Een basis van vertrouwen

Lerende evaluatie Regio Deal de Waddeneilanden 2026



Planbureau Fryslân

26/11

Inhoud

Inleiding 3

Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit 5

Het project 5

Het plan 5

Resultaten uit de lerende evaluatie 6

Implicaties voor dit project 7

Meerjarencampagne circulair denken en doen 10

Het project 10

Het plan 10

Resultaten uit de lerende evaluatie 11

Implicaties voor dit project 14

Slimme eilander energiesystemen 16

Het project 16

Het plan 16

Resultaten uit de lerende evaluatie 17

Implicaties voor dit project 19

Wisseldagen in beweging 21

Het project 21

Het plan 21

Resultaten uit de lerende evaluatie 21

Implicaties voor dit project 22

Bredere conclusies 24

Bijlage I: Samenvatting 28

Bijlage II: Bronnenlijst 31

Geraadpleegde documenten 31

Interviews 31

Geraadpleegde literatuur 32

Inleiding

De Waddeneilanden hebben te maken met "urgente transitieopgaven", die betrekking hebben op bijvoorbeeld de gevolgen van vergrijzing, krapte op de woningmarkt en klimaatverandering.[1] De gemeenten op de eilanden moeten deze opgaven in goede banen leiden. Dat is geen sinecure: Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland behoren tot de kleinste gemeenten van Nederland, en ook Texel is vergeleken met het Nederlandse gemiddelde een relatief kleine gemeente. Daarom hebben zij, samen met de provincies Fryslân en Noord-Holland, de krachten gebundeld in Regio Deal de Waddeneilanden. In samenwerking met de rijksoverheid wordt gewerkt aan vijf programmalijnen, waarbinnen projecten worden uitgevoerd die progressie moeten boeken ten aanzien van de genoemde transitieopgaven. Daarbij zoeken de eilandgemeenten de samenwerking niet op om steeds verder met elkaar te integreren, maar juist om van elkaar te leren hoe ze autonoom kunnen blijven.[2]

Regio Deal de Waddeneilanden is een complex programma. Vele inhoudelijke onderwerpen komen samen en werken op elkaar in, terwijl er sprake is van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen verschillende (soorten) organisaties met soms uiteenlopende werkwijzen en belangen. Vanwege deze complexiteit heeft de programmaorganisatie gekozen voor een lerende aanpak, die eraan bijdraagt dat de Regio Deal gedurende de uitvoering adequaat kan worden bijgestuurd.[3] In dat kader voert Planbureau Fryslân een meerjarige lerende evaluatie uit voor Regio Deal de Waddeneilanden.

In de vorige evaluatie hebben we geconstateerd dat er binnen de Regio Deal sprake was van een dynamiek van eroderende doelen.[4] Vanwege verschillende oorzaken werden de ambities gedurende de uitvoering van de Regio Deal sluipenderwijs verlaagd. Hoewel dit een zeer begrijpelijke ontwikkeling was, zetten we toch onze vraagtekens bij de wijsheid ervan voor de langere termijn. Immers, de uitdagingen waar de regio voor staat zullen niet verdwijnen. We deden daarom een aantal aanbevelingen om de dynamiek van eroderende doelen te doorbreken. De aanbevelingen kunnen worden samengevat in drie categorieën: verhelder de ambitie die met de Regio Deal wordt nagestreefd, vergroot de capaciteit om die ambitie te verwezenlijken en verminder waar mogelijk de emotionele spanning die met de uitvoering van de Regio Deal gepaard gaat.[5]

Het onderzoek dat nu voor u ligt is een vervolg op de genoemde evaluatie. In Regio Deal de Waddeneilanden wordt gewerkt aan verschillende projecten die raken aan de aanbevelingen uit ons vorige rapport. Van deze projecten evalueren we er vier. Zo vullen we onze eerdere aanbevelingen aan met bevindingen uit de praktijk van de Regio Deal. Wij verwachten dat de aanbevelingen daardoor winnen aan zeggingskracht voor de context van de Waddeneilanden.

---

[1] 'Regio Deal de Waddeneilanden: Waardevol leven in een kwetsbare omgeving' (2023), p. 3. Geraadpleegd via: 04-01 Convenant Regio Deal De Waddeneilanden 100% versie aangepast nav Bestuurlijk gesprek 19-9 (6 oktober 2026).

[2] Planbureau Fryslân, '"We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven": De woelige baren tussen ambitie en realiteit bij Regio Deal de Waddeneilanden' (2025). Geraadpleegd via: PF2025-We-leren-van-elkaar-hoe-we-autonoom-kunnen-blijven.pdf (24 september 2026).

[3] 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 17.

[4] Planbureau Fryslân, '"We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven"', pp. 15-18.

[5] Idem, pp. 19-24.

Het project 'Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit' is relevant voor de eerste aanbeveling om de ambitie voor de Waddeneilanden te verhelderen. Per Waddeneiland moet in dit project een beeld worden geschetst van de gewenste toekomstige situatie met betrekking tot mobiliteit van en naar het eiland. Dit gebeurt in samenwerking met uiteenlopende partijen. Dit proces voltrekt zich onder leiding van ketenregisseurs die halverwege 2026 met hun opdracht zijn begonnen. In dit onderzoek kijken we daarom naar de totstandkoming van de Gezamenlijke mobiliteitsaanpak Texel en Den Helder 2040 (2022-2025), die kan worden gezien als een voorloper van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit.

Om de uitvoeringscapaciteit op de Waddeneilanden te vergroten is nauwere samenwerking met ondernemers een optie die eerder door ons is aangedragen. Dit is één van de thema's die centraal staat bij onze evaluatie van de 'Meerjarencampagne circulair denken en doen'. Dat geldt ook voor de samenwerking met externe partijen, een onderwerp dat overigens ook bij de evaluatie van de meeste van de andere projecten aan bod komt. Ook kijken we naar de potentie van datagedreven werken om de capaciteit van de eilandgemeenten te vergroten. Dit is de belangrijkste invalshoek van ons onderzoek naar de projecten 'Slimme eilander energiesystemen' en 'Wisseldagen in beweging'. Bij meerdere van de onderzochte projecten blijkt tijdsdruk een belangrijke vorm van emotionele spanning te zijn.

<u>Thema: verhelderen van de ambitie</u>

- Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit

<u>Thema: vergroten van de capaciteit</u>

- Meerjarencampagne circulair denken en doen
- Slimme eilander energiesystemen
- Wisseldagen in beweging

Figuur 1: Overzicht van de onderzochte Regio Deal-projecten

De projecten die in deze lerende evaluatie centraal staan zijn in samenspraak met het programmateam van Regio Deal de Waddeneilanden geselecteerd.[6] Ze zijn onderzocht op basis van projectdocumentatie en semigestructureerde interviews met betrokkenen.[7]

Per project hebben we eerst gekeken naar de verandertheorie: welk doel wil het project bereiken en op welke wijze zou dit moeten gebeuren? Vervolgens hebben we onderzocht of deze theorie overeenkomt met wat er in de praktijk gebeurt.[8] Uit het naast elkaar leggen van theorie en praktijk volgen implicaties per project. Door de projecten met elkaar in verband te brengen kunnen we aan het eind van dit rapport bovendien een aantal bredere conclusies trekken.

[6] Voor een korte beschrijving van alle projecten binnen de Regio Deal, zie: 'Projectenoverzicht Regio Deal' (2025). Geraadpleegd via: RDDW_86_Projectkaarten waaier_A5_totaal digitaal.pdf (13 oktober 2026).
[7] Alan Bryman, *Social Research Methods*, 4e editie (Oxford: Oxford University Press 2012), p. 212.
[8] Planbureau Fryslân, 'Lerend evalueren: wat is het?' (2024). Geraadpleegd via: Lerend evalueren: wat is het? - Planbureau Fryslân (6 oktober 2026).

Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit

Het project

Mobiliteit en bereikbaarheid zijn belangrijke onderwerpen op en rond de Waddeneilanden. Inwoners en bezoekers zijn over het algemeen afhankelijk van één veerverbinding om op hun eiland te komen. Op de eilanden kan toenemend autoverkeer zorgen voor overlast. De vele reisbewegingen die onder andere samenhangen met toerisme en recreatie trekken hun wissel op de natuur.

Bij de verbindingen tussen het vasteland en de Waddeneilanden zijn meerdere partijen betrokken; het gaat om ketens met meerdere schakels. Als deze schakels ieder hun eigen deel van het geheel optimaliseren leidt dit niet automatisch tot de beste totaalresultaten als het gaat om bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Een focus op het optimaliseren van de eigen schakel is nu echter wel de realiteit.

Het uiteindelijke doel is daarom om per Waddeneiland de mobiliteitsketen van en naar het eiland *als geheel* te optimaliseren. Het project Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit draagt hieraan bij door ervoor te zorgen dat er per verbinding een gezamenlijk beeld ontstaat van hoe de optimale keten eruitziet.

Het plan

Medio 2026 zijn door Regio Deal de Waddeneilanden drie zogenaamde ketenregisseurs aangesteld. Het is hun taak om ervoor te zorgen dat er per Waddeneiland een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst komt tussen partijen die betrokken zijn bij de mobiliteitsketen. Bovendien is één van de drie ketenregisseurs verantwoordelijk voor uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de drie gebieden.

De beoogde samenwerkingsovereenkomst dient gesloten te worden tussen verschillende (soorten) partijen, zoals de kust- en eilandgemeenten, vervoerders, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Naast een door deze partijen gedeeld toekomstbeeld van de keten in kwestie, moet de overeenkomst een voorstel voor de verwerkelijking van dat beeld bevatten, met daarin bijvoorbeeld een beoogde werkstructuur. Voor iedere verbinding moet eind 2027 de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst zijn vastgesteld.

Binnen dit geheel is de ketenregisseur verantwoordelijk voor het proces dat tot het akkoord moet leiden, en niet voor de inhoudelijke afspraken die in het akkoord worden vastgelegd. De ketenregisseur werkt voor Regio Deal de Waddeneilanden en is dus formeel niet gelieerd aan één van de ketenpartijen.[9]

[9] 'Samenwerkingsproject bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit' (2025), 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak F'.

Resultaten uit de lerende evaluatie

In deze lerende evaluatie is onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de Gezamenlijke mobiliteitsaanpak Texel en Den Helder 2040 (hierna: 'de mobiliteitsaanpak').[10] Dit beleidsstuk kan worden gezien als een voorloper van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten uit het hierboven beschreven Regio Deal-project. Door de gemeenten Den Helder en Texel en de provincie Noord-Holland is een gezamenlijk beeld geschetst van hoe vervoer van en naar Texel er in 2040 uit zou moeten zien en zijn maatregelen geformuleerd om dit beeld te realiseren.

