

Koorddansen bij wind



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

20 februari 2018

Opdrachtgever

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Contact

Lieke Bruinooge

Lenny Vulperhorst

Referentie

GE30/eindrapport evaluatie prw

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Waarom een programma?	6
1.3 Doelen van de evaluatie	6
1.4 Hoofdvragen	6
1.5 Aanpak.....	7
2 Context	9
2.1 Complexe opgave	9
2.2 Andere verhoudingen	9
2.3 Bestuurlijke complexiteit.....	10
3 Wat is het Programma naar een Rijke Waddenzee?	12
3.1 Doel en opdracht PRW	12
3.2 Streefbeeld 2030	13
3.3 Organisatie: opdrachtgeverschap en aansturing	14
3.4 Programmabureau	14
4 Doeltreffendheid inhoudelijke doelen van het PRW	16
4.1 Inhoudelijk doelbereik per strategie.....	16
4.2 Conclusie.....	18
5 Doeltreffendheid werkwijze van het programmabureau	19
5.1 Interventiestrategie, -wijze en -stijl.....	19
5.2 Opdrachtgevers en aansturing.....	25
5.3 Programmabureau	26
5.4 Het PRW na 2018	27
5.5 Conclusies	28
6 Doelmatigheid van het programma	30
6.1 Financieringsafspraken 2015-2018	30
6.2 Gerealiseerde bijdrage opdrachtgevers.....	31
6.3 Besteding bijdrages voor opdrachten en vrije ruimte	34
6.4 Conclusies	36
7 Streefbeeld 2030	37
7.1 Draagvlak Streefbeeld 2030	37
7.2 Stand van zaken Streefbeeld 2030	37
7.3 Conclusies	38
8 Reflectie op de bevindingen	39

Andersson Elffers Felix

8.1	Verbeteren van de ‘beleidscyclus’ van het programma	39
8.2	Benadering: van denken naar doen	39
8.3	Benodigde competenties afhankelijk van fase	40
8.4	Verantwoordelijkheidsverdeling	41
8.5	Ondersteunende functies	42
8.6	Hoe kan de ondersteunende functie vorm worden gegeven?	43
8.7	Aanbevelingen 2018-2022	44
Bijlage 1 – Begeleidingscommissie		45
Bijlage 2 – Geïnterviewden		46
Bijlage 3 – Casusbeschrijvingen		48
1.	VisWad (transitie garnalenvisserij)	48
2.	Uitvoering Mosselconvenant	49
3.	Uitvoering meerjarenafspraken handkokkelvisserij	50
4.	Swimway	51
5.	Flyway en actieplan broedvogels Waddenzee	53
6.	Kennisprogramma morfologie Waddenzee en Position paper toekomstscenario’s zeespiegelstijging, bodemdaling en sedimentatie	54
7.	Verkenning duurzame bereikbaarheid Waddeneilanden 2030	55
8.	Eems-Dollard estuarium	56
9.	Dark Sky Werelderfgoed Waddenzee	58
Bijlage 4 – Uitwerking strategieën in resultaten PRW 2015-2018		60

1 Inleiding

Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) werkt richting het streefbeeld van een Rijke Waddenzee voor mens en natuur in 2030: natuurherstel en transitie naar een duurzaam economisch medegebruik in de Waddenzee¹. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Rijkswaterstaat (RWS), de in de Coalitie Wadden Natuurlijk² (CWN) samenwerkende natuurorganisaties, de drie Waddenprovincies (Groningen, Friesland en Noord-Holland), betrokken gemeenten én gebruikers van het Wad zetten zich in voor dit unieke Werelderfgoed.

Het gezamenlijke streefbeeld kent een planhorizon tot 2030. De wijze waarop PRW ondersteund wordt, is tot nu toe telkens voor 4 jaar ingevuld.

1.1 Aanleiding

Na de start van het programmabureau in 2010 is in 2014 een evaluatie uitgevoerd, parallel aan de evaluatie van de transitie van de mosselsector. De evaluatie was destijds door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toegezegd aan de Tweede Kamer.

Uit de evaluatie over de eerste vier jaar bleek dat de interventie van het programmabureau van het PRW als ‘tussenfiguur’ effectief is en bijdraagt aan “anders denken, samenwerken in netwerken en het voor elkaar krijgen van initiatieven en projecten” in het Waddengebied. Uit de evaluatie bleek verder dat de kracht van het programmabureau van het PRW voornamelijk is gelegen in het verbindende en aanjagende karakter, opererend tussen natuurorganisaties, gebruikers, overheden en wetenschap.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten om door te gaan met het programmabureau. De koers, het streefbeeld, de inhoudelijke agenda en de organisatie van het PRW zijn op onderdelen aangepast. In deze tweede fase van het PRW, die loopt vanaf 2015 tot en met 2018, zijn de ministeries van EZ (tot eind oktober 2017), LNV (vanaf eind oktober 2017) en IenW, de Waddenprovincies en de Coalitie Wadden Natuurlijk gezamenlijk verantwoordelijk voor de sturing en financiering van het programma.

Er is opnieuw een evaluatie toegezegd aan de Tweede Kamer voor het einde van de tweede looptijd (in 2018).

Het PRW heeft een aanjaagfunctie als het gaat om natuurherstel en transitie naar duurzaam economisch medegebruik.

Recent is zowel in het kader van de evaluatie van de structuurvisie en de daaropvolgende beleidsverkenning, als bij het opstellen van de beheeropgave (c.q. versterking beheer)

¹ Programmaplan PRW periode 2015-2018

² De Coalitie Wadden Natuurlijk wordt gevormd door: Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, It Fryske Gea, Groninger Landschap, Landschap Noord-Holland, Staatsbosbeheer, Vogelbescherming Nederland en Stichting Wad

geconstateerd dat er ook na 2018 behoefte aan en noodzaak is tot een aanjaagfunctie voor natuurherstel en duurzame ontwikkeling en transitie. Hieruit vloeien vragen voort. Hoe ziet die aanjaagfunctie er vanaf 2019 bijvoorbeeld uit? Wat zijn de rollen en waar worden deze belegd?

1.2 Waarom een programma?

Het verschil tussen een project en een programma is dat een project getypeerd kan worden door de scope, het budget, de planning en de gewenste kwaliteit. Dat er ook draagvlak moet zijn voor een project is daarbij een randvoorwaarde. Een programma is minstens een verzameling projecten, maar soms ook meer: het gaat er om een bepaald type denken of een werkwijze te introduceren.

De context en de scope van een programma zijn dan ook meestal veel onrustiger dan dat van een project. Er zijn veel meer partijen betrokken, waardoor afhankelijkheden toenemen en het eigenaarschap diffuus wordt. Is de voortgang van een project vaak al moeilijk te meten, dat geldt in de overtreffende trap voor een programma. Dat wordt nog eens versterkt door de omstandigheid dat in een programma denken en doen door elkaar heen lopen. Terwijl er nog nagedacht wordt over het geheel, loopt er al een aantal projecten op deelonderwerpen. Terwijl er bij wijze van spreken nog geen beleidskader of uitvoeringsagenda is, wordt er al gewerkt aan het Wad.

Het Programma naar een Rijke Waddenzee functioneert in een ingewikkelde context. Een ambitieuze inhoudelijke opgave en een ingewikkeld samenspel van partijen. Dat is koorddansen bij wind. Vandaar de titel. De foto op de voorkant illustreert nog iets anders. Er zijn veel dilemma's. Rottumeroog is een afgesloten gebied en daar geldt de erecode 'Ik pas op het Wad'. Zo'n waaierende groep mensen dat mag niet, maar toch gebeurt het.

1.3 Doelen van de evaluatie

De opdrachtgever heeft aangegeven het van belang te vinden dat de toegezegde evaluatie van het PRW in deze context wordt opgepakt en heeft daarom de volgende drie hoofddoelen geformuleerd:

- Evalueren van het huidige programma op doelmatigheid en doeltreffendheid.
- Adviseren of en zo ja, hoe de aanjaagfunctie van het programma in de toekomst georganiseerd kan worden.
- Adviseren welke kennis en ervaring van het PRW benut kan worden (en hoe) voor andere grote wateren-programma's.

1.4 Hoofdvragen

Per hoofddoel is door de opdrachtgever een aantal hoofdvragen geformuleerd:

Evalueren van het huidige programma op doelmatigheid en doeltreffendheid.

- Zijn en worden de doelen van het PRW voor 2015-2018 bereikt?
- Is de aanpak van het PRW doelmatig en doeltreffend?
- Heeft de verbreding van het opdrachtgeverschap het beoogde resultaat gehaald?

Op deze vragen wordt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 ingegaan.

Adviseren of en zo ja, hoe de aanjaagfunctie van het programma in de toekomst georganiseerd kan worden.

Inhoudelijk

- Welke onderdelen van het streefbeeld 2030 zijn al bereikt?
- Is het streefbeeld zelf nog juist en wordt het voldoende gedragen? Of moet het worden bijgesteld?
- Hoe ver is het inhoudelijk doelbereik op de zeven geformuleerde hoofdpogaven van het programma?

Deze vragen komen aan de orde in hoofdstukken 7 en 8.

Procesmatig

- Wat betekenen de antwoorden op de bovenstaande hoofdvragen voor de uitvoering, organisatie, sturing en financiering van de aanjaagfunctie in de toekomst?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 8 besproken.

Adviseren welke kennis en ervaring van het PRW benut kan worden (en hoe) voor andere grote wateren programma's. Lering trekken

- Welke lessen zijn er te trekken voor de andere grote wateren?

Op deze vraag wordt in paragraaf 1.4 ingegaan.

1.5 Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd via analyse van interne en externe beleidsstukken en nota's. Ook zijn ongeveer 70 interviews gehouden met betrokkenen om tot een goede diagnose en analyse te komen (zie bijlage 2).

Een groot deel van de gehouden interviews is gevoerd aan de hand van cases (zie bijlage 3). Op deze wijze is geanalyseerd hoe het programma in al zijn facetten werkt. De cases en te interviewen personen zijn in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd. Hierbij is rekening gehouden met:

- Het moet gaan om projecten die representatief zijn voor hoofdpogaven in het programma.
- Informatie moet beschikbaar zijn.
- Spreiding in de cases: van succesverhalen tot (nog) niet-geslaagde projecten.

Er is gesproken met opdrachtgevers, medewerkers van het programmabureau, partners van het PRW, maatschappelijke organisaties, bedrijven, wetenschappers en betrokken overheden.

De selectie van betrokkenen die geïnterviewd zijn in het kader van deze evaluatie heeft ertoe geleid dat slechts een beperkt aantal van hen kennis heeft van andere grote wateren programma's. Het grootste deel is namelijk alleen actief in het Waddenzeegebied. Hier zijn we in het plan van aanpak van de evaluatie onvoldoende alert op geweest. We hebben ook geen aanvullend onderzoek gedaan om de lessen van het PRW voor andere grote wateren programma's in beeld te brengen.

Dat zou aparte studie hebben gevergd van de werkwijze in die andere programma's en interviews met experts die het totaal kunnen overzien. We kunnen daarom geen uitspraken doen over welke lessen er te trekken zijn voor de andere grote wateren programma's.

Het PRW heeft een planhorizon die loopt tot 2030. Deze planhorizon is gericht op het verwezenlijken van het streefbeeld 2030 (zie paragraaf 2.2). In deze evaluatie wordt een onderscheid gemaakt tussen het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) en het programmabureau dat hier uitvoering aan geeft. Dit programmabureau heeft momenteel een looptijd tot en met 2018.

2 Context

2.1 Complexe opgave

De (trilaterale) Waddenzee is een omvangrijk, nat gebied dat van grote betekenis is voor met name vogels. De Waddenzee is het grootste getijdengebied van de wereld, met een vochtig gematigd klimaat. Het unieke is dat er door eb en vloed elke dag ongeveer 4000 km² wadplaat droog valt waar flora en fauna zich aanpast aan het zoute en zoete water, de wind en het klimaat. Het is een bewegend natuurlijk landschap. Al 16.000 jaar lang.

In 2009 werd de Waddenzee toegevoegd aan de internationale Lijst van Werelderfgoederen van Unesco. Duitsland en Nederland hebben de Waddenzee samen voorgedragen als nominatie op 30 januari 2008. De Waddenzee is voor Nederland het eerste natuurlijke werelderfgoed. Het gaat om de getijdenstrook, van Texel tot een deel van het kustgebied van Denemarken, tussen het vaste land en de Waddeneilanden, met alles wat er groeit en leeft. De Waddenzee is als Natura 2000-gebied onderdeel van het samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden binnen de lidstaten van de Europese Unie. De Waddenzee is hiervoor aangewezen vanwege de vele natuurwaarden die het gebied herbergt. Op 26 februari 2009 heeft de toenmalige minister van LNV zeven Natura 2000-gebieden in het waddengebied definitief aangewezen. Het betreft de Natura 2000-gebieden: Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen en Lage Land Texel, Duinen Vlieland, Duinen Terschelling, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog. Op deze manier draagt de Waddenzee bij aan het behoud van de biodiversiteit op nationaal en Europees niveau.

In de tweede helft van het vorige decennium zijn er dus veel initiatieven om de aandacht te vestigen op de kwetsbare positie van de Waddenzee. Ook in beleid- en wetgeving komt dat tot uiting. Een voorbeeld is een eigen PKB Waddenzee en provinciaal beleid voor de Waddenzee. De Algemene Rekenkamer constateert in het rapport *Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting* (2013) dat het eerste deel van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid is bereikt: duurzame bescherming van de natuur. Van natuurontwikkeling in de Waddenzee, is volgens de ARK, echter geen sprake. Dat komt omdat er veel “menselijke activiteiten plaatsvinden: visserij, gaswinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, uitbreiding van havens, bouw van dijken, dammen en sluizen”. “Ook het open landschap is in de loop der jaren aangetast”.

2.2 Andere verhoudingen

Ten tijde van de start van het Programma naar een Rijke Waddenzee (2009) is er sprake van een trendbreuk in de verhoudingen tussen overheid, natuurorganisaties en bedrijfsleven. Stonden partijen aanvankelijk tegenover elkaar, door de sluiting van het convenant Mosseltransitie en Natuurherstel en, reeds eerder, de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Meijer (met afspraken over de gaswinning, het Waddenfonds en de uitkoop van

mechanische kokkelvisserij) is er gekozen voor samenwerking. Onderdeel van de samenwerkingsafspraken was het starten van het Programma naar een Rijke Waddenzee. De inzet van PRW is deels procesmatig, deels inhoudelijk. PRW zou zich moeten gaan richten op verbinden, samenwerken en versnellen van projecten. Tegelijkertijd vraagt het poldermodel om resultaten waar deelnemers mee naar huis kunnen: door deel te nemen aan onderdelen van het programma moeten alle partijen voordeel kunnen behalen.

Het programmabureau speelt hier een belangrijke verbindende rol. Voor de periode 2010 – 2014 werd die omschreven als ‘tussenrol’. In een in essentie instabiele omgeving (zie tabel 1) is een programmabureau niet alleen nuttig (als verbinder), maar ook noodzakelijk (als aanjager van projecten en activiteiten van en tussen betrokken partijen).

Er staat veel op het spel.
Er moet veel gebeuren.
Het is een kwestie van lange adem.
Er zijn veel spelers. Publieke. Private. ‘Non-gouvernementele’.
Er zijn tegenstrijdige belangen en rivaliserende invalshoeken.
Er zijn veel projecten in verschillende fasen van ontwikkeling.
Er zijn veel ongelijksoortige activiteiten.
Er is afstemming en samenhang tussen projecten en activiteiten nodig.
Er is samenwerking tussen spelers nodig. Zowel publiek-publiek, als publiek-privaat.
Er is niemand ‘de baas’. Niemand is eigenaar van de Waddenzee.

Tabel 1: Waarom een programma als interventie

Ook in het Regie College Waddengebied is afgesproken om gezamenlijk te werken aan een evenwichtige ontwikkeling van het Waddengebied. Het college functioneert als netwerk en als afstemmingsoverleg en is uitgebreid met vertegenwoordigers van de natuurorganisaties en het bedrijfsleven.

Van politiseren (praten)	naar pragmatisme (handelen)
Van ideologische posities	naar zakelijke samenwerking
Van gescheiden werelden	naar verbinding natuur en visserij
Van conflictueuze verhoudingen	naar ‘polderen’ als modus vivendi
Van manifeste tegenstellingen	naar latente, licht ontvlambare tegenstellingen
Van aanscherpen van conflicten	naar het samen bedenken van oplossingen
Van uitkopen (kokkelsector)	naar organische veranderingen, transitie
Van branden blussen	naar ontwikkelen en bouwen

Tabel 2: omslag 2009-2014

2.3 Bestuurlijke complexiteit

De Waddenzee heeft geen werkelijke bestuurlijke eigenaar. Er is sprake van expliciete rijkstaken op onderdelen enerzijds en multi-level governance anderzijds. Het laatste verwijst naar de samenwerking van meerdere bestuurslagen bij een vraagstuk. De Rekenkamer spreekt in dit verband van “gedeeltelijke decentralisatie, omdat het beleid en de beleidsdoelen van het Rijk van kracht blijven”, evenals specifiek sectorbeleid (zoals de waterveiligheid, de waterkwaliteit, de visserij en de gaswinning) dat niet gedecentraliseerd is.

Andersson Elffers Felix

De Rekenkamer concludeert dat ondanks de nieuwe bestuurlijke organisatie die is doorgevoerd nog “niet duidelijk is welke bestuurslaag (Rijk, provincie of gemeente) nu ‘echt’ over het Waddengebied gaat. Ook de problemen rond het beheer en de monitoring in het gebied zijn nog niet opgelost”.

Juist vanwege de complexe bestuurlijke organisatie zijn er ten aanzien van beleid en beheer dan ook aanzienlijke risico's van verkoking van beleidsterreinen en van onvoldoende samenhang in het beheer. “De procedures duren lang en zijn complex”, aldus de Rekenkamer. “Er zijn verschillende toetsingskaders en voor de afgifte van de vergunningen moet men zich wenden tot uiteenlopende bevoegde gezagen. Bij vrijwel elke vergunningsaanvraag heeft een initiatiefnemer te maken met een kostbaar proces waarvan de uitkomst onzeker is”. Dat vraagstuk van de samenhang en samenwerking in het beheer blijkt weerbarstig.

Het vinden van oplossingen daarvoor is niet alleen een bestuurskundig probleem. Er is immers ook sprake van kwetsbare politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen het Noorden en 'Den Haag'. Zo is het Waddenfonds een zaak van met name de Noordelijke provincies, terwijl de ambities voor het gebied op nationaal niveau zijn geformuleerd.

3 Wat is het Programma naar een Rijke Waddenzee?

Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) werkt aan een duurzame Waddenzee van Werelderfgoedklasse. Het bereiken hiervan is de uitkomst van een verzameling van projecten van diverse eigenaren. Het PRW brengt overheden, natuurorganisaties en (economische) gebruikers van het Waddengebied bij elkaar. Zowel bestuurlijk als praktisch moet iets of iemand voor afstemming, samenhang en samenwerking zorgen; dat gaat niet vanzelf in een situatie van 'multi level governance'. Dat vergt 'bestuurlijk eigenaarschap', 'publiek opdrachtgeverschap' en 'integraal beheer'. En praktische ondersteuning daarvan. In het onderstaande is het daarom van belang onderscheid te maken tussen de inhoud van het programma (het Programma naar een Rijke Waddenzee), de organisatie van het programma (van financiers, opdrachtgevers, betrokkenen tot programmadirecteur) en het programmabureau (de medewerkers die onder leiding van de programmadirecteur aan het programma werken).

3.1 Doel en opdracht PRW

Doel van het Programma naar een Rijke Waddenzee is het realiseren van een Rijke Waddenzee voor natuur en mens.

