



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Ongedeeld gebied, verdeelde verantwoordelijkheid, opgedeelde bekostiging

## Bekostiging opgaven Waddengebied

22 MAART 2024

**ABD**TOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon  
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Ernst van Koesveld  
José Lazeroms

Secretariaat:  
Erik Duijsman  
Martine Kriesels  
Sanna Plessius

**ABDTOPConsult**  
*Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# Inhoud

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Inleiding en opdracht   | 5  |
| 1.1   | Achtergrond   | 5  |
| 1.2   | Doel van de opdracht  | 6  |
| 1.3   | Belangrijkste conclusies en aanbevelingen                     | 8  |
| 2     | Inhoud, governance en samenwerking                            | 12 |
| 2.1   | Waddengovernance: drie pijlers                                | 12 |
| 2.2   | Agenda voor het Waddengebied 2050                             | 14 |
| 2.2.1 | Doelendocument  | 16 |
| 2.2.2 | Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026                   | 16 |
| 2.3   | Inhoud, governance en samenwerking: observaties               | 18 |
| 2.4   | Bevindingen   | 20 |
| 3     | Waddenfonds   | 26 |
| 3.1   | De oorsprong van het Waddenfonds                              | 26 |
| 3.2   | De decentralisatie van het Waddenfonds                        | 28 |
| 3.3   | Waddenfonds en Agenda 2050                                    | 30 |
| 3.4   | De besteding van het Waddenfonds                              | 32 |
| 3.5   | Waddenfonds: bevindingen en observaties                       | 35 |
| 4     | Financiële afspraken en inschattingen                         | 39 |
| 4.1   | Van visie, governance, samenwerking naar bekostiging          | 39 |
| 4.2   | Twee benaderingen financiële vraagstuk                        | 42 |
| 4.3   | Inventarisatie kosten en bronnen                              | 43 |
| 5     | Goede voorbeelden wijzen de weg vooruit                       | 48 |
| 5.1   | Nationale programma's   | 48 |
| 5.2   | NOVEX-gebieden  | 52 |
| 5.3   | Ruimte voor de Rivier   | 54 |
| 5.4   | Het Noordzee-akkoord  | 55 |
| 6     | Bekostigingsvraagstuk   | 59 |
| 6.1   | Van inhoud, governance en samenwerking naar bekostiging       | 59 |
| 6.2   | Varianten in kanteling  | 60 |
| 6.3   | Versterking bestuurlijk constructie met financieel commitment | 61 |
| 6.4   | Sterkere nationale verankering                                | 64 |
| 6.5   | Eén Groot Gebiedsgericht Fonds                                | 68 |
| 6.6   | Uitvoeringscapaciteit en Kennis                               | 70 |

|   |     |
|---|-----|
| Bijlagen  | 72  |
| Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur             | 73  |
| Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden             | 75  |
| Bijlage 3: Bestuurlijke overleggen              | 79  |
| Bijlage 4: Opgaven Agenda voor het Waddengebied | 83  |
| Bijlage 5: Toelichting Transitie in het UP      | 88  |
| Bijlage 6: Monitoring                           | 90  |
| Bijlage 7: Uitvraag kosten                      | 92  |
| Bijlage 8: Inventarisatie kosten Agenda 2050    | 95  |
| Bijlage 9: Financiële stromen Waddengebied      | 99  |
| Bijlage 10: Financiële bronnen                  | 106 |

# 1 Inleiding en opdracht

## 1.1 Achtergrond

Het huidige Waddengebied ligt in drie provincies, te weten Noord-Holland, Fryslân en Groningen en bestaat uit de Waddenzee, de vijf Waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 mijl uit de kust en het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende kustgemeenten. Het betreft een oppervlak van 5.400 vierkante kilometer, ofwel bijna 12% van het Nederlandse oppervlak. Er wonen ongeveer 460 duizend mensen.

Het Waddengebied en meer specifiek de natuur van de Waddenzee staat onder druk door verschillende factoren, zoals de klimaatverandering, de energietransitie, demografische veranderingen, technologische innovaties, morfologische ontwikkelingen in de Waddenzee en de toename van recreatie en toerisme. Daarnaast zijn er zorgen over de impact van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De mogelijke gaswinning bij Ternaard en de aanlanding van Wind op Zee ten noorden van de Wadden hebben ertoe geleid dat Unesco zijn zorgen in een brief aan de Nederlandse regering heeft geuit.

De Waddenzee is met haar natuurlijke processen zeer zeldzaam; vergelijkbare gebieden zijn er niet of nauwelijks in de wereld. In 2009 heeft Unesco de Waddenzee als Werelderfgoed aangewezen. Die erkenning is gebaseerd op het feit dat de geologische processen, de ecologische processen en de biodiversiteit samen een unieke universele (natuur)waarde vertegenwoordigen. Al langer zijn bepaalde EU-richtlijnen en internationale verdragen wat betreft beleid en beheer van de Waddenzee van kracht zoals Natura2000 – voortkomend uit de Vogelrichtlijn (1970) en Habitatrichtlijn (1992) –, voor het Nederlandse deel van de Waddenzee de Kaderrichtlijn Water (2000) en het Ramsar-verdrag.

Om het Waddengebied veilig, veerkrachtig en vitaal te houden, is in december 2020 een gezamenlijke agenda door overheden en maatschappelijke partijen opgesteld: Agenda voor het Waddengebied 2050 (hierna: Agenda). In deze Agenda hebben partijen een gezamenlijke koers voor het Waddengebied geformuleerd. Dit is een uiting van betrokkenheid en energie van veel partijen, zowel in de regio als bij het Rijk. De vraag is hoe deze Agenda de komende decennia zo goed mogelijk vorm en uitvoering te geven, ook in financiële zin.

