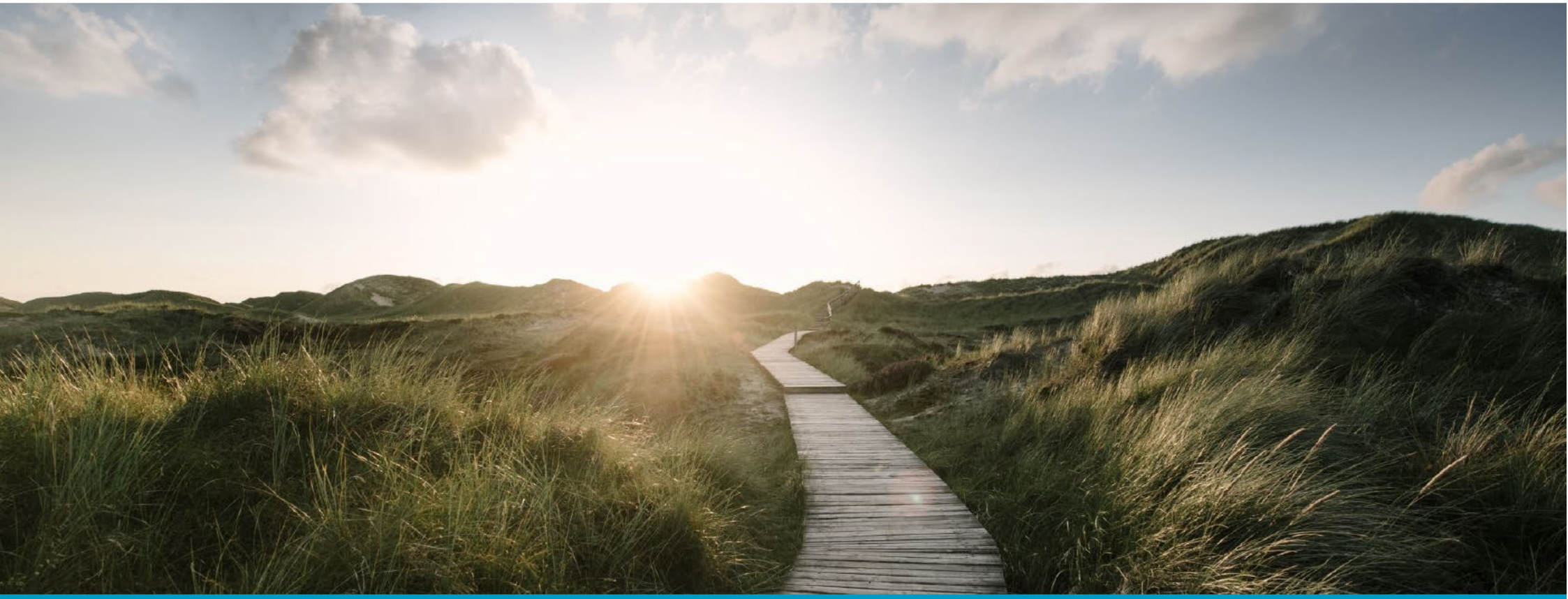
TwynstraGudde SustEcon SWECO DECISIO



Tussentijdse evaluatie Agenda voor het Waddengebied 2050 en Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 - 2026

Eindrapport, 15 januari 2026

Titel

Tussentijdse evaluatie Agenda voor het Waddengebied 2050 en Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026

Datum

15 januari 2026

Status

Eindrapport

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
(gedelegeerd opdrachtgever namens
het Bestuurlijk Overleg Waddengebied)

Projectteam

Persoonsgegevens, Decisio, projectleider
Persoonsgegeve, SustEcon, plv. projectleider
Persoonsgegevens, TwynstraGudde
Persoonsgegeven, TwynstraGudde
Persoonsgeg, Sweco
Persoonsgegeven, Sweco

DECISIO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1

1. Inleiding..... 5

2. Vraagstelling en aanpak tussentijdse evaluatie 7

2.1 Vraagstelling 7

2.2 Aanpak van de evaluatie.....8

3. Stand van zaken Agenda en Uitvoeringsprogramma..... 10

3.1 Contouren Agenda en Uitvoeringsprogramma 10

3.2 Bevindingen Agenda 11

3.3 Bevindingen Uitvoeringsprogramma en Doelendocument 12

3.4 Doelbereik.....15

4. Stand van zaken samenwerking en governance 19

4.1 Contouren beoogde samenwerking en governance 19

4.2 Ervaringen samenwerking en governance.....20

5. Conclusies en geleerde lessen..... 24

5.1 Conclusies.....24

5.2 Geleerde lessen Agenda 27

5.3 Geleerde lessen Uitvoeringsprogramma.....28

5.4 Geleerde lessen samenwerking en governance 28

Bijlage 1: overzicht projecten en transities 30

Bijlage 2: geraadpleegde organisaties en gespreksleidraad 32

Bijlage 3: overzicht geraadpleegde bronnen..... 34

Managementsamenvatting

In de periode juni – december 2025 voerden Decisio, TwynstraGudde, Sweco en SustEcon, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (gedelegeerd opdrachtgever namens het Bestuurlijk Overleg Waddengebied), de tussentijdse evaluatie uit van de Agenda voor het Waddengebied 2050 en het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026. De evaluatie is uitgevoerd op basis van deskresearch en analyse, een belronde onder initiatiefnemers, interviews, een impactanalyse en reflectiesessie. Waar staan we nu voor wat betreft de Agenda en het Uitvoeringsprogramma en welke lessen voor de toekomst kunnen we daaruit trekken?

Hoofdconclusie: Agenda, Uitvoeringsprogramma en Doelendocument vragen 'op de inhoud' om een substantiële bijstelling

De scope van deze tussentijdse evaluatie betrof de Agenda voor het Waddengebied 2050 (december 2020), het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 – 2026 (26 maart 2023) (verder: Uitvoeringsprogramma) en het bijbehorende Doelendocument (februari 2023). De evaluatie richtte zich op het doelbereik en doeltreffendheid, samenwerking en governance en te leren lessen.

De hoofdconclusie van de tussentijdse evaluatie luidt:

De Agenda voor het Waddengebied 2050 heeft vanaf 2020 voor de regionale overheden, maatschappelijke organisaties en Rijk vooral een *procesmatige meerwaarde* gehad in de samenwerking en uitvoering, maar vraagt, in combinatie met het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument, op de inhoud om een substantiële bijstelling om naar de toekomst toe zijn waarde voor de Waddenzee en het Waddengebied te behouden. Met de huidige Agenda, het Doelendocument en het Uitvoeringsprogramma komen de gestelde doelen namelijk vooralsnog onvoldoende dichterbij, terwijl dat wel de intentie en motivatie van alle betrokkenen is.

De context waarbinnen de Agenda en het Uitvoeringsprogramma zijn opgesteld en vervolgens in uitvoering zijn genomen was veelkoppig en lastig. Alle betrokken partijen (regionale overheden, Rijk, maatschappelijke organisaties) zien, mede door de UNESCO werelderfgoedstatus, de waarde van de Waddenzee en het Waddengebied, maar er spelen ook meerdere, vaak tegenstrijdige belangen. Die botsen of conflicteren soms, en de belangrijke keuzes die daarvoor nodig zijn ('niet alles kan'), zijn destijds niet gemaakt om vooral iedereen 'aan boord te houden'. De afgelopen jaren was er in Nederland een politiek klimaat dat niet bevorderlijk is geweest voor de aanpak van natuurontwikkeling, -beheer en -herstel. Daarnaast werd de Waddenzee en het Waddengebied in de afgelopen jaren geconfronteerd met flinke, externe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, geopolitieke ontwikkelingen en de ruimte die dat vraagt voor defensie en de ambities rondom duurzame energie en wind op zee en de impact daarvan op de Waddenzee.

Deze context geeft de weerbarstigheid aan waarbinnen met de Agenda, het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument getracht is stappen te zetten om de gestelde doelen voor de Waddenzee en het Waddengebied te realiseren. Echter, deze doelen komen vooralsnog niet dichterbij vanwege:

- **het uitblijven van richtinggevende uitgangspunten voor natuurontwikkeling, beheer en bescherming**: op het vlak van ecologie/natuur van de Waddenzee is de huidige situatie vooralsnog zorgwekkend zoals onder meer blijkt uit de Staat van de Waddenzee (medio 2025); de meeste milieutechnische indicatoren zijn verslechterd of onzeker. Daarnaast uitte UNESCO ernstige zorgen over de natuur van de Waddenzee in relatie tot gaswinning, kabels/infrastructuur en klimaatverandering. Tegelijkertijd zien we dat richtinggevende uitgangspunten voor natuurontwikkeling, beheer en bescherming uitblijven. Binnen het speelveld (van uitvoerende partijen) leeft dan ook een sterke behoefte aan duidelijke keuzes op het vlak van ecologie en natuur van de Waddenzee en de betekenis daarvan voor leefbaarheid en economie in het Waddengebied. Het uitblijven van deze keuzes leidt tot vertraging.
- **het doelbereik Agenda vraagt om uitvoering van projecten dan wel programma's die qua aard, schaal en omvang passen bij gestelde doelen en de vraagstukken voor de Waddenzee en het -gebied:** tot nu toe is vooral invulling gegeven aan het op de korte termijn aan de slag gaan met haalbare, behapbare acties (die grotendeels al bestonden voordat de Agenda en het Uitvoeringsprogramma van kracht werden); het Uitvoeringsprogramma beoogde dat ook. Met de acties is een goede start gemaakt, maar het is ook evident dat alleen dergelijke 'acties' de doelen van de Agenda niet dichterbij gaan brengen. Daar is (veel) meer voor nodig.
- **het is niet gelukt om de gezamenlijke koers van de Agenda gericht op de hoofddoelen voor de Waddenzee en het Waddengebied bestuurlijk levend te houden**: omdat (1) het ontbreekt aan prioritering op de strategische onderwerpen en uitvoering, (2) de Agenda geeft onvoldoende of (te) langzaam respons in relatie tot andere, urgente opgaven zoals aansluiting wind op zee en ruimte voor defensie en (3) er onbedoeld soms een wij-zij gevoel tussen Rijk en regionale overheden is ingeslopen.

Kernadvies en geleerde lessen voor de Agenda

Tegen deze achtergrond komen we tot het volgende kernadvies en geleerde lessen voor de Agenda:

Kernadvies Agenda: maak voor de **Agenda** op korte termijn **duidelijke keuzes** op het vlak van verdere **natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming** voor de Waddenzee. Bekijk vervolgens wat dit betekent in relatie tot ambities voor **leefbaarheid** en **economie** op de Waddenzee en in het Waddengebied

De hieraan gekoppelde geleerde lessen:

Les 1: maak duidelijke keuzes op het vlak van verdere natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming voor de Waddenzee

De Agenda wordt op dit moment als te breed en vrijblijvend ervaren en bij de betrokken partijen in het werkveld is een sterke behoefte aan meer richting, prioritering en duidelijke keuzes voor de randvoorwaarden van natuur en de samenhang met leefbaarheid en economie. Hierbij komt durf kijken door aan te geven welke activiteiten ook *juist niet* in het Waddengebied kunnen plaatsvinden. De huidige keuzes worden nu veelal eerder bepaald (en juridisch beperkt) door de stringente regelgeving Natura 2000 dan de kansen voor natuurontwikkeling en –herstel.

Les 2: laat doelen Agenda meer op basis van integrale gebiedsaanpak tot hun recht komen

Partijen zijn in staat om, juist op integraal gebiedsniveau (zoals in de Groninger Eems-Dollard kustzone), de op voorhand soms botsende, schurende belangen (ecologie, landbouw, economie) tot overeenstemming te brengen. Hoewel de opgaven en urgentie per kustzone-gebied kunnen verschillen, ligt er een 'routekaart' op tafel die kan dienen als leidraad voor een gebiedsaanpak langs de gehele Waddenzee kustzone. Verder is de routekaart 'toekomstbestendige bereikbaarheid' een mooi voorbeeld van een integrale (thematische) aanpak.

Les 3: sluit beter aan op aanpalende programma's, beleidskaders en de actualiteit die van invloed zijn op de Waddenzee, kustzones en Waddengebied

De Agenda zal aan waarde en zeggenschap winnen als meer en beter antwoord wordt gegeven op nieuwe, prangende vraagstukken met impact op de Waddenzee, de kustzones en het achterliggende Waddengebied. Het is daarom belangrijk hierop structurele en betere aansluiting te vinden omdat deze programma's en beleidskaders een eigen dynamiek, planning, besluitvorming en financiering kennen.

Les 4: geef duidelijker richting aan uitvoering door meer hiërarchie in je doelen aan te brengen

Niet alles kan of is even belangrijk. In de geest van de Agenda en met het aanstaande Beleidskader Natuur Waddenzee op tafel, zou nogmaals vanuit het belang van natuur gekeken moeten worden wat dit betekent voor leefbaarheid (waaronder economie, mobiliteit, landbouw, visserij, recreatie, etc.) op de langere termijn.

Kernadvies en geleerde lessen voor het Uitvoeringsprogramma

Tegen deze achtergrond komen we tot het volgende kernadvies en geleerde lessen voor het Uitvoeringsprogramma:

Kernadvies Uitvoeringsprogramma: laat de doelen van de Agenda in een **Uitvoeringsprogramma** op basis van **integrale gebiedsgerichte aanpak**(ken) tot hun recht komen. Het gaat om gebiedsaanpakken die, gelet op inhoud en reikwijdte, **passend** zijn bij de **schaal** en **aard** van de urgente vraagstukken voor de Waddenzee en de Waddenzee kustzones. De belangrijkste zijn: ontwikkeling van natuur en ecologie, verzilting, waterveiligheid, klimaatadaptatie en leefbaarheid.