De totstandkoming van de mobiliteitsaanpak heeft ongeveer tweeëneenhalf jaar gekost. Betrokkenen spreken van een "taai proces", waarbij sommigen aangeven dat zij graag hadden gezien dat een en ander sneller was verlopen.[11] De duur van het proces wordt echter als onvermijdelijk gezien, omdat de partijen eerst nader tot elkaar moesten komen. Er bestond een (gepercipieerde) belangentegenstelling tussen de gemeenten Den Helder en Texel die overbrugd moest worden.[12]

Over het inhoudelijke succes van de mobiliteitsaanpak zijn de meningen onder geïnterviewden verdeeld. Sommigen zijn zeer tevreden met de uitkomst, anderen ervaren dat die nauwelijks nog leeft.[13] Toch wordt de mobiliteitsaanpak in het algemeen als geslaagd gezien. Dat zit hem niet zozeer in het inhoudelijke resultaat, als wel in het opgebouwde vertrouwen tussen de partijen. Het is gelukt om tijdens het proces wederzijdse misverstanden weg te nemen, elkaars belangen écht goed te begrijpen en succesvol samen te werken aan een gedeeld toekomstbeeld. Voor de langere termijn wordt dit als cruciaal beschouwd, juist ook voor inhoudelijk succes. Zoals één geïnterviewde stelt: "Zonder onderling vertrouwen hoef je het niet eens over de inhoud te hebben".[14]

In het nader tot elkaar komen worden twee succesfactoren benoemd. Het eerste is regelmatig (fysiek) contact tussen de betrokken partijen. Zo hebben de raden van beide gemeenten enkele malen gezamenlijk vergaderd op de veerboot tussen Den Helder en Texel. Ten tweede wordt gewezen op het belang van een gedeelde feitenbasis. Tijdens de totstandkoming van de mobiliteitsaanpak zijn verschillende onderzoeken gedaan, bijvoorbeeld naar de overlast van autoverkeer in Den Helder. Als dit soort zaken inzichtelijk zijn, zorgt dat ervoor dat niet alles meer ter discussie staat en dat het gesprek tussen de betrokken partijen makkelijker kan verlopen. Bovendien helpt het om gerichter concrete maatregelen te formuleren, waarvan verwacht mag worden dat die zullen werken.

Voor beide succesfactoren wordt de rol van Provincie Noord-Holland als positief ervaren. De provincie speelde als relatief neutrale partij een belangrijke rol bij het opstarten en trekken van het proces dat heeft geleid tot de mobiliteitsaanpak. Ook heeft de Provincie de hierboven benoemde onderzoeken en een externe partij die als procesbegeleider optrad gefinancierd.

---

[10] Gemeente Den Helder, Gemeente Texel en Provincie Noord-Holland, 'Gezamenlijke mobiliteitsaanpak Texel en Den Helder 2040: Economie versterken, leefbaarheid vergroten, bereikbaarheid verbeteren' (2024). Geraadpleegd via: MOBILI-1-2.pdf (6 oktober 2026).
[11] 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak D'.
[12] 'Interview met betrokkenen bij de mobiliteitsaanpak A en B', 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak D', 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak E'.
[13] Idem.
[14] 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak E'.

Als externe partijen worden ingeschakeld geven betrokkenen de oproep mee om te zorgen dat deze partijen passen bij de schaal van de Waddeneilanden. Zo kwam een bureau dat het proces inhoudelijk moest versterken met voorstellen die waarschijnlijk goed zouden werken in een Randstedelijke omgeving, maar voor de verbinding Den Helder-Texel als onrealistisch werden beschouwd. Zeker in een context waarin al wat weerstand bestaat vergroot dit het risico dat de hakken in het zand gaan.

Behalve externe partijen was en is er ook de mogelijkheid overige stakeholders te betrekken die al in het gebied Den Helder-Texel actief zijn, zoals ondernemersverenigingen, De Koninklijke Marine en veerdienst TESO. In het geval van de mobiliteitsaanpak is dit mondjesmaat gebeurd. De genoemde partijen konden op een aantal momenten feedback geven op (concept)plannen, maar de overheidspartijen hadden de leiding en waren uiteindelijk doorslaggevend.

Door betrokkenen wordt met gemengde gevoelens naar deze aanpak gekeken. Enerzijds hadden zij graag een nauwere betrokkenheid van overige stakeholders gezien. Dit zou zorgen voor meer eigenaarschap bij die partijen (die cruciaal zijn bij de uitvoering van de bedachte plannen) en meer slagkracht.[15] Bovendien brengen niet-overheidspartijen nieuwe perspectieven mee die blinde vlekken kunnen ondervangen.[16]

Anderzijds zijn geïnterviewden van mening dat meer betrokkenheid van overige stakeholders een toch al ingewikkeld proces nog complexer zou hebben gemaakt. Daarmee zou immers met nog meer belangen rekening gehouden moeten worden, waardoor naar verwachting het formuleren en vaststellen van een gedeelde mobiliteitsaanpak langer zou hebben geduurd.[17]

Sinds het vaststellen van de mobiliteitsaanpak in 2025 verloopt de overgang naar uitvoering stroef. Geïnterviewden geven aan dat een aantal losse maatregelen uit de mobiliteitsaanpak wordt uitgevoerd, maar dat er niet programmatisch aan wordt gewerkt. Een partij die het geheel overziet en hiervoor verantwoordelijk is wordt gemist. In een samenwerking tussen gelijkwaardige partners is deze regierol er niet ‘van nature’. Bovendien geven geïnterviewden aan dat bij de betrokken gemeenten de capaciteit ontbreekt om deze rol op te pakken.

Overkoepelend wijzen geïnterviewden erop dat doelstellingen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid een lange adem vergen. Het opbouwen van onderling vertrouwen vergt de nodige tijd, evenals het uitvoeren van infrastructurele ingrepen en het werken aan gedragsverandering bij reizigers.

Implicaties voor dit project

Uit de ervaringen met de totstandkoming van de mobiliteitsaanpak Den Helder-Texel kunnen enkele lessen worden getrokken voor het project Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit.

Zo lijkt de rol van ketenregisseur goed gekozen. Het plan is dat binnen dit project verschillende (soorten) organisaties op gelijkwaardige voet met elkaar gaan samenwerken.[18] De uitvoeringsfase van

[15] ‘Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak E’.
[16] ‘Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak C’
[17] ‘Interview met betrokkenen bij de mobiliteitsaanpak A en B’, ‘Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak E’.
[18] ‘Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak F’.

de mobiliteitsaanpak laat zien dat in zo'n consortium een regisserende rol niet 'automatisch' aanwezig is, terwijl die wel hard nodig is. In de fase tót de totstandkoming van de mobiliteitsaanpak werd juist de trekkende rol van Provincie Noord-Holland gewaardeerd. Dit laat bovendien de waarde van een relatief neutrale partij zien. Het waren vooral de gemeenten Den Helder en Texel die elkaar met enige argwaan bekeken en de provincie kon zich grotendeels aan dit spanningsveld onttrekken. Ook bij de partners die tot een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst ketenmobiliteit moeten komen, wordt spanning tussen verschillende belangen verwacht.[19] Kortom, het lijkt goed om de regierol expliciet bij één partij te beleggen die bovendien neutraal is, zoals de ketenregisseur.

Waar de mobiliteitsaanpak met name een product was van overheidspartijen, wordt bij de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit een veel bredere samenwerking opgezet. Dit sluit aan bij de eerdere aanbeveling van Planbureau Fryslân om als overheden de samenwerking met andere partijen te zoeken, vanwege het gebrek aan capaciteit bij de eilandgemeenten.[20] Betrokkenen bij de mobiliteitsaanpak bevestigen dit gebrek aan capaciteit (in dit geval overigens ook bij een kustgemeente) en erkennen bovendien dat het betrekken van niet-overheidspartijen zou hebben geleid tot meer eigenaarschap, slagkracht en nieuwe perspectieven.

Echter wijzen zij ook op de keerzijde van deze werkwijze. Bij de mobiliteitsaanpak leidde een (vermeende) belangentegenstelling tussen twee gemeenten al tot een 'taai proces', dat ruim twee jaar heeft geduurd. Als meer belangen moeten worden meegewogen, zal dit het geheel nog complexer maken. Dit is een risico, omdat de looptijd van het project Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit betrekkelijk kort is. In ruim een jaar tijd moet er resultaat zijn geboekt.

De centrale les die we leren van de mobiliteitsaanpak is het grote belang van onderling vertrouwen. Het opbouwen van dit vertrouwen gaat aan inhoudelijk succes vooraf en wordt daarvoor door de betrokkenen zelfs als noodzakelijke voorwaarde gezien. Er bestaat een risico dat dit aspect onder tijdsdruk zal worden verwaarloosd, omdat er een inhoudelijk resultaat geboekt moet worden. Dit kan het onbedoelde en ongewenste effect kan hebben dat inhoudelijk succes op de langere termijn juist wordt ondermijnd, omdat men als gevolg van onderling wantrouwen niet verder zal komen dan een waterig compromis.

Het voltooien van het uiteindelijke doel van dit project – het optimaliseren van ketenmobiliteit voor alle Waddeneilanden – zal hoe dan ook een kwestie van de lange adem zijn. Betrokkenen bij de mobiliteitsaanpak wijzen erop dat het opbouwen van onderling vertrouwen, het voltooien van infrastructurele projecten en het bewerkstelligen van gedragsverandering onder reizigers tijd zal kosten. Plannen voor de borging van dit project op langere termijn (financieel, organisatorisch en bestuurlijk) zijn onderdeel van de opdracht van de ketenregisseurs, en dit onderzoek laat zien dat dit onderwerp inderdaad hun volle aandacht verdient. We wijzen er daarbij op dat het toewijzen van een trekkende rol (ook na afloop van de werkzaamheden van de ketenregisseur) van groot belang lijkt.

[19] 'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak F'.
[20] Planbureau Fryslân, '"We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven"', pp. 22-23.

Deze rol, vervuld door Provincie Noord-Holland, werd gewaardeerd bij de totstandkoming van de mobiliteitsaanpak, en wordt tijdens de uitvoeringsfase gemist.

- Het opbouwen van onderling vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor inhoudelijk succes.
- Het opbouwen van onderling vertrouwen wordt bevorderd door regelmatig onderling contact en een gezamenlijke feitenbasis.
- Het opbouwen van onderling vertrouwen kost tijd, zeker in een context van (vermeende) belangentegenstellingen, zoals die bij de Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit verwacht mag worden.
- In samenwerkingen met gelijkwaardige partners, zoals bij de Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit, is het beleggen van een regierol van cruciaal belang.