Gezien de grote opgave die er ligt in het kader van de Agenda is er behoefte aan onderzoek naar de bekostiging van de Agenda, zodat in beeld komt waar extra middelen nodig zijn naast de bestaande geldstromen en hoe bestaande geldstromen zo goed mogelijk benut kunnen worden. De minister van IenW heeft in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied van 23 februari 2023 aangeboden een verkenning hiertoe te ondersteunen voor een volgend kabinet. Op 26 juni heeft het overleg ingestemd met de onderzoeksopdracht. Na nadere afstemming is begin oktober 2023 gestart met de uitvoering van de opdracht.

Niet de reden voor dit onderzoek, maar wel relevant is dat het Rijk in 2026 de laatste jaarlijkse dotatie doet aan het Waddenfonds. Het Waddenfonds is in 2005 opgericht ter compensatie van de negatieve effecten van de gaswinning op de natuur- en landschapswaarden in het Waddengebied. Het ging om additionele middelen, boven op de middelen die via reguliere kanalen beschikbaar waren. Per 1 januari 2012 is het Waddenfonds gedecentraliseerd naar de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. De gemeenschappelijke regeling van de Waddenprovincies met betrekking tot het fonds eindigt per 2028.

## 1.2 Doel van de opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de opgaven voortkomend uit de Agenda voor het Waddengebied 2050 gedekt en bekostigd kunnen worden.

### **De opdracht bestaat uit drie deelvragen:**

1. *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?
2. Wat zijn *potentiële dekkingsbronnen* voor de opgaven Waddengebied zoals neergelegd in de Agenda (voor zo ver een onderbouwing mogelijk is, waarbij gewerkt kan worden met verschillende varianten)?
3. 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)?

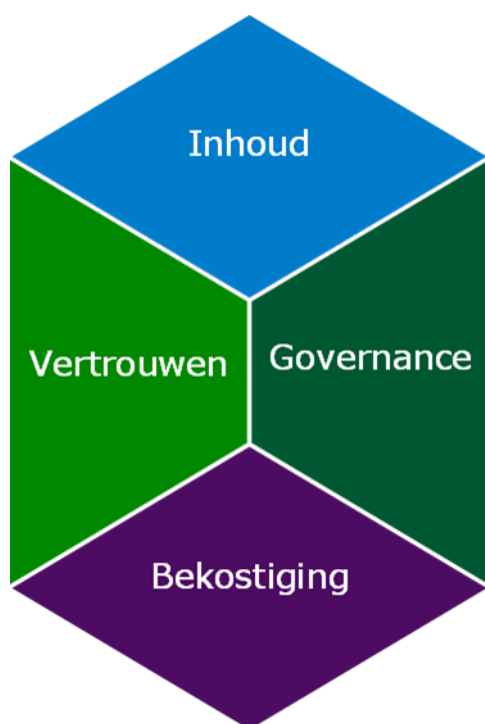
Hierbij is nadrukkelijk opgenomen dat het *niet* de taak is van ABDTOPConsult om ramingen op te stellen, te valideren of aan te geven welke opgaven voorrang zouden moeten krijgen boven anderen. Dit is aan de meest betrokken partijen en vraagt ook om besluitvorming in de bestaande governance.

### *Aanpak*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn allereerst relevant documenten bestudeerd (bijlage 1). Vervolgens zijn interviews gehouden met (vertegenwoordigers van) alle deelnemers in het Bestuurlijke Overleg Wadden, Omgevingsberaad Waddengebied, medewerkers van de Waddenacademie, het Investeringskader Waddengebied en het Waddenfonds (bijlage 2). Vervolgens zijn nog expertsessies gehouden om met name een verdieping te verkrijgen in de financiële kant van de materie. Ook is een 0.8 versie besproken met een klankbordgroep met bestuurlijke partijen en is het OBW tweemaal meegenomen in de stand van zaken (december 2023 en februari 2024).

## *Gekozen benadering: het vraagstuk door een prisma bezien*

De rondgang langs stakeholders benadrukt dat er een samenhang bestaat tussen de verschillende dimensies van het prisma (zie figuur 1).<sup>1</sup> De bekostigingsvraag kan niet los worden gezien van de inhoud (het "waarom" en het "wat"), governance (het "hoe") en vertrouwen (het "hoe samen"). De ervaring leert dat pas als deze facetten voldoende zijn doordacht en in balans zijn gebracht, het bekostigingsvraagstuk goed kan worden geregeld. Het is immers nodig dat de bekostiging aansluit op de inhoudelijke factoren die aanleiding zijn tot de samenwerking, de manier waarop die samenwerking georganiseerd is en het onderlinge vertrouwen in die onderlinge samenwerking. Het bekostigingsvraagstuk staat niet voor niets onderaan: het is veeleer het sluitstuk. Omgekeerd heeft de actuele en toekomstige wijze van bekostiging invloed op de andere drie vlakken, zowel in negatieve als positieve zin.



### **Inhoud**

Waarom willen partijen samenwerken? Wat beogen partijen daarmee? Welke resultaten verwachten partijen? Wat is er nodig om die resultaten te bereiken?

### **Governance**

Stuurt de governance op de resultaten en wat is nodig om de doelen te realiseren? Zijn de verantwoordelijkheden van partijen helder, passend en in balans?

### **Vertrouwen**

Onderschrijven partijen daadwerkelijk het doel van de samenwerking en zijn de onderlinge verhoudingen op orde om goed te kunnen samenwerken aan de opgave?

### **Bekostiging**

Sluit de (beoogde) bekostiging aan op de inhoud en de governance van de samenwerking en biedt ze comfort voor partijen om samen te werken?

