Jan Jaap de Graeff
Carla de Rie

9 januari 2026

Werk aan de Wadden

Werk aan de Wadden

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting: het advies in een oogopslag 1

1. Introductie 4
   1.1 Voorgeschiedenis en adviesvraag 4
   1.2 Onze werkwijze 5
   1.3 Uitgangspunten voor uitvoering opdracht 6

2. Het Waddengebied 8
   2.1 De uniekheid van het gebied 8
   2.2 De kwaliteit van de Waddenzee 9
   2.3 De economische betekenis van toerisme en recreatie 10
   2.4 Verantwoordelijkheden publieke en private partijen 10

3. Hoofdpunten advies ABDTOPConsult 12

4. Algemene observaties en adviezen 14
   4.1 Observaties 14
   4.2 Adviezen 15

5. Prioriteiten 17
   5.1 Introductie 17
   5.2 Uitgangspunten voor prioritering 17
   5.3 De verhoudingen tussen de hoofddoelstellingen voor het Waddengebied 18
   5.4 Prioritaire thema's 19
   5.5 Visie voor de lange termijn 22
   5.6 Tenslotte 23

6. Governance 24
   6.1 Introductie: Huidige situatie 24
   6.2 Versterking van de governance 26
   6.3 Samenhang met Deltaprogramma 29

7. Financiering 32
   7.1 Introductie 32
   7.2 Het Waddenfonds en het IKW 32
   7.3 Lopende en toekomstige programma's en andere activiteiten 33
   7.4 De lange termijn 35
   7.5 Financiering van de ondersteuning 35

Inhoudsopgave - vervolg

Blz.

8. Uitvoeringskracht 36
8.1 Introductie 36
8.2 Huidige situatie 36
8.3 Ondersteuning en voorbereiding van het BOW 38
8.4 Toezicht op en ondersteuning van de uitvoering 40
8.5 Strategische afstemming binnen het Rijk en in de regio 41

9. Toekomst Waddenacademie 42

10. Hoe verder na dit advies 44

Bijlage 1: Toelichting bestuurlijk opdrachtgevers, opdrachtnemers en ambtelijk kernteam 46

Bijlage 2: Opdracht voor vervolg op rapport ABDTOPConsult 47

Bijlage 3: Gesprekspartners en geraadpleegde documenten 49

Samenvatting: het advies in een oogopslag

Hieronder hebben we onze adviezen op hoofdlijnen samengevat. In de volgende hoofdstukken zijn deze verder onderbouwd, toegelicht en uitgewerkt.

1. **De adviesopdracht.** Onze opdracht richtte zich op vijf onderwerpen: a) wat zijn de prioriteiten voor de aanpak van de problematiek in de Waddenzee en in het Waddengebied? b) welke governance past daarbij? c) welke geldstromen kunnen worden benut? d) hoe kunnen de beleidsvoorbereiding en -uitvoering worden versterkt en e) wat is de toekomst van het Waddenfonds en van de Waddenacademie? De antwoorden op deze vragen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat geldt ook voor de implementatie van onze adviezen.

2. **Hanteerbaarheid van de problematiek.** Om de problematiek van het gebied hanteerbaar te maken en te houden, moet deze worden begrensd. Hanteer daarvoor de volgende spelregels:
   - Voorkom dat dezelfde problematiek aan verschillende bestuurlijke tafels binnen en buiten het Waddengebied wordt besproken.
   - Betrek niet álle vraagstukken die binnen het Waddengebied spelen bij de huidige aanpak.
   - Gebruik als onderscheidend criterium dat het steeds moet gaan om een gebiedsgerichte aanpak met als doel het bereiken van de twee hoofddoelstellingen voor dit gebied, die al sinds jaar en dag gelden. Deze doelstellingen betreffen zowel de ecologisch-landschappelijke kwaliteit van het gebied als de leefbaarheid ervan voor mensen en bedrijven.

3. **Gezamenlijke verantwoordelijkheid.** Ga uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken overheden die de individuele verantwoordelijkheid van elk van hen overstijgt. Neem ook als uitgangspunt dat het dragen van deze verantwoordelijkheid noch een luxe, noch vrijblijvend is. Actie en voortgang zijn noodzakelijk, zowel om de unieke kwaliteit van dit gebied te herstellen, te behouden en waar nodig te versterken, als ook om te voorkomen dat het gebied 'op slot gaat' als gevolg van het niet voldoen aan wettelijk gestelde normen.

4. **Spanning tussen de doelstellingen.** Sta stil bij de spanning die bestaat tussen de eerdergenoemde hoofdoelstellingen. Overbrug deze spanning door:
   - De hiervoor genoemde uitgangspunten (zie punt 2) en wettelijke normen (zie punt 3) te eerbiedigen.
   - Daarbinnen zorgvuldig af te wegen welke activiteiten onder welke voorwaarden mogelijk zijn.
   - Op voorhand te accepteren dat niet alle huidige en voorgenomen activiteiten zonder meer kunnen worden voortgezet respectievelijk toegestaan.

5. **Prioriteiten voor de korte en middellange termijn.** Selecteer op basis van een voortschrijdend overzicht de belangrijkste vragen, activiteiten en andere ontwikkelingen die binnen één tot twee jaar om bestuurlijke besluitvorming vragen. Dat kan gaan om besluiten te nemen door de gezamenlijke overheden verenigd in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW), maar zal dikwijls ook gaan om besluiten die uiteindelijk elders worden genomen (vaak door de rijksoverheid). Neem, voordat elders definitieve besluitvorming plaatsvindt, als BOW een standpunt in vanuit het perspectief van de doelstellingen voor het Waddengebied en breng dat naar buiten.

6. **Prioriteiten voor de lange termijn.** Benoem als langjarige prioriteiten:
   - Het anticiperen op de gevolgen van de klimaatverandering voor het Waddengebied.
   - Het toetsen van de voortgang die wordt geboekt met het voldoen aan de wettelijke regels voor de kwaliteit van de Waddenzee.
   - Het waarborgen en bevorderen van de leefbaarheid van het gebied voor de inwoners en bedrijven, met als bijzonder aandachtspunt de ontwikkeling van recreatie en toerisme.

   Ontwikkel (voor zover nodig) met betrekking tot deze punten stapsgewijs en geleidelijk een voortgaande gezamenlijke strategie, steeds in relatie tot de doelstellingen voor het Waddengebied.

7. **Governance.** Versterk de governance door:
   - Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) sterker te laten sturen op het bereiken van de doelstellingen voor het Waddengebied. Doe dat op strategisch niveau en selectief op basis van de te stellen prioriteiten, deels door eigenstandig besluiten te nemen en een strategie te ontwikkelen voor de lange termijn, deels door met betrekking tot actuele beleidsdossiers gezamenlijke analyses en standpunten onder de aandacht te brengen van de overheid die uiteindelijk met de formele besluitvorming is belast (zie ook punten 5 en 6).
   - De adviesrol van de maatschappelijke organisaties, deelnemend aan het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW), in dat overleg voorop te stellen en te formaliseren. De deelname van de overheden aan dit beraad moet met name gericht zijn op het verschaffen van informatie om daarmee de adviezen te versterken. De adviezen van het OBW winnen aan kracht naar de mate waarin zij selectief, op hoofdlijnen, unaniem en waar mogelijk proactief worden uitgebracht.
   - De directeur van de Beheerautoriteit Waddenzee (BAW) te benoemen tot volwaardig lid-deskundige van het BOW (zonder stemrecht) om beheeraspecten te kunnen meewegen bij de strategische besluitvorming. Daarbij gaat het niet om het operationele beheer, maar waar nodig wel om een toets op uitvoerbaarheid (inhoudelijk en financieel) van te nemen besluiten. Ook moet er de mogelijkheid zijn om beheervraagstukken voor het BOW te agenderen, voor zover die vragen om bestuurlijke en gezamenlijke besluitvorming.

8. **Benutting van bestaande en toekomstige geldstromen.** Er zijn bestaande geldstromen die (mede) lopen naar het Waddengebied. Daarbij gaat het onder meer om programma's en projecten die voortvloeien uit Europese regels, om het landelijke herstelprogramma voor de natuur (de Programmatische Aanpak Grote Wateren), het Hoogwaterbeschermingsprogramma en (in de toekomst) mogelijk ook om compensatiegeld in geval van nieuwe activiteiten. Deze programma's en projecten moeten zo veel mogelijk integraal worden aangepakt en worden benut om de kwaliteit van de Waddenzee te verhogen. Waar mogelijk moeten de bestedingsmogelijkheden van de desbetreffende regelingen daartoe worden aangepast.

9. **Een nieuwe financiële faciliteit.** Voor zover extra geld nodig is voor een integrale aanpak op programma- of projectniveau (inclusief de uitvoering daarvan), moet een nieuwe financiële voorziening worden getroffen. Dat moet het liefst op korte termijn, maar zeker voordat het huidige Waddenfonds ophoudt te bestaan (naar verwachting per 1 januari 2030). Voed die faciliteit met een jaarlijkse bijdrage van de vier betrokken overheden, met mogelijk compensatiegeld en – voor zover mogelijk – met middelen die eventueel nog resteren na beëindiging van het Waddenfonds.

10. **Financiering op lange termijn.** Onderzoek en valideer welke additionele financiële middelen op lange termijn nodig zijn om aan de opgaven van de Agenda en het Uitvoeringsprogramma te kunnen voldoen. Actualiseer daartoe de inhoud van deze stukken, begrens deze opgaven waar nodig (zie punt 2) en leg ze ook langs de maatlat van de voorgestelde bestuurlijke prioriteiten (zie punten 5 en 6).

11. **Incidenteel geld.** Benut de mogelijkheden om ad hoc geld vrij te maken voor projecten die politiek en bestuurlijk op positieve ontvangst kunnen rekenen ('geld volgt plan'). Betrek daarbij ook de mogelijkheid van private financiering. De realisatie van de Markerwadden is daarvan een aansprekend voorbeeld.

12. **Ondersteuning van het BOW.** Ondersteun het BOW met een competent Stafbureau, onder leiding van een secretaris-directeur, dat eigenstandig verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming door het BOW en dat de uitvoering daarvan bevordert. Organiseer nauwe ambtelijke betrokkenheid van de deelnemende overheden bij dit proces. Breng in dit Stafbureau onder meer onder:
    - Het huidige Programmabureau dat toeziet op de uitvoering van de Agenda en van het Uitvoeringsprogramma.
    - De inhoudelijke en financiële expertise die nodig is om met gebruik making van bestaande en toekomstige programma's en projecten een integrale aanpak te realiseren, zoals hiervoor bedoeld (zie punten 8 en 9), waar mogelijk ook met behulp van private financiering.

13. **Overleg binnen het Rijk respectievelijk in de regio**. Organiseer dat zowel het Rijk als de regio zo veel mogelijk met één mond spreken. Dat bevordert de bestuurlijke besluitvorming in het BOW. Daartoe is strategisch vooroverleg nodig, zowel tussen de betrokken departementen, als tussen de verschillende regionale overheden, naar behoefte gekoppeld aan de vergaderingen van het BOW.

14. **De Waddenacademie.** Continueer de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het BOW voor de ontwikkeling en het ter beschikking komen van de wetenschappelijke kennis die nodig is voor de bestuurlijke besluitvoering en de uitvoering van deze besluiten.

15. **Het vervolg.** Wij adviseren over het vervolg op ons advies het volgende:
    - Wijs zo spoedig mogelijk na het verschijnen van dit advies een trekker aan die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de richtinggevende besluitvorming tijdens het BOW van 26 maart 2026. Bij voorkeur zou dat dezelfde persoon moeten zijn die eveneens wordt belast met de voorbereiding van de definitieve besluitvorming in het BOW van 15 juni 2026. Ook moet worden voorzien in bestuurlijk opdrachtgeverschap voor beide fasen. Wij hebben begrepen dat de opdrachtgevers voor ons advies zich ook daarmee belasten.
    - Stel op basis van de definitieve besluitvorming in het BOW van juni 2026 een document op van de voornaamste besluiten, en leg dit document met verzoek tot instemming voor aan de dagelijkse en algemene besturen danwel colleges en raden van de deelnemende overheden. Daarmee kan al datgene wat in het BOW wordt afgesproken ook politiek worden gelegitimeerd.

1. Introductie

1.1 Voorgeschiedenis en adviesvraag

De voorgeschiedenis

In december 2020 is de Agenda voor het Waddengebied *'Koersen naar een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied in 2050'* verschenen. Dit is een gezamenlijke agenda van de betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), opgesteld in overleg met betrokkenen (maatschappelijke partijen, bedrijfsleven en bewoners). In deze Agenda is een gezamenlijke koers voor het Waddengebied geformuleerd. Het bijbehorende Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 verscheen in februari 2023.

De vraag was vervolgens hoe aan deze Agenda en dit Uitvoeringsprogramma zo goed mogelijk uitvoering gegeven kon worden, ook in financiële zin. Op 23 maart 2023 besloot het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) een rapport te laten opstellen over de bekostiging van de opgaven in het Waddengebied. In vervolg op dit besluit is ABDTOPConsult gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de opgaven, voortkomend uit de Agenda voor het Waddengebied 2050, gedekt en bekostigd kunnen worden. De opdracht aan ABDTOPConsult bestond uit drie deelvragen:

- *Bestuurlijk:* hoe zien de verschillende partijen hun verantwoordelijkheden op basis waarvan ze (financieel) bijdragen aan de Agenda voor het Waddengebied 2050? Tot welk product en welke uitkomst moet de voorliggende exercitie uiteindelijk leiden?
- Wat zijn *potentiële dekkingsbronnen* voor de opgaven in het Waddengebied zoals neergelegd in de Agenda (voor zover een onderbouwing mogelijk is, waarbij gewerkt kan worden met verschillende varianten)?
- Wat is een *bekostigingsvorm en governance* die past bij de verdeling van de te onderscheiden verantwoordelijkheden en andere financiële relaties en wat is hiervan de looptijd (voortzetting van een Waddenfonds bovenop reguliere middelen of andere vormen)?

Hierbij is nadrukkelijk opgenomen dat het *niet* de taak is van ABDTOPConsult om ramingen op te stellen, te valideren of aan te geven welke opgaven voorrang zouden moeten krijgen boven andere. Dit is aan de meest betrokken partijen en vraagt ook om besluitvorming in de bestaande governance.

Op 22 maart 2024 is het rapport van ABDTOPConsult verschenen over de bekostiging van opgaven in het Waddengebied. Titel van dit rapport is: *'Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging'*. Een van de adviezen in dit rapport is om een gezaghebbend persoon aan te stellen die het proces kan versterken voor meer financieel commitment om opvolging te kunnen geven aan de aanbevelingen in dit rapport.

Voor de invulling van de rol van gezaghebbend persoon heeft het ministerie van IenW – in samenspraak met bestuurlijk verantwoordelijken in de regio – de heer Jan Jaap de Graeff benaderd. Bestuurlijk opdrachtgevers waren de heren Arno Brok, Matthijs de Vries en Jaap Slootmaker. In overleg met de opdrachtgevers is afgesproken dat Jan Jaap de Graeff (als eindverantwoordelijke) deze opdracht zal uitvoeren in samenwerking met mevrouw Carla de Rie. De inzet van beide opdrachtnemers werd geraamd op één dag per persoon per week voor een periode van negen maanden. Nadere informatie over de bestuurlijk opdrachtgevers en de opdrachtnemers is opgenomen in bijlage 1.

De adviesaanvraag

Tijdens verkennende gesprekken met de bestuurlijk opdrachtgevers is de vraag nader toegelicht en is gesproken over de opdrachtformulering. Dat heeft ertoe geleid dat de opdracht ruimer is geformuleerd dan alleen de bekostigingsvraag zoals die door ABDTOPConsult was verwoord. De precieze formulering is opgenomen in bijlage 2.

In essentie behelsde onze opdracht om opvolging te geven aan de aanbevelingen in het rapport van ABDTOPConsult: *Wat is nodig en haalbaar om de Agenda tot uitvoering te brengen?* Het betreft daarbij de volgende vijf onderwerpen:

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

Daarbij is de samenhang tussen deze onderwerpen essentieel. Zo dienen de governance, de financiering en de uitvoeringskracht zodanig te zijn ingericht en toegerust dat de gestelde prioriteiten daadwerkelijk tot uitvoering gebracht kunnen worden. Deze samenhang betekent dat van cherry picking uit dit rapport geen sprake kan zijn.

1.2 Onze werkwijze

Met ingang van 1 april 2025 zijn we gestart met de uitvoering van onze opdracht. Op 9 januari 2026 hebben we ons advies toegestuurd aan onze opdrachtgevers. De tussenliggende periode kan ruwweg worden ingedeeld in drie fasen van elk drie maanden: oriëntatie, verdieping en opstellen eindrapport.

Aan de basis van ons advies ligt een groot aantal bestudeerde documenten, gehouden interviews en overleg met betrokkenen waarbij denkrichtingen zijn verkend (zie bijlage 3 voor een beknopt overzicht). Met name het aantal interviews bleek veel groter dan wij eerder hadden geraamd, zowel om ons een goed beeld te kunnen vormen van de voorgeschiedenis, als van de verschillende denkrichtingen en opvattingen.

Bij de uitvoering van onze opdracht zijn we begeleid door een ambtelijk kernteam (zie bijlage 1) en door onze bestuurlijk opdrachtgevers. Denkrichtingen hebben we verkend in een informeel BOW tijdens de Toogdag in juni 2025, in een formele BOW-vergadering in november 2025 en in drie bijeenkomsten met het OBW. Nadere informatie hierover is eveneens opgenomen in bijlage 3.

Op verzoek van onze opdrachtgevers hebben wij prioriteit gegeven aan een advies over de toekomst van de Waddenacademie. De reden daarvan is dat op korte termijn over deze toekomst beslissingen genomen moesten worden. Op 19 september 2025 brachten wij daarover een interim-advies uit aan onze opdrachtgevers. De inhoud daarvan is in kort bestek ook in dit (complete) eindrapport weergegeven (zie hoofdstuk 9).

1.3 Uitgangspunten voor uitvoering opdracht

Voor de uitvoering van onze opdracht hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Wadden Agenda en Uitvoeringsprogramma; afstemming met parallelle evaluatie
De Agenda voor het Waddengebied 2050 (hierna: de Agenda) en het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 (hierna: het UP) vormen het vertrekpunt voor ons advies. Separaat aan de uitvoering van onze opdracht is een evaluatie uitgevoerd van de Agenda en het UP door Decisio e.a. Over de inhoud van de adviezen heeft op verschillende momenten onderlinge afstemming plaatsgevonden.