Figuur 2: Belangrijkste lessen uit de mobiliteitsaanpak

Meerjarencampagne circulair denken en doen

Het project

Het programmaplan van de Meerjarencampagne circulair denken en doen gaat ervanuit dat de eilandsetting van de regio zich uitstekend leent voor een circulaire economie, omdat alles wat niet op het eiland te vinden is met de boot aangevoerd moet worden. De transitie van een lineaire naar circulaire economie vraagt andere manieren van denken, werken en doen van inwoners, ondernemers en overheden. De ambitie van het plan is dan ook om een proces in gang te zetten waarbij duurzame ontwikkelingen op de eilanden in gang worden gezet en verschillende initiatieven met elkaar worden verbonden.[21]

De Meerjarencampagne circulair denken en doen was bedoeld als de ruggengraat van de programmalijn Circulaire economie. In de campagne moesten verschillende actielijnen in de communicatie bijeen worden gebracht onder een herkenbare noemer, om de zichtbaarheid van de programmalijn te vergroten en verbindingen te leggen tussen lopende initiatieven. Ook moesten ondernemers en inwoners daadwerkelijk in beweging worden gebracht door circulair denkgedrag te stimuleren. Achter die opdracht gaat een specifieke veronderstelling schuil: dat circulair handelen vooral uitblijft bij gebrek aan kennis en bewustzijn en dat goede informatievoorziening dit kan verhelpen. De campagneomschrijving zegt het onomwonden: circulair denken en doen worden vanzelfsprekend zodra iedere bewoner ervan overtuigd is dat het iets oplevert.[22]

De opdracht om de meerjarencampagne uit te voeren is begin 2025 middels een aanbesteding gegund aan Circularities, met een definitieve looptijd tot het einde van de Regio Deal in het najaar van 2027. Kort daarna is door de procesleider gekozen BBENG aan te haken voor communicatie en positionering, met een verdubbeling van de ureninzet. De opdrachtformulering was bewust ruim gehouden, in de verwachting dat de uiteindelijke opdrachtnemer vanuit diens expertise zou invullen wat de ambitie precies moest betekenen en wat een realistische planning- en oplevercyclus zou zijn. [23]

Het plan

Het plan zoals dat er nu ligt, is niet het plan waarmee de campagne begon. In de oorspronkelijke fasering zou een digitaal platform in oktober 2025 live gaan, gevolgd door een brede uitrol van webinars, masterclasses en workshops voor ondernemers. In het voorjaar van 2026 is besloten om de resterende tijd van de Regio Deal te benutten om merkbaar bij te dragen aan een hoger kennisniveau, meer handelingsperspectief en sterkere samenwerking rondom hergebruik, reparatie en circulariteit op de Waddeneilanden.[24]

De campagne laat zien wat anderen al doen en wat dat oplevert, zonder te vertellen wat eilanders zouden *moeten* doen. Daarin wordt gewerkt langs twee sporen. Het eerste spoor bestaat uit workshops, met *roadshows* voor ondernemers als aftrap en workshops voor inwoners die telkens

[21] Gemeenschappelijke Regeling de Waddeneilanden, 'Programma Waddeneilanden: Vijf bloeiende, levendige gemeenschappen, nu en in de toekomst' (2021).
[22] 'Concept uitvoeringsplan CDED' (2026).
[23] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B'.
[24] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.

aansluiten bij een bestaand initiatief zoals een pluktuin, een repair café of een stichting rond plasticvrij werken.[25] De campagne springt bij waar eilander initiatiefnemers vastlopen op organisatiekracht, werkvorm of kennis. Het tweede spoor is communicatie, met één merk, *Wad Verdient Hergebruik*, dat per eiland een eigen variant kent, en een platform dat sinds juni 2026 in de lucht is.

Een stimuleringsfonds maakt het mogelijk dat ideeën die tijdens de *roadshows* op bierviltjes belanden, ook daadwerkelijk gefinancierd kunnen worden. Het stimuleringsfonds is een ander Regio Deal-project, maar is in de aanpak wel de belangrijkste financiële drempelverlager.[26]

Voor de resterende looptijd is een ritme afgesproken waarin elke zes weken een nieuwe golf wordt gemaakt met concrete afspraken, doelen en deadlines. Daarin gaat het bijvoorbeeld om verhalen ophalen, publiceren, verspreiden, activeren, leren en terugleggen, met de grootste impuls in het voorjaar van 2027, vóór het hoogseizoen.[27]

Resultaten uit de lerende evaluatie

De eerste anderhalf jaar van de campagne laat zich samenvatten als een lange aanloop: veel tijd ging op aan het in kaart brengen van de samenwerking, zonder procesafspraken, tussentijdse evaluatiemomenten of concrete opleverdata. Dat gebeurde bovendien binnen een nieuw en ingewikkeld systeem van aanbesteding, beoordelingsfactoren en onbekende rollen, terwijl teamvorming, profilering en het managen van meerdere opdrachten tegelijk nog volop in ontwikkeling waren.[28] Parallelle overleggen en beperkte onderlinge afstemming leidden tot dubbel werk. Dat had met concrete aansturing van projecten met duidelijke rolverdeling – die er inmiddels beide zijn - wellicht voorkomen kunnen worden. Daarbij was de opzet van de campagne zo groot en ongedefinieerd dat veel componenten, vooral op het gebied van communicatie, in korte tijd van nul af aan moesten worden opgebouwd.[29]

De vertraging is deels in cijfers uit te drukken. Het platform ging acht maanden later live dan in de fasering was voorzien. De *roadshows* waarmee ondernemers zouden worden geactiveerd vonden ruim een jaar na de start van de opdracht plaats, waarbij het initiatief door het programmateam bij ondernemersverenigingen is gelegd om aanspraak te maken op de activatie vanuit het projectteam.[30] Het stimuleringsfonds, dat losstaat van deze campagne maar waarmee initiatieven uiteindelijk gefinancierd kunnen worden, kwam later beschikbaar dan voorzien. Op een opdracht van drie jaar is daarmee een substantieel deel van de looptijd opgegaan aan oriëntatie en herijking.

Geïnterviewden bij de gemeenten leggen daar een verklaring naast die verder gaat dan tempo. In 2025 was er nog nauwelijks iets om over te communiceren: de programmaorganisatie was zichzelf nog aan het vormen en de projecten binnen de programmalijn Circulaire economie moesten nog op

[25] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[26] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H', 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[27] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[28] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B', 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[29] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[30] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.

gang komen. Een betrokkene stelt dan ook dat de opdracht beter een of twee jaar later had kunnen starten.[31]

De provincies hebben de beoordeling van initiatieven die worden ingediend bij het stimuleringsfonds niet op zich willen nemen, waardoor de Regio Deal die beoordeling zelf doet. Daarmee kan de Regio Deal niet ook het schrijven van de projectplannen faciliteren zonder in belangenverstrengeling terecht te komen. De ondernemersverenigingen zijn dat gat noodgedwongen gaan vullen en moeten nu zelf een aanvraag indienen om daarvoor iemand te kunnen inhuren.[32] Het ontbreken van ontzorging van initiatiefnemers is dus een voorzienbaar gevolg van de manier waarop het fonds is belegd. Het is daarmee ook het punt waarop in de resterende looptijd het meest te winnen valt.

Op het communicatiespoor speelde iets anders. Uitvoerders kregen bij aanvang de waarschuwing mee de eilanders niet te overvragen of te overvallen. Die waarschuwing werkte verlammend: men wist niet goed of en wanneer ondernemers benaderd mochten worden, mede uit vrees voor het beeld van 'weer een overheidsclub'. Daar kwam bij dat de Regio Deal onder inwoners en ondernemers nauwelijks bekend was en telkens opnieuw moest worden uitgelegd. In de gesprekken met ondernemende inwoners die uiteindelijk wel plaatsvonden, bleek dat eilanders zich zelden overvraagd voelden.[33]

Toch was die terughoudendheid niet alleen een misverstand. Op het ene eiland wordt gesteld dat iemand van buiten die koud een ondernemer belt over circulariteit te horen krijgt dat hij het verderop maar moet proberen, terwijl diezelfde ondernemer wel openstaat wanneer de voorzitter van de eigen vereniging eerst belt.[34] Op een ander eiland wordt de buitenstaander juist als voordeel gezien: wie de voorgeschiedenis en de onderlinge verhoudingen niet kent, helpt mensen over oude bezwaren heen te stappen.[35] Een derde geïnterviewde vat samen wat beide posities delen: "Mensen van buiten kunnen prima werken, mits zij begrijpen hoe het eiland werkt, van bootverbindingen en opslagcapaciteit tot seizoensritme".[36] De slotsom: er is iemand van het eiland nodig die de eerste deur opent.

Het programmateam en de projectleiders hebben veel gereflecteerd op de vraag waarom de campagne niet strakker kon worden bijgestuurd. De conclusie is dat de juridische en contractuele verhoudingen weinig harde ingrepen toelaten. Er waren nauwelijks mogelijkheden om de opdracht te stoppen of formeel bij te sturen, en de opdracht loopt als een van de weinige in één keer door tot eind 2027. Omdat bovendien formele tussentijdse opleverdata ontbreken, zijn deadlines fluïde; de looptijd tot eind 2027 wordt ervaren als ruimte.[37]

Dat wringt met het convenant, waarin is vastgelegd dat de Regio Deals een lerend en adaptief karakter hebben en dat bij de evaluatie de balans wordt gezocht tussen leren en verantwoorden.[38] Dat

[31] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.
[32] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F'.
[33] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[34] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED E'.
[35] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.
[36] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F'.
[37] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B'.
[38] 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 2.

lerende karakter is op programmaniveau afgesproken, maar in eerste instantie niet doorvertaald naar de contractvorm waarmee afzonderlijke opdrachten zijn weggezet.

Toch is er veel geleerd, en uiteindelijk ook bijgestuurd. In samenwerking tussen het programmateam en het projectteam vindt sturing plaats op de verandering die de campagne moet ondersteunen, waarbij veelvoudig is geleerd van het traject tot nu toe. Daarbij is rekenschap gegeven van welke doelgroepen moeten gaan hergebruiken, wanneer sprake is van aantoonbaar resultaat, en de synergie tussen de campagne en andere Regio Deal-projecten en het Stimuleringsfonds. De voortgang van de campagne wordt niet alleen meer beoordeeld op activiteiten en bereik, maar ook op toepassing, doorwerking en borging. Door periodiek expliciete voortgangs- en bijsturingsbesluiten te nemen, kan het projectteam gerichter werken en kunnen geleerde lessen gedurende de looptijd worden vertaald naar aanpassingen in de aanpak. Bij latere Regio Deal-projecten zijn, naar aanleiding van de lessen rond de campagne, heldere contractuele afspraken gemaakt, zodat er meer mogelijkheden zijn om te sturen door het programmateam. De aanpak anno nu is – zowel voor Regio Deal-projecten in het algemeen als voor de Meerjarencampagne circulair denken en doen – dus sterk veranderd ten opzichte van het begin van de Regio Deal.[39]

Betrokkenen omschrijven de eerste jaren van de campagne als een investering met leergeld. Dat leergeld heeft zich vanaf begin 2026 deels uitbetaald. Met extra capaciteit op projectleiding en communicatie – met actieve sturing op concrete output in samenwerking tussen projectencoördinator en projectteam – is de aanpak opnieuw geformuleerd, en de campagne is daarbij van richting veranderd: van een zelfstandige boodschap naar het versterken van wat er al gebeurt.[40] In het jaar daarna is een herkenbaar merk met een eiland-eigen gezicht ontwikkeld, is het platform online gegaan en zijn workshops gehouden met bestaande bewonersinitiatieven. Repair cafés van verschillende eilanden hebben elkaar voor het eerst online ontmoet, en op twee eilanden is meegewerkt aan het nieuw leven inblazen van zo'n café.[41] Daarmee kreeg de eilandoverstijgende verbinding, een van de kernfuncties van de campagne, een praktische vorm.