## *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 bespreken we de eerste drie kanten van het prisma: governance, inhoud en vertrouwen in samenwerking. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de achtergrond en het functioneren van het Waddenfonds en welke lessen daaruit te trekken zijn. Hoofdstuk 4 gaat over de eerdere gemaakte financiële afspraken, wat er gedaan is en verder nodig is om inhoud en geld meer te koppelen en biedt een overzicht van potentiële financiële bronnen. Hoofdstuk 5 behandelt ervaringen uit andere trajecten om tot een goede vervolgaanpak te

<sup>1</sup> ABDTOPConsult (2017), *De bekostiging van gemeenschappelijke voorzieningen bij samenwerkingsverbanden; voorwaarden voor succes.*

komen, met meer nationale aandacht, meer gebiedsgericht werken en een koppeling van inhoud en geld. Hoofdstuk 6 bevat een beschouwing over hoe het gesprek over het bekostigingsvraagstuk te vervolgen en er worden enkele (bekostiging)opties gepresenteerd.

## 1.3 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Gegeven de drie vragen uit de opdracht komen we tot de volgende conclusies.

1. De Agenda voor het Waddengebied 2050 is feitelijk een omgevingsvisie voor het Waddengebied. Het is een vorm van zelfbinding, waarbij betrokken partijen zich hebben gecommitteerd om zich ieder vanuit zijn/haar eigen verantwoordelijkheid in te spannen voor een veilig, vitaal en veerkrachtig Waddengebied. Het is een belangrijk product van de vernieuwde governance, die als een verbetering wordt gezien. De governance zorgt voor meer uitwisseling van informatie, kennis en gezichtspunten en er wordt een toenemende gezamenlijkheid ervaren, ook tussen deelnemers met tegengestelde invalshoeken en belangen.

*De kernboodschap van dit rapport ten aanzien van de eerste, bestuurlijke vraag in de opdracht is samen te vatten in drie woorden: **besluiten, binden en bundelen.***

2. **Besluiten.** Benut de huidige governance om de meest urgente en grootste opgaven in het Waddengebied te bepalen en concentreer daarop de aandacht van alle partijen, in de wetenschap dat belangen ook zullen schuren. Neem samen een strategisch besluit over welke onderwerpen de "top 5 prioriteiten" vormen; andere initiatieven zijn reeds in gang gezet of zullen volgen. Vanuit het BO Wadden is regie nodig om "echt van de wal te komen" en op sommige terreinen vraagt dit ook heldere kaders vanuit het Rijk, zoals ten aanzien van de druk op de natuur, waarbinnen andere partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Bij de inhoudelijke invulling van de strategische prioriteiten kan het gebruik van "manden" uitkomst bieden zodat voor een ieder duidelijk is waar hij/zij tegemoet wordt gekomen maar ook waar hij/zij een veer moet laten. Besluiten worden samen uitgedragen.
3. **Binden.** Het huidige BO Wadden is een bestuurlijk construct voor strategische besluitvorming en bestuurlijke afstemming maar nog niet het bestuurlijke forum waar al het beleid ten aanzien van het Waddengebied samen aan de orde komt. Wordt beoogd om met elkaar integraal naar de diverse opgaven in het gebied te kijken, dan moet het wel ergens samen komen, namelijk in het BO Wadden. Dat is ook van belang voor een goede rolvervulling van het Omgevingsberaad Waddengebied dat gevraagd en ongevraagd advies geeft. Een eenduidig en op consensus gebaseerd advies is het meest krachtig. De huidige governance is te vrijblijvend en leunt sterk op het uitgangspunt van een verdeelde verantwoordelijkheid ("je gaat er over of niet" of "jouw kant van de boot is lek"). Een sterkere binding is



nodig: wie iets kan bijdragen, doet mee én zorgt dat er geleverd wordt. De gezamenlijke opgaven centraal stellen betekent ook loskomen van formele verantwoordelijkheden, door de verdiepingen van het Huis van Thorbecke heen werken, en elkaar aanspreken op elkaars commitment. De vrijblijvendheid voorbij.

4. **Bundelen.** Als de vorm de inhoud moet volgen, dan is het ook logisch dat de middelen de vorm en inhoud volgen. Een sterkere binding betekent ook zorgen dat middelen makkelijker worden "losgemaakt" uit begrotingen en fondsen. Dat geldt voor alle bestuurslagen. De voortgang op de totale bekostiging van een opgave wordt dan minder afhankelijk van de voortgang bij de afzonderlijke financiële bronnen. Die zijn immers nog te sectoraal/verticaal georganiseerd, terwijl juist een kanteling naar een meer gebiedsgerichte/horizontale benadering nodig is. Als middelen uit verschillende bronnen zodoende gebundeld worden, dan is het ook zaak de administratieve verplichtingen te verminderen, bijvoorbeeld door een samenhangende verantwoording te sturen aan de partijen die de financiële bronnen beheren. Aan deze bestuurlijke bundeling kan een reservering worden toegevoegd voor maatschappelijke sleutelprojecten.

*Dit brengt ons op de financiële vragen van de taakopdracht (bekostiging).*

5. **Waddenfaciliteit.** Het is in een gebiedsgerichte benadering behulpzaam om een beperkte financiële faciliteit ("Waddenfaciliteit") te hebben om maatschappelijke sleutelprojecten mogelijk te maken, die niet uit andere bronnen kunnen worden gefinancierd. Dergelijke projecten maken de aanpak van een strategische opgave meer integraal en voor alle stakeholders aanvaardbaar, wat aansluit bij de "manden"-benadering. Het moet een faciliteit zijn van alle bestuurlijke partijen en ook door hen worden gevoed. Daarmee wordt ook lering getrokken uit de ervaringen met het Waddenfonds. Afgaande op de uitgaven aan thematische en maatschappelijke projecten in de afgelopen jaren, ligt een jaarlijks, gezamenlijke overheidsbijdrage van € 10 miljoen in de rede (prijzen 2024, dus 140 miljoen tot en met 2040). Een ruimere variant zou kunnen zijn om in het Waddengebied een ook wel geopperd gebiedsontwikkelingsfonds uit te proberen gericht op de unieke transitie in (een deel van) het UNESCO-gebied. Een dergelijke ervaring in ontschot werken is ook leerzaam voor andere gebieden. De stap naar één groot gebiedsgericht fonds, waarin alle middelen voor het Waddengebied worden samengenomen en bestemd, is een te grote stap in de huidige constellatie, manier van werken, het gebrek aan prioriteitsstelling en de verdeling van verantwoordelijkheden.
6. **Nationale verankering.** De opgaven in het Waddengebied zijn van regionale aard, maar van (inter)nationaal belang (UNESCO-status). Dat rechtvaardigt nationale aandacht voor de manier waarop een gebiedsgerichte benadering wordt vormgegeven. In aanvulling op de versterkte governance met meer (financieel) commitment kan een "nationale kop" op de afspraken en initiatieven in het Waddengebied worden gezet door het een NOVEX-gebied of een nationaal programma te maken. De urgentie van de opgaven, zeker ten aanzien van natuur, en de complexe transitie vormen daarvoor een rechtvaardiging. De NOVEX-status vergroot