De hieraan gekoppelde geleerde lessen:

Les 5: kies in nieuw Uitvoeringsprogramma voor sterk transitiegerichte, integrale (gebieds)programmering

Een sterk transitiegerichte, integrale (gebieds)programmering draagt bij aan meer samenhang tussen doelen en afweging van belangen (op gebiedsniveau). Een nieuw uitvoeringsprogramma zou daarom geen korte termijn 'acties' meer moeten bevatten, maar zou geënt moeten zijn op de lange termijn (tot 2050) gerichte transities en bijbehorende programmering op gebiedsniveau. Met daarbij een duidelijk onderscheid tussen rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen: Rijk, regionale overheden, stakeholders en belangenorganisaties.

Les 6: vereenvoudig en vernieuw het Doelendocument

Ga met een stofkam door het Doelendocument, focus op drie (hooguit vier) transities in plaats van 11 deelprogramma's, laat doelen vallen waar de partners niet over gaan. Neem alleen doelen op die een meerwaarde hebben voor de overall doelen van de Agenda (dus alleen opnemen als ze zonder Agenda niet tot stand komen) en doe dit ook vanuit het perspectief dat de doelen voor het omliggende Waddengebied relevant zijn voor zover dat verband houdt met het bereiken van de hoofddoelstelling van de Waddenzee (hetgeen ook zo in de Agenda is verwoord).

Geleerde lessen samenwerking en governance

Het advies van Jan Jaap de Graeff en Carla de Rie gaat uitgebreid in op de condities en spelregels voor doelmatige governance en de versterking van de uitvoeringskracht (ondersteuning); er kan tot verdere beweging worden gekomen door niet alleen prioriteiten te stellen maar ook de hoekpunten en verbindingen van de driehoek te versterken. Voor de samenwerking en governance verwijzen we naar dit advies én voegen daar twee belangrijke aandachtspunten aan toe:

Les 7: geef binnen de Waddengovernance invulling aan het principe van zelfbinding

De structuur voor de governance ziet er als 'driehoek' (BOW – OBW – BAW) eenvoudig en logisch uit. En 'beleid' (één bestuurlijke tafel), stakeholders en 'beheer' spelen ook een essentiële rol om de doelen en strategieën uit de Agenda dichterbij te brengen. Toch roept de Waddengovernance ook vragen op. De belangrijkste vraag, vooral met het oog op de uitvoering, is hoe de Waddengovernance zich verhoudt tot het principe van zelfbinding? De tussentijdse evaluatie leert dat het belangrijk is om het principe van zelfbinding binnen de Waddengovernance handen en voeten te geven.

Les 8: breng meer balans in de verantwoordelijkheid van Rijk en regio

De Agenda, het Uitvoeringsprogramma en de Waddengovernance zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Toch wordt dat niet altijd zo gevoeld, is er onbedoeld zelfs soms een wij-zijgevoel tussen Rijk en regionale overheden ingeslopen. De tussentijdse evaluatie leert dat het belangrijk is om bij het versterken van de hoekpunten en verbindingen van de driehoek meer balans in de verantwoordelijkheid van Rijk en regio te brengen. Dat betreft zowel de organisatie van (structuur, 'hard') als de interactie in de Waddengovernance (cultuur, 'zacht'). Wat de organisatie betreft, gaat het bij de versterking uitvoeringskracht ook om de coördinerende rol die nu door de minister/het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt ingevuld. Het duidelijker afbakenen van deze rol (wat is het wel, en wat niet) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wat de interactie betreft gaat het om een cultuur van samenwerken waarin Rijk én regio goed zijn georganiseerd, vanuit een proactieve houding eigenaarschap tonen, met een strategische agenda (BOW) en waarin 'geven en nemen' in balans is.

1. Inleiding

Aanleiding tot evaluatie van Agenda en het Uitvoeringsprogramma

De Agenda van de Waddengebied 2050 (verder: Agenda) schetst een lange termijnvisie (inclusief doelen en strategieën) en biedt een gezamenlijk richtinggevend en integraal perspectief op de bescherming en ontwikkeling van het Waddengebied. Het is een handleiding voor de verdieping van de dialoog en een werkwijze voor de gezamenlijke uitvoering van nieuwe beleidsvorming, programma's en projecten. Voor de eerste periode van zes jaar is de Agenda uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 - 2026 (verder: Uitvoeringsprogramma). Dit programma bevat dertig initiatieven en vier transities om de doelen en strategieën uit de Agenda dichterbij te brengen. Hiermee kan zowel invulling worden gegeven aan een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap, als aan een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied. De hoofddoelen en strategieën van de Agenda zijn verder geconcretiseerd in zogenaamde 'veranderdoelen' en SMART-doelen voor de periode 2021 - 2026. Deze concrete uitwerking van de doelen is opgenomen in een separaat Doelendocument.

Scope en doel van de tussentijdse evaluatie

In de Agenda, met een looptijd van tien jaar, is vastgelegd dat vijf jaar na vaststelling een evaluatie plaatsvindt. Daarnaast is in het Uitvoeringsprogramma vermeld dat aan het einde van de programmaperiode (eind 2025) de voortgang wordt geëvalueerd door, met behulp van het Doelendocument, in beeld te brengen in hoeverre de doelen voor de Waddenzee en het Waddengebied uit de Agenda dichterbij zijn gebracht. Op basis daarvan wordt in 2026 een nieuw Uitvoeringsprogramma opgesteld. Deze tussentijdse evaluatie richt zich derhalve op de **Agenda voor het Waddengebied 2050** (december 2020), het **Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 – 2026** (26 maart 2023) (verder: Uitvoeringsprogramma) en het bijbehorende **Doelendocument** (februari 2023).

Adviestraject de heer J.J. de Graeff

Parallel aan deze tussentijdse evaluatie heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de heer J.J. de Graeff gevraagd opvolging te geven aan de aanbevelingen in het rapport van ABDTOPConsult. In essentie gaat het in de opdracht van de heer J.J. de Graeff om het beantwoorden van de vraag: *wat is nodig en haalbaar om de Agenda tot uitvoering te brengen?* De opdracht richtte zich op de volgende vijf onderwerpen:

- het stellen van prioriteiten in de beleidsaanpak
- het toespitsen van de bestaande governance op gezamenlijke besluitvorming en op uitvoering van de genomen besluiten
- het daartoe benutten van bestaande en mogelijk nieuwe geldstromen
- het waar nodig versterken van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering
- het nemen van besluiten met betrekking tot de toekomst van het Waddenfonds en de Waddenacademie

Daar – waar nodig – is in deze tussentijdse evaluatie afstemming geweest met de opdracht van de heer J.J. de Graeff. In dit evaluatierapport is verder, op enkele relevante aspecten, de relatie gelegd met bevindingen/conclusies van de heer J.J. de Graeff.

Leeswijzer

Dit rapport gaat verder in op:

- hoofdstuk 2: de vraagstelling en de aanpak van deze tussentijdse evaluatie
- hoofdstuk 3: de stand van zaken van de voortgang en resultaten van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma
- hoofdstuk 4: de stand van zaken van de samenwerking en de governance
- hoofdstuk 5: conclusies en geleerde lessen

In de bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen:

- het overzicht van projecten (en transities) uit het Uitvoeringsprogramma (bijlage 1)
- het overzicht van de geraadpleegde organisaties en de gespreksleidraad (bijlage 2)
- de uitwerking van drie casestudies waarvoor een impactanalyse (quickscan)
- Overzicht geraadpleegde bronnen (bijlage 3)

2. Vraagstelling en aanpak tussentijdse evaluatie

2.1 Vraagstelling

Voor deze tussentijdse evaluatie zijn door de opdrachtgever onderzoeksvragen meegegeven voor wat betreft doelbereik en doeltreffendheid, samenwerking en governance en te leren lessen.

Doelbereik en doeltreffendheid

1. Wat is bereikt in relatie tot de in de Agenda genoemde hoofddoelstellingen? Dragen de (sub)doelen (zoals uit het Doelendocument) voldoende bij? In welke mate bereiken we de doelen van het Uitvoeringsprogramma?
2. Zijn de strategieën genoemd in de Agenda nog steeds de juiste om de hoofddoelstellingen dichterbij te brengen (ook rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen en beleidsprocessen in het gebied)?
3. Wordt de Agenda genoeg geïnternaliseerd bij de in de Waddengovernance aangesloten partijen? Is dit vertaald in, bijvoorbeeld, collegeprogramma's, beleid (energie, landbouw, water) en NOVI/ POVI's?
4. Volstaan de leidende principes bij het samenwerken aan de uitvoering van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma?
5. Wat waren succesfactoren en gemiste kansen van het Uitvoeringsprogramma?

Samenwerking en governance

6. In welke mate hebben de governance, de Agenda, en het Uitvoeringsprogramma bij samenwerkende overheden en stakeholders gezorgd voor (1) gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid en voor (2) samenhang en integraliteit in de vorming, uitwerking en uitvoering van beleid voor het Waddengebied?
7. Zorgt de huidige werkwijze van de Waddengovernance dat de doelen van de Agenda dichterbij komen?
8. Hoe is de samenhang met de verschillende organisaties en grote programma's in het Waddengebied? (bijvoorbeeld Deltaprogramma)
9. Hoe zorgen we voor een goed overzicht gedurende de tijd? Is de wijze van monitoring, voortgangsbewaking en evaluatie voldoende?

Te leren lessen

10. Moeten er tussentijds wijzigingen worden doorgevoerd of kan de Agenda onveranderd doorlopen? Zijn er nieuwe ontwikkelingen die eerder niet voorzien waren?
11. Moeten we de leidende principes aanscherpen of aanvullen of expliciet met elkaar in gesprek gaan over de principes om de samenwerking, wederzijdse rolopvatting, c.q. het commitment te verbeteren?
12. Geef aanbevelingen voor een nieuw Uitvoeringsprogramma (2027-2031) en moet er een nieuw doelendocument worden opgesteld? Zo ja, geef aanbevelingen over de belangrijkste issues.

2.2 Aanpak van de evaluatie

Voor de uitvoering van deze evaluatie zijn uiteenlopende werkzaamheden verricht. Deze werkzaamheden lichten we in deze paragraaf nader toe.

Inhoudelijk analysekader

Voor de tussentijdse evaluatie is het volgende analysekader opgesteld om de onderzoeksvragen voor de tussentijdse evaluatie nader te specificeren en operationaliseren:

Doelbereik en doeltreffendheid:

- Mate waarin de SUB/SMART doelen 2021 - 2026 (uit Doelendocument) zijn behaald:
  - Zijn de voorgenomen activiteiten uitgevoerd en zijn de gestelde doelen bereikt? Ja/nee/gedeeltelijk (eventueel inschatting in minder dan de helft, ongeveer de helft, meer dan de helft, eventueel met inschatting dat doelbereik binnen handbereik is)
  - Wat heeft bijgedragen aan het succes of niet halen van de doelen?
  - Wat moet er nog gebeuren?
- Mate waarin de gestelde doelen op strategisch niveau zijn bereikt (verander- en hoofddoelen)
- Mate waarin er sprake is van een logische volgorde en samenhang van gestelde doelen en beoogde transities
  - Veranderdoelen sluiten goed aan bij de hoofddoelen
  - Sub/smart doelen sluiten goed aan bij de veranderdoelen
  - Initiatieven sluiten goed aan bij de sub/smart doelen
- Mate waarin er sprake is van additionaliteit ten opzichte van ander beleid en initiatieven

Doelmatigheid (middelen, capaciteit, continuïteit bezetting en planning):

- Mate waarin de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma (met onderliggende activiteiten) tot nu toe doelmatig was en volgens planning verlopen is
- Mate waarin de beschikbare middelen tot nu toe voldoende waren om uitvoering te bekostigen
- Mate waarin er sprake is van voldoende capaciteit, kennis en continuïteit in de uitvoering

Samenwerking en governance:

- Mate van gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid (samenbindend karakter, betere leidraad en houvast voor samenwerking)
- Mate van verbetering van samenhang en integraliteit (zorgt voor focus)
- Mate waarin governance doeltreffendheid en doelmatigheid uitvoering versterkt
- Mate waarin er gevoel is ontstaan dat betrokkenen meer regie hebben op vraagstuk

Het analysekader is met de begeleidingsgroep besproken; vervolgens is het ook tijdens de strategische sessie van het MT Wadden toegelicht. Het analysekader is vervolgens gebruikt als input voor de gesprekken in het kader van de belronde en de interviews (zie toelichting hierna).

