelfde geldt overigens voor de twee deelnemende provincies. Dit legt nog meer druk op ontwikkelteamleden die wel actief meedoen.

De vele portefeuilles die eilandambtenaren hebben zorgen voor werkdruk, maar zeggen ook iets over de kennis van de ontwikkelteamleden. Zij zijn noodzakelijkerwijs relatief gezien generalisten, omdat zij simpelweg niet de tijd of ruimte hebben zich volledig in een bepaald vakgebied onder te dompelen. Een geïnterviewd ontwikkelteamlid verwoordt dit treffend: “Ik doe dan [bij mijn gemeente] heel het bordje [beleidsterrein]. Dat kan ik niet alleen. Ik kan niet alles bijhouden op wet- en regelgeving op dat gebied. Dat doe ik echt op hoofdlijnen, en dan mag ik al blij zijn.”²¹

De vraag is of er niet meer specialistische kennis nodig is om de ambitie die voor de Regio Deal is geformuleerd realiteit te laten worden. In de vorige paragraaf werd immers duidelijk dat die ambitie (deels) een breuk betekent met ‘hoe het tot nu toe altijd is gegaan’. Kortom, er zijn per inhoudelijk domein innovatieve plannen nodig om de abstracte doelen van de Regio Deal te vertalen naar concrete acties in het hier en nu. En innovatie gedijt bij de aanwezigheid van kennis.²²

Wat voor kennis geldt, geldt ook voor vaardigheden. Een geïnterviewd ontwikkelteamlid geeft het volgende aan: “Mijn dagelijkse werk is coördineren, beleid maken op verschillende gebieden en projecten draaien. Nou en dan is een Regio Deal ... echt wel even een andere manier van samenwerken, zeg maar.”²³ Zoals een andere geïnterviewde zegt: “Zoveel ontwikkelaars hebben wij niet ... Die mensen werken hier bij ons omdat ze kunnen wat wij hier moeten en niet omdat ze een programma kunnen ontwikkelen ... terecht ... want het komt nooit voor.”²⁴ Het is voor sommige ontwikkelteamleden een grote omschakeling van hun dagelijkse praktijk bij de gemeente naar de werkzaamheden voor het ontwikkelteam. Een dergelijke omschakeling is extra lastig binnen een context van hoge werkdruk.

¹⁸ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’

¹⁹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’

²⁰ ‘Interview met Overige Betrokkene A’, ‘Interview met Overige Betrokkene B’, ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’, ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’, ‘Interview met Overige Betrokkene C’, ‘Observatie bijeenkomst Ontwikkelteam Toekomstbestendig Ondernemen en Ontwikkelen’, door Ymko Braaksma (13 maart 2025) & ‘Observatie bijeenkomst Ontwikkelteam Circulaire Economie’, door Arlette Bickel (10 april 2025).

²¹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’. Gemeente en beleidsterrein niet genoemd om anonimiteit te waarborgen.

²² “Research shows that learning in organizations builds on existing knowledge (the collective competences, skills and capabilities of employees) and resources – the sum of which can be understood as the organization’s capacity.” Mariana Mazzucato & Rosie Collington, *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies* (Londen: Penguin Books 2023), p. 157.

²³ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’.

²⁴ ‘Interview met Overige Betrokkene D’.

Kortom, een gebrek aan capaciteit is de belangrijkste oorzaak van het suboptimaal functioneren van de ontwikkelteams op dit moment. Waarbij capaciteit niet alleen gaat over (mentale) beschikbaarheid, maar ook over kennis en vaardigheden.²⁵

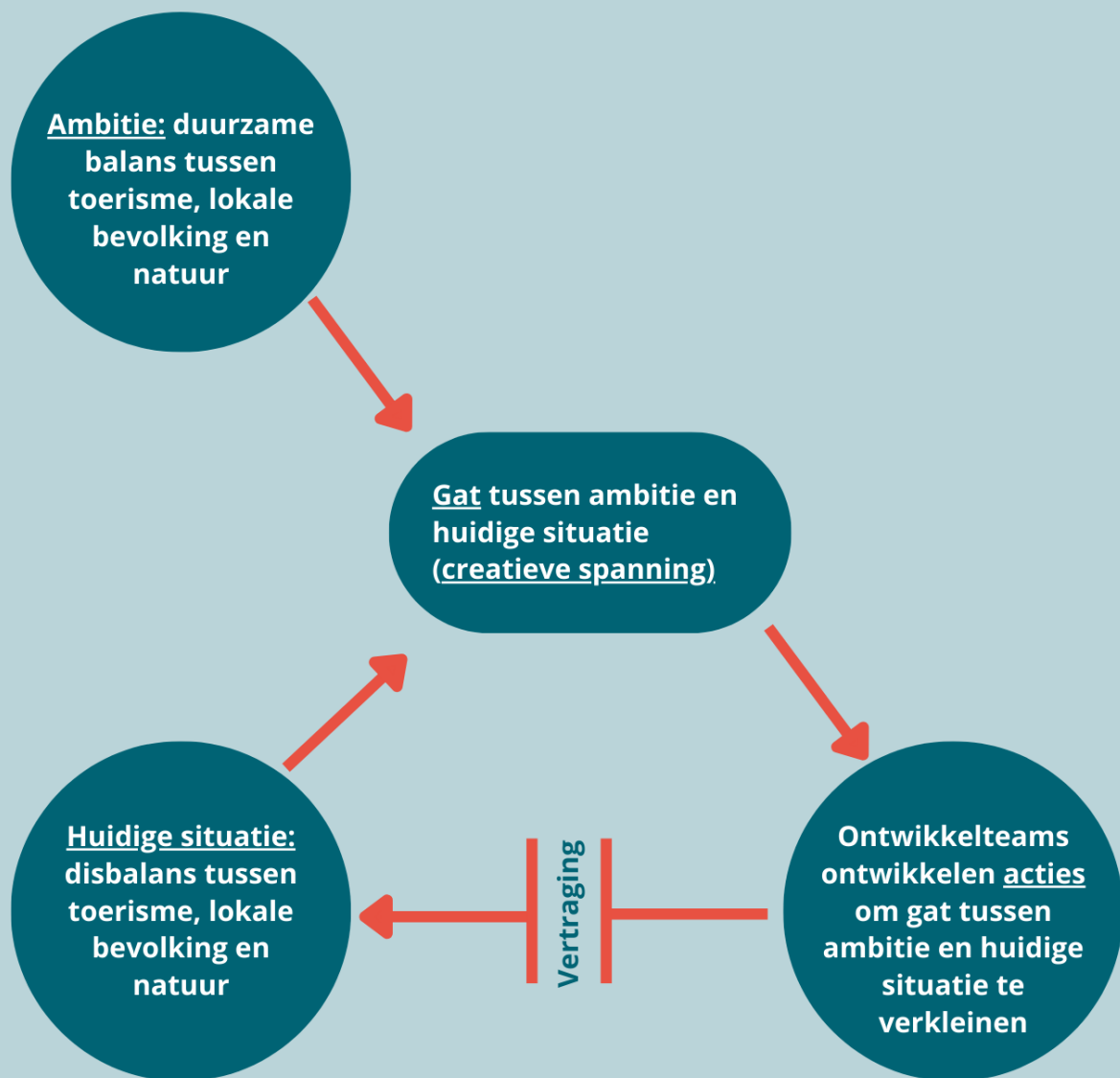
Het suboptimaal functioneren van de ontwikkelteams leidt er weer toe dat er een duidelijke vertraging optreedt bij het waarmaken van de ambitie van de Regio Deal. Het gat tussen ambitie en huidige situatie wordt langzamer verkleind dan op voorhand de bedoeling was.

In het ideale geval veroorzaakt de discrepantie tussen wens en werkelijkheid wat in vakliteratuur wel 'creatieve spanning' wordt genoemd.²⁶ Dit is het geval wanneer betrokkenen de geformuleerde ambitie zo sterk onderschrijven dat tegenslagen ze des te meer motiveren. Verwachtingen die niet uitkomen worden niet *geframed* als mislukkingen, maar als gelegenheden om te leren. 'Waarom werkt dit niet? Hoe kunnen we het beter doen om alsnog onze ambitie te verwezenlijken?' Met andere woorden, de spanning van niet uitgekomen verwachtingen wordt aangegrepen om iets beters te creëren.

In de volgende paragraaf brengen we de praktische gevolgen van het niet helemaal naar verwachting functioneren van de ontwikkelteams voor Regio Deal de Waddeneilanden in beeld, en tot in hoeverre deze bijdragen aan creatieve spanning.

²⁵ Zie voetnoot 22.

²⁶ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organisation*, revised edition (London: Random House), p. 140.



Figuur 2: Schematische samenvatting van de belangrijkste bevindingen tot dusverre

// 3. DE DRUK OM DE AMBITIE TE VERLAGEN

In de vorige paragraaf is het begrip ‘creatieve spanning’ geïntroduceerd. De tegenhanger hiervan is ‘emotionele spanning’.²⁷ Het waargenomen gat tussen ambitie en huidige situatie kan ervoor zorgen dat betrokkenen extra gemotiveerd raken om de gestelde doelen alsnog te behalen. Evengoed of parallel daaraan kan de discrepantie tussen wens en werkelijkheid ook negatieve gevoelens oproepen die een heel ander effect sorteren.

Ook bij Regio Deal de Waddeneilanden zien we emotionele spanning optreden. Zo merkt één betrokkene dat “de energie er een beetje uit gaat. Omdat dingen langzaam [gaan], dingen lukken niet overal goed in alle programmalijnen.”²⁸ Naast dat zaken over het algemeen soms “stroef” verlopen lijken een aantal factoren nog extra bij te dragen aan emotionele spanning.²⁹

Ten eerste ergeren ontwikkelteamleden zich soms aan collega-gemeenten die er niet in slagen ambtenaren af te vaardigen voor de ontwikkelteams. Dat begint bij tijd en wijle te “schuren” en zorgt voor “chagrijn”.³⁰ Eén ontwikkelteamlid legt uit dat “als twee eilanden niet aanwezig zijn, ja dan ... kun je met elkaar eigenlijk niet goed verder in de samenwerking.”³¹ Hun afwezigheid zorgt bij een ander ontwikkelteamlid geregeld voor “frustratie”.³²

Daarnaast raken ontwikkelteamleden ook niet altijd gemotiveerd door wat zij beschouwen als bureaucratische processen. Uitgangspunt voor de activiteiten die binnen de Regio Deal worden ontplooid is het convenant dat is gesloten tussen regio en rijksoverheid. Het convenant “is als het ware onze Bijbel. Wat er in het convenant staat, dat moet gebeuren.”³³ Ontwikkelteamleden geven aan dat ze soms vinden dat er te dogmatisch aan het convenant wordt vastgehouden. Ze hebben het gevoel dat er soms meer mogelijk is dan volgens de ‘letter van de wet’ is toegestaan, “maar je moet het wel willen zien”. Wel wordt aangegeven dat deze “strak[ke]” lijn meer recent “gelukkig wat [wordt] losgelaten”.³⁴ Om te laten zien dat projecten aan de voorwaarden van het convenant voldoen moeten bovendien projectformats worden ingevuld. Ook deze praktijk zorgt voor een “energielek”.³⁵ Volgens een ontwikkelteamlid gebeurt het dat “[we] hetzelfde projectje in één, twee, drie vier verschillende formats moeten zetten terwijl er verder niks aan veranderd is”. Diegene kwalificeert dit als “tijdverspilling. Ja, slaat echt helemaal nergens op.”³⁶ De door de ontwikkelteams ingevulde formats moeten ten slotte ‘op route’ naar de stuurgroep, die zijn fiat aan de plannen moet geven. Dit proces wordt door ontwikkelteamleden “stroperig” genoemd.³⁷ Het algemene beeld is dat men vindt dat het allemaal veel te lang duurt voor projecten echt kunnen worden uitgevoerd, voor ze “van het papier af komen.”³⁸

²⁷ Senge, *The Fifth Discipline*, p. 140.

²⁸ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

²⁹ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

³⁰ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

³¹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

³² ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

³³ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

³⁴ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

³⁵ ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

³⁶ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

³⁷ ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

³⁸ ‘Interview met Overige Betrokkene B’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

Een laatste bron van emotionele spanning is het takenpakket van de procesleiders. Doordat de capaciteit van de ontwikkelteams niet optimaal is komt komen er veel extra taken “op [het] bordje [van de procesleiders]”.³⁹ Er heerst een gevoel van “alle ballen op de procesleider”.⁴⁰ Een betrokkene bij de Regio Deal kan zich voorstellen dat het voor de procesleiders soms voelt alsof “ze aan een dood paard” trekken.⁴¹ Volgens een andere betrokkene kan de situatie voor procesleiders op deze manier “niet heel lang meer doorgaan”.⁴²

De belangrijkste wijze waarop emotionele spanning verminderd kan worden is door het waargenomen gat tussen ambitie en huidige situatie te verkleinen. Dat kan op twee manieren. Eén manier is om de huidige gang van zaken dusdanig te verbeteren dat de oorspronkelijk geformuleerde ambitie alsnog wordt gerealiseerd. De huidige situatie wordt dan dichterbij de ambitie gebracht. De tweede manier is om de ambitie naar beneden bij te stellen. In dat geval wordt de ambitie dichterbij de huidige situatie gebracht.