Bestaande governance als vertrekpunt
Onze adviesopdracht neemt de bestaande governance eveneens als vertrekpunt. Voor ons advies was dat dus een gegeven. Dat neemt niet weg dat wij op aspecten van de governance mogelijkheden voor verbetering zien en daarover ook adviseren (zie hoofdstuk 6).

Praktisch vervolg op rapport ABDTOPConsult
Voor het rapport van ABDTOPConsult is veel en goed werk gedaan. Dat hebben wij niet over gedaan. Evenmin hebben wij financiële ramingen uitgevoerd van opgaven in het Waddengebied, respectievelijk bestaande ramingen gevalideerd. Onze inzet is erop gericht geweest om binnen een betrekkelijk kort tijdsbestek aan het rapport van ABDTOPConsult een praktisch vervolg te geven. Onze beschikbare adviescapaciteit was daarop afgestemd.

Samenhang onderdelen van onze opdracht
Zoals hiervoor opgemerkt in paragraaf 1.1 hangen de vijf onderdelen van onze adviesopdracht onlosmakelijk met elkaar samen. Dat betekent dat wij na het benoemen van prioriteiten ingaan op wat dat betekent voor de governance, de financiering, de uitvoeringskracht (in het bijzonder de ondersteuning van de governance) en de samenhang met het Waddenfonds en de Waddenacademie. Het een kan niet zonder het ander.

De begrenzing van ons advies
Gelet op de beschikbare adviescapaciteit blijven de internationale samenwerking alsmede de samenhang met de Noordzee buiten beschouwing, behalve daar waar onmiddellijk een verband bestaat met de inhoud van ons advies.

Op een aantal punten zal verdere uitwerking nodig zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om de juridische vorm waarin sommige van onze voorstellen gegoten moeten worden, en om de organisatorische en formatieve consequenties daarvan. Uitwerking daarvan is pas mogelijk en nuttig als bestuurlijk wordt ingestemd met de koers die wij adviseren.

De hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en voor het Waddengebied

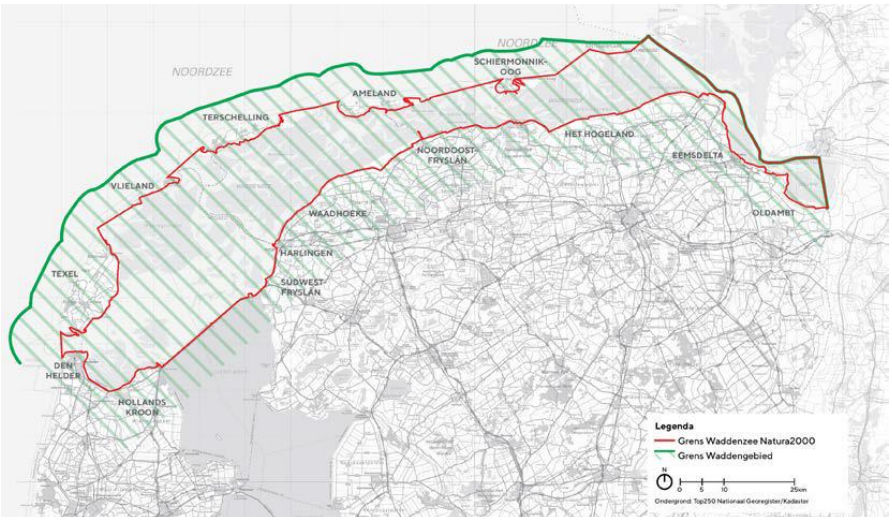
Deze hoofdoelstellingen zijn door het kabinet vastgesteld, gelden al sinds jaar en dag en zijn dan ook overgenomen in de door het BOW vastgestelde Agenda:

- als eerste hoofddoelstelling: *"duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en behoud uniek open landschap";*
- als tweede hoofddoelstelling: *"een Waddengebied dat in 2050 veilig, duurzaam en veerkrachtig is".*

De begrenzing van het Waddengebied

Ons advies heeft betrekking op het hele gebied (Waddenzee, Waddeneilanden en kustgemeenten), zowel op de kwaliteit ervan als op de leefbaarheid (onder meer, maar niet uitsluitend, in economische zin) (zie onderstaande afbeelding, zoals opgenomen in de Agenda).

Ons advies gaat uit van de twee hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en voor het gehele Waddengebied (zie onderstaande afbeelding uit de Agenda).



2. Het Waddengebied

2.1 De uniekheid van het gebied

Het Waddengebied is uniek in Nederland, ook in vergelijking met andere grote wateren in ons land (de grote rivieren, andere kustgebieden). De Waddenzee is het grootste ononderbroken getijdengebied ter wereld, waar natuurlijke processen ongestoord kunnen plaatsvinden. Het gebied is van grote internationale betekenis en is onderdeel van de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken. Niet voor niets heeft de Waddenzee de status van UNESCO Werelderfgoed.

Deze status heeft de Waddenzee gekregen vanwege haar 'universele waarde', hetgeen te danken is aan de volgende bijzondere kenmerken:

- *Oorspronkelijkheid*: In de Waddenzee is goed zichtbaar hoe natuur en landschap ontstaan. De krachten die het gebied in het verleden hebben gevormd, zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar en voelbaar. Wind, water en getij zorgen ervoor dat de Wadden dag in dag uit veranderen. Zandplaten groeien aan en brokkelen weer af. Geulen veranderen van koers en zeewater spoelt over de kwelders.

- *Dynamiek en aanpassing*: De Waddenzee is een heel dynamisch gebied. In het gebied is zichtbaar hoe de natuur steeds verandert. Dieren en planten moeten zich staande houden in extreme omstandigheden, zoals eb & vloed en zout & zoet water. De aanpassing van flora en fauna aan de omgeving én andersom is uniek. Dit zorgt voor een bijzondere wisselwerking tussen dier, plant en landschap.

- *Biologische diversiteit*: De biodiversiteit op wereldschaal is afhankelijk van de Waddenzee. Het Deense, Duitse en Nederlandse Waddengebied is met een oppervlakte van 10.000 km^2 het grootste aaneengesloten wetland op aarde en daarmee uniek in de wereld. In het gebied komen meer dan 10.000 plant- en diersoorten voor. Alleen de soorten die zich goed hebben aangepast, komen in grote aantallen voor. Door de enorme aantallen wadpieren, kokkels en wadslakjes in het Wad komen er jaarlijks 10 tot 12 miljoen (trek)vogels naar het Waddengebied.

- *Authenticiteit en integriteit*. Naast eisen voor uitzonderlijke universele waarde, stelt UNESCO ook eisen aan de authenticiteit en integriteit van erfgoed. Met authenticiteit wordt in dit verband bedoeld dat het erfgoed oorspronkelijk moet zijn en dat het een waarheidsgetrouwe en geloofwaardige weergave is van de karakteristieken van het erfgoed.

De Werelderfgoedstatus zelf biedt in formele zin geen extra bescherming. Wel brengt de status van Werelderfgoed de internationale verplichting met zich mee om het erfgoed te beschermen, te behouden, toegankelijk te maken en over te dragen aan komende generaties. Nederland heeft zich door ondertekening van het Werelderfgoed-verdrag internationaal dan ook verplicht om dit unieke natuurlijke erfgoed te beschermen en te behouden voor volgende generaties.

Belangrijk in dit verband is ook wat de mening van Nederlanders over de Waddenzee is. Daarnaar heeft Ipsos I&O Publiek in 2025, in opdracht van de Waddenvereniging, onderzoek gedaan. Daaruit bleek onder meer dat:

- Driekwart van de Nederlanders de status van Werelderfgoed belangrijk vindt en wil dat deze behouden blijft.
- Een meerderheid (69%) het niet acceptabel vindt als de Werelderfgoedstatus verloren gaat door vergunningen voor gaswinning.
- 70% van de Nederlanders de overheid ziet als de logische partij om verantwoordelijk te zijn voor het beheer van ondergrondse reserves.
- De Waddenzee het meest bekende Werelderfgoed in Nederland is (bekend bij 93% van de Nederlanders).

Bij de uitvoering van onze opdracht merkte een van de geïnterviewden op: *Voor geen ander groot water geldt "de Waddenzee is van iedereen".* Wij sluiten ons daarbij aan.

2.2 De kwaliteit van de Waddenzee

De kwaliteit van de natuur in de Waddenzee is onvoldoende. Dat geldt niet alleen voor specifieke soorten en habitats, maar ook voor andere belangrijke natuurwaarden die de Waddenzee tot een uniek ecologisch systeem maken.

De afgelopen periode zijn hiernaar diverse onderzoeken gedaan. Zo zijn in 2023 de lopende Natura 2000-beheerplannen geëvalueerd. Hieruit bleek dat het niet goed gaat met de aangewezen habitats (leefgebieden) en soorten. Met name de kwaliteit van de onderwaternatuur en de vogelstand bevinden zich ver onder de gestelde doelen. Ook de ecologische en chemische waterkwaliteit ligt onder de normen van de Kaderrichtlijn Water. Dit heeft diverse oorzaken, die deels ook buiten de Waddenzee liggen.

Daarnaast hebben de Waddenacademie en het Centraal Bureau voor de Statistiek, in opdracht van de ministeries van LVVN en IenW, in 2025 het rapport 'Staat van de Waddenzee' gepubliceerd. Daaruit blijkt dat de natuur voor 92 van de 238 indicatoren (circa 40%) onder de maat is, en voor 46 van de 238 indicatoren (circa 15%) significant achteruitgaat. Circa 30% van de indicatoren is goed of is verbeterd. Voor het overige deel van de indicatoren kan geen uitspraak worden gedaan. Daarmee kan niet worden uitgesloten dat ook zij onder de referentiewaarden liggen, en ook daar is dus aandacht voor nodig. Het onderzoek naar de 'Staat van de Waddenzee' is overigens een breder onderzoek dan de hiervoor genoemde toetsing aan de normen van Natura 2000 of de Kaderrichtlijn Water.

Het rapport 'Staat van de Waddenzee' doet geen uitspraken over de oorzaken van deze ontwikkelingen. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat de optelsom van menselijk gebruik zorgt voor druk op de Waddenzeenatuur. Om te onderzoeken wat de mogelijke oorzaken van deze ontwikkelingen zijn, heeft Wageningen Marine Research (WMR) een analyse uitgevoerd. Hiermee wordt bepaald welke menselijke activiteiten (cumulatieve) druk leggen op het ecosysteem. Dit rapport is in december 2025 gepubliceerd.

2.3 De economische betekenis van toerisme en recreatie

Toerisme en recreatie in het Waddengebied leveren een dominante en onmisbare bijdrage aan economie, werkgelegenheid en leefbaarheid. Uit het Manifest *'Toerisme en recreatie in het Waddengebied; een pleidooi voor waardevol en duurzaam toerisme in het Waddengebied'* (juni 2025) komt naar voren dat de toeristische sector op de eilanden bijna de helft van de totale werkgelegenheid vertegenwoordigt. Zo'n 70% van de bedrijvigheid is direct of indirect verbonden aan de vrijetijdssector (horeca, bouw, vervoer, retail).

Aan de Waddenkust is het gemiddelde percentage directe banen rond de 7,5%, met in de kustgemeenten een sterke groeicurve in de afgelopen 10 jaar. Ter vergelijking: de landbouw schommelt rond de 4 à 4,5%. De vrijetijdssector biedt bovendien werkgelegenheid op elk niveau en biedt specifiek ook jongeren perspectief op werk en scholing in de eigen omgeving.

Het voorgaande is ook af te lezen aan het aantal bezoekers en hun bestedingen in 2024:

- Het totaal aantal overzettingen van en naar de Waddeneilanden bedroeg in 2024 ruim 3,8 miljoen. Dat bracht circa 3,1 miljoen bezoekers met zich mee (circa 1,6 miljoen voor de vier Friese Waddeneilanden en circa 1,5 miljoen voor Texel). Het aantal overzettingen groeide bovendien met circa 220.000 ten opzichte van het voorafgaande jaar.
- De totale bestedingen van deze bezoekers bedroegen meer dan € 2 miljard, met op de Waddeneilanden bestedingen van € 300 tot € 350 per persoon en aan de Waddenkust € 150 à € 200 per bezoek per dag.
- Recreatie en vooral verblijfstoerisme genereren bovendien structurele inkomsten voor lokale overheden in het Waddengebied (toeristen- en precariobelasting, parkeerinkomsten, havengelden). Op de Waddeneilanden draagt toeristenbelasting voor een derde deel bij aan de lokale belastinginkomsten.

2.4 Verantwoordelijkheden publieke en private partijen

In het Waddengebied hebben alle in Nederland voorkomende bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) de gebruikelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden met de daarbij passende onderlinge verhoudingen.

Uitgangspunt daarbij is het subsidiariteitsbeginsel, inhoudend dat de verantwoordelijkheid van de hogere overheid zich beperkt tot datgene wat niet bij de lagere overheid thuis hoort. Het Rijk neemt daarbij een bijzondere plaats in, omdat het tevens betrokken is bij internationale afspraken, regelgeving en andersoortige afspraken. Daardoor oefent het Rijk ook langs indirecte weg invloed uit op datgene waarvoor de lagere overheid primair de verantwoordelijkheid draagt.

De betrokken overheidslagen zijn allen vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) (zie verder hoofdstuk 6). De betrokken gemeenten laten zich daarbij vertegenwoordigen door hun koepelorganisaties: de negen kustgemeenten (vanaf Den Helder tot en met het Oldambt) hebben zich verenigd in de Vereniging van Waddenzeegemeenten (VWG). De Waddeneilandgemeenten werken samen in de vorm van de Gemeenschappelijke Regeling De Waddeneilanden. Daarnaast is hier vermeldenswaard dat zowel overheden als niet-overheden delen van de Waddenzee beheren. Verreweg de grootste beheerder is Rijkswaterstaat. Daarnaast hebben het Ministerie van LVVN, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de drie Provinciale Landschappen en particuliere kweldereigenaren bevoegdheden voor het beheer van de Waddenzee. Deze beheerders zijn verenigd in het Beheerderscollectief, verbonden met de Beheerautoriteit Waddenzee (zie verder hoofdstuk 6).

Tenslotte hebben tal van private partijen belang bij en invloed op het beleid en het beheer van het gehele Waddengebied. Zij maken deel uit van het Omgevingsberaad Waddengebied (zie verder eveneens hoofdstuk 6).

3. Hoofdpunten advies ABDTOPConsult

Zoals hiervoor opgemerkt, bouwen wij voort op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van ABDTOPConsult. Deze conclusies en aanbevelingen laten zich samenvatten in drie trefwoorden:

- ***Besluiten***: de huidige governance moet worden benut om de meest urgente en grootste opgaven in het Waddengebied te bepalen en de aandacht daarop te concentreren. Een strategisch besluit is nodig over de onderwerpen die de 'top 5 prioriteiten' vormen. Vanuit het BOW is regie nodig, en op sommige terreinen vraagt dit om kaders van het Rijk (bijvoorbeeld als het gaat om de maximaal toelaatbare druk op de natuur).

- ***Binden***: De huidige governance is te vrijblijvend. Het BOW moet het bestuurlijk construct zijn voor bestuurlijke afstemming én strategische besluitvorming, en dus het bestuurlijk forum waar ál het beleid ten aanzien van het Waddengebied samen aan de orde komt.

- ***Bundelen***: De afzonderlijke financiële bronnen zijn nog te sectoraal georganiseerd. Er moet voor worden gezorgd dat middelen gemakkelijker worden 'losgemaakt' uit begrotingen en fondsen.

ABDTOPConsult noemt vervolgens twee mogelijke benaderingen voor een ***financieringsstrategie*** voor de bekostigingsopgave (de 'grote geldstromen'):

- De huidige budgetten leidend laten zijn, waarbij gaandeweg bij verschillende programma's nieuwe tranches worden opgestart, mogelijk ook in het Waddengebied.
- De doelen van de Agenda vertalen in programma's en projecten met een ruwe inschatting van de kosten.

Daarnaast wordt gepleit voor een ***Waddenfaciliteit*** met name om integrale projecten mogelijk te maken, die niet uit andere bronnen gefinancierd kunnen worden.

Uitvoeringskracht is nodig om een gebiedsgerichte benadering echt verder te brengen. Dit vraagt om een stevig programmabureau dat de strategische besluitvorming voorbereidt, partijen ondersteunt in de uitvoering, de voortgang bewaakt en de bekostiging van opgaven verkent. Hierbij kan ook de samenwerking tussen het huidige programmabureau, de ondersteuning van het Deltaprogramma Waddengebied en het Stafbureau van het Waddenfonds worden versterkt of zelfs samengevoegd. Bij één gebiedsagenda, één governance, past immers zo veel mogelijk één uitvoeringsorganisatie met een gezamenlijke financiering.

Het onderhouden, verdiepen en verbreden van een ***kennisbasis*** is tenslotte van groot belang, waarbij de kennisontwikkeling aan Rijkskant goed moet aansluiten op wat de Waddenacademie doet en vice versa. De financiering van de Waddenacademie moet structureel worden geborgd met overheidsmiddelen. Met een bedrag van € 20 miljoen (prijzen 2024) kan de Waddenacademie naar verwachting tot ongeveer 2040 vooruit, aldus ABDTOPConsult.

4. Algemene observaties en adviezen

4.1 Observaties

Uit de door ons bestudeerde documenten en op grond van de door ons gehouden interviews en andere gesprekken komt een aantal algemene observaties naar voren, die relevant zijn voor onze advisering. Deze hebben wij hieronder samengevat.

Basis voor florerend Waddengebied

De basis voor een florerend Waddengebied is aanwezig. Zoals ook geschetst in hoofdstuk 2, kenmerkt dit gebied zich door grote ecologische, economische en culturele diversiteit. Wij zien dan ook veel aandacht, ambitie en hartstocht voor het gebied bij tal van overheden, onderzoeksinstellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Met daarmee gepaard gaand, zien we veel beleidsdocumenten, programma's en projecten bij overheden en niet-overheden. Wij spraken de afgelopen maanden bovendien veel partijen die elkaar respecteren en elkaar gemakkelijk kunnen vinden. En er is de afgelopen jaren onmiskenbaar voortgang gemaakt, zowel qua governance (de bestuurlijke driehoek BOW, OBW en BAW), geflankeerd door het Waddenfonds en de Waddenacademie, als qua inhoud (Agenda, UP, beheeractiviteiten BAW, adviezen OBW en Waddenacademie als inhoudelijke kennisregisseur).