de aandacht voor het gebied binnen het Rijk en kan voordelen met zich meebrengen als de NOVEX-benadering zich doorontwikkelt (mogelijk in combinatie met middelen). Dit sluit aan bij het rapport "Elke Regio Telt".

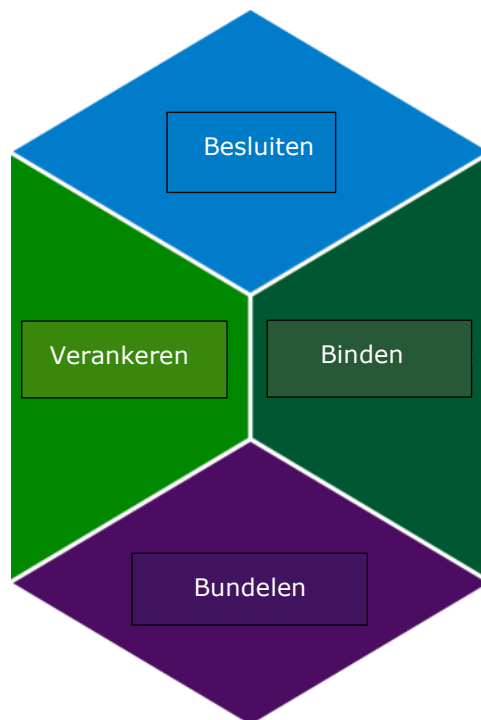
7. **Bekostigingsopgave.** In de Agenda zijn geen afspraken gemaakt over de bekostigingsopgave en in het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 is dit vooral in een proces gezet. Bij de uitvoering van de Agenda en het maken van strategische keuzes is de koppeling naar middelen echter onontbeerlijk. Hierbij zijn twee benaderingen mogelijk. De eerste benadering stelt dat het huidige budget leidend is, waarbij gaandeweg bij verschillende programma's nieuwe tranches worden opgestart, mogelijk ook in het Waddengebied. Dit vraagt om strategische keuzes op politiek-bestuurlijk niveau en uitwerking van concrete voorstellen. De tweede benadering probeert de doelen van de Agenda te vertalen in programma's en projecten met een ruwe inschatting van de kosten. Deze inventarisatie, die door een reeks van betrokken partijen is gemaakt, ligt in de orde van grootte van € 10 miljard voor de periode tot 2040, waarvan in elk geval circa € 3 miljard gedekt is in de huidige begrotingen en fondsen bij het Rijk. Het was geen onderdeel van de opdracht om deze bedragen te valideren of een rangorde aan te geven. Het is aan bestuurlijke partijen om aan te geven wat prioriteit verdient en noodzakelijk is, wat uit bestaande middelen bij Rijk én bij medeoverheden, zeker bij provincies, maar ook bij gemeenten en waterschappen, kan worden gedekt. Het is zaak dat de betrokken partijen samen optrekken en ondersteuning krijgen om te bevorderen dat ook andere fondsen en programma's kunnen worden benut, op nationaal en Europees niveau.
8. **Financieel overzicht.** Er is geen overzicht van de financiële middelen die nu worden ingezet voor het Waddengebied, aangezien ook de overheidsboekhouding niet gebiedsgericht is ingedeeld. De som van financiële stromen van Rijkspartijen voor de komende jaren belopen ongeveer € 3 miljard<sup>2</sup>, dus veel groter dan de dotaties van het Rijk aan het Waddenfonds (€ 29 miljoen per jaar tot en met 2026). Het kan zinvol zijn om de uitgaven van alle overheidspartijen, dus ook die van medeoverheden, zo goed mogelijk in beeld te brengen en bij te houden in een extracomptabel overzicht, zoals ook op sommige andere terreinen gebeurt. Dit bevordert de samenwerking in het gebied en het sturen op samenhang. Een discussie over extra middelen zal bovendien ook altijd gepaard gaan met de vraag: wat zit er nu al in de boeken en waarom is dat niet toereikend?
9. **Kennisbasis.** Een specifiek punt is dat de bijdrage vanuit het Waddenfonds aan de Waddenacademie als kennisregisseur afloopt per 2027. Het onderhouden, verdiepen en verbreden van de kennisbasis is van groot belang, waarbij de kennisontwikkeling aan Rijkskant goed moet aansluiten op wat de Waddenacademie doet en vice versa. We adviseren de financiering van de Waddenacademie structureel te borgen met overheidsmiddelen. Een mogelijkheid is om een deel van de resterende middelen in het Waddenfonds hiervoor de bestemmen. Met een bedrag van

---

<sup>2</sup> Hierin is nu (nog) voor 2 miljard opgenomen voor de werkzaamheden rondom de Afsluitdijk.

in het totaal € 20 miljoen (prijzen 2024) kan de Waddenacademie naar verwachting tot ongeveer 2040 vooruit.

10. **Uitvoeringskracht.** In voorgaande conclusies zijn de lessen uit andere nationale programma's en trajecten, zoals het Noordzee-akkoord, verwerkt. 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.