We zien dat ontwikkelteamleden in de praktijk kiezen voor de tweede optie. De focus wordt verlegd naar projecten die door de individuele eilandgemeenten geïnitieerd worden en van beperkte gemeentegrens overstijgende relevantie zijn. Op hoe deze verschuiving er precies uit ziet, waarom die gezien kan worden als verlaging van de ambitie, en tot in hoeverre dit problematisch is gaan we in de volgende paragraaf in. Eerst stippen we nog een aantal andere factoren aan die eraan bijdragen dat ontwikkelteams hun aandacht verleggen.

Ten eerste gaat het dan om de opzet van de Regio Deal en de financiële middelen die met de deal gemoeid zijn. Voor projecten uit Regio Deal de Waddeneilanden is 36 miljoen euro beschikbaar. Dit is een groot bedrag dat niet zomaar uitgegeven is. Het budget moet bovendien binnen de looptijd van de Regio Deal, dus voor 31 december 2027, zijn besteed.⁴³ Geld dat niet is uitgegeven blijft daarna niet voor de regio beschikbaar, maar vloeit terug naar de bijdragende samenwerkingspartners.

Die laatste mogelijkheid wil men bij voorkeur vermijden. Daardoor ontstaat de neiging om de beschikbare middelen links- of rechtsom binnen de looptijd van de Regio Deal te besteden. Dit is relatief makkelijker voor projecten die eilanden toch al wilden doen, en die deels ook al in gang zijn gezet, dan voor initiatieven die gedurende de looptijd van de Regio Deal nog ontwikkeld moeten worden.

De druk van het budget en de termijn waarbinnen dat moet zijn besteed is voelbaar voor betrokkenen bij de Regio Deal. Zo zegt een respondent: “Je hebt nog 2,5 jaar te gaan. Het geld klotst over de plinten heen. Wat gaan we doen? En dan ook gewoon snel.”⁴⁴ Verschillende geïnterviewden vinden het een schrikbeeld als er geld “op de plank” blijft liggen of aan “de strijkstok” blijft hangen.⁴⁵ “Het geld is er. Je wilt het opmaken, je wilt het niet teruggeven.”⁴⁶ De ervaren bureaucratie zoals die hierboven is beschreven zorgt bovendien voor extra zorgen over of het wel zal lukken om de beschikbare 36 miljoen euro voor eind 2027 in te zetten.

³⁹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

⁴⁰ ‘Interview met Overige Betrokkene A’ & ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

⁴¹ ‘Interview met Overige Betrokkene D’.

⁴² ‘Interview met Overige Betrokkene A’.

⁴³ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, ‘Besluit specifieke uitkering Regio Deals vierde, vijfde en zesde tranche’, Artikel 14.2.a. (2024). Geraadpleegd via; <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2024-219.pdf> (7 mei 2025).

⁴⁴ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

⁴⁵ ‘Interview met Overige Betrokkene A’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

⁴⁶ ‘Interview met Overige Betrokkene C’.

Naast de opzet van de Regio Deal zorgt ook een tweede ideaal van samenwerken voor meer focus op door individuele gemeenten geïnitieerde projecten. In de eerste paragraaf benoemden we ‘samenwerken uit welbegrepen eigenbelang’ als belangrijke rationale achter de Regio Deal. Het idee hierbij is dat de Waddengemeenten afzonderlijk van elkaar te klein zijn om voldoende kennis en innovatiekracht te organiseren om op langere termijn een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur te bewerkstelligen. Om dit te kunnen doen is het bundelen van de krachten noodzakelijk, zodat ambtenaren van de afzonderlijke gemeenten taken kunnen verdelen en kunnen profiteren van elkaars kennis. Een dergelijke samenwerking is dan een belangrijk middel om op langere termijn autonome gemeenten te kunnen blijven. Vandaar samenwerken uit welbegrepen eigenbelang.

Deze motivatie om als Waddeneilanden onderling samen te werken werd vaak aangedragen als daar in interviews *expliciet* naar werd gevraagd. Als onderzoekers en respondenten vervolgens verder in gesprek gingen over de samenwerking kwam *impliciet* nog een ander samenwerkingsideaal aan het licht. Dit ideaal noemen we ‘samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte’. Bij deze motivatie om samen te werken gaat het niet zozeer om de mogelijkheid om kennis uit te wisselen en innovatie op de langere termijn mogelijk te maken. Het idee is eerder om op de kortere termijn financiële middelen beschikbaar te maken voor het eigen eiland.

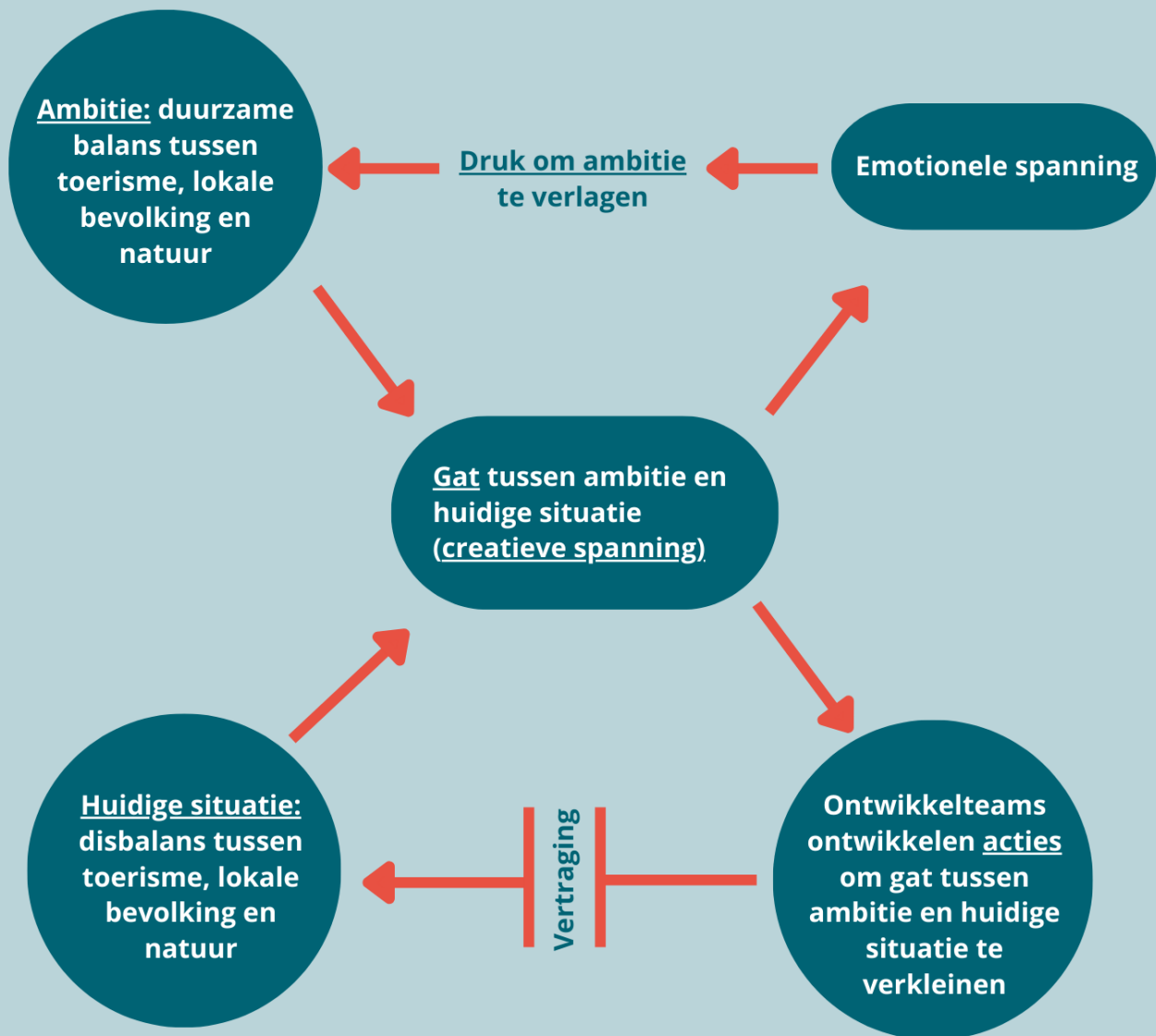
Het ideaal van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte zien we zowel bij ontwikkelteamleden als andere betrokkenen bij de Regio Deal terugkomen. Eén ontwikkelteamlid vertelt: “Het gaat om een flinke hoeveelheid geld waarmee je bestaande en nieuwe projecten een goede slinger kunt geven. En dat was het eerste doel, die subsidie. De subsidie binnenhalen zeg maar.”⁴⁷ Een betrokkene stelt: “Op die 36 miljoen van dat hele programma wil ik toch op zijn minst dat er een lijstje is met de eilandprojecten en hoeveel ik terugkrijg, want de bedoeling was een *multiplier* van vier.”⁴⁸ Weer een andere betrokkene: “Als we maar zelf tegen onze raden kunnen zeggen: ‘Moet je kijken, joh. *Multiplier* drie, wat wil je nou nog meer?’”⁴⁹

Samenvattend: emotionele spanning zorgt voor druk om de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden te verlagen door de focus van ontwikkelteams te verschuiven naar projecten die door individuele gemeenten worden geïnitieerd en een beperkt gemeentegrens overstijgend belang hebben. Deze beweging wordt in de hand gewerkt door de opzet van de Regio Deal en het aanwezige ideaal van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte. In de volgende paragraaf gaan we nader op deze ontwikkeling en haar gevolgen in.

⁴⁷ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’.

⁴⁸ ‘Interview met Overige Betrokkene D’.

⁴⁹ ‘Interview met Overige Betrokkene C’.



Figuur 3. De rol van emotionele spanning bij Regio Deal de Waddeneilanden

// 4. ERODERENDE DOELEN

Ontwikkelteamleden geven aan zich in toenemende mate te focussen op financiering voor projecten die hun respectievelijke gemeenten al willen realiseren. De middelen die vanuit de Regio Deal beschikbaar zijn kunnen hierbij een extra zet in de rug zijn. Deze projecten worden niet binnen de ontwikkelteams zelf ontworpen en hebben een beperkt gemeentegrens overstijgend karakter.

Eén ontwikkelteamlid omschrijft het als “meer kijken van waar bruist het op het eiland, waar zit de energie en daar meer ons op richten om toch versnelling te krijgen.” Het gaat om: “Waar is men mee bezig, wat past dan binnen die Regio Deal?”⁵⁰ Een ander ontwikkelteamlid vertelt dat er wordt gekeken naar: “Welke initiatieven spelen er? Wat zou dit jaar dan gestart kunnen worden? Dus het is meer het aandragen van initiatieven en zien wat er speelt.”⁵¹ Volgens een derde geïnterviewde is het “inmiddels ... zo dat we denken van: ‘We moeten maar zorgen dat onze projecten op ons eiland maar gereed komen.’”⁵² Een vierde ontwikkelteamlid, ten slotte, stelt dat binnen diens gemeente vooral wordt gekeken naar “welke projecten ... er nu aan[komen] en wanneer ... je die [zou] kunnen starten en hoe ... we die [kunnen] inbrengen binnen de Regio Deal”.⁵³

De ontwikkelteamleden herkennen dat het hier gaat om het verleggen van de focus. Ze beschrijven de ontwikkeling als een “herbezinning”, “transitie” of “verschuiving”.⁵⁴

Uiteraard wordt bij dit alles wel gekeken of de projecten binnen het convenant passen dat is gesloten tussen regio en Rijksoverheid. Niet ieder aangedragen project is automatisch geschikt voor inbedding in de Regio Deal. We memoreren de vorige paragraaf, waarin het convenant wordt vergeleken met de Bijbel als zijnde een fundamenteel toetsingskader voor de Regio Deal.

Als ze binnen de kaders van het convenant passen, hoe erg is het dan dat de ontwikkelteams nu vooral bezig zijn met projecten die door individuele Waddeneilanden worden geïnitieerd en een beperkt gemeentegrens overstijgend karakter hebben? Is het binnen de context van de vorige paragrafen zelfs niet verstandig om de focus op dit soort initiatieven te leggen? De ontwikkelteams moeten immers opereren binnen reële beperkingen van capaciteit en looptijd. Projecten die al door gemeenten op gang gebracht zijn en enige voorgeschiedenis hebben zijn makkelijker (op tijd) te realiseren dan projecten die nog ontwikkeld moeten worden. Bovendien wordt op deze wijze aangesloten bij het ideaal van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte die bij meerdere betrokkenen leeft.