In het afsprakenconvenant PRW 2015-2018 is de opdracht voor het programmabureau als volgt verwoord:

- Het ontwikkelen en onderhouden van een inhoudelijk beargumenteerd, goed overzicht van de herstelopgaven.
- Het initiëren, aanjagen van initiatieven of het samenbrengen van partijen gericht op projecten rond natuurherstel of duurzaam gebruik van de Waddenzee.
- Het bieden van ondersteuning bij de onderbouwing en draagvlakvorming (vanuit de inhoud) voor nieuwe herstel en verduurzamingsprojecten.
- Het zelf uit-ontwikkelen van projecten op verzoek van partijen.
- Het faciliteren van coalities vanuit een onafhankelijke positie en gericht op het streefbeeld.
- Het ondersteunen van de uitvoering van de Samenwerkingsagenda.
- Het ondersteunen/meedenken met andere gelieerde programma's in de Waddenzee.
- Het werken aan en borgen van een goede overdracht van de resultaten van het programma (inhoud, werkwijze) na 2018.

3.2 Streefbeeld 2030

Het PRW is in 2010 gestart met een gezamenlijk streefbeeld voor 2030; het realiseren van een Rijke Waddenzee voor natuur en mens. Op de website van het PRW wordt het streefbeeld 2030 als volgt samengevat:

“Als we verder kijken in 2030 zien we dat de Waddenzee op delen weer smaragdgroen kleurt vanwege zeegrasvelden. De Waddenzee is een veilige en een veerkrachtige klimaatbuffer. Het landschap ademt het ritme van eb en vloed met veel zoet-zoutverbindingen. Ook de mens vindt er zijn plek; woont, werkt en recreëert er. Innovatiekracht is dankzij de combinatie van nuchterheid, creativiteit en trots de motor gebleken voor een duurzame Waddeneconomie in een UNESCO Werelderfgoed met kwalitatief hoogwaardige producten.”

In het programmaplan 2015 - 2018 wordt het streefbeeld 2030 verder uitgewerkt. De functie van het streefbeeld is richting te geven aan de ontwikkeltrajecten, als gezamenlijk perspectief voor de dialoog en het zoeken naar oplossingen, maatregelen en innovaties. Het streefbeeld is samengevat in vijf strategische doelen ('piketpalen')³, te weten:

- Voedselweb in evenwicht.
- Een gezond watersysteem.
- De Waddenzee als veilige plek.
- De Waddenzee als onmisbare schakel voor vogels en vissen.
- Ondernemen met Werelderfgoedklasse.

Deze vijf strategische doelen zijn vertaald in negen ontwikkelstrategieën voor de periode 2015-2018:

- Verduurzaming visserij en natuurherstel.
- Completeren voedselweb: biobouwers en vissen.
- Vogels en verbeteren broedsucces.
- Verzachten randen vaste wal en natte wad.
- Sedimenthuishouding voor veiligheid en biodiversiteit.
- Verduurzaming havens en scheepvaart en vaargeulmanagement.
- Eems-Dollard Estuarium.
- Duurzaam Waddentoerisme Werelderfgoed.
- Effecten van externe invloeden.

Elke ontwikkelstrategie kent zijn eigen bijbehorende projecten. Elk jaar wordt er door het programmabureau een uitvoeringsagenda gemaakt waarin de projecten benoemd worden waaraan het bureau werkt. Gezien de verschillende doelen van de ontwikkeltrajecten, activiteiten en projecten is er niet sprake van één uniforme manier waarop die bereikt kunnen worden. Elk traject en project, elke activiteit stelt zijn eigen eisen aan de benadering en werkwijze van het programmabureau.

³ Afsprakenconvenant PRW 2015-2018

3.3 Organisatie: opdrachtgeverschap en aansturing

In 2015 is, mede naar aanleiding van de evaluatie in 2014, het programmaplan van het PRW herijkt. Ook het opdrachtgeverschap en de aansturing zijn toen tegen het licht gehouden. Voor de periode 2015-2018 wordt er enerzijds meer opdracht gestuurd gewerkt, terwijl tegelijkertijd de flexibiliteit wordt behouden om vanuit het gezamenlijk streefbeeld voor een Rijke Waddenzee kansen te benutten.

Daartoe is er een aantal elementen in de sturing van het PRW aangepast en vernieuwd in 2015, waaronder:

- Het aantal opdrachtgevers verbonden aan het PRW is uitgebreid. Naast het Ministerie van Economische Zaken dragen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat, de drie Waddenprovincies en de Coalitie Wadden Natuurlijk nu ook financieel en organisatorisch bij aan het programma.
- De sturing is aangepast. Van een Regiekamer naar het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee (OBW), waardoor er een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer is ontstaan.

Dit opdrachtgeverscollectief (OBW) bestaat uit de regioambassadeur van het ministerie van EZ, de gedeputeerde van Fryslân (namens de drie Waddenprovincies), de programmadirecteur Deltanatuur van Staatsbosbeheer (namens de Coalitie Wadden Natuurlijk) en de HID van Rijkswaterstaat Noord (mede namens IenW). Daarnaast ontvangt ook de burgemeester van Vlieland (als vertegenwoordiger van de vaste wal- en eilandgemeenten) een ‘standing invitation’ voor het OBW.

De aansturing van het programma loopt langs twee lijnen:

- Jaarlijks wordt, passend binnen de financiële afspraken, door de opdrachtgevers aangegeven welke producten en/of inzet zij verwachten.
- Er vindt bundeling plaats van de bovengenoemde opdrachten (‘jaarbrieven’) en eigen initiatieven tot een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsagenda. De vaststelling van deze agenda vindt plaats door het OBW.

De verantwoording van het programma is als volgt vormgegeven. Het OBW is verantwoordelijk voor de aan de uitvoeringsagenda gekoppelde begroting, het jaarverslag en de bewaking van de koers van het PRW. Het jaarverslag wordt na vaststelling door het OBW aangeboden aan de opdrachtgevers, het RCW en de Beheerraad. De bewindspersoon van het Ministerie van EZ (vanaf oktober 2017: LNV) stuurt het jaarverslag ter informatie aan de Tweede Kamer. Vanuit de provincies zal het jaarverslag worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten (GS)/Provinciale Staten (PS)⁴.

3.4 Programmabureau

Op basis van de evaluatie-uitkomsten is het programmabureau van het PRW op onderdelen aangepast. Het programmabureau is als volgt opgebouwd:

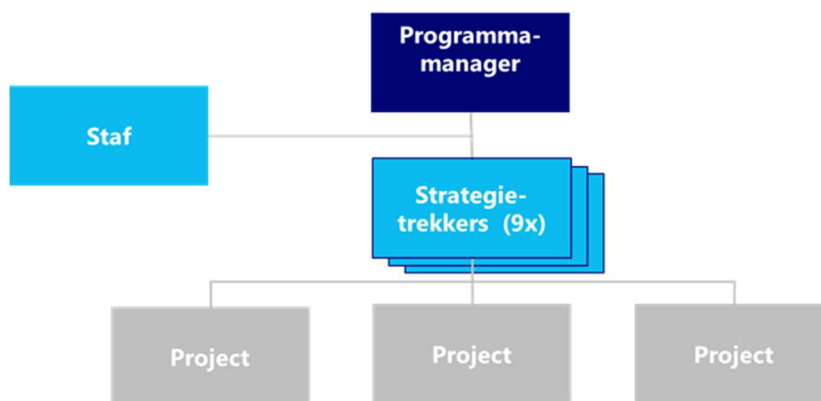
- Programmamanager.
- Ondersteunende staf (secretaris, communicatie, financiën, kennis).
- Strategietrekkers.
- Projectleiders.

⁴ Programmaplan PRW periode 2015-2018

Andersson Elffers Felix

Elke ontwikkelstrategie heeft een strategietrekker. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de eigen strategie en geeft leiding aan een team van projectleiders. Individuele projecten worden getrokken door strategietrekkers of door speciaal aangestelde projectleiders. Soms worden deze laatste extern ingehuurd, soms zijn zij afkomstig van deelnemende organisaties. Dat laatste is overigens niet altijd even gelukkig; medewerkers worden niet op basis van een profiel geworven, maar beschikbaar gesteld. Dat kan consequenties hebben voor de goede match tussen behoefte aan competenties en beschikbare én de kwaliteit van de teamsamenstelling.

Dit is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Figuur 1: Programmabureau PRW

Eén keer per maand wordt er een bijeenkomst georganiseerd voor het programmabureau en andere betrokkenen. Hier komen alle betrokken organisaties, projectleiders en belanghebbenden bij elkaar om informatie uit te wisselen en kennis te delen. De samenstelling verschilt per onderwerp. Het doel is om inzicht te krijgen in de verschillende initiatieven in het Waddengebied, de leerervaringen te delen en de voortgang van de trajecten te bespreken.

Om doeltreffend te zijn, moet een 'programmabureau':

- Gebaseerd zijn op een gedeeld beeld van betrokkenen over nut en noodzaak programmabureau.
- Voor afstemming, samenhang en samenwerking zorgen.
- Vanuit een rol op de achtergrond processen, projecten en activiteiten 'aanjagen'.
- En natuurlijk: agenderen, de kunst van het verbinden verstaan en plezier beleven aan het oliemannetje spelen.

4 Doeltreffendheid inhoudelijke doelen van het PRW

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid van het PRW in de periode 2015 tot nu. Het gaat hier om de mate waarin de inhoudelijke doelen van het PRW voor deze periode worden bereikt. De inhoudelijke doelen voor de periode 2015-2018 zijn opgenomen in het Programmaplan PRW 2015-2018. We hebben niet onderzocht hoe het doelbereik 2015-2018 zich verhoudt tot het doelbereik van het streefbeeld 2030.

4.1 Inhoudelijk doelbereik per strategie

In bijlage 4 zijn de negen strategieën, zoals deze worden genoemd in paragraaf 2.2, verder uitgewerkt. Ook zijn in deze bijlage de te behalen resultaten, zoals deze zijn opgenomen in het Programmaplan PRW periode 2015-2018, gekoppeld aan de strategieën. Hiermee wordt voor de periode 2015-2018 invulling gegeven aan het streefbeeld 2030: het realiseren van een Rijke Waddenzee voor natuur en mens. Op basis van de Kernnotitie Uitvoeringsagenda PRW 2018 en op basis van de interviews die zijn gehouden, wordt hieronder in beeld gebracht⁵ in welke mate de doelen van het PRW voor 2015-2018 worden bereikt.

Strategie 1: Verduurzaming visserij en natuurherstel

Voor het grootste deel van de te behalen resultaten wordt door het programmabureau aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of dat dit naar verwachting zo zal zijn in 2018. Voor de volgende onderwerpen wordt aangegeven dat doelbereik onder druk staat:

- “De visserijsector zelf is de drijvende kracht achter de transitie naar een duurzame Waddenvisserij. Daarbij heeft de kleinschalige visserij iets meer voet aan de grond gekregen en is er zichtbaar sprake van een afname van de garnalenvloot”. Het programmabureau geeft aan dat met name het bewustzijn dat visserij in een natuurgebied inherent grenzen stelt, nog sterker ontwikkeld moet worden. Uiteindelijk moet de sector verduurzamen, passend bij het Werelderfgoed Waddenzee.
- “Er vindt een betere bescherming van de bodem plaats door het sluiten van gebieden voor de gesleepte visserij. Deze gebieden zijn ruimtelijk goed op elkaar afgestemd”. Met name de ruimtelijke afstemming wordt nog als onvoldoende beoordeeld door betrokkenen. Het programmabureau is van mening dat de huidige sectorale organisatie van de overlegtafels hier onvoldoende aan bijdraagt.

⁵ Tussen aanhalingstekens is het te behalen resultaat, zoals opgenomen in het Programmaplan 2015-2018, weergegeven

Strategie 2: Complementeren voedselweb: biobouwers en vissen

Betrokkenen geven aan dat een aantal te behalen resultaten in de uitwerking lastig bleek te zijn. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

- “Op basis van de monitoring van de natuurontwikkeling in de gesloten gebieden wordt nieuwe kennis opgedaan over de herstelcapaciteit van het systeem met bijzondere aandacht voor de biobouwers van het sublitoraal”. Betrokkenen geven aan dat het organiseren en/of financieren van monitoring van met name het sublitoraal, maar ook het litoraal moeizaam tot stand komt. Het programmabureau is van mening dat de oorzaak hiervan deels gelegen is in de neiging van betrokkenen om meer vanuit het eigen organisatiebelang te handelen dan vanuit het brede belang van de Waddenzee.
- “PRW beschikt over een geactualiseerde kanskaart voor herstel zeegras en biedt meerjarenperspectief op herstel”. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat het herstel van zeegras zeer lastig of zelfs onrealistisch is. Anderen wijzen erop dat er is sprake van een kennistekort over de oorzaken van het achterblijven van herstel.

Met betrekking tot de trilaterale afstemming van de Swimway wordt door betrokkenen aangegeven dat deze in 2018 gereed zal zijn en gepresenteerd zal worden op de trilaterale Ministersconferentie.

Strategie 3: Vogels: flyway en verbeteren broedsucces

Het programmabureau geeft aan dat er tellingen, inclusief een simultaantelling zijn uitgevoerd op de gehele Flyway en dat het de verwachting is dat de uitgewerkte communicatiestrategie eind 2018 gereed zal zijn.

Het programmabureau geeft aan dat er onvoldoende draagvlak is om in bestaande fondsen en donorstrategie te participeren. Dit onderwerp zal door het programmabureau onder de aandacht worden gebracht bij de komende trilaterale Ministersconferentie. Het programmabureau geeft voorts aan dat de ‘trilaterale aanpak strandbroeders’ waarschijnlijk niet voor het eind van 2018 is gerealiseerd. Het actieplan broedvogels zal daarentegen wel gereed zijn. Hiervoor heeft PRW breed bewustzijn gecreëerd en een concreet actieplan opgesteld.

Strategie 4: Verzachten randen vaste wal en natte wad

Voor het grootste deel van de te behalen resultaten wordt aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of in 2018 zullen worden bereikt. Het programmabureau geeft aan dat een aantal te behalen resultaten niet (volledig) behaald is wegens een tekort aan draagvlak voor de uitvoering (op dit moment). Het gaat dan om de volgende onderwerpen:

- “Lauwersmeer en Waddenzee ecologisch en toeristisch weer verbonden”. Het programmabureau geeft aan meer tijd nodig te hebben om, samen met betrokken organisaties, tot een integraal plan te komen. Het programmabureau geeft aan vertrouwen te hebben dat er in 2018 stappen voorwaarts worden gezet samen met de partners.
- “Demonstratieprojecten met meer dynamiek in de zeereep van de eilanden”. Er zijn enkele demonstratieprojecten uitgevoerd zoals de Stuifdijk op Schiermonnikoog.

Het verankeren van het monitoringsconcept brakke zones/vispassages in de basismonitoring blijkt lastiger dan gedacht. Het programmabureau geeft aan dit in 2018 te willen borgen.

Strategie 5: Sedimenthuishouding voor veiligheid en biodiversiteit

Betrokkenen geven aan dat de voortgang op het ontwikkelen van kennis over de sedimenthuishouding en de resultaten van de slibverkenning volgens plan verlopen.

Andersson Elffers Felix

Voor de uitvoering van de diverse pilotprojecten op het gebied van sedimenthuishouding en vermindering van vertroebeling is kennisontwikkeling een randvoorwaarde om te kunnen starten. Momenteel wordt voorrang gegeven aan deze kennisontwikkeling. Het programmabureau geeft aan dat het programmabureau als katalysator heeft gediend om samen met andere partijen eenheid te krijgen in het versnipperde landschap.

Strategie 6: Verduurzaming havens, scheepvaart en vaargeulmanagement

Het veranderen van vaargeulmanagement, havensystemen en vaarbewegingen is een complexe problematiek, met diverse doelthema's (goederenvervoer via grote en kleine vaart, visserij, personenvervoer, recreatievaart) die ieder een eigen deelstrategie vergen. Het programmabureau geeft aan dat, in samenspraak met opdrachtgevers, is geconcentreerd op enkele aspecten zoals verkenning duurzame bereikbaarheid, de uitvoering van de eerste fase 'Building with Nature Waddenzeehavens', het open planproces Holwerd-Ameland en besluitvorming over vervolgstappen, en het innovatieprogramma 'slimmer met slib'. Deze verlopen volgens betrokkenen volgens plan.

Strategie 7: Eems-Dollard Estuarium

Van alle te behalen resultaten wordt door het programmabureau aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of dat dit naar verwachting zo zal zijn in 2018.

Strategie 8: Duurzaam Waddentoerisme Werelderfgoed

Voor het grootste deel van de te behalen resultaten wordt aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of dat dit naar verwachting zo zal zijn in 2018. Voor de volgende onderwerpen wordt door het programmabureau aangegeven dat dit onder druk staat:

- “De trilaterale foundation als ‘eigenaars van de toekomst’”.
- “Herkenbare uitstraling, incl. bebording, ‘toolbox’, marketing-uitingen, etc.”.

Strategie 9: Externe effecten

Voor deze strategie zijn geen te behalen resultaten geformuleerd.

Bovenstaande beelden over de 9 strategieën worden door geïnterviewden met nuanceringen op onderdelen gedeeld.

Het programmabureau geeft op basis van zelfreflectie aan dat het nodig is meer focus aan te brengen in hoe invulling wordt gegeven aan de vijf strategische doelen ('piketpalen') om in 2030 het streefbeeld te bereiken. Volgens het bureau zou hiertoe het aantal strategieën moeten worden verminderd en meer ingezet moeten worden op de hoofdogaven.

4.2 Conclusie

Onze conclusie is dat het programmabureau in de periode 2015 tot nu in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het realiseren van veel van de inhoudelijke programmadoelen van het Programma naar een Rijke Waddenzee. Voor het grootste deel van de (op basis van geformuleerde strategische doelen en strategieën) te behalen resultaten wordt door het programmabureau aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of dat dit naar verwachting zo zal zijn in 2018.

5 Doeltreffendheid werkwijze van het programmabureau

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van hoe de werkwijze van het programmabureau van het PRW bijdraagt aan het bereiken van de inhoudelijke doelen. Ook gaan we in op het opdrachtgeverschap en de aansturing van het programmabureau.

5.1 Interventiestrategie, -wijze en -stijl

Om als programmabureau in een complex politiek-bestuurlijk en maatschappelijk krachtenveld als de Waddenzee te kunnen acteren, is een goed doordachte interventiestrategie nodig evenals een breed repertoire aan interventiewijzen en een zorgvuldige toepassing van interventiestijlen.

5.1.1 Benadering AEF

Bij de beoordeling van hoe de werkwijze van het programmabureau bijdraagt aan het behalen van de doelen is gebruik gemaakt van onderstaande begrippen.

Interventiestrategie

Het samenhangend totaal van instrumenten en capaciteit (mensen en financiële middelen) waarmee - in de tijd - actief gehandeld wordt om de omgeving te beïnvloeden. Voor elk project of activiteit is er een interventiestrategie, waarin ook is bepaald wat de bijdrage kan zijn van het programmabureau. Een interventiestrategie is met andere woorden een projectbenadering.

Interventiewijze

De (specifieke) instrumenten en de capaciteit (mensen en financiële middelen) die worden ingezet om te interveniëren. De aanjaagfunctie is een interventiewijze, net als het ontwikkelen van concepten, het verbinden van partijen en het oliemannetje spelen in processen. Een interventiewijze is een werkwijze van een organisatie.