## 2 Inhoud, governance en samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste drie kanten van het prisma. Als eerste wordt de huidige governance beschreven. De vraag naar mogelijkheden om de toekomstambities te dekken en tot een structurele bekostigingsvorm te komen kan immers niet los gezien worden van de wijze van besturen. Vervolgens gaan we in op de Agenda, hoe deze tot stand is gekomen tussen partijen als ook wat de in deze Agenda benoemde opgaven zijn en hoe daarop samengewerkt wordt.

Kernboodschap op basis van onze bevindingen is dat de nieuwe governance zorgt voor betrokkenheid van de diverse overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bewoners in het gebied. Dit heeft gezorgd voor de totstandkoming van de Agenda, een mooi visiedocument dat de wenselijkheden bevat voor de toekomst. We zien het als een meerwaarde verder te investeren in deze governance en de onderlinge samenwerking. Om de opgaven verder te brengen is het nodig dat deze netwerkorganisatie doorgroeit naar minder vrijblijvendheid, naar een organisatie waarin heldere afspraken worden gemaakt over wie wat doet, maar wel met gezamenlijk eigenaarschap en stevige uitvoeringskracht. Benut de governance om strategische keuzes te maken over welke onderwerpen de "top 5 prioriteiten" vormen en pak die samen op.

Overheidspartijen moeten daarin het voortouw nemen met betrokkenheid van de medegebruikers van het gebied. Ook over de structurele borging van de kennisfunctie moet op korte termijn een besluit genomen worden.

### 2.1 Waddengovernance: drie pijlers

Er is de afgelopen periode flink geïnvesteerd in een verbeterde governance. De governance bestaat nu uit drie pijlers:

- Bestuurlijk Overleg Waddengebied (hierna BO Wadden)
- Omgevingsberaad Waddengebied (hierna OBW)
- Beheerautoriteit Waddenzee (hierna BAW)

#### *BO Wadden*

Sinds 2019 vindt twee keer per jaar onder leiding van de minister van IenW als coördinerend bewindspersoon het BO Wadden plaats. Deelnemers zijn de minister van IenW, de minister voor Stikstof en Natuur (LNV) en de minister voor Klimaat en Energie (EZK), de gedeputeerden van de drie Waddenprovincies, bestuurders van de kust- en eilandgemeenten als ook de betrokken waterschappen en de voorzitter van het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW). Het BO Wadden heeft als doel strategische besluitvorming en bestuurlijke afstemming voor het Waddengebied ten aanzien van beleid, investeringen en implementatie/uitvoering. *Het BO Wadden*

*verandert in principe niets aan de bestaande eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.* Zo blijft bijvoorbeeld het ministerie van IenW formeel verantwoordelijk voor besluitvorming over veerdiensten en de provincies voor de inrichting van het landschap (provincies als gebiedsautoriteit). De vergaderingen van het BO Wadden worden voorbereid door het MT Waddengebied waarin op managementniveau de bovengenoemde organisaties vertegenwoordigd zijn.

#### *OBW*

Het OBW geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het BO Wadden en kan daar ook onderwerpen agenderen. Het is ook een platform voor overleg en uitwisseling. De Commissaris van de Koning van Fryslân zit dit overleg voor in zijn rol als Rijksheer; hij is ook lid en vice-voorzitter van BO Wadden. Het OBW bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en partijen die een belang hebben in het Waddengebied: natuur- en milieuorganisaties, zeehavens, visserij, landbouw, recreatie, en wetenschap (Waddenacademie). De betrokkenheid van deze stakeholders is belangrijk omdat dit ook vaak shareholders zijn, maar ze hebben wel een andere verantwoordelijkheid. Overheidspartijen nemen deel aan deze vergaderingen maar zijn geen lid. Het OBW vergadert ongeveer eens in de twee maanden.

#### *BAW*

De derde poot van de huidige governance betreft de Beheerautoriteit Waddenzee, die binnen de kaders van de afspraken in het BO Wadden werkt en richting het BO Wadden een signalerende functie heeft ten aanzien van het beheer van natuur, vis en water. De ministeries van LNV en IenW en de drie Waddenprovincies zijn opdrachtgevers. De beheerautoriteit werkt nauw samen met de beheerders in het Beheerderscollectief Waddenzee. Samen stellen ze een Integraal Beheerplan (IBP) voor de Waddenzee op als Natura2000-gebied. Dit plan is eind 2022 voor opnieuw zes jaar vastgesteld. Waar BO Wadden en OBW het gehele Waddengebied bestrijken, hebben de werkzaamheden van de BAW alleen betrekking op de Waddenzee. Vier jaar na inwerkingtreding wordt het IBP en ook het functioneren van de Beheerautoriteit geëvalueerd (voorjaar 2024). Naar verwachting wordt daarin ook ingegaan op de verhouding met Rijkswaterstaat (de grootste beheerder van de Waddenzee).

Naast de 3 pijlers en ook ter ondersteuning daarvan is de Waddenacademie per juli 2022 aangewezen als kennisregisseur voor het Waddengebied (zie kader). Een goede kennisbasis is essentieel voor een goede besluitvorming.

In het Waddengebied zijn naast de drie pijlers nog meer bestuurlijke overleggen. Bijlage 3 bevat een overzicht met een toelichting. Daarvan zijn ten minste drie andere overleggen belangrijk voor het gebied:

- BO MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport)
- BO Water (BOW, het hoogste besluitvormend orgaan op het waterbeleid)
- BO Deltaprogramma Waddengebied.