Het feit dat op deze manier met Regio Deal-geld een extra impuls kan worden gegeven aan projecten op de Waddeneilanden wordt door betrokkenen bovendien als in principe positief beoordeeld. In de woorden van één van de ontwikkelteamleden: “We hebben wel mooie projecten vormgegeven en ik verwacht ook wel dat we daar mee aan de slag gaan. En dat helpt ook al de samenwerking.”⁵⁵ Het geld van de Regio Deal heeft in bepaalde gevallen “echt verschil gemaakt ... anders had je [dat project] nooit” zo kunnen uitvoeren.⁵⁶ Een

⁵⁰ ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

⁵¹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

⁵² ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

⁵³ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’.

⁵⁴ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

⁵⁵ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

⁵⁶ ‘Interview met Ontwikkelteamlid A’.

betrokkene geeft dan ook aan “ontzettend trots” te zijn “als je kijkt naar de resultaten, wat er dus al wél gelukt is in een jaar tijd.”⁵⁷

Toch zien wij de toenemende focus op door individuele gemeenten geïnitieerde projecten met beperkt gemeentegrens overstijgend belang als risicovol. Wij duiden deze ontwikkeling als een voorbeeld van wat in vakliteratuur een dynamiek van ‘eroderende doelen’ wordt genoemd: een verlaging van de ambitie van de Regio Deal als antwoord op de emotionele spanning die het gevolg is van het waargenomen gat tussen die ambitie en de situatie op dit moment.⁵⁸

Dat is het geval omdat ontwikkelteamleden zelf aangeven niet altijd een duidelijke verbinding te ervaren tussen de projecten waarmee ze nu bezig zijn en het hogere doel van Regio Deal de Waddeneilanden. Eén ontwikkelteamlid verklaart dat de huidige praktijk ervoor zorgt dat “je meer naar de eilandprojecten gaat en minder naar de samenwerking”.⁵⁹ Een ander ontwikkelteamlid zegt dat met “het boerenverstand” prima te verklaren is wat er nu gebeurt, maar vraagt zich wel hardop af: “Raakt dat zeg maar de probleemstelling die is geformuleerd in de Regio Deal. Of gaat het om andere doelstellingen?” Deze persoon betwijfelt of er een duidelijk “causaal verband” bestaat tussen de projecten waarop nu wordt ingezet en “de probleemstelling”.⁶⁰ Een derde ontwikkelteamlid is stellig: “Heel die samenwerking, ja, die wordt nu gefrustreerd door dat we steeds meer denken van: ‘Ons project is klaar’.” Diegene zegt ook nog: “...volgens mij was de bedoeling van de Regio Deal ook om meer samenwerking voor elkaar te krijgen tussen de eilanden. Ja, ik denk van: ‘Ja, maar die zie ik helemaal niet’.”⁶¹ Een vierde geïnterviewde, ten slotte, bemerkt bij diens collega’s dat “de energie meer gevonden wordt in de eilandprojecten dan in samenwerkingsprojecten, terwijl iedereen het probleem op het eiland wel ziet en denkt van: ‘Ja, eigenlijk best goed hoor, dat samenwerkingsproject’.”⁶²

Met andere woorden, het ideaal van samenwerken uit welbegrepen eigenbelang – waarbij gezamenlijk innoveren en daarbij profiteren van elkaars kennis centraal staat – wordt in de huidige praktijk van de ontwikkelteams weggedrukt ten faveure van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte – waarbij vooral het binnenhalen van middelen voor projecten op het eigen eiland centraal staat. ‘Samenwerken uit welbegrepen eigenbelang’ is dan wel een belangrijke ‘praattheorie’ binnen de Regio Deal, ‘samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte’ is de dominante ‘doetheorie’.⁶³

Een waargenomen gat tussen wens en werkelijkheid kan leiden tot creatieve spanning, tot acties die ervoor zorgen dat de werkelijkheid dichterbij de ambitie wordt gebracht. De huidige praktijk binnen de ontwikkelteams heeft echter het omgekeerde effect. De projecten die nu de aandacht opeisen zorgen ervoor dat er (nog) minder tijd en ruimte is om initiatieven te ontwikkelen waar gezamenlijke innovatie en kennisuitwisseling ten bate van alle Waddeneilanden centraal staan. De spanning die gepaard gaat met de

⁵⁷ ‘Interview met Overige Betrokkene A’.

⁵⁸ Senge, *The Fifth Discipline*, pp. 394-5. Zie ‘Bijlage I: Verantwoording’ voor overwegingen bij ons gebruik van het label van ‘eroderende doelen’. Onze redenering is daarbij gebaseerd op F.R. Ankersmit, *Historical Representation* (Stanford: Stanford University Press 2002) & Donald Schön, ‘Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Setting in Social Policy’, in: Andrew Orteny (ed.), *Metaphor and Thought*, tweede editie (Cambridge: Cambridge University Press 1993), pp. 137-63 & Donald A. Schön & Martin Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (New York: Basic Books 1994).

⁵⁹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid B’.

⁶⁰ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

⁶¹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid C’.

⁶² ‘Interview met Overige Betrokkene D’.

⁶³ Rik Peters, *Learning Histories: Wat Krijgen op je Organisatiecultuur* (Groningen: Noordhoff Business 2024), p. 86.

waargenomen kloof tussen de ambitie van de Regio Deal en de huidige situatie wordt verminderd door de ambitie dichterbij de huidige situatie te brengen.

Zoals gezegd kan verlaging van de ambitie in de context van reële beperkingen redelijk of zelfs wijs lijken. Dit perspectief zien we ook terug in de interviews. Zo zegt een betrokkene: “We hebben een mega ambitieus convenant”, maar “het is teveel”.⁶⁴ Een andere betrokkene oppert dat “[we] qua ambitieniveau iets moeten gaan doen ... afschalen op ambitieniveau. Ja, want anders denk ik dat het te hoog gegrepen is.”⁶⁵ Dit onderzoek wijst uit dat het afschalen van de ambitie in de praktijk van de ontwikkelteams al gaande is.

Ondanks de ogenschijnlijke redelijkheid van een verlaging van de ambitie zetten we vanuit een breder perspectief toch onze vraagtekens bij de wenselijkheid van die route. Wij doen dit vanwege de uitgangspunten van Regio Deal de Waddeneilanden zélf.⁶⁶

De Regio Deal is in het leven geroepen om het probleem van de disbalans tussen toerisme, lokale bevolking en de natuur op alle Waddeneilanden te adresseren. Dit probleem zal niet uit zichzelf verdwijnen, en in de context van bijvoorbeeld klimaatverandering wellicht des te nijpender worden. Volgens het convenant is het dan ook nodig dat er “een structurele oplossing” komt, “niet méér van hetzelfde”.⁶⁷ Het lijkt onwaarschijnlijk dat projecten die door individuele gemeenten worden geïnitieerd zullen gaan zorgen voor de gewenste structurele oplossing. Uit dit onderzoek blijkt dat zij door het opslokken van de aandacht de benodigde gezamenlijke innovatie en kennisuitwisseling eerder zullen bemoeilijken.

Dit zal ertoe leiden dat aan het eind van de Regio Deal-periode een heel aantal op zichzelf waardevolle projecten op de Waddeneilanden zijn gerealiseerd, die formeel ook binnen de kaders van het convenant passen. Maar in het meest sombere geval kan het tegelijkertijd zo zijn dat ten aanzien van de fundamentele problematiek waarvoor de Regio Deal in eerste instantie is ontworpen niet veel vooruitgang is geboekt. Voor deze uitdaging zal dan – met dezelfde beperkte capaciteit bij de eilandgemeenten – alsnog een oplossing moeten worden gevonden. Maar dan zonder de kansen voor innovatie en kennisuitwisseling, en financiële middelen die de Regio Deal biedt.

Als alternatief voor het verminderen van emotionele spanning door het verlagen van de ambitie willen we in de laatste paragraaf daarom ingaan op welke aanknopingspunten dit onderzoek biedt om de huidige situatie alsnog dichterbij de oorspronkelijke ambitie te brengen.

⁶⁴ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

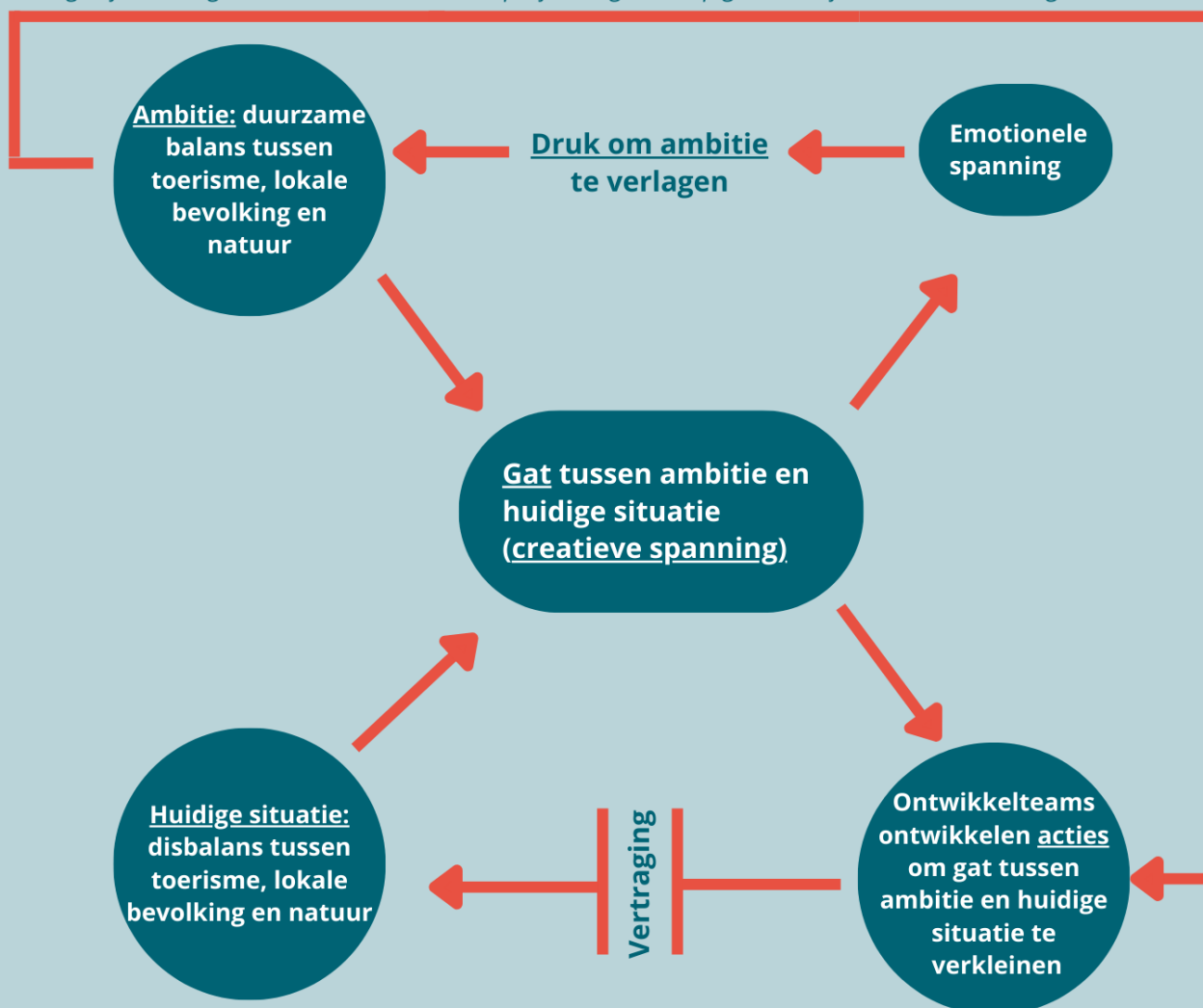
⁶⁵ ‘Interview met Overige Betrokkene A’.

⁶⁶ Onze redenering is geïnspireerd door: R.G. Collingwood, ‘Progress as Created by Historical Thinking’ [1936], in: R.G. Collingwood, *The Idea of History* [1946], revised edition with lectures 1926-1928, edited with an introduction by Jan der Dussen (Oxford: Oxford University Press 1994), pp. 321-34.

Zie ‘Bijlage I: Verantwoording’ voor uitleg.

⁶⁷ ‘Regio Deal de Waddeneilanden’, p. 3.

Verlegde focus zorgt voor minder ruimte voor projecten gericht op gezamenlijke kennisuitwisseling en innovatie



Figuur 4. Eroderende doelen bij Regio Deal de Waddeneilanden

// 5. OPLOSSINGSRICHTINGEN

De rest van dit rapport veronderstelt dat de samenwerkende partijen (nog steeds) de ambitie onderschrijven die oorspronkelijk voor Regio Deal de Waddeneilanden is geformuleerd – los van de praktische haalbaarheid ervan op dit moment. Dit is een aanname die betwist zou kunnen worden, hoewel wij daarvoor in dit onderzoek geen concrete aanleiding hebben gevonden. Voor de zekerheid zou daarom bij de verschillende gremia binnen de Regio Deal de fundamentele vraag op tafel gelegd kunnen worden: vinden wij (nog altijd) dat we op de Waddeneilanden een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur moeten bewerkstelligen door middel van kennisuitwisseling en gezamenlijke innovatie?