Voortbouwen op bestaande initiatieven werkt alleen waar die er zijn; op één eiland waren slechts twee initiatieven bereid een workshop te doen.[42] Elders draaien initiatieven op vrijwilligers zonder structurele middelen, en daar loopt het volgens geïnterviewden op vast, niet op kennis of zichtbaarheid.[43] Bovendien wilde het ene eiland het aanbod vergroten en het andere bestaande dragers versterken tot ambassadeurs. Ook de opzet is breed: de campagne richt zich tegelijk op bewoners, ondernemers, bezoekers en bestuurders, met workshops en online uitingen onder één noemer. Volgens een geïnterviewde schrikt de omvang van de campagne af, omdat die meteen zeer groot is uitgerold. Daarbij is circulariteit voor veel eilanders een abstracte term voor iets wat zij allang doen, dat is dan ook de reden waarom in de campagne vaker gesproken wordt over hergebruik.[44]

[39] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne A en B'.
[40] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H', 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B'.
[41] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[42] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[43] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED E'.
[44] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.

Voor ondernemers is circulariteit bovendien geen doel maar een middel; het knopje waaraan je moet draaien, zegt een van hen, is geld.[45] Je moet aansluiten bij waar de ondernemer mee worstelt, of die het nu circulariteit noemt of kostenbesparing.[46] Een algemeen verhaal werkt averechts, het gesprek moet per sector en tot in het bedrijfsproces worden gevoerd.[47] Het programmakader uit 2021 schreef die werkwijze al voor: geen icoonproject maar een icoonproces, voortbouwend op een veelheid aan kleinschalige initiatieven die met kennis, netwerk of middelen worden ondersteund.[48]

Daarnaast ontbreekt een stevige bodem. Circulaire economie heeft op de eilanden nauwelijks een bestuurlijke eigenaar, op één eiland staat het onderwerp niet in het coalitieakkoord en gaan de schaarse uren van beleidsbetrokkenen structureel naar duurzame energie.[49] Slechts twee van de vijf eilanden hebben specifiek uren voor circulaire economie.[50] Anders dan bij het onderwerp energie ontbreken actuele gebeurtenissen (zoals netcongestie, stijgende prijzen en regelingen) die urgentie geven.[51] Ook stuiten ambities op wetgeving buiten het bereik van de Regio Deal: strandafval geldt als gemengde stroom en moet worden verbrand,[52] een vergisterproject strandde op regels voor afvaltransport[53] en staatssteunregels begrenzen financiële steun aan ondernemers.[54] Een campagne kan dat niet oplossen, maar de knelpunten zijn nu wel scherper in beeld voor de beleidsregisseurs richting Den Haag.[55] Tot slot is de verantwoording lastig: de campagne wil de beweging zichtbaar maken die ontstaat, maar gesprekken, signalen en verbindingen laten zich slecht kwantificeren.[56] De opdrachtgever oordeelt daarom dubbel: aan het convenant wordt voldaan, maar afgezet tegen het budget en de eigen ambitie wordt er nog geen vinkje achter gezet.[57] Met het gewonnen vertrouwen kan er met de aangebrachte aanscherping voldaan worden aan de bijgestelde ambitie.

Implicaties voor dit project

De belangrijkste les vanuit het onderzoek van het projectteam zelf, is dat circulariteit geen zendende boodschap hoeft te zijn, maar beter kan aansluiten op bestaande structuren en sentimenten met een verbindende handreiking aan de ambities die al leven onder inwoners en ondernemers.

Voor de Regio Deal als geheel illustreert deze campagne dat een ruime opdrachtformulering het afbakenen bij de opdrachtnemer legt, die daardoor eerst een ontdekkingsfase doorloopt ten koste van de uitvoering. Een afgebakende opdracht met tussentijdse opleverdata, een heldere beslisstructuur en reële mogelijkheden tot bijsturing zou tijd en middelen hebben bespaard. Dat is

[45] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F'.
[46] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[47] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F', 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED E'.
[48] Gemeenschappelijke Regeling de Waddeneilanden, 'Programma Waddeneilanden.'
[49] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.
[50] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C', 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D.'
[51] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.
[52] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[53] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F'.
[54] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.
[55] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.
[56] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.
[57] 'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B'.

inmiddels ook de praktijk: opdrachten die later zijn uitgezet kennen wel concrete resultaatsverplichtingen en evaluatiemomenten, en worden daar ook op getoetst.[58] Daarnaast verdient de volgorde aandacht. Een campagne die de opbrengst van een programmalijn zichtbaar moet maken kan zich pas bewijzen wanneer die opbrengst er al is. Dat dit instrument juist naar voren is gehaald omdat het als ruggengraat was bedoeld, heeft eerder tegengewerkt dan geholpen.

Het belangrijkste aandachtspunt voor de periode na de Regio Deal is de borging. De doorzetting hangt af van lokale dragers, bestaande ondernemersnetwerken, gemeentelijke betrokkenheid en het actief onderhouden van *Wad Verdient Hergebruik*. Juist de gemeentelijke betrokkenheid is het zwakst ontwikkeld, en zolang dat zo blijft, is er na 2027 geen duidelijke partij aan wie het platform en het opgebouwde netwerk kunnen worden overgedragen. Het verdient daarom aanbeveling het gesprek over borging niet te beperken tot de campagne, maar het onderwerp ruim vóór het aflopen van de Regio Deal bij de eilanden zelf op de bestuurlijke agenda te krijgen. Het convenant is helder dat de bijdragen uit de Regio Deal bedoeld zijn als tijdelijke impuls met een duurzaam effect, waarbij de structurele kosten van langetermijninvesteringen geborgd moeten zijn.[59] Borging verdient daarmee een afspraak vooraf, geen wens achteraf.

Ten slotte verdient het aanbeveling om de opbrengst in het laatste jaar systematischer vast te leggen dan tot nu toe is gebeurd. Juist omdat de waarde van deze aanpak in verbindingen en vervolgstappen zit en niet in bereikcijfers, is het van belang die vervolgstappen bij te houden: welke ideeën uit de *roadshows* hebben tot een aanvraag geleid, welke initiatieven hebben elkaar over de eilanden heen gevonden, en welke lokale partij heeft een activiteit overgenomen?

- Aansluiten bij wat er al leeft, via lokale deurenopeners, bevordert het stimuleren van circulair denken en doen; vaak gebeurt dat al, alleen in andere woorden.
- Het afbakenen van de opdracht, met belegging van rolverdeling en duidelijke mijlpalen, is in een meerjarenproject essentieel om te voorkomen dat de ontdekkingsfase uit de hand loopt.
- Het leggen van verbindingen tussen partijen op de verschillende eilanden is een belangrijke opbrengst geweest, maar de verankering van die verbindingen moet nog belegd worden.
- Een smallere scope is effectiever dan enorme ambitie. Aan de verplichtingen in het convenant is voldaan, maar de lat is gaandeweg veel hoger gelegd.

Figuur 3: Belangrijkste lessen uit de Meerjarencampagne circulair denken en doen

[58] Idem.
[59] 'Regio Deal de Waddeneilanden', p. 2.

Slimme eilander energiesystemen

Het project

De Waddeneilanden staan op het gebied van energie voor diverse uitdagingen. Net als de rest van Nederland worden zij geconfronteerd met de opgave om hun energievoorziening te verduurzamen in het kader van de energietransitie. Dit vraagt om duurzame oplossingen voor zowel de opwekking als de opslag van energie. De eilanden hebben echter met aanvullende opgaven te maken die vragen om verdere innovatie. De geografische ligging van de eilanden, piekmomenten in de elektriciteitsvraag en de beperkte capaciteit van zowel het lokale elektriciteitsnet als de wadkabels brengen extra uitdagingen met zich mee.[60] Een belangrijke uitdaging hierbij is netcongestie: de beschikbare capaciteit van het elektriciteitsnet is op bepaalde momenten onvoldoende om alle vraag naar en aanbod van elektriciteit te verwerken.

Deze opgaven vragen om innovatieve, duurzame en toekomstbestendige oplossingen. In het project Slimme eilander energiesystemen worden dergelijke oplossingen verkend en uitgevoerd. Vanuit de Regio Deal worden "gestructureerd en in samenwerking de goede keuzes in beeld gebracht en de uitvoeringskracht georganiseerd".[61] Het doel is om op elk eiland ten minste één slim energieproject te starten of te realiseren. Daarnaast wordt vanuit de Regio Deal ingezet op een effectieve samenwerkingsstructuur tussen de eilanden, gericht op het delen van kennis, ervaringen en geleerde lessen binnen dit thema.

Het plan

Het project Slimme eilander energiesystemen bestaat uit verschillende onderdelen. Ieder eiland heeft een unieke context met uitdagingen die specifiek zijn voor het eiland. Vanuit de Regio Deal wordt echter in gezamenlijkheid gewerkt aan energiesystemen voor alle eilanden.[62] De middelen voor de daadwerkelijke investeringen in innovatieve projecten die per eiland zijn gestart, zoals de energierotonde op Ameland of de energiehub op Texel, komen vanuit bronnen die buiten de Regio Deal vallen.[63] De Regio Deal biedt mogelijkheden door onderzoeken en andere ontwikkelactiviteiten te financieren.[64] Vanuit de Regio Deal zijn er dus mogelijkheden om onderzoeken uit te voeren die knelpunten en oplossingsrichtingen in beeld brengen. Inzichten en uitkomsten vanuit deze onderzoeken worden gedeeld tussen alle eilanden, zodat anderen van de ervaringen kunnen leren en eventueel kunnen toepassen.

Een van de overkoepelende ontwikkelactiviteiten binnen het project Slimme eilander energiesystemen is het onderdeel 'monitoring en *forecasting*'. Deze activiteit richt zich op het verzamelen, analyseren en monitoren van actuele energiedata, zodat een betrouwbaar en actueel beeld ontstaat van het energiegebruik op de eilanden. Op basis van deze gegevens kunnen knelpunten, ontwikkelingen en toekomstige energiebehoeften per eiland inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast biedt de verzamelde data de mogelijkheid om toekomstscenario's te ontwikkelen en de gevolgen van verschillende

[60] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen A.'
[61] 'Regio Deal de Waddeneilanden'.
[62] 'Samenwerkingsproject Slimme eilander energiesystemen', versie 4.0 (2026).
[63] 'Regio Deal de Waddeneilanden'.
[64] 'Idem.

ontwikkelingen of beleidskeuzes te verkennen. Deze inzichten vormen een basis voor het maken van onderbouwde keuzes en het ontwikkelen van oplossingen die aansluiten bij de specifieke uitdagingen en ambities van ieder eiland. In deze lerende evaluatie is gefocust op het onderdeel 'monitoring en *forecasting'*. Niet alleen omdat dit onderdeel valt binnen de Regio Deal, maar ook omdat het een gedeeld project is tussen de eilanden.