Nodige hindernissen

Tussen droom en daad liggen evenwel de nodige hindernissen. Er zijn – zeker op de korte termijn – veel strijdige belangen en er is een discrepantie tussen wat wordt gezegd en wat wordt gedaan. Bovendien staan wisselende politieke inzichten op alle overheidsniveaus de continuïteit in de weg; zo heeft het kabinet-Schoof weinig prioriteit gegeven aan het Waddengebied. Bovendien wordt besluitvorming vaak vooruitgeschoven. Dat geldt ook voor de bereidheid om geld op tafel te leggen, zeker in een tijd van financiële krapte. Ook constateren wij dat de Wadden-governance onvoldoende is gericht op besluitvorming en uitvoering, en dat veel besluiten niet binnen de Wadden-governance zelf worden genomen, maar elders. Tevens is er een risico dat in het BOW en in vervolg daarop ook in de Agenda en het UP aandacht wordt besteed aan discussies die daar niet altijd in hun volle omvang thuis horen. Dat kan eveneens de voortgang belemmeren.

Risico van stagnatie

Als gevolg van de hiervoor genoemde hindernissen is op dit moment sprake van een zekere 'surplace'. Als niet wordt doorgepakt, dreigt daarom stagnatie. Want zonder voortgang gaan (sleutel)spelers de moed opgeven. Dat betekent dat bestuurders op alle overheidsniveaus zich moeten committeren aan de voor het Waddengebied eerder vastgestelde doelen, dat er keuzes worden gemaakt en dat tijd, geld en menskracht worden vrijgemaakt waar dat nodig is.

Samenwerking niet vlekkeloos

Wij constateren ook dat bij de samenwerking tussen de vier overheidslagen niet altijd de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Waddengebied voorop staat. Evenmin is niet steeds sprake van gezamenlijk 'de schouders eronder' willen zetten. Wij nemen een wij-/zij-houding waar in de verhouding tussen het Rijk en de regio, waarbij over en weer ervaren wordt dat 'de ander' onvoldoende eigenaarschap toont of bijdraagt aan het geheel. Daarmee is er een risico van het uitvergroten van tegenstellingen.

4.2 Adviezen

De voorgaande observaties komen deels terug in het vervolg van deze rapportage. Zij geven echter mede aanleiding tot de volgende adviezen die betrekking hebben op het geheel en die wij daarom in dit rapport voorop stellen.

Actie is nodig

Onvermijdelijk zijn er hindernissen op weg naar het bereiken van de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en het Waddengebied. Maar voortgang is nodig, zowel omdat een aantal trends in de Waddenzee neerwaarts is, als ook omdat er wettelijke regels, normen en/of verplichtingen zijn (zie ook hoofdstuk 2). Het bereiken van de hoofddoelstellingen is niet alleen nodig om de kwaliteit van dit unieke gebied te kunnen herstellen en verbeteren, maar ook om te voorkomen dat het gebied 'op slot gaat' als gevolg van het niet voldoen aan wettelijk gestelde normen.

Indien wettelijk verplichte doelen (volgend uit Natura 2000, Kaderrichtlijn Water en de Europese Herstelverordening) niet gehaald gaan worden, kan dat binnen enkele jaren leiden tot grote belemmeringen voor tal van activiteiten in het gebied. Ook kan de status van UNESCO Werelderfgoed in gevaar komen. Relevant is tenslotte dat, naar de mate waarin de kwaliteit van de Waddenzee wordt vergroot, ook meer ruimte voor economische activiteiten ontstaat. Om voortgang te boeken, is veel nodig. Dat is niet allemaal op korte termijn mogelijk. Maar actie is nodig: het betreft hier noch luxe, noch een vrijblijvende discussie.

Afbakening is belangrijk

De te stellen prioriteiten en de daarmee samenhangende opgaven en maatregelen, de governance en de ondersteuning daarvan, de financiering en het noodzakelijke onderzoek staan ten dienste van het bereiken van de hoofddoelstellingen voor het Waddengebied (zie ook paragraaf 1.3). Het gaat dus om een gebiedsgerichte aanpak, die zich daartoe ook moet beperken om hanteerbaar te zijn. Tegelijkertijd staan de opgaven en maatregelen die daarmee samenhangen niet los van vergelijkbare problematiek elders in ons land, en evenmin los van andere vraagstukken die binnen het Waddengebied zelf spelen. Het is daarom belangrijk af te bakenen wat thuis hoort binnen de gebiedsgerichte aanpak voor het Waddengebied en wat daarbuiten valt, zonder de hiervoor bedoelde samenhang uit het oog te verliezen.

Wij adviseren hiervoor de volgende twee spelregels te hanteren:

- *Voorkom dat dezelfde vraagstukken aan verschillende tafels worden besproken.* Voor een aantal onderwerpen wordt (dikwijls landelijk, soms ook regionaal) een aanpak gevolgd, waarbij per thema (denk bijvoorbeeld aan (water)veiligheid, de landbouw, de energievoorziening en de zoetwaterproblematiek) overleg plaatsvindt, afspraken worden gemaakt en regels worden opgesteld. Bij het overleg hierover zijn in de verschillende gremia vaak ook de gebiedspartners betrokken. Daarbij is er een risico van doublures, waarbij dezelfde vraagstukken aan verschillende (bestuurlijke) tafels worden besproken (zowel binnen het Waddengebied als daarbuiten). Dat is vanzelfsprekend niet efficiënt en moet worden voorkomen. Natuurlijk kan het zijn dat resultaten die elders worden geboekt, niet voldoende zijn om de specifiek voor het Waddengebied geldende doelstellingen te bereiken. In dat geval ligt er wel degelijk een vraag op tafel die thuis hoort binnen de specifieke aanpak voor dit gebied.

- *Zet niet álle vraagstukken die binnen het Waddengebied spelen, op de agenda van de huidige aanpak.* Al bij het inrichten van de Wadden-governance in 2019 en het vaststellen van de Agenda in 2020 is afgesproken dat de leefbaarheid van het gebied niet in haar volle omvang tot de Agenda behoort, maar zich beperkt tot het fysieke domein (en de daarmee samenhangende sociale en economische problematiek). In de Agenda zelf staat dan ook de hoofddoelstelling voor de Waddenzee centraal. Omdat de Waddenzee onderdeel is van het grotere Waddengebied, wordt – aldus de Agenda – ook het perspectief geschetst voor het Waddengebied voor zover dat verband houdt met het bereiken van de hoofddoelstelling van de Waddenzee. Immers, het bereiken van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee kan belemmeringen, maar zeker ook kansen bieden voor het omliggende Waddengebied. En andersom kunnen ontwikkelingen in het Waddengebied effecten hebben, of juist kansen bieden voor het bereiken van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.

De voorgaande uitgangspunten begrenzen de gebiedsgerichte aanpak, zoals die voor het Waddengebied is opgezet. Zij begrenzen de prioriteiten, de onderwerpen die behoren tot de vergaderagenda van het BOW en van het OBW, de scope van de Agenda en het UP, en daarmee de benodigde financiering en het nodige onderzoek. Natuurlijk is die grens geen scherpe lijn: per onderwerp moet deze nader worden bepaald, mede in een bredere context (zie hierboven).

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor niet-vrijblijvende samenwerking

In de formulering van onze opdracht wordt tenslotte uitgegaan van 'de bestaande verantwoordelijkheden van de betrokken partijen' (zie bijlage 2). Daaraan doen wij uiteraard niets af. Maar wel merken wij op dat dit in de praktijk limiterend kan werken, omdat partijen zich kunnen terugtrekken op de eigen verantwoordelijkheid en de samenwerking voor het geheel te vrijblijvend blijft. Wij benadrukken dat er – in het verlengde van de hiervoor gesignaleerde 'wij-/zij-houding' – ook sprake dient te zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en dat de samenwerking tussen de partijen niet vrijblijvend kan zijn.

5. Prioriteiten

5.1 Introductie

Vraagstelling: stellen van prioriteiten

Onze opdracht begint met de vraag wat de prioriteiten zouden moeten zijn. Dat is niet voor niets. Want niet alles kan tegelijk. Dat vergt overigens niet alleen het stellen van prioriteiten, maar ook een governance die uitgaande van deze prioriteiten meer dan nu is gericht op het komen tot gemeenschappelijke standpunten en het nemen van besluiten. Waar nodig wordt in dit hoofdstuk al de relatie met de governance gelegd (zie hiervoor verder hoofdstuk 6).

De Agenda en het UP vormen volgens onze opdracht de basis voor het formuleren van prioriteiten. In de Agenda staan de hoofddoelen en strategieën voor het Waddengebied, inclusief de Waddenzee. In het UP en het bijbehorende Doelendocument worden deze hoofddoelen en strategieën uitgewerkt in elf deelprogramma's met SMART veranderdoelen tot 2026. Deze deelprogramma's bevatten de belangrijkste opgaven voor het Waddengebied. Binnen de Agenda en het UP zijn geen prioriteiten gesteld. Deze stukken zijn vooral een opsomming van wensen, zonder vertaalslag naar wat op deze onderwerpen bereikt zou moeten worden en zonder bijbehorende planning en financiering. Evenmin kon rekening worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen danwel met ontwikkelingen die na het verschijnen van de Agenda aan kracht hebben gewonnen. Al maken sommige van die onderwerpen nu al wel onderdeel uit van de agenda van het BOW.

5.2 Uitgangspunten voor prioritering

In de paragraaf 1.3 hebben we de uitgangspunten toegelicht die betrekking hebben op onze advisering voor het geheel. Deze paragraaf beschrijft onze uitgangspunten voor het stellen van prioriteiten.

Prioriteitsstelling is bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het stellen van prioriteiten voor de Agenda en het UP is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid ligt voor de Waddenzee en het Waddengebied bij het BOW, waarin de verschillende bestuurslagen vertegenwoordigd zijn. De daar aanwezige bestuurders behoeven op hun beurt weer instemming van hun politieke achterbannen.

Gelet op het karakter van het BOW, moet het gaan om onderwerpen met een strategisch karakter. Meer operationele vragen (bijv. met betrekking tot specifieke programma's en projecten) moeten op een lager (ambtelijk) niveau worden afgehandeld. Dat neemt niet weg dat het BOW altijd beschikbaar moet zijn als escalatie nodig is.

Het gaat in het BOW niet alleen om onderwerpen waarover door het BOW kan worden besloten, maar (vaak) ook om besluiten, die weliswaar de Waddenzee raken, maar elders worden genomen (in het kabinet danwel door andere overheden). Een gezamenlijk standpunt van het BOW kan bevorderen dat bij zulke besluiten rekening wordt gehouden met de voor het Waddengebied geldende doelstellingen.

Strategische vragen met betrekking tot prioriteiten zijn op twee niveaus in het BOW aan de orde:

- Bij veel onderwerpen doet zich spanning voor tussen enerzijds de doelstellingen voor natuur en landschap en anderzijds de belangen van economie en leefbaarheid van het gebied. Er moeten uitgangspunten zijn hoe met deze spanning om te gaan en hoe deze belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen (zie paragraaf 5.3).
- Meer concreet gaat het om de vraag welke thema's/onderwerpen de komende jaren op de agenda van het BOW voorrang moeten krijgen (zie paragraaf 5.4).

5.3 De verhoudingen tussen de hoofddoelstellingen voor het Waddengebied

Uitgangspunten voor de verhouding milieu & landschap – economie & leefbaarheid

In de Agenda staat als hoofddoelstelling voor de Waddenzee genoemd: *"een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap."* Het hoofddoel van het Waddengebied luidt dat het *"in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is."* Veilig door te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering en de zeespiegelstijging. Vitaal doordat wonen, werken, onderwijs en zorg in het gebied mogelijk blijven en doordat economische sectoren duurzaam excelleren. En veerkrachtig doordat robuuste natuur en landschap de effecten van klimaatverandering, duurzaam gebruik en nieuwe ontwikkelingen kunnen opvangen.

In de evaluatie door Berenschot van de Beheerautoriteit Waddenzee (BAW), opgeleverd in februari 2024, wordt echter geconcludeerd dat natuur in de praktijk niet op nummer 1 staat, en dat in de afweging economische belangen het dikwijls winnen van de ecologische belangen. Berenschot wijst er op dat dit voor goed beheer van de Waddenzee een struikelblok is. Ook in de door ons gehouden interviews komt deze observatie veelvuldig terug, evenals in de evaluatie van de Agenda en het UP door Decisio e.a. Deze praktijk wordt als demotiverend ervaren. Het is overigens opmerkelijk dat aan het rapport van Berenschot, met name op dit vitale punt, in het BOW geen opvolging is gegeven.

Wij hanteren in ons advies als uitgangspunt de hierboven genoemde hoofddoelstellingen. Tussen deze twee hoofddoelstellingen is echter onmiskenbaar spanning, en dat zal zo blijven. Wij merken daarover het volgende op:

- Het gaat niet alleen om de spanning tussen milieu & landschap en economie, maar ook om de spanning tussen milieu & landschap en de leefbaarheid op de eilanden en in de kustgemeenten in het algemeen.
- Voor een deel is die spanning feitelijk beperkt. Immers, zeker op lange termijn zijn de leefbaarheid van het gebied en dus de sociaaleconomische belangen van de binnen het gebied liggende gemeenten ook gediend met een goede staat van de Waddenzee en het Waddengebied. Maar dat geldt niet altijd voor de korte termijn en ook niet voor alle belangen.

- De vraag is dus hoe met deze spanning om te gaan. Dat kan alleen door 1) vast te houden aan de genoemde hoofddoelstellingen en de in dat verband geldende wettelijke normen, 2) binnen deze normen zorgvuldig af te wegen welke activiteiten onder welke voorwaarden zijn toegestaan, 3) rekening te houden met cumulatieve effecten met gebruikmaking van het door het Beleidskader Natuur Waddenzee op te leveren afwegingskader (zie paragraaf 5.4) en 4) de uitkomst te accepteren dat niet op voorhand alle voorgenomen activiteiten zonder meer kunnen worden voortgezet.

Het voorgaande staat voor een belangrijk deel al in de Agenda. Wij adviseren echter uitgaande van de hoofddoelstellingen dit onderwerp in het BOW en ook politiek aan de orde te stellen, met name de wijze waarop daarmee zou moeten worden omgegaan, gelet op de signalen die wij hierover ontvangen en ook als reactie op de eerdergenoemde evaluatie van de BAW en de recente evaluatie van Decisio e.a.

5.4 Prioritaire thema's

Bouwstenen

In een aantal stukken zijn (voorstellen voor) prioritaire thema's terug te vinden. Het betreft:

1. De Agenda en het UP. De opgaven van de Agenda zijn onderverdeeld in acht categorieën:
    1. Natuur van wereldklasse.
    2. Landschap en cultureel erfgoed.
    3. Duurzame bereikbaarheid.
    4. Klimaatverandering.
    5. Energietransitie.
    6. Leefbaarheid Waddengebied.
    7. Duurzame Waddeneconomie.
    8. Overige thema's (waaronder defensie, duurzame delfstoffenwinning en het voorkomen van activiteiten).

    In het UP zijn deze acht punten uitgewerkt in elf deelprogramma's. Tenslotte zijn vier thema's benoemd die zich onderscheiden door hun gewicht respectievelijk hun actualiteit: bereikbaarheid, integrale kustontwikkeling, visserij en (het anticiperen op) klimaatverandering.

2. Het rapport van ABDTOPConsult. Dit rapport beveelt aan te komen tot vijf topprioriteiten zonder deze al te kunnen benoemen. Wel is geïnventariseerd welk totaal financieel beslag zou kunnen voortvloeien uit de opgaven van de Agenda (zie bijlage 8 van het rapport van ABDTOPConsult). In het rapport van ABDTOPConsult zijn de voornaamste opgaven wel geordend naar vijf prioritaire thema's:
    - Natuur, inclusief sanering garnalenvisserij.
    - Waterhuishouding, -veiligheid en -beheer.
    - Energietransitie en circulaire economie.
    - Integrale stads- en kustontwikkeling.
    - Leefbaarheid.

3. De Waddenacademie benoemt zes prioriteiten:
    - Natuurbehoud en herstel.
    - Ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.
    - Effecten klimaatverandering.
    - Vitale ontwikkeling.
    - Zoetwaterhuishouding.
    - Sedimenthuishouding.

4. De BAW vraagt speciale aandacht voor de winning van delfstoffen en voor windenergie, inclusief het leggen van kabels en leidingen, alsmede voor het opstarten van nieuwe defensieactiviteiten.

Criteria

Bij nadere beschouwing van deze bouwstenen valt op dat zij op onderdelen van elkaar verschillen, over het algemeen verklaarbaar door de achtergrond waar vanuit ze zijn geschreven. Verschillen zijn er als het gaat om:

- De tijdsduur waarop zij betrekking hebben, variërend van de korte tot de (zeer) lange termijn.
- De aard van de onderwerpen. Soms gaat het om concrete beleidsdossiers, soms om vraagstukken van algemene aard.
- De geografische schaal waarop zij betrekking hebben. Die kan variëren van alleen de Waddenzee tot het gehele Waddengebied.

Mede als gevolg van de onderlinge verschillen, leiden deze bouwstenen niet direct tot een beperkt aantal ('Top-5') prioriteiten voor het BOW. Daarom hebben wij gezocht naar een andere ingang om tot (strategisch belangrijke) prioriteiten op de agenda van het BOW te komen. Wij komen daarbij tot de volgende driedeling:

- Vraagstukken van strategische aard over belangrijke beleidsonderwerpen die voor het Waddengebied relevant zijn. Die moeten in het BOW besproken worden wanneer zij bestuurlijk en politiek aan de orde zijn, rijp zijn voor bestuurlijk overleg en voorafgaand aan het moment van formele besluitvorming (prioriteiten voor de korte termijn).
- Daarnaast zijn er enkele langjarige thema's die van tijd tot tijd op strategisch niveau aandacht vragen, soms alleen met het oog op een bestuurlijke discussie, soms ook gericht op besluitvorming (langjarige prioriteiten).
- Tenslotte kan het incidenteel nodig zijn om op te schalen naar het BOW om knopen door te hakken waar men elders niet uitkomt (incidentele prioriteiten). Hierop wordt in dit hoofdstuk niet verder ingegaan (zie echter wel paragraaf 8.3).

Prioriteiten voor de korte termijn

Bij onze analyse hebben wij allereerst gekeken naar de ontwikkelingen en activiteiten die in het gebied plaatsvinden, danwel op het gebied afkomen. Visserij, delfstoffenwinning, energieopwekking, bereikbaarheid van de eilanden respectievelijk de havens, en veiligheid/kustontwikkeling horen daar al langer bij. Meer recente thema's zijn aanlanding van windenergie op zee, routering van de containervaart en intensivering van defensieactiviteiten. Al deze thema's horen in deze (niet-limitatieve) opsomming thuis. Heel vaak worden besluiten over deze onderwerpen overigens elders genomen. Strategisch gaat het er dan om deze ontwikkelingen (voor zover het BOW die kan beïnvloeden) in goede banen te leiden, dat wil zeggen negatieve gevolgen te voorkomen en positieve impact te bevorderen. Het gewicht van de individuele thema's is echter moeilijk objectief te vergelijken. Daarbij is het tijdstip waarop de betreffende onderwerpen op de tafel van het BOW belanden, niet altijd goed te voorspellen.