Interventiestijl

De manier van optreden en de houding van waaruit wordt gehandeld door medewerkers van het programmabureau, in relatie tot andere personen, met als doel te beïnvloeden. De managementcultuur van het programmabureau is hier bepalend. Hoe wordt de eigen organisatie gepositioneerd, worden de andere betrokkenen benaderd en hoe wordt er samengewerkt? Interventiestijl is relationeel. En daarmee heeft het betrekking op het individueel handelen.

Andersson Elffers Felix

Een maatwerkbenadering van interventiestrategie, interventiewijze(n) en interventiestijl, afgestemd op de verschillende projecten en activiteiten, draagt bij aan het succes van de projecten en activiteiten afzonderlijk en daarmee aan het bereiken van het Streefbeeld 2030.

Dat maatwerk is ook aan de orde in de verschillende fases die een programma doorloopt. Wij hanteren drie fases: denken, van denken naar doen, doen. Elke fase vraagt de inzet van een andere interventiewijze. In de volgende figuur is dit tot uitdrukking gebracht.



Figuur 2: Programmafases

In de eerste fase gaat het om het ontwikkelen van het concept en het verhaal van het programma. Het streefbeeld 2030 is daarbij uitgangspunt. De uitwerking van dit streefbeeld naar 'piketpalen' en in strategieën (zie paragraaf 2.2) valt onder [conceptontwikkeling](#). Het verwoordt hiermee de essentie van het programma en geeft richting aan het handelen van het programmabureau.

[Verbinden](#) houdt in dat het bureau partijen in het Waddengebied motiveert de individuele belangen te overstijgen om zo gezamenlijk een bijdrage te leveren aan het bereiken van het streefbeeld. Partijen hebben immers hun eigen beeld van wat nodig is in de Waddenzee en eigen belangen. Het programmabureau zorgt er voor dat het bereiken van resultaten en doelen geen strijd wordt, maar een samenspel. Dat partijen gezamenlijk tot gedeelde waarden en een gezamenlijk beeld van de opgave komen.

Een '[oliemannetje](#)' zorgt er (op proces- en zo nodig projectniveau) voor dat stroeve processen soepel verlopen, dat problemen worden opgelost en dat routines worden doorbroken. En op concreet projectniveau vergemakkelijkt of versnelt het bureau de uitvoering.

5.1.2 Terugblik evaluatie PRW 2014

Uit de evaluatie over de eerste vier jaar werden de volgende conclusies getrokken met betrekking tot de interventiestrategie, -wijzen en -stijl van het programmabureau. "De subtiele interventiewijzen vanuit het Programma naar een Rijke Waddenzee blijken effectief. De interventiestrategie leidt tot veel toegevoegde waarde zonder gedoe over machtsverhoudingen of verantwoordelijkheden.

Door de gekozen interventiestijl draagt PRW bij aan ‘anders denken’, samenwerken in netwerken en het voor elkaar krijgen van initiatieven en projecten. Cruciaal is dat de programmaorganisatie zich laat leiden door verbinden, pragmatisme en ondersteunende acties. [...] De keuze van EZ om pragmatisch coalities aan te gaan in het netwerk van het Waddenzeegebied heeft gewerkt. De programmaorganisatie is daarvoor een onmisbare tussenfiguur geweest.”

5.1.3 Interventiestrategie

In het Programmaplan PRW 2015-2018 wordt de interventiestrategie die de programmaorganisatie hanteert als volgt omschreven:

“Netwerkorganisatie, intermediair tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering, en als ‘tussenfiguur’ tussen privaat en publiek, leren door doen, andere vormen van samenwerken en wegblijven van politiek en discussies over organisatie (structuren). [...] Daarbij gaat het niet over het continueren van de programmaorganisatie en –aansturing, maar over het vermogen om natuurherstel te agenderen, invulling te geven in nieuwe initiatieven, mensen te mobiliseren om die initiatieven over te nemen en te implementeren, kennis en onderzoek te bundelen.”

Uit de interviews komen de volgende beelden met betrekking tot de invulling van de interventiestrategie door het programmabureau naar voren:

- Het grootste deel van de geïnterviewden waardeert de interventiestrategie die wordt gehanteerd.
- Ongeveer een vijfde van de geïnterviewden noemt de functie als ‘intermediair tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering’ als toegevoegde waarde.
- Ongeveer een kwart van de geïnterviewden noemt de onafhankelijke positie als randvoorwaarde voor het effectief optreden. Een deel van deze geïnterviewden is van mening dat deze onafhankelijke positie in het geding komt of al is gekomen.
 - Dit hangt samen met het beeld dat volgens deze geïnterviewden is ontstaan dat het programmabureau vooral is gericht op natuurherstel en dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het betrekken van bewoners en gebruikers van de Waddenzee.
 - De manier waarop het programmabureau is samengesteld (medewerkers die voor PRW werken, maar ook namens hun eigen moederorganisatie optreden) werkt, volgens een aantal geïnterviewden, ook in de hand dat betrokkenen vraagtekens plaatsen bij de onafhankelijkheid. Dit ‘nadeel’ (partijdigheid) moet volgens hen beter worden afgewogen tegen het ‘voordeel’ (beschikbare kennis) en expliciet worden gemaakt.
- Met betrekking tot de functie van “tussenfiguur’ tussen privaat en publiek’ wordt door geïnterviewden opgemerkt dat het programmabureau een wenkend perspectief zou moeten bieden voor het kwaliteitsbeeld voor wonen, economisch en recreatief gebruik van de Waddenzee in relatie tot het streefbeeld 2030. Een paar geïnterviewden zou graag zien dat het programmabureau hiertoe de adviesfunctie richting de opdrachtgevers van het PRW meer integraal oppakt.

5.1.4 Interventiewijze(n)

In het Programmaplan PRW 2015-2018 worden de interventiewijze(n) als volgt omschreven (letterlijk geciteerd):

- Het ontwikkelen en onderhouden van een inhoudelijk beargumenteerd, goed overzicht van de herstelopgaven.

- Het initiëren, aanjagen van initiatieven of het samenbrengen van partijen gericht op projecten rond natuurherstel of duurzaam gebruik van de Waddenzee.
- Het bieden van ondersteuning bij de onderbouwing en draagvlakvorming (vanuit de inhoud) voor nieuwe herstelprojecten.
- Het zelf uit-ontwikkelen van projecten op verzoek van partijen.
- Het faciliteren van coalities vanuit een onafhankelijke positie en gericht op het streefbeeld.
- Het ondersteunen van de uitvoering van de Samenwerkingsagenda en de Beheerraad.
- Ondersteunen van de ontwikkeling van een gezamenlijk programma duurzaam Waddentoerisme.
- Aandragen ‘grote brokken’, ondersteuning programmering Waddenfonds.
- Ondersteunen/meedenken andere gelieerde programma’s in de Waddenzee: Programma Samenwerkende Waddenhavens, Programma Economie en Ecologie in Balans, ontwikkeling programmatische lijnen Werelderfgoed.
- Nadenken en werken aan een goede overdracht en borgen van een goede overdracht (‘stokje over’) van de resultaten van het programma (inhoud, werkwijze) én het elders beleggen van de rol en kracht van het programma, mede in relatie tot het toekomstig beheer van de Waddenzee na 2018.

Wanneer we analytisch naar de genoemde interventiewijzen kijken, is het repertoire breed (o.a. conceptontwikkeling, verbinden, ondersteunen, uitvoeren, overdragen). Ook bevat het repertoire van de programmaorganisatie interventiewijzen passend bij alle fasen van een programma.

Dit roept overigens twee vragen op: is het gewenst alles in een en hetzelfde programmabureau samen te brengen? En: zo ja, wat betekent dat voor de benodigde capaciteit en competenties van het bureau?

Uit de interviews komen de volgende beelden met betrekking tot de invulling van de interventiewijzen naar voren:

- Aanjagen wordt beschouwd als een generieke kwaliteit. Zowel als het om ontwikkelen gaat als om uitvoeren.
- Geïnterviewden noemen de volgende interventiewijzen het meest:
 - Het agenderen (als luis in de pels, stoutmoedig, schurend)
 - Het verbinden van partijen (als netwerkorganisatie, met niet alleen de bekende sleutelfiguren)
 - Het verbinden van kennis (het bij elkaar brengen van bestaande kennis, in kaart brengen van kennislacunes, faciliteren van de ontwikkeling van kennis)
 - Het brengen van samenhang in het van beleid naar integrale uitvoering brengen en het creëren van draagvlak.
- In mindere mate worden de volgende interventiewijzen genoemd:
 - Het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan de discussie (o.a. buiten kaders denkend, conceptueel vernieuwend)
 - Het faciliteren door middel van financiële ondersteuning.

Met betrekking tot het agenderen geven verschillende geïnterviewden aan dat het programmabureau stouter of stoutmoediger zou mogen zijn. De toegevoegde waarde wordt door hen gezien in het vermogen om ‘schurende’ thema’s in een vroeg stadium te agenderen, zodat visie gevormd kan worden en van daaruit verdere planvorming voor de uitvoering kan worden vormgegeven. Bij deze respondenten bestaat de indruk bestaat dat het bureau in de tweede fase van het programma voorzichtiger is geworden.

Overigens staat deze observatie haaks op waarnemingen van anderen, die juist van mening zijn dat het bureau zich wel wat bescheidener mag opstellen.

Voor het projectbureau kan dit verwarrend zijn (de een zegt dit, de ander dat), maar het is juist de kunst beide heren te dienen.

Met betrekking tot het verbinden van kennis wordt door een aantal geïnterviewden aangegeven dat het programmabureau nog meer gebruik kan maken van de Waddenacademie voor onderzoeksvragen en wetenschappelijke studies. Dit vraagt ook van de Waddenacademie een proactieve houding, waarbij deze tijdig aangeeft voor welke kennis de Waddenacademie zou kunnen worden ingezet.

Wanneer we bovenstaande bevindingen verbinden met de verschillende fases van een programma (denken, van denken naar doen, doen) dan tekent zich het volgende beeld af:

- Over het algemeen wordt de toegevoegde waarde door betrokkenen als groot gezien in die cases waar het programmabureau primair een aanjagende rol heeft en daarnaast een agenderende en/of verbindende. Daar waar met andere woorden nog consensus moet worden bereikt over doelen en ambities, die nog niet verankerd zijn in bijvoorbeeld een programmaplan (bv. Bereikbaarheid Waddeneilanden, Integrale Kennisagenda).
- In die cases waar doelen en ambities vastliggen in bijvoorbeeld een convenant en partijen (met elkaar) uitvoering geven aan de afspraken wordt de toegevoegde waarde van de programmaorganisatie als minder groot gezien (bv. Mosselconvenant, Eems Dollard). Partijen kunnen vaak zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering. De rol van het programmabureau is (al dan niet direct) ondersteunend of (mede) uitvoerend. Soms is men ook het oliemannetje.

Interessante vraag is of het programmabureau zich meer had moeten bekommeren om de uitvoering. Dat 'specialisme' wordt in veel programma's onderschat.

5.1.5 Interventiestijl

Een programmaorganisatie werkt in een ingewikkeld speelveld met veel publieke en particuliere partijen en heeft meestal geen of een beperkte verantwoordelijkheid. Een programmaorganisatie (het is in deze tekst al eerder gezegd) dankt zijn positie aan een gedeeld beeld over nut en noodzaak ervan. Betrokkenen vinden dat iets/iemand voor afstemming, samenhang en samenwerking zorgt en zo nodig (projecten en) processen aanjaagt. Lees: opstart, tempo maakt, helpt bij versnellen, tempo bewaakt en zo nodig doorstart. Dat aanjagen staat centraal in de rolopvatting van en voor het programmabureau van het PRW. Van een programmabureau mag voorts worden verwacht dat het concepten vanuit niets kan ontwikkelen, de kunst van het verbinden verstaat en plezier beleeft aan het 'oliamannetje' spelen.

De mate waarin de inzet van een interventiewijze werkt of juist niet werkt hangt af van de stijl waarmee deze wordt ingezet. In het Programmaplan PRW 2015-2018 wordt de gewenste interventiestijl van de programmaorganisatie als volgt omschreven:

“Pragmatisch, verbindend, intermediair, doener, visie, autonomie en variatie in het repertoire. Niet alleen aanjagen en adviseren, maar ook het uitvoering gereed krijgen van projecten.”

De stijl van werken is een belangrijk kenmerk van medewerkers van een programmabureau. Juist omdat anderen verantwoordelijk zijn voor een deel van het programma is er iets of iemand nodig die in de praktijk voor de samenhang en energie zorgt.

Andersson Elffers Felix

Het succes van een programmabureau kan worden beoordeeld op basis van uitkomsten, maar ook worden afgemeten op basis van de mate waarin de interventiestijl werkt. De volgende indicatoren zijn dan relevant:

- Er is grote betrokkenheid bij het programma. Zowel professioneel als persoonlijk. Passie is een groot woord op persoonlijk niveau, maar met alleen professionele betrokkenheid schiet een programmaorganisatie vaak te kort.
- Medewerkers van een programma zijn eigenlijk de besten van de klas: ze kunnen veel, veel tegelijkertijd en vaak nog snel ook. Toch is ook dat niet genoeg: ze mogen namelijk niet ijdel zijn. Het vergt veel subtiliteit.
- Complementair handelen is een belangrijke competentie van medewerkers. Het geeft immers geen pas om op de stoel van een ander te gaan zitten of op de voorgrond te willen treden. Ook hier is het zaak subtiel te opereren.
- Ze zijn zeer sensitief. Verdiepen zich in anderen. Luisteren. En zoeken naar onzichtbare manieren om toegevoegde waarde te leveren. Dat kan iets groots of iets slims zijn, maar ook iets (klein) uitvoerends.
- Tenslotte zijn ze onzichtbaar daadkrachtig. Er moet namelijk wel vooruitgang worden geboekt. Barrières moeten worden genomen en risico's beperkt. Maar wel op een subtiel manier.



Figuur 3: 5 indicatoren van een succesvolle interventiestijl

Betrokkenen zijn het er over eens dat er in de periode 2014 – 2018 een programmabureau nodig was, dat intervenueert. Op het repertoire van interventiewijzen is geen kritiek, hoogstens is er op onderdelen verschil van mening (dit iets meer, dat wat minder). De breedte van dat repertoire wordt beschouwd als een kracht van het bureau. De kritiek op het bureau richt zich vooral op de stijl van werken van het bureau en de daarmee samenhangende positionering.

Geïnterviewden geven met betrekking tot de interventiestijl van de programmaorganisatie het volgende aan:

- Er is behoefte aan meer gevoel voor het verbinden van belangen, gevoel voor agenda's van partijen, partijen kennen en het inzetten van de juiste persoon op het juiste moment.
- De programmaorganisatie profileert zichzelf te veel als zelfstandige partij. In de beeldvorming lijken resultaten toegeschreven te worden aan de programmaorganisatie van het PRW, terwijl bijdragen van partners daarmee uit beeld raken. Ongeveer een achtste van de geïnterviewden benoemt dit.

Deze geïnterviewden geven aan dat hiermee het risico ontstaat dat de programmaorganisatie een ‘partij tussen de partijen’ wordt, waarmee de functie als ‘oliemannetje’ onder druk kan komen te staan.

- Juist deze functie als ‘oliemannetje’ wordt door een aantal geïnterviewden als toegevoegde waarde benoemd. Deze geïnterviewden geven aan dat het effectief invullen van deze rol vraagt om gevoel voor het verbinden van belangen, gevoel voor agenda’s van partijen, partijen kennen en het inzetten van de juiste persoon op het juiste moment.

De programmaorganisatie geeft aan dat het nooit de intentie is geweest om resultaten (van andere partijen) te ‘claimen’, maar dat dit beeld wellicht voortkomt uit de druk die gevoeld wordt van opdrachtgevers om resultaten te laten zien.

5.2 Opdrachtgevers en aansturing

Aanbeveling uit de evaluatie over de eerste vier jaar was dat het aantal opdrachtgevers uitgebreid zou moeten worden. Dat is gebeurd. Hoe functioneert dat?

Met betrekking tot het opdrachtgeverschap en de aansturing van het programmabureau in de periode 2015-2018 worden door de geïnterviewden de volgende punten naar voren gebracht:

- Met het verbreden was beoogd dat provincies meer eigenaarschap zouden tonen voor het realiseren van het streefbeeld 2030 en een stevigere rol zouden nemen in de aansturing. Een groot aantal geïnterviewden geeft aan dat vooral het eerste deel van dit gewenste effect nog onvoldoende tot stand is gekomen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat zij graag zouden zien dat de opdrachtgevers verder denken dan het eigen belang en steviger inzetten op het realiseren van het streefbeeld 2030. De indruk bij respondenten is dat op algemeen programmaniveau minder (serieus en/of ambitieus) wordt gestuurd op het behalen van bovenliggende doelen (streefbeeld 2030).
- Een aantal geïnterviewden geeft aan dat met de vernieuwde opdrachtgeverstructuur de vrije ruimte is verminderd vanwege het meer projectmatig sturen. Opdrachtgevers lijken meer behoefte te hebben aan zekerheid over resultaten en de besteding van de financiële bijdragen. Deze geïnterviewden geven aan dat jammer te vinden, omdat de toegevoegde waarde meer wordt ervaren in projecten die vanuit de vrije ruimte ontstaan (terwijl nu juist die ruimte afneemt). Overigens is ook door het OBW aangedrongen op het behouden van voldoende ‘vrije ruimte’ om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en om een vrije intermediaire rol te kunnen blijven vervullen.
- Een aantal andere geïnterviewde vertegenwoordigers van opdrachtgevers geeft juist aan behoefte te hebben aan meer zicht op de toegevoegde waarde van en bereikte resultaten door het programmabureau. Het mag allemaal wel wat ‘blauwer’, ondanks de al aangeleverde verslagen.
- De door medewerkers van het programmabureau gehanteerde interventiestijl speelt een belangrijke rol in de mate waarin de spanning tussen ‘ruimte’ en ‘beheersing’ kan worden weggenomen.
- Een deel van de geïnterviewden geeft tenslotte aan dat (economische) gebruikers en bewoners van de Waddenzee in de organisatiestructuur van het programma wordt gemist. Zij zijn van mening dat het programma hiermee te eenzijdig is gericht op natuurherstel en het risico bestaat dat er geen realistisch perspectief is voor (economische) gebruikers en bewoners van de Waddenzee. De verbinding met de Waddengemeenten wordt door een aantal geïnterviewden als essentieel gezien.

5.3 Programmabureau

In de evaluatie over de eerste vier jaar werd de conclusie: “dat de organisatie klein en wendbaar is, helpt bij het invulling geven aan het verbinden, pragmatisme en ondersteunende acties”.

In paragraaf 2.4 staat beschreven hoe het programmabureau momenteel is ingericht. Het bureau heeft op basis van zelfreflectie geïnventariseerd wat volgens hen goed gaat en wat aandacht verdient.

Wat goed gaat volgens het programmabureau:

- De huidige inrichting van de programmaorganisatie werkt (mandaat en rollen zijn duidelijk).
- Er is een meer flexibele geïntegreerde verdeling en uitvoering van het werk.
- De huidige inrichting maakt het mogelijk verbinding aan te gaan met alle relevante organisaties; PRW is een netwerkorganisatie.
- De mensen van PRW hebben een wisselende rol/repertoire (ze kunnen goed meebewegen).
- Door de huidige inrichting is er sprake van een betere verbinding van gebruikers (recreatie, visserij, ondernemers), overheden en NGO's. De verankering van de economische gebruikers zou intensiever kunnen (nu alleen toerisme en visserij).