Resultaten uit de lerende evaluatie

Voor de Regio Deal aanving hadden de eilanden weinig tot geen zicht op de actuele verbruikscijfers. Uit de interviews blijkt dat dergelijke informatie door betrokkenen wel als waardevol wordt beschouwd. Inzicht in de huidige situatie en de daarmee samenhangende knelpunten vormt volgens hen een noodzakelijke voorwaarde voor het ontwikkelen van passende oplossingen. Bovendien leveren de data een belangrijke feitelijke basis voor gesprekken met de netbeheerder, het Rijk en het lokale bestuur. "Zonder die data, ja, dan ben je eigenlijk stuurloos", stelt één van de geïnterviewden.[65] Een monitoringssysteem was volgens de geïnterviewden dus een welkome ontwikkeling. De monitoring en *forecasting* is opgezet door een externe opdrachtnemer, die bekend is met de specifieke omstandigheden van de eilanden. De data voor het monitoringssysteem worden via de netbeheerders in kaart gebracht.

Door gezamenlijk op te trekken zijn de mogelijkheden voor de eilanden groter. Omdat de gemeenten klein zijn is het niet voor ieder individueel eiland realistisch om zelf de monitoring in te richten en te onderhouden. Ambtenaren vervullen vaak meerdere rollen en verantwoordelijkheden naast elkaar, waardoor er niet altijd voldoende tijd is om iedere oplossingsrichting volledig zelf te verkennen. De samenwerking tussen de eilanden biedt daarom de mogelijkheid om kennis, expertise en ervaringen te bundelen, waardoor betrokkenen elkaar kunnen ondersteunen bij vraagstukken die spelen binnen het energiedomein.[66] De gezamenlijke vraag maakt de opdracht daarnaast groter, wat het voor externen aantrekkelijker maakt om opdrachten af te nemen.[67] In de interviews wordt beaamd dat de Regio Deal een faciliterende rol heeft gespeeld in de samenwerking. De financiering vanuit de Regio Deal wordt hierbij als motivator benoemd: die zorgt er namelijk voor dat eilanden dingen kunnen uitproberen en dat er beweging zit in het proces. De eilanden komen consistent bij elkaar en maken ook gebruik van elkaars expertise.

Niet alle eilanden staan op hetzelfde punt in het proces: Ameland is hierbij de koploper. Uit de interviews blijkt dat, ondanks verschillen in voortgang tussen de eilanden, de bereidheid om kennis uit te wisselen en gezamenlijk op te trekken aanwezig blijft. De mogelijkheden die de Regio Deal biedt om te experimenteren en nieuwe aanpakken te ontwikkelen zorgen, zoals eerder genoemd, hierbij voor een verbindende impuls.[68] De combinatie van ontwikkelingsmogelijkheden en een gezamenlijke drive maakt dat de samenwerking ook voor een voorloper als Ameland interessant blijft.[69] Wat betreft de voortgang van Ameland wordt (onder andere) de consistentie in het team aangewezen als een van

[65] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.
[66] Idem.
[67] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C'.
[68] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B', 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.
[69] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B'.

de succesfactoren.[70] Geïnterviewden benoemen dat wisselingen in het bestuur of in het team voor vertraging kunnen zorgen. Door de wisselingen moeten nieuwe mensen zich verdiepen in het onderwerp en kennismaken met de betrokken partijen, wat logischerwijs tijd kost.

Het belang van een kartrekker wordt door verschillende geïnterviewden benadrukt. Dit betreft zowel een kartrekker van de monitoring en *forecasting* zelf als ook een kartrekker die de samenwerking tussen de eilanden faciliteert. Deze kartrekker is een spin in het web die de eilanden met elkaar in verbinding brengt, de verschillende belangen afweegt en mogelijkheden in kaart brengt. Uit de interviews komt naar voren dat een goed begrip van de specifieke context en omstandigheden op de eilanden hierbij nodig is. In het geval van dit project zijn de ervaringen met deze kartrekkers positief.

De geïnterviewden beamen de meerwaarde van het project, maar lopen desondanks tegen uitdagingen aan. De afhankelijkheid van externen, zoals de netbeheerder, wordt hierbij meermaals genoemd. De eilanden zijn afhankelijk van verschillende netbeheerders. De casus van de eilanden wijkt op het gebied van energie af van de rest van Nederland, niet alleen in de toevoer en opslag, maar ook in de vraag. De piekmomenten in energieverbruik wijken op de eilanden door toerisme bijvoorbeeld af van de piekmomenten op het vaste land.[71] De monitoring en *forecasting* biedt inzicht hierin, waarmee het verhaal richting de netbeheerders ook concreter wordt. Het werken naar een gezamenlijke oplossing met de netbeheerders kost echter tijd en is in sommige gevallen ook kostbaar, wat het proces bemoeilijkt. Dit geldt eveneens voor andere externe partijen, zoals het landelijke bestuur. Ook hierin wordt echter benoemd dat het helpt om gezamenlijk op te trekken. Je staat sterker als je gezamenlijk bepaalde punten agendeert, dan als je dit als individueel eiland doet.[72]

Een ander thema wat bij meerdere interviews naar voren kwam, is het verloop van het project en de samenwerking na de Regio Deal. Hoe de toekomst er op deze gebieden uit gaat zien, is op dit moment nog onduidelijk. De vraag is of de goede lijn in de samenwerking en de innovaties doorgezet kunnen worden, ook als er geen financiering meer is vanuit de Regio Deal. Uit de ervaringen blijkt dat de wil om samen te werken er is. Ook zijn duurzaamheid en energie thema's die zonder de Regio Deal in beweging blijven.[73] Zoals eerder genoemd gaven de financiële middelen motivatie om dingen te proberen en de kennis hierover uit te wisselen, de vraag is dus hoe zich dit gaat ontwikkelen wanneer de Regio Deal afloopt.[74] De verwachting is dat het samenwerkingsverband blijft bestaan, maar dat er nagedacht moet worden over hoe dit gestructureerd kan worden.[75] Financiering wordt hierbij meermaals als randvoorwaarde genoemd.[76] Anders wordt het namelijk een 'praatclub' of nóg een overlegstructuur.[77]

---

[70] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen A'.
[71] Idem.
[72] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C'.
[73] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B'.
[74] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B', 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.
[75] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C'.
[76] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B', 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C', 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.
[77] , 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C', 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.

Implicaties voor dit project

Uit dit project kunnen verschillende lessen en inzichten worden opgedaan. Allereerst laat dit project zien dat betrokkenen de meerwaarde en mogelijkheden van een datagedreven aanpak zien. Deze aanpak zet kracht bij argumenten richting externen en biedt denkrichtingen voor mogelijke oplossingen. Actuele data vormen hierbij een belangrijke basis voor besluitvorming: zij maken inzichtelijk hoe de huidige situatie eruitziet en bieden handvatten om te bepalen welke vervolgstappen nodig zijn. Het geeft een mate van controle: er wordt niet geredeneerd vanuit een onderbuikgevoel, maar vanuit een feitelijke basis.[78]

De gezamenlijke aanpak is daarnaast een punt dat bij dit project naar voren komt. Het voorkomt dat de eilanden ieder afzonderlijk een monitoringsysteem moeten ontwikkelen en beheren. Dit is vanwege de beschikbare capaciteit en middelen niet voor alle eilanden realistisch. De inzet van een externe partij die de eilanden ondersteunt bij de uitvoering hiervan en hen hierin kan begeleiden, wordt dan ook als waardevol ervaren. Daarnaast is er onder de geïnterviewde betrokkenen grote bereidheid om samen te werken en ervaringen uit te wisselen. Zo kunnen kennis en capaciteit worden gebundeld. Dit is met name waardevol voor eilanden waar de beschikbare capaciteit beperkt is.

De scherpe focus van deze programmalijn wordt door een van de geïnterviewden als succesfactor genoemd.[79] De focus ligt op het zoeken naar duurzame energieoplossingen voor de eilanden, waardoor er een gezamenlijke opgave ligt. Duurzame energie is daarnaast een onderwerp dat ook na de Regio Deal relevant blijft. De borging van de aanpak en de samenwerking na de Regio Deal is echter, net als bij de Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit en de Meerjarencampagne circulair denken en doen, een punt van aandacht. Eilanden hebben vanuit de Regio Deal ruimte gekregen om oplossingen en denkrichtingen te onderzoeken, waardoor er meer beweging zit in het proces. Daarbij rijst de vraag hoe de samenwerking zich verder ontwikkelt wanneer deze ruimte er niet of in mindere mate is. Zoals hierboven geschetst hebben eilanden een wil om samen op te trekken en worden de voordelen hiervan ook ingezien. In hoeverre deze goede lijn doorgezet kan worden ná de Regio Deal is op dit moment echter onduidelijk.

De interviews laten zien dat alle betrokkenen op hun eigen manier baat hebben bij de samenwerking. Tegelijkertijd lijkt de ervaren meerwaarde mede samen te hangen met de actieve betrokkenheid van alle eilanden. Dit roept de vraag op in hoeverre de wederkerigheid binnen de samenwerking behouden blijft wanneer de ontwikkeling of voortgang tussen de eilanden te sterk uiteen gaat lopen.

[78] 'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D'.
[79] Idem.

- Een datagedreven aanpak biedt meerwaarde doordat deze inzicht geeft in de huidige situatie en aanknopingspunten biedt voor gerichte en passende oplossingen.
- Samenwerking vergroot de mogelijkheden om doelen te realiseren, stimuleert de uitwisseling van kennis en ervaringen en maakt de Waddeneilanden tot een aantrekkelijkere opdrachtgever voor externe partijen.
- Voor een duurzame borging van deze samenwerking zijn ondersteunende randvoorwaarden nodig, zoals voldoende financiële middelen en een duidelijke kartrekker.
- Een scherpe focus draagt bij aan de effectiviteit en het succes van het project.
- De continuïteit van de samenwerking en de voortzetting van initiatieven na de Regio Deal vormen aandachtspunten.

Figuur 4: Belangrijkste lessen vanuit het project Slimme eilander energiesystemen

Wisseldagen in beweging

Het project

De Waddeneilanden zijn een trekpleister voor toeristen en recreanten. Naast de voordelen die dit heeft voor de eilander economie, brengt deze situatie ook enkele uitdagingen met zich mee. Zo is er geregeld sprake van zogenaamde 'piekbelasting'. Dat wil zeggen dat er op sommige dagen van de week zeer veel bezoekers op de eilanden aanwezig zijn, terwijl het op andere momenten relatief rustig is. Dit maakt onder andere het maken van planningen lastig voor organisaties wiens werkzaamheden sterk van de eilandbezoekers afhangen, zoals fietsverhuurders, horecabedrijven en de schoonmaaksector. Het project Wisseldagen in beweging richt zich daarom onder andere op het voorspelbaarder maken van de toestroom van toeristen en recreanten naar de Waddeneilanden, zodat op basis van gefundeerde inschattingen gepland kan worden. Ook wordt het profiel van deze bezoekers in kaart gebracht.

Het plan

Om dit doel te bereiken wordt binnen het project Wisseldagen in beweging een "slim A.I.-dashboard" ontwikkeld.[80] Dat dashboard zou moeten worden 'gevoerd' met data uit verschillende bronnen en kan dan op basis van die data voorspellen wanneer en hoeveel mensen een Waddeneiland gaan bezoeken. Voor het goed functioneren van het dashboard zijn relevante data logischerwijs van cruciaal belang.