Onze conclusie is dan ook dat een op voorhand vaststaande selectie van beleidsthema's niet een goede ingang is om op basis van de Agenda tot vaststelling van een 'Top 5' te komen, zoals door ABDTOPConsult is geadviseerd. Wel zou onzes inziens ieder jaar een voortschrijdend overzicht moeten worden opgesteld en in het BOW moeten worden besproken. Daaruit zou moeten blijken welke onderwerpen de komende 1 à 2 jaar aan de orde zijn, welke daarvan moeten worden geagendeerd voor bespreking in het BOW, en welke voorbereiding nodig is om te komen tot gezamenlijke standpunten. Overigens zouden ten behoeve van een dergelijke selectie ook door de BAW en het OBW agendapunten aangedragen (moeten) kunnen worden.

Langjarige prioriteiten

Vervolgens benoemen wij drie onderwerpen die onzes inziens in het BOW langdurig prioriteit verdienen. Dat zijn:

1. *Anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering voor de Waddenzee en het Waddengebied.*
   Wij adviseren om periodiek, naarmate de tijd en de kennis voortschrijden, de gevolgen van de klimaatverandering voor het Waddengebied in het BOW te bespreken. Klimaatverandering is immers niet een autonoom proces. Zowel door het beperken van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) als door beperking van de gevolgen daarvan (adaptatie) kan de negatieve impact van klimaatverandering worden verkleind. Voor het Waddengebied is het daarom belangrijk om op de ontwikkelingen te anticiperen en om (naar gelang en naar de mate waarin zich gevolgen voordoen) een strategie te ontwerpen om de unieke kwaliteiten van dit gebied te behouden. Deze kwaliteiten zijn immers bepalend voor uiteenlopende functies van het gebied, zowel landschappelijk en ecologisch als vanuit een oogpunt van leefbaarheid en economie. Bovendien is er een nauwe relatie met de veiligheid van het gebied en de ontwikkeling van de kust en de daarachter gelegen gebieden, zowel op de eilanden als op het vasteland. Bij periodieke bespreking van dit onderwerp moet uiteraard worden aangesloten op de verkregen inzichten en de besluitvorming in het kader van het Deltaprogramma (zie ook paragraaf 6.3). In het BOW is dan met name de vraag aan de orde in hoeverre een aanvullende strategie specifiek voor het Waddengebied nodig is.

2. *Het* voldoen *aan doelen en andere verplichtingen volgend uit internationale regelgeving, uit internationale verdragen en uit de aanwijzing als Werelderfgoed door UNESCO*. In verschillende gremia wordt hieraan gewerkt en worden maatregelen voorbereid, denk bijvoorbeeld aan de verschillende programma's die worden opgesteld in het kader van Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en de opstelling van natuurherstelplannen op grond van de Europese Natuurherstelverordening. Vanzelfsprekend kunnen noch moeten al deze activiteiten onder de paraplu van het BOW worden gebracht. Maar wel adviseren wij om in het BOW periodiek stil te staan bij de vraag of het totaal van al deze activiteiten voldoende is om voor de Waddenzee te voldoen aan datgene wat ten minste wettelijk is vereist, zowel als het gaat om inhoudelijke eisen als om het tijdstip waarop daaraan moet worden voldaan. Voor zover nodig, kunnen vanuit het BOW initiatieven worden genomen die de voortgang bevorderen. In de door ons gehouden interviews is meermaals gesproken over de noodzaak van een 'aanvalsplan'. Daarbij gaat het bij voorrang, maar niet uitsluitend, om de eisen en normen die hun oorsprong vinden in Europese regelgeving.

3. *Het* waarborgen *en bevorderen van de leefbaarheid van het gebied.* Onderdeel van de hoofddoelstelling voor het Waddengebied is het veilig stellen van de vitaliteit van het gebied. Begrijpelijk bestaan hierover in het gebied de nodige zorgen. Wonen, werken, onderwijs en zorg moeten immers mogelijk blijven en economische sectoren moeten (duurzaam) kunnen excelleren (zie ook paragraaf 5.3). Dit thema heeft dan ook eveneens langjarige prioriteit, met name wanneer de leefbaarheid van het gebied verband houdt (in positieve of negatieve zin) met het borgen van de kwaliteit van de Waddenzee zelf. Wij adviseren in dat verband onder meer om een strategie te ontwerpen voor toerisme en recreatie en voor de basisinfrastructuur die daarvoor nodig is.

Uit de analyse van Wageningen Universiteit in het kader van de voorbereiding van het Beleidskader Natuur Waddenzee komt recreatie en toerisme als een sector naar voren die sterk in ontwikkeling is, die grote economische betekenis heeft (zie ook paragraaf 2.3), die landschap, natuur en leefbaarheid schade kan toebrengen, maar ook de kwaliteit van het gebied juist kan verhogen (ook op de eilanden en in de kustgemeenten). Tegelijkertijd is de sector moeilijk grijpbaar (veel kleinschalige actoren) en krijgt zij relatief weinig aandacht. Vast lijkt echter te staan dat de betekenis ervan voor de toekomst van het gebied groot is. In dit verband verwijzen we ook naar het recente manifest (juni 2025) van de sector met als titel *'Toerisme en recreatie in het Waddengebied; een pleidooi voor waardevol en duurzaam toerisme in het Waddengebied'*. Onzes inziens verdient dit onderwerp ook in het BOW prioriteit. Aantrekkelijk is bovendien dat dit thema, meer dan andere onderwerpen, in belangrijke mate regionaal van aard is en dus ook door de decentrale overheden deelnemend aan het BOW gestuurd kan worden. Vanzelfsprekend sluit het voorgaande niet uit dat binnen het thema leefbaarheid nog andere onderwerpen dan toerisme en recreatie als prioriteit kunnen worden aangemerkt.

Het Beleidskader Natuur Waddenzee

Een prioriteit van bijzondere betekenis is de opstelling (onder aanvoering van het ministerie van LVVN) van het Beleidskader Natuur Waddenzee (BNW). Belangrijke bouwstenen voor dit beleidskader zijn de inmiddels verschenen 'Staat van de Waddenzee' (opgesteld door de Waddenacademie en het CBS) en een 'Cumulatieve Impact Analyse Waddenzee' (opgesteld door Wageningen Marine Research). Ook wordt gewerkt aan een Sociaaleconomische Impactanalyse uitgevoerd door PON/Telos. Deze bouwstenen bieden respectievelijk wetenschappelijk inzicht in de feitelijke toestand van de Waddenzee, verkennen systematisch hoe de risico's van verschillende activiteiten samen impact kunnen hebben op soorten en habitats, en geven ook inzicht in de mogelijke sociaaleconomische gevolgen van maatregelen.

Deze bouwstenen vormen een objectief vertrekpunt waaraan vervolgens beleidsmatige keuzes moeten worden verbonden met betrekking tot (vermindering van) de ecologische druk op de Waddenzee. Wanneer de inhoud van dit beleidskader wordt vastgesteld, geeft dat houvast voor het beoordelen van thans plaatsvindende respectievelijk nieuwe activiteiten die de kwaliteit van de Waddenzee beïnvloeden. Wij adviseren dan ook dat het BNW zo spoedig mogelijk, na een daaraan voorafgaande discussie en standpuntbepaling in het BOW, door het Rijk wordt vastgesteld (uiterlijk voor het eind van 2026). Daarmee zou onder meer een belangrijk kader ontstaan voor de opstelling van een volgend Uitvoeringsprogramma.

5.5 Visie voor de lange termijn

Met betrekking tot het stellen van prioriteiten tenslotte nog het volgende. In onze interviewronde zijn van verschillende kanten suggesties gedaan om ook als prioriteit te benoemen:

- Het opstellen van een visie voor het gehele Waddengebied als uitgangspunt voor toekomstig beleid en voor toekomstige besluiten. Een variant op deze suggestie is het opstellen van een economisch perspectief op het gebied in samenhang met de daarvoor geldende hoofddoelstellingen.
- Het ontwerpen van een ruimtelijke visie op het gebied, met als aanloop daar naartoe een vergelijking van de huidige ruimtelijke situatie met de ruimtelijke gevolgen van bestaande voornemens.

Zulke visies, respectievelijk planologische kaartbeelden, kunnen van grote waarde zijn. Tegelijkertijd vergen zij ook grote inspanningen en is er een risico dat de baten ervan beperkt zijn, gelet op de vele tegenstellingen die nu nog bestaan.

Ons advies is om prioriteit te geven aan de implementatie van dit advies en daarmee aan de slag te gaan. In een volgend stadium zijn dan mogelijk betere voorwaarden gecreëerd om met gebiedsvisies als bovenbedoeld aan de slag te gaan.

In het kader van het voorgaande is in onze interviews ook de suggestie gedaan om het Rijk te benaderen met de vraag of het Waddengebied wellicht zou kunnen worden aangewezen als NOVEX-gebied. Wij hebben ons daarover onder meer ambtelijk laten informeren door het ministerie van BZK. Daaruit bleek ons het volgende:

- Indien een gebied wordt aangewezen als NOVEX-gebied hoort daarbij het opstellen van een ontwikkelperspectief (evenals een vastgesteld format voor de governance voor de opstelling en realisatie van zo'n perspectief). Van extra geld is echter in beginsel geen sprake. Het gaat er om optimaal gebruik te maken van bestaande geldstromen.
- Voor het succesvol opstellen van een NOVEX-ontwikkelperspectief is een voorwaarde dat er binnen het gebied op essentiële punten vooraf overeenstemming bestaat over de richting waarin moet worden gekoerst. In het Waddengebied is onzes inziens aan die voorwaarde (nog) niet voldaan (zie ook hierboven).
- Tenslotte is de heersende ambtelijke én politieke opvatting dat eerst ervaring moet worden opgedaan met de nog betrekkelijk recent aangewezen NOVEX-gebieden. Pas dan kan de tijd rijp zijn voor nieuwe NOVEX-aanwijzingen, al is het zeker niet de bedoeling om dat voor het hele land te doen.

Op grond van het voorgaande menen wij dan ook, dat – zeker op dit moment – een mogelijke aanwijzing als NOVEX-gebied niet aan de orde is, nog afgezien van de vraag of de aandacht die dat zou vergen niet ten koste zou gaan van andere opgaven waar het Waddengebied nu voor staat.

5.6 Tenslotte

Wij zijn ons ervan bewust dat ons advies met betrekking tot prioriteiten niet onmiddellijk verbonden is met een rangorde voor de programma's en projecten zoals opgenomen in de Agenda en het UP. Daartoe zullen deze moeten worden getoetst aan de door ons voorgestelde prioriteiten voor de korte en lange termijn. Dat is een exercitie die buiten de scope van onze opdracht valt, en die onzes inziens thuis hoort bij het door ons voorgestelde Stafbureau (zie ook paragraaf 8.3). Bovendien is prioriteitsstelling geen eenmalige exercitie, want prioriteiten op programma- en projectniveau zullen mede worden bepaald door de voortschrijdende agenda van beleidsvoornemens ten aanzien waarvan het BOW positie moet innemen.

Ons advies is uiteraard wel verbonden met de evaluatie van de Agenda en het UP door Decisio e.a. Deze evaluatie is gelijktijdig met ons advies gereed gekomen. Wij constateren dat de bevindingen van weerszijden goed op elkaar aansluiten. Zo komt Decisio e.a. tot de volgende hoofdconclusie: *"De Agenda voor het Waddengebied 2050 heeft vanaf 2020 voor de regionale overheden, maatschappelijke organisaties en het Rijk vooral een procesmatige meerwaarde gehad in de samenwerking en uitvoering, maar vraagt op de inhoud, in combinatie met het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument, om een substantiële bijstelling om naar de toekomst toe zijn waarde voor de Waddenzee en het Waddengebied te behouden. Met de huidige Agenda, het Doelendocument en het Uitvoeringsprogramma komen de gestelde doelen namelijk vooralsnog onvoldoende dichterbij, terwijl dat wel de intentie en motivatie van alle betrokkenen is."* Deelconclusies van Decisio e.a. zijn onder andere dat de Agenda te breed is en te vrijblijvend op de inhoud, dat het uitblijven van richtinggevende uitgangspunten voor natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming in belangrijke mate de voortgang belemmert en dat de Agenda onvoldoende houvast biedt om, vanuit de belangen van de Waddenzee en het Waddengebied, in te spelen en te anticiperen op actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen.

5. Governance

6.1 Introductie: Huidige situatie

De governance van het Waddengebied bestaat uit een driehoek, met als hoekpunten het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (het BOW), het Omgevingsberaad Waddengebied (het OBW) en de Beheerautoriteit Waddenzee (BAW). De huidige structuur is vastgesteld in het 'Bestuurlijk Overleg Waddengebied (in oprichting)' van 5 december 2019.

Het BOW is de top van de piramide. De bij het Waddengebied betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) zijn daar lid van. Het OBW is een adviesorgaan van maatschappelijke organisaties en adviseert het BOW. De BAW is een samenwerkingsverband van de verschillende beheerders van de Waddenzee.

Uit onze interviews blijkt dat betrokkenen deze constellatie een goed uitgangspunt voor de governance vinden. Wij nemen dat uitgangspunt over. De huidige structuur heeft na veel voorafgaande pogingen zijn waarde bewezen. Dat neemt niet weg dat er in de interviews wel vragen zijn gesteld en tekortkomingen zijn gesignaleerd.

Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied

De coördinerend minister van IenW vervult de rol van voorzitter van het BOW. Leden van het BOW zijn de verantwoordelijke bewindspersoon van (thans) LVVN, de verantwoordelijk gedeputeerden van Fryslân, Groningen en Noord-Holland, twee vertegenwoordigers namens respectievelijk de kustgemeenten en de eilandgemeenten en een vertegenwoordiger van de waterschappen. De vicevoorzitter van het BOW is tevens voorzitter van het OBW en neemt in beide hoedanigheden deel aan de vergaderingen van het BOW. Ook zijn de laatste jaren aanwezig de bewindslieden van (thans) de ministeries van KGG en Defensie, alsmede de voorzitter van het Noordzee-overleg. De directeur van de BAW is eveneens in het BOW aanwezig, zij het niet als lid, maar als genodigde. Het BOW komt twee- of driemaal per jaar bij elkaar.

Bij de instelling van het BOW werd beoogd te komen tot *"strategische besluitvorming en bestuurlijke afstemming voor het Waddengebied ten aanzien van beleid, investeringen en implementatie/uitvoering."*[1] Van daadwerkelijke aansturing en besluitvorming is echter nauwelijks sprake geweest. Deels komt dat omdat de meeste besluiten die de Waddenzee of het Waddengebied raken, uiteindelijk elders worden genomen (denk bijvoorbeeld aan Natura 2000, de visserij of defensieactiviteiten). En deels komt dit doordat het BOW niet voldoende is geëquipeerd en ingericht om tot gemeenschappelijke opvattingen en gezamenlijke besluiten te komen.

Een veelgehoorde klacht is dat leden van het BOW zich vooral beperken tot informatie-uitwisseling. Bovendien gaat de vergadering niet door wanneer bewindslieden niet aanwezig zijn (hetgeen in de afgelopen kabinetsperiode een paar keer is gebeurd). Dat is met name het geval indien de coördinerend minister (van IenW) niet aanwezig is. Als regel wordt door het BOW het uitgangspunt gehuldigd dat 'bestuurders praten met bestuurders'.

Het BOW heeft thans een secretariaat dat wordt gevoerd vanuit IenW en dat vooral een administratieve functie heeft. De inhoudelijke voorbereiding van de vergaderingen vindt plaats door het MT Waddengebied Rijk Regio, waarin de verschillende bestuurlijke deelnemers aan het BOW op ambtelijk niveau zijn vertegenwoordigd. Probleem hierbij is dat de betrokken ambtenaren twee verantwoordelijkheden hebben: enerzijds het bedienen van het BOW en anderzijds het adviseren van de eigen bestuurders. Dat levert in de praktijk een lastige spagaat op. Bovendien staan zij in de praktijk vaak op grote afstand van de problematiek van het Waddengebied en spelen zij geen eigenstandige en proactieve rol bij het voorbereiden van vergaderingen van het BOW.

Het Omgevingsberaad Waddengebied

Leden van het OBW zijn de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, te weten vertegenwoordigers van de visserij, de havens, de landbouw, recreatie & toerisme en natuur- & milieuorganisaties. Daarnaast is er een tweede ring waarin de verschillende overheden zich bevinden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen).

Bij het instellen van het OBW in 2019 heeft het OBW verschillende functies gekregen: ontmoetingsplaats tussen overheden, voorportaal van de overheden voor het BOW én adviesorgaan van maatschappelijke partijen. Tevens is destijds afgesproken dat het OBW voor elk onderwerp op de BOW-agenda in de gelegenheid moet zijn geweest om een advies uit te brengen. Ook is afgesproken dat het OBW gevraagd en ongevraagd kan adviseren.

Uit onze interviews blijkt allereerst dat de taakopdracht van het OBW niet geheel duidelijk is: primair adviesorgaan, danwel naast adviesorgaan, ook overlegplatform èn gelegenheid voor vooroverleg voor de betrokken overheden. Het voorgaande heeft met zich meegebracht dat veel tijd heen gaat met discussie tussen de overheden onderling, waardoor de maatschappelijke organisaties hun eigen adviesrol onvoldoende kunnen spelen. Ook zou door de maatschappelijke organisaties meer proactief en op basis van een gemeenschappelijke opvatting geadviseerd moeten worden aan het BOW. Daarnaast komt in de interviews de vraag aan de orde hoe en door wie de adviezen van het OBW in het BOW worden gepresenteerd.

[1] Documenten over inrichting Wadden-governance voor 'Bestuurlijk Overleg Waddengebied (in oprichting)' d.d. 5 december 2019, Ministerie van IenW; en 'Overzicht governance en organisatie Uitvoeringsprogramma', zoals opgenomen in bijlage 1 van het 'Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026'.