Wat volgens het programmabureau aandacht verdient:

- Strategietrekkers werken nu vooral parttime voor het programma. Dat levert een beperking op in de slagkracht.
- Organisaties stellen in de huidige situatie op basis van beschikbaarheid mensen beschikbaar voor het programma en niet op basis van welke competenties nodig zijn. Om de doelen van het PRW te bereiken is het noodzakelijk hier een betere match in te maken.
- Medewerkers die voor PRW werken, voeren daarnaast ook werkzaamheden uit voor bijvoorbeeld het OBW en de beheerraad of vertegenwoordigen in bepaalde gremia ook hun eigen moederorganisatie. Dit werkt in de hand dat betrokkenen vraagtekens plaatsen bij de onafhankelijkheid van de programmaorganisatie.
- Strategietrekkers hebben nu een achtergrond binnen de overheid of natuurorganisaties, kennis en expertise op het gebied van economisch en recreatief gebruik van de Waddenzee is noodzakelijk.
- Een groot deel van het beschikbare budget voor projecten wordt besteed aan strategietrekkers (zie paragraaf 5.3). Volgens de programmaorganisatie is er behoefte aan minder strategietrekkers en meer projectleiders/procesmanagers. Dit hangt ook samen met de noodzaak tot meer focus in de uitwerking van het streefbeeld (paragraaf 3.2).
- Voor inkoop en financiële verantwoording valt de programmaorganisatie onder LNV/EZK en moet daarmee ook voldoen aan de regels/eisen die daaraan worden gesteld. Dit leidt tot een grote administratieve last voor de programmaorganisatie. PRW heeft daarmee weinig ruimte voor souplesse en slagkracht om snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen.

Daarnaast geeft het programmabureau aan dat zij een tijdelijke schakel zou moeten zijn. Het eigenaarschap moet bij de reguliere organisaties blijven liggen. Het programmabureau geeft aan (nog) meer in te willen zetten op overdracht van projecten en dossiers op het juiste moment.

Interessante vraag is of het programmabureau in de periode 2010 – 2014 onder een beter gesternte opereerde dan die daarna. De suggestie wordt gewekt dat er in de eerste periode veel laaghangend fruit was, wat leidde tot meer resultaten en zo het draagvlak voor het programmabureau vergrootte. Wij hebben dat niet onderzocht. Elke periode stelt specifieke eisen. Dat geldt voor 2010 – 2014, maar ook voor 2014 – 2018. Daar moet het programmabureau zich van bewust zijn en naar handelen.

5.4 Het PRW na 2018

In het afsprakenconvenant PRW 2015-2018 is met betrekking tot de programmaduur het volgende opgenomen:

- Het Programma naar een Rijke Waddenzee loopt tot 2030, of zoveel korter wanneer de doelen van het programma zijn gerealiseerd.
- De programmafinanciering voor deze periode loopt tot en met 2018. In 2018 wordt bezien hoe de realisatie van de programmadoelen in het vervolg het beste georganiseerd kan worden.

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat het doel van het Programma naar een Rijke Waddenzee, het realiseren van het streefbeeld 2030 (een Rijke Waddenzee voor natuur en mens), nog niet is verwezenlijkt.

Op dit moment wordt door het programmabureau uitvoering gegeven aan de realisatie van dit doel. Bijna alle geïnterviewden zijn van mening dat het niet vanzelfsprekend mag zijn dat een programmabureau deze rol vervult. De verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van het streefbeeld ligt immers bij betrokken partijen. Een programmabureau behoort een tijdelijke functie te vervullen, afhankelijk van het ontwikkelingsproces. Wanneer een programmabureau te lang in stand wordt gehouden, kan het risico ontstaan dat partijen minder eigenaarschap voelen. Ook wordt door een groot aantal geïnterviewden gewezen op het risico van institutionalisering van het programmabureau. Het streven moet gericht zijn op overbodigheid.

Voor een groot aantal geïnterviewden is er geen reden om al in 2018 te stoppen met een ondersteunende functie als het programmabureau. Deze geïnterviewden zijn van mening dat op dit moment nog niet voorzien is in randvoorwaarden die stoppen mogelijk maken. De volgende randvoorwaarden worden als noodzakelijk genoemd:

- Partijen moeten bereid en in staat zijn om effectief met elkaar samen te werken aan de realisatie van het streefbeeld 2030. Zonder buitenboordmotor.
- Partijen moeten herkennen en erkennen dat de Waddenzee wezenlijk andere vormen van medegebruik vergt dan andere gebieden in Nederland en wederzijds begrip hebben voor wat dat betekent op het gebied van ecologie, economie en wonen. Zolang dat niet zo is, is een ondersteunende functie nodig.

Voor een eventueel derde levensfase van een ondersteunende functie worden door geïnterviewden, naast de aandachtspunten uit paragraaf 4.1, de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Een programmabureau zou (nog) meer als aanjager moeten optreden: inhoud en structuur brengen in thema's, eigenaarschap bij partijen versterken, condities voor de uitvoering helpen organiseren en dan loslaten.

- Er is behoefte aan meer (vrije) ruimte voor ondersteuning van innovatieve initiatieven uit de maatschappij (proeftuinen/incubators). Dit vraagt een andere kennis en expertise dan op dit moment aanwezig is.
- De personele invulling moet nog meer aansluiten op wat de noodzakelijke interventiewijze(n) en –stijl vergen voor de fase waarin het programma zich bevindt. Ook de bijdragen in capaciteit die de programmaorganisatie ontvangt van opdrachtgevers (zie paragraaf 5.1) moet hier aan voldoen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat in een eventueel vervolg behoefte is aan ‘vers bloed’ in het programmateam, onder andere om zo verdere innovatie mogelijk te maken en het berijden van stokpaardjes te voorkomen.

5.5 Conclusies

Eind 2018 komt voor vrijwel iedereen te vroeg om zonder aanjaagfunctie invulling te geven aan de realisatie van het streefbeeld 2030. Geïnterviewden geven aan dat partijen in de Waddenzee nog onvoldoende in staat zijn om deze functie zelf te vervullen.

De achterliggende idee achter de verbreding van de opdrachtgeverstructuur van de programmaorganisatie in 2015 was dat hiermee de regiefunctie op het bereiken van het streefbeeld 2030 zou worden versterkt. Dit is nog onvoldoende het geval.

Met betrekking tot de invulling van de realisatie van het streefbeeld is er behoefte aan een wenkend perspectief voor wonen, en economisch en recreatief gebruik van de Waddenzee in relatie tot het streefbeeld 2030. Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven vraagt dit een passende interventiestrategie, een aansluitend repertoire aan interventiewijzen en een zorgvuldige toepassing van interventiestijlen.

De gekozen interventiestrategie van het programmabureau biedt nog steeds toegevoegde waarde, vooral als intermediair tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering. Om deze functie op een goede manier te blijven vervullen moet het programmabureau er voor zorgen dat zij steeds een onafhankelijke, neutrale positie inneemt ten opzichte van partijen in de Waddenzee. Dit vraagt onder andere dat medewerkers over meer kennis en expertise beschikken van economisch en recreatief gebruik van de Waddenzee.

De interventiewijzen die de programmaorganisatie hanteert passen voldoende bij de fases ‘denken’ en ‘van denken naar doen’. Vooral het telkens opnieuw agenderen van nieuwe thema’s, het verbinden van partijen en kennis en het vertalen van beleid naar integrale uitvoering worden als toegevoegde waarde gezien. Dit komt naar voren in die cases waar het programmabureau een aanjagende rol heeft omdat er nog consensus moet worden bereikt. In denken, van denken naar doen of in doen.

In die cases waar doelen en ambities vastliggen in een convenant en partijen (met elkaar) uitvoering geven aan de afspraken wordt de toegevoegde waarde van de programmaorganisatie als minder groot gezien. Dit is ook het moment waarop organisaties de uitvoering weer zelf ter hand zouden kunnen of zelfs moeten nemen.

De mate waarin de inzet van een interventiewijze werkt of juist niet werkt hangt af van de stijl waarmee deze wordt ingezet. We hebben 5 kenmerken beschreven waar die stijl aan moet voldoen. Professionele en persoonlijke betrokkenheid. Complementair handelend. Sensitief. Niet ijdel. Subtiel daadkrachtig. Rode draden in die stijl zijn dienstbaarheid, onzichtbaarheid en subtiliteit.

Andersson Elffers Felix

Wij hebben de indruk uit de gesprekken dat er spanning is op de door het programmabureau gehanteerde stijl en de wens van betrokkenen. Kritiek spitst zich toe op de gehanteerde stijl. Van de programmaorganisatie wordt meer gevoel voor het verbinden van belangen en voor agenda's van partijen verwacht. Dat veronderstelt kennis van de eigenaardigheden van partijen en het vermogen van timing bij het inzetten van de juiste persoon. Hiermee hangt ook de tegenstelling samen tussen de noodzaak van voldoende vrije ruimte die het huidige programmabureau wenst en de behoefte aan meer grip van de opdrachtgevers. Door de gehanteerde stijl roept het projectbureau een discussie op over positionering.

6 Doelmatigheid van het programma

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid van het programma in de periode 2015 tot nu. Onder doelmatigheid verstaan we de verhouding tussen de middelenbesteding en de realisatie van taken.

6.1 Financieringsafspraken 2015-2018

De financiering van het programma voor de periode 2015 tot en met 2018 is in het afsprakenconvenant PRW 2015-2018 als volgt vastgelegd:

- Het ministerie van EZ (LNV) stelt jaarlijks 1 miljoen euro aan middelen beschikbaar.
- Naast de financiële bijdrage levert het ministerie van EZ (LNV) de programmamanager (1 fte) en een programmacoördinator tevens financieel aanspreekpunt (0,6 fte).
- Via de RVO stelt het Ministerie van EZ (LNV) jaarlijks 3000 uur aan projectleiderscapaciteit beschikbaar voor het programma.
- Het Ministerie van IenW draagt jaarlijks via RWS € 350.000,- bij. Een derde daarvan is toegewezen aan afgesproken opdrachten, een derde is gekoppeld aan taken van RWS, maar hoeft niet per definitie gelabeld te worden aan een RWS/project, een derde is echt vrije ruimte. Binnen de bijdrage van RWS vallen ook de kosten voor huisvesting (schatting € 40.000,-).
- Daarnaast draagt RWS bij aan het programma via de inzet van capaciteit (0,6 fte).
- Het Ministerie van IenW, DG-R&W draagt jaarlijks € 50.000,- bij voor de uitvoering van overeengekomen opdrachten.
- De drie provincies stellen jaarlijks gezamenlijk 0,5 miljoen beschikbaar in mensen en middelen, onder voorbehoud van ruimte binnen de provinciale begrotingen.
- De Coalitie Wadden Natuurlijk draagt capaciteit bij via de inzet van mensen in het Programmateam en als mede-initiatiefnemer bij de ontwikkeling van projecten.

Jaarlijks worden de uit te voeren opdrachten vastgelegd in opdrachtbrieven en uitvoeringsagenda's en door middel van jaarverslagen vindt er een verantwoording plaats.

Andersson Elffers Felix

In onderstaand schema zijn deze toezeggingen zoveel mogelijk gekapitaliseerd. Hierin zijn niet de 3.000 uur gekapitaliseerd die jaarlijks via het RVO beschikbaar worden gesteld. De capaciteit die door de Coalitie Wadden Natuurlijk is toegezegd, is in het afsprakenkader niet gekwantificeerd. Deze is om die reden niet opgenomen in onderstaande tabel.

Toezeggingen opdrachtgevers		jaarlijks
EZ (LNV)	projecten en vrije ruimte	1.000.000
	personeelskosten / inzet medewerkers	200.000
lenW/RWS	projecten, vrije ruimte en huisvesting	350.000
	personeelskosten / inzet medewerkers	100.000
lenW/DG R&W	totale bijdrage	50.000
Waddenprovincies	totale bijdrage	500.000
Totaal		2.200.000⁶

Tabel 4: Gekapitaliseerde bijdrage in euro

6.2 Gerealiseerde bijdrage opdrachtgevers

Om de gerealiseerde bijdrage van opdrachtgevers aan het PRW in beeld te brengen is gebruik gemaakt van de eerder genoemde opdrachtbrieven.

Ministerie van EZ (LNV)

Het ministerie van EZ (LNV) heeft conform de afspraken in het afsprakenconvenant een programmamanager (1 fte) en een programmacoördinator tevens financieel aanspreekpunt (0,6 fte) geleverd. De programmamanager heeft tevens de rol van secretaris van het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee en secretaris van de Beheerraad (beide rollen maken geen onderdeel uit van PRW).

EZ (LNV)	2015	2016	2017	2018
Projecten en vrije ruimte	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Personeelskosten / inzet medewerkers (1,6 fte)	200.000	200.000	200.000	200.000
Totaal	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000

Tabel 5: Gekapitaliseerde bijdrage EZ (LNV) in euro

De projectleiderscapaciteit die door het ministerie van EZ via de RVO beschikbaar wordt gesteld is voor de jaren 2017 en 2018 wegens een taakstelling gehalveerd.

⁶ excl. 3000 uur inzet RVO

Andersson Elffers Felix

De beschikbare capaciteit voor het programma is als volgt benut:

	2015	2016	2017	2018
Beschikbaar gesteld	3.000	3.000	1.500	1.500
Verplicht door PRW	3.000	2.900	1.500	1.500

Tabel 6: Projectleiderscapaciteit RVO in uren

Het programmabureau heeft de teruggang in beschikbare projectleiderscapaciteit opgevangen door meer externe inhuur om invulling te kunnen blijven geven aan de uitvoeringsagenda. Dit is gefinancierd vanuit de vrije ruimte.

Ministerie van IenW

De 0,6 fte aan capaciteit die door RWS jaarlijks aan het programma wordt bijgedragen is te verdelen naar ongeveer 0,3 fte managementondersteuning en 0,3 fte strategietrekker sedimenthuishouding. Vanuit het programmabureau wordt aangegeven dat de inzet van de strategietrekker op momenten onder druk is komen te staan. In de periode van 2015 tot nu zijn er drie wisselingen geweest in de invulling ervan, met gevolgen voor continuïteit. Ook is er sprake van druk op de beschikbare capaciteit van de huidige strategietrekker. Daarnaast is er een wisseling geweest van managementondersteuning met frictiekosten en continuïteitseffecten als gevolg. De bijdrage vanuit DG R&W is in 2015 en 2016 benut voor het Waddenhuisberaad en het dossier Bereikbaarheid. De bijdrage voor 2017 wordt gebruikt voor de gebiedsagenda.

IenW		2015	2016	2017	2018
RWS	projecten en vrije ruimte	180.000	310.000	310.000	310.000
	personeelskosten/inzet medewerkers (0,6 fte)	100.000	100.000	100.000	100.000
	Huisvesting	40.000	40.000	40.000	40.000
DG R&W		50.000	50.000	50.000	50.000
Totaal		370.000	500.000	500.000	500.000

Tabel 7: Gekapitaliseerde bijdrage IenW in euro

In 2016 heeft RWS € 100.000,- extra bijgedragen voor de planuitwerking van de kwelder Striep op Terschelling.

Waddenprovincies

De jaarlijkse bijdrage vanuit de Waddenprovincies in mensen en middelen is op basis van de opdrachtbrieven als volgt verdeeld:

Waddenprovincies	2015	2016	2017	2018
Projecten en vrije ruimte	151.000 ⁷	197.000	197.000	373.000 ⁸
Personeelskosten / inzet medewerkers provincies	150.000	303.000	303.000	127.000
Totaal	310.000	500.000	500.000	500.000

Tabel 8: Gekapitaliseerde bijdrage Waddenprovincies in euro

Daarnaast is in 2016 er sprake geweest van een extra bijdrage van € 150.000,- vanuit het Waddenfonds.

Het programmabureau geeft aan dat voor de jaren 2017 en 2018 de Waddenprovincies niet de toegezegde capaciteit kunnen leveren en dat dit is gecompenseerd door een financiële bijdrage. Ook is er sprake geweest van wisselingen in de invulling van de projectmanager Actieplan Vaarrecreatie. Beiden hebben gevolgen voor de continuïteit.

Coalitie Wadden Natuurlijk

Op basis van het Afsprakenconvenant PRW 2015-2018 heeft de Coalitie Wadden Natuurlijk jaarlijks capaciteit bijgedragen via de inzet van mensen in het programmabureau. In de periode 2015 tot nu is deze bijdrage niet gekapitaliseerd. Over de omvang kunnen we dan ook niets zeggen

Vanuit de partijen die deel uit maken van de Coalitie Wadden Natuurlijk zijn in deze periodes medewerkers actief geweest binnen het programma. Deze capaciteit is deels gefinancierd uit de bijdragen van de ministeries en de Waddenprovincies die beschikbaar zijn voor projecten en vrije ruimte. In onderstaande tabel is de financiële implicatie inzichtelijk gemaakt.

	2015	2016	2017	2018
Inzet CWN gefinancierd door PRW	185.864	215.241	169.756	193.371

Tabel 9: Inzet CWN gefinancierd door PRW in euro⁹

⁷ Waarvan 45.000,- euro voor Actieplan Vaarrecreatie en 21.000,- euro voor Ondersteuning beleving Werelderfgoed

⁸ Waarvan 100.000,- euro voor Actieplan Vaarrecreatie en 21.000,- euro voor Ondersteuning beleving Werelderfgoed

⁹ Deze cijfers zijn aangeleverd door de programmaorganisatie

6.3 Besteding bijdrages voor opdrachten en vrije ruimte

Om de middelenbesteding voor het programma in beeld te brengen is, naast de eerdergenoemde opdrachtbrieven, gebruik gemaakt van uitvoeringsagenda's en jaarverslagen.

De totale jaarlijkse bijdrage voor opdrachten en vrije ruimte van de ministeries en de Waddenprovincies komt uit op¹⁰:

	2015	2016	2017	2018
Bijdrage EZ (LNV)	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Bijdrage IenW	230.000	360.000	360.000	360.000
Bijdrage Waddenprovincies	151.000	197.000	332.000 ¹¹	252.000 ¹²
Totaal	1.381.000	1.557.000	1.692.000	1.612.000
Totaal verplicht ¹³	1.035.000	1.310.000	1.542.000	1.490.000
Vrije ruimte	246.000	247.000	150.000	122.000

Tabel 10: Uitsplitsing totale bijdrage voor projecten en vrije ruimte PRW in euro

In het OBW en het RCW is aangedrongen op het behouden van voldoende 'vrije ruimte' voor het programmabureau om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en om een vrije intermediaire rol te kunnen blijven vervullen. De 'vrije ruimte' moet vooral gevonden worden in de inzet van de mensen uit het kernteam en de wijze waarop geïntervenieerd wordt in projecten. Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de financiële 'vrije ruimte' steeds beperkter wordt. Dit bevestigt wat door een aantal geïnterviewden naar voren is gebracht. Het programmabureau geeft daarnaast aan dat opdrachtgevers ten opzichte van de eerste fase van PRW een steeds groter deel van het beschikbare budget vastleggen in concrete opdrachten.

¹⁰ Hiervoor is gebruik gemaakt van de uitvoeringsagenda's 2016, 2017 en 2018 en jaarverslag 2015 en 2016

¹¹ In dit jaar heeft de provincie Fryslân haar personele bijdrage financieel gecompenseerd

¹² Dit is exclusief 100.000,- euro voor Actieplan Vaarrecreatie en 21.000,- euro voor Ondersteuning beleving Werelderfgoed

¹³ Op basis van de uitvoeringsagenda's

In onderstaande tabel is, op basis van de uitvoeringsagenda's, de verdeling van de financiële bijdrages over de strategieën inzichtelijk gemaakt.