Ook is het raadzaam om de niet-onderzochte ontwikkelteams te vragen of zij de probleemanalyse die in dit onderzoek naar voren is gebracht herkenbaar vinden. Veel factoren die een rol spelen in de geconstateerde eroderende doelen-dynamiek lijken breder van toepassing dan alleen voor de teams Circulaire Economie en Toekomstbestendig Ondernemen & Ontwikkelen. Maar het is mogelijk dat dit toch niet het geval is.

Ervan uitgaande dat bovenstaande vragen bevestigend beantwoord worden, volgen in deze paragraaf oplossingsrichtingen die kunnen helpen om de eroderende doelen-dynamiek te doorbreken. Er zijn drie soorten interventies die daaraan bijdragen. Het gaat om 1) het verhelderen van de ambitie, 2) het vergroten van de capaciteit voor benodigde actie en 3) het verzwakken van emotionele spanning en druk om de ambitie te verlagen. Het is van cruciaal belang dat op alle drie interventies tegelijkertijd wordt ingezet. In een eroderende doelen-dynamiek is er geen *silver bullet* die op zichzelf alle problemen kan oplossen.⁶⁸

Hieronder bespreken we de soorten interventies en beschrijven we welke aanknopingspunten we voor die interventies aantreffen naar aanleiding van dit onderzoek.

1) Het verhelderen van de ambitie

Als betrokkenen oprecht gecommitteerd zijn aan een ambitie die wordt nagestreefd, dan zijn zij eerder geneigd om opdoemende obstakels te zien als uitdagingen die overwonnen moeten worden in plaats van als onoverkomelijke struikelblokken. Creatieve spanning slaat dan minder snel om in teveel emotionele spanning. Hierbij helpt het als betrokkenen de nagestreefde visie helder voor zich kunnen zien, en deze kunnen verbinden aan een waarde die zij van groot intrinsiek belang vinden.

In het geval van Regio Deal de Waddeneilanden zien we dat betrokkenen tot op zekere hoogte gecommitteerd zijn aan de ambitie om door middel van kennisuitwisseling en gezamenlijke innovatie een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur na te streven. Dit ideaal van 'samenwerken uit welbegrepen eigenbelang' is voor de meeste geïnterviewden een expliciet benoemde 'praattheorie'.

Dat het niet de dominante 'doetheorie' is kan – naast de eerder in dit rapport beschreven oorzaken – óók te maken hebben met dat de ambitie vertaald is in wel erg brede en abstracte doelen⁶⁹. Zie het kader op de volgende pagina:

⁶⁸ Senge, *The Fifth Discipline*, pp. 392 & 394.

⁶⁹ 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 4.

Om de ambitie te verwezenlijken hebben Partijen met de Regio Deal De Waddeneilanden tot doel om:

- Meer **passende woningen** te realiseren en **maatschappelijke voorzieningen** te optimaliseren;
- Bredere **economie** te realiseren, **gastvrijheidssector** te verstevigen, **continuïteit** en **kwaliteit** van het **onderwijs** te verhogen en werken en leren meer te combineren;
- De **bereikbaarheid** te verbeteren, het **vervoer** te **verduurzamen** en de **digitale** en **mobiele** dekking te optimaliseren;
- **Energiesysteem** robuuster en **innovatiever** maken, eilander **gebouwen** sneller te **verduurzamen** en het eilander **eigenaar- en ondernemerschap** in de **energietransitie** te vergroten;
- Gunstiger **ontwikkelklimaat** voor **Circulaire Economie**, dat wat de eilanden bieden, optimaal benutten en slimmer om te gaan met water.



Kader 1: Inhoudelijke doelen van Regio Deal de Waddeneilanden

Een optie zou kunnen zijn om het gewenste toekomstbeeld te vertalen naar een missie die niet minder ambitieus is dan bovenstaande doelen, maar wel concreter. Met andere woorden, er kan ingezet worden op het verhelderen van de ambitie zodat die meer motiverend kan werken voor betrokkenen bij de Regio Deal. Dit draagt dan bij aan het benodigde commitment.

Eén van de ontwikkelteamleden heeft de optie aangedragen om de ambities van Regio Deal de Waddeneilanden te vatten in een zogenaamd *moonshot*-project op het gebied van circulaire economie.⁷⁰ Dit voorstel biedt een interessante mogelijkheid om te verkennen hoe het verhelderen van de ambitie eruit zou *kunnen* zien. Wat hierna volgt is geen bindend advies, maar een denkoefening om beeld te krijgen bij wat 'het verhelderen van de ambitie' praktisch zou kunnen inhouden. En wat daar dan de voordelen van zijn.

⁷⁰ 'Interview met Ontwikkelteamlid D'.

Het begrip “*moonshot*” is een term die is geïntroduceerd door de Italiaanse econome Mariana Mazzucato.⁷¹ Het is een specifiek maar ambitieus doel, zoals het als eerste op de maan zetten van een mens (vandaar: *moonshot*). Toen president John F. Kennedy deze missie voor het eerst formuleerde in 1961, was het voor het Amerikaanse volk ongetwijfeld raadselachtig hoe dit doel bereikt zou moeten worden. Maar men kon zich wél een voorstelling maken van hoe het eruit zou zien áls de missie zou slagen. Zodoende kon de ambitie toch de verbeelding prikkelen en inspirerend werken voor de vele mensen en organisaties die met de maanmissie aan de slag gingen.

Het is het overwegen waard of een dergelijke *moonshot* binnen Regio Deal de Waddeneilanden geformuleerd kan worden voor bijvoorbeeld het onderwerp circulaire economie. Er zijn verschillende redenen om aan te nemen dat dit laatste kansrijk zou kunnen zijn.

Allereerst is er vanuit de Rijksoverheid een duidelijk en ambitieus doel gesteld: in 2050 moet Nederland volledig circulair zijn. Ook heeft men een belangrijke rol in gedachten voor de gemeenten bij het bewerkstelligen van deze transitie.⁷² Op dit terrein ligt de komende decennia dus een opgave voor de Waddeneilanden. Zoals een betrokkene het verwoordt: “We hebben wel een doel in de richting 2050 dat we van de Rijksoverheid hebben meegekregen.”⁷³ Tegelijk blijkt uit de interviews dat kennis over circulaire economie bij de Waddengemeenten nog in de kinderschoenen staat.⁷⁴ Circulaire economie lijkt dan ook een onderwerp waarop samenwerken uit welbegrepen eigenbelang een *must* is.

De potentie van circulaire economie op de Waddeneilanden lijkt bovendien groot, zo begrijpen wij uit de interviews.⁷⁵ Juist vanwege de geïsoleerde ligging van de eilanden kunnen materiaalstromen *relatief* makkelijk in beeld gebracht en gemanaged worden. Ook geeft het grote aantal bezoekers de gelegenheid om een eventueel *moonshot*-project als leerzaam voorbeeld te tonen aan de rest van Nederland en zelfs de wereld.

Het vertalen van de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden naar een *moonshot* op het gebied van circulaire economie zou gezien kunnen worden als een versmalling van het programma. Anderzijds zal deze missie vermoedelijk zeer grote raakvlakken hebben met de onderwerpen Toekomstbestendig Ondernemen & Ontwikkelen, Duurzame Energie, Goed Bereikbaar & Verbonden en Goed Wonen & Leven. Er valt dus alsnog een brede impact te verwachten op de oorspronkelijke doelstellingen van de Regio Deal.

Ten slotte geeft een focus op circulaire economie de kans om de ambitie van de Regio Deal te verbinden met een waarde die betrokkenen van groot intrinsiek belang achten. Dit is de waarde van autonomie, die in zo ongeveer alle interviews terugkomt. Het zelfstandig en onafhankelijk willen blijven zit bewoners van de Waddeneilanden volgens één betrokkene “bijna in de genen ... dat is een heel sterk basisgevoel”.⁷⁶ De

⁷¹ Mariana Mazzucato, *Moonshot: Grootse Missies voor de Hervorming van het Kapitalisme* (Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2021).

De suggestie om de ambitie te concretiseren sluit aan bij het eerdere advies van Twynstra Gudde naar aanleiding van hun evaluatie van het Convenant Samenwerking Waddeneilanden. Dit advies was mede de aanleiding om een Regio Deal voor de Waddeneilanden aan te vragen. Zie: M. Blekemolen, J.M. Groenendijk, R. Valkman, ‘Evaluatie Convenant Samenwerking Waddeneilanden’, (Twynstra Gudde 2019), pp. 15-16.

⁷² Rijksoverheid, ‘Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed Programma Circulair Economie’ (2016). Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a6ce8220-07e8-4b64-9f3d-e69bb4ed2f9c/1/pdf/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf> (7 mei 2025).

⁷³ ‘Interview met Overige Betrokkene C’.

⁷⁴ ‘Interview met Overige Betrokkene C’ & ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

⁷⁵ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

⁷⁶ ‘Interview met Overige Betrokkene C’.

waarde van autonomie lijkt ook ten grondslag te liggen aan zowel het ideaal van samenwerken uit welbegrepen eigenbelang als het ideaal van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte. Zoals één van de geïnterviewden scherp ziet sluit het concept van circulaire economie – met zijn gerichtheid op zelfvoorzienendheid – goed aan op de waarde van autonomie.⁷⁷

2) Het vergroten van de capaciteit voor benodigde actie

Ook met een verhelderde ambitie zal er een groot gat blijven bestaan tussen de huidige en de gewenste situatie op de Waddeneilanden. De gemeenten krijgen er hierdoor immers niet magischerwijs meer capaciteit bij. Om de eroderende doelen-dynamiek te doorbreken is het aanvullend dan ook nodig om de capaciteit te vergroten om acties uit te voeren die het mogelijk maken de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden te verwezenlijken.

Om dit voor elkaar te krijgen lijkt het *in de huidige constellatie* niet realistisch om een groter beroep te doen op de gemeenteambtenaren die al actief deelnemen aan de ontwikkelteams. Geïnterviewde ontwikkelteamleden laten er geen twijfel over bestaan dat zij dit niet als reële optie zien. Wel kan verkend worden of het werk bij hun thuisorganisatie zodanig gereorganiseerd kan worden dat zij meer tijd en ruimte overhouden voor hun inzet voor de Regio Deal. Ook zouden gemeenten die minder actief meedoen aangespoord kunnen worden om minimaal dezelfde bijdrage te leveren als hun evenknieën. Hetzelfde geldt voor beide deelnemende provincies.

Partijen die deelnemen aan de Regio Deal maar geen Waddengemeente zijn, zouden bovendien uitgedaagd kunnen worden om minder afwachtend op te treden. Hiervoor benoemden we al dat autonomie een kernwaarde is voor de Waddeneilanden. Dit wordt ook waargenomen door de andere partijen binnen de Regio Deal, en ze waken ervoor om deze autonomie te schenden. Eén betrokkene zegt bijvoorbeeld behoedzaam te zijn dat de Regio Deal geen “Harlinger feestje” wordt.⁷⁸ Een andere geïnterviewde stelt dat diens bestuurder op de lijn zit van “het is van de Waddeneilanden. Dus wij stellen ons een beetje in een faciliterende rol op ... ‘Ja, jongens, niet het overnemen!’”.⁷⁹ Als deze op zichzelf lovenswaardige instelling doorschiet kan waardevolle capaciteit voor de ontwikkelteams verloren gaan, aangezien deelnemers van niet-Waddeneilanden vaak een grotere beschikbaarheid of meer specialistische kennis hebben dan de gemeenteambtenaren.

Verder valt op dat de Rijksoverheid niet of nauwelijks een rol speelt bij de uitvoeringsfase van de Regio Deal. Dit terwijl in het convenant wel degelijk is opgenomen dat de rol van het Rijk verder gaat dan “investeringen”, maar onder andere ook “kennisuitwisseling” en “toegang tot nationale kennisnetwerken” beslaat.⁸⁰

Kansen voor het vergroten van de capaciteit voor het verwezenlijken van de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden zien wij ook in het verstevigen van triple helix-samenwerkingen. Ondernemers en onderwijspartijen nemen op dit moment alleen op projectniveau deel aan de Regio Deal. Zij spelen geen rol in de ontwikkelteams, die als taak hebben om de ambitie die voor de Regio Deal is geformuleerd te vertalen naar acties in het hier en nu. Wederom kan het inzetten op één of meerdere *moonshots* hier uitkomst bieden. Die worden namelijk gekenmerkt door publiek-private samenwerkingen, waarbij overheden en

⁷⁷ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

⁷⁸ ‘Interview met Overige Betrokkene B’.