Deskresearch en analyse

In het kader van de evaluatie is deskresearch uitgevoerd en dit richtte zich op algemene documenten (zoals Agenda, Uitvoeringsprogramma, etc.) en daarnaast specifiek op documentatie over de voortgang en de resultaten van de initiatieven in het Uitvoeringsprogramma. Het ging daarbij, bijvoorbeeld, om alle (door de initiatiefnemers ingevuld) formats van projecten in 2023 en 2024 en de overkoepelende voortgangsrapportage. Een overzicht van alle geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

Op basis van de deskresearch is per initiatief in het Uitvoeringsprogramma een toetsingsformulier opgesteld waarin informatie is opgenomen over doel, voortgang, doelbereik, samenhang (met andere initiatieven of transities) en bijzonderheden per initiatief. Een overzicht van alle initiatieven uit het Uitvoeringsprogramma (en de doelen waaraan ze (willen) bijdragen) is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Belronde initiatiefnemers Uitvoeringsprogramma

De informatie, per initiatief of transitie, is vervolgens geverifieerd en aangevuld in een kort gesprek (telefonisch of via Teams) met de 'trekkers' van de initiatieven en transities uit het Uitvoeringsprogramma. Dit gesprek diende als 'check' op het beeld dat op basis van beschikbare informatie reeds was verzameld door het evaluatieteam.

Impactanalyse voor drie casestudies

Voor drie initiatieven (uit het Uitvoeringsprogramma) is een impactanalyse (kwalitatief, op hoofdlijnen) uitgevoerd met de 'Methodiek Impactanalyse UP Waddengebied'. Dit betrof een expertsessie (dagdeel met het evaluatieteam) waarin op systematische wijze de (verwachte) impact van het initiatief in kaart is gebracht. Het achterliggende doel van deze impactanalyses was om meer gevoel te krijgen bij de verschillende (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten die de initiatieven hebben en kunnen hebben, te kijken welke verband er is tussen de initiatieven en de doelen in de Agenda, en, waar mogelijk, ook projectoverstijgende effecten waar te nemen zijn. Voor de impactanalyse hanteerden we het zichtjaar 2050 en is aangenomen dat het project volgens plan zou zijn uitgevoerd.

Reflectiesessie

De voorlopige bevindingen zijn begin november 2025 in een reflectiesessie met de initiatiefnemers besproken. Aan de reflectiesessie namen circa 25 personen deel. De resultaten van de reflectiesessie zijn als aanvulling en/of aanscherping meegenomen in de analyse van de bevindingen in de evaluatie.

Interviews (en interviewleidraad)

Vervolgens zijn meer dan twintig diepte-interviews uitgevoerd met betrokkenen bij de Agenda en het Uitvoeringsprogramma op ambtelijk, management- of bestuurlijk niveau. Een overzicht van de geïnterviewde organisaties en de gespreksleidraad is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Overleg met begeleidingsgroep

Bij aanvang, tussentijds en bij de afronding van de evaluatie vond overleg plaats met de begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep is gevraagd te reflecteren op het analysekader, het overzicht van geraadpleegde organisaties, het programma voor de reflectiesessie en op de tussen- en eindproducten (rapportages).

3. Stand van zaken Agenda en Uitvoeringsprogramma

In 2020 schaarden regio en Rijk zich achter de Agenda en gaven daar, in 2023, met het Uitvoeringsprogramma concrete invulling aan. Waar staan we nu, vijf jaar na de Agenda en tweeënhalf jaar na de start van het Uitvoeringsprogramma?

3.1 Contouren Agenda en Uitvoeringsprogramma

Agenda

In 2009 werd de Waddenzee Werelderfgoed. Dit leidde tot een omslag in het denken over wat de Waddenzee voor gebruikers betekent: "van ideeën voor inpoldering naar het idee van de Waddenzee als natuurgebied[1]." Sindsdien is door overheden, natuurorganisaties en het bedrijfsleven gewerkt aan uiteenlopende opgaven voor natuur, visserij, havenontwikkeling, vaarrecreatie, bereikbaarheid en beleving van het Werelderfgoed.

De vele thema's en dilemma's die volg(d)en uit Structuurvisie Waddenzee en ontwikkelingen zoals klimaatverandering en de energietransitie vroegen om een gezamenlijke agenda van overheden en maatschappelijke partijen voor de Waddenzee en het aangrenzende Waddengebied. Dit resulteerde in de Agenda voor het Waddengebied 2050. Deze Agenda bundelt bestaande ambities, doelen en strategieën van het Rijk en de regionale overheden. De Agenda streeft hierin naar de hoofddoelstelling: "een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap"[2], waarbij natuur en economie in balans zijn.

In de Agenda staat ook: het bereiken van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee heeft effecten op het omliggende Waddengebied, en ook andersom kunnen er effecten zijn van ontwikkelingen in het Waddengebied die van invloed zijn op het bereiken van de doelstelling voor de Waddenzee. Daarmee zijn ook de doelen voor het omliggende Waddengebied relevant, voor zover dat verband houdt met het bereiken van de hoofddoelstelling van de Waddenzee. Hoofddoel voor het Waddengebied is dat het in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is.

Doelendocument en Uitvoeringsprogramma

Bij de Agenda horen een Doelendocument en het Uitvoeringsprogramma. Het Doelendocument (2023) beschrijft de doelen die voortkomen uit de Agenda en is ingedeeld in 11 deelprogramma's gericht op onder meer: natuur van wereldklasse, bereikbaarheid, klimaatverandering, havens, recreatie en de leefbaarheid van de Waddeneilanden. Per deelprogramma is sprake van meerdere verander- en subdoelen. In totaal bevat het Doelendocument 59 veranderdoelen en 307 sub/SMART doelen.

Het Uitvoeringsprogramma dient, voor de periode 2021 – 2026, bij te dragen aan het behalen van de doelen uit het Doelendocument. In het Uitvoeringsprogramma zijn daarvoor 24 inhoudelijke initiatieven (UP's) opgenomen. Daarnaast beschrijft het Uitvoeringsprogramma hoe partijen gezamenlijk willen omgaan met vier omvangrijke transities die op het Waddengebied afkomen. Van de 24 inhoudelijke

[1] Agenda voor het Waddengebied 2050, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020 (pagina 9)

[2] Idem, pagina 11

initiatieven gaat het om negen projecten met fysieke maatregelen, 11 beleidsontwikkelingstrajecten en vier kennisprojecten.

Ook zijn in het Uitvoeringsprogramma nog eens zes intern georiënteerde initiatieven geformuleerd, met als doel om de effectiviteit van de samenwerking binnen de Agenda te verbeteren. Een overzicht van de UP's en Transities is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

3.2 Bevindingen Agenda

In het kader van deze tussentijdse evaluatie zijn bevindingen opgehaald op basis van deskresearch en interviews. In deze, en de volgende, paragraaf schetsen we onze synthese van deze bevindingen rondom de Agenda, het Doelendocument en het Uitvoeringsprogramma.

Meerwaarde van de Agenda

De Agenda biedt houvast voor initiatieven in het Waddengebied en het bracht in kaart wat de opgave is met een pragmatische insteek. De Agenda draagt, op projectniveau, positief bij aan verbinding tussen regionale overheden en andere stakeholders en het rijk. Bovendien biedt de Agenda, vooral voor de belangen van recreatie en toerisme, kennisontwikkeling, visserij en de omgeving, een belangrijk, inhoudelijk houvast naar de toekomst. Werken onder de Agenda creëert, eveneens op projectniveau, een gezamenlijk platform waardoor eenvoudiger en laagdrempeliger contact, afstemming en leerkansen opgehaald worden. Ook de zichtbaarheid van projecten is onder de Agenda vergroot; hetgeen bijdraagt aan het verkrijgen van projectfinanciering. Dit biedt kansen om brede(re) commitment te genereren. De Agenda was daarnaast een belangrijke drijfveer voor het opstarten van integrale (kust)ontwikkelingen en het leggen van de basis voor de uitvoering.

De Agenda wordt als te breed en vrijblijvend ervaren

De Agenda is breed en, nagenoeg, alomvattend qua thema's. Dit draagt bij aan een brede betrokkenheid van het Rijk, regionale overheden en maatschappelijke organisaties bij de Waddenzee en het Waddengebied. Maar door de breedte van thema's wordt door al deze partijen de scherpte en richting gemist. Dit draagt niet bij aan een voortvarende uitvoering van projecten, waardoor de Agenda niet in elk project of transitie tot zijn recht komt of als leidend is ervaren. De Agenda is zelfbindend. Dit leidt tot vrijblijvendheid, een gebrek aan eigenaarschap en biedt onvoldoende stimulans om de uitgangspunten van de Agenda te borgen binnen het regionaal beleid of omgevingsplannen. Dit wordt versterkt door soms botsende of conflicterende doelen in de Agenda. De doelen voor ecologie, leefbaarheid en economie kunnen botsen wat weer leidt tot onduidelijkheid over de koers, vertraging en, in potentie, het niet halen van de gestelde doelen.

Keuzes maken, van elkaar leren en inspelen op actualiteiten

Er bestaat bij alle partijen een sterke behoefte aan meer richtinggevende keuzes op het vlak van ecologie, leefbaarheid en economie. Wat zijn in de toekomst voor de Waddenzee de uitgangspunten voor natuurontwikkeling, beheer en bescherming en hoe verhouden die zich vervolgens tot de mogelijkheden voor ontwikkelingen op het gebied van leefbaarheid en economie. Dit geeft richting voor de uitvoerende partijen en voorkomt vrijblijvendheid en discussie over (soms botsende) belangen.

De integrale gebiedsaanpak in de Groninger kustzone Eems-Dollard kan als leidend voorbeeld dienen voor andere kustzones. Want, de in de Groninger

kustzone ervaren problematiek en noodzaak (vertroebeling Waddenzee, bodemdaling, verzilting, etc.) vergt ook in de andere kustzones (Fryslân, Noord-Holland) eenzelfde urgentie en integrale gebiedsaanpak. We zien dan ook een duidelijke noodzaak dat uitwisseling tussen de projecten, en in het bijzonder die in de kustzones, meer overtuigend en met de benodigde diepgang plaatsvindt. Er is meer focus en energie nodig bij partijen die aan de kustzoneprojecten 'trekken' om tot een vruchtbare kruisbestuiving en samenhang tussen dergelijke gebiedsgerichte aanpakken te komen zodat zij elkaar inhoudelijk versterken.

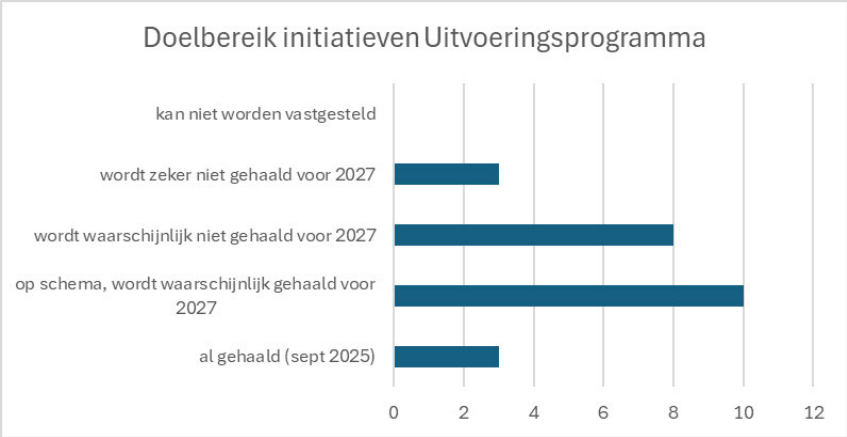
Verder heerst het gevoel dat met de Agenda onvoldoende of (te) langzaam respons gegeven kan worden op nieuwe ontwikkelingen in de Waddenzee of het Waddengebied zoals vraagstukken over ruimte voor defensie of de aansluiting wind op zee. Daarentegen moeten partijen zich ook bewust zijn dat nieuwe vraagstukken zich kunnen aandienen en dat op dat moment met elkaar bekeken moet worden wat het betekent. En, dat het mogelijk is dat hierover elders besluiten worden genomen. Verder zien we dat de aansluiting met onder meer het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), de Kaderrichtlijn Water (KRW), Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en het Waddenfonds blijvende aandacht vraagt. Want, dergelijke programma's en beleidskaders kennen een eigen dynamiek, planning, besluitvorming en financiering die vooral van het Rijk continue afstemming en synchronisatie vergen in relatie tot hetgeen de Agenda tot 2050 nastreeft met de Waddenzee en het Waddengebied.

3.3 Bevindingen Uitvoeringsprogramma en Doelendocument

Uitvoeringsprogramma komt op stoom, maar niet alle doelen worden bereikt

Op basis van onze beschouwing van de voortgang van de initiatieven van het Uitvoeringsprogramma verwachten we dat ongeveer de helft van de projectdoelen behaald zal zijn in 2027 (zie figuur 3.1). Een enkel initiatief is helemaal gestopt[3], terwijl bij enkele projecten de doelen na de start van het uitvoeringsprogramma zijn aangepast. Voor ongeveer een kwart van de projecten zullen de doelen - naar verwachting -pas ná 2027 worden bereikt.

Figuur 3.1. Doelbereik initiatieven Uitvoeringsprogramma



Projecten die nu al zijn afgerond of waarvan de verwachting is dat deze voor 2027 zijn behaald zijn veelal projecten die relatief eigenstandig opereren, en waarin

[3] De Waddenkust Noord-Holland gaat door via afzonderlijke projecten, Ecoport is feitelijk ook gestopt. Deze projecten zijn in de figuur meegenomen als: halen hun doelstellingen niet).

binnen of buiten de Agenda geen grote afhankelijkheden met andere trajecten zijn. Voorbeelden hiervan zijn het programma Brede Welvaart Waddeneilanden (UP13), de tijdelijke parkeerfaciliteit offshore installaties (UP 18) en beleidsregels voor drones (UP21). Geen van de integrale kustontwikkelingsprojecten verwacht binnen deze looptijd de beoogde resultaten te behalen.