Reserveringsdata van de veerdiensten worden daarbij hoog ingeschat. Deze geven immers meteen een zeer goede indicatie van hoeveel mensen naar de eilanden gaan komen. Dit wil niet zeggen dat zonder reserveringsdata van de veerdiensten een waardevol dashboard onmogelijk is. TESO, de veerdienst die de afvaarten tussen Den Helder en Texel verzorgt, werkt tot op heden niet met reserveringen. Toch bestaat er onder de noemer KADO Texel een dashboard waar veel tevredenheid over bestaat, onder andere op basis van historische data van TESO.

Naast data van veerdiensten, moeten ook reserveringsdata van accommodaties op de eilanden een belangrijke rol gaan spelen binnen de nog te ontwikkelen A.I.-dashboards.

Resultaten uit de lerende evaluatie

Wil het hierboven beschreven plan werken, dan is een noodzakelijke randvoorwaarde dat relevante partijen hun data willen delen. Aan het begin van 2026 bestond het beeld dat een belangrijke organisatie niet bereid zou zijn data te delen die als cruciaal worden gezien voor de te bouwen dashboards.[81] De lerende evaluatie zou zich oorspronkelijk dan ook gaan richten op de vraag: wat zijn voor de organisatie in kwestie de achterliggende redenen voor de weigering om data te delen? Inzicht in deze motieven zou immers nodig zijn om de verandertheorie van het project op dit belangrijke punt te kunnen bijsturen.

[80] 'Samenwerkingsproject piekbelasting onder de loep' (2025). NB. Het project is inmiddels van naam veranderd.

[81] Ten bate van anonimiteit wordt de bedoelde organisatie in de rapportage niet bij naam genoemd, maar deze is bij het programmateam van de Regio Deal wel bekend.

In het begin van het onderzoek bleek dat het beeld dat de hierboven genoemde organisatie geen data zou willen delen breder gedeeld werd. Dit signaal bereikte ons oorspronkelijk via het programmateam van de Regio Deal. Ook spraken we met een kwartiermaker die bij Wisseldagen in beweging betrokken is geweest. Deze persoon bevestigde "van meerdere partijen" te hebben vernomen dat de organisatie in kwestie "erg moeilijk deed voor wat betreft het delen van data".[82] Ten slotte kwam dit beeld onverwacht ook naar voren in één van de interviews die we hielden met een betrokkene bij de Meerjarencampagne circulair denken en doen. Het gaat om een ondernemer die ook betrokken is bij de accommodatieverhuur op één van de eilanden. Ook deze persoon verkeert in de veronderstelling dat de bedoelde organisatie data niet wil delen. De conclusie die de geïnterviewde aan deze situatie verbindt laat aan duidelijkheid niets te wensen over: "Zet het project [het slimme A.I.-dashboard] dan maar aan de kant".[83]

Verder onderzoek wees echter uit dat het hier inderdaad gaat om een veronderstelling, en niet om de werkelijkheid. De partij in kwestie wil – onder bepaalde ogenschijnlijk legitieme en realistische voorwaarden – wel degelijk data delen. Tot deze conclusie kwam de in de vorige alinea geciteerde kwartiermaker al, die deze ook opnam in een rapport.[84] Het rapport zelf kon op dit punt nog op meerdere manieren worden opgevat. Echter, verdere interactie tussen onderzoekers van Planbureau Fryslân, de kwartiermaker en het programmateam van de Regio Deal overtuigde ook het programmateam dat het gevreesde oorspronkelijke beeld toch niet klopt.

Implicaties voor dit project

Het te ontwikkelen A.I.-dashboard is een voorbeeld van datagedreven werken. Bij de andere onderzochte projecten is duidelijk geworden welke potentie deze werkwijze kan hebben voor de Waddeneilanden. Met name Slimme eilander energiesystemen is relevant. Hier zorgen monitoring en *forecasting* ervoor dat betrokken ambtenaren meer *in control* zijn, dat er effectievere maatregelen genomen kunnen worden en dat er makkelijker geïnnoveerd wordt. Deze resultaten sluiten goed aan bij het doel van Wisseldagen in beweging. Hoewel beide projecten niet één op één te vergelijken zijn, laat Slimme eilander energiesystemen de mogelijkheden zien voor het te lijf gaan van piekbelasting met behulp van datagedreven werken.

Voor effectief datagedreven werken is de input van relevante data van hoge kwaliteit cruciaal. Voor Wisseldagen in beweging bestond de zorg dat een belangrijke partij bepaalde relevante data niet zou willen delen voor het A.I.-dashboard. Zou deze zorg bewaarheid zijn, dan was het onwaarschijnlijker geworden dat het project op langere termijn zou gaan bijdragen aan het einddoel van het verminderen van piekbelasting op de Waddeneilanden. Uit onze lerende evaluatie blijkt echter dat de aanvankelijke zorgen zijn weggenomen; de verandertheorie van Wisseldagen in beweging is op dit punt niet gefalsificeerd en een belangrijke voorwaarde voor het succes van het project is aanwezig.

Dat neemt niet weg dat hier alsnog een risico bestaat. Partijen handelen immers niet per se op basis van de realiteit, maar op hun beeld van de realiteit. Het interview met de ondernemer betrokken bij accommodatieverhuur op één van de eilanden, maakt duidelijk dat beelden die bestaan over andere

[82] Planbureau Fryslân heeft van de betrokken persoon schriftelijke toestemming om uit deze mailwisseling te citeren.
[83] 'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F.'
[84] 'Wisseldagen in beweging: Winst voor iedereen door inzicht en voorspelbaarheid', versie 1.1. (2026).

organisaties alsnog de verandertheorie van het project in gevaar kunnen brengen. Accommodatieverhuurders worden gezien als cruciale schakel in de plannen voor een A.I.-dashboard. Als deze verhuurders hun vertrouwen verliezen in andere betrokken partijen, en daarmee in het proces als geheel, dan kunnen zij gaan handelen op manieren die de verandertheorie ondermijnen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat we niet weten hoe breed het door de betreffende ondernemer naar voren gebrachte beeld wordt gedeeld door andere betrokkenen. We hebben hier niet expliciet onderzoek naar gedaan; de uitspraken van deze ondernemer waren 'bijvangst' uit een interview over een ander onderwerp. De kans is dus aanwezig dat dit in de praktijk erg meevalt. Echter, in combinatie met de signalen die de kwartiermaker voor Wisseldagen in beweging eerder van andere partijen heeft ontvangen én het belang van ondernemers voor de verandertheorie van het project, vinden wij het toch belangrijk om op dit risico te wijzen. Het zou immers zonde zijn als draagvlak voor het AI-dashboard onnodig zou afnemen door een onjuist beeld van de insteek van andere betrokken partijen.

Specifiek zou daarom het beeld dat de onderzochte organisatie geen relevante data zou willen delen actief ontkracht kunnen worden bij andere belangrijke stakeholders. Meer in het algemeen is de aanbeveling om de verschillende betrokken partijen (meer) met elkaar in contact te brengen. Van Mobiliteitsaanpak Den Helder-Texel 2040 leren we dat dit ertoe zal leiden dat onjuiste beelden van elkaars belangen sneller ontkracht zullen worden en er daardoor meer onderling vertrouwen ontstaat.

- Het beeld dat een relevante organisatie bepaalde belangrijke data niet wil delen klopt niet.
- Het is mogelijk dat dit beeld ook bestaat bij andere partijen die bij het project betrokken zijn.
- Omdat partijen onder andere handelen op basis van het vertrouwen dat zij in samenwerkingspartners hebben is het belangrijk het onjuiste beeld van de bij het eerste punt bedoelde organisatie actief te ontkrachten.
- Het vertrouwen tussen de bij dit project betrokken partijen zou actief kunnen worden geregisseerd, bijvoorbeeld door ze regelmatig met elkaar in contact te brengen.

Figuur 5: Belangrijkste lessen uit het project Wisseldagen in beweging

Bredere conclusies

In de lerende evaluatie die Planbureau Fryslân in 2025 heeft uitgevoerd voor Regio Deal de Waddeneilanden formuleerden we een aantal bevindingen en daaraan gekoppelde aanbevelingen. Het onderzoek van 2026 werpt meer licht op deze eerdere conclusies.

Eén van de aanbevelingen was om de capaciteit om de doelen van de Regio Deal te behalen te vergroten. Dit is nodig omdat de eilandgemeenten relatief zeer kleine organisaties zijn en daarom zelf niet altijd over de benodigde tijd, kennis en kunde beschikken. Dat beeld van soms gebrekkige capaciteit is ook in dit onderzoek een terugkerend thema, onder andere bij de projecten Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit, Meerjarencampagne circulair denken en doen en Slimme eilander energiesystemen.

Ook verschillende opties om de capaciteit te vergroten zijn langsgekomen. De oplossing die binnen de Regio Deal centraal staat is om de krachten van de eilandgemeenten en de deelnemende provincies te bundelen. Dit onderzoek laat zien dat in deze constructie het expliciet beleggen van de rol van kartrekker cruciaal is. In een gelijkwaardige samenwerking, zoals binnen de Regio Deal, is deze rol er niet 'van nature', waardoor eigenaarschap voor het samenwerkingsproces niet automatisch wordt gevoeld. Dit is juist des te meer het geval in een context van gebrekkige capaciteit bij de afzonderlijke partners, omdat de prioriteit dan eerder bij activiteiten van de eigen organisatie dan bij de samenwerking ligt. Dit onderzoek toont dan ook aan dat samenwerkingen waarbij iets of iemand een trekkende rol vervult (het opzetten van de mobiliteitsaanpak, Slimme eilander energiesystemen) soepeler verlopen dan samenwerkingen waarbij die ontbreekt (het uitvoeren van de mobiliteitsaanpak).

Een andere mogelijkheid om capaciteit te vergroten is door nauwer samen te werken met ondernemers op de Waddeneilanden. Het project Meerjarencampagne circulair denken en doen toont aan dat aansluiten bij initiatieven die al lopen kan leiden tot stimulansen en verbindingen over eilandgrenzen heen. Daarbij is het verstandig aan te haken bij de behoeften die al leven en overheidsambities te presenteren als kans om specifieke bedrijfsprocessen te verbeteren. Dit in plaats van opgaven breed te formuleren in taal die ver van de doelgroep afstaat. Gevoel bij de werkwijze en belevingswereld van ondernemers – in de specifieke context van de Waddeneilanden, waarin bijvoorbeeld het hoogseizoen een hoofdrol speelt – is daarvoor onmisbaar.