⁷⁹ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

⁸⁰ ‘Regio Deal de Waddeneilanden’, p. 4.

private partijen gezamenlijk investeren in innovatie om een gezamenlijke missie te verwezenlijken.⁸¹ Hier zijn vrijwel altijd ook onderzoeksprogramma's aan gekoppeld die weer interessant zijn voor onderwijspartijen.

Onderzoek van RaboResearch laat zien dat er onder ondernemers op de Waddeneilanden behoefte is aan meer aansluiting bij de Regio Deal, en dat er “veel overeenkomsten” zijn tussen “de plannen van de Regio Deal en de behoeften van ondernemers”.⁸² De potentie om in ieder geval deze groep nauwer bij de regionale samenwerking te betrekken lijkt daarmee aanwezig.

Grote voordelen van werken met lokale ondernemers is de voeling met de lokale context die zij meebrengen en hun duurzame verbondenheid aan de Waddeneilanden. Bij externe inhuur zijn deze voeling en verbondenheid minder gegarandeerd, en is het risico op weglekken van kennis na afloop van projecten groter. Waar het toch noodzakelijk blijkt om externe capaciteit aan te trekken is het raadzaam om in te zetten op partijen die mogelijkerwijs wél voor langere tijd aan de regio verbonden blijven. Voor het onderwerp circulaire economie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Vereniging Circulair Friesland, die zowel bij de totstandkoming als de uitvoering van de Regio Deal al een belangrijke rol heeft gespeeld.⁸³

Naast het *vergroten* van de capaciteit is een tweede optie het *concentreren* van capaciteit. Het ‘versmallen’ van de ambitie van de Regio Deal naar een *moonshot* biedt wederom een denkrichting om aan deze optie gestalte te geven. Zo zou ervoor gekozen kunnen worden om voor de *moonshot* een apart ontwikkelteam in het leven te roepen. Teamleden worden dan geselecteerd uit de bestaande ontwikkelteams en wellicht triple helix-partners op basis van hun capaciteit (beschikbaarheid, kennis en vaardigheden). Het nieuwe ontwikkelteam zou zich uitsluitend bezighouden met de *moonshot* en samenwerkings- en eilandprojecten die daarvan worden afgeleid. Zodoende wordt hun focus zo weinig mogelijk verstoord door projecten die door individuele eilanden worden geïnitieerd en van beperkt gemeentegrens overstijgend belang zijn.

3) Het verzwakken van emotionele spanning en druk om de ambitie te verlagen

Mocht het lukken om de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden te verhelderen én om de capaciteit binnen de ontwikkelteams te vergroten dan wel te concentreren, dan zou dit moeten leiden tot vermindering van de emotionele spanning die het gevolg is van het gat tussen wens en werkelijkheid. Desondanks blijven dan factoren van kracht die eigenstandig bijdragen aan emotionele spanning en druk om de ambitie te verlagen. Om de dynamiek van de eroderende doelen-structuur te doorbreken is het daarom wenselijk ook op deze factoren in te grijpen. Daarnaast is het verminderen van negatieve gevoelens bij betrokkenen van intrinsiek belang.

Binnen het programmateam en de ontwikkelteams kunnen gesprekken worden gevoerd over oplossingen voor de ervaren bureaucratie. Dan gaat het met name om versimpeling van het invullen van de projectformats. Programmateam en stuurgroep zouden daarnaast kunnen nagaan of het op enige wijze mogelijk is het door ontwikkelteamleden als traag ervaren besluitvormingsproces te versnellen. Een onderzoek dat parallel aan deze evaluatie wordt uitgevoerd door studenten van de opleiding geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen biedt hiervoor aanknopingspunten.

⁸¹ Mazzucato, *Moonshot*, pp. 98-106.

⁸² Rogier Aalders, ‘Toekomstbestendig Ondernemen: Drie Opgaven voor de Waddeneilanden’ (Rabo Research 2024), p. 3.

⁸³ ‘Interview met Ontwikkelteamlid D’.

Daarnaast kan verkend worden of het mogelijk is de procesleiders te ontlasten. Zij hebben nu een groot takenpakket en kunnen ondersteuning gebruiken. Dit is des te meer het geval als zij zich binnen de ontwikkelteams actiever met de inhoud gaan bezighouden, zoals hierboven wordt voorgesteld.

Als het gaat om de looptijd van de Regio Deal, dan bestaat de mogelijkheid om die met een jaar te verlengen, zoals bij Regio Deals elders in Nederland ook is gebeurd.⁸⁴ Er zou al vroegtijdig ingezet kunnen worden op een soortgelijke verlenging van Regio Deal de Waddeneilanden.

Ook bij een verlengde looptijd kan het lastig blijken om de 36 miljoen euro die beschikbaar is voor Regio Deal de Waddeneilanden voor de einddatum te besteden. Daarmee blijft het risico op “suboptimale” inzet van de middelen – ‘uitgeven om het uitgeven’ – bestaan.⁸⁵ Betrokkenen zouden zich in dit geval de gewetensvraag kunnen stellen tot in hoeverre de wens om het budget volledig te besteden mag leiden tot ‘suboptimale’ inzet van de middelen. Is het erger om geld niet uit te geven of om het niet op de beste manier te besteden? Dit lijkt vooral een gesprek dat op het niveau van de stuurgroep moet plaatsvinden.

Mocht worden gekozen voor inzetten op een *moonshot* dan vermindert dit wellicht ook de druk van de looptijd van de Regio Deal. Het doel van een *moonshot* ligt verder in de toekomst dan 2027 of 2028. Als het lukt om hier een triple helix-samenwerking aan te koppelen dan committeren de betrokken partijen zich in principe dus ook voor een langere periode. Mocht de *moonshot* bovendien inderdaad gericht worden op circulaire economie, dan zijn vanuit de rijksoverheid mogelijk ook budgetten beschikbaar anders dan Regio Deal-gelden.⁸⁶ Wellicht geldt dit ook voor andere onderwerpen. Deze opties zouden al tijdens de Regio Deal-periode verkend kunnen worden.

Ten slotte kan de Regio Deal projecten blijven faciliteren die door individuele eilandgemeenten worden geïnitieerd en een beperkt gemeentegrens overstijgend belang hebben, zolang die passen binnen het convenant. Zo wordt het ideaal van samenwerken vanuit de *multiplier*-gedachte bediend. Daarbij is dan wel van cruciaal belang dat dit soort projecten niet langer leiden tot het verleggen van de focus en daarmee het verlagen van de ambitie binnen de Regio Deal als geheel. Ook dit zou weer een reden kunnen zijn om met een apart, nieuw op te richten ontwikkelteam te gaan werken dat zich uitsluitend richt op één of meerdere *moonshots*.

⁸⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, ‘Besluit van 5 juli 2024’, Artikel 14.3.

⁸⁵ ‘Interview met Overige Betrokkene C’.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ‘Financiële Steun bij Circulaire Projecten’. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/circulaire-economie/financiele-steun-bij-circulaire-projecten> (6 mei 2025).

// 6. CONCLUSIE

De Waddeneilanden willen van elkaar leren hoe ze autonoom kunnen blijven. Samen willen de gemeenten – met behulp van andere partijen – innoveren en kennis uitwisselen om een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur te bewerkstelligen. Zo hebben ze dat beschreven in het convenant dat is gesloten met de Rijksoverheid, en we horen dezelfde boodschap van diverse betrokkenen bij de Regio Deal.

De weg naar het verwezenlijken van deze ambitie is hobbelig. De gemeentelijke organisaties op de Waddeneilanden zijn klein, wat resulteert in ambtenaren met een veelvoud aan portefeuilles. Dit zorgt ervoor dat zij niet altijd de gewenste capaciteit kunnen leveren voor de ontwikkelteams die voor de Regio Deal in het leven geroepen zijn. Terwijl juist deze ontwikkelteams ervoor moeten zorgen dat abstracte lange-termijndoelen worden vertaald naar concrete acties in het hier en nu.

Het nog niet kunnen waarmaken van de verwachtingen zorgt voor emotionele spanning bij de diverse betrokkenen. Ook het feit dat niet alle samenwerkende partijen even actief meedoen aan de ontwikkelteams, ervaren bureaucratie en een (te) groot takenpakket voor ontwikkelteamleden en procesleiders dragen hieraan bij.

Emotionele spanning zorgt voor druk om de ambitie te verlagen. We zien dat in de praktijk al gebeuren. Ontwikkelteamleden verleggen de focus naar projecten die door individuele eilanden geïnitieerd zijn en een beperkt gemeentegrens overstijgend belang hebben. Ook het feit dat een groot budget in een relatief korte tijd moet worden besteed draagt bij aan deze ontwikkeling. Evenals de aanwezigheid van het ideaal van samenwerking vanuit de *multiplier*-gedachte zoals die in dit rapport is beschreven. De verschuiving van de aandacht is een verlaging van de ambitie omdat ontwikkelteamleden aangeven geen connectie te ervaren tussen hun huidige bezigheden en de ‘probleemstelling’ van de Regio Deal. Het is daarmee een voorbeeld van een eroderende doelen-dynamiek die bekend is vanuit de vakliteratuur.

De focus op door individuele gemeenten geïnitieerde projecten lijkt redelijk of zelfs wijs gezien de reële limieten waarbinnen de ontwikkelteams moeten werken. Dit onderzoek werpt echter de vraag op of dit op lange termijn wel daadwerkelijk een verstandige koers is. Het probleem van de disbalans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur op de eilanden zal immers niet verdwijnen en wellicht zelfs verergeren. Dat betekent dat voor deze uitdaging alsnog een oplossing moet worden gevonden als de mogelijkheden die gepaard gaan met de Regio Deal verleden tijd zijn.

De Amerikaanse denker John Dewey heeft ooit gezegd dat geschiedschrijving zelf ook een historische gebeurtenis is.⁸⁷ Daarmee doelde hij op het feit dat een onderzoek niet alleen een neutrale beschrijving van een situatie is, maar zelf ook invloed uitoefent op de gang van zaken. Wij zijn ons hier terdege van bewust en beseffen dat onze probleemanalyse zou kunnen bijdragen aan de emotionele spanning die al binnen Regio Deal de Waddeneilanden aanwezig is.⁸⁸ Om die reden hebben wij er groot belang aan gehecht om niet alleen problemen in kaart te brengen maar ook handelingsperspectief te schetsen.

Daarom is op het eind van dit rapport ingegaan op drie soorten interventies die eraan zullen bijdragen dat de eroderende doelen-dynamiek binnen de Regio Deal doorbroken wordt, waarbij het van cruciaal belang

⁸⁷ John Dewey, *Logic: The Theory of Inquiry* (New York: Henry Holt 1938), p. 239.

⁸⁸ Zie ook: F.R. Ankersmit, *Sublime Historical Experience* (Stanford: Stanford University Press 2005), pp. 334-50.

is om op alle drie soorten interventies tegelijk in te zetten. Dit onderzoek biedt daarvoor verschillende aanknopingspunten. Deze aanknopingspunten moeten worden gezien als inspirerende suggesties en niet als bindende adviezen.⁸⁹ Wij kennen de lokale context niet goed genoeg om te kunnen beoordelen welke concrete acties voor de Waddeneilanden zullen werken.

Wel hopen wij dat de in dit rapport beschreven problematiek en oplossingsrichtingen onderwerp van gesprek worden binnen de verschillende gremia van de Regio Deal. Dit gesprek zou dan kunnen beginnen met de fundamentele vragen: Zijn we nog steeds gecommitteerd aan de ambitie om van elkaar te leren hoe we autonoom kunnen blijven? En hoe gaan we gezamenlijk onze schouders zetten onder het (alsnog) realiseren van deze ambitie?

⁸⁹ Zie voor een bondige opsomming van de soorten interventies met bijbehorende suggesties 'Bijlage I: Samenvatting'.

// 7. BRONNENLIJST

Geraadpleegde literatuur

Aalders, Rogier, 'Toekomstbestendig Ondernemen: Drie Opgaven voor de Waddeneilanden' (Rabo Research 2024).

Ankersmit, F.R., *Historical Representation* (Stanford: Stanford University Press 2002).

Ankersmit, F.R., *Sublime Historical Experience* (Stanford: Stanford University Press 2005).

Bryman, Alan, *Social Research Methods*, 4e editie (Oxford: Oxford University Press 2012).

Collingwood, R.G., 'Progress as Created by Historical Thinking' [1936], in: R.G. Collingwood, *The Idea of History* [1946], revised edition with lectures 1926-1928, edited with an introduction by Jan van der Dussen (Oxford: Oxford University Press 1994), pp. 321-34.

Blekemolen, M., J.M. Groenendijk, R. Valkman, 'Evaluatie Convenant Samenwerking Waddeneilanden' (Twynstra Gudde 2019).

Dewey, John, *Logic: The Theory of Inquiry* (New York: Henry Holt 1938).

Mazzucato, Mariana, *Moonshot: Grootse Missies voor de Hervorming van het Kapitalisme* (Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2021).

Mazzucato, Mariana & Rosie Collington, *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps Our Economies* (Londen: Penguin Books 2023).