Vooralsnog meer sprake van 'acties' dan van integrale projecten of programma's

Tot nu toe is vooral invulling gegeven aan, zoals ook vermeld is in het Uitvoeringsprogramma, het op de korte termijn aan de slag gaan met haalbare, behapbare acties[4]. Het ging daarom, bij aanvang van het Uitvoeringsprogramma, vaak niet om 'nieuwe' acties of projecten. De meeste waren dan ook al gestart voordat sprake was van een Agenda of Uitvoeringsprogramma.

Transities: eerste stappen gezet

Een belangrijke ambitie (vanuit Agenda en Uitvoeringsprogramma) was om, naast de ingezette acties, vooral ook "nadrukkelijker in gesprek te komen en blijven over majeure transities die lastiger lijken". Het gaat daarbij om belangrijke sporen of transities op het vlak van bereikbaarheid, visserij, kust en klimaat. De stand van zaken per transitie betreft:

- **Bereikbaarheid:** de bereikbaarheid van de eilanden en de vaste wal staat onder druk; door verzanding moet steeds meer worden gebaggerd. Dat levert vooral voor Ameland een knelpunt op. De transitie 'bereikbaarheid' streeft naar duurzame bereikbaarheid: emissieloos, impactarm en adaptief. In november 2025 is de Routekaart Bereikbaarheid Wadden ter vaststelling aangeboden aan het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. De Routekaart is als 'co-creatie' opgesteld door de werkgroep Bereikbaarheid Waddeneilanden met een brede vertegenwoordiging van partijen. De Routekaart geeft de belangrijkste vervolgstappen en besluiten weer die nodig zijn voor een toekomstbestendige mobiliteit tot en met 2044.
- **Visserij**: visserij is een kenmerkende activiteit in het Waddengebied. Vanwege ecologische en duurzaamheidseisen staat de Waddenvisserijsector al geruime tijd onder druk. De ambitie is dat de impact van de visserij op het natuurlijk systeem (meetbaar) afneemt. Een gezamenlijk perspectief op de visserij in de Waddenzee ontbreekt tot op heden.
- **Kust**: het tempo van de zeespiegelstijging stelt de kustzones in het Waddengebied op (lange) termijn voor grote uitdagingen voor wat betreft waterveiligheid en waterbeheer (waaronder verzilting). Daarnaast spelen vraagstukken rondom leefbaarheid, landbouw, natuur, recreatie en toerisme en havenontwikkeling een belangrijke rol in de kustzone. De ambitie is om voor deze transitie een 'Routekaart Integrale Kustontwikkeling' op te stellen. In november 2025 is als eerste aanzet hiertoe de Praatplaat Routekaart Plus aangeboden aan het Bestuurlijk Overleg Waddengebied.
- **Klimaat**: op basis van nader overleg en afstemming is besloten de transities 'kust' en 'klimaat' samen te voegen en voor deze thema's tot een integrale routekaart te komen.

Beslissingen over meerdere initiatieven vinden op andere tafels plaats (daar waar het geld zit)

Hoewel alle initiatieven uit het Uitvoeringsprogramma in principe langs het Bestuurlijk Overleg Waddengebied gaan (voor vaststelling van doelen en plannen, monitoring, afstemming) is ook duidelijk dat bij meerdere projecten de werkelijke besluitvorming elders plaatsvindt. Voor de kustontwikkelingsprojecten bepaalt het

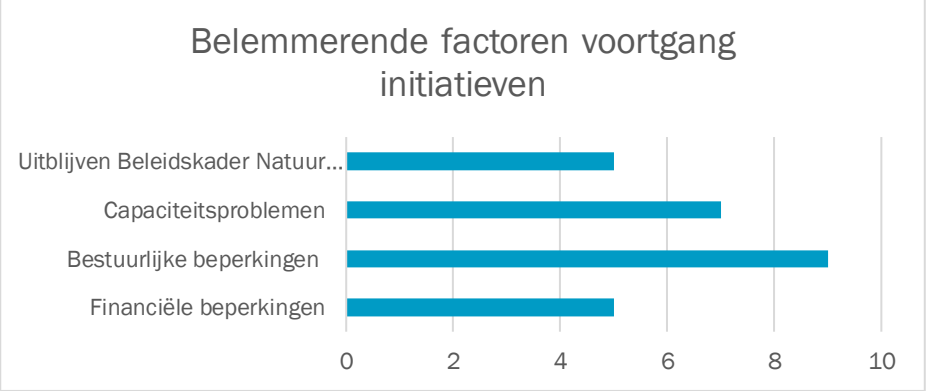
[4] Uiteraard op enkele uitzonderingen na, zoals de Groninger integrale kustzone-aanpak Eems-Dollard

HWBP (uiteraard in nauw overleg binnen Rijksoverheid en met regionale overheden) de prioritering en het tempo van de dijkversterkingen. De eventuele realisatie van andere doelen en ambities is daar afhankelijk van. Ander voorbeeld: het UP13 (gericht op Brede Welvaart) is ook een “Regiodeal”, en wordt daarmee vooral ingevuld via de in dat programma geldende bestuurlijke afspraken en procedures.

Bestuurlijke belemmeringen en capaciteitsproblemen zijn de belangrijkste reden voor achterblijven resultaten

Van de initiatieven die naar verwachting voor eind 2026 niet het beoogde resultaat zullen behalen, blijken bestuurlijke belemmeringen in de helft van de gevallen een belangrijke reden te zijn (zie figuur 3.2). Het gaat dan vooral om onvoldoende commitment vanuit bestuurders of de organisatie, wat weer wordt veroorzaakt door de vrijblijvendheid van de Agenda. Door onvoldoende commitment van bestuurders heeft de ambtelijke organisatie ook vaak onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de uitvoering.

Figuur 3.2. Belemmerende factoren voortgang initiatieven Uitvoeringsprogramma



Ook capaciteitsproblemen (of veel personele wisselingen) komen relatief vaak voor. Capaciteitsproblemen worden mede versterkt door prioriteiten die de betrokken organisaties stellen. Financiële beperkingen spelen een rol bij twee (en mogelijk drie) integrale kustontwikkelingsprogramma’s. Door het uitblijven van het Beleidskader Natuur Waddenzee ervaren vijf initiatieven dat de voortgang wordt belemmerd[5].

‘Theory of Change[6]’ ontbreekt

Het Doelendocument beschrijft wel de doelen, maar niet op welke manier deze dienen te worden gerealiseerd, noch hoe en waarom een bepaalde interventie of strategie zal leiden tot het gewenste maatschappelijke effect. Daarmee is de functie van het Doelendocument onduidelijk: het geeft inhoudelijk wel overzicht

[5] Dat geldt voor Natuurbeheer en – Herstel (UP2) Integrale aanpak kustzone, Fries programma Waddenkust (UP 10), Tijdelijke parkeerfaciliteit offshore-installaties (UP 18), Waddenzee Visserij Platform (UP 20) en Verbeteren synergie tussen monitoring bij vergunningverlening en Basismonitoring (UP 26).

[6] Een ‘Theory of Change’ is een logisch en navolgbaar overzicht van input (capaciteit, middelen), activiteiten, output (resultaten), outcome (verandering) en impact (effecten)

van de doelen, maar het is onvoldoende onderbouwd om als sturingsdocument te functioneren. Zo ontbreken logische en navolgbare stappen en aannames tussen activiteiten, output, outcome en impact. Zonder deze explicitering is monitoren en evalueren, laat staan sturen, niet mogelijk.

Daarnaast zien we dat de verander- en subdoelen in het Doelendocument niet altijd consistent geformuleerd zijn. Soms is dat op het niveau van 'output', maar soms ook op het niveau van 'outcome'.

Te veel doelen: samenhang ontbreekt

Het Uitvoeringsprogramma en het bijbehorende Doelendocument zijn zeer veelomvattend en breed. Het bevat 11 deelprogramma's, 59 veranderdoelen en 307 sub/SMART doelen. Met deze veelheid aan het doelen is het (bijna) onvermijdelijk dat samenhang ontbreekt. Bovendien is tussen de 11 deelprogramma's geen hierachie aangebracht. Daarmee lijkt alles even belangrijk, terwijl uiteraard niet alles evenveel bijdraagt aan de hoofddoelen van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma. Verder blijkt aan meerdere 'veranderdoelen' vooralsnog geen initiatieven of projecten gekoppeld zijn om deze doelen te realiseren (zie ook bijlage 1 van dit rapport: overzicht projecten en transities).

Doelen soms tegenstrijdig of onvoldoende scherp

Het Doelendocument geeft aan dat de 'schuurpunten er niet uit zijn gehaald' maar er is toentertijd ook niet voor een duidelijke strategie gekozen om deze wel op te lossen (mogelijk dat deze schuurpunten in de transities 'geland' zijn?). Deelprogramma's en veranderdoelen lijken soms meer vanuit deelbelang te zijn opgesteld, hoewel in de formulering dan wel vaak een poging is gedaan (op papier) om de pijnpunten te adresseren.

Natuurherstel wordt gehinderd door natuurbescherming

Het hoofddoel van de Agenda is het duurzaam beschermen en ontwikkelen van de Waddenzee als natuurgebied. In de praktijk zien we echter dat de harde begrenzing en strenge wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld Natura 2000 de benodigde ontwikkeling en systeemherstel[7] in de weg staat. Vanuit de doelensystematiek Natura 2000 wordt bijvoorbeeld sterk gestuurd op behoud van wat er nu is. Dit geeft (te) weinig ruimte aan maatregelen die systeemherstel (bijvoorbeeld herstel van zeegrasvelden, beperking van bodemberoering of herstel van schelpdierbanken) beogen als dit ten koste gaat van te beschermen natuurwaarden. Door de slechte toestand van de natuur is compensatie (fysiek) veeal niet mogelijk, dan wel juridisch niet haalbaar. Dit terwijl juist op de lange termijn systeemherstel noodzakelijk is om de Waddenzee duurzaam te beschermen en te ontwikkelen.

3.4 Doelbereik

Bereik van doelen Agenda, Uitvoeringsprogramma en Doelendocument nog niet in zicht

Er is nog geen zicht op het bereiken van de doelen van de Agenda, het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument. Op het vlak van ecologie/natuur van de Waddenzee is de huidige situatie vooralsnog zorgwekkend zoals onder meer blijkt uit de Staat van de Waddenzee[8] (medio 2025); de meeste milieutechnische indicatoren zijn verslechterd of onzeker. Daarnaast uitte

[7] Systeemherstel gaat om het duurzaam en structureel verbeteren van natuurgebieden door natuurlijke processen te herstellen

[8] Staat van de Waddenzee 2025, Waddenacademie, medio 2025

UNESCO recent ernstige zorgen over de natuur van de Waddenzee in relatie tot gaswinning, kabels/infrastructuur en klimaatverandering.

Het uitblijven van een duidelijk kader omtrent natuurherstel, beheer en bescherming draagt niet bij aan het halen van de hoofddoelstelling en zou de opgave potentieel kunnen vergroten. Op het vlak van de andere hoofddoelstelling 'economie' zijn weliswaar acties opgepakt, maar de doelen van de Agenda lijken nog niet bereikt te worden. Bij doelbereik is tevens sprake van meerdere externe ontwikkelingen die het doelbereik bedreigen (denk aan klimaatverandering, ruimteclaims van defensie en vanuit de energietransitie).

Staat van de Waddenzee: situatie waddennatuur verbetert niet

De Staat van de Waddenzee geeft met 238 indicatoren aan hoe het met de Waddenzee gaat. De indicatoren betreffen onder andere omgevingsfactoren, chemische en ecologische toestand en soorten. De Staat geeft aan dat:

- 92 van de 238 indicatoren 'slechter' scoren dan de referentiewaarden
- 50 indicatoren scoren juist beter
- Voor de resterende indicatoren is de status 'onzeker'

In de afgelopen 12 jaar liet 16% van de indicatoren een verdere verslechtering zien, terwijl voor 21% van de indicatoren een verbetering heeft opgetreden. De Staat geeft niet aan wat de mogelijke oorzaken van deze ontwikkelingen zijn. Wel vraagt het rapport specifiek aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering: hiervoor zouden ook aanvullende indicatoren moeten worden ontwikkeld. Hoewel het niet op alle fronten slechter gaat met de Waddenzee is er dus ook geen duidelijke algehele verbetering waarneembaar.

UNESCO/IUCN beoordeling Waddenzee: vooral externe factoren bedreigen status

De Waddenzee is door UNESCO/IUCN beoordeeld als "good with some concerns". Het gebied behoudt zijn uitzonderlijke universele waarde dankzij sterke trilaterale samenwerking en effectief beheer. Monitoring en bescherming zijn goed georganiseerd, maar het ecosysteem blijft kwetsbaar door externe druk. De belangrijkste bedreigingen zijn klimaatverandering (zeespiegelstijging, temperatuurverhoging), gas- en zoutwinning en infrastructuur (stroomkabels) voor hernieuwbare energie zoals windparken. Deze factoren veroorzaken cumulatieve effecten op habitats en soorten, waardoor de veerkracht van het systeem onder druk staat. UNESCO dringt aan op beperking van mijnbouwactiviteiten, grondige milieueffectrapportages voor nieuwe projecten en versterking van natuurherstel om de 'Outstanding Universal Value' (OUV) te behouden.