Tot slot bleek ons dat de in 2019 gemaakte afspraak dat het OBW voor elk onderwerp op de BOW-agenda in de gelegenheid moet zijn geweest om een advies uit te brengen, er in de praktijk toe leidt dat elk onderwerp op de BOW-agenda moet zijn voorzien van een OBW-standpunt. De veelheid aan OBW-adviezen, het soms te gedetailleerde en/of gefaseerde karakter van die adviezen zijn niet bevorderlijk voor de effectiviteit van de adviesrol van het OBW.

De Beheerautoriteit Waddenzee

Knelpunten vanuit de praktijk van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee komen in het BOW nauwelijks aan de orde en spelen daar ook geen rol van betekenis. Een van de oorzaken daarvan is het feit dat de directeur van de BAW geen zelfstandig lid is van het BOW, maar daar aanwezig is in de hoedanigheid van opdrachtnemer van de vijf opdrachtgevers van de BAW. De opdrachtgevers zijn de ministeries van LVVN en IenW en de drie Wadden-provincies. De DG van LVVN met natuur in zijn portefeuille is onafhankelijk voorzitter van het Opdrachtgeversoverleg en nam de afgelopen jaren onder meer vanuit die rol deel aan het BOW. Hij is echter soms ook in andere hoedanigheden daar aanwezig, namelijk als ondersteuner of als plaatsvervanger van de verantwoordelijke bewindspersoon van LVVN.

6.2 Versterking van de governance

Wij adviseren, uitgaande van de constellatie van BOW, OBW en BAW, om de hoekpunten van deze driehoek en de verbindingen daartussen te versterken. Daartoe stellen wij het volgende voor.

Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied

Meer dan nu het geval is, adviseren wij om – uitgaande van de hiervoor geadviseerde prioriteiten – te komen tot besluitvorming en daarmee tot sturing door het BOW, om de voor de Waddenzee en het Waddengebied geldende hoofddoelstellingen binnen bereik te krijgen. Daarmee wordt teruggekeerd naar het oorspronkelijke doel van het BOW.

Het begrip besluitvorming dient daarbij breed te worden opgevat: het gaat erom om (uitgaande van de doelstellingen voor de Waddenzee en het Waddengebied) te komen tot gezamenlijke opvattingen van de overheden die verantwoordelijk zijn voor het bestuur in het gebied. Dit in de wetenschap dat voor het Waddengebied belangrijke besluiten dikwijls elders worden genomen (door het kabinet, maar ook door andere overheden). In het BOW zou het dus vooral moeten gaan om het delen van een analyse van de aan de orde zijnde problematiek, en vervolgens om het bepalen van een (bij voorkeur, maar niet per se noodzakelijk) gezamenlijk standpunt daarover dat betrokken kan worden bij de uiteindelijke besluitvorming. Daarbij moeten de adviezen van het maatschappelijk veld, verenigd in het OBW, uiteraard worden betrokken, evenals inzichten vanuit de praktijk van het beheer.

In het BOW gaat het primair om besluitvorming op strategisch niveau, aansluitend op de door het BOW te stellen prioriteiten voor de komende 1 à 2 jaar, en om het uitzetten van strategische lijnen voor de lange termijn (zie paragraaf 5.4). Dat sluit overigens niet uit dat het BOW ook een rol kan spelen als op operationeel niveau (bijv. in programma's of projecten) knopen moeten worden doorgehakt.

De in het BOW aanwezige bestuurders zullen daarbij zelf moeten bepalen hoe ver zij kunnen en willen gaan, gelet op enerzijds hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Waddengebied, de bijbehorende hoofddoelstellingen en de door hen vastgestelde Agenda en UP, en anderzijds hun positie in relatie tot de achterbannen die zij vertegenwoordigen. Afhankelijk van het onderwerp zijn dan verschillende uitkomsten mogelijk, waarbij de mate van commitment afhankelijk van het onderwerp kan verschillen.

Analyses en standpunten van het BOW kunnen vervolgens worden betrokken en meegewogen bij de elders te nemen besluiten. En vanzelfsprekend zijn er ook onderwerpen waarvoor het BOW wel degelijk zelfstandig een strategische lijn kan uitzetten, bijvoorbeeld als het gaat over beleid voor het Waddengebied met betrekking tot recreatie en toerisme.

Besluiten of standpunten van het BOW moeten ambtelijk worden voorbereid. Dat vraagt om een inhoudelijk Stafbureau met een eigenstandige verantwoordelijkheid onder leiding van een secretaris-directeur: het voorbereiden van de agenda van het BOW en (het toezien op) de uitvoering van besluiten die door het BOW worden genomen (zie hoofdstuk 8).

Ook kan het nodig zijn de plenaire besluitvorming bestuurlijk te faciliteren door voor specifieke onderwerpen voorbereidende commissies in het leven te roepen danwel een bestuurlijk trekker aan te wijzen, mogelijk gekoppeld aan te stellen prioriteiten. Daarmee kunnen voorstellen waar nodig bestuurlijk goed voorbereid en afgestemd in het BOW worden geagendeerd, en wordt commitment bevorderd met betrekking tot de uitvoering. Opgaven waarvoor betrokken overheden de verantwoordelijkheid kunnen nemen om de bestuurlijke besluitvorming in het BOW voor te bereiden, zijn bijvoorbeeld integrale kustontwikkeling (provincies en gemeenten) en waterhuishouding en waterveiligheid (het ministerie van IenW samen met de waterschappen).

Een vraag die met betrekking tot de samenstelling van het BOW soms wordt gesteld, is of het voorzitterschap van de coördinerend minister van IenW, respectievelijk de aanwezigheid van andere bewindslieden bij het BOW in de toekomst moet worden gecontinueerd. Gelet op het bestuurlijke karakter van het overleg, het Waddengebied als onderdeel van de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken en de aard van de (dikwijls landelijk spelende) vraagstukken, beantwoorden wij die vraag bevestigend. De vraagstukken en de belangen die in het gebied spelen, staan bovendien soms onderling op gespannen voet met elkaar. Er ligt wat ons betreft een belangrijke rol voor de coördinerend bewindspersoon om discussies hierover in het BOW als voorzitter in goede banen te leiden.

Wel moet een oplossing worden gevonden voor enkele deels hiermee samenhangende vragen:

- De praktijk laat zien dat er een risico is van discontinuïteit als het gaat om de deelname van bewindslieden aan het BOW. De aanwezigheid van de coördinerend minister van IenW beschouwen wij (gelet op diens portefeuille) als uitgangspunt, evenals die van zijn collega van LVVN. Mocht onverhoopt sprake zijn van verhindering van eerstgenoemde, dan is vervanging als voorzitter door zijn collega van LVVN mogelijk. De aanwezigheid van de bewindslieden van KGG en Defensie is primair agenda-gebonden.
- Indien één of meer bewindslieden onverhoopt toch verhinderd zijn, dan wordt afhankelijk van de agenda besloten of het bestuurlijk overleg doorgaat of niet. In zo'n situatie treden de aanwezige directeuren-generaal op als vertegenwoordiger van hun bewindspersoon, respectievelijk treedt de vicevoorzitter op als voorzitter. Dit moet vanzelfsprekend zo veel mogelijk worden vermeden, anderzijds geldt dat ook voor discontinuïteit van het BOW zelf. Een mogelijkheid om het risico van discontinuïteit te verkleinen is overigens ook om, bij afwezigheid van bewindslieden, het formele overleg te vervangen door een informele bijeenkomst.
- Ervan uitgaande dat het bestuurlijk overleg niet vaker dan twee- of driemaal per jaar bijeenkomt en aan een maximale tijdsduur van anderhalf tot twee uur gebonden is, kan het nodig zijn dat daar informeel overleg tussen vertegenwoordigers van de minister en de regionale bestuurders aan vooraf gaat. Elders in het land is dit niet ongebruikelijk. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit ook hier een oplossing biedt.

- In alle gevallen is het belangrijk dat de aanwezige ambtelijke vertegenwoordigers van departementen en van de andere betrokken overheden zo veel mogelijk met één mond spreken en hun adviezen aan de verschillende bestuurders zo goed mogelijk op elkaar afstemmen.
- Indien wordt besloten het BOW een meer besluitvormend karakter te geven, dan vergt dat aandacht en sturing. Daarin spelen de voorzitter van het BOW en het Stafbureau een belangrijke rol. Uitgaande van het voorzitterschap door de coördinerend minister van IenW adviseren wij om een van zijn medewerkers te belasten met het goed laten verlopen van de verbinding tussen de voorzitter en de secretaris van het BOW (zie ook hoofdstuk 8).
- Tenslotte adviseren wij dat de strategische prioriteiten, die in het BOW worden vastgesteld, ook leidend zijn voor de prioriteiten van het Waddenfonds, het Investeringskader Waddengebied (IKW) en de Waddenacademie. Daarover dienen bestuurlijke afspraken te worden gemaakt.

Het Omgevingsberaad Waddengebied

Met betrekking tot het OBW constateren wij allereerst dat de rol als adviseur van het BOW vanuit het maatschappelijk veld aan gewicht zal (moeten) toenemen naarmate het BOW een meer besluitvormende rol gaat spelen. Dan moet echter wel aan enkele voorwaarden worden voldaan:

- Allereerst denkt niet iedereen geheel gelijk over de taakstelling van het OBW. Wij adviseren hierover duidelijk te zijn: de adviesrol van de betrokken maatschappelijke organisaties staat voorop. Dat kan zijn op verzoek, maar kan ook zijn uit eigener beweging. Het voorgaande is overigens ook de (huidige) opvatting van deze organisaties.
- De aanwezigheid van de betrokken overheden in het OBW moet tot doel hebben de adviesrol van de maatschappelijke organisaties te versterken, onder meer door informatie te verschaffen. Daarmee heeft de tweede ring van betrokken overheden een onmisbare functie. Tegelijkertijd moet haar rol niet dominant zijn. Dat kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door ambtelijke (en dus geen bestuurlijke) vertegenwoordigers van de overheden te laten deelnemen aan de tweede ring. Vooroverleg tussen regionale overheden voorafgaand aan het BOW moet expliciet niet de functie zijn van deze tweede ring (zie ook paragraaf 8.3).
- Om aan effectiviteit te winnen, moeten adviezen van het OBW zo veel mogelijk inspelen op de voortschrijdende agenda van het BOW (zie paragraaf 5.4) en daarmee op de actuele beleidsvoornemens. Dit betekent toewerken naar adviseren 'aan de voorkant' en zo veel mogelijk op strategische hoofdlijnen. Dat kan reactief, maar ook proactief.
- Effectiviteit vergt ook selectiviteit van de eigen agenda en de noodzaak om zo veel mogelijk met één mond te spreken. Immers, de betekenis van de adviezen neemt toe naarmate zij meer eensluidend zijn. Dat geldt overigens niet alleen voor adviezen; ook gedeelde analyses kunnen van belang zijn.
- Voorts moet de mogelijkheid bestaan om de adviezen van het OBW mondeling toe te lichten in het BOW. Dat kan door de voorzitter van het OBW (die tevens vicevoorzitter is van het BOW). Indien dat nuttig en nodig is kan dit (afhankelijk van de aard van het advies) ook gebeuren door een ad-hoc-afvaardiging van de maatschappelijke organisaties.
- Adviezen van het OWB zijn openbaar. Het OBW adviseert primair het BOW, maar deze adviezen kunnen ook elders rechtstreeks bij besluitvorming worden betrokken.
- Ten slotte is een goede terugkoppeling van belang over de wijze waarop, danwel de mate waarin adviezen van het OBW door het OBW worden overgenomen.

Als de voorgaande aanbevelingen worden overgenomen, betekent dat ook op enkele punten aanpassing van de besluitvorming in 2019 over de taakstelling en inrichting van het OBW .

De Beheerautoriteit Waddenzee

Zoals hiervoor opgemerkt, is het belangrijk dat beheeraspecten worden meegewogen bij de strategische besluitvorming door het BOW. Daarbij gaat het niet om het feitelijk beheer, maar wel om (indien nodig) een toets op uitvoerbaarheid van besluiten van het BOW én om de mogelijkheid om beheervraagstukken met een strategisch karakter te agenderen voor zover die om bestuurlijke besluitvorming vragen. Met uitvoerbaarheid wordt gedoeld op de (on)mogelijkheid in inhoudelijke danwel financiële zin.

Daarom adviseren wij dat de directeur van de BAW als deskundig lid (zonder stemrecht) aan het BOW deelneemt. Dat past bij de opdracht aan de BAW om informatie en opvattingen vanuit de praktijk van het beheer onder de aandacht van de beleidsmakers te brengen. Dat zou bij voorkeur overigens al eerder moeten gebeuren, namelijk bij de voorbereiding van adviezen en voorstellen met betrekking tot punten die op de agenda van het BOW staan. Het voorgaande vraagt overigens ook om:

- Mandaat van de directeur van de Beheerautoriteit als het gaat om het vertolken van de opvattingen van de betrokken beheerders die zitting hebben in het Beheerderscollectief Waddenzee. De voorzitter van het opdrachtgeversoverleg van de BAW heeft deze rol in het BOW dan dus niet.
- Herbezinning op de governance van de Beheerautoriteit, op de rol van de opdrachtgevers binnen deze governance en mogelijk ook op de inhoud van de bestuursovereenkomst die aan de basis ligt van de BAW. De opdrachtgevers dienen vooral een toezichthoudende rol te spelen, hetgeen in de praktijk overigens al het geval is. De inzichten vanuit de praktijk van het beheer moeten tot stand komen in gezamenlijk overleg met beheerders ‘op de werkvloer’.

Tenslotte merken we in relatie tot de BAW op dat:

- Deelname van de directeur als zelfstandig lid van het BOW geheel in lijn ligt met de oorspronkelijke bedoeling van de huidige Wadden-governance, zoals die in 2019 is ingericht. Destijds is afgesproken dat de BAW een van de drie pijlers van deze governance zou zijn. Tegelijkertijd werd aan de BAW geen zelfstandige positie toegekend bij de samenstelling van het BOW. Dat is onzes inziens een ‘weeffout’ die nu hersteld zou moeten worden.
- De verschillende beheerders van de Waddenzee een verschillende herkomst, taak en omvang hebben, waarbij Rijkswaterstaat verreweg de grootste beheerder is. De inbreng van het Beheerderscollectief heeft vanzelfsprekend de meeste betekenis als zij unaniem is, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn.

6.3 Samenhang met Deltaprogramma

Aan het slot van dit hoofdstuk staan we stil bij het aanbrengen van samenhang tussen de Wadden-governance en de uitvoering van het Deltaprogramma. In paragraaf 5.4 hebben we enkele onderwerpen benoemd die onzes inziens in het BOW langdurig prioriteit verdienen. Als eerste langjarige prioriteit noemden we: *Anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering voor de Waddenzee en het Waddengebied.* Deze prioriteit geeft aanleiding om nader in te gaan op de samenhang tussen de Wadden-governance en (de uitvoering van) het Deltaprogramma. Samenhang bestaat overigens ook op operationeel niveau, met name bij de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) in het Waddengebied.

Huidige situatie

Het Deltaprogramma kent drie thema’s: Waterveiligheid, Zoetwaterbeschikbaarheid en Ruimtelijke Adaptatie. Voor het Waddengebied geldt dat het Deltaprogramma Wadden specifiek gaat over Waterveiligheid. Het HWBP is het concrete uitvoeringsprogramma binnen het Deltaplan Waterveiligheid, waarin waterschappen en het Rijk samenwerken aan het versterken van dijken en keringen om te voldoen aan de waterveiligheidsnormen voor 2050.

Eerder is afgesproken dat de provincies, gemeenten en waterschappen in de Stuurgroep Deltaprogramma Wadden (Stuurgroep DPW) gezamenlijk zorgen voor bestuurlijk draagvlak vanuit de regio en dat genomen besluiten daarna aan het BOW worden voorgelegd. Omgekeerd heeft het BOW eerder (in oktober 2024) besloten dat onderwerpen vanuit het Deltaprogramma terug moeten komen op de BOW-agenda. Daartoe is afgesproken dat de afstemming voor vergaderingen van de Stuurgroep DPW voorafgaand aan het BOW via het MT Wadden meeloopt met de reguliere voorbereiding van de vergaderingen van het BOW (eveneens via het MT Wadden). De timing van overlegmomenten en het moment waarop stukken gereed moeten zijn voor de Stuurgroep DPW en voor het BOW vraagt echter nadere aandacht. Op dit moment worden stukken voor het BOW geruime tijd voorafgaand aan het BOW verspreid om bespreking in het OBW mogelijk te maken (dat is belangrijk omdat op deze wijze de inbreng van maatschappelijke organisaties mogelijk is). Dat sluit echter niet goed aan bij de ritmiek van verzending van stukken en overlegmomenten van de Stuurgroep DPW.

Na het hiervoor genoemde besluit in het BOW (oktober 2024) om het Deltaprogramma Waddengebied te laten aansluiten bij de Wadden-governance is bovendien verkend of de Stuurgroep DPW opgeheven zou kunnen worden door onderbrenging bij het BOW. Gezien de wens tot bestuurlijke verbinding van de bestuurders die op regionaal niveau verantwoordelijk zijn voor het DWP en de overlegmomenten die over en weer niet goed op elkaar aansluiten, heeft deze integratie niet plaatsgevonden. Wel vindt er onderling afstemmingsoverleg plaats tussen de secretariaten.

De andere thema's van het Deltaprogramma (Zoetwaterbeschikbaarheid en Ruimtelijke Adaptatie) maken momenteel geen onderdeel uit van de vergaderingen van het BOW, maar komen wel terug in onderdelen van de Agenda en het UP. Bestuurlijk is het overleg over deze onderwerpen momenteel als volgt geregeld:

- Het Deltaprogramma Zoetwater richt zich voornamelijk op het hoofdwatersysteem. De regionale zoetwatervraagstukken worden besproken in het Regionaal Bestuurlijk Overleg-Noord (het Waddengebied maakt onderdeel uit van de zoetwaterregio Noord-Nederland).
- De opgave voor Ruimtelijke Adaptatie voor het Waddengebied ligt bij drie zogenoemde 'RA-werkregio's'.

Vanuit het Waddengebied is de wens geuit om ook deze thema's te agenderen voor het BOW. Hier is echter vooralsnog geen uitvoering aan gegeven. De schaalniveaus waarop de onderwerpen Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie momenteel zijn georganiseerd, komen niet overeen met het schaalniveau van het Waddengebied. De uitwisseling over deze onderwerpen vindt plaats aan tafel bij de nationale stuurgroepen die voor beide thema's bestaan en waarin alle regio's bestuurlijk vertegenwoordigd zijn.