Peters, Rik, *Learning Histories: Wat Krijgen op je Organisatiecultuur* (Groningen: Noordhoff Business 2024).

Schön, Donald, 'Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Setting in Social Policy', in: Andrew Ortony (ed.), *Metaphor and Thought*, tweede editie (Cambridge: Cambridge University Press 1993), pp. 137-63.

Schön, Donald A. & Martin Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (New York: Basic Books 1994).

Senge, Peter M., *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, herziene editie (Londen: Random House 2006).

Bronnen

Geschreven bronnen

'Bestuurlijke Werkafspraken Regio Deal de Waddeneilanden' (2024). Geraadpleegd via: https://cuatro.sim-cdn.nl/dewaddeneilanden/uploads/05-01_bestuurlijke_werkafspraken_met_provincies_26_juni_2024.pdf?cb=B-QN7_FZ (20 juni 2025).

Prevaas, B.C.J.G., *Werken aan Programma's* (2018).

‘Programma Waddeneilanden: Programmaorganisatie Intern Document’ (2021).

‘Regio Deal de Waddeneilanden: Waardevol Leven in een Kwetsbare Omgeving’ (2023). Geraadpleegd via: https://cuatro.sim-cdn.nl/dewaddeneilanden/uploads/regiodeal_14_jaarplan_2024_a4_proef3.pdf?cb=TI0ID5PJ (20 juni 2025).

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ‘Financiële Steun voor Circulaire Projecten’. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/circulaire-economie/financiele-steun-bij-circulaire-projecten> (6 mei 2025).

Rijksoverheid, ‘Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed Programma Circulaire Economie’ (2016). Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a6ce8220-07e8-4b64-9f3d-e69bb4ed2f9c/1/pdf/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf> (7 mei 2025).

Rijksoverheid, ‘Voortgangrapportage Regio Deals’ (2023). Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/a9d59c89-49de-440d-a890-01d8c915d1cb/file> (6 mei 2025).

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, ‘Besluit specifieke uitkering Regio Deals vierde, vijfde en zesde tranche’ (2024). Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-219.pdf> (7 mei 2025).

Interviews

Interviewees hebben Planbureau Fryslân middels een formulier toestemming gegeven om hun mening te verwerken in dit onderzoeksrapport. Hun namen zijn geanonimiseerd. Om de anonimiteit van interviewees te waarborgen is bij hun functieaanduiding alleen een onderscheid gemaakt tussen ontwikkelteamleden en overige betrokkenen. Opnames van de interviews worden na afloop van dit onderzoek vernietigd. Transcripties blijven in een besloten archief bewaard om de herleidbaarheid van gebruikte citaten te waarborgen.

‘Interview met Ontwikkelteamlid A’, door Ymko Braaksma en Joas de Jong (8 april 2025).

‘Interview met Ontwikkelteamlid B’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (29 april 2025).

‘Interview met Ontwikkelteam C’, door Ymko Braaksma en Joas de Jong (27 maart 2025).

‘Interview met Ontwikkelteamlid D’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (15 april 2025).

‘Interview met Overige Betrokkene A’ door Arlette Bickel en Joas de Jong (13 maart 2025).

‘Interview met Overige Betrokkene B’, door Arlette Bickel en Joas de Jong (17 maart 2025).

‘Interview met Overige Betrokkene C’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (14 april 2025).

‘Interview met Overige Betrokkene D’, door Arlette Bickel en Ymko Braaksma (14 april 2025).

Observaties

‘Observatie bijeenkomst Ontwikkelteam Circulaire Economie’, door Arlette Bickel (10 april 2025).

‘Observatie bijeenkomst Ontwikkelteam Toekomstbestendig Ondernemen en Ontwikkelen’, door Ymko Braaksma (13 maart 2025).

// BIJLAGE I: SAMENVATTING

De Waddeneilanden willen van elkaar leren hoe ze autonoom kunnen blijven. Samen willen de gemeenten – met behulp van andere partijen – innoveren en kennis uitwisselen om een duurzame balans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur te bewerkstelligen. Zo hebben ze dat beschreven in het convenant dat is gesloten met de rijksoverheid, en we horen dezelfde boodschap van diverse betrokkenen bij de Regio Deal.

De weg naar het verwezenlijken van deze ambitie is hobbelig. De gemeentelijke organisaties op de Waddeneilanden zijn klein, wat resulteert in ambtenaren met een veelvoud aan portefeuilles. Dit zorgt ervoor dat zij niet altijd de gewenste capaciteit kunnen leveren voor de ontwikkelteams die voor de Regio Deal in het leven geroepen zijn. Terwijl juist deze ontwikkelteams ervoor moeten zorgen dat abstracte lange-termijndoelen worden vertaald naar concrete acties in het hier en nu.

Het nog niet kunnen waarmaken van de verwachtingen zorgt voor emotionele spanning bij de diverse betrokkenen. Ook het feit dat niet alle samenwerkende partijen even actief meedoen aan de ontwikkelteams, ervaren bureaucratie en een (te) groot takenpakket voor ontwikkelteamleden en de procesleiders dragen hieraan bij.

Emotionele spanning zorgt voor druk om de ambitie te verlagen. We zien dat in de praktijk al gebeuren. Ontwikkelteamleden verleggen de focus naar projecten die door individuele eilanden geïnitieerd zijn en een beperkt gemeentegrens overstijgend belang hebben. Ook het feit dat een groot budget in een relatief korte tijd moet worden besteed draagt bij aan deze ontwikkeling. Evenals de aanwezigheid van het ideaal van samenwerking vanuit de *multiplier*-gedachte. De verschuiving van de aandacht is een verlaging van de ambitie omdat ontwikkelteamleden aangeven geen connectie te ervaren tussen hun huidige bezigheden en de ‘probleemstelling’ van de Regio Deal. Het is daarmee een voorbeeld van een eroderende doelen-dynamiek die bekend is vanuit de vakliteratuur.

De focus op door individuele gemeenten geïnitieerde projecten lijkt redelijk of zelfs wijs gezien de reële limieten waarbinnen de ontwikkelteams moeten werken. Dit onderzoek werpt echter de vraag op of dit op lange termijn wel daadwerkelijk een verstandige koers is. Het probleem van de disbalans tussen toerisme, lokale bevolking en natuur op de eilanden zal immers niet verdwijnen en wellicht zelfs verergeren. Dat betekent dat voor deze uitdaging alsnog een oplossing moet worden gevonden als de mogelijkheden die gepaard gaan met de Regio Deal verleden tijd zijn.

Daarom is op het eind van dit rapport ingegaan op drie soorten interventies die eraan kunnen bijdragen dat de eroderende doelen-dynamiek doorbroken wordt. Dit onderzoek biedt daarvoor verschillende aanknopingspunten. Deze aanknopingspunten moeten worden gezien als inspirerende suggesties en niet als bindende adviezen. Wij kennen de lokale context niet goed genoeg om te kunnen beoordelen welke concrete acties voor de Waddeneilanden zullen werken.

De soorten interventies met bijbehorende suggesties worden hieronder opgesomd:

1) Het verhelderen van de ambitie

- Vertaal de ambitie van Regio Deal de Waddeneilanden in een missie die ambitieus, maar ook concreet is
- Verbind de ambitie nadrukkelijk en expliciet aan de waarde van autonomie

- 2) Het vergroten van de capaciteit voor benodigde actie
- Verken de mogelijkheden om het werk van ontwikkelteamleden bij hun thuisorganisatie dusdanig te reorganiseren dat zij meer tijd en ruimte overhouden voor hun inzet voor de Regio Deal
 - Spoor Waddengemeenten die nog minder actief meedoen aan de ontwikkelteams aan om minstens dezelfde inzet te leveren als hun evenknieën; idem dito voor de provincies Fryslân en Noord-Holland
 - Moedig partijen buiten de Waddengemeenten aan een actievere, minder faciliterende rol in te nemen binnen de ontwikkelteams
 - Verken de mogelijkheden om triple helix partners een rol te laten spelen binnen de ontwikkelteams
 - Zet bij de inhuur van externe capaciteit bij voorkeur in op partijen die mogelijk ook na de Regio Deal-periode aan de Waddeneilanden verbonden blijven
 - Concentreer capaciteit
 - Overweeg de mogelijkheid om te werken met twee soorten ontwikkelteams: ontwikkelteams die zich focussen op eilandprojecten en ontwikkelteams die zich focussen op samenwerkingsprojecten
- 3) Het verzwakken van emotionele spanning en druk om de ambitie te verlagen
- Bespreek binnen stuurgroep, programmteam en ontwikkelteams de mogelijkheden om de ervaren bureaucratie bij ontwikkelteamleden te verminderen
 - Zorg voor meer ondersteuning voor procesleiders
 - Verken de mogelijkheden om de looptijd van de Regio Deal te verlengen
 - Verken al tijdens de looptijd van de Regio Deal de mogelijkheden voor financiering van ambitieuze programmaonderdelen na 2027 (bij verlenging van de looptijd: 2028)

Het is van cruciaal belang dat op alle drie interventies tegelijkertijd wordt ingezet. In een eroderende doelen-dynamiek is er geen *silver bullet* die op zichzelf alle problemen kan oplossen.

// BIJLAGE II: VERANTWOORDING

Lerend evalueren

Regio Deal de Waddeneilanden is een complex programma. Binnen diverse op elkaar ingrijpende domeinen – van circulaire economie tot goed wonen en leven op de eilanden – zijn ambities geformuleerd. Om deze ambities te realiseren werken verschillende (soorten) partijen met elkaar samen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Bij zoveel complexiteit is het onvermijdelijk dat in van tevoren bedachte plannen zaken over het hoofd worden gezien die wel relevant blijken te zijn. Regio Deal de Waddeneilanden heeft daarom gekozen voor een lerende aanpak. Gedurende de uitvoering van de Regio Deal wordt de vinger aan de pols gehouden en waar nodig bijgestuurd op basis van voortschrijdend inzicht.⁹⁰

Deze aanpak wordt ondersteund door een lerende evaluatie van Planbureau Fryslân. Daarbij wordt de logica van de leercyclus gevolgd.⁹¹ Dat wil zeggen: we brengen eerst in kaart welke verandering bewerkstelligd moet worden en op welke manier (verandertheorie). Vervolgens kijken we of de verwachtingen die uit de verandertheorie voortvloeien ook uitkomen (monitoring). Zo niet, dan kan dit aanleiding geven tot verdiepend onderzoek naar de achterliggende oorzaken. Inzichten die daaruit ontstaan kunnen gebruikt worden om de Regio Deal bij te sturen. Dit leidt tot hernieuwde actie die wederom geëvalueerd wordt. Daarmee begint weer een nieuwe leercyclus.

In maart 2025 is de eerste monitoringsfase van de lerende evaluatie afgerond. Daarin kwamen een aantal niet uitgekomen verwachtingen naar voren, die we hebben vertaald in leervragen.⁹² In samenspraak met het programmateam van Regio Deal de Waddeneilanden is gekozen om in het verdiepend onderzoek de focus te leggen op de leervraag: “Hoe kunnen we van de Regio Deal een succes maken, terwijl de ontwikkelteams nu niet goed uit de verf komen?” Deze keuze is gemaakt vanwege de centrale rol die de ontwikkelteams innemen binnen de verandertheorie van Regio Deal de Waddeneilanden. Als de ontwikkelteams niet goed functioneren kan in potentie het slagen van de Regio Deal in gevaar komen.

Aanpak verdiepend onderzoek

Ook bij het verdiepend onderzoek zijn complexiteit en onzekerheid fundamentele uitgangspunten. Dat wil zeggen dat we de veronderstelling hanteren dat we niet voor de start van het onderzoek kunnen weten hoe de vork in de steel zit. Daarvoor is de situatie te complex. We kiezen daarom voor een inductieve aanpak. We werken niet vanuit een hypothese om die aan de hand van data te toetsen (deductieve aanpak), maar verzamelen eerst data om daaruit vervolgens een hypothese af te leiden. Deze werkwijze staat binnen de sociale wetenschap bekend als *grounded theory*.⁹³ Gedurende het onderzoek wordt een theorie ontwikkeld die gegrond (*grounded*) is in de feiten zoals die binnen het onderzoek naar voren komen.

Data zijn verzameld aan de hand van twee methodes: participatieve observaties en open interviews. Bij participatieve observaties is een onderzoeker aanwezig bij reguliere activiteiten van onderzochte partijen, in dit geval bijeenkomsten van twee ontwikkelteams. Hij of zij beschrijft vervolgens zaken die hem of haar opvallen. Bijvoorbeeld: wie is veel aan het woord en wie niet? Waarover gaat de communicatie? Hoe is de sfeer onder de aanwezigen? Etc. Het sterke punt van participatieve observaties is dat gedrag in een

⁹⁰ ‘Regio Deal de Waddeneilanden’, p. 17.