Zicht op mogelijke impact initiatieven is wenselijk

Tot op heden is weinig zicht op de mogelijke impact en de (brede) welvaartseffecten van de initiatieven en de gebiedsontwikkeling die onder de vlag van het Uitvoeringsprogramma in uitvoering zijn. Bij vooral de regionale overheden bestaat de behoefte om (ex-ante) meer zicht te krijgen op de te verwachten effecten (qua inhoud, reikwijdte, timing) van initiatieven die in kader van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma gestalte krijgen. Of bij nieuwe aanstaande projecten binnen het kader van een toekomstig Uitvoeringsprogramma. Daarom is in 2022 op verzoek van de Tweede Kamer een Impactanalysetool ontwikkeld (Motie Dijkstra-Geurts), maar de tool is tot nu toe nog weinig toegepast. Om een beeld te krijgen van te verwachten effecten is voor een drietal projecten een impactanalyse (op hoofdlijnen) uitgevoerd, namelijk:

- UP8: Programma Eems-Dollard 2050
- UP10: Programma Ontwikkeling Friese Kust
- UP18: Parkeerfaciliteit Offshore Den Helder

Het doel van deze impactanalyses was om meer gevoel te krijgen bij de verschillende (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten die de initiatieven hebben en kunnen hebben, te kijken welke verband er is tussen de initiatieven en de doelen in de Agenda, en, waar mogelijk, ook projectoverstijgende effecten waar te nemen. Voor de impactanalyse hanteerden we het zichtjaar 2050 en is aangenomen dat het project volgens plan is uitgevoerd.

UP8: Programma Eems-Dollard 2050

Het Programma Eems Dollars heeft drie hoofddoelen: de vertroebeling van het Eems-Dollard estuarium verminderen; natuurlijke leefgebieden versterken en omgaan met klimaatverandering.

Op de sectoren landbouw en scheepvaart/havens heeft het project naar verwachting een positieve impact. Door maatregelen om verzilting tegen te gaan en gronden op te hogen kan landbouw mogelijk blijven en havens zullen beter bereikbaar zijn door minder slibdepositie. Door natuurontwikkeling is er een bescheiden – lokaal – positief effect te verwachten voor recreatie en toerisme: het biedt kansen voor kleinschalige recreatie die past bij het gebied. Dit kan wel ten koste gaan van recreatie elders in de regio. De leefbaarheid in en rondom Delfzijl kan mogelijk negatief worden beïnvloed door de geuroverlast en negatieve uitstraling van een slibdepot. Het project zelf is een impuls voor de werkgelegenheid in de GWW-sector, en ook via de landbouw zal de werkgelegenheid zich positief ontwikkelen ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Impact op de visserij is waarschijnlijk niet omvangrijk; met zowel positieve als negatieve aspecten. De natuurontwikkeling kan zorgen voor toegangsbeperking tot visgronden (garnalen), maar er ontstaan ook kansen voor andere vormen van visserij. Het project heeft een gunstige invloed op de waternatuur: meer helder water zorgt voor meer biodiversiteit. Vanuit het perspectief van Natura 2000 scoort het project mogelijk negatief: de ingrepen kunnen negatief uitpakken voor instandhoudingsdoelen voor specifieke habitat. De ophoging van landbouwgrond vermindert de CO2 uitstoot door veenoxidatie.

UP10: Programma Ontwikkeling Friese Waddenkust

De geplande dijkversterkingen van de Friese Waddenkust bieden kans voor een meer integrale gebiedsontwikkeling. Een deel van de versterkingen zal “hard” worden uitgevoerd, maar ook meer natuurlijke oplossingen komen aan bod. Bij het bepalen van de impact zijn we ervan uitgegaan dat deze zachtere oplossingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Harlingen heeft een eigen positie waar de dijkversterking wordt gecombineerd met onder andere havenontwikkeling. De impact op de landbouw is negatief, vooral op de kortere termijn. Er gaan door bredere dijken/ binnendijkse versterking landbouwgrond verloren; en de ontwikkeling van nieuwe natuur levert mogelijk beperkingen op voor de landbouw. Tegelijkertijd wordt verzilting (autonome ontwikkeling) een steeds groter probleem voor de landbouw in het gebied. Een bredere dijk kan verzilting (wat) tegenhouden. Op lange termijn zijn er zorgen over het voortbestaan van de pootaardappelenteelt in het gebied, wat nu de belangrijkste bron van inkomsten is voor de landbouw in het gebied. Het project heeft positieve impact op de havens: in het bestaande plan is ruimte voor uitbreiding van de haven van Harlingen en een verbeterde scheiding tussen recreatie (veer wadden) en beroepsvaart. De plannen zorgen voor een klein positief effect op recreatie en toerisme. Harlingen wordt aantrekkelijker, mede door de aanleg van nieuwe fietspaden en bredere infrastructuur. Hoewel deze elementen deels al in het nulalternatief zijn opgenomen, liggen er duidelijke kansen voor verbetering van de beleving en toegankelijkheid van het gebied. We verwachten een positief effect op de leefbaarheid. Enerzijds omdat het gebied aantrekkelijker wordt, zeker waar dijkversterking wordt gecombineerd met gebieds- en natuurontwikkeling; indirect omdat ook de economie wordt versterkt, wat een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Het programma leidt tot een toename van natuur,

maar er is ook areaalverlies van Natura 2000 gebied (door buitendijkse versterkingen). Dit verlies wordt waarschijnlijk gecompenseerd in het Lauwersmeergebied, waardoor er netto een plus ontstaat. Tenslotte zal de bereikbaarheid verbeteren door betere verkeersstromen van en naar de havens. In de uitvoeringsfase zal wel verkeershinder optreden.

UP18: Tijdelijke parkeerfaciliteiten offshore installaties

Sinds 2007 (Planologische Kernbeslissing Waddenzee) mogen geen offshore installaties meer 'parkeren' in de Waddenzee. In de haven van Den Helder is onvoldoende plek en soms is de haven ook niet goed bereikbaar voor offshore installaties, bijvoorbeeld bij slecht weer. De installaties kunnen voor onderhoud naar de haven gaan, maar in theorie ook voor ombouw, bijvoorbeeld voor waterstofproductie bij windparken. Dat laatste komt in de praktijk niet veel voor: ombouw is vaak duurder of technisch complexer dan sloop en nieuwbouw. Lange tijd is de vraag naar een parkeerfaciliteit beperkt gebleven, maar sinds de energiecrisis neemt het gebruik van platforms op de Noordzee, en daarmee ook de onderhoudsbehoefte weer toe. Dit initiatief draagt bij aan de transitie van de Waddenhavens naar specialisatie: Den Helder kan een sterker positie krijgen in de energietransitie. Door een betrouwbare parkeerfaciliteit neemt de aantrekkelijkheid van Den Helder als offshore hub verder toe (lokaal/regionaal effect). Omdat Den Helder gunstig gelegen is ten opzichte van de offshore locaties draagt het ook bij aan meer efficiency: de installaties hoeven minder ver vervoerd te worden dan wanneer ze naar Amsterdam of Rotterdam moeten. De impact op natuur, landschap en recreatie is (licht) negatief, omdat met het beoogd plan *Parkeren in de Waddenzee* voor korte periodes toch weer mogelijk wordt. Ook wordt het open en natuurlijk karakter van het landschap, en de beleving van waddenrecreanten negatief beïnvloed. Via toename van werkgelegenheid kan het initiatief wel bijdragen aan betere leefbaarheid in Den helder. Of de visserij mogelijk last zal hebben van de parkeerfaciliteit vanwege veiligheid, omvaren of verlies van visgronden, hangt af van de exacte locatie ervan. Tot slot leidt het initiatief tot minder CO_2-uitstoot, omdat offshore installaties minder ver hoeven te varen naar de onderhoudslocatie.

De onderzochte initiatieven zijn vaak vanuit een specifieke problematiek ingestoken, maar kennen een veelheid aan mogelijke maatschappelijke effecten. Sommige effecten zijn negatief en soms zijn ze ook strijdig met andere doelstellingen van de Agenda. Deze strijdige effecten treden vaak op tussen landbouw en natuur. De effecten op natuur zijn vaak vrij direct, de effecten op sectoren zijn vaak diffuser. Veel effecten op sectoren zijn lokaal of regionaal (verdringing elders in Nederland), maar dragen daarmee wel bij aan de leefbaarheid van het Waddengebied.

4. Stand van zaken samenwerking en governance

Voor de uitvoering van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma is samenwerking en goede governance van belang. Een nieuwe structuur voor de governance – met het Bestuurlijk Overleg Waddengebied, het Omgevingsberaad Waddengebied, en de Beheerautoriteit Waddenzee – moe(s)t de basis vormen voor een intensieve samenwerking en afstemming. Dit hoofdstuk schetst de contouren van de beoogde samenwerking en governance en de ervaringen ermee in de praktijk.

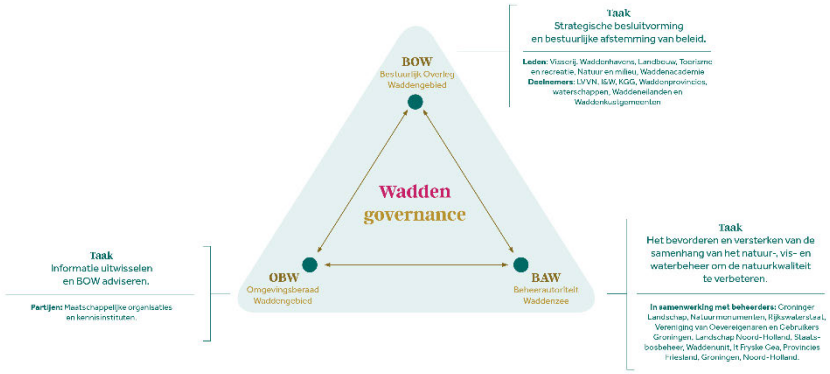
4.1 Contouren beoogde samenwerking en governance

De driehoek – basis voor intensieve samenwerking en afstemming

"De partijen die deze Agenda hebben opgesteld, spannen zich in om de doelen en strategieën te laten doorwerken in hun beleid en regelgeving en bij de inzet van financiële middelen", luidt de openingszin van hoofdstuk 6, *Organisatie en doorwerking*, van de Agenda. "De nieuwe structuur voor de governance – met het Bestuurlijk Overleg Waddengebied, het Omgevingsberaad Waddengebied, en de Beheerautoriteit Waddenzee – vormt de basis voor een intensieve samenwerking en afstemming."

Het achterliggend idee van de nieuwe structuur voor de governance, afgebeeld als 'de driehoek' (zie figuur 4.1), is dat 'beleid', stakeholders en 'beheer' samen een essentiële rol spelen om de doelen en strategieën uit de Agenda dichterbij te brengen.

Figuur 4.1. De drie hoeken van de Waddengovernance: BOW, OBW en BAW



In het *Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW)* zijn het Rijk, de drie Waddenprovincies, de kust- en eilandgemeenten en de waterschappen op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd, plus de voorzitter van het Omgevingsberaad Waddengebied. Het bestuurlijk overleg richt zich op "strategische besluitvorming over het beleid voor het Waddengebied". In het Uitvoeringsprogramma is daaraan toegevoegd dat het bestuurlijk overleg ook formeel opdrachtgever is voor de Agenda en het Uitvoeringsprogramma.

Het *Omgevingsberaad Waddengebied (OBW)* is, volgens de Agenda, "een structureel platform voor discussies over het Waddengebied en het uitwisselen van informatie". Het idee is dat Rijk en regionale overheden het omgevingsberaad gebruiken voor het bespreken en toetsen van beleidsvoorstellen en als voorbereiding op het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. "De betrokkenheid van stakeholders bij de beleidsvorming is cruciaal, vooral ook omdat stakeholders in het Waddengebied dikwijls ook shareholders zijn."

Voor wat betreft de *Beheerautoriteit Waddenzee (BAW)* staat in de bestuursovereenkomst het volgende: "de Beheerautoriteit Waddenzee heeft als doel de samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in overeenstemming met de daarvoor geldende Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving te bevorderen en te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. De ambitie van partijen hierbij is dat de Beheerautoriteit Waddenzee met alle beheerders van de Waddenzee, waaronder de partijen zelf, zal werken als waren zij één beheerder."

Vooroverleg, coördinatie en voortgangsoverleg

Samenwerking op basis van zelfbinding vraagt volgens het Uitvoeringsprogramma "wel constante alertheid en een slagvaardige, kleine, sturende organisatie. Daarnaast is een adequate voortgangsbewaking van het programma (en het bijbehorende doelbereik) nodig". Behalve de drie pijlers van structuur voor de governance, maken vanaf het Uitvoeringsprogramma ook het MT Rijk-Regio Wadden, het Programmabureau, en het Voortgangsoverleg Uitvoeringsprogramma Waddengebied deel uit van de organisatie.

Het *MT Rijk-Regio Wadden* is het ambtelijk vooroverleg voor het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. Het MT Rijk-Regio Wadden is bedoeld om "een effectieve en efficiënte besluitvorming en strategische discussies in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied te faciliteren, en treedt in die zin op als een agendacommissie". Behalve dat, heeft het MT Rijk-Regio Wadden een signalerende en agenderende rol bij knelpunten in de uitvoering.

Een klein, flexibel *Programmabureau* coördineert het werken aan (de initiatieven uit) het Uitvoeringsprogramma.[9]

Het *Voortgangsoverleg Uitvoeringsprogramma Waddengebied*[10] richt zich op (het controleren en stimuleren van) de voortgang van het Uitvoeringsprogramma. Het voortgangsoverleg fungeert als klankbord voor het Programmabureau.