Strategie	2015	2016	2017	2018
1: Verduurzaming visserij en natuurherstel	125.000	200.000	210.000	230.000
2: Completeren voedselweb: biobouwers en vissen	50.000	150.000	285.000	300.000
3: Vogels en verbeteren broedsucces	90.000	150.000	200.000	180.000
4: Verzachten randen vaste wal en natte wad	175.000	290.000	290.000	220.000
5: Sedimenthuishouding voor veiligheid en biodiversiteit	10.000	130.000	95.000	100.000
6: Verduurzaming havens en scheepvaart en vaargeulmanagement	95.000	130.000	120.000	100.000
7. Eems-Dollard Estuarium	220.000	120.000	110.000	100.000
8. Duurzaam Waddentoerisme Werelderfgoed	180.000	135.000	232.000	190.000
9. Effecten van externe invloeden	-	5.000	-	70.000
Overig	90.000	-	-	-
Totaal	1.035.000	1.310.000	1.542.000	1.490.000

Tabel 3: financiële bijdrage per strategie in euro

Uit het beschikbare budget voor projecten en vrije ruimte wordt deels ook de middelen voor de strategietrekkers gefinancierd en communicatie. In de periode van 2015 – 2018 beslaat dit tussen de 25-30% van het beschikbare budget voor projecten. In onderstaande tabel is dit in beeld gebracht.

	2015	2016	2017	2018
Budget beschikbaar voor projecten	1.035.000	1.310.000	1.542.000	1.490.000
Kosten strategietrekkers	224.000	351.784	288.469	288.469
Kosten communicatie	90.000	40.000	100.000	100.000

Tabel 4: Inzet strategietrekkers en communicatie in euro

6.4 Conclusies

Het beschikbare budget en capaciteit is voldoende geweest voor de uitvoering van het programmaplan tot nu toe.

De toegezegde bijdrage in mensen en middelen van de ministeries van EZ (LNV) en IenW zijn geleverd en ook daadwerkelijk besteed. Ditzelfde geldt, met uitzondering voor het jaar 2015, voor de toegezegde bijdrage van de Waddenprovincies.

De geleverde capaciteit door zowel RWS als de Waddenprovincies is echter onder druk komen te staan. Dit heeft effecten gehad op de continuïteit.

De toegezegde projectleiderscapaciteit vanuit RVO is door het ministerie van EZK voor de jaren 2017 en 2018 gehalveerd.

De Coalitie Wadden Natuurlijk heeft bijgedragen door capaciteit (mensen) te leveren. De omvang is niet gekapitaliseerd.

Vanuit het beschikbare budget voor projecten en vrije ruimte worden jaarlijks medewerkers van organisaties die onderdeel uitmaken van de Coalitie Wadden Natuurlijk betaald voor hun inzet. Over de periode 2015 -2018 komt dit uit op gemiddeld € 191.058,- per jaar. Dit is ruim 14% van het jaarlijks beschikbare budget voor projecten.

Ondanks dat in het OBW en het RCW is aangedrongen op het behoud van voldoende 'vrije ruimte' wordt die elk jaar minder. Daarnaast wordt deze vrije ruimte door ingezet om de teruggang in projectleiderscapaciteit door de taakstelling RVO op te vangen. Hiermee komen mogelijkheden voor de programmabureau om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en een vrije intermediaire rol te kunnen blijven vervullen verder onder druk te staan. Een aantal geïnterviewden brengt naar voren dat het programmabureau juist in deze 'vrije ruimte' de meeste toegevoegde waarde levert.

Een relatief groot deel van het beschikbare budget voor projecten wordt besteed aan strategietrekkers en communicatie (25-30%). Wanneer daar ook de gekapitaliseerde inzet van medewerkers aan wordt toegevoegd, wordt ongeveer 40-45% van de jaarlijkse bijdrage besteed aan apparaatskosten en communicatie.

7 Streefbeeld 2030

“Als we verder kijken in 2030 zien we dat de Waddenzee op delen weer smaragdgroen kleurt vanwege zeegrasvelden. De Waddenzee is een veilige en een veerkrachtige klimaatbuffer. Het landschap ademt het ritme van eb en vloed met veel zoet-zoutverbindingen. Ook de mens vindt er zijn plek; woont, werkt en recreëert er. Innovatiekracht is dankzij de combinatie van nuchterheid, creativiteit en trots de motor gebleken voor een duurzame Waddeneconomie in een UNESCO Werelderfgoed met kwalitatief hoogwaardige producten.”

7.1 Draagvlak Streefbeeld 2030

In het afsprakenconvenant PRW 2015-2018 is de functie van het streefbeeld als volgt omschreven: “richting geven aan de ontwikkeltrajecten, als gezamenlijk perspectief voor de dialoog en het zoeken naar oplossingen, maatregelen en innovaties.”

Voor een groot deel van de geïnterviewden fungeert het streefbeeld als einddoel. Voor hen biedt het streefbeeld een kader om, in het proces om van beleid naar uitvoering te komen, de spanning tussen ecologische doelstellingen voor een Rijke Waddenzee en het (economisch) gebruik ervan te verkennen en hierover met alle betrokken partijen in gesprek te gaan. Een aantal geïnterviewden benadrukt dat het streefbeeld niet te rigide moet worden toegepast: waar nodig moet het bijgesteld kunnen worden. Uit de bevindingen in projecten en programma's komt naar voren wat tot resultaat leidt en wat bijstelling nodig heeft. Dit zou volgens een aantal geïnterviewden meer moeten worden vertaald naar meetbare doelen en concrete uitvoeringsprogramma's en projecten binnen het PRW. Ongeveer een tiende van de geïnterviewden geeft aan dat de mogelijkheden voor economische gebruik en leefbaarheid ten opzichte van het ecologisch herstel meer zouden moeten worden belegd in het streefbeeld. Anderen geven juist aan dat het juist de kracht van het PRW is dat in het streefbeeld ecologisch herstel centraal staat.

Ongeveer een achtste van de geïnterviewden geeft aan niet bekend te zijn met het streefbeeld 2030. Tegelijkertijd is een aantal betrokkenen niet duidelijk wie het huidige streefbeeld heeft vastgesteld. Er wordt wel gepleit voor meer uitwisseling van beelden onderling.

7.2 Stand van zaken Streefbeeld 2030

Geïnterviewden geven aan dat het streefbeeld 2030 nog niet gerealiseerd is. Het realiseren van deze doelen vraagt volle inzet van alle betrokkenen. Een aantal geïnterviewden geeft aan de indruk te hebben dat de urgentie van het realiseren van het streefbeeld bij sommige betrokkenen vermindert.

Ongeveer een kwart van de geïnterviewden geeft aan dat het streefbeeld 2030 voldoet en actueel is. Van de overige geïnterviewden geeft de meerderheid aan dat het streefbeeld op hoofdlijnen voldoet. Het streefbeeld kent echter ook thema's die op een meer gedetailleerder niveau zijn ingevuld. Geïnterviewden zijn van mening dat deze gedetailleerde uitwerking op basis van feitelijke kennis en ervaringen die is opgedaan in projecten en programma's, bijgesteld moet worden. Herstel van het zeegras wordt meerdere keren als voorbeeld genoemd. In dit kader wordt door een paar geïnterviewden gesuggereerd dat het wellicht nuttig is om de balans op te maken of actief natuurherstel tot meer resultaat leidt dan het creëren van rust en bescherming. Hierbij worden het zeegras en het herstel van mosselbanken als voorbeelden genoemd.

Vooraf het strategisch doel 'Ondernemen met Werelderfgoedklasse' wordt door verschillende geïnterviewden genoemd als het doel dat meer uitwerking vraagt in concrete uitvoeringsprogramma's. Hierbij wordt door een enkele geïnterviewde opgemerkt dat zeker in de uitwerking van dit doel duidelijk moet worden aangegeven welke toegevoegde waarde het programmabureau hier heeft.

Geïnterviewden noemen de volgende thema's als mogelijke aanvulling op het streefbeeld 2030:

- Klimaatadaptatie.
- Duurzaamheid.
- Vergroening / verduurzaming van de havens.
- Invasieve soorten.
- Microplastics / plastic soep.
- Onderwijs over beleving op het Wad.
- Energietransities.
- Krimpregio / werkgelegenheidsontwikkeling versus natuurherstel.
- Herstel van het monumentale landschap.
- Monitoring / gegevensverzameling.

7.3 Conclusies

Er is meer dan voldoende draagvlak voor het streefbeeld 2030 als gezamenlijk perspectief en als basis om de spanning tussen ecologische doelstellingen voor een Rijke Waddenzee en het (economisch) gebruik ervan te verkennen en hierover met alle betrokken partijen in gesprek te gaan. Dat gesprek lijkt sowieso nodig omdat het gevoel bestaat dat er te weinig met alle betrokkenen diepgaand en uitvoerig wordt gesproken over het Programma. Voorkomen moet worden dat er een diffuus beeld ontstaat waar het allemaal uiteindelijk om gaat.

Om het streefbeeld daadwerkelijk in 2030 te bereiken is echter de volle inzet van betrokkenen nodig. De opdrachtgevers van het PRW moeten het eigen belang overstijgen en steviger inzetten op het realiseren van het streefbeeld 2030.

8 Reflectie op de bevindingen

8.1 Verbeteren van de ‘beleidscyclus’ van het programma

Hoe ontwikkelt een programma zich? Normaal gesproken is dat: van visie naar streefbeeld, naar beleidskader en dan naar uitvoeringsagenda en vervolgens uitvoeringspraktijk. De visie is er. Het streefbeeld ook. Hoewel er telkens aanpassingen zijn, zijn de visie en het streefbeeld sinds 2010 in de basis gelijk gebleven. Daarmee is een belangrijk deel van het ‘denkwerk’ afgerond, ook al zullen er steeds nieuwe invalshoeken en vragen zijn. Als dat zo is, dan komt het er op aan de vertaling van denken naar doen vorm te geven. Effectief, efficiënt en met draagvlak. Het beleidskader zou er eigenlijk al moeten zijn, maar is er nog niet. Dat vergt meer sturing van de bestuurders en beleidsmakers. Met de uitvoeringsagenda wordt intussen gewerkt, maar het gevoel is dat dit sturingsdocument minstens meer doorleefd zou moeten zijn en goed zou moeten aansluiten bij het beleidskader. Daar ligt dus nog een belangrijke opgave voor de komende jaren.

In 2018 zou het beleidskader er moeten zijn en de relatie tussen beleidskader en uitvoeringsagenda zou goed ‘ingeregeld’ moeten zijn.

De bal ligt voor wat betreft het beleidskader in de eerste plaats bij de samenwerkende overheden en opdrachtgevers van het PRW. Die zullen dat goed moeten afstemmen met vertegenwoordigers van natuurorganisaties, bedrijfsleven en burgers. Door het voorstel van het Kabinet te komen tot één beheerautoriteit voor de Waddenzee zal er ook meer druk komen op een intensivering van de samenwerking van de beheerders. Het kan geen kwaad als de regio (liefst in samenwerking met de beheerders) daarvoor met een eigen uitwerkingsvoorstel komt.

Het formuleren van de projectopgaven en het nadenken over rollen, verantwoordelijkheden en taken zal verder geprofessionaliseerd moeten worden. Er moet aan de voorkant beter en scherper worden nagedacht over condities voor en organisatie van het programma. Overigens zijn onderzoek en (evalueren en) leren altijd onderdeel van de beleidscyclus. Die activiteiten leveren nieuwe informatie op voor het beleidskader, de uitvoeringsagenda en de uitvoeringspraktijk. Alles gaat permanent op en neer. Het is een dynamisch proces van leren door doen.

8.2 Benadering: van denken naar doen

Ook al is een programma niet lineair, op enig moment moet er worden vastgesteld waarover voorlopig even niet meer hoeft te worden nagedacht en waarover wel. Dat er permanent nieuwe onderwerpen geagendeerd (moeten) worden, is in een programma vaak eerder een teken van zwakte dan van kracht.

Natuurlijk, als er zich vraagstukken aandienen die meer aandacht behoeven (denk aan thema's als wonen, recreëren en economie) dan is hernieuwde denkkraft nodig, maar de kunst is toch door de scope te bewaken en van denken naar doen te gaan. Dat laat onverlet dat er frisse inzichten nodig zijn, gebaseerd op goed onderzoek, die de spanning tussen natuur en economie; flora & fauna en mensen; ontspannen & wonen en eindeloze uitzichten verminderen. En wellicht zelfs samen op laten gaan.

In paragraaf 4.1 hebben wij drie fases in een programma gedefinieerd: denken, van denken naar doen, doen. Na acht jaar PRW is er nu een fase nodig waarin vooral de verbetering en versnelling van de uitvoering centraal staat. Daarbij gaat het om de transitie van denken naar doen en het conditioneren van een succesvolle uitvoering. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het actieplan broedvogels, Flyway en het complementeren voedselweb.

8.3 Benodigde competenties afhankelijk van fase

Competenties zeggen iets over de kwaliteiten van medewerkers van de programmaorganisatie. Competenties beschrijven de taken, die medewerkers moeten kunnen uitvoeren. Het is logisch (maar toch vaak onderschat of gewoonweg vergeten) dat de opgave (wat moet er?) daarbij leidend is. Zonder daarbij de diepte in te gaan zijn de competenties die nodig zijn om te 'denken' anders dan om 'van denken naar doen' te komen of zelfs daadwerkelijk 'te doen'. De volgende tabel biedt daar enig inzicht in:

Denken	Van denken naar doen	Doen
Conceptontwikkeling	Verbinden	'Oliemannetje'
<ul style="list-style-type: none"> – agenderen – brede kennis van de materie – op en neer tussen fact based knowledge en conceptueel denken – creativiteit 	<ul style="list-style-type: none"> – kennis van (maatschappelijke en organisatorische) transitieprocessen – kennis van de werking van multilevel governance en netwerken – procesmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> – diepe kennis van uitvoering(sprocessen) – sterke oplossingsgerichte houding – projectmanagement

Tabel 5 Benodigde competenties per fase

De afgelopen periode van vier jaar programmabureau leert dat het goed is te zorgen voor een goede balans tussen beleidskader, uitvoeringsprogramma en (condities voor de) uitvoeringspraktijk. Daarop afgestemd is een zorgvuldige afweging nodig wanneer welke competenties nodig zijn en in welke mate.

Het sturen op de benodigde competenties binnen de programmaorganisatie verdient extra aandacht. Hoe obligaat het ook klinkt: de juiste persoon moet tijdig op de juiste plek. Sturen op de benodigde competenties is iets anders dan capaciteitsmanagement (wie heeft er nog tijd? Of welke capaciteit is er beschikbaar bij opdrachtgevers). Het programmabureau is hier in nauwe afstemming met de opdrachtgevers zelf aan zet.

8.4 Verantwoordelijkheidsverdeling

In onderstaande schema's laten we twee cycli zien. De cyclus van de ontwikkeling en de sturing op een project. Van streefbeeld naar beleidskader (programmaplan, c.q. strategieën). Dan naar uitvoeringsagenda. Gevolgd door uitvoeringspraktijk.



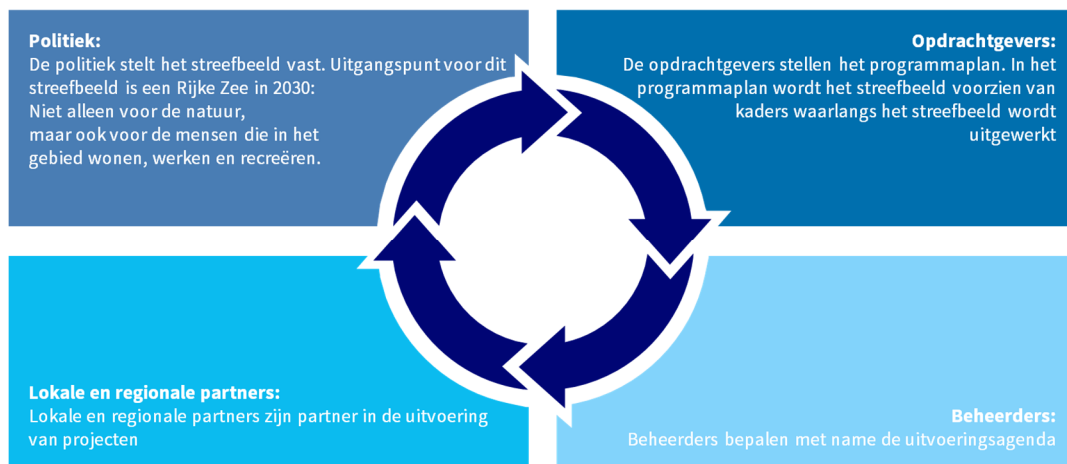
Het schema kan ook worden gelezen als een toetsingskader voor succesvol opereren. Als een van de 'documenten' of 'praktijken' ontbreekt dan draagt dat niet bij aan het succes: de koers wordt troebel en het proces rommelig.

Het vergt toch vaak veel 'oefening' om zo'n eenvoudige cyclus goed te laten functioneren.

Dat wordt natuurlijk nog complexer omdat er achter de vier 'documenten' of 'praktijken' andere actoren schuil gaan. Het streefbeeld wordt immers in de nationale politiek bepaald. Het beleidskader op nationaal en regionaal/lokaal niveau door bestuurders en beleidsmakers. In feite is daar het opdrachtgeverschap gepositioneerd. Discussiepunt is of dat alleen publiek opdrachtgeverschap is dat zich verstaat met natuurbelangen en economische belangen of dat dit publiek-privaat opdrachtgeverschap is. Voor de zuiverheid zeggen wij: publiek.

Dan de uitvoeringsagenda door beheerders. Dat is een bonte verzameling van overheidsdiensten en particuliere (soms semipublieke) organisaties, die over wateren, terreinen, geulen, etc. gaan. Ook al lijken die belangen gemakkelijk op een noemer te brengen, de praktijk blijkt weerbarstig. Vandaar ook de suggestie van het Kabinet Rutte 3 om daar gezag aan toe te voegen.

Dan de uitvoering zelf. Dat is het domein van gemeenten en allerlei lokale en regionale partijen. Natuurlijk staan zij in principe zelf aan de lat om hun eigen project(en) succesvol te maken. Al dan niet geholpen door derden.



De verantwoordelijkheidsverdeling enerzijds en de samenwerking anderzijds tussen de verschillen publieke en private actoren zijn bepalend voor het succes. Het gaat dus niet alleen om factoren, maar ook om actoren. Het is verstandig de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren de komende jaren verder te verdiepen. Verbeterslagen zijn nodig.

De agenda daarvoor zou de volgende moeten zijn:

- Versterking van het opdrachtgeverschap moet plaatsvinden via het vaststellen van een beleidskader. Dat kan voor bijvoorbeeld 4 jaar, met een evaluatie na 2 jaar.
- Er moet discussie plaatsvinden over het ‘eigenaarschap’. Wat betekent systeemeigenaarschap (de minister) voor verantwoordelijkheden in de regio? Kan er een systeemeigenaar zijn naast een groep lokale en regionale overheden die op basis van het streefbeeld verantwoordelijk neemt en daarmee in de dagelijkse praktijk als eigenaar optreedt?
- En hoe regelen die lokale en regionale overheden dat dan? Al polderend? Of richten ze een samenwerkingsverband op (van een vereniging tot een gemeenschappelijke regeling) en mandateren ze een aantal bestuurders om te handelen? Daar moeten stappen worden gezet, al was het alleen maar omdat iedereen dat eigenlijk wil.
- De samenhang en samenwerking van het beheer heeft politieke aandacht; dat is mooi. Maar het komt er op aan tot een geïntegreerde praktijk te komen. Ook hier is moed en daadkracht nodig. De uitvoeringspraktijk moet gericht zijn op effectiviteit, efficiency en versnelling. Samen met alle betrokkenen moet elk project grondig worden voorbereid. Eigen belangen hoeven niet altijd te wijken om een project professioneel aan te pakken.