Optimalisatie samenhang

Om te kunnen anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering, is samenhang met de thema's Waterveiligheid en Ruimtelijke Adaptatie relevant. Ook hangt de kwaliteit van de Waddenzee samen met het thema Zoetwaterbeschikbaarheid, in verband met de natuurdoelen in de Waddenzee die worden beïnvloed door verzilting respectievelijk door de beschikbaarheid van zoetwater.

Een meer integrale benadering binnen het Deltaprogramma Water ligt daarom voor de hand. Op dit moment ontbreekt het immers aan een overleg waarin deze onderwerpen in hun onderlinge samenhang aan de orde komen. Om deze integratie te bevorderen zou overwogen zou kunnen worden om alsnog de Stuurgroep DPW onder te brengen bij het BOW (en wellicht ook de thema's Ruimtelijke Adaptatie en Zoetwater-beschikbaarheid daaronder te brengen).

Wij adviseren echter dit vooralsnog niet te doen. Onze argumenten daarvoor zijn de volgende:

- Allereerst achten wij dat niet kansrijk. Gezien de ontwikkelingen na het integratievoorstel van 2024 achten we het niet reëel dat de integratie van de Stuurgroep DPW in het BOW het komend jaar wèl succesvol z'n beslag kan krijgen. Bovendien denken wij dat het BOW de komende jaren zijn handen vol zal hebben om de meer besluitvormende rol te vervullen die wij adviseren. Verbreding van het werkterrein zou daarvoor niet bevorderlijk zijn.
- Naast deze praktische bezwaren zijn er ook inhoudelijke argumenten tegen een dergelijke verbreding. De thema's Waterveiligheid, Ruimtelijke Adaptatie en Zoetwaterbeschikbaarheid spelen niet alleen in het Waddengebied, maar ook op een (veel) groter schaalniveau en zijn daarom elders ondergebracht. Verschuiving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het DPW zou betekenen dat opnieuw bestuurlijke dwarsverbanden moeten worden aangebracht. Eenvoudiger zal het daarom niet worden als de Stuurgroep DPW wordt ondergebracht bij het BOW.

We stellen daarom voor om de komende periode de gewenste samenhang voorlopig op twee niveaus aan te brengen:

- ***Strategisch***: door bij bespreking van het langjarige thema klimaatverandering te starten met de stand van zaken, zoals die aan de andere relevante overlegtafels aan de orde is, en vervolgens specifiek in het BOW de vraag te beantwoorden wat dit voor het Waddengebied betekent, of een gezamenlijke en aanvullende strategie vanuit het Waddengebied daarbij past, en zo ja welke.
- ***Operationeel***: door programma's en projecten (in lijn met de samenhang die we adviseren voor het onderwerp financiering) met elkaar te verbinden. In de praktijk dienen zich op dit niveau al concrete voorbeelden aan, waaronder de samenwerking tussen het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de Programmatische Aanpak Grote Wateren. De sleutel voor succesvolle samenhang op dit niveau lijkt te zitten in het aanbrengen van samenhang tussen bestuurlijke keuzes en het gelijktijdig ontwerpen, waardoor maatregelen gecombineerd kunnen worden.

6. Financiering

7.1 Introductie

ABDTOPConsult berekende eerder dat tot 2040 voor de uitvoering van de Agenda een bedrag nodig is van in totaal circa € 10 miljard. Daarvan is circa € 3 miljard gedekt in de huidige begrotingen en fondsen bij het Rijk. Deze bedragen zijn echter niet gevalideerd. Zo zijn in de ramingen van deze bedragen ontwikkelingen meegenomen die niet een duidelijk verband vertonen met de hoofddoelstelling van de Waddenzee. Aannemelijk is echter wel dat er op lange termijn een groot tekort is. Hieronder gaan wij in op de mogelijkheden in de komende jaren. Eerder wezen wij er al op dat het hier noch luxe, noch een vrijblijvende discussie betreft (zie paragraaf 4.2).

7.2 Het Waddenfonds en het IKW

In de huidige situatie zijn het Waddenfonds en in het verlengde daarvan het Investeringskader Waddengebied (IKW) belangrijke financieringsbronnen:

- Het Waddenfonds financiert kosten van de Agenda en het UP die niet elders worden gedekt en is vaak het vliegwiel om andere financiering los te krijgen. Daarbij gaat het om drie categorieën: thematische uitgaven (zowel ecologisch als economisch), uitgaven ten behoeve van lokale initiatieven die ten goede komen aan de leefbaarheid van het gebied en uitgaven ten behoeve van langjarige projecten en programma's in het Waddengebied (zowel thematisch als gebiedsgericht). De eerste twee categorieën omvatten 15 à 20 % van het jaarlijkse budget, de laatste categorie omvat 80 à 85%. Randvoorwaarde voor deze uitgaven is dat zij passen binnen de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en het Waddengebied.

- Met de laatstbedoelde geldstroom worden projecten en programma's mee-bekostigd waarover besluitvorming plaatsvindt door de drie betrokken provincies in het kader van het IKW. Binnen het IKW worden op basis van concrete voorstellen ook andere middelen verkregen, niet alleen van provincies, maar ook van gemeenten, waterschappen en private partijen. Deels gebeurt dat door het IKW zelf, deels door andere initiatiefnemers.

Het Waddenfonds is evenwel eindig. Daarmee eindigt niet alleen een belangrijke financieringsbron voor de uitvoering van de Agenda en het UP, maar gaan mogelijk ook de expertise en de netwerken verloren die bij het Waddenfonds en het IKW zijn opgebouwd. Momenteel wordt gewerkt aan verlenging van de looptijd van het Waddenfonds tot 1 januari 2030. Het algemeen bestuur van het Waddenfonds heeft daartoe onlangs besloten. Definitieve besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden in provinciale staten van de drie betrokken provincies.

Wij adviseren nadrukkelijk om het voornemen voor verlenging van het Waddenfonds te bekrachtigen. Dat geeft ook tijd om na te denken over een voorziening die, in welke vorm dan ook, de uitvoering van de Agenda en het UP in de toekomst financieel blijft steunen (zie volgende paragraaf).

7.3 Lopende en toekomstige programma's en andere activiteiten

Een bijzondere financieringsbron zijn verschillende programma's die zijn (danwel in de toekomst worden) opgezet met als doel de verbetering van de kwaliteit en de veiligheid van het Waddengebied. Hierbij wordt gedoeld op de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Europese Natuurherstelverordening, de PAGW en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het is in beginsel mogelijk om deze programma's en daarbinnen lopende projecten met elkaar te verbinden en te integreren. Daarmee kan efficiencywinst en/of meerwaarde worden bewerkstelligd, waarmee naast andere doelen ook doelstellingen voor het Waddengebied kunnen worden gerealiseerd. Het voorgaande geldt overigens niet per se alleen voor bovenbedoelde programma's, maar mogelijk ook voor andere (voorgenomen) activiteiten in het Waddengebied.

Het vergt echter niet alleen extra personele inzet om deze verbinding tot stand te brengen, maar vaak ook een extra bijdrage als het gaat om voorbereidings- én uitvoeringskosten die niet op andere wijze kunnen worden gedekt. Ook kan het nodig zijn om uitgaven voor te financieren die in een later stadium uit andere geldstromen kunnen worden gedekt. In de praktijk komt van het voorgaande echter nog weinig terecht. Deels is dat omdat regelingen en afspraken die ten grondslag liggen aan separate geldstromen niet toelaten dat de betreffende bestedingsmogelijkheden worden verbreed. Deels komt dat echter ook door gebrek aan financiële middelen.

Wij adviseren daarom allereerst te onderzoeken hoe binnen bestaande regelingen (zowel op programmaniveau als op projectniveau) de bestedingsmogelijkheden van de afzonderlijke geldstromen kunnen worden verbreed. Door verschillende kwaliteitsdoelen aan een en dezelfde investering te koppelen kan immers meer integraal en efficiënter worden gewerkt. Wij gaan daarbij overigens niet zo ver dat die programma's geheel zouden moeten worden geïntegreerd.

Het verbreden van bestedingsmogelijkheden van bestaande geldstromen is echter niet voldoende. ABDTOPConsult heeft in dit verband gepleit voor een extra financiële faciliteit bedoeld om integrale projecten zoals hierboven bedoeld te faciliteren, ook gelet op de aanvaardbaarheid en dus het draagvlak voor zulke projecten. Dat zou, aldus ABDTOPConsult, een faciliteit moeten zijn gedragen en gevoed door alle betrokken overheden. Wij nemen dit pleidooi over, mede in het licht van de voorgenomen beëindiging van het Waddenfonds. Het zwaartepunt van de bestedingen zou moeten liggen bij het meefinancieren van langjarige (thematische en gebiedsgerichte) programma's en projecten binnen het Waddengebied, waarbij extra geld nodig is voor het verbinden van lopende geldstromen en het gezamenlijk voorbereiden én uitvoeren van projecten met een integraal karakter.

Middelen voor een degelijke faciliteit kunnen worden verkregen door 1) een jaarlijkse bijdrage van de verschillende bij de Waddenfonds betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en 2) compensatiegeld dat beschikbaar komt bij toekomstige geldstromen die ontstaan wanneer in het Waddengebied nieuwe activiteiten worden ondernomen met een negatief effect op dit gebied. Eventueel nog resterende middelen na afloop van het Waddenfonds zouden – voor zover mogelijk – eveneens voor deze faciliteit moeten worden aangewend. Ten principale ligt de vraag voor of daartoe bij de betrokken overheden bereidheid bestaat. Nader moet worden onderzocht wat de omvang van een dergelijke faciliteit zou moeten zijn.

Ook over de besturing van een dergelijke faciliteit moet verder worden nagedacht. Vooralsnog lijkt het niet wenselijk die besturing integraal onder het BOW te schuiven, omdat het BOW daarvoor niet is geëquipeerd en omdat de voorziene bestedingen bedoeld zijn voor programma's en projecten die binnen de regio worden uitgevoerd. In deze lijn doordenkend zou het zwaartepunt voor de besturing van de faciliteit in een apart gremium bij de regio moeten liggen, maar wel met bestuurlijke betrokkenheid van het Rijk (aannemend dat die ook een van de meefinancierende partijen is). Het voorgaande neemt overigens niet weg dat er bestuurlijk commitment moet zijn voor het verbinden van de prioriteiten van het BOW met die van de op te richten faciliteit. Dat kan bijvoorbeeld door een voortschrijdend meerjarenplan op te stellen en dat jaarlijks door het BOW te laten goedkeuren.

Voor de toekomst benoemen we tenslotte de volgende aandachtspunten:

- Ongeacht de vraag of en wanneer een financiële faciliteit als hiervoor bedoeld wordt ingericht, is inhoudelijke en financiële expertise nodig om nu al bestaande en toekomstige programma's en projecten zo veel mogelijk te integreren (zie ook paragraaf 8.4).
- De toekomst van het IKW. Het IKW omvat meer dan programma's en projecten die vallen onder de paraplu van de Wadden-governance. Afhankelijk van de taakopdracht van de hiervoor bedoelde faciliteit zal nader moeten worden bepaald wat dit betekent voor het IKW.

De nieuwe financiële faciliteit dient het liefst op korte termijn, maar zeker voordat het huidige Waddenfonds ophoudt te bestaan (naar verwachting per 1 januari 2030), te worden ingericht. Met het oog op continuïteit adviseren wij tenslotte om zo snel mogelijk hierover een besluit te nemen. In ieder geval moet worden voorkomen dat er een gat valt in de financiering van de Agenda en het UP. En tevens moet zo spoedig mogelijk een perspectief worden geboden aan de medewerkers van het Waddenfonds en het IKW, en moet worden voorkomen dat de daar aanwezige expertise en de bijbehorende netwerken verloren gaan.

7.4 De lange termijn

Hiervoor hebben we er al op gewezen dat er (ongeacht het voorgaande) voor de lange termijn een gat is tussen de opgaven van de Agenda en de middelen die in de meerjarenramingen van de begrotingen van de betrokken overheden beschikbaar zijn. Duidelijkheid over waar het dan (ongeveer) om gaat, is er thans echter niet. Een opgave voor het BOW is dan ook om dit scherper in beeld te krijgen. Daartoe moeten de Agenda en het UP worden gescreend:

- Allereerst moet worden nagegaan of en in hoeverre programma's en projecten daarvan onderdeel uitmaken die daar redelijkerwijs niet of niet geheel thuis horen.
- In de tweede plaats moeten de Agenda en het UP langs de maatlat van de te stellen prioriteiten worden gelegd.
- En in de derde plaats zal de tijd moeten leren hoeveel winst kan worden geboekt met het integreren van geldstromen zoals hiervoor bedoeld.

Tenslotte heeft de ervaring geleerd dat het (zeker in tijden van krapte) enerzijds moeilijk is om op begrotingen structureel overheidsgeld geld vrij te maken voor nieuwe programma's en projecten, maar dat anderzijds incidenteel geld vaak toch gevonden kan worden wanneer plannen worden ontwikkeld die bestuurlijk en politiek enthousiast worden ontvangen ('geld volgt plan'). Daarbij helpt het ook als, naast overheidsgeld, ook uit andere (private) bronnen geld wordt bijgelegd. De realisatie van de Markerwadden ten tijde van de kredietcrisis circa 15 jaar geleden is daarvan een aansprekend voorbeeld. Dat legt eens te meer de nadruk op de betekenis en de noodzaak van de beschikbaarheid van voldoende financiële en inhoudelijke expertise waarmee ook proactief incidenteel programma's en projecten kunnen worden gerealiseerd.

7.5 Financiering van de ondersteuning

Met betrekking tot de kleine geldstromen zal nader onderzoek moeten uitwijzen of en in welke mate extra capaciteit nodig is om het BOW goed te laten functioneren, mede in het licht van een meer sturende rol van dit bestuurlijk overleg. Het is van groot belang dat, voor zover nodig, voldoende middelen respectievelijk menskracht bijeen worden gebracht om dit Stafbureau goed te laten functioneren (zie ook paragraaf 8.3).

Wij achten het voorts waarschijnlijk dat het goed benutten van huidige en toekomstige geldbronnen extra (personele en financiële) inzet vraagt, niet alleen om geldstromen te verbinden, maar ook om bij te dragen aan integrale planvorming en uitvoering.

7. Uitvoeringskracht

8.1 Introductie

Wat verstaan wij onder uitvoeringskracht?

Onder uitvoeringskracht wordt in algemene zin verstaan de beschikbaarheid van capaciteit en kwaliteit van mensen, van de benodigde middelen en de vereiste kennis om beleid succesvol om te zetten in concrete resultaten. In de context van onze opdracht en in dit rapport gaat het met name om de ondersteuning van de governance: een adequate voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming en het toezien op, respectievelijk het ondersteunen van de uitvoering van genomen besluiten.

Vertrekpunt ABDTOPConsult

Vertrekpunt voor het versterken van de uitvoeringskracht is het rapport van ABDTOPConsult. Dit rapport bevat de volgende passage: *"De laatste les is dat er uitvoeringskracht nodig is om een gebiedsgerichte benadering echt verder te brengen. Dit vraagt om een stevig programmabureau dat de strategische besluitvorming voorbereidt, partijen ondersteunt in de uitvoering, op een 'blauwe' manier voortgang bewaakt en de bekostiging van opgaven verkent. Hierbij kan ook de samenwerking tussen het huidige programmabureau, de ondersteuning van het Deltaprogramma Waddengebied en het Stafbureau van het Waddenfonds worden versterkt of zelfs samengevoegd. Bij één gebiedsagenda, één governance, past immers één uitvoeringsorganisatie met een gezamenlijke financiering."*

8.2 Huidige situatie

Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering versnipperd georganiseerd

De huidige situatie laat zich, op basis van onze documentenstudie en de uitkomsten van onze interviews, op hoofdlijnen als volgt beschrijven.

Verschillende onderdelen binnen de Wadden-governance hebben een eigen staf of secretariaat. Aan Rijkszijde ziet dat er als volgt uit:

- Het secretariaat van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW). Dit secretariaat wordt ingevuld vanuit IenW en heeft met name een administratieve functie (versturen van stukken en verslaglegging van het overleg).
- Het MT Waddengebied Rijk Regio (MT Wadden) is het ambtelijk voorportaal voor het BOW.[2] Aan dit overleg nemen ambtelijke vertegenwoordigers deel zowel van het Rijk als van de regio. Het MT Wadden stelt de stukken vast ten behoeve van het BOW. Deze MT-leden hebben een dubbele verantwoordelijkheid, namelijk het bedienen van het BOW én het adviseren van de eigen bestuurders. Dit levert in de praktijk met enige regelmaat een lastige spagaat op. Het overleg van het MT Wadden wordt voorbereid door een secretaris. Deze secretarisrol is belegd bij IenW.
- Het Directeurenoverleg Rijk (DO Waddengebied) is ingesteld voor strategische afstemming van het rijksbeleid voor de Wadden en ter voorbereiding op de rijksinbreng bij het MT Wadden en het BOW. Dit overleg wordt voorgezeten door IenW (vanwege de coördinerende rol van IenW voor het rijksbeleid voor de Wadden) en is niet altijd specifiek gericht op de agenda van het eerstvolgende BOW.
- Zowel het MT Wadden als het DO Waddengebied heeft een eigen ambtelijk vooroverleg.

Regionale overleggen:

- Op regionaal niveau is een directeurenoverleg Waddenprovincies ingericht. Daarin worden interprovinciale standpunten afgestemd. Dit overleg is niet specifiek gericht op de agenda van het eerstvolgende BOW.
- Daarnaast is er een al langer bestaande Stuurgroep Waddenprovincies, met dezelfde personen als in het DB Waddenfonds. Dit gezelschap van gedeputeerden met de Wadden in portefeuille komt structureel (circa tien keer per jaar) bijeen.
- Binnen de GR Samenwerkingsverband De Waddeneilanden is afstemming tussen de secretaris-directeur en de gemeentesecretarissen van de eilanden.
- Bij de Vereniging van Waddenzeegemeenten (VWG) organiseert de secretaris-directeur de ambtelijke afstemming.
- Het RBOW is een recent gestart regionaal bestuurlijk overleg, waaraan de leden van de Stuurgroep Waddenprovincies deelnemen, en waarin ook de Vereniging van Waddenzeegemeenten, de GR Samenwerkingsverband De Waddeneilanden en de Waddenwaterschappen zijn vertegenwoordigd. Dit overleg is tot op heden enkele malen op ad-hoc-basis bijeen geweest.

Voor andere pijlers van de governance ziet de staf of ondersteuning er als volgt uit:

- Het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW) heeft een eigen staf (bureau), onder leiding van de directeur-secretaris. Daarnaast bestaat deze staf uit een strategisch adviseur, een adjunct secretaris en een secretaresse (met een bezetting van 2,25 f.t.e.). Voorafgaand aan een overleg van het OBW vindt een vooroverleg plaats met medewerkers van de betrokken organisaties.