4.2 Ervaringen samenwerking en governance

Waarom werken we samen – Niet goed gelukt gezamenlijke verantwoordelijkheid levend te houden

De toekenning van de status van natuurlijk Werelderfgoed door UNESCO was een van de belangrijke redenen voor een andere kijk op de Waddenzee. Het gaf gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de Waddenzee en bood tegelijk inspiratie om de kwaliteiten van het Waddengebied te benutten en te versterken (veilig, vitaal en veerkrachtig). Er is hard gewerkt om vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid en inspiratie ook een gezamenlijke koers te formuleren in de Agenda, die "vooral ook gezien moet worden als een markering in het proces van samenwerking".

[9] Het Uitvoeringsprogramma bevat een opsomming van de negen taken van het Programmabureau

[10] Zie paragraaf 7.3 van het Uitvoeringsprogramma

In de praktijk ervaren betrokkenen de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee het meest in de gebiedsgerichte initiatieven, zoals de programma's Aanpak Kustzones (UP's 8 tot en met 11); *'op dat niveau komen veel opgaven bij elkaar en kun je het goed regelen'*. Ook op andere plekken werken betrokkenen samen aan het versterken van de kwaliteiten van het Waddengebied. En nationale programma's zoeken nadrukkelijk aansluiting bij de Waddengovernance voor afstemming.

Toch heerst bij betrokkenen het gevoel dat het niet goed is gelukt om de gezamenlijke koers in de Agenda bestuurlijk levend te houden. Ten eerste omdat "prioritering op de strategische onderwerpen en uitvoering daarvan ontbreekt", zoals ook ABDTOPConsult constateert[11] – *'De Agenda gaat over alles en daardoor over niets'* en *'Er zijn hoge verwachtingen en vrijblijvendheid tegelijk'*.
Wat 'natuur op één' betekent voor een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied is onvoldoende doorleefd en uitgesproken (spanning).
Ten tweede omdat de Agenda onvoldoende of (te) langzaam respons geeft in relatie tot urgente opgaven zoals de aansluiting wind op zee en ruimte voor defensie. Tegelijk wordt andersom de tegenwerping 'je hebt je verbonden aan de Agenda' in een veranderende context als niet-productief ervaren. Dit alles ondanks dat het Uitvoeringsprogramma "een levend document" zou moeten zijn en in hoofdstuk 11, *Tot slot*, ervan is beschreven dat "partijen samen in gesprek blijven" en "nieuwe initiatieven tijdig agenderen".

Ten derde omdat er onbedoeld soms een wij-zijgevoel tussen Rijk en regionale overheden in is geslopen met kwalificaties van de ander als *'reactief'*, *'afhankelijk'* en *'achteroverleunend'*.

Hoe werken we samen – Bestuurlijke- en ambtelijke drukte door ineffectieve interactie

Betrokkenen hebben het gevoel van bestuurlijke- en ambtelijke drukte – *'Er wordt wat overlegd en vergaderd'*. Niet zozeer het aantal partijen dat bij de uitvoering betrokken is, maar ineffectieve interactie lijkt de belangrijkste oorzaak van dit gevoel. Betrokkenen van het Rijk stellen dat er, zeker in vergelijking met andere gebieden, veel politiek-bestuurlijke aandacht is voor het Waddengebied. Maar de regio (regionale overheden en stakeholders) wekt bij hen de indruk dat het nooit genoeg is.

De ervaring van onder andere de leden van het MT Rijk-Regio Wadden is dat de agenda van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied overvol is, waardoor onvoldoende ruimte is voor het goede, bestuurlijke gesprek en strategische besluitvorming. Zo lukt het tot nu toe maar lastig om nadrukkelijker in gesprek te komen over de majeure transities. Tegelijk reiken de verwachtingen van betrokkenen soms verder dan strategische besluitvorming over *het beleid voor het Waddengebied* (waar het bestuurlijk overleg zich op zou moeten richten). Een en ander neemt niet weg dat het ook aan het MT Rijk-Regio Wadden en de bestuurders in het bestuurlijk overleg zelf is om dit te veranderen. Ook reiken de verwachtingen bij de verantwoordelijkheid van de Beheerautoriteit Waddenzee soms verder; ten onrechte wordt nogal eens naar de beheerautoriteit als 'de uitvoerder' gekeken.

[11] ABDTOPConsult (2024). Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging: Bekostiging opgaven Waddengebied

De ervaring van onder andere de leden van het MT Rijk-Regio Wadden is ook dat het Omgevingsberaad Waddengebied omvangrijke adviezen uitbrengt over een breed scala aan onderwerpen, op de agenda van het BOW, met vooral verzoeken aan het Rijk, en daarmee een stempel drukt op het gesprek in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (iets dat bestuurders zelf ook toestaan).

Sowieso denken betrokkenen verschillend over de rol van het omgevingsberaad, zoals ook Jan Jaap de Graeff en Carla de Rie in hun advies constateren. Zoals opgemerkt is die rol ook volgens de Agenda (een platform voor discussies en het uitwisselen van informatie) en het Uitvoeringsprogramma (het adviesorgaan) verschillend.

Hoe werken we samen – Waddengovernance versus eigen governance

De Agenda is op zich duidelijk: "De partijen die de Agenda hebben opgesteld, spannen zich in om de doelen en strategieën uit dit document te laten doorwerken in hun beleid en regelgeving en de inzet van financiële middelen. Iedere partij blijft zelf verantwoordelijk voor de formele besluitvorming en de manier waarop andere partijen en bewoners daarbij betrokken worden". Toch ervaren betrokkenen dit nogal eens als niet-productief – '*Zelfbinding is te vrijblijvend*', '*De driehoek mist zeggenschap*' en '*Onduidelijk is wie de eigenaar is van het Uitvoeringsprogramma*', zijn veelgehoorde verzuchtingen. Het idee in de Agenda dat "een vroege dialoog over dilemma's en kansen de mogelijkheid biedt om maximaal comfort te bieden naar elkaar, bij moeilijke beslissingen" is niet het gevoel dat betrokkenen hebben. De belangrijkste oorzaak van dit gevoel is dat de afweging tussen de vele, soms tegenstrijdige belangen ook door iedere partij binnen de eigen governance wordt gemaakt, zoals ook Jan Jaap de Graeff en Carla de Rie in hun advies constateren ("de meeste besluiten die de Waddenzee of het Waddengebied raken, worden uiteindelijk elders genomen").[12] Het feit dat nationale programma's (duurzame energie, dijkversterkingen) aansluiting zoeken bij de Waddengovernance, bijvoorbeeld in de overleggen van het BOW, neemt dit gevoel niet weg.

Wat levert de samenwerking op – Monitoring, evaluatie maar ook bijsturing?

Omschrijvingen van het begrip governance vestigen voor een effectieve samenwerking de aandacht zowel op sturen (strategische besluitvorming) als op beheersen, verantwoording afleggen en toezicht houden.

Ook het Uitvoeringsprogramma heeft daar aandacht voor: "Het Uitvoeringsprogramma bevat de initiatieven om de doelen en strategieën uit de Agenda dichterbij te brengen. Maar lukt dat ook? Om dit goed in beeld te brengen en tijdig te kunnen bijsturen, vindt monitoring plaats".

Over 2023 en 2024 zijn voortgangsrapportages uitgebracht van het Uitvoeringsprogramma. De voortgangsrapportages geven inzicht in de voortgang op zowel de majeure transities als de initiatieven uit dit programma, met een onderverdeling naar:

- Afgerond.
- Op schema; voortgang zoals verwacht.
- Aandachtspunt; voortgang vraagt extra aandacht van transitie of initiatief zelf.
- Kritiek; voortgang vraagt actie van Waddengovernance.

[12] Overigens worden elders ook resultaten geboekt

Hoewel het in het MT Rijk-Regio Wadden steeds beter gaat om initiatieven te koppelen en elkaar aan te spreken, ervaren de meeste betrokkenen (trekkers van initiatieven, MT-leden en bestuurders) nog niet of nauwelijks dat wordt bijgestuurd – *'We brengen de voortgang in beeld, maar sturen niet bij; er wordt overgegaan tot de orde van de dag'*. Toch geeft de voortgang daar wel aanleiding toe: twee transities en meerdere initiatieven (uit het Uitvoeringsprogramma) zijn volgens de voortgangsrapportage over 2024 kritiek.[13] De verwachtingen reiken dan ook verder. Daarvoor kijken betrokkenen naar het Programmabureau (relatief kort actief; sinds 2,5 jaar), dat overigens zelf ook worstelt met knelpunten rondom vooral capaciteit, en het Voortgangsoverleg Uitvoeringsprogramma (hetgeen niet plaatsvindt), maar ook naar elkaar (alle betrokkenen bij de Agenda) – *'voelen we ons ook gezamenlijk verantwoordelijk voor het oplossen van gesignaleerde knelpunten?'*

[13] Relativerende kanttekening is dat het Uitvoeringsprogramma 'pas' tweeënhalf jaar geleden bestuurlijk is geaccordeerd

5. Conclusies en geleerde lessen

In 2020 schaarden regio en Rijk zich achter de Agenda voor het Waddengebied 2050 en gaven daar, in 2023, met het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021–2026 concrete invulling aan. Waar staan we nu, vijf jaar na de Agenda en tweeënhalf jaar na het Uitvoeringsprogramma, en welke lessen voor de toekomst trekken we daaruit?

5.1 Conclusies

De context waarbinnen de Agenda en het Uitvoeringsprogramma zijn opgesteld en vervolgens in uitvoering zijn genomen was veelkoppig en lastig. Alle betrokken partijen (regionale overheden, Rijk, maatschappelijke organisaties) zien, mede door de UNESCO werelderfgoedstatus, de waarde van de Waddenzee en het Waddengebied, maar er spelen ook meerdere, vaak tegenstrijdige belangen. Die botsen of conflicteren soms, en de belangrijke keuzes die daarvoor nodig zijn ('niet alles kan'), zijn destijds niet gemaakt om vooral iedereen 'aan boord te houden'. De afgelopen jaren was er in Nederland een politiek klimaat dat niet bevorderlijk is geweest voor de aanpak van natuurontwikkeling, -beheer en -herstel. Daarnaast werd de Waddenzee en het Waddengebied in de afgelopen jaren geconfronteerd met flinke, externe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, geopolitieke ontwikkelingen en de ruimte die dat vraagt voor defensie en de ambities rondom duurzame energie en wind op zee en de impact daarvan op de Waddenzee.

Deze context geeft de weerbarstigheid aan waarbinnen met de Agenda, het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument getracht is stappen te zetten om de gestelde doelen voor de Waddenzee en het Waddengebied te realiseren.

Op basis van onze bevindingen in deze tussentijdse evaluatie komen we tot de volgende hoofdconclusie:

De Agenda voor het Waddengebied 2050 heeft vanaf 2020 voor de regionale overheden, maatschappelijke organisaties en Rijk vooral een *procesmatige meerwaarde* gehad in de samenwerking en uitvoering, maar vraagt op de inhoud, in combinatie met het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument, om een substantiële bijstelling om naar de toekomst toe zijn waarde voor de Waddenzee en het Waddengebied te behouden. Met de huidige Agenda, het Doelendocument en het Uitvoeringsprogramma komen de gestelde doelen namelijk vooralsnog onvoldoende dichterbij, terwijl dat wel de intentie en motivatie van alle betrokkenen is.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

Deelconclusies doelbereik en doeltreffendheid

- **Procesmatige (meer)waarde Agenda is positief**: door de Agenda zijn de opgaven voor de Waddenzee en het Waddengebied in beeld gebracht en de Agenda biedt vervolgens houvast om de uitvoering van de (veelal al bestaande) initiatieven door te zetten. Verder draagt de Agenda, op projectniveau, bij aan verbinding tussen regionale overheden en Rijk (bood

gezamenlijk platform voor afstemming en uitvoering). De Agenda is procesmatig ook van belang om tot bundeling en houvast te leiden voor belangrijke thema's in het Waddengebied rondom leefbaarheid, recreatie en toerisme, kennisontwikkeling en visserij. Verder is de Agenda een belangrijke drijfveer voor de start van meerdere, integrale kustzoneprojecten.