8.5 Ondersteunende functies

Over ondersteunende functies en de manier dat te organiseren, is in 2018 discussie en besluitvorming nodig.

Want wat is er nodig? Welke ondersteunende functies zijn er gewenst?

- *Aanjagen*, dat blijft nodig. Soms om iets te (laten) bedenken. Soms om een ingewikkelde stap te zetten van denken naar doen. Of om tot goede uitvoeringscondities van een project te komen. En ook in de uitvoering kan aanjagen nodig zijn. Bepaald moet worden hoeveel en wat voor mensen daarvoor nodig zijn? En welke ruimte die moeten hebben? Ervaring leert dat een handjevol slimme en gedreven young professionals op hier het verschil kan maken.

- *Verbinden* veronderstelt sociale intelligentie en autoriteit. Juist omdat de overgang van denken naar doen en de uitvoeringspraktijk cruciaal zijn de komende jaren is de functie verbinden onmisbaar. Dit is bij uitstek de taak van een zware procesgeoriënteerde senior.
- Tenslotte moet er ook een sterker accent komen te liggen op het *'oliemannetje'*. Op procesmanagement (natuurlijk aansluitend op de 'documenten en praktijken') en daadwerkelijk projectmanagement (maar dat laatste natuurlijk vraag gestuurd; alleen als dat voor het project onmisbaar is). Een paar zeer ervaren 'oude rotten' maakt het team compleet.

8.6 Hoe kan de ondersteunende functie vorm worden gegeven?

De ondersteunende functie is de afgelopen 8 jaar (2010 – 2014; 2015 – 2018) vorm gegeven via een programmabureau, dat zowel werkte ten behoeve van opdrachtgevers, beheerders als betrokken partijen.

Hoe moet dat in de komende vier jaar worden georganiseerd nu vrijwel alle betrokkenen aangeven dat er nog steeds behoefte is aan een ondersteunende functie, maar een aantal betrokkenen ook de vraag stelt of dat moet door middel van een programmabureau?

Er is een aantal varianten hoe de ondersteuning georganiseerd kan worden:

1. Een professioneel programmabureau, dat wordt aangestuurd door opdrachtgevers en beheerders (huidige situatie).
2. Een gezaghebbende bestuurder, die optreedt namens opdrachtgevers (en beheerders) met een klein eigen secretariaat.
3. Formalisering van bestuurlijke samenwerking in de regio met een eigen bureau.
4. Samenwerkingsafspraken tussen overheden in de regio over gezamenlijke inzet van capaciteit.
5. Scherpe toedeling van gezamenlijk geformuleerde taken aan betrokken overheden die zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Gelet op de stellingname van betrokkenen dat het realiseren van het streefbeeld in de volgende fase nog een min of meer dwingende centripetale kracht nodig heeft, zijn varianten 4 en 5 voor de periode 2018 – 2022 niet opportuun. Het risico is te groot dat het realiseren van de doelen van het PRW op onderdelen stilvalt of vertraging oploopt. De integraliteit van de opgave loopt daarmee gevaar. Sowieso moet er getwijfeld worden aan de daadkracht die van de varianten 4 en 5 uitgaat. Een programma als Ruimte voor de Rivier zou niet gerealiseerd zijn als er gekozen zou zijn voor variant 4 of 5.

Dat betekent dat er een keuze moet worden gemaakt uit de varianten 1, 2 en 3. Deze varianten borgen integraliteit en daadkracht.

Wanneer we ervan uit gaan dat in alle omstandigheden de opgave serieus wordt genomen dan zullen de kostenverschillen tussen de varianten niet zo groot zijn. Aanjagen, verbinden en oliemannetje spelen moeten in alle drie varianten plaatsvinden. Bovendien zullen in alle drie varianten de kosten transparant zijn omdat er een budget is voor de ondersteunende functie. Wellicht zijn de bestuurskosten in variant 2 het hoogste, maar daar staat weer een klein secretariaat tegenover. Varianten 1 en 3 zullen qua kosten vergelijkbaar zijn.

De sturingsmogelijkheden van betrokken opdrachtgevers, beheerders en overheden is in variant 2 het kleinste (en wellicht ook het ingewikkeldste). In variant 3 staat het regionale eigenaarschap meer centraal dan in de eerste. Daar is veel voor te zeggen. Het risico van variant 3 is tegelijkertijd dat het bureau 'braver' is dan in variant 1.

Rekrutering van medewerkers uit de eigen organisatie (met de daarbij passende schalen) is geen garantie voor de hoogste kwaliteit. Overigens zal ook in variant 2 het secretariaat braver en meer volgend zijn.

Zorgen dat de ondersteunende functie er snel komt is een laatste onderscheidend criterium. Het eerste is er al, dus dat is gemakkelijk. Het tot stand brengen van variant 3 zal meer tijd vergen. Variant 2 kan ook best snel: kies een bestuurder op basis van een goed profiel en stel budget voor ondersteuning beschikbaar.

Voor alle drie varianten is dus wel iets te zeggen; het is verstandig om voorlopig vast te houden aan variant 1.

8.7 Aanbevelingen 2018-2022

1. Ga met elan door met het realiseren van het Programma naar een Rijke Waddenzee, maar breng rust aan in de scope (visie, streefbeeld, beleidskader).
2. Werk in 2018 een gezamenlijke benadering uit van eigenaarschap van de Waddenzee. Een combinatie van systeemverantwoordelijkheid bij het rijk en regionale verantwoordelijkheid in de praktijk van alledag is het verkennen waard.
3. Versterk het publiek opdrachtgeverschap voor het programma. Zorg voor een duidelijk beleidskader. Zorg voor gezaghebbende (publieke) sturing.
4. Blijf op projectniveau intensief publiek-privaat samenwerken. Overheden, natuurorganisaties, bedrijven en burgers zijn op elkaar aangewezen.
5. Benut het Kabinetsvoornemen ten aanzien van de beheerautoriteit. Neem zelf het initiatief als regio voordat het Rijk zijn positie bepaalt. Zorg voor doorbrekende stappen in integraal beheer.
6. Ga door met een ondersteunende functie, maar verschuif het accent in de activiteiten naar de vertaling van beleid naar uitvoering, de conditionering van de uitvoering en (waar nodig) de ondersteuning van de uitvoering.
7. Kies voor een voortzetting van het programmabureau in de periode 2018 – 2022.
8. Bereid vanaf 2020 de overgang van het programmabureau voor naar een regionale variant met een eigen bureau. Een directe escalatiemogelijkheid naar de minister is daarbij onontbeerlijk.
9. Stel als opdrachtgevers, beheerders en betrokkenen hogere eisen aan vakmanschap in het programmabureau: professionaliteit, het repertoire van werkwijzen en interventiestijlen van directie en medewerkers van het programmabureau. Stuur ook veel nadrukkelijker op teamsamenstelling.

Bijlage 1 – Begeleidingscommissie

De evaluatie van het PRW wordt begeleid door een begeleidingscommissie onder leiding van de heer Bas Eenhoorn (o.a. voorzitter van het Regiecollege Waddengebied).

Het secretariaat van de begeleidingscommissie is in handen van Ruud de Jong (secretaris van het Regiecollege Waddengebied).

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- Peter Munters (namens het Rijk; tot 1 januari 2018)
- Ad Tabak (namens het Rijk; vanaf 1 januari 2018)
- Gerben Biermann (namens de drie Waddenprovincies)
- Mieke Attema (namens RWS)
- Fred Wouters (namens de Coalitie Wadden Natuurlijk)
- Maria Leroy (namens alle kust- en Waddeneiland gemeenten)
- Oeds Bijlsma (namens de drie waterschappen)

Bijlage 2 – Geïnterviewden

Femke	Akker	Provincie Fryslân
Wilfred	Alblas	Natuurmonumenten
Bernard	Baerends	Ministerie van Economische Zaken
Joost	Beek	Programma naar een Rijke Waddenzee
Floris	Bentum	Rijkswaterstaat
Arjen	Berkhuysen	Waddenvereniging
Arjen	Bosch	Waddenzeehavens
Martha	Buitenkamp	Programma naar een Rijke Waddenzee
Jelmer	Cleveringa	Arcadis
Klaas	Deen	Waddenacademie
Richard	Deen	Provincie Fryslân
Jouke	Dijk	Waddenacademie
Nienke	Dijkstra	stichting Doe eens Wad
Bas	Eenhoorn	Regiecollege Waddengebied
Michiel	Firet	Programma naar een Rijke Waddenzee
Wouter	Heij	Waddenvereniging
Klaas	Hernamdt	Sense of Place
Hans	Hilten	Waddenfonds
Lenze	Hofstee	Stichting Wad
Barbera	Holierhoek	Vissersvereniging Ons Belang en Hulp in Nood
Anco	Hoogerwerf	Provincie Groningen
Lianne	Huzen	Programma naar een Rijke Waddenzee
Folkert	Jong	Common Wadden Sea Secretariat
Nynke-Rixt	Jukema	Stichting Feel the Night
Bert	Keus	Handkorkelvisserij
Elze	Klinkhammer	Rijkswaterstaat
Arjen	Kok	Natuurmonumenten
Erna	Krommendijk	Natuur & Milieufederatie Noord-Holland
Ellen	Kuipers	Waddenvereniging
Klaas	Laansma	Garnalenfabriek en Zilte Vitaliteit
Ronald	Lanters	Programma naar een Rijke Waddenzee
Ernst	Lofvers	Programma naar een Rijke Waddenzee
Herman	Mulder	Rijkswaterstaat
Peter	Munters	Ministerie van Economische Zaken
Johan	Nooitgedagt	VisNed
Titian	Oterdoom	Programma naar een Rijke Waddenzee
Theunis	Piersma	NIOZ/RUG
Sieben	Poel	Rijkswaterstaat
Rob	Reintsema	Stichting Groninger Landschap

Andersson Elffers Felix

Addy	Risseeuw	PO Mosselcultuur
Marc	Roomen	SOVON Vogelonderzoek
Peter	Ros	Programma naar een Rijke Waddenzee
Maria	Roy	Gemeente Harlingen, ook namens kustgemeenten
Hein	Sas	Programma naar een Rijke Waddenzee
Tineke	Schokker-Strampel	Gemeente Vlieland
Wim	Schoonhoven	GR Waddeneilanden
Wim	Schoorlemmer	Programma naar een Rijke Waddenzee
Jaap	Siemons	Provincie Groningen
Donné	Slangen	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
Henk	Smit	programma Economie en Ecologie in Balans
Geert	Smits	Natuurmonumenten
Hessel	Speelman	Waddenacademie
Henk	Staghouwer	Provincie Groningen
Marnix	Stralen	Adviseur
Bram	Streefland	Ministerie van Economische Zaken
Marcel	Taal	Deltares
Manon	Tentij	Programma naar een Rijke Waddenzee
Rick	Timmerman	Rijkswaterstaat
Pier	Vellinga	Waddenacademie
Hendrikus	Venema	Programma naar een Rijke Waddenzee
Marco	Verbeek	Holwerd aan Zee
Jaap	Verhulst	Ministerie van Economische Zaken
Henk	Vries	It Fryske Gea
Paddy	Walker	Programma naar een Rijke Waddenzee
Kor	Wijngaarden	Wadvaarders
Ate	Wijnstra	Waterschap Noorderzijlvest
Piet	Winterman	Staatsbosbeheer
Fred	Wouters	Vogelbescherming Nederland

Bijlage 3 – Casusbeschrijvingen

1. VisWad (transitie garnalenvisserij)

In 2014 hebben de visserijsector, natuurorganisaties en de betrokken overheden afspraken gemaakt over verduurzaming van de garnalenvisserij in de Waddenzee. De ambities zijn vastgelegd in het VisWad-akkoord. Belangrijke doelen: het bevorderen van natuurherstel en het bieden van blijvend economisch perspectief voor een deel van de garnalenvloot.

Een van de stappen in de transitie is het instellen van beschermde gebieden. Een andere maatregel is de reductie van de invloed van de visserij op bodem en bijvangst door technische aanpassingen. Onderdeel in de aanpak is het verlagen van het aantal vergunninghouders met 20 tot 30%. Ook wordt met een visplan de visserij-inzet gereguleerd. De partijen streven ernaar de visserij-impact met de helft te verminderen.

De voortgang wordt bewaakt door de stuurgroep VisWad. De uitwerking van de afspraken verloopt via de werkgroep Viswad.

Behaalde resultaten 2015-2018

De transitie van de garnalenvisserij is in gang gezet. Er wordt uitvoering gegeven aan de gestelde ambities:

- Er is 5.400 ha gesloten gebied gerealiseerd.
- De gemaakte afspraken over gesloten gebieden kunnen goed gehandhaafd worden.
- De garnalenvisserij sector vist met een blackbox aan boord van de schepen.
- De garnalenvisserij sector heeft een verduurzamingsplan opgesteld en dit is in uitvoering.

De gelden, die via het Waddenfonds beschikbaar zijn gesteld om vergunningen van garnalenvissers uit te kopen, kunnen vanwege staatssteunvragen nog niet worden ingezet.

Rol en werkwijze PRW

Het PRW faciliteert partijen in het VisWad-akkoord om tot uitvoering van de ambities te komen door de rol van secretaris van het bestuurlijk overleg te bekleden en als trekker van de werkgroep VisWad op te treden. Het PRW bewaakt de voortgang van de gemaakte afspraken en stimuleert partijen (vooral de visserijsector) om de afspraken concreet uit te werken en in actie om te zetten. Waar nodig organiseert en financiert het PRW externe expertise.

PRW:

- Faciliteert door middel van het inbrengen van kennis en innovatieve oplossingsrichtingen.
- Verbindt partijen, onderhoudt het netwerk en bewaakt verhoudingen tussen partijen.
- Jaagt aan door bewaken tempo en proces.

Andersson Elffers Felix

Geïnterviewden geven aan dat zonder de facilitering door het PRW, het tot uitvoering brengen van de ambities in het VisWadakoord moeizamer/niet gelukt zou zijn. De secretaris wordt gezien als de constante, onafhankelijke factor, die er voor zorgt dat het onderwerp op de agenda blijft en dat partijen met elkaar in verbinding blijven. Toegevoegde waarde van het PRW wordt door geïnterviewden in dit dossier als afgenomen gezien nu partijen ambities hebben omgezet in concrete uitvoeringsafspraken.

Inzet PRW (uren en financiën)

Totale jaarlijkse kosten: ca. € 65.000,-

- Inzet van de secretaris wordt geraamd op ca. 350 uur inzet per jaar.
- Inzet externe expertise ca. 10 dagen per jaar.

PRW in VisWad na 2018

Geïnterviewden geven aan dat:

- de belangen van economische gebruikers van de Waddenzee meer meegewogen moeten worden in de uitwerking die het PRW geeft aan het streefbeeld 2030.
- een betere afstemming tussen verschillende strategieën en projecten binnen het PRW noodzakelijk is. Bv. de afspraken met betrekking tot de transitie van de garnalenvisserij hangen nauw samen met de afspraken in het Mosselconvenant en afspraken met betrekking tot de handkokkelvisserij. Ander voorbeeld: de initiatieven met betrekking tot Swimway hebben invloed op de afspraken in de visserijconvenanten. Deze moeten meer in samenhang bekeken worden.

2. Uitvoering Mosselconvenant

In 2009 hebben partijen in het Mosselconvenant vergaande afspraken gemaakt over de mosseltransitie: het afbouwen en op termijn geheel beëindigen van de bodemvisserij op mosselzaad. Het hoofddoel van het convenant is tweeledig: de mosselzaadbanken moeten zich ongestoord kunnen ontwikkelen op de bodem van de Waddenzee, terwijl de mosselsector kan blijven produceren. Om dat te bereiken is een transitie nodig van bodemzaad naar zaad dat op kunstmatige manier wordt ingevangen in de waterkolom.

Behaalde resultaten 2015-2018

De investering in mosselzaadinvanginstallaties (mzi's) begint haar vruchten af te werpen. In 2015 bleek de sector op deze wijze al voor een belangrijk deel van het benodigde kweekmateriaal te kunnen voorzien. Daarmee is de productie van mosselzaad met mzi's tot nu toe het meest succesvolle alternatief voor bodemvisserij. Het is daarmee een van de pijlers van het Mosselconvenant.

Naarmate het percentage van productie van mosselzaad met mzi's toeneemt, kan een steeds groter deel van de mosselzaadgebieden gesloten worden voor de visserij. Op die manier ontstaan kansen voor het herstel van meerjarige sublitorale mosselbanken. Dat gaat via een stapsgewijze benadering. Vanaf 2018 moet de derde transitiestap zijn voltooid. Dat vraagt niet alleen om meer mosselzaad van de mzi's maar ook om voldoende areaal geschikte mosselkweekpercelen. Die laatste zijn nog onvoldoende beschikbaar.

Rol en werkwijze PRW

De partijen bewaken de voortgang via het bestuurlijk overleg Mosseltransitie met ondersteuning vanuit het PRW.

PRW:

- Faciliteert de invulling van de rol van secretaris van het bestuurlijk overleg en de secretaris is ook trekker van de projectgroep Mosselen. De secretaris verbindt partijen en brengt de externe voorzitter in positie.
- Faciliteert de uitvoering van de derde transitiestap, agendeert en faciliteert de volgende transitiestap.
- agendeert de behoefte aan mosselkweekpercelen in het VisWad gremium en zet zich in om de extra hectares aan kweekpercelen te realiseren.
- huurt externe kennis in, om de transitie bij de sector aan te jagen en te begeleiden.
- ondersteunt in het uitdragen van de voortgang middels jaarlijkse rapportages (ook naar de Tweede Kamer).
- adviseert de betrokken overheden over inhoudelijk/technische aspecten.

Geïnterviewden waarderen de onafhankelijke, neutrale invulling door de secretaris. De meerwaarde van het onderbrengen van de secretaris binnen het PRW wordt door geïnterviewden met name gezien als een mogelijkheid om de samenhang tussen de verschillende convenanten en andere projecten gericht op transitie van de visserijsector te bewaken.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Inzet van de secretaris wordt geraamd op 300 uur (via RVO) per jaar.
- Inzet strategietrekker visserij wordt geraamd op ca. € 6.000,- per jaar.
- Inzet voor communicatie wordt geraamd op ca. € 4.000,- per jaar.

PRW in uitvoering Mosselconvenant na 2018

Geïnterviewden geven aan dat:

- In het Mosselconvenant sprake is van een voldoende evenwichtige vertegenwoordiging van overheden, natuurbeschermers en gebruikers van de Waddenzee. In andere projecten binnen het PRW zouden gebruikers van de Waddenzee meer en/of beter vertegenwoordigd moeten zijn.
- De samenhang tussen de verduurzamingstrajecten in de visserij (nog meer) verbeterd kan worden.
- Een verdiepingsslag in de voorbereidingen van de volgende transitiefase nodig is.

3. Uitvoering meerjarenafspraken handkokkelvisserij

In 2011 zijn afspraken gemaakt tussen overheid, natuurorganisaties en de handkokkelvisserij om deze vorm van visserij zo duurzaam mogelijk in te passen. Doel was het voorkomen van verstoring van vogels en het voorkomen van afname van het kokkelbestand. Die afspraken vormen de basis voor de vergunningverlening in het kader de wet natuurbescherming. In 2013 zijn de afspraken tussentijds herzien en is afgesproken dat de afspraken in 2018 worden geëvalueerd.

Behaalde resultaten 2015-2018

- Er zijn afspraken gemaakt over het maximale percentage (2,5%) van het kokkelbestand dat mag worden opgevist.
- Vergunninghouders beperken hun visserij tot enkele locaties in de Waddenzee.

Geïnterviewden geven aan dat het onzeker is of eind 2018 beschikt kan worden over de resultaten van de evaluatie.