[2] Zie voor nadere toelichting de tekst in het UP*: "Het MT Rijk Regio Wadden is het ambtelijk vooroverleg voor het BOW. Het stelt, op basis van het voorwerk door het Programmabureau, de stukken vast voor agendering richting het BOW. Het MT-Wadden is bedoeld om een effectieve en efficiënte besluitvorming en strategische discussies in het BOW te faciliteren, en treedt in die zin op als een agendacommissie. Daarnaast is het MT Rijk-Regio signalerend en agenderend bij knelpunten rond de uitvoering van het Uitvoerings-programma, bijvoorbeeld rond de inhoud, capaciteit en/of middelen. Zo kan het MT Rijk Regio Wadden advies geven over welke vervolgstappen nog nodig zijn voor een goede bestuurlijke bespreking."*

- De Beheerautoriteit Waddenzee (BAW) heeft een staf bestaande uit een directeur, een senior strategisch adviseur en een senior adviseur.
  - Voor de BAW is een Opdrachtgeversoverleg ingesteld, bestaande uit MT-leden van de drie betrokken provincies en directeuren van IenW en LVVN. De DG van LVVN met natuurbeleid in zijn portefeuille vervult de rol van voorzitter van het Opdrachtgeversoverleg.
  - Ter voorbereiding op het Opdrachtgeversoverleg van de BAW vindt een ambtelijk vooroverleg plaats met medewerkers van IenW, LVVN, provincies en de BAW.

Andere relevante gremia, al dan niet met eigen ondersteuning, zijn:
- Het bureau van het Waddenfonds, onder leiding van de secretaris-directeur.
- De opgaveteams van het IKW, onder leiding van de programmamanager.
- Het bureau van de Waddenacademie, onder leiding van een directeur. De Waddenacademie heeft een eigen Raad van Toezicht.
- Het programmabureau voor het UP Waddengebied 2021-2026 bestaande uit:
  - een programmacoördinator vanuit het Rijk,
  - een programmamedewerker/plv. programmacoördinator vanuit de Waddenprovincies,
  - de directeur-secretaris van het Omgevingsberaad namens de belangenorganisaties,
  - een programmaondersteuner/secretariaat,
  - een communicatiemedewerker (deze is niet ingevuld).

  De totale formatie van het programmabureau is 0,8 f.t.e.
- Trekkers vanuit de staande organisaties voor de verschillende programmalijnen in het UP.

Uit het voorgaande blijkt dat de bestuurlijke beleidsvoorbereiding en de ondersteuning van de beleidsuitvoering versnipperd zijn georganiseerd. Uit onze gesprekken is nadrukkelijk naar voren gekomen dat er behoefte is aan meer samenhang tussen voorbereidende en ondersteunende gremia.

8.3 Ondersteuning en voorbereiding van het BOW

BOW onvoldoende geëquipeerd voor adequate besluitvorming

Hoofdstuk 6 over de governance bevat de constatering dat in het BOW nauwelijks sprake is geweest van daadwerkelijke aansturing en besluitvorming. Deels komt dat omdat besluiten die de Waddenzee of het Waddengebied raken, vaak elders worden genomen. En deels komt dit doordat het BOW niet voldoende is geëquipeerd en ingericht om tot gemeenschappelijke opvattingen en gezamenlijke besluiten te komen.

De stukken voor het BOW worden vanuit één van de deelnemende overheden aangeleverd. Daarbij is beperkt sprake van programmatische sturing op wat op de agenda van het BOW zou moeten komen. Daarnaast is er geen (proactieve) sturing op de kwaliteit van de stukken en de formulering van de bestuurlijke afwegingen met het oog op besluitvorming. Evenmin wordt adequaat toegezien op het nakomen van gemaakte afspraken en besluiten.

Een meer besluitvormend BOW vraagt om gedeelde analyses van de aan de orde zijnde vraagstukken en in het geding zijnde belangen en om het bepalen van een (bij voorkeur, maar niet per se noodzakelijk) gezamenlijk standpunt met betrekking tot besluiten die (dikwijls) elders worden genomen. Dit geldt ook voor de geleidelijke ontwikkeling van een op het Waddengebied toegesneden strategie als het gaat om de langjarige prioriteiten van het BOW (zie paragraaf 5.4). In de huidige situatie is het BOW voor het nemen van zulke besluiten onvoldoende geëquipeerd.

Het secretariaat van het BOW

Analyses, opvattingen, belangenafwegingen, standpunten of besluiten van het BOW moeten ambtelijk beter worden voorbereid. Dat vraagt om een inhoudelijk Stafbureau met een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het voorbereiden van de besluitvorming van het BOW en voor het toezien op, respectievelijk ondersteunen van de uitvoering van door het BOW genomen besluiten.

Dit Stafbureau moet een stevige positie hebben en op directieniveau zaken kunnen doen met de aangesloten organisaties, waarbij het van belang is dat alle aangesloten partijen het mandaat van het Stafbureau onderschrijven. We adviseren dat het Stafbureau onder leiding komt te staan van een secretaris-directeur, die secretaris is van het BOW en leiding geeft aan een competente eigen staf van voldoende omvang. De aan het BOW deelnemende overheden dragen (door detachering) zorg voor een adequate bemensing van het Stafbureau, met medewerkers die zijn toegerust voor hun taken en daar voldoende tijd aan kunnen besteden. Daarnaast moeten de medewerkers van het Stafbureau kunnen opereren zonder last en ruggenspraak van de 'moederorganisaties'. Over de in te zetten capaciteit en de condities voor succesvol functioneren van het Stafbureau dienen afspraken te worden gemaakt tussen de secretaris-directeur en leidinggevenden binnen de deelnemende overheden. We adviseren de wederzijdse verwachtingen, werkwijze, taken en verplichtingen over en weer te expliciteren en vast te leggen. Het MT Waddengebied Rijk Regio (zie ook hierna ons advies dit MT om te vormen tot 'Beleidsteam Wadden') moet aangesproken kunnen worden als er knellende capaciteitsvragen zijn, indien nodig in het verlengde daarvan de voorzitter van het BOW en (in het uiterste geval) het BOW als geheel.

Het Stafbureau bepaalt, in overleg met de voorzitter, welke onderwerpen op de agenda van het BOW moeten komen, welke bestuurlijke vraag bij het betreffende onderwerp voorligt en of een besluit of ander type uitspraak van het BOW wordt verwacht. Dat vereist een goede voorbereiding van dit overleg en van de stukken die daarvoor worden opgesteld. Dat is een belangrijke taak voor het Stafbureau van het BOW. Het Stafbureau houdt daarnaast overzicht van wat er speelt en wat actuele ontwikkelingen zijn, zodat jaarlijks een voortschrijdende agenda door het BOW kan worden vastgesteld. Naast deze beleidsvoorbereidende taak ziet het Stafbureau ook toe op de uitvoering van door het BOW genomen besluiten, waaronder de uitvoering van de Agenda en het UP (zie ook paragraaf 8.4).

Het kan ook zijn dat zaken niet aan het BOW voorgelegd worden, maar op directieniveau besluitvorming, afstemming of doorgeleiding behoeven. De secretaris-directeur heeft de positie om (afhankelijk van het onderwerp) dit te organiseren danwel via het gezamenlijke Beleidsteam Wadden (voorheen het MT Wadden; zie ook hierna) danwel via de betrokken directieleden van dit Beleidsteam.

Uitgaande van het voorzitterschap van het BOW door de (coördinerend) minister van IenW, adviseren wij (zoals ook opgemerkt in paragraaf 6.2) om bij een naaste medewerker van de minister (met voldoende mandaat) de verantwoordelijkheid te beleggen om de verbinding tussen de voorzitter en de secretaris van het BOW goed te laten verlopen.

Bij het opstellen van de agenda van het BOW is het van belang om per agendapunt aan te geven wat het doel van de bespreking is, bijvoorbeeld het nemen van een besluit waartoe het BOW zelf bevoegd is, het innemen van een standpunt om besluitvorming elders te beïnvloeden, het vaststellen van een gezamenlijke analyse of een onderlinge gedachtewisseling, bestuurlijke afstemming danwel het uitwisselen van informatie.

Ambtelijke betrokkenheid: Beleidsteam Wadden

Bij het voorgaande is het uiteraard van belang dat het Stafbureau goed contact houdt met de betrokken overheden. De staf moet zich ervan vergewissen of een (zo veel mogelijk gedeelde) analyse van het vraagstuk en/of gezamenlijke standpuntbepaling door het BOW mogelijk is. En vanzelfsprekend moeten de betrokken overheden ook waar nodig betrokken worden bij de uitvoering van door het BOW genomen besluiten. Het voorgaande vraagt dan ook om expliciet commitment van de vertegenwoordigers van deze overheden en waar nodig doorzettingsmacht in de eigen organisatie.

Voorstellen van het Stafbureau worden – vroeg in het besluitvormingsproces – voorbesproken in het 'Beleidsteam Wadden'. Dit betreft een aangepaste vorm van het huidige MT Wadden. Na deze voorbespreking maakt het Stafbureau de stukken verder op orde. Deze worden rechtstreeks verzonden naar het BOW, met vermelding van de conclusies van het Beleidsteam (en van een mogelijk advies van het OBW). Het Stafbureau is afhankelijk van (tijdige) aanlevering van stukken vanuit de diverse overheidsorganisaties en kan daar de leden van het Beleidsteam op aanspreken. Nadat besluitvorming door het BOW heeft plaatsgevonden kan het Beleidsteam Wadden ook betrokken worden bij de uitvoering daarvan, respectievelijk daarop aangesproken worden.

Onderwerpen waarover geen bestuurlijke besluitvorming hoeft plaats te vinden, worden niet geagendeerd voor het BOW, maar besproken en besloten in het Beleidsteam Wadden. Indien relevant wordt het BOW geïnformeerd over de uitkomsten daarvan.

In geval van verschil van mening wordt naar het BOW opgeschaald, met daarbij de mogelijkheid om ook tussentijds (naast de tweejaarlijkse BOW's) zaken af te handelen op basis van schriftelijke afstemming met de leden van het BOW.

Het voorgaande vergt overigens voldoende mandaat van het Stafbureau en van de deelnemers aan het Beleidsteam Wadden. Om de secretaris-directeur in een goede positie te brengen, en effectief en rechtstreeks in verbinding te stellen met het Rijk en de regio, adviseren we om de secretaris-directeur te laten fungeren als voorzitter van het Beleidsteam Wadden.

De leden van het Beleidsteam fungeren (als werkgevers van de (gedetacheerde) medewerkers van het Stafbureau) als eerste escalatieniveau voor het Stafbureau. Bij capaciteitsvraagstukken kan de secretaris-directeur escaleren bij de directies/directoraten-generaal van de betrokken organisaties. Wanneer eventuele knelpunten om verdere opschaling vragen, worden deze voorgelegd aan de voorzitter van het BOW en vervolgens (indien nodig) aan het BOW als geheel.

8.4 Toezicht op en ondersteuning van de uitvoering

Huidig programmabureau en financiële expertise onderbrengen in Stafbureau BOW

De taken van het huidige Programmabureau komen met het instellen van het Stafbureau te vervallen. Deze taken (zie paragrafen 7.2 en 7.3 van het UP) worden bij het Stafbureau ondergebracht. Onze indruk is dat voor het daadkrachtig kunnen uitvoeren van het UP een meer adequate organisatie en versterking van dit onderdeel van het Stafbureau nodig is, waarbij geen sprake is van versnippering van de beschikbaar gestelde capaciteit.

Ook de financiële expertise (voor het proactief verbinden en integreren van bestaande en nieuwe geldstromen, zie hoofdstuk 7) dient te worden ondergebracht in het Stafbureau. Zo ontstaat een staf, waarbij een deel van de medewerkers is belast met de beleidsvoorbereiding en een deel van de medewerkers dat de uitvoering bevordert.

Wat (de staf van) het Waddenfonds en het IKW betreft, is ons advies de huidige bestuurlijke aansturing en de ondersteuning daarvan te handhaven tot het voorziene einde van de looptijd van het Waddenfonds (1 januari 2030). In de komende periode is het wel van belang dat het Waddenfonds en het IKW zich richten op dezelfde prioriteiten (zie ook onze aanbevelingen voor de onderwerpen prioritering en governance). Ook zal nauw moeten worden samengewerkt als het gaat om het bundelen van geldstromen op programma- en projectniveau. Een en ander vergt nauwe samenwerking tussen het Stafbureau van het BOW en de ondersteuning van het Waddenfonds/het IKW. Mocht in de toekomst worden besloten tot een financiële faciliteit als bedoeld in hoofdstuk 7, dan kan het voorgaande opnieuw worden bezien.

Om onderling vlot te kunnen schakelen, is het behulpzaam dat het Stafbureau van het BOW en de staf van het Waddenfonds gebruik maken van dezelfde huisvesting. Datzelfde geldt voor de staf van de Waddenacademie, het Omgevingsberaad en van de Beheerautoriteit.

8.5 Strategische afstemming binnen het Rijk en in de regio

Zoals hiervoor geschetst, adviseren wij als eerste taak van het Beleidsteam Wadden (voorheen het MT Wadden) het vroeg in het beleidsproces leveren van een bijdrage aan voorstellen die het Stafbureau doet aan het BOW. De vergaderingen van dit Beleidsteam moeten dan ook afgestemd zijn op de vergaderagenda van en de besluitvorming door het BOW. Overigens zal het vermoedelijk nodig zijn om met het Beleidsteam Wadden frequenter te vergaderen, zowel vanwege de betrokkenheid van dit team bij de uitvoering, als ook omdat het Beleidsteam besluitvormend kan zijn met betrekking tot onderwerpen die ambtelijk kunnen worden afgedaan.

Daarnaast blijkt ook behoefte aan periodiek overleg, zowel binnen het Rijk als in de regio om strategische lijnen voor het Waddengebied uit te zetten. Dit periodieke overleg is niet per se één op één gekoppeld aan de vergaderingen van het BOW.

Aan Rijkszijde wordt thans al samenhang aangebracht in het rijksbeleid voor de Wadden. Dat gebeurt in het DO Wadden en kan ongewijzigd blijven. Het ministerie van I&W heeft hiervoor de coördinerende functie en levert ook de voorzitter van dit overleg.

Afstemming van de strategische lijnen voor het Waddengebied vereist dat er ook periodiek (bestuurlijk) overleg plaatsvindt op strategisch niveau tussen de betrokken regionale bestuurders, die deelnemen aan het BOW. Daartoe is de afgelopen periode enkele malen een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBOW) op ad-hoc-basis in een meer informele setting bijeen geweest. Wij adviseren dit overleg regelmatig te laten plaatsvinden en daarmee te bevorderen dat in de regio meer gezamenlijk eigenaarschap wordt ervaren en de regio zoveel mogelijk met één mond spreekt. Afhankelijk van de agenda van het RBOW kan dit overleg zo nodig ad hoc worden uitgebreid met extra deelnemers.

9. Toekomst Waddenacademie

9.1 Introductie

Op 19 september 2025 brachten wij, op verzoek van onze bestuurlijk opdrachtgevers, een tussenadvies uit over de toekomst van de Waddenacademie. De huidige looptijd van dit instituut is tot 1 januari 2028. De Waddenacademie had daarom op korte termijn duidelijkheid over haar toekomst nodig om te voorkomen dat zij met ingang van 2026 haar personeelsformatie en haar werkzaamheden zou moeten gaan afbouwen. Al in 2022 is in het BOW afgesproken om deze duidelijkheid te verschaffen, maar ondanks herhaald aandringen, was dit medio 2025 nog steeds niet gebeurd. Vandaar dat deze vraag onderdeel was van onze onderzoeksopdracht, met het verzoek hierover een tussentijds advies uit te brengen. Hieronder de hoofdlijnen van ons tussenadvies van september jl.

9.2 Ons advies

Allereerst beklemtonen wij – in het voetspoor van het advies van ABDTOPConsult – het belang van het (voort)bestaan van de Waddenacademie. Het bijeenbrengen van wetenschappelijke en objectieve kennis over het Waddengebied en de Waddenzee is een onmisbare basis voor het bereiken van de voor dit gebied vastgestelde hoofddoelstellingen en de in samenhang daarmee te nemen besluiten respectievelijk het uitzetten van strategische langjarige lijnen. Zekerheid over het voortbestaan van de Waddenacademie is al te lang uitgebleven en zou uiterlijk in het najaar van 2025 moeten worden geboden. Door al diegenen die wij hebben geïnterviewd werd dit beaamd en beklemtoond.

Daarvoor formuleerden wij in ons tussenadvies onder meer de volgende aanbevelingen:

- Blijf als BOW, waarin de gezamenlijke partijen vanuit het Rijk en de regio zitting hebben, verantwoordelijkheid nemen voor de continuïteit van de kennishuishouding in het Waddengebied door instandhouding van de Waddenacademie. Biedt voor het eind van 2025 duidelijkheid over het voortbestaan van dit instituut, om te beginnen door in het BOW van november 2025 financiering aan de Waddenacademie toe te zeggen voor de periode vanaf 2028 t/m 2032.
- Verdeel de bijbehorende jaarlijkse reguliere lasten voor de basisfinanciering over het Rijk (50%) en de regio (50%). Pas ook een inflatiecorrectie toe. Het bedrag van € 1,1 miljoen per jaar is immers sinds 2009 niet meer geïndexeerd. Wij achten (inclusief indexering) een bedrag van € 1,75 miljoen per jaar voor de basisfinanciering redelijk. Ga deze verplichting aan voor een periode van 5 jaar, vanaf 2028 t/m 2032.
- Benut de periode van 2028 t/m 2032 om te komen tot structurele afspraken over de positionering en bekostiging van de Waddenacademie op de langere termijn (vanaf 2033). Neem daarover in het BOW van uiterlijk eind 2029 een besluit.
- Sluit andere (aanvullende) activiteiten van de Waddenacademie op voorhand niet uit zolang er een verband is met de voor de Waddenzee en het Waddengebied geldende hoofddoelstellingen. Bied ruimte aan de Waddenacademie voor aanvullende bekostiging door derden (publieke danwel private partijen).

9.3 Vervolg

Het BOW heeft op 27 november 2025 ons advies overgenomen. Alleen over dekking van de bijbehorende kosten is nog geen volledige duidelijkheid. Inmiddels heeft het Waddenfonds toegezegd de helft van de kosten voor zijn rekening te nemen, onder de voorwaarde dat ook de afzonderlijke provincies hun gezamenlijke aandeel leveren. Het Rijk zal zorgdragen voor 25% van de bekostiging. Over de resterende 25% nemen de Provinciale Staten van de drie betrokken provincies medio 2026 – bij de behandeling van de Kadernota 2027 – een besluit. Vanzelfsprekend bepleiten wij dat de individuele provincies zich bij het voorgaande aansluiten.

10. Hoe verder na dit advies

In het BOW van november 2025 is afgesproken om in twee opeenvolgende vergaderingen te besluiten over ons advies. Daartoe wordt vergaderd op 26 maart 2026 (richtinggevende besluiten) en op 15 juni 2026 (definitieve besluiten). Die besluiten moeten vanzelfsprekend worden voorbereid. Wij adviseren in dat verband om op zeer korte termijn een trekker aan te wijzen die leiding geeft aan het schrijfteam dat inmiddels wordt samengesteld, die knopen kan doorhakken en die eindverantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming voor 26 maart. Bij voorkeur zou dat dezelfde persoon moeten zijn die eveneens wordt belast met de voorbereiding van de definitieve besluitvorming voor 15 juni en die tevens kwartiermaker is voor de implementatie daarvan. Ook moet worden voorzien in bestuurlijk opdrachtgeverschap voor beide fasen. Wij hebben inmiddels begrepen dat de opdrachtgevers voor ons advies zich ook daarmee belasten.

Tenslotte adviseren wij om op basis van de definitieve besluitvorming in juni 2026 een document van de voornaamste besluiten op te stellen, dat met verzoek om instemming wordt voorgelegd aan de dagelijkse en algemene besturen; danwel colleges en raden van de deelnemende overheden. Daarmee kan al datgene wat in het BOW wordt afgesproken ook politiek worden gelegitimeerd.

Bijlage 1: Toelichting bestuurlijk opdrachtgevers, opdrachtnemers en ambtelijk kernteam

Bestuurlijk opdrachtgevers

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor deze opdracht is ingevuld door:

- De heer drs. A.A.M. Brok, voorzitter Omgevingsberaad Waddengebied, tevens vicevoorzitter Bestuurlijk Overleg Waddengebied.
- De heer drs. J.H. Slootmaker RO, directeur-generaal Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- De heer M.A.C. de Vries, voorzitter Dagelijks Bestuur Waddenfonds en voorzitter stuurgroep Wadden-provincies. De heer De Vries vertegenwoordigde als opdrachtgever de regio.

Opdrachtnemers

Voor de uitvoering van deze opdracht heeft het ministerie van IenW – in samenspraak met de bestuurlijk verantwoordelijken in de regio – de heer Jan Jaap de Graeff benaderd. In overleg met de opdrachtgevers is afgesproken dat Jan Jaap de Graeff (als eindverantwoordelijke) deze opdracht zal uitvoeren in samenwerking met mevrouw Carla de Rie. Hieronder is enige nadere achtergrondinformatie over de opdrachtnemers weergegeven.

Jan Jaap de Graeff beschikt over veel ervaring met en kennis van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de bijbehorende ambtelijke en bestuurlijke processen. Eerder was Jan Jaap onder meer medewerker bij Rijkswaterstaat (1977 – 1984) en bij de Unie van Waterschappen (1984 – 1989), directeur van het Bureau Milieu en Ruimtelijke ordening van VNO/NCW (1984 – 1989), dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Schieland (1989 – 2003), algemeen directeur van de Vereniging Natuurmonumenten (2003 – 2013) en plaatsvervangend voorzitter van de Commissie MER. Tot 1 augustus 2024 was Jan Jaap lid en later voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012 – 2024).

Carla de Rie is medeoprichter van Lysias Advies en was van 2000 t/m 2025 mede-eigenaar en partner van dit bureau. Met ingang van 2026 is zij als geassocieerd adviseur verbonden aan Lysias. In haar adviesopdrachten richt zij zich op vraagstukken waarbij meerdere partijen betrokken zijn en de belangen niet vanzelfsprekend gelijkgericht zijn. Zij heeft veel ervaring met het opereren in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld. Carla werkt aan uiteenlopende vraagstukken op het snijvlak van beleid, strategie en realisatie. Zij is zeer ervaren in het bijeenbrengen van uiteenlopende invalshoeken tot één samenhangend en goed onderbouwd advies, in al zijn nuances.

Ambtelijk kernteam

Deze opdracht is begeleid en ondersteund door een ambtelijk kernteam dat als volgt was samengesteld:

- Coördinerend beleidsmedewerker Waddengebied ministerie van IenW, tevens vertegenwoordiging ministerie van LVVN.
- Directeur-secretaris Omgevingsberaad Waddengebied.
- (Waarnemend) programmamanager Waddengebied, provincie Fryslân, namens de drie Wadden-provincies.
- Strategisch adviseur Waddenkustgemeenten.
- Beleidscoördinator Samenwerkingsverband De Waddeneilanden.
- Gebiedscoördinator Noord Wetterskip Fryslân, namens de Wadden-waterschappen.

Bijlage 2: Opdracht voor vervolg op rapport ABDTOPConsult

Op 23 maart 2023 besloot het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) een rapport te laten opstellen over de bekostiging van de opgaven in het Waddengebied. Dat heeft geleid tot het rapport van ABDTOPConsult van 22 maart 2024, met als titel: *'Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging'.* In dat rapport (pag. 63) wordt onder meer geadviseerd om een gezaghebbend persoon te vragen om het proces te versterken om te komen tot meer financieel commitment om de aanbevelingen uit het rapport te kunnen opvolgen. Het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW) stelde in zijn advies van juni 2024 voor de opdracht te verruimen tot 'uitwerking van het advies' leidend tot 'denkrichtingen' die binnen een jaar door het BOW zouden moeten worden vastgesteld. Het BOW nam dit advies over.

Afgesproken is het gedelegeerd opdrachtgeverschap te beleggen bij drie personen, te weten één van de regionale bestuurders, de voorzitter van het OBW en een hoogambtelijke vertegenwoordiger van het Rijk.

Deze notitie beschrijft de opdracht aan de gezaghebbend persoon.

Belangrijke uitgangspunten van de opdracht zijn:

- de vastgestelde Agenda voor het Waddengebied 2050 met het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 die met alle partijen en de omgeving, doordacht en samenhangend tot stand zijn gekomen;
- de conclusies en de aanbevelingen van het rapport van ABDTOPConsult;
- afstemming met de opdracht voor en de uitvoering van de evaluatie van de Agenda voor het Waddengebied 2050 en het Uitvoeringsprogramma.

Vanzelfsprekend zullen actuele en relevante ontwikkelingen bij de uitvoering van de opdracht worden betrokken.

De gezaghebbend persoon wordt gevraagd om – met het oog op besluitvorming in het BOW – in onderlinge samenhang te adviseren over het volgende:

1. de voor de betrokken partijen (overheden en stakeholders) meest urgente en grootste opgaven in het Waddengebied;
2. de condities en spelregels voor een doelmatige governance, uitgaande van de verantwoordelijkheden van deze partijen;
3. de benodigde financiering, waaronder het bundelen en hanteerbaar maken van de benodigde middelen;
4. het versterken van de uitvoeringskracht;
5. de toekomst van de Waddenacademie (inclusief een gezamenlijke kennisagenda) en het Waddenfonds.

Beoogd wordt het advies uiterlijk 31 december 2025 uit te brengen, zodat het BOW daarover in het eerste kwartaal van 2026 kan besluiten.

Indien nodig zal tussentijds worden geadviseerd over de Waddenacademie en het Waddenfonds.

De opdrachtgevers,

Arno Brok (voorzitter Omgevingsberaad Waddengebied)
Jaap Slootmaker (DG Water en Bodem, ministerie van IenW)
Matthijs de Vries (voorzitter Dagelijks Bestuur Waddenfonds)

Bijlage 3: Gesprekspartners en geraadpleegde documenten

Gesprekspartners

Voor de uitvoering van deze opdracht hebben we gesprekken gevoerd met onderstaande organisaties en functionarissen.

Bestuurlijk Overleg Waddengebied

- Deelname aan informeel BOW tijdens de Toogdag in juni 2025
- Deelname aan formele BOW-vergadering in november 2025

Rijksoverheid

- Directeur-generaal Water en Bodem, Ministerie van IenW
- Directeur Waterkwaliteit en Grote Wateren/plv. directeur-generaal Water en Bodem, Ministerie van IenW
- MT-lid Directie Waterkwaliteit en Grote Wateren, Ministerie van IenW
- Groepsgesprek met coördinerend beleidsmedewerker en teamleden Waddengebied, Ministerie van IenW
- Teamcoördinator Zuidwestelijke Delta en Wadden, Ministerie van IenW
- Teamcoördinator IJsselmeergebied, Ministerie van IenW
- Deelname aan overleg van MT Waddengebied Rijk Regio, onder leiding van Ministerie van IenW
- Deelname aan Directeurenoverleg Rijk (DO Waddengebied), onder leiding van Ministerie van IenW
- Directeur-generaal natuur, Ministerie van LVVN
- MT-lid Natuur en Water, Ministerie van LVVN
- Projectleider Beleidskader Natuur Waddenzee, Ministerie van LVVN
- Teamcoördinator Kustvisserij en natuur, Ministerie van LVVN
- Coordinator Wadden Sea World Heritage NL at UNESCO World Heritage Waddensea, Ministerie van LVVN
- MT-lid Programma Aanlanding Wind op Zee, Ministerie van KGG
- Coördinerend beleidsmedewerker Ruimte voor Defensie, Ministerie van Defensie
- Deltacommissaris en adviseur staf Deltacommissaris
- (Toenmalig) HID Rijkswaterstaat Noord Nederland
- Opsteller rapport ABDTOPConsult

Regionale overheden Waddengebied

- Individuele gesprekken met voorzitter en leden stuurgroep Waddenprovincies
- Burgemeester Texel (bestuurlijk vertegenwoordiger waddengemeenten in BOW)
- (Toenmalig) burgemeester Schiermonnikoog
- Wethouder Het Hogeland (bestuurlijk vertegenwoordiger kustgemeenten in BOW)
- Secretaris-directeur Vereniging Waddenkustgemeenten (VWG)
- Strategisch adviseur Vereniging Waddenkustgemeenten (VWG)
- Beleidscoördinator Samenwerkingsverband De Waddeneilanden
- Lid Dagelijks Bestuur Wetterskip Fryslân (vertegenwoordiger waterschappen in BOW)
- Gebiedscoördinator Noord Wetterskip Fryslân
- Programmamanager Investeringskader Waddengebied (IKW)
- Programmamanager Waddengebied, provincie Fryslân

Omgevingsberaad Waddengebied (OBW)

- Individuele gesprekken met voorzitter en directeur-secretaris OBW
- Individuele gesprekken met de leden van het OBW (vertegenwoordigers maatschappelijke organisaties op terreinen van natuur & milieu, landbouw, visserij, havens, recreatie & toerisme)
- Deelname aan vergaderingen met de leden van het OBW
- Overleg met delegatie van het Jongerenberaad

Beheerautoriteit Waddenzee (BAW)

- Directeur

Waddenfonds

- Individuele gesprekken met voorzitter en leden Dagelijks Bestuur Waddenfonds
- Directeur Waddenfonds
- Groepsgesprek met Commissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds

Waddenacademie

- Directeur
- Voorzitter Raad van Toezicht

Programmabureau Uitvoeringsprogramma Waddengebied

- Groepsgesprek met leden van het PB

Overig

- Voorzitter Noordzee-overleg
- Directeur Waddenvereniging
- Directeur Deltares

Geraadpleegde documenten

Voor het uitvoeren van deze opdracht hebben we de volgende documenten geanalyseerd:

- *'Ruimte voor de Wadden', eindrapport Adviesgroep Waddenzeebeleid (maart 2004)*
- *'Wadden van allure!'* Gezamenlijke Waddenvisie van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland (juli 2013)
- *'Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting',* Algemene Rekenkamer (november 2013)
- *'Samenwerkingsovereenkomst natuurverbetering en verbetering bereikbaarheid Eems-estuarium* (januari 2014)
- *'Pact van Marum'* (mei 2018)
- Kamerbrieven Waddenzeebeleid (dossiernummer 29 684) en Kamerbrieven Beleidskader Natuur Waddenzee (periode 2019 t/m 2025)
- Documenten over inrichting Wadden-governance (notitie over inrichting BOW, startdocument OBW, bestuursovereenkomst BAW), vastgesteld in Bestuurlijk Overleg Waddengebied (in oprichting) (december 2019)
- Agenda voor het Waddengebied *'Koersen naar een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied in 2050'* (december 2020)
- Conceptversie instemmingsverklaring Agenda voor het Waddengebied 2050 (niet gedateerd)

- Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee (juni 2020)
- Beknopte Evaluatie Omgevingsberaad Waddengebied, Eindrapportage, CvO2 Coaching voor Overheidsorganisaties (maart 2021)
- Bestuursovereenkomst en Addendum Samenwerkingsverband Zuidwestelijke Delta 2022-2027 (december 2021)
- *'De Wadden in vogelvlucht'*, Waddenacademie (2023)
- Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 (februari 2023)
- *'Advies over voortgezette waddensamenwerking, monitoring, evaluatie en financiering'*, Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds (april 2023)
- *'Samenwerkingsovereenkomst Ecologie en Economie in Balans in de Eemsdelta'* (mei 2023)
- *'Integraal beheerplan; De eerste stap op weg naar een integraal beheer van de Waddenzee'* BAW en Waddenzee Werelderfgoed (juni 2023)
- Standpuntendocument Beleidskader natuur Waddenzee: *'Naar een toekomstbestendige Waddenzee',* Samenwerkingsverband De Waddeneilanden (juni 2023)
- *'Ecologische Evaluatie Natura 2000-beheerplan Waddenzee',* Witteveen+Bos (september 2023)
- *'Evaluatie Noordzee-akkoord en Transitiefonds',* Lysias Advies (oktober 2023)
- Verslagen BOW-vergaderingen 2024 en 2025
- *'Zelfevaluatierapport Waddenacademie 2018 – 2023'* (incl. appendices) (januari 2024)
- Evaluatie Beheerautoriteit Waddenzee, Berenschot (februari 2024)
- *'Overeenkomst samenwerking IJsselmeergebied 2024 – 2028',* Platform IJsselmeergebied – de stem van het blauwe hart (maart 2024)
- Rapport van ABDTOPConsult: *'Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging'* (maart 2024)
- '*Besluitvorming financiering Waddenacademie'* brief van Waddenacademie aan (toenmalige) minister van IenW en minister voor Natuur en Stikstof (april 2024)
- Regionale inbreng voor BOW juli 2024 over opvolging rapport ABDTOPConsult (mei 2024)
- Reactie Waddenfonds op rapport ABDTOPConsult, gericht aan BOW (juni 2024)
- Appreciatie Evaluatie Beheerautoriteit Waddenzee (juli 2024)
- *Rapport 'Transities Waddengebied: voortgang en samenhang'* Projectenbureau Beleidskern IenW (oktober 2024)
- *'Advies van ABDTOPConsult en het Memo verkenning nieuwe programma's en projecten'* Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds (november 2024)
- *'Conceptrapport Ecologisch Afwegingskader Waddenzee, fase 2',* Wageningen Marine Research, in opdracht van Ministerie van LVVN (december 2024)
- *'Jaarverslag Waddenacademie 1 januari – 31 december 2024',* incl. verslag accountant
- *'Jaarplan 2025 Omgevingsberaad Waddengebied'* (2025)
- *'Naar een Werelderfgoed-waardig beheer van de Waddenzee',* voorlopig beheeraanbod Beheerautoriteit Waddenzee & Beheerderscollectief Waddenzee (januari 2025)
- *'Actieplan opvolging evaluatie Beheerautoriteit Waddenzee (BAW)',* versie 1.5 (februari 2025)
- *'Samen bouwen aan een verbonden delta',* werkplan Zuidwestelijke Delta 2025 (maart 2025)
- *'Ontwikkeling Waddengebied; Visualisatie van de samenhang in transities en programma's t.b.v. de ontwikkeling van het Waddengebied 2023-2030',* ministerie van IenW (maart 2025)
- 'Uitwerking scenario's Afbouw en Toekomst Waddenfonds' (maart 2025)
- 'Voortgangsrapportage over 2024 Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026' (april 2025)
- *'Beheeraanbod 2.0',* Beheerautoriteit Waddenzee & Beheerderscollectief Waddenzee (april 2025)

- Manifest *'Toerisme en recreatie in het Waddengebied; een pleidooi voor waardevol en duurzaam toerisme in het Waddengebied'* (juni 2025)
- *'Voortgang 2025, meerjarig operationeel plan 2026-2030, werkplan 2026',* Waddenacademie (juni 2025)
- Rapport verkenning *'Tijdelijk verlengen van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds'* (juni 2025)
- Mogelijke oplossingsrichtingen en aanzet tot scenario's Beleidskader Natuur Waddenzee (BNW) *'Een integraal kader om de balans tussen menselijk medegebruik en de ecologie van de Waddenzee te herstellen',* Waddenacademie (juni 2025)
- *'Staat van de Natuur van de Waddenzee 2025'*, Bouwsteen – Beleidskader Natuur Waddenzee, Fase 1. Methodologie, opgesteld door de Waddenacademie en het Centraal Bureau voor de Statistiek, in opdracht van de ministeries van LVVN en IenW (juni 2025)
- *'State of Conservation Report Wadden Sea Wadden Sea World Heritage Site'* (N1314), van Nederland, Duitsland en Denemarken (februari 2025) en de reactie daarop van UNESCO (juni 2025)
- *'Hoe denken Nederlanders over de Waddenzee?'* Opinieonderzoek Ipsos I&O Publiek (juni 2025)
- *'Afwegingskader Waddenzee',* cumulatieve impact assessment (juli 2025)
- *'Vergelijking voorlopige uitkomsten N200 Waddenzee, KRW en Staat Waddenzee',* Waddenacademie (juli 2025)
- *'Advies Uitwerking scenario's toekomst Waddenfonds',* Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds (augustus 2025)
- *'Samen voor een sterk Waddengebied'* Verlengen Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds (augustus 2025)
- Evaluatierapport Regiodeal Waddeneilanden (september 2025)
- Hoofdrapport *'Cumulatieve Impact Analyse Waddenzee',* Wageningen Marine Research, in opdracht van Ministerie van LVVN (december 2025)
- *'Staat van de natuur van de Waddenzee',* Bouwsteen Beleidskader Natuur Waddenzee Fase 2; Uitwerking (conceptversie van januari 2026)
- Tussentijdse evaluatie Agenda voor het Waddengebied 2050 en Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 – 2026, Decisio e.a. (januari 2026)