- **Agenda is te breed en vrijblijvend op de inhoud**: de Agenda wordt op de inhoud te breed en vrijblijvend ervaren. Het ontbreekt daardoor in de uitvoering aan scherpte en richting. Het zelfbindende karakter van de Agenda helpt bovendien niet om bij partijen urgentie en commitment te creëren en om geld en capaciteit vrij te maken. Het draagt ook niet bij aan de borging van de uitgangspunten van de Agenda in regionaal beleid en omgevingsplannen. Het feit dat doelen in de Agenda soms botsen of conflicteren, helpt daar eveneens niet bij. Belangrijke keuzes zijn nog niet gemaakt, vooral om iedereen 'aan boord te houden' terwijl tegelijkertijd het gevoel heerst dat keuzes gemaakt moeten worden omdat wel duidelijk is dat niet alles in het Waddengebied kan.
- **Het uitblijven van richtinggevende uitgangspunten voor natuurontwikkeling, beheer en bescherming belemmert in belangrijke mate de voortgang**: in het speelveld (van uitvoerende partijen) leeft een sterke behoefte aan duidelijke keuzes op het vlak ecologie en natuur van de Waddenzee en de betekenis daarvan voor leefbaarheid en economie in het Waddengebied. Het uitblijven van deze keuzes, te verwachten met het aanstaande Beleidskader Natuur Waddenzee, leidt tot vertraging in de uitvoering van tenminste vijf initiatieven en belemmert doelbereik. De huidige stringente Natura 2000-regelgeving versterkt het gevoel dat er vrijwel niets mogelijk is en staat verdere (gebieds)ontwikkeling en herstel van natuur en ecologie in de weg.
- **Belang van verbetering ecologie en natuur Waddenzee neemt toe**: want de Staat van de Waddenzee signaleerde medio 2025 een verslechtering en onzekerheid van diverse omgevingsfactoren, chemische en ecologische toestand en soorten. Daarnaast uitte UNESCO/IUCN in 2025 zorgen over belangrijke bedreigingen voor de Waddenzee gelet op zijn klimaatverandering (zeespiegelstijging, temperatuurverhoging), gas- en zoutwinning en infrastructuur voor hernieuwbare energie zoals windparken. Zonder maatregelen bestaat het risico dat de Waddenzee haar Werelderfgoedstatus op termijn verliest.
- **Agenda biedt onvoldoende houvast om, vanuit de belangen van de Waddenzee en het Waddengebied, in te spelen en te anticiperen op actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen**: er speelt veel in het Waddengebied en veel daarvan was op voorhand niet voorzien. Denk daarbij bijvoorbeeld aan ruimte voor defensie, aansluiting wind op zee, gaswinning of kernenergie. De Agenda is derhalve een 'levend document' op basis waarvan op nieuwe ontwikkelingen geanticipeerd moet worden. Maar, de beleving tot nu toe is dat de Agenda op dergelijke, veelal externe ontwikkelingen nog weinig of langzaam antwoord geeft vanuit het perspectief van wat voor de Waddenzee en het Waddengebied van belang is.
- **Aansluiting Agenda op andere programma's vergt aandacht**: de aansluiting met onder meer het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), de Kaderrichtlijn Water (KRW), Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en het Waddenfonds vraagt blijvende aandacht. Dergelijke programma's en beleidskaders kennen een eigen dynamiek, planning, besluitvorming en financiering die vooral van het Rijk continue afstemming en synchronisatie vergen in relatie tot hetgeen de Agenda tot 2050 nastreeft met de Waddenzee en het Waddengebied.
- **Doelen Uitvoeringsprogramma, en daarmee doelen van Agenda, worden niet bereikt**: de uitvoering van initiatieven loopt, maar de verwachting is dat circa de helft van de projectdoelen niet behaald zal zijn in 2027. Het niet halen van

projectdoelen is vooral te wijten aan bestuurlijke beperkingen (onvoldoende commitment, vrijblijvendheid, onduidelijke rolverdeling) en capaciteitsproblemen. Daarnaast spelen het uitblijven van Beleidskader Natuur Waddenzee en financiële beperkingen een rol in het niet halen van projectdoelen.

- **Doelbereik Agenda vraagt om uitvoering van projecten dan wel programma's die qua aard, schaal en omvang passen bij gestelde doelen en de vraagstukken voor de Waddenzee en het -gebied:** Tot nu toe is vooral invulling gegeven aan het op de korte termijn aan de slag gaan met haalbare, behapbare acties (die grotendeels al bestonden voordat de Agenda en het Uitvoeringsprogramma van kracht werden); de Agenda beoogde dat ook. Met de acties is een goede start gemaakt, maar het is ook evident dat alleen dergelijke 'acties' de doelen van de Agenda niet dichterbij gaan brengen. Daar is (veel) meer voor nodig.
- **'Theory of change' ontbreekt en te veel doelen:** het Doelendocument beschrijft wel de doelen, maar niet de wijze waarop deze doelen bereikt moeten worden dan wel hoe en waarom een interventie of maatregel tot het gewenste maatschappelijke effect leidt. Deze beperkte onderbouwing biedt daarmee onvoldoende sturingsmogelijkheden. Het Doelendocument is bovendien zeer veelomvattend. Het bevat 59 veranderdoelen en 307 sub/SMART doelen waarvoor niet altijd duidelijk is wat de samenhang is. Aan sommige doelen zijn ook (nog) geen initiatieven of projecten gekoppeld.

Deelconclusies samenwerking en governance

- **Het is niet gelukt om de gezamenlijke koers van de Agenda gericht op de hoofddoelen voor de Waddenzee en het Waddengebied bestuurlijk levend te houden**: omdat (1) het ontbreekt aan prioritering op de strategische onderwerpen en uitvoering, (2) de Agenda geeft onvoldoende of (te) langzaam respons in relatie tot andere, urgente opgaven zoals aansluiting wind op zee en ruimte voor defensie en (3) er onbedoeld soms een wij-zij gevoel tussen Rijk en regionale overheden is ingeslopen.
- **Gevoel van bestuurlijke en ambtelijke drukte**: Betrokkenen hebben het gevoel van bestuurlijke- en ambtelijke drukte. De agenda van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied is overvol, waardoor er onvoldoende ruimte is voor het goede, bestuurlijke gesprek en strategische besluitvorming.
- **Er is sprake van zeer beperkte bijsturing**: hoewel het in het MT Rijk-Regio Wadden steeds beter gaat om initiatieven te koppelen en elkaar aan te spreken, ervaren de meeste betrokken nog niet of nauwelijks dat wordt bijgestuurd terwijl de voortgang daar wel aanleiding toe geeft.

Op basis van de hoofdconclusies en deelconclusies onderscheiden we de volgende lessen voor wat betreft de Agenda, het Uitvoeringsprogramma (en het Doelendocument) en de samenwerking en governance. Bij lessen gaat het vooral om de vraag: hoe kan het beter? Want, de insteek van deze tussentijdse evaluatie is dat het een 'lerende evaluatie' moet zijn. Deze evaluatie heeft immers ten doel om zicht te krijgen op de werking en resultaten om, op basis van de uitkomsten van deze evaluatie, in 2026 de Agenda aan te scherpen en een nieuw Uitvoeringsprogramma op te stellen.

5.2 Geleerde lessen Agenda

Samengevat leiden de lessen voor de Agenda tot het volgende kernadvies:

> **Kernadvies Agenda**: maak voor de **Agenda** op korte termijn **duidelijke keuzes** op het vlak van verdere **natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming** voor de Waddenzee. Bekijk vervolgens wat dit betekent in relatie tot ambities voor **leefbaarheid** en **economie** op de Waddenzee en in het Waddengebied

Les 1: maak duidelijke keuzes op het vlak van verdere natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming voor de Waddenzee

Omdat de Agenda op dit moment als te breed en vrijblijvend wordt ervaren, is het noodzakelijk duidelijke keuzes te maken. De Agenda was ook breed en vrijblijvend opgezet om 'iedereen aan boord te houden'. Echter, bij de betrokken partijen in het werkveld is wel een sterke behoefte aan meer richting, prioritering en duidelijke keuzes voor de randvoorwaarden van natuur en de samenhang met leefbaarheid en economie. Daarbij neemt de urgentie toe: de Staat van de Waddenzee en UNESCO/IUCN signaleren een verslechterende ecologische toestand en belangrijke bedreigingen voor het gebied. Hierbij komt ook durf kijken door aan te geven welke activiteiten ook *juist niet* in het Waddengebied kunnen plaatsvinden. De huidige keuzes worden nu veelal eerder bepaald (en juridisch beperkt) door de stringente regelgeving Natura 2000 dan de kansen voor natuurontwikkeling en –herstel.

Les 2: laat doelen Agenda meer op basis van integrale gebiedsaanpak tot hun recht komen

Partijen zijn in staat om, juist op integraal gebiedsniveau (zoals in de Groninger Eems-Dollard kustzone), de op voorhand soms botsende, schurende belangen (ecologie, landbouw, economie) tot overeenstemming te brengen. Hoewel de opgaven en urgentie per kustzone-gebied kunnen verschillen, ligt er een 'routekaart' op tafel die kan dienen als leidraad voor een gebiedsaanpak langs de gehele Waddenzee kustzone. Verder is de routekaart 'toekomstbestendige bereikbaarheid' een mooi voorbeeld van een integrale (thematische) aanpak.

Les 3: sluit beter aan op aanpalende programma's, beleidskaders en de actualiteit die van invloed zijn op de Waddenzee, kustzones en Waddengebied

De Agenda zal aan waarde en zeggenschap winnen als meer en beter antwoord wordt gegeven op nieuwe, prangende vraagstukken met impact op de Waddenzee, de kustzones en het achterliggende Waddengebied. Het is daarom belangrijk hierop structurele en betere aansluiting te vinden omdat deze programma's en beleidskaders een eigen dynamiek, planning, besluitvorming en financiering kennen die vooral van het Rijk continue afstemming en synchronisatie vergen in relatie tot hetgeen de Agenda tot 2050 nastreeft met de Waddenzee en het Waddengebied. Besef daarbij goed dat soms besluiten aan andere tafels (dan die van de Waddenzee of het Waddengebied) wordt genomen die van invloed zijn op de doelen van de Agenda.

Les 4: geef duidelijker richting aan uitvoering door meer hiërarchie in je doelen aan te brengen

Niet alles kan of is even belangrijk. In de geest van de Agenda en met het aanstaande Beleidskader Natuur Waddenzee op tafel, zou nogmaals vanuit het belang van natuur gekeken moeten worden wat dit betekent voor leefbaarheid (waaronder economie, mobiliteit, landbouw, visserij, recreatie, etc.) op de langere termijn. Een analyse van ogenschijnlijk tegengestelde belangen en hun impact vond tot op heden nog onvoldoende plaats.

5.3 Geleerde lessen Uitvoeringsprogramma

Samengevat leiden de lessen voor het Uitvoeringsprogramma (en het Doelendocument) tot het volgende kernadvies:

> **Kernadvies Uitvoeringsprogramma**: laat de doelen van de Agenda in een **Uitvoeringsprogramma** op basis van **integrale gebiedsgerichte aanpak**(ken) tot hun recht komen. Het gaat om gebiedsaanpakken die, gelet op inhoud en reikwijdte, **passend** zijn bij de **schaal** en **aard** van de urgente vraagstukken voor de Waddenzee en de Waddenzee kustzones. De belangrijkste zijn: ontwikkeling van natuur en ecologie, verzilting, waterveiligheid, klimaatadaptatie en leefbaarheid.

Les 5: kies in nieuw Uitvoeringsprogramma voor sterk transitiegerichte, integrale (gebieds)programmering

Een sterk transitiegerichte, integrale (gebieds)programmering draagt bij aan meer samenhang tussen doelen en afweging van belangen (op gebiedsniveau). Een nieuw uitvoeringsprogramma zou daarom geen korte termijn 'acties' meer moeten bevatten, maar zou geënt moeten zijn op de lange termijn (tot 2050) gerichte transities en bijbehorende programmering op gebiedsniveau. Met daarbij een duidelijk onderscheid tussen rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen: Rijk, regionale overheden, stakeholders en belangenorganisaties.

Les 6: vereenvoudig en vernieuw het doelendocument

Ga met een stofkam door het Doelendocument, focus op drie (hooguit vier) transities in plaats van 11 deelprogramma's, laat doelen vallen waar de partners niet over gaan. Neem alleen doelen op die een meerwaarde hebben voor de overall doelen van de Agenda (dus alleen opnemen als ze zonder Agenda niet tot stand komen) en doe dit ook vanuit het perspectief dat de doelen voor het omliggende Waddengebied relevant zijn voor zover dat verband houdt met het bereiken van de hoofddoelstelling van de Waddenzee (hetgeen ook zo in de Agenda is verwoord). Maak verder 'smart' doelen ook echt SMART en laat het Programmabureau hier daadwerkelijk op sturen. Ontwikkel een Theory of Change die helpt bij het sturen op ontwikkeling.

5.4 Geleerde lessen samenwerking en governance

Het advies van Jan Jaap de Graeff en Carla de Rie gaat uitgebreid in op de condities en spelregels voor doelmatige governance en de versterking van de uitvoeringskracht (ondersteuning); er kan tot verdere beweging worden gekomen door niet alleen prioriteiten te stellen maar ook de hoekpunten en verbindingen van de driehoek te versterken. Voor de samenwerking en governance verwijzen we naar dit advies én voegen daar twee belangrijke aandachtspunten aan toe:

Les 7: geef binnen de Waddengovernance invulling aan het principe van zelfbinding

De structuur voor de governance ziet er afgebeeld als een driehoek (BOW – OBW – BAW) eenvoudig en logisch uit. En 'beleid' (één bestuurlijke tafel), stakeholders en 'beheer' spelen ook een essentiële rol om de doelen en strategieën uit de Agenda dichterbij te brengen. Toch roept de Waddengovernance ook vragen op. De belangrijkste vraag, vooral met het oog op de uitvoering, is hoe de Waddengovernance zich verhoudt tot het principe van zelfbinding? De tussentijdse evaluatie leert dat het belangrijk is om het principe van zelfbinding binnen de Waddengovernance handen en voeten te geven. Anders is het risico dat het in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied te vaak blijft gaan over 'de eigen dingen' (zoals eerder ook door ABDTOPConsult al benoemd is) of dat

verantwoording wordt gezien als iets dat elders wordt afgelegd maar niet gezamenlijk.