Rol en werkwijze PRW

De naleving van de afspraken wordt begeleid door het bestuurlijk overleg Meerjarenaafspraken Handkokkelvisserij. Dit overleg wordt ondersteund door het PRW. Het PRW levert de secretaris van het bestuurlijk overleg en trekker van de projectgroep. Het PRW is geen ondertekenaar van de afspraken maar is er wel nauw mee verbonden (onder andere als initiator).

PRW:

- Verbindt partijen en zorgt voor afstemming tussen de partijen en voor draagvlak voor de uitvoering en evaluatie.
- organiseert de controle op de naleving van de afspraken.
- organiseert ten behoeve van de evaluatie de noodzakelijke kennis, formuleert de kennisbehoefte voor de evaluatie en zorgt voor financiering ervan.
- Zorgt ervoor dat de uitvoering van de meerjarenaafspraken met betrekking tot de handkokkelvisserij in lijn is met de invulling die wordt gegeven aan het streefbeeld van het PRW.

Geïnterviewden waarderen de aanjaagfunctie die het PRW vervult in het streven naar kwaliteitsverbetering in de Waddenzee. De onafhankelijke positie, deskundigheid en het netwerk van de secretaris worden als positief ervaren. Geïnterviewden geven aan dat de capaciteit en financiële middelen die het PRW beschikbaar heeft voor de begeleiding van de evaluatie (te) beperkt zijn. Geïnterviewden geven aan dat daardoor de voortgang van de evaluatie onder druk komt te staan.

Inzet PRW (uren en financiën)

Totale jaarlijkse kosten: ca. € 24.000,-

- Inzet van de secretaris wordt geraamd op 8 dagen per jaar.
- Inzet strategietrekker wordt geraamd op 2 dagen per jaar.
- Ca. € 15.000,- jaarlijks beschikbaar voor additioneel onderzoek of procesondersteuning.

PRW in uitvoering meerjarenaafspraken handkokkelvisserij na 2018

Meerdere geïnterviewden geven aan dat:

- Er behoefte is aan meer transparantie over de afweging die door (opdrachtgevers van) het PRW wordt gemaakt tussen de ecologische doelstellingen voor de Waddenzee en de belangen van (economische) gebruikers van de Waddenzee in het hele programma.
- Kennis die wordt opgedaan, beter kan worden geborgd.

4. Swimway

De visstand in de Waddenzee is door diverse oorzaken zowel qua omvang als qua biodiversiteit niet wat het zou kunnen zijn. En zou moeten zijn gezien de (internationale) doelstellingen die hiervoor zijn geformuleerd. En zou mogen zijn gezien het streefbeeld Rijke Waddenzee zoals geformuleerd in en vastgesteld met het programmaplan, en geborgd in o.a. het visiedeel van het beheerplan Natura 2000 Waddenzee en de UNESCO application Natuurlijk Werelderfgoed.

Denemarken, Schleswig-Holstein, Niedersachsen en Nederland spraken af te gaan werken aan het behalen van de doelstellingen met betrekking tot de visstand en daarom de komende jaren een actieprogramma Swimway uit te voeren. Op verzoek van de Nederlandse (rijks)partijen heeft het PRW, samen met partners in Duitsland en Denemarken, de aanzet tot het programma gegeven.

Andersson Elffers Felix

Dit programma heeft als doel de visstand te verbeteren via een ecosysteemaanpak, en in combinatie met een duurzaam gebruik van het gebied. Middels het programma wordt gewerkt aan het vullen van gaten in de kennis, het verbeteren van de monitoring, het concretiseren en waar nodig bijstellen van beleid en het ontwikkelen, realiseren en evalueren van maatregelen (ook op pilot-niveau (leren door doen)). Communicatie en educatie zijn onderdelen van het programma. Waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande programma's en activiteiten. De uitvoering gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Wadden Sea Board en in afstemming met stakeholders.

Behaalde resultaten 2015-2018

In de vorige programmaperiode is door het PRW het vraagstuk van een gezonde visstand op de trilaterale agenda gebracht. Het PRW heeft vervolgens de fish strategy Waddensea (trilateraal afgestemd) uitgebracht, aangevuld met een brochure Fish Factsheets (<https://rijkewaddenzee.nl/nieuws/downloads-fish-strategy-wadden-sea/>).

Het PRW werkt nu aan het tot stand komen van een trilateraal actieprogramma. Dit actieprogramma is in het najaar 2017 gereed. Daarna wordt toegewerkt naar vaststelling van het actieprogramma tijdens de trilaterale ministeriële conferentie in 2018.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Levert een projectleider om te komen tot een trilateraal actieprogramma.
- Faciliteert de totstandkoming van het actieprogramma via het beschikbaar stellen van expertise en middelen (o.a. communicatie en organisatiekosten).
- Zet het netwerk van het PRW actief in om het belang van Swimway Wadden Sea naar voren te brengen en er voldoende steun voor te verwerven.
- Brengt swimway opgave actief in het Nederlandse netwerk voor het voetlicht.

Geïnterviewden waarderen de verbindende en faciliterende rol die het PRW heeft in deze casus. Deze wordt als noodzakelijk bestempeld. De onafhankelijke positie, programmatische aanpak, deskundigheid en het netwerk van het PRW worden als meerwaarde gezien. Het beschikbare budget dat het PRW beschikbaar stelt voor deze casus wordt als essentieel gezien voor het bereiken van de resultaten.

Inzet PRW (uren en financiën)

Totale jaarlijkse kosten: ca. € 100.000,-:

- Inzet projectleider geraamd op 1 dag per week (voor 2 jaar).
- Inzet experts (visserij- en marien ecosysteem deskundigheid).
- Middelen voor communicatie en organisatie.

PRW in Swimway na 2018

Geïnterviewden geven aan dat het PRW, aansluitend op de inzet op de totstandkoming van het actieprogramma, zich moet gaan richten op het maken van een nationale vertaling van het trilaterale actieprogramma en het betrekken van relevante organisaties daarbij.

Swimway is opgenomen in Life IP Deltanatuur, met name voor het onderdeel governance. Een deel van de begroting wordt vanuit Life IP Deltanatuur gedekt. Als het trilaterale actieprogramma in 2018 is vastgesteld, inclusief projectstructuur en coördinatiestructuur, dan zou volgens een aantal geïnterviewden een trekkende rol van het PRW voor wat betreft de trilaterale afstemming niet meer noodzakelijk zijn.

5. Flyway en actieplan broedvogels Waddenzee

Om tot een goed beeld te komen van de gezondheid van vogelpopulaties en voorspellingen te kunnen doen over populaties is een integratieve populatiemonitoring (aantalsmonitoring, overleving- en broedsuccesstudies) nodig. Met een telmonitoringssysteem langs de hele Oost-Atlantische route van trekvogels kan de stand van trekvogelpopulaties worden gemeten. Dit vormt een belangrijke component van populatiestudies. In de periode 2011-2014 is door het PRW een raamwerk voor flywaymonitoring ontwikkeld en een eerste simultaan telling uitgevoerd.

De jaarlijkse monitoring van geselecteerde gebieden langs de Westkust van Afrika wordt tussen 2016 en 2018 voortgezet (met eens in de drie jaar een totaal telling). Dit gebeurt in nauwe samenwerking met Wetlands International en het West-Afrikaanse CMB (Coastal Migratory Birds)-project van BirdLife International. Doel van het PRW voor de periode 2015-2018 is om een goede, structurele flywaymonitoring op te zetten, als kennisbasis voor flywaybeheer. Flyway is onderdeel van het Wadden Sea Flyway Initiative waar de Nederlandse, Duitse en Deense overheid deel van uitmaken. Het PRW / Ministerie van LNV/EZK is de Nederlandse partner van het WSFI.

Naast de internationale aandacht vraagt de teruggang van de broedvogelpopulaties en het broedsucces in het Waddengebied ook lokaal de aandacht van het PRW. Het herstel van de broedvogels behoort mede tot de doelstellingen van N2000.

Behaalde resultaten 2015-2018

Om de situatie voor de vogels duurzaam te verbeteren, heeft het PRW een trilateraal actieplan voor broedvogels opgesteld (2016) en wordt er nu gewerkt aan uitvoering ervan. Daarnaast heeft het PRW een analyse gedaan van verbeterkansen voor broedende en rustende vogels in het Nederlandse Waddengebied..

Met betrekking tot de flyway heeft het PRW ingezet op het opzetten van een financieringsstrategie met als doel de monitoring duurzaam te bestendigen.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Jaagt structurele goede flywaymonitoring aan door via een pilotproject het telsysteem in de praktijk verder te verbeteren, mensen te trainen en lokale organisaties steeds meer eigenaar te maken van de tellingen en zo de gedeelde verantwoordelijkheid en de gedeelde basiskennis voor goed flywaybeheer te vergroten.
- Jaagt de omslag in denken aan en creëert draagvlak voor flywaybeheer met een internationaal perspectief.
- Versterkt het NGO-overheid netwerk in West-Afrikaanse kustlanden via het flywaymonitoringsproject .
- Faciliteert de trilaterale samenwerking in de Waddenzee gericht op de flyway.
- Werkt aan de beleidsvoorbereidingen om flywaymonitoring op te nemen in de basismonitoring Waddenzee.
- Jaagt de ontwikkeling van een nieuwe kennisbasis voor flywaybeheer aan.
- Vergroot het draagvlak voor de uitvoering van het actieplan broedvogels door het verbinden van beheerders, beleidsmakers en deskundigen.
- Jaagt, ten behoeve van de uitvoering van het actieplan broedvogels, projectvoorstellen aan.

- Werkt aan het borgen van financiering door verschillende overheden, natuurorganisaties en andere partners.

De geïnterviewden herkennen bovenstaande rol en werkwijze. Met name de onafhankelijke procesvoering, het verwerven van draagvlak, het verbinden van kennis en de communicatie over de flywaymonitoring worden gewaardeerd. De mate waarin het PRW een aanjagende rol heeft gehad op het thema van de flyway wordt door geïnterviewden verschillend gewaardeerd. De meeste geïnterviewden geven echter aan dat zonder het PRW het belang van de flyway niet zo hoog op de agenda had gestaan bij een breed scala aan partijen. Het PRW heeft een belangrijke rol gehad in het verbinden van organisatoren van wadvogeltellingen en wetenschappers die de ecologische bestaansvoorwaarden van die wadvogels bestuderen. Het PRW heeft het zo mogelijk gemaakt om van tellingen te komen tot beheersadviezen.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Inzet projectleider Flyway wordt geraamd jaarlijks 12 uur per week.
- Inzet projectleider actieplan broedvogels wordt geraamd op jaarlijks 4 uur per week.
- Inzet externe expertise wordt geraamd op € 295.000,- (voor 4 jaren).
- Communicatie wordt geraamd op € 15.000,- (excl. btw).
- Kosten actieplan broedvogels € 20.000,-.

PRW in Flyway en actieplan broedvogels na 2018

Het PRW is geen uitvoerder van flywaysamenwerking, flywaybeheer of van de flywaymonitoring. Wanneer er sprake is van goede, structurele flywaysamenwerking-, monitoring en -beheer, dan is voor het PRW het doel bereikt. Het PRW is ook geen uitvoerder van het Actieplan Broedvogels. Zodra de uitvoering, inclusief evaluatie van het Actieplan Broedvogels geborgd is, is voor het PRW het doel bereikt.

6. Kennisprogramma morfologie Waddenzee en Position paper toekomstscenario's zeespiegelstijging, bodemdaling en sedimentatie

Het kennisprogramma morfologie Waddenzee wordt door het PRW en RWS elk voor een deel gefinancierd. Het PRW en RWS streven gezamenlijk opdrachtgeverschap na. Het kennisprogramma beoogt de belangrijkste kennisleemten van de morfologische ontwikkeling van de Nederlandse Waddenzee, uit oogpunt van beleid en beheer, in te vullen. Het gaat zowel om inhoudelijke opgaven (fysische processen en hun achtergronden) als om verbeteren van de kennishuishouding (organisaties/proces). Er wordt daarbij ook aansluiting gezocht met de Waddenacademie en andere partners. Diverse kennisinstellingen voeren de afgesproken studies uit.

Er wordt ook toegewerkt naar een integrale wetenschappelijke rapportage over de laatste stand van zaken met betrekking tot klimaatverandering, sedimenthuishouding en bodemdaling van de Nederlandse Waddenzee. Deze studie is vooral gericht op de grenzen aan delfstoffenwinning en wordt uitgevoerd door vooraanstaande wetenschappers in opdracht van het PRW en de Waddenacademie.

Behaalde resultaten 2015-2018

Begin 2018 is een symposium beoogd om de inzichten met betrokken actoren te delen. Lacunes in kennis zijn in beeld gebracht en betrokken partijen hebben gericht gewerkt aan kennisontwikkeling om tegemoet te komen aan deze lacunes.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Faciliteert door middel van het beschikbaar stellen van budget.
- Geeft samen met Rijkswaterstaat het kennisprogramma vorm en vertaalt samen met Rijkswaterstaat en de onderzoekspartijen de behaalde resultaten naar bruikbare gegevens voor het beheer van de Waddenzee.
- Faciliteert het samenbrengen van partijen rondom deze resultaten en daarmee het creëren van draagvlak binnen bestaande organisaties. Dit draagt tevens bij aan het verbinden van kennis met gebruikers.

Geïnterviewden geven aan dat het PRW een belangrijke rol heeft in het delen van kennis, in het afstemmen van de kennisontwikkeling en in het ontsluiten van kennis van en door partijen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het PRW in deze casus geen/minder aanjagende rol heeft gehad, met name omdat het thema al door andere partijen op de agenda was gezet. Met name de faciliterende rol in het financieren van kennisdeling wordt als toegevoegde waarde genoemd. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het PRW juist een rol zou moeten spelen in het verbinden van partijen, in deze casus loopt het PRW het risico het speelveld juist complexer te maken.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Inzet capaciteit vanuit het PRW wordt geraamd op 0,3 fte.
- Inzet derden wordt geraamd op € 50.000,- - € 100.000,-.

PRW in Kennisprogramma morfologie Waddenzee na 2018

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het PRW een rol heeft in het naar het publiek brengen van de kennis die ontwikkeld wordt. Hierin kan het PRW deze kennis van context voorzien, zodat het voor het publiek duidelijk is hoe de verschillende publicaties gewogen kunnen worden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het PRW dit in de periode tot eind 2018 vorm kan geven. Daarna wordt door hen geen expliciete rol voor het PRW meer gezien.

7. Verkenning duurzame bereikbaarheid Waddeneilanden 2030

In 2028 lopen de huidige vergunningen van de veerverbindingen naar de eilanden af. De voorbereidingen voor nieuwe vergunningen nemen een aantal jaren in beslag. Daaraan voorafgaand wordt een tussentijdse evaluatie van de lopende vergunningen uitgevoerd.

Via een verkenning brengt het PRW kansen in beeld om de bereikbaarheid zó te verduurzamen dat deze een pijler wordt in een duurzame Waddeneconomie, passend bij een uniek natuurgebied met de Werelderfgoedstatus.

Behaalde resultaten 2015-2018

De verkenning heeft op dit moment geresulteerd in twee rapportages met respectievelijk mogelijke kansen voor een duurzame bereikbaarheid in 2030 en mogelijke acties voor de kortere termijn. Uit de consultatieronde moet duidelijk worden hoe groot het draagvlak is voor de kansen en acties en welke een vervolg krijgen.

De verkenning heeft ook een bijdrage geleverd aan:

- Het onderwerp ‘duurzame bereikbaarheid’ is op meerdere plekken geagendeerd (het is onder andere een thema in de op te stellen Gebiedsagenda Wadden 2050).

- Stakeholders zijn met elkaar het gesprek aangegaan over duurzame bereikbaarheid; niet alleen vanuit geografische samenhang maar ook vanuit de vervoersketen.

Geïnterviewden geven aan dat het PRW er in is geslaagd om het thema op de agenda te zetten en partijen met elkaar in gesprek te laten gaan over duurzame bereikbaarheid. Een aantal geïnterviewden gaf echter ook aan dat het PRW er te weinig in is geslaagd om dit te laten resulteren in concrete afspraken waar uitvoering aan kan worden gegeven. Door het PRW is aangegeven dat in de consultatiefase, die plaatsvond ten tijde van de interviews, juist ook concrete acties zijn geformuleerd en geprioriteerd. Voor elk van deze acties is een partij benoemd die het voortouw neemt in het uitvoeren van deze acties.

Door een aantal geïnterviewden wordt aangegeven dat naast het effect op natuurherstel er meer oog moet zijn voor de effecten op bewoners en economische gebruikers van de Waddenzee.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Heeft het onderwerp op de agenda gezet.
- Levert een projectleider om de verkenning uit te voeren.
- Faciliteert de verkenning via het beschikbaar stellen van middelen om kennis te verwerven.
- Zet het netwerk van het PRW actief in om voldoende draagvlak te verwerven.
- Ondersteunt waar nodig bij de consultatieronde.

Geïnterviewden geven aan waardering te hebben voor de agenderende en aanjagende rol en werkwijze van het PRW in deze casus. In de beginfase bestond er onduidelijkheid over hoe eilandgemeenten betrokken zouden worden in deze casus. Dit is op een voor alle betrokkenen voldoende wijze ingevuld.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Inzet projectleider geraamd op 150 uur.
- Inzet derden geraamd op € 60.000,- excl. B.

PRW in Bereikbaarheid Waddeneilanden na 2018

Een aantal geïnterviewden geven aan dat het (nog) onduidelijk is of en zo ja hoe de uitkomsten van de verkenning worden uitgewerkt naar een plan van aanpak en wie daarvoor verantwoordelijk is. Deze interviews vonden plaats tijdens de consultatieronde. Op de slotbijeenkomst op 19 oktober jl. is door partijen afgesproken dat het PRW een rol heeft in het communiceren en presenteren van de resultaten in diverse gremia.

8. Eems-Dollard estuarium

In het Eems-estuarium spelen problemen rond troebelheid (afname fytoplankton, zuurstofgebrek), de emissies van niet natuurlijke stoffen (met als gevolg achteruitgang van soorten en onevenwichtigheid in de voedselketen) en structurele veranderingen in de morfodynamiek als gevolg van kanalisering, inpoldering en verdiepingen van de vaargeul. Verbindingen met het achterland en overgangen zoals kwelders en uiterwaarden zijn op cruciale plaatsen afgenomen. Tegelijkertijd komt in het estuarium door langdurig menselijk ingrijpen de energie van het getij tot ver op de getijderivier, met ophoping slib, zuurstofloosheid en hogere vloedstanden tot gevolg.

Behaalde resultaten 2015-2018

In de vorige programmaperiode heeft het PRW een belangrijke rol gespeeld in het agenderen en scherp krijgen van het probleem van het estuarium, de herstel- en ontwikkelopgave, in samenhang met de sociaal-economische vraagstukken, en wat dan een haalbaar en gewenst handelingsperspectief is. Met middelen vanuit het PRW en de provincie Groningen voor de inzet van een onafhankelijke programmamanager is de samenwerking tussen overheden, natuurorganisaties en economische partijen in het project Economie en Ecologie in Balans in de kwetsbare Eemsdelta-regio effectief ondersteund.