⁹¹ Ymko Braaksma, ‘Lerend evalueren: wat is het?’, *Planbureau Fryslân* (2024). Geraadpleegd via: <https://www.planbureau Fryslan.nl/nieuws/lerend-evalueren-wat-is-het/> (3 juni 2025).

⁹² Zie ‘Bijlage III: Monitoringsverslag’.

⁹³ Alan Bryman, *Social Research Methods*, pp. 567-75.

‘natuurlijke setting’ geobserveerd kan worden. In zo’n setting geven mensen doorgaans eerder bloot wat zij in een interview niet willen zeggen of waar ze zich niet expliciet bewust van zijn. Het zwakke punt van participatieve observaties is dat achterliggende redenen niet geobserveerd kunnen worden. *Dat* iemand zich op een bepaalde manier gedraagt kan worden geobserveerd, maar niet *waarom* diegene dat doet. Ook relevante gebeurtenissen in het verleden kunnen niet meer geobserveerd worden.⁹⁴

Daarom zijn participatieve observaties aangevuld met interviews. De interviews in dit onderzoek waren relatief open. Dat wil zeggen dat onderzoekers niet met geïnterviewden een vaststaande lijst met vragen bij langs zijn gegaan, maar dat onderzoekers vooral geïnteresseerd zijn geweest in het verhaal dat geïnterviewden zelf te vertellen hadden over de ontwikkelteams. Op voorhand zijn slechts een aantal thema’s geformuleerd die tijdens het interview aan bod zouden moeten komen, zoals de rol van de ontwikkelteams binnen de Regio Deal en het huidige functioneren van de ontwikkelteams. Het gebruik van open interviews past bij een inductieve onderzoeksaanpak. Immers, door het ontbreken van een op voorhand geformuleerde hypothese kunnen niet gemakkelijk heel specifieke interviewvragen worden afgeleid. Bovendien is bij een te afgebakende vragenlijst het risico groot dat zaken die van belang blijken te zijn niet aan bod komen tijdens het interview, omdat ze buiten de vragenlijst vallen.⁹⁵

Bij het selecteren van geïnterviewden is gelet op spreiding over de onderzochte ontwikkelteams, spreiding over de rollen binnen de Regio Deal en spreiding over de betrokken partijen.

De interviews zijn opgenomen en met behulp van kunstmatige intelligentie getranscribeerd. De transcripten van de interviews blijven na afloop van dit onderzoek bewaard binnen een beveiligde omgeving, opnames worden vernietigd. De geïnterviewden hebben schriftelijk toestemming gegeven voor deze gang van zaken.⁹⁶

De verzamelde data zijn in twee iteraties geanalyseerd. Op basis van terugkerende patronen in de data is na een aantal interviews en participatieve observaties een voorlopige theorie van hoe de situatie in elkaar zit geformuleerd. Op basis van de resterende interviews en observaties is deze theorie getoetst en verder verfijnd.

Reflectie op de uitkomsten van dit onderzoek

In kwalitatief onderzoek is ‘theoretische saturatie’ het ideaal.⁹⁷ Die treedt op wanneer bij het verzamelen van meer data geen nieuwe patronen meer aan het licht komen. Idealiter wordt het verzamelen van data voortgezet, net zo lang tot theoretische saturatie is bereikt. Binnen de praktische beperkingen van dit onderzoek was het ongelimiteerd doorgaan met het verzamelen van data niet mogelijk. Wel zijn patronen gevonden die in vrijwel alle observaties en interviews zijn aangetroffen. Het is daarom zeer aannemelijk dat deze patronen belangrijk zijn, maar dit onderzoek geeft geen garantie dat er niet nog andere patronen zijn die óók relevant zijn om de huidige probleemsituatie adequaat te beschrijven.

De uiteindelijke theorie die is geformuleerd – dat er binnen de Regio Deal de Waddeneilanden sprake is van een dynamiek van eroderende doelen – moet worden gezien als een *voorstel* om de probleemsituatie op die manier te zien.⁹⁸ Vanwege de complexiteit van de situatie is het volgens ons per definitie onmogelijk om

⁹⁴ Bryman, *Social Research Methods*, pp. 493-6.

⁹⁵ Bryman, *Social Research Methods*, p. 470.

⁹⁶ Planbureau Fryslân, ‘Privacyverklaring’. Geraadpleegd via: <https://www.planbureau Fryslan.nl/privacyverklaring/> (20 juni 2025).

⁹⁷ Bryman, *Social Research Methods*, p. 421.

⁹⁸ Ankersmit, *Historical Representation*, p. 89.

te komen tot de enige mogelijke en per definitie juiste theorie. Deze onmogelijkheid wordt bij dit onderzoek nog verder benadrukt doordat theoretische saturatie praktisch onhaalbaar is. De geformuleerde theorie is daarmee een binnen de gegeven limieten zo goed mogelijk onderbouwd voorstel om de probleemsituatie te zien als een dynamiek van eroderende doelen.

Er zijn in ieder geval twee criteria denkbaar voor het beoordelen van dit voorstel. Ten eerste: hoe overtuigend verbindt de geformuleerde theorie de diverse feiten zoals die door betrokkenen bij de Regio Deal worden ervaren?⁹⁹ Deze vraag beantwoorden we door onze bevindingen te presenteren aan diverse gremia van direct betrokkenen. Om precies te zijn: het directeurenoverleg van Samenwerkingsverband de Waddeneilanden en het programmeam van Regio Deal de Waddeneilanden. Deze presentaties hebben plaatsgevonden op 16 mei (directeurenoverleg) en 4 juni (programmeam) 2025. Op deze wijze ‘valideren’ we ons onderzoek.¹⁰⁰

Ten tweede: hoe functioneel is het voorstel bij het verbeteren van de probleemsituatie?¹⁰¹ Dit tweede criterium impliceert dat de geformuleerde theorie geen neutrale, afstandelijke beschrijving is van de ontwikkeling van de Regio Deal. De theorie is een ‘generatief’ voorstel, dat wil zeggen, een voorstel dat mogelijk praktische consequenties heeft.

Ten eerste *framet* het voorstel het probleem op een bepaalde manier (in dit geval: als een dynamiek van eroderende doelen), en dit *problem frame* ‘genereert’ een aantal specifieke oplossingsrichtingen.¹⁰² De ultieme test van de voorgestelde theorie is dan ook praktisch. Als binnen de voorgestelde oplossingsrichtingen bepaalde interventies worden doorgevoerd, leidt dit dan tot verbetering van de situatie? Zo nee, dan is dit een sterke aanwijzing dat het voorgestelde *problem frame* niet klopt of onvolledig is.

De tweede praktische consequentie die *problem framing* kan hebben is het toenemen van emotionele spanning bij onderzochte betrokkenen. Het *frame* stelt immers dat hun gebruikelijke wijze van denken en handelen problematisch is en bijdraagt aan het gat tussen de huidige realiteit en de situatie die zij wensen. Dit is niet per definitie een prettige boodschap.¹⁰³ Daarom voelen wij het als onze verantwoordelijkheid om betrokkenen niet in volledige vertwijfeling achter te laten, maar ook handelingsperspectief te schetsen; handelingsperspectief dat juist door de voorgestelde theorie kan worden gegenereerd.

Of interventies die passen binnen het door ons geschetste handelingsperspectief daadwerkelijk worden doorgevoerd is uiteraard niet aan Planbureau Fryslân, maar aan de diverse betrokkenen binnen de Regio Deal. We zijn wel van het plan het vervolg dat door de betrokkenen aan dit onderzoek wordt gegeven te monitoren en onze aanpak op basis daarvan te evalueren. Daarmee volgen we dezelfde leercyclus als die we bij het lerend evalueren hanteren.

⁹⁹ Ankersmit, *Historical Representation*, p. 284.

¹⁰⁰ Bryman, *Social Research Methods*, p. 391.

¹⁰¹ Schön & Rein, *Frame Reflection*, pp. 44-5. Zie ook: Collingwood, ‘Progress as Created by Historical Thinking’.

¹⁰² Schön, ‘Generative Metaphor’.

¹⁰³ Ankersmit, *Sublime Historical Experience* (Stanford: Stanford University Press 2005), p. 334-50.

// BIJLAGE III: MONITORVERSLAG

Inleiding

Status en plek van dit monitorverslag in de leercyclus

Dit verslag is een neerslag van de tweede fase van de leercyclus, de monitoring.¹⁰⁴ Het doel van deze fase is om in beeld te brengen of verwachtingen omtrent de Regio Deal uitkomen. Waar dat niet het geval is leidt dat tot verdiepende vragen en mogelijk vervolgonderzoek. De monitoring is daarmee een belangrijke stap in de leercyclus, maar in feite niet meer dan een tussenfase. De bevindingen zijn nog relatief oppervlakkig. Het is duidelijk dat er mogelijk bepaalde problemen zijn, maar hoe de problemen *precies* in elkaar steken en waardoor ze nou *echt* worden veroorzaakt is nog niet bekend. Het monitorverslag geeft aanleiding dat verder uit te zoeken, maar doet dat zelf nog niet. Het is daarom van cruciaal belang om niet al te grote conclusies uit dit verslag te trekken.

Hoe is het monitorverslag tot stand gekomen?

Onderzoekers van Planbureau Fryslân hebben twee methodes gebruikt om tot de inhoud van dit monitorverslag te komen.

Ten eerste is een analyse gemaakt van de documenten waarin wordt beschreven wat de doelen zijn van Regio Deal de Waddeneilanden, en hoe activiteiten worden georganiseerd om die doelen te behalen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het convenant dat is gesloten tussen de betrokken regionale partijen en de rijksoverheid, en de bestuurlijke werkafspraken die tussen de betrokken regionale partijen zijn gemaakt. Daarnaast zijn bijeenkomsten van verschillende geledingen binnen de Regio Deal geobserveerd. Het gaat om bijeenkomsten van de ontwikkelteams, het programmateam en de stuurgroep.

De documentanalyse en observaties hebben gezamenlijk een beeld gegeven van wat op voorhand van de samenwerking werd verwacht, en of die verwachtingen in de praktijk uitkomen. Waar dat laatste niet het geval is ontstaan de leervragen die de kern vormen van dit monitorverslag.¹⁰⁵

Leeswijzer

In dit verslag ziet u steeds drie kolommen. In de linker kolom staat de leervraag. In de middelste kolom wordt de leervraag van context voorzien en uitgelegd waarom de vraag van belang is. In de rechter kolom staan citaten die zijn opgetekend tijdens de observatie van bijeenkomsten. Ten eerste illustreren zij de leervraag en ten tweede zijn ze exemplarisch voor een grotere reeks van bevindingen die tijdens de documentanalyse en observaties zijn gedaan.

Vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid zijn de leervragen geclusterd in drie categorieën. Hier moet echter niet te veel waarde aan gehecht worden: de leervragen en de inhoud waarover zij gaan kunnen onderling verband met elkaar houden.

¹⁰⁴ Zie 'Bijlage II: Verantwoording'.

¹⁰⁵ De structuur van de leervragen ontleen we aan het Planbureau voor de Leefomgeving. Zie: PBL, 'Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: Eindrapport lerende evaluatie klimaatbeleid' (2024), p. 67n19. Geraadpleegd via: https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-04/pbl-2024_Klimaatbeleid_richten_op_maatschappelijke_transformatie-5392.pdf (1 september 2025).