Les 8: breng meer balans in de verantwoordelijkheid van Rijk en regio

De Agenda, het Uitvoeringsprogramma en de Waddengovernance zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Toch wordt dat niet altijd zo gevoeld, is er onbedoeld zelfs soms een wij-zijgevoel tussen Rijk en regionale overheden ingeslopen. De tussentijdse evaluatie leert dat het belangrijk is om bij het versterken van de hoekpunten en verbindingen van de driehoek meer balans in de verantwoordelijkheid van Rijk en regio te brengen. Dat betreft zowel de organisatie van (structuur, 'hard') als de interactie in de Waddengovernance (cultuur, 'zacht'). Wat de organisatie betreft, gaat het bij de versterking uitvoeringskracht ook om de coördinerende rol die nu door de minister/het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt ingevuld. Het duidelijker afbakenen van deze rol (wat is het wel, en wat niet) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wat de interactie betreft gaat het om een cultuur van samenwerken waarin Rijk én regio goed zijn georganiseerd, vanuit een proactieve houding eigenaarschap tonen, met een strategische agenda (BOW) en waarin 'geven en nemen' in balans is.

Bijlage 1: overzicht projecten en transities

Overzicht projecten en transities Uitvoeringsprogramma

Voor deze evaluatie is contact geweest met de volgende projecten en transities:

Thema	Project of transitie
Natuur van wereldklasse	UP1. Beleidskader Natuur Waddenzee UP2. Natuurbeheer, -herstel en -ontwikkeling
Landschap en cult. erfgoed	UP3. Inrichting Waddenatelier UP4. Uitwerking kernwaarden Waddengebied
Bereikbaarheid	UP5. Duurzame mobiliteit Waddeneilanden UP6. Vervolgonderzoek bereikbaarheid Ameland 2030 UP23. Ecosysteemgericht baggeren in de Waddenzee
Klimaatverandering	UP7. Onderzoek ecologische effecten klimaatverandering UP8. Int. aanpak kustzone, Programma Eems-Dollard 2050, 2e tranche UP9. Int. aanpak kustzone, versterken Lauwersmeergebied UP10: Int. aanpak kustzone, Fries programma Waddenkust UP11. Int. aanpak kustzone: NH Waddenkust en Waddenbaai
Energietransitie	UP12. Mogelijkheden energietransitie Waddengebied
Leefbaarheid	UP13. Programma Brede welvaart Waddeneilanden
Recreatie en toerisme	UP14. Programma Versterking recreatie en toerisme Waddenkust UP15. Maritieme ontwikkeling havenplaatsen
Havens	UP16. Ecoport Innovatieprogramma verduurzaming havens UP17. Green shipping UP18. Tijdelijke parkeerfaciliteit offshore-installaties
Agrarische sector	UP19. Ontwikkeling zoetwaterstrategie voor de landbouw
Visserij	UP20. Waddenzee Visserij Platform
Overige activiteiten	UP21. Beleidsregels drones boven Waddenzee en Noordzeekustzone UP22. Beperking risico's grote containerschepen Waddeneilanden
Kennis, monitoring en voortgang	UP24. Organisatie kennishuishouding en opstellen Kennisagenda UP25. Uitwerken en uitvoeren monitoring en voortgang UP26. Verbeteren synergie monitoring vergunningverlening en Basismonitoring UP27. Toetsing en toepassing impactanalyse
Communicatie	UP28. Communicatieplan
Overig	UP29. Doorvertaling Agenda in beleid, beheer, regelgeving en uitvoering UP30. Evaluatie en ontwikkeling nieuw UP volgende tranche
Transitie	Bereikbaarheid
Transitie	Kust
Transitie	Visserij
Transitie	Klimaat

Relatie inhoudelijke projecten (UP 1 t/m 23) en veranderdoelen

Verder is in kaart gebracht, op basis van de evaluatie met de initiatiefnemers, welke veranderdoelen de verschillende projecten uit het Uitvoeringsprogramma bedienen.

In de tabel op de volgende pagina is geïnventariseerd welke veranderdoelen te verbinden zijn aan de inhoudelijke projecten (UP 1 t/m 23) van het Uitvoeringsprogramma. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de hoofddoelen (PP) en bijkomende doelen (P).

Veranderdoelen		UP1.	UP2.	UP3.	UP4.	UP5.	UP6.	UP7.	UP8.	UP9.	UP10:	UP11.	UP12.	UP13.	UP14.	UP15.	UP16.	UP17.	UP18.	UP19.	UP20.	UP21.	UP22.	UP23.	Totalen
Natuur van wereldklasse	1. De natuurlijke dynamiek vergroten	pp	pp						p	pp	p	p									p			p	8
	2. De omstandigheden voor biobouwers en	p	p														p				p				4
	3. De ecologische samenhang in het	p	pp						pp	pp	pp	p													6
	4. Slimmer omgaan met sediment en de impact	p	p																						2
	5. De kennis over het Waddenecosysteem	p	p																						2
	6. De internationale samenwerking versterken	p	p																				p		3
Landschap en cultureel erfgoed	1. Het landschap in het Waddengebied gerichter			pp	pp																				2
	2. De zichtbaarheid en robuustheid van			p	p																				2
	3. Waarden als openheid, duisternis, stilte en			p	pp																				2
	4. De maritieme archeologie beter beschermen en			p	p																				2
Bereikbaarheid	1. Bereikbaarheid garanderen					pp	p							p										p	4
	2. Mobiliteit verduurzamen					pp	p							p				p						p	5
	3. Vaargeulonderhoud optimaliseren					p	p																	p	3
	4. Nieuwe mobiliteitsoplossingen voor de lange					pp	p																		2
Klimaatverandering	1. De effecten van klimaatverandering op het							pp																	1
	2. De klimaatadaptieve kustzone integraal								pp	pp	pp	pp								p					5
	3. Zoetwater langs de kust en op de eilanden								p	pp	pp	pp								p					5
	4. De natuur robuuster maken voor		p					p																	2
	5. Het zandvolume in de kust op orde houden en																								0
Energietransitie	1. Het gebruik van fossiele brandstoffen in het					p							p												2
	2. De energietransitie (en de kansen die deze												pp				p								2
	3. De ontwikkeling en toepassing van innovatieve												p												1
Leefbaar Waddengebied	1. Goed wonen en leven													pp											1
	2. Toekomstbestendig ondernemen en													p						p					2
	3. Optimaal Bereikbaar & Verbonden						p	p					p	p											4
	4. Duurzame Energie													p				p							2
	5. Circulaire Economie													p			p								2
Recreatie en Toerisme	1: Meer recreatieve toeristische voorzieningen														pp										1
	2: De kustzone integraler benaderen								p	p	p	p			p										5
	3: De recreatieve verbindingen langs en naar de														p										1
	4: Beleving van de havens en havenplaatsen														p										1
	5: Een duurzamere balans op de eilanden creëren													p	p										2
	6: Het recreatieaanbod op de Waddeneilanden														p										1
	7: Inzetten op verduurzaming van het recreatieve					p	p								p										3
	8: Een bredere economische basis op de eilanden														p										1
	9: Vaarrecreatie op de Waddenzee en verstoring																								0
	10: Bewustwording van de natuurwaarden en het																								0
	11: Natuurbeleving duurzamer en verantwoorder																								0
	12: De ervaring van bezoekers van het																								0
Havens	1. Transitie naar duurzamere havens realiseren,															pp	pp	pp	p						4
	2. Transitie naar specialisatie versnellen																p								1
	3. Economische toegevoegde waarde vergroten					p						p				p		p							4
	4. Ruimte voor transitie bieden																								0
	5. Het vestigingsklimaat versterken															p			pp						2
Landbouw	1. De excellente (export)positie van de landbouw																			p					1
	2. Klimaatbestendige landbouw versterken																			pp					1
	3. De landbouw verder verduurzamen																								0
	4. De landbouw verbreden met agrarisch																								0
	5. Aanvullende verdienmodellen voor een																								0
	6. De band tussen landbouw en burgers																								0
	7. De bijdrage van de landbouw aan de																								0
Visserij	1. De toekomst van de visserij in het	p	p					p								p					p				5
	2. Beter samenwerken met natuurorganisaties en																				pp				1
	3. Meebewegen met de natuur, de seizoenen en							p													p				2
Overige activiteiten	1. De impact van defensieactiviteiten op het																								0
	2. De impact van diepe delfstoffenwinning in het																								0
	3. De impact van calamiteiten op het																						pp		1
	4. De impact van grondstoffenwinning in de																								0
	5. De impact van luchtvaartactiviteiten op het																					pp			1
	Totalen	8	9	5	5	8	7	6	6	6	6	7	5	9	9	5	6	5	3	6	6	2	3	5	

Bijlage 2: geraadpleegde organisaties en gespreksleidraad

Overzicht geraadpleegde organisaties

Voor deze evaluatie is gesproken met:

1. Ministerie IenW
2. Ministerie LVVN
3. Ministerie KGG
4. Ministerie Defensie
5. Rijkswaterstaat
6. Provincie Groningen
7. Provincie Noord-Holland
8. Provincie Fryslân
9. Eilandgemeenten
10. Kustgemeenten
11. waterschap Hunze en Aa's, namens de waterschappen
12. Investeringskader Waddengebied
13. Beheerautoriteit Waddenzee
14. Waddenfonds
15. Producentenorganisatie van de Nederlandse mosselcultuur, namens visserijsector
16. LTO, namens landbouwsector
17. Natuurmonumenten, namens natuurorganisaties
18. Stichting Groninger Landschap, namens natuurorganisaties
19. WING, namens de havens
20. Merk Fryslân, namens recreatie en toerisme
21. Waddenacademie
22. Bureau Ondersteuning Omgevingsberaad Waddengebied

Gespreksleidraad

In het gesprek zijn (in het algemeen) de volgende onderwerpen en vragen aan de orde gesteld:

Onderwerp 1: (Strategische) relevantie:

- In hoeverre sluiten de doelen van Agenda Wadden 2050 aan bij de urgente opgaven voor het Waddengebied?
- In hoeverre sluiten de veranderdoelen en vier transities aan bij hoofddoelen?
- Zijn er thema's of ontwikkelingen die onvoldoende aandacht krijgen?
- Wat zou, volgens u, absoluut niet mogen ontbreken in de Agenda? En, in het volgende UP?
- Wat is, tot op heden, het succes geweest van de Agenda en het UP? Wat als de Agenda en het UP er niet waren geweest?

Onderwerp 2: doeltreffendheid van het Uitvoeringsprogramma:

- In hoeverre zijn de gekozen projecten en acties effectief om de doelen te bereiken?
- Zijn er projecten die u als voorbeeld ziet van 'de goede dingen doen'? Waarom? En welke projecten ook niet?
- Waar ziet u ruimte voor verbetering of herprioritering?

Onderwerp 3: samenwerking / governance:

- Hoe ervaart u, in relatie tot de Agenda en het UP voor het Waddengebied, de samenwerking tussen betrokken partijen (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven)? In hoeverre is er sprake van:

  - gezamenlijke verantwoordelijkheid (samenbindend karakter, betere leidraad en houvast voor samenwerking)
  - verbetering van samenhang en integraliteit (zorgt voor focus)
  - dat governance doeltreffendheid en doelmatigheid uitvoering versterkt
  - dat betrokkenen meer regie hebben op vraagstuk
- Is de rolverdeling tussen partijen duidelijk en werkbaar?
- Hoe ervaart u de functie en rol van het Programmabureau?
- Wat zou de samenwerking kunnen versterken?

Onderwerp 4: reflectie en advies voor vervolg:

- Wat is volgens u het belangrijkste dat we moeten behouden?
- En wat moeten we durven loslaten?
- Heeft u suggesties voor de volgende fase van de Agenda Wadden 2050 en het Uitvoeringsprogramma?

Bijlage 3: overzicht geraadpleegde bronnen

Voor deze tussentijdse evaluatie zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Agenda voor het Waddengebied 2050, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020
- Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 – 2026, Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk overleg Waddengebied, maart 2023
- Doelendocument (februari 2023), behorende bij het Uitvoeringsprogramma
- Reactiedocument (zomer 2022), behorende bij het Uitvoeringsprogramma
- Circa 30 ingevulde voortgangsformats voor initiatieven en transities, 2023
- Circa 30 ingevulde voortgangsformats voor initiatieven en transities, 2024
- Oplegnotitie ten behoeve van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (overleg 23 juni 2025) inzake Voortgangsrapportage 2024 Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026, Programmabureau Uitvoeringsprogramma Waddengebied, eerste kwartaal 2025
- Voortgangsrapportage 2023 Uitvoeringsprogramma, 2024
- Bijlage 1 Overzicht Transities en UP's behorende bij Voortgangsrapport 2023 Uitvoeringsprogramma, 2024
- Voortgangsrapportage 2024 Uitvoeringsprogramma, april 2025
- Publieksversie voortgangrapportage 2024 Uitvoeringsprogramma, tweede kwartaal 2025
- Catalogus Transities en UP's Uitvoeringsprogramma Agenda Waddengebied, mei 2025
- Plan van Aanpak Transitie Bereikbaarheid Waddeneilanden, april 2024
- Waddenbalans, uitgevoerd door PON & Telos in opdracht van de provincies Groningen, Fryslân en Noord-Holland en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, november 2024
- Kamerbrief (nr. 185) ministers ministeries IenW en LNV, vergaderjaar 2018 – 2019, 29 684 Waddenzeebeleid
- Staat van de Waddenzee 2025, Waddenacademie, medio 2025
- ABDTOPConsult (2024). Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging: Bekostiging opgaven Waddengebied