### Kader: Waddenacademie

In 2008 werd de Waddenacademie ingesteld om inhoud te geven aan de vierde doelstelling van het Waddenfonds: het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied. Tot 1 juli 2014 ressorteerde de Waddenacademie onder de KNAW. Vanaf die datum is de Waddenacademie een onafhankelijke stichting. In juli 2022 heeft het BO Wadden de Waddenacademie aangewezen als kennisregisseur voor het Waddengebied (en speelt ze een rol bij monitoring). De Waddenacademie is in haar nieuwe rol vier taken toebedeeld gekregen:

1. Vraagarticulatie (advies over kennisagenda en de vertaling naar onderzoeksopgaven);
2. Kennisontwikkeling (waarborgen van kwaliteit en integrale aanpak van de kennisontwikkeling en terugkoppeling tussentijdse resultaten);
3. Kennisdeling (terugkoppeling van onderzoeksresultaten voor beleid, beheer en bruikbaarheid);
4. Kennisevaluatie (continue aanscherping van de adaptieve kennisagenda op basis van meest relevante en recente informatie).

De Waddenacademie vervulde in 2023 deze taken met vijf parttime portefeuillehouders op de onderzoeksgebieden ecologie, economie, geowetenschappen & klimaat, natuur & recht en ruimtelijke ordening (1,6 fte in totaal). Het bestuur van de Waddenacademie, de Raad van Toezicht en de Wetenschappelijke Adviesraad worden ondersteund door een bureau (2,5 fte in totaal). Met het oog op de invulling van de rollen en taken in 2024 wordt een (niet structurele) uitbreiding van de formatie overwogen, met name ten behoeve van interne inhoudelijke en logistieke ondersteuning. De Waddenacademie heeft voor de invulling van deze rollen structureel jaarlijks € 1,1 miljoen (gefinancierd vanuit het Waddenfonds) tot en met 2026 tot haar beschikking.

Naast deze basissubsidie ontvangt de Waddenacademie ook beperkte niet-structurele bijdragen van derden ter versterking van specifieke activiteiten (bijv. inhuur externe experts en cofinanciering van symposia). In het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 (UP) is een aantal specifieke taken voor de Waddenacademie als kennisregisseur opgenomen. Dit betreft de onderdelen "UP7. Onderzoek ecologische effecten klimaatverandering", "UP23. Ecosysteemgericht baggeren", "UP25. Uitwerken en uitvoeren monitoring en voortgang", en de bijdragen zoals beschreven in "Hoofdstuk 5. Kennis als basis", "Hoofdstuk 8. Communicatie" en "Hoofdstuk 10. Transities".

Daarnaast pakt de Waddenacademie ook haar rol als kennisregisseur voor andere onderdelen van de UP waarbij een goede kennisbasis van belang wordt geacht, en neemt zij daarbij ook zaken mee die op middellange (bijv. zoals beschreven in de Agenda) en lange-termijn (bijv. de gevolgen van de klimaatscenario's voor het Waddengebied in 2100) voor het gebied van belang zijn. In het "Waddenacademie werkprogramma 2024" is aangegeven welke taken de academie in 2023 heeft opgepakt en wat de beoogde werkzaamheden zijn voor 2024 (en, waar relevant, hierna).

## 2.2 Agenda voor het Waddengebied 2050

Als belangrijke vrucht van de nieuwe governance is de Agenda voor het Waddengebied 2050 opgesteld om gezamenlijk invulling te geven aan de bescherming en ontwikkeling van het Waddengebied. Dit mede als reactie op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, waardoor het Rijk geen aparte (rijks)structuurvisie voor de Waddenzee meer zou opstellen. De Agenda is in december 2020 uitgebracht en aan de Tweede Kamer aangeboden. **De Agenda is (feitelijk) een omgevingsvisie voor het Waddengebied.** Met de

Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zijn de doelstellingen voor het Waddengebied verankerd op Rijksniveau. De hoofddoelstelling voor de Waddenzee, namelijk “een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap” blijft onverminderd van kracht. Tegelijkertijd is het perspectief breder, namelijk dat van het gehele Waddengebied. De betrokken partijen hebben in de visie hun commitment vastgelegd om vanuit hun te onderscheiden verantwoordelijkheden te (blijven) werken aan een veilig (klimaatverandering), vitaal (sociaal en economisch) en veerkrachtig (natuur en landschap) Waddengebied.

De Agenda heeft een looptijd van tien jaar, vijf jaar na vaststelling vindt een evaluatie plaats. In 2025 zal het Uitvoeringsprogramma worden geëvalueerd. De uitkomst daarvan kan aanleiding zijn om de Agenda aan te passen en een nieuw Uitvoeringsprogramma op te stellen. De Agenda is het resultaat van een intensief overlegproces, waarbij de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bewoners aan tafel zaten. Deze partijen hebben er in de periode 2017-2020 veel energie ingestoken. De bereikte overeenstemming over het stuk en het uitbrengen daarvan vormen een belangrijke prestatie.

Het OBW beschouwt deze Agenda ook als zijn agenda en gebruikt het voor agendering van zijn adviezen en andere werkzaamheden. Daarom is in de Agenda opgenomen dat het een gezamenlijke agenda is van alle betrokken partijen, en een uitnodiging aan andere partijen om mee te doen. Er heeft een uitgebreide (maatschappelijke) consultatie plaatsgevonden over een conceptversie van de Agenda. Alleen de landbouworganisaties, de gemeente Noardeast-Fryslân en de Waddenvereniging hebben de Agenda niet ondertekend, maar hebben zich wel ingespannen voor de totstandkoming van het Doelendocument dat als bijlage bij het Uitvoeringsprogramma is uitgebracht in februari 2023. Datzelfde geldt voor het Uitvoeringsprogramma 2021-2026. De Waddenvereniging heeft zich overigens niet verbonden aan het Uitvoeringsprogramma.

De Agenda betreft een vorm van **bestuurlijke zelfbinding** op de ambities voor de lange termijn, zoals ook in andere maatschappelijke sectoren (steeds meer) gangbaar is. Dat is gebeurd in het besef dat partijen tot elkaar veroordeeld zijn en dat een verdieping van de dialoog de komende jaren en decennia noodzakelijk zal zijn om te bepalen hoe met verschillende ambities om te gaan in hun onderlinge verhouding. Het vraagt om gezamenlijke sturing.