Vraagstukken rond de opzet van het Regio Deal-programma

<u>Leervragen</u>	<u>Context en relevantie</u>	<u>Illustratieve citaten</u>
Hoe kunnen we tijdens de Regio Deal opgedane kennis structureel borgen, terwijl de Regio Deal een incidenteel karakter heeft?	Regio Deal de Waddeneilanden is bedoeld als vliegwiel voor de langjarige ambities die Samenwerkingsverband de Waddeneilanden heeft. Een belangrijk onderdeel van dit vliegwieleffect is innovatie. Als lessen getrokken uit innovatieve projecten (wat werkt hier wel en wat werkt hier niet?) niet beklijven, dan slaagt de Regio Deal dus niet in zijn opzet. Dit is een reëel risico vanwege het in de tijd afgebakende en incidentele karakter van de Regio Deal, dat zich bijvoorbeeld uit in het aantrekken van tijdelijke projectleiders van buitenaf. Juist deze mensen doen tijdens de Regio Deal immers veel kennis op die ook relevant is voor de verdere toekomst van Samenwerkingsverband de Waddeneilanden.	<i>“We moeten opgedane kennis opslaan, daarvoor iets organiseren. Anders krijgen de eilanden gelijk: leuk al die tijdelijke externe projectleiders, maar de kennis is na drie jaar allemaal weg.”</i>
Hoe kunnen leden van de stuurgroep de Regio Deal besturen, terwijl ze gewend zijn om een (relatief) kleine gemeente te besturen?	De stuurgroep van Regio Deal de Waddeneilanden komt een beperkt aantal keren per jaar bijeen om besluiten te nemen over de voortgang van de Regio Deal. Om de vaart erin te houden en de Regio Deal binnen de afgesproken periode te kunnen uitvoeren is het van belang dat de stuurgroep op hoofdlijnen bestuurt. Dit is mogelijk anders dan bestuurders van de betrokken gemeenten gewend zijn. De organisaties van de waddengemeenten zijn klein; er zijn korte lijntjes en daarmee is er veel bestuurlijke betrokkenheid, ook meer op detailniveau. Dezelfde houding kan binnen de context van de Regio Deal leiden tot vertraging in de voortgang en dus disfunctioneel zijn. Anderzijds is het belangrijk dat bestuurlijk afgevaardigden het idee hebben dat zij zich goed kunnen verantwoorden	<i>“Als wethouder van een eiland ben je ook anders gewend. Regionaal besturen is heel wat anders.”</i>

	tegenover respectievelijk gemeenteraden of provinciale staten. Dit zijn immers uiteindelijk de belangrijkste plekken waar democratische legitimering van de activiteiten binnen de Regio Deal plaatsvindt.	
Hoe zorgen we ervoor dat alles dat op de eilanden gebeurt één geheel blijft, terwijl er buiten de Regio Deal ook van alles gebeurt?	De doelen van Regio Deal de Waddeneilanden zijn project overstijgend. Dat wil zeggen dat het slagen van de projecten <i>an sich</i> het succes van de Regio Deal niet garandeert: dat is alleen zo als de projecten hebben bijgedragen aan de realisatie van de hogere doelen die het Samenwerkingsverband voor de Waddeneilanden heeft. Echter wordt het realiseren van die hogere doelen ook beïnvloed door activiteiten en processen die buiten de Regio Deal om plaatsvinden. Denk aan acties die eilandgemeenten zelf ondernemen, beleid dat door de Rijksoverheid wordt ontwikkeld of plannen van netbeheerders en veerbedrijven. Het is daarom van belang deze in samenhang met de activiteiten van de Regio Deal te beschouwen. Zodoende wordt voorkomen dat er veel tijd en geld wordt geïnvesteerd in een doel dat door externe omstandigheden toch niet haalbaar blijkt. Of, positief gezien, kan er juist naar koppelkansen worden gekeken. Omdat er veel op de Waddeneilanden gebeurt is het verkrijgen van het hiervoor benodigde overzicht een uitdaging.	Als bij bepaalde acties vanuit de Regio Deal geen aansluiting wordt gezocht met andere ontwikkelingen op de eilanden dan wordt het een kwestie van <i>“weggegooid geld”</i>.

Hoe kunnen we de energie in de Regio Deal houden, terwijl we onze plannen waarschijnlijk niet (allemaal) binnen de termijn van de Regio Deal kunnen uitvoeren?	Het slagen van Regio Deal de Waddeneilanden hangt in belangrijke mate af van de inzet en commitment van individuen, en hoe zij hierin door hun 'thuisorganisatie' gefaciliteerd worden. Om de motivatie en het draagvlak hoog te houden helpt het om concrete successen te kunnen vieren. Dit is een uitdaging omdat de ambities die voor de Regio Deal zijn geformuleerd zeer waarschijnlijk niet (volledig) in de Regio Deal-periode verwezenlijkt kunnen worden.	<i>“In de Regio Deal hebben we grootse plannen, maar dit lukt nooit in 3-4 jaar. Door complexiteit als natuurwetgeving. En andere partijen van wie je afhankelijk bent, maar die niets met de Regio Deal te maken hebben. Het is lastig, hoe dit te doorbreken? Dus merk ik aan mezelf dat ik zoekende ben, ook hoe dit binnen de eigen organisatie uit te leggen. Het is vooral dingen in gang zetten, onderzoek doen, expertise inhuren. Maar heel concreet wordt het nog niet.”</i>
---	--	---

Vraagstukken rond het lerende en adaptieve karakter van de Regio Deal

<u>Leervragen</u>	<u>Relevantie</u>	<u>Illustratieve quote</u>
Hoe kunnen we werk maken van een lerende aanpak, terwijl we (al) veel werkdruk hebben?	Regio Deal de Waddeneilanden is een complex programma. Dat houdt in dat er vermoedelijk gaandeweg bijgestuurd zal moeten worden. Immers, vanwege de complexiteit is de kans groot dat oorspronkelijk zaken over het hoofd zijn gezien die gaandeweg toch cruciaal blijken te zijn voor het slagen van de Regio Deal. Om te kunnen bijsturen is wel van belang dat betrokkenen van bijvoorbeeld het programmteam (letterlijke en mentale) ruimte ervaren om op gezette tijden een stap terug te doen en op de voortgang van de Regio Deal te reflecteren. Aangezien veel betrokkenen aangeven een hoge werkdruk vanuit 'de waan van de dag' te ervaren kan het inbouwen van reflectiemomenten een uitdaging vormen.	<i>“Dingen overrompelen ons, en we hebben geen goede strategie om dat te tackelen, omdat we het zo druk hebben en we dingen met snelheid willen doen.”</i>
Hoe kunnen we beginnen met datagedreven werken, terwijl we dat 1) niet gewend zijn en er 2) dus weinig tot niets voor hebben ingericht?	Om de Regio Deal eventueel te kunnen bijsturen is het van belang dat er goede sturingsinformatie beschikbaar is. Hoe gaat het met de doelen van de Regio Deal, tot in hoeverre zijn we op weg die te realiseren? Bij het uitvoeren van de 0-meting voor Regio Deal de Waddeneilanden is echter geconstateerd dat enerzijds veel data überhaupt niet beschikbaar is of anderzijds niet goed ontsloten is. In het laatste geval is dan niet precies bekend waar de data opgeslagen is, wie ervan afweet en/of wie er (relatief gemakkelijk) bij kan.	Deze leervraag is tot stand gekomen naar aanleiding van de 0-meting, en niet vanuit de monitoring.

Vraagstukken rondom de ontwikkelteams

<u>Leervragen</u>	<u>Relevantie</u>	<u>Illustratieve quotes</u>
Hoe kunnen we van de Regio Deal een succes maken, terwijl de ontwikkelteams nu niet goed uit de verf komen?	De bulk van het werk dat binnen Regio Deal de Waddeneilanden gepland staat moet gebeuren binnen de ontwikkelteams. Het gaat om het ontwikkelen van (innovatieve) projectideeën, het verbinden van partijen en het begeleiden van projecten richting en tijdens de uitvoering. Uit de monitoring blijkt echter dat de ontwikkelteams deze cruciale rol op dit moment niet kunnen waarmaken. Er wordt bij de ontwikkelteams een gebrek aan capaciteit geconstateerd.	<i>“De inzet in de ontwikkelteams is niet zoals van tevoren bedacht. Het is kwetsbaar, vooral nu we meer richting uitvoering gaan.”</i> <i>“Ontwikkelteam heeft geen capaciteit, en kan geformuleerde ambities niet waarmaken.”</i>
Hoe kunnen we als ontwikkelteam creatief werken [zowel verbinden van ideeën als verbinden van partijen], terwijl er a) een hoge werkdruk is en er b) vooral digitaal overlegd wordt?	Het innovatieve karakter van de Regio Deal moet vooral gestalte krijgen binnen de ontwikkelteams. Hier kan door domeinexperts onderling gespard worden, kunnen ontwikkelingen op de verschillende eilanden samengebracht worden en kunnen mensen aan elkaar gekoppeld worden. Om dat ideaal in de praktijk te brengen moeten betrokkenen dan wel in staat zijn om uit de beslommeringen van alledag te komen en ‘out of the box’ te denken. Gegeven de hoge werkdruk die veel betrokkenen ervaren is dit echter een uitdaging. Ook het digitale vergaderen dat vanwege de eilandsituatie vaak noodzakelijk is draagt niet bij aan een creatieve synergie tussen de ontwikkelteamleden.	<i>“Het is druk, druk. Het loopt een beetje over bij ons in het team. Het is moeilijk om iedereen op de rails te houden.”</i> <i>“Zwakke vind ik nog wel dat we teveel op afstand van de eilanden staan. Het gaat om de feitelijke afstand tot collega’s. Je krijgt er soms het coronagevoel bij.”</i>

Hoe kunnen we bouwen aan een duurzame samenwerking tussen de eilandgemeenten, terwijl de inzet vanuit sommige gemeenten voor de samenwerking in de praktijk niet zo groot blijkt als van tevoren werd verwacht?	Om de mogelijke schaalvoordelen en innovatiekracht binnen de Regio Deal optimaal te benutten is het van belang dat de afzonderlijke eilandgemeenten optimaal participeren in de ontwikkelteams. Uit de monitoring blijkt echter dat de inzet niet overal gelijk is. Bepaalde eilanden hebben moeite om de vooraf ingeschaalde inzet ook daadwerkelijk te kunnen leveren.	<i>“[Eiland x] worstelt met aansluiting bij de Regio Deal.”</i> <i>“[Eiland y] moet aan de bak!”</i>
Hoe kunnen we bouwen aan een toekomstbestendig Samenwerkingsverband Waddeneilanden, terwijl de inzet van de provincies voor de huidige samenwerking niet blijkt als van tevoren werd verwacht?	De provincies Fryslân en Noord-Holland zijn belangrijke partners bij het behalen van de doelen van Regio Deal de Waddeneilanden. Ze worden ook gezien als belangrijke bronnen voor innovatie en verbinding met partijen buiten de eilandgemeenten. Maar uit de monitoring blijkt dat beide provincies nog niet optimaal participeren in de Regio Deal.	<i>“ We doen er alles aan om de provincies op proces en inhoud aan te haken. Mensen van provincies in ontwikkelteams, stukken vroeg sturen. Maar zelfs dat is geen garantie op medewerking.”</i>

Bronnenlijst

Documenten

‘Bestuurlijke werkafspraken: Regio Deal de Waddeneilanden 2023-2027’ (2024). Geraadpleegd via: https://cuatro.sim-cdn.nl/dewaddeneilanden/uploads/05-01_bestuurlijke_werkafspraken_met_provincies_26_juni_2024.pdf?cb=B-QN7_FZ (18 maart 2025).

Blekemolen, M., J.M. Groenendijk, R. Valkman, ‘Evaluatie Convenant Samenwerking Waddeneilanden’ (Twynstra Gudde 2019).

‘Regio Deal de Waddeneilanden: Waardevol leven in een kwetsbare omgeving’, november 2023. Geraadpleegd via: https://cuatro.sim-cdn.nl/dewaddeneilanden/uploads/05-04_convenant_regio_deal_de_waddeneilanden_100_versie_aangepast_nav_bestuurlijk_gesprek_19-9.pdf?cb=8ghJLskI (18 maart 2025).

‘Regio Deal de Waddeneilanden jaarplan 2024: met de kaders voor 2025 tot en met 2027’, 26 juni 2024. Geraadpleegd via: https://cuatro.sim-cdn.nl/dewaddeneilanden/uploads/regiodeal_14_jaarplan_2024_a4_proef3.pdf?cb=TI0ID5PJ (18 maart 2025).

PBL, ‘Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: Eindrapport lerende evaluatie klimaatbeleid’ (2024). Geraadpleegd via: https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-04/pbl-2024_Klimaatbeleid_richten_op_maatschappelijke_transformatie-5392.pdf (1 september 2025).

Prevaas, B.C.J.G., *Werken aan Programma's* (2018).

‘Programma Waddeneilanden: Programmaorganisatie intern document’, 24 maart 2021.

Observaties

‘Observatie bijeenkomst informele stuurgroep’, door Ymko Braaksma (16 januari 2025).

‘Observatie bijeenkomst ontwikkelteam circulaire economie’, door Ymko Braaksma (29 november 2024).

‘Observatie bijeenkomst ontwikkelteam duurzame energie’, door Ymko Braaksma (27 januari 2025).

‘Observatie bijeenkomst ontwikkelteam optimaal bereikbaar en verbonden’, door Ymko Braaksma (11 februari 2025).

‘Observatie bijeenkomst ontwikkelteam prettig leven en wonen’, door Ymko Braaksma (23 januari 2025).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (13 november 2024).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (11 december 2024).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (8 januari 2025).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (22 januari 2025).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (5 februari 2025).

‘Observatie bijeenkomst programmteam’, door Ymko Braaksma (19 februari 2025).



Planbureau Fryslân
Prins Hendrikstraat 8
8911 BK Leeuwarden
(058) 234 85 00
info@planbureau Fryslân.nl
www.planbureau Fryslân.nl

Planbureau Fryslân wordt gesubsidieerd door de provincie Fryslân.

COLOFON

“We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven” is een uitgave van Planbureau Fryslân.

De samenvatting van dit rapport staat op de website van Planbureau Fryslân.

Auteur

Ymko Braaksma

Met medewerking van

Arlette Bickel, Arjen Droog, Joas de Jong en
Laura Veltman

Met dank aan

Begeleidingscommissie lerende evaluatie,
Regio Deal de Waddeneilanden (Jeroen
Kiewiet, Michiel Schrier, Rieme-Jan Tjittes, Lisa
Verwoerd, Annemieke Visser en Mandy
Bosma)