Daarnaast is er de mogelijkheid om externe personen of organisaties in te huren. Dit onderzoek leert dat deze partijen inderdaad een grote positieve invloed kunnen uitoefenen op de slagkracht van de gemeenten, zoals we hebben kunnen zien bij het project Slimme eilander energiesystemen. Betrokkenen bij de Mobiliteitsaanpak Den Helder-Texel 2040, de Meerjarencampagne circulair denken en doen en het project Slimme eilander energiesystemen benadrukken dat het daarbij wel van doorslaggevend belang is dat de kennis en inbreng van externe partijen goed aansluit bij de realiteit van de Waddeneilanden. Dit resoneert met onze eerdere aanbeveling om eerst en vooral te kijken naar externe partijen die al aan het waddengebied verbonden zijn. Logischerwijs zou dit bij de werving al een belangrijk criterium moeten zijn. Echter kunnen niet op voorhand alle risico's worden uitgesloten. Ook gaan hoge ambities vaak gepaard met veel onzekerheid aan het begin van een samenwerking, waardoor het moeilijk kan zijn om te bepalen of externe partij en Regio Deal (al) goed op elkaar aansluiten. Daarom is het ook van belang om vanaf de start formele en informele

mogelijkheden te creëren om samenwerkingen met externe partijen bij te sturen. Gedurende het verloop van de Meerjarencampagne circulair denken en doen heeft het programmateam deze les al geleerd en doorgevoerd binnen zijn interne processen.

Ten slotte is datagedreven werken in potentie een wijze waarop capaciteit op de Waddeneilanden kan worden vergroot. In het geval van Slimme eilander energiesystemen werpt dit nu al zijn vruchten af. Betrokkenen geven aan met dank aan laagdrempelige beschikbaarheid van data meer *in control* te zijn, effectievere maatregelen te kunnen nemen en meer te kunnen innoveren. Bij hetzelfde project én de Mobiliteitsaanpak Den Helder-Texel 2040 werd bovendien duidelijk dat onderzoek en data bijdragen aan een gedeelde feitenbasis, waardoor het voor partijen met (ogenschijnlijk) verschillende belangen gemakkelijker werd om samen te werken.

De casus Wisseldagen in beweging laat zien dat datagedreven werken zeker niet alleen een technisch-inhoudelijk, maar juist ten diepste een sociaal vraagstuk is. Als partijen die allen noodzakelijk zijn voor het slagen van het project elkaar niet vertrouwen, bestaat het risico dat inhoudelijk succes uitblijft. Zelfs als dit vanuit een objectief oogpunt volstrekt onnodig is.

Dit wijst in de richting van een cruciale aanvulling op de aanbevelingen die we in 2025 hebben gedaan. Naast het vergroten van de capaciteit pleitten we toen voor het verhelderen van de ambitie voor de Waddeneilanden. De oproep was om een toekomstvisie te formuleren die zowel ambitieus als concreet voorstelbaar is; twee kenmerken waaraan bijvoorbeeld de maanlandingsmissie zoals in de vorige eeuw gelanceerd door president John F. Kennedy voldeed.[85]

'Ambitieus' en 'concreet voorstelbaar' zijn inhoudelijke aspecten van een visie. Dit onderzoek wijst er echter op dat om tot zo'n adequate visie te komen onderling vertrouwen tussen de samenwerkende partijen een noodzakelijke voorwaarde is. Om een betrokkene bij de Mobiliteitsaanpak Den Helder-Texel 2040 opnieuw te citeren: "Zonder onderling vertrouwen hoef je het niet eens over de inhoud te hebben". Het risico is groot dat partijen in geval van het eerste niet verder komen dan een waterig compromis, precies het tegenovergestelde van een toekomstvisie die zowel concreet voorstelbaar als ambitieus is. Het project Wisseldagen in beweging duidt er bovendien op dat onderling wantrouwen ook in de uitvoering tot problemen zal leiden.

De bevindingen uit dit onderzoek sluiten aan bij wat bekend is vanuit de wetenschappelijke literatuur. Onderling vertrouwen wordt daarin gezien als cruciale voorwaarde voor collectieve actie en geldt daarom als een belangrijke indicator voor de kracht van een samenleving.[86] Dat de factoren tijd, elkaar (leren) kennen en de mogelijkheid hebben om geregeld met elkaar te communiceren van groot belang zijn bij het opbouwen van vertrouwen is daarbij ook vastgesteld.[87] Kortom, onder krachtig collectief handelen en inhoudelijk succes (op de lange termijn) zal altijd een basis van vertrouwen moeten liggen. Een basis die in de loop van de tijd kan worden opgebouwd én actief kan worden geregisseerd, zoals de mobiliteitsaanpak laat zien.

---

[85] Planbureau Fryslân, '"We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven"', pp. 19-22.
[86] Helmut K. Anheiner, *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy* (London: Earthscan, 2004), p. 40.
[87] Zie Katherine Hawley, *Trust: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press 2012), p. 27: "…the conditions that can promote the development of such trust include a long-term situation, the opportunity to learn about others' reputations, and the possibility of communication between all the relevant parties".

Dit brengt ons bij het onderwerp temporaliteit. In het onderzoek van 2025 werd al duidelijk dat de looptijd van de Regio Deal leidt tot de nodige emotionele spanning bij betrokkenen. Eind 2027 loopt de Regio Deal af, en voor dit moment moet ook het geld dat met het programma gemoeid is zijn besteed. Dit zorgt bij betrokkenen voor druk om op tijd inhoudelijk resultaat te boeken. In de lerende evaluatie van 2025 kwamen al enkele onwenselijke consequenties van deze toestand aan de orde, bijdragend aan de in de inleiding benoemde dynamiek van eroderende doelen.

Personen die tijdens dit onderzoek zijn geïnterviewd wijzen op verschillende zaken die voorwaardelijk zijn voor het boeken van inhoudelijk succes, maar ook de nodige tijd kosten. Naast het opbouwen van onderling vertrouwen, zijn dit bijvoorbeeld infrastructurele ingrepen die nodig zijn voor doelen op het gebied van ketenmobiliteit en gedragsverandering bij verschillende groepen mensen. Het risico is dat deze cruciale stappen, die onontbeerlijk zijn voor écht inhoudelijk succes op de langere termijn, worden 'afgeraffeld' ten faveure van een meer oppervlakkig concreet resultaat op de kortere termijn. In feite een dynamiek van eroderende doelen *all over again*. Betrokkenen bij het project Slimme eilander energiesystemen vrezen dat geboekte successen zullen verdwijnen als de tijdens de Regio Deal opgebouwde samenwerking niet wordt doorgezet.[88]

Hieruit volgt dat er een blijvende opdracht is voor de stuurgroep van Regio Deal de Waddeneilanden om zich te buigen over de borging na 2027 van wat binnen het programma in gang is gezet. Alleen als deze processen ook na de periode van de Regio Deal doorgaan, zullen deze echt tot wasdom kunnen komen of tot blijvend resultaat leiden. Verschillende geledingen binnen de Regio Deal werken ook al actief aan de borging van het programma. Zo wordt er nagedacht over het verlengen van de looptijd van enkele projecten. Echter, uit de interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd blijkt dat dit nog niet bij iedere relevante betrokkene bekend is. Hierover zou wellicht actiever gecommuniceerd kunnen worden richting bijvoorbeeld ontwikkelteamleden.

Dit impliceert niet dat de Regio Deal zelf niet als een succes kan worden gezien. Ten eerste volgt uit dit onderzoek dat groei van onderling vertrouwen tussen de samenwerkende partijen ook als een belangrijke indicator van succes moet worden beschouwd. Deze factor is immers direct gekoppeld aan inhoudelijk resultaat op de langere termijn. Als in de Regio Deal-periode het onderlinge vertrouwen is toegenomen, maakt dit het waarschijnlijker dat ambities uiteindelijk zullen worden gerealiseerd. De evaluatie van de bestuurlijke werkafspraken die aan het begin van 2026 heeft plaatsgevonden, wijst erop dat dit onderlinge vertrouwen inderdaad is gegroeid gedurende de looptijd van de Regio Deal, hoewel er uiteraard altijd ruimte is voor verbetering.

Daarnaast is er ook wel degelijk al inhoudelijk succes te vieren.[89] Het project Slimme eilander energiesystemen kan op basis van dit onderzoek als een *good practice* worden beschouwd; in feite komt binnen dit project de bedoeling van de Regio Deal in zijn algemeenheid tot uiting. Samenwerking tussen de eilandgemeenten leidt hier tot de uitwisseling van kennis, het vergroten van de capaciteit om adequaat te handelen, en het mogelijk maken van innovaties, waardoor inhoudelijke

[88] Dat tijdens de Regio Deal opgebouwde resultaten en werkwijzen na afloop van het programma weer dreigen te verdwijnen is een risico dat niet alleen speelt bij Regio Deal de Waddeneilanden, maar een veelvoorkomende uitdaging. Zie: Joas de Jong, 'De Tent van Thorbecke' (2026). Geraadpleegd via: De-Tent-van-Thorbecke-1.pdf (13 oktober 2026).

[89] Waarbij het ook belangrijk is nog eens te benadrukken dat in deze evaluatie slechts vier van in totaal tientallen Regio Deal-projecten zijn onderzocht.

ambities op het gebied van duurzame energie op ieder afzonderlijk Waddeneiland dichterbij worden gebracht. Binnen dit project leren de eilanden daadwerkelijk nu al van elkaar hoe ze autonoom kunnen blijven.

Thema: verhelderen van de ambitie

- Om tot een ambitieuze en concreet voorstelbare ambitie voor de Waddeneilanden te komen is een basis van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen een noodzakelijke voorwaarde.
- Deze basis van vertrouwen kan actief geregisseerd worden door partijen geregeld met elkaar in contact te laten komen en te zorgen voor een gedeelde feitenbasis.
- Beschouw, naast inhoudelijke resultaten, ook (groeiend) onderling vertrouwen als indicator van succes.

Thema: vergroten van de capaciteit

- De voor de Regio Deal gekozen werkwijze om de krachten van de eilandgemeenten te bundelen om capaciteit te vergroten is succesvol binnen het project Slimme eilander energiesystemen.
- Om een samenwerking tussen gelijkwaardige partners met ieder voor zich gebrekkige capaciteit soepel te laten verlopen moet de rol van kartrekker expliciet worden belegd.
- Bij samenwerking met ondernemers op de Waddeneilanden moeten overheidsambities worden gevat in taal die aansluit bij de beleefwereld van ondernemers, en gepresenteerd worden als kans om bedrijfsprocessen te verbeteren.
- Partijen die extern worden ingehuurd kunnen bijdragen aan het vergroten van de slagkracht van de eilandgemeenten.
- Zowel bij de werving van als tijdens de samenwerking met externe partijen moet expliciete aandacht zijn voor de aansluiting van die partijen op de context van de Waddeneilanden.
- Datagedreven werken kan bijdragen aan het vergroten van de capaciteit van de eilandgemeenten.
- Ook bij de uitvoering van projecten is een basis van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen van doorslaggevend belang.

Thema: emotionele spanning

- Het naderende einde van de looptijd van de Regio Deal zorgt bij betrokkenen voor de vrees dat behaalde resultaten en opgebouwde werkwijzen niet zullen beklijven.
- Deze vrees is reëel als borging niet wordt georganiseerd; het succes van de onderzochte projecten is afhankelijk van de continuïteit van activiteiten na afloop van de Regio Deal.
- Communiceer actief richting betrokkenen bij de Regio Deal, zoals ontwikkelteamleden, over hoe er binnen het programma nu al wordt gewerkt aan borging van de activiteiten en resultaten.
- Als de focus te veel komt te liggen op het boeken van inhoudelijk resultaat voor de Regio Deal afloopt, dan dreigt dit ten koste te gaan van het opbouwen van onderling vertrouwen, wat écht succes op de langere termijn juist ondermijnt.