Vanuit Economie en Ecologie in Balans is een MIRT-onderzoek uitgevoerd. In het vervolg hierop is onder leiding van de provincie met rijks- en regionale partijen het uitvoeringsprogramma Eems Dollard 2050 (ED2050) opgesteld. Dit is door veel partijen (rijk, regio, bedrijfsleven, ngo's) omarmd. In dit programma worden vooral de middellange termijn kansen voor het Eems-Dollard gebied opgepakt en tot uitvoering gebracht. Een van de sporen in dit ED2050 programma is verder studie naar de kansen om het estuarium qua stroming van water en slib weer gezond te krijgen en verdere structurele versterking van de samenwerking met Duitsland.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Heeft in de eerste programmaperiode het onderwerp geagendeerd en kennis ontsloten.
- Heeft de programmamanager gefinancierd en geleverd om uitvoering te geven aan de samenwerking Economie en Ecologie in Balans.
- Jaagt kansen voor herstel op de langere termijn agenda aan.
- heeft inhoudelijk bijgedragen met uitwerking van het streefbeeld en vormgeving van het Innovatieprogramma Slib.
- Adviseert gevraagd partijen op strategisch niveau.
- Jaagt kansen voor herstel op de langere termijn agenda aan.
- Ondersteunt in beperkte mate bij uitvoering van kleine verbeter- en monitoringinitiatieven.

Het programmamanagement Economie Ecologie in Balans is per juli 2017 volledig overgedragen aan de provincie Groningen. Het PRW is nu op afroep beschikbaar als strategisch adviseur. Het programmamanagement van ED2050 ligt vanaf het begin af aan bij de provincie Groningen.

Geïnterviewden geven aan dat het PRW een initiërende en ondersteunende rol heeft gehad in de eerste programmaperiode van ED2050. De unieke toegevoegde waarde van het PRW wordt in de tweede programmaperiode als minder duidelijk ervaren. De meeste geïnterviewden geven aan dat het ontsluiten en verbinden van kennis en het aanjagen van kennisontwikkeling door het PRW in de eerste programmafase heeft bijgedragen aan het nader tot elkaar brengen van partijen. De positie van de onafhankelijk programmamanager Economie en Ecologie in Balans wordt door de meeste geïnterviewden genoemd als een belangrijke factor. Deze wordt voor de helft vanuit PRW gefinancierd. In de huidige fase van ontwikkeling ligt de nadruk op uitvoering van innovatieve (pilot)projecten. Een paar geïnterviewden geven aan dat de afgelopen tijd in de communicatie over resultaten de rol van het PRW wordt benadrukt en dat de bijdrage van andere partijen te weinig naar voren komt.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Financiering van de programmamanager: eerst 100%, daarna gedeeld met provincie Groningen en vanaf juli 2017 is financiële bijdrage van het PRW beëindigd.

Andersson Elffers Felix

- Bescheiden co-financiering aan projecten van anderen (o.a. vismigratie waterschapkennisinstituut).
- Op eigen initiatief laten uitvoeren van een interactief communicatieprogramma met scholen, stimuleren denken over lange termijn-oplossingen bij de jeugd (technasia).

PRW in ED2050 en E&E in balans na 2018

In de genoemde programma's heeft het PRW de werkzaamheden overgedragen aan andere partners. De aanjagende en faciliterende rol van het PRW is daarin niet meer noodzakelijk. In plaats van de 'agerende en aanjagende' rol van het PRW zijn nu andere inhoudelijk ondersteunende rollen nodig om de uitvoering van pilots naar opschaling een succes te maken. Daarin kan het PRW als 'smeermiddel' blijven dienen, in een andere fase van uitvoering maar altijd in haar eigen kracht, aanjagen van kennisontwikkeling, verbinden en begeleiden van gemaakte afspraken. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het PRW een rol heeft en moet houden in het aanjagen van lange termijn doelen voor het Eems Dollard Estuarium, o.a. Anders Varen en het tot uitvoering brengen van innovatieve concepten.

9. Dark Sky Werelderfgoed Waddenzee

Het PRW heeft samen met Stichting Feel the Night een plan ontwikkeld om handen en voeten te geven aan Dark Sky Werelderfgoed Waddenzee. Onder de vlag van Unesco Werelderfgoed werkt het PRW samen met diverse partners aan a) het versterken van de duisternis in het Waddengebied door lichtuitstoot terug te dringen en b) vergroting van bewustwording van het belang van duisternis voor mens en dier. Hiermee draagt het PRW bij aan de ecologie en economie in het Waddengebied.

Behaalde resultaten 2015-2018

- Samen met Stichting Feel the Night (SfTN) heeft het PRW het initiatief genomen om een intentieverklaring op te stellen om zowel a) concrete verbetermaatregelen door te voeren als b) voor draagvlak/bewustwording te zorgen. Deze intentieverklaring is in 2016 door 43 partijen ondertekend.
- Het PRW heeft ervoor gezorgd dat de verschillende stakeholders aan Dark Sky Werelderfgoed Waddengebied werken onder de vlag van Unesco Werelderfgoed. Dat is wereldwijd een primeur.
- Het PRW heeft factsheets op laten stellen waarmee een laagdrempelige manier alle informatie over duisternis en de mogelijkheden om hier aan bij te dragen op een rij zijn gezet.
- Het PRW organiseert samen met de Waddenacademie een 2 daags symposium Feel the Night.
- Het PRW heeft budget beschikbaar gesteld voor het realiseren van starbarns in Zwarte Haan: overnachten en ondertussen genieten de realiseren van de sterrenhemel.
- Het PRW faciliteert quick-scans bij alle initiatiefnemers.

Rol en werkwijze PRW

PRW:

- Agendeert en jaagt concrete maatregelen t.b.v. lichtreductie aan.
- Brengt kennis bij elkaar en faciliteert kennisdeling.
- Brent partijen samen en creëert draagvlak.
- Faciliteert partijen om de duisternis te versterken.

Het PRW is een samenwerking aan gegaan met het Interreg project Night Light van de provincie Fryslân, en met Groningen en Noord-Holland.

Geïnterviewden zijn van mening dat zonder het PRW de intentieverklaring Dark Sky Waddenzee Werelderfgoed niet tot stand was gekomen. Ook het werken onder de vlag van Unesco was zonder het PRW niet van de grond gekomen. Geïnterviewden noemen de onafhankelijke rol van het PRW, de facilitering met mensen, middelen en kennis en de aanjagende functie van het PRW als van doorslaggevend belang.

Inzet PRW (uren en financiën)

- Inzet projectleider wordt geraamd op € 50.000,- per jaar (3 jaar).
- Inzet externe expertise wordt geraamd op € 6.460,- (excl. btw).
- Inzet RVO wordt geraamd op 10 dagen.
- Kosten overige activiteiten worden geraamd op € 45.000,- (excl. btw).
- Aanjaagbudget Star Barns wordt geraamd op € 20.000,- (incl. BTW).

PRW in Dark Sky Werelderfgoed Waddenzee na 2018

Geïnterviewden geven aan dat de afspraken die zijn gemaakt in de intentieverklaring nu moeten worden omgezet in concrete acties. Het PRW zou moeten toe werken naar een situatie waarin betrokken partijen de uitvoering zelf ter hand nemen en de betrokkenheid van het PRW overbodig wordt. Geïnterviewden verschillen van mening over de termijn waarop dit mogelijk wordt geacht.

Bijlage 4 – Uitwerking strategieën in resultaten PRW 2015-2018

Strategie 1: Verduurzaming visserij en natuurherstel

Vermindering van de visserijdruk en vergroting van het oppervlak van beschermde gebieden in het sublitoraal zijn belangrijke resterende maatregelen die bijdragen aan de realisatie van een Rijke Waddenzee. Daarover zijn vergaande afspraken gemaakt met de mossel- en garnalenvisserij en de handkokkelvisserij. Belangrijkste uitdaging voor 2018 is om de opkoopregeling van een gedeelte van de garnalenvisserij te organiseren en de bijbehorende gebiedsbescherming.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- In de Waddenzee zijn nieuwe, reeds beproefde, locaties in beeld en beschikbaar als kweekperceel voor het mosselzaad van invanginstallaties. Daarmee is aan een belangrijke voorwaarde voldaan voor een volgende transitiestap in de mosselvisserij.
- De garnalenvissers zijn in staat om onderling afspraken te maken over hun visserij-inspanning middels een beheerplan. Controle en monitoring vindt plaats via een blackbox systeem, waarbij de sector zelf verantwoordelijk is voor de naleving van de afspraken.
- Ook na 2018 houden de visakkoorden stand en wordt de transitie in de verschillende vissectoren doorgezet.
- De visserijsector zelf is de drijvende kracht achter de transitie naar een duurzame Waddenvisserij. Daarbij heeft de kleinschalige visserij iets meer voet aan de grond gekregen en is er zichtbaar sprake van een afname van de garnalenvloot.
- Er vindt een betere bescherming van de bodem plaats door het sluiten van gebieden voor de gesleepte visserij. Deze gebieden zijn ruimtelijk goed op elkaar afgestemd.
- De commerciële en recreatieve exploitatie van de Japanse oester is in evenwicht met de draagkracht van het systeem en heeft geen significante effecten op de natuurwaarden van de Waddenzee.

Strategie 2: Completeren voedselweb: biobouwers en vissen

Onder de strategie 'completeren van het voedselweb' zetten we ons in op een voedselweb dat evenwichtig van opbouw is, zowel wat betreft de primaire producenten (zoals b.v. algen en zeegras), primaire consumenten (zoals bijvoorbeeld schelpdieren, harders en ganzen), secundaire consumenten (zoals garnalen, krabben, (plat)vissen en kanoetstrandlopers) en toppredatoren (zoals grote vissen, zeearend en zeehonden). Ook de populatiedynamiek (bijvoorbeeld geboorte, sterfte, migratie) van en de interactie tussen de soorten (bijvoorbeeld prooi-predator, interferentie) in het voedselweb worden niet of nauwelijks beïnvloed door menselijk handelen.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Op basis van de monitoring van de natuurontwikkeling in de gesloten gebieden wordt nieuwe kennis opgedaan over de herstelcapaciteit van het systeem met bijzondere aandacht voor de biobouwers van het sublitoraal.
- PRW beschikt over een geactualiseerde kansenkaart voor herstel zeegras en biedt meerjarenperspectief op herstel.
- Voldoende onderbouwing/kansen om besluit te nemen over de herintroductie van andere biobouwers, met bijzondere aandacht voor de platte oester.
- Het is duidelijk voor welke vissoorten en voor welke levensfase de Waddenzee van cruciaal belang is. Dit vormt de basis voor een verder ontwerp van een toekomstgerichte visstrategie.
- De visstrategie (Swimway) biedt handvatten voor handelingsstrategieën binnen deze en andere programmalijnen. De visstrategie is trilateraal afgestemd.
- Er is meer zicht op de specifieke rol van het waddenecosysteem voor vissen binnen de hele context van de omliggende zoete en zoute wateren.

Strategie 3: Vogels: flyway en verbeteren broedsucces

Deze strategie is gericht op een Waddenzee die optimaal is ingebed in de internationale keten, met de nadruk op de onmisbare broed-, foerageer- en rustplaats die de Waddenzee is voor trekvogels en haar kraamkamerfunctie voor vissen. De internationale positie van de Waddenzee is verder versterkt, zowel in trilateraal verband als in de samenwerking met de gebieden die aan de Waddenzee 'gelieerd' zijn via de Flyway. Het gaat daarbij om zowel de grote als de kleinere trekvogelgebieden langs de West-Afrikaanse kust, in West-Europa en de Arctische gebieden.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Uitgevoerde tellingen inclusief simultaantelling *op de gehele Flyway*.
- Staande fondsen/donorstrategie.
- Een uitgewerkte communicatiestrategie in uitvoering.
- Een gedeelde strategie voor het verbeteren van broedsucces van vogels.
- Trilaterale aanpak strandbroeders.

Strategie 4: Verzachten randen vaste wal en natte wad

Deze strategie richt zich op de ontwikkeling van een geleidelijke overgang van het natte Wad naar de vastelandskust. Door de harde overgangen te verzachten ontstaat er ruimte voor meer dynamiek, een natuurlijker verbinding tussen land en zee en door het natuurlijk aangroeien van de kust kan de veiligheid worden geborgd. Dat wordt gedaan aan de hand van pilots en door het ontwikkelen van iconen voor natuur- en economische ontwikkeling (Kop Noord-Holland, Afsluitdijk, Holwerd aan Zee, Lauwersmeer-Waddenzee).

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Twee uitgevoerde POV-projecten, waarbij rekening gehouden wordt met natuurlijke morfologische processen, met voorbeeldwerking voor nieuwe dijkconcepten.
- Verkenningen en zo mogelijk nadere planuitwerking: integrale gebiedsontwikkeling Kop van Noord-Holland Amstelmeer-Waddenzee, met herstel van brakke overgangszones en kansen voor toeristisch recreatieve ontwikkelingen.
- Lauwersmeer en Waddenzee ecologisch en toeristisch weer verbonden.
- Invulling aanvullende natuurambitie Afsluitdijk.
- Ondersteuning van de verdere verkenning van Holwerd aan Zee.

- Monitoringconcept brakke zone gemaal Vijfhuizen en monitoringconcept brakke zones/vispassages op de grens van zoet en zout waar nodig verankeren in de basismonitoring van de Waddenzee.
- Ontwikkeling van een totaalstrategie voor de vastelandskwelders, vanuit het oogpunt van zowel natuur als veiligheid.
- Demonstratieprojecten met meer dynamiek in de zeereep van de eilanden.
- Ideevorming over lokale projecten met economische- en natuurwinst van brakwaterzones en zilte economie.

Strategie 5: Sedimenthuishouding voor veiligheid en biodiversiteit

Het zwaartepunt voor deze strategie ligt in 2018 bij het ondersteunen van de belangrijkste kennishouders (RWS en Waddenacademie) met het opzetten/samenstellen van een kennisprogramma sediment en morfologie. Het kennisprogramma vergroot het inzicht in het autonome gedrag van de Waddenzee. En het geeft inzicht in de respons van het Waddensysteem op menselijke ingrepen.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- De kennis over de sedimenthuishouding is zover voortgeschreden dat duidelijk is welke problemen zich voor natuur en mens (gaan) voordoen en welke maatregelen daartegen effectief zijn.
- De resultaten van de slibverkenning geven inzicht in de menselijke activiteiten die zorgen voor een mate van vertroebeling die schadelijk is voor de natuur en in welke deelgebieden dit speelt; hieruit volgen ook de eventueel te treffen maatregelen.
- Uitvoering van diverse pilotprojecten op het gebied van sedimenthuishouding en vermindering van vertroebeling, die de kennisontwikkeling op bovenstaande gebieden ondersteunen en die tegelijkertijd soelaas bieden daar waar (lokale) verstoring van natuurwaarden, gebruik of waar veiligheidsrisico's optreden.

Strategie 6: Verduurzaming havens, scheepvaart en vaargeulmanagement

Havenactiviteiten zijn van sociaaleconomisch belang, maar hebben in sommige gevallen ook invloed op het ecosysteem van de Waddenzee, die kan (en moet) door verduurzaming worden verminderd. Speerpunt van deze strategie in 2018: het leveren van een concrete bijdrage aan- en inspirerende voorbeelden voor de totstandkoming van een duurzame waddeneconomie.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Uitvoering eerste fase 'Building with Nature Waddenzeehavens' en plan voor vervolg.
- Uitgevoerd open planproces Holwerd-Ameland en besluitvorming over vervolgstappen.
- Innovatieprogramma 'slimmer met slib'.
- Aantoonbaar meer grip op slibhuishouding Waddenzee, inclusief slib als bewezen grondstof voor dijk/kustbeheer.
- Onderbouwde innovatieve vaargeulstrategieën en 'bedreigende natuurlijke geulen'-strategie benoemd.

Strategie 7: Eems-Dollard Estuarium

In het Eems-estuarium spelen problemen rond troebelheid (afname fytoplankton, zuurstofgebrek), de emissies van niet natuurlijke stoffen (met als gevolg achteruitgang van soorten en onevenwichtigheid in de voedselketen) en structurele veranderingen in de dynamiek als gevolg van kanalisering, inpoldering en verdieping van de vaargeul. Verbindingen met het achterland en overgangen zoals kwelders en uiterwaarden zijn op cruciale plaatsen afgenomen. Tegelijkertijd komt in het estuarium door langdurig menselijk ingrijpen de energie van het getij tot ver in het estuarium.

In het 2011 heeft PRW de ecologische knelpunten, met hulp van vele experts, in beeld gebracht. Inmiddels begrijpen we redelijk hoe het systeem werkt. Meer onzekerheid is er nog over de marsroute naar systeemverbetering die leidt tot ecologische verbetering. Er is meer kennis nodig, al dan niet in pilots te ontdekken, om de weg terug te vinden naar een meer natuurlijke steady state van dit estuarium. Een helder streefbeeld en een gedragen beeld over de stappen op weg naar daadwerkelijk systeemherstel ontbreken daardoor nog.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Uitgewerkte projectvoorstellen en pilots E&E in Balans.
- Integraal beeld herstelprojecten langs de randen van de Eems-Dollard.
- Innovatieprogramma ‘slimmer met slib’.

Strategie 8: Duurzaam Waddentoerisme Werelderfgoed

De Waddenzee is sinds 2009 Werelderfgoed, een unieke status voor een Nederlands natuurgebied. Kernwoorden in het werkplan zijn regie, samenwerking tussen organisaties willen bevorderen richting een gedeeld programma met aanpak van concrete zaken met als doel een duurzame Waddentoerisme, waarbij kwaliteit belangrijker is dan kwantiteit. Centraal thema voor 2018 is de ontwikkeling en starten van een centrale marketingorganisatie die zich bezig houdt met het promoten van de beleving van de natuurwaarden van Werelderfgoed Waddenzee. PRW jaagt en faciliteert tot 2018 om dit mogelijk te maken (geld en middelen), daarna gaat PRW het loslaten. Daarnaast trekt PRW 2 transitie-trajecten die annex zijn met duurzame Waddentoerisme, namelijk Dark Sky Waddengebied en Actieplan Vaarrecreatie.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

- Een gezamenlijk programma en afgestemde inzet Duurzaam Waddentoerisme tussen de verschillende partijen.
- Een streefbeeld en uitvoeringsgericht meerjarenprogramma Duurzame Waddentoerisme.
- Een interprovinciaal gedragen overkoepelende marketingstrategie met organisatie.
- De trilaterale foundation als ‘eigenaars van de toekomst’.
- Financiering regelen uit Wadden investeringskader passend binnen streefbeeld en Rijke Waddenkust.
- Herkenbare uitstraling, incl. bebording, ‘toolbox’, marketing-uitingen, etc.
- Leerervaringen Actieplan Vaarrecreatie.

Strategie 9: Externe effecten

De Waddenzee is onmiskenbaar onderdeel van een groter geheel. Getijdenbewegingen, stoffen, planten, dieren, scheepvaartbewegingen, recreatie, klimaat, Noordzee en nog veel meer. Uit deze veelheid aan factoren zijn in 2017 drie speerpunten gekozen:

- Meer begrip van de invloed van klimaatverandering op het Waddenzee-ecosysteem, in samenhang met strategie 5. Mede daarom is PRW ook mede-opdrachtgever, samen met De Waddenacademie, van een studie naar de samenhang in zeespiegelstijging, bodemdaling en sedimentatie. Deze studie wordt in 2017 afgerond maar heeft mogelijk ook repercussies voor de Uitvoeringsagenda van 2018 (nader te bepalen i.o.m. De Waddenacademie).
- Meer inzicht in de in de Waddenzee aankomende hoeveelheden en de doorwerking van relatief nieuwe toxische stoffen (hormoonverstoorders, insecticiden) en micro-plastics.
- Inzicht in de introductie van invasieve exoten.

In het Programmaplan geformuleerde resultaten per 2018:

Bij deze strategie zijn destijds geen heldere doelen gemarkeerd om te behalen in 2018. Wel moet de samenwerking met kennisinstututen zijn verbeterd, zowel binnen Nederland als trilateraal. Ook de effectiviteit van het reguliere Quality Status Report als monitor op externe invloeden wordt in dit kader onderzocht.