De Agenda is richtinggevend en maakt partijen aanspreekbaar op de overeengekomen koers. Hierbij wordt aangegeven dat:

*“de partijen die de Agenda hebben opgesteld, zich inspinnen om de doelen en strategieën uit de Agenda te laten doorwerken in hun beleid en regelgeving en de inzet van financiële middelen. Iedere partij blijft zelf verantwoordelijk voor de formele besluitvorming.”*

## 2.2.1 Doelendocument

Als vervolg op de Agenda is een Doelendocument en een Uitvoeringsprogramma 2021-2026 opgesteld. Het Doelendocument bevat de uitwerking van de veranderdoelen op basis van de Agenda. Het document heeft bijgedragen aan de samenwerking tussen de diverse partijen om het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 (UP) te kunnen opstellen. Zonder dit tussendocument dreigde de opstelling van het UP in een impasse te geraken. Het document is sterk intentioneel en procesmatig van aard. Het is een tussenproduct zonder status - het is niet voorgelegd aan het BO Waddengebied, omdat het volgde uit de al vastgestelde Agenda -, maar waaraan wel alle partijen hebben meegewerkt.

Zoals in het document ook is aangegeven, bevat het de doelen die partijen wensen te bereiken, maar niet de manier waarop en ook niet de manier waarop ze met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Een deel van de doelen die men wenst te bereiken is ook ingebracht door maatschappelijke organisaties die niet per se aan de lat staan voor de realisatie van de doelen.

Het document bevat evenmin informatie over wie bestuurlijk, procesmatig en/of financieel verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de in totaal 68 (!) veranderdoelen. Sterker nog, het bevat een disclaimer dat betrokken partijen op dit moment niet aanspreekbaar zijn op hun - eventueel ook financiële - inzet om de doelen op korte termijn te bereiken.

De Agenda omvat de volgende doelen. Tussen haken is steeds aangegeven in hoeveel veranderdoelen deze zijn vertaald in het Doelendocument:

- Natuur van wereldklasse (6)
- Landschap en cultureel erfgoed (4)
- Duurzame bereikbaarheid (4)
- Klimaatverandering (5)
- Energietransitie (3)
- Een leefbaar Waddengebied (14)
- Duurzame Waddeneconomie: recreatie en toerisme (12), havens (5), landbouw (7), visserij (3), overig (5).

## 2.2.2 Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026

Het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 (hierna: UP) is – na enige vertraging - bestuurlijk vastgesteld in maart 2023. Het programma beslaat de volle breedte van de Agenda en vormt de eerste stap in de realisatie daarvan. De kring van de betrokkenen is een slag breder. Net als bij de Agenda is het BO Wadden formeel opdrachtgever met de Rijkscoördinator (directeur IenW) als gedelegeerd opdrachtgever. Het UP staat niet op zichzelf en legt - vooral in algemene zin - verbinding met het Integraal beheerplan, het Investeringskader Waddengebied, de Programmatische Aanpak Grote Wateren, het Waddenfonds, het Hoogwaterbeschermingsprogramma en andere initiatieven.



## *Initiatieven in het UP*

Het UP linkt de deelprogramma's en de veranderdoelen aan 30 programma-initiatieven, waarmee de programmatische aanpak vorm krijgt. **De lijst van initiatieven komt niet zo zeer voort uit een (bestuurlijke) prioriteitsstelling**, maar is vooral een verzameling van bestaande en nieuwe initiatieven uit de verschillende geledingen en weerspiegelt daarmee betrokkenheid. De initiatieven zijn ook ongelijksoortig, variërend van praktische, beleidsmatige projecten en projecten meer gericht op onderzoek, soms van enkele tonnen, tot grote investeringsprojecten met verwacht budgettair beslag van tientallen miljoenen (waaronder een link met de Regio Deal).

In het UP is ook opgenomen de kennishuishouding te versterken en een kennisagenda op te stellen, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de Waddenacademie als kennisregisseur. Verder bevat het UP afspraken over zowel de basismonitoring van trends en ontwikkelingen in het Waddengebied als de monitoring van de voortgang van initiatieven en de effecten op de doelen. De selectie van initiatieven heeft echter niet op een dergelijke inschatting en afweging plaatsgevonden. Ook zijn de initiatieven *niet* ingevuld en gewogen op hun financiële consequenties.

In het UP zijn de **belangrijkste transities** (eerder "schuarpunten") in het Waddengebied genoemd. Dit zijn de grote opgaven waar veelal tegengestelde belangen spelen. Veel van de in het UP genoemde initiatieven dragen bij aan het vormgeven en uitvoeren van de transities. Het gaat om de volgende transities:

1. *Duurzaam bereikbare eilanden.*  
Het ministerie van IenW is trekker van deze transitie en werkt samen met partijen in de regio aan de routekaart bereikbaarheid.
2. *Een integrale ontwikkeling van de kust.*  
De drie provincies zijn trekker van de werkgroep die met de transitie aan de slag gaat om komen tot een integrale kansenkaart voor de Waddenkust.
3. *Een volhoudbare visserij in de Waddenzee.*  
Dit moet onderwerp van gesprek zijn tussen de Coalitie Wadden Natuurlijk, en het Waddenzee Visserij Platform. De visserijsector is trekker.
4. *Een klimaatadaptief Waddengebied.*  
Deze klimaatontwikkelingen hebben effect op waterveiligheid, de ecologie en op economische sectoren. De waterschappen zijn trekker van deze transitie.

Deze transities worden in bijlage 5 nader toegelicht. Uit de gesprekken komt ook naar voren dat er meer terreinen zijn met schurende afruilen: landbouw versus natuur, leefbaarheid/toerisme versus natuur, gaswinning versus natuur en energietransitie versus natuur. Hiervoor geldt dat elk afzonderlijk gebruik van het Waddengebied impact heeft op het ecosysteem, maar dat vooral de cumulatie van die impact een (te) hoge druk legt op de natuur. Dat is onderwerp van het Beleidskader Natuur Waddenzee, dat daarmee meer is dan één van de initiatieven van het UP (UP1), maar een wezenlijk en breed gespreksonderwerp in het BO Wadden/OBW/BAW. Het Beleidskader is primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), maar zal uiteindelijk het product zijn van brede samenwerking, waarbij de provincies ook een verantwoordelijkheid hebben. De bedoeling is dat het beleidskader eind 2025 gereed is.

De coördinatie van het UP verloopt via een klein programmabureau dat wordt bemenst vanuit de verschillende overheidsgeledingen (als deel van hun takenpakket). De Rijkscoördinator (directeur IenW die verantwoordelijk is voor het Waddengebied) is gedelegeerd opdrachtgever namens het BO Wadden. Dit programmabureau is in de eerste helft van 2023 van start gegaan. Aangezien in de Agenda en het UP de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling uitdrukkelijk als uitgangspunt geldt, is bewust gekozen voor een klein programmabureau.

Het programmabureau heeft een signalerende rol bij de voortgang van de initiatieven en transities. Deze signalen kunnen worden afgegeven aan het BO Wadden en OBW. Initiatiefnemers blijven echter wel zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de initiatieven, de voortgang en het verzamelen van de noodzakelijke middelen. Het bureau neemt dit niet over. BO Wadden en OBW zouden op basis van signalen wel kunnen besluiten tot meer sturing op (onderdelen van) het UP.

## 2.3 Inhoud, governance en samenwerking: observaties

De interviews met leden (of hun vertegenwoordigers) van het BO Wadden en OBW en een aantal deskundigen leveren de volgende observaties op:

- ❖ Geïnterviewden beschouwen de **huidige governance een sterke verbetering** ten opzichte van het verleden, vooral omdat deze meer gezamenlijkheid in zich draagt en een meer integrale benadering van de uitdagingen in het Waddengebied mogelijk maakt. Wat het BO Wadden betreft, wordt wel aangegeven dat het nog te vaak gaat over de 'eigen dingen' van deelnemers, of dat wordt verwezen naar elkaar zonder dat er **discussie over strategische keuzes** is (bijvoorbeeld: willen we de Unesco-status behouden en hoe gaan we om met de consequenties?). Zwaarwegende onderwerpen kosten meer tijd om samen goed door te spreken. Tegelijkertijd is het niet doenlijk "alles met alles te verbinden".
- ❖ Diverse leden van met name het OBW geven aan dat deze governance zorgt voor meer kennisuitwisseling en dat men beter en breder op de hoogte is van de opgaven die men met elkaar te doen heeft. Er is bereidheid om zich in de ander te verdiepen en om te verbinden. Velen geven spontaan aan dat de voorzitter van het OBW hier een verbindende rol vervult. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat deze **toenemende gezamenlijkheid** – ook tussen groepen met tegengestelde belangen en invalshoeken – permanent onderhoud vergt, zowel formeel als informeel. Vertrouwen moet groeien.
- ❖ Het onderscheid tussen een orgaan voor strategische besluitvorming en bestuurlijke afstemming (BO Wadden) en een adviserend en agenderend orgaan (OBW) is logisch en moet bewaakt worden. Het leidt in de praktijk soms ook tot spanningen omdat verwachtingen over en weer niet congruent zijn. Zo is **niet altijd helder** wat in het BO Wadden komt en wat elders

besproken en besloten wordt (zoals in het BO MIRT, het BO Water of de Stuurgroep Waddenprovincies of in het BO Deltaprogramma Waddengebied). Diverse ontwikkelingen en besluiten die ook invloed hebben op het Waddengebied komen aan de orde op andere tafels. Soms komen deze ook aan de orde in het BO Wadden of OBW, maar dat gebeurt **niet systematisch** en is afhankelijk van de welwillendheid dan wel alertheid van betrokken partijen. Wat ook spanning oplevert tussen OBW en BO Wadden is wie wat agendeert voor het BO Wadden. Een aantal leden van het OBW dat niet vertegenwoordigd is in het BO Wadden, heeft de indruk dat stukken vanuit met name Rijk plots geagendeerd worden, terwijl stukken vanuit OBW meer "beklopt worden" voordat deze worden geagendeerd. Dit wordt als minder gelijkwaardig ervaren. Dit wordt ondertussen ook besproken.

- ❖ Uit de interviews blijken ook onderliggend verschillende zienswijzen op de wisselwerkingen tussen natuur en economie, deels gekleurd door belangen en overtuigingen. Zo benoemden enkele partijen dat verplaatsing van activiteiten naar andere gebieden dan het Waddengebied geen oplossing is voor de natuur en anderen denken daar weer anders over. Het wordt breed belangrijk gevonden dat deze dilemma's ook bestuurlijk aan bod komen, omdat die afwegingen anders op een lager niveau komen te liggen en daar voortgang in de weg zitten. Ook wordt het risico gesignaleerd dat het Beleidskader Natuur Waddenzee te veel op zichzelf komt te staan en vooral als verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV wordt gezien. Het ministerie heeft wel een belangrijke kader stellende verantwoordelijkheid op basis van internationale richtlijnen en afspraken ten aanzien van natuur. Die werken door op alle terreinen en raken dus aan de verantwoordelijkheid van alle partijen, waarbij de provincies ook eigen taken hebben te vervullen. In 2027 neemt Brussel Nederland op dit punt ook de maat.
- ❖ In de interviews komt breed naar voren dat de Agenda nog **te abstract** is en eerder een opsomming van gewenste ontwikkelingen is dan dat er keuzes worden gemaakt over de prioriteiten binnen deze op zichzelf voorstelbare wenselijke ontwikkelingen. **Wat zijn de eerstkomende 