Figuur 6: Belangrijkste algemene lessen

Bijlage I: Samenvatting

Dit rapport kan worden gezien als het vervolg op de lerende evaluatie die Planbureau Fryslân in 2025 heeft uitgevoerd voor Regio Deal de Waddeneilanden. Destijds concludeerden we dat er binnen het programma sprake was een dynamiek van eroderende doelen en deden we een aantal aanbevelingen om deze dynamiek te doorbreken. De aanbevelingen laten zich samenvatten in drie categorieën: 1) verhelder de ambitie voor de Waddeneilanden, 2) vergroot de capaciteit om die ambitie te verwezenlijken, 3) verminder emotionele spanning bij betrokkenen bij de Regio Deal.

Deze conclusies en aanbevelingen zijn in 2026 verder onderzocht door vier Regio Deal-projecten nader onder de loep te nemen. Het gaat om:

- Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit
- Meerjarencampagne circulair denken en doen
- Slimme eilander energiesystemen
- Wisseldagen in beweging

De algemene bevindingen van dit rapport zijn vooral een verfijning en nuancering van onze eerdere conclusies en aanbevelingen, met daarnaast één belangrijke aanvulling. Waar we eerder vooral de nadruk legden op beelden van inhoudelijk succes en de capaciteit om die te realiseren, komt in de onderzochte projecten nadrukkelijk naar voren dat een basis van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen hiervoor een noodzakelijke voorwaarde is. Een voorwaarde die bovendien actief geregisseerd kan worden.

Hieronder vindt u eerst een puntsgewijze opsomming van onze belangrijkste algemene lessen op basis van dit onderzoek. Vervolgens is er nog een overzicht van leerpunten vanuit en voor de onderzochte Regio Deal-projecten.

Algemene lessen:

- Verhelder de ambitie voor de Waddeneilanden
    - Om tot een ambitieuze en concreet voorstelbare ambitie voor de Waddeneilanden te komen is een basis van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen een noodzakelijke voorwaarde.
    - Deze basis van vertrouwen kan actief geregisseerd worden door partijen geregeld met elkaar in contact te laten komen en te zorgen voor een gedeelde feitenbasis.
    - Beschouw, naast inhoudelijke resultaten, ook (groeiend) onderling vertrouwen als indicator van succes.
- Vergroot de capaciteit om die ambitie te verwezenlijken
    - De voor de Regio Deal gekozen werkwijze om de krachten van de eilandgemeenten te bundelen om capaciteit te vergroten is succesvol binnen het project Slimme eilander energiesystemen.
    - Om een samenwerking tussen gelijkwaardige partners met ieder voor zich gebrekkige capaciteit soepel te laten verlopen moet de rol van kartrekker expliciet worden belegd.

    - Bij samenwerking met ondernemers op de Waddeneilanden moeten overheidsambities worden gevat in taal die aansluit bij de beleefwereld van ondernemers, en gepresenteerd worden als kans om bedrijfsprocessen te verbeteren.
    - Partijen die extern worden ingehuurd kunnen bijdragen aan het vergroten van de slagkracht van de eilandgemeenten.
    - Zowel bij de werving van als tijdens de samenwerking met externe partijen moet expliciete aandacht zijn voor de aansluiting van die partijen op de context van de Waddeneilanden.
    - Datagedreven werken kan bijdragen aan het vergroten van de capaciteit van de eilandgemeenten.
    - Ook bij de uitvoering van projecten is een basis van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen van doorslaggevend belang.
- Verminder emotionele spanning bij betrokkenen bij de Regio Deal
    - Het naderende einde van de looptijd van de Regio Deal zorgt bij betrokkenen voor de vrees dat behaalde resultaten en opgebouwde werkwijzen niet zullen beklijven.
    - Deze vrees is reëel als borging niet wordt georganiseerd; het succes van de onderzochte projecten is afhankelijk van de continuïteit van activiteiten na afloop van de Regio Deal.
    - Communiceer actief richting betrokkenen bij de Regio Deal, zoals ontwikkelteamleden, over hoe er binnen het programma nu al wordt gewerkt aan borging van de activiteiten en resultaten.
    - Als de focus te veel komt te liggen op het boeken van inhoudelijk resultaat voor de Regio Deal afloopt, dan dreigt dit ten koste te gaan van het opbouwen van onderling vertrouwen, wat écht succes op de langere termijn juist ondermijnt.

Specifieke lessen vanuit en voor Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit:

- Het opbouwen van onderling vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor inhoudelijk succes.
- Het opbouwen van onderling vertrouwen wordt bevorderd door regelmatig onderling contact en een gezamenlijke feitenbasis.
- Het opbouwen van onderling vertrouwen kost tijd, zeker in een context van (vermeende) belangentegenstellingen, zoals die bij de Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit verwacht mag worden.
- In samenwerkingen met gelijkwaardige partners, zoals bij de Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit, is het beleggen van een regierol van cruciaal belang.

Specifieke lessen vanuit en voor Meerjarencampagne circulair denken en doen:

- Aansluiten bij wat er al leeft, via lokale deurenopeners, bevordert het stimuleren van circulair denken en doen; vaak gebeurt dat al, alleen in andere woorden.
- Het afbakenen van de opdracht, met belegging van rolverdeling en duidelijke mijlpalen, is in een meerjarenproject essentieel om te voorkomen dat de ontdekkingsfase uit de hand loopt.
- Het leggen van verbindingen tussen partijen op de verschillende eilanden is een belangrijke opbrengst geweest, maar de verankering van die verbindingen moet nog belegd worden.

- Een smallere scope is effectiever dan enorme ambitie. Aan de verplichtingen in het convenant is voldaan, maar de lat is gaandeweg veel hoger gelegd.

Specifieke lessen vanuit en voor Slimme eilander energiesystemen:

- Een datagedreven aanpak biedt meerwaarde doordat deze inzicht geeft in de huidige situatie en aanknopingspunten biedt voor gerichte en passende oplossingen.
- Samenwerking vergroot de mogelijkheden om doelen te realiseren, stimuleert de uitwisseling van kennis en ervaringen en maakt de Waddeneilanden tot een aantrekkelijkere opdrachtgever voor externe partijen.
- Voor een duurzame borging van deze samenwerking zijn ondersteunende randvoorwaarden nodig, zoals voldoende financiële middelen en een duidelijke kartrekker.
- Een scherpe focus draagt bij aan de effectiviteit en het succes van het project.
- De continuïteit van de samenwerking en de voortzetting van initiatieven na de Regio Deal vormen aandachtspunten.

Specifieke lessen vanuit en voor Wisseldagen in beweging:

- Het beeld dat een relevante organisatie bepaalde belangrijke data niet wil delen klopt niet.
- Het is mogelijk dat dit beeld ook bestaat bij andere partijen die bij het project betrokken zijn.
- Omdat partijen onder andere handelen op basis van het vertrouwen dat zij in samenwerkingspartners hebben is het belangrijk het onjuiste beeld van de bij het eerste punt bedoelde organisatie actief te bestrijden.
- Het vertrouwen tussen de bij dit project betrokken partijen zou actief kunnen worden geregisseerd, bijvoorbeeld door ze regelmatig met elkaar in contact te brengen.

Bijlage II: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten

'Concept uitvoeringsplan CDED' (2026).

Gemeente Den Helder, Gemeente Texel en Provincie Noord-Holland, 'Gezamenlijke mobiliteitsaanpak Texel en Den Helder 2040' (2024). Geraadpleegd via: MOBILI-1-2.pdf (6 oktober 2026).

Gemeenschappelijke Regeling de Waddeneilanden, 'Programma Waddeneilanden: Vijf bloeiende, levendige gemeenschappen, nu en in de toekomst' (2021).

Regio Deal de Waddeneilanden, 'Projectoverzicht Regio Deal' (2025). Geraadpleegd via: RDDW_86_Projectkaarten waaier_A5_totaal digitaal.pdf (13 oktober 2026).

'Regio Deal de Waddeneilanden: Waardevol leven in een kwetsbare omgeving' (2023). Geraadpleegd via: 04-01 Convenant Regio Deal De Waddeneilanden 100% versie aangepast nav Bestuurlijk gesprek 19-9 (6 oktober 2026).

'Samenwerkingsproject bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten ketenmobiliteit' (2025).

'Samenwerkingsproject piekbelasting onder de loep' (2025).

'Samenwerkingsproject slimme eilander energiesystemen', versie 4.0 (2026).

'Wisseldagen in beweging: Winst voor iedereen door inzicht en voorspelbaarheid', versie 1.1. (2026).

Interviews

'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED A en B'.

'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED C'.

'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED D'.

'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED E'.

'Interview met betrokkene bij de meerjarencampagne CDED F'.

'Interview met betrokkenen bij de meerjarencampagne CDED G en H'.

'Interview met betrokkenen bij de mobiliteitsaanpak A en B'.

'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak C'.

'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak D'.

'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak E'.

'Interview met betrokkene bij de mobiliteitsaanpak F'.

'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen A'.

'Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen B'.

‘Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen C’.

‘Interview met betrokkene bij slimme eilander energiesystemen D’.

Geraadpleegde literatuur

Anheiner, Helmut K., *Civil society: Measurement, evaluation, policy* (London: Earthscan 2004).

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

De Jong, Joas, ‘De tent van Thorbecke’ (2026). Geraadpleegd via: De-Tent-van-Thorbecke-1.pdf (13 oktober 2026).

Hawley, Katherine, *Trust: A very short introduction* (2012).

Planbureau Fryslân, ‘Lerend evalueren: Wat is het?’ (2024). Geraadpleegd via: Lerend evalueren: wat is het? - Planbureau Fryslân (6 oktober 2026).

Planbureau Fryslân, ‘”We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven”: De woelige baren tussen ambitie en werkelijkheid bij Regio Deal de Waddeneilanden’ (2025). Geraadpleegd via: PF2025-We-leren-van-elkaar-hoe-we-autonoom-kunnen-blijven.pdf (6 oktober 2026).

Colofon

“Een basis van vertrouwen”
is een uitgave van Planbureau Fryslân.

Auteurs
Ymko Braaksma, Maaike Bonnema,
Joas de Jong

Met medewerking van
Ilse Ganzevoort

Met dank aan
Begeleidingscommissie lerende evaluatie Regio Deal de Waddeneilanden (Cynthia Hegeman, Michiel Schrier, Rieme-Jan Tjittes, Lisa Verwoerd, Annemieke Visser en Mandy Bosma)

Planbureau Fryslân

Planbureau Fryslân
Prins Hendrikstraat 8
8911 BK Leeuwarden

(058) 234 85 00
info@planbureau.frl
www.planbureau.frl

Planbureau Fryslân wordt gesubsidieerd door de provincie Fryslân.

© Planbureau Fryslân, 2026. Verveelvoudigen is toegestaan, mits Planbureau Fryslân als bron wordt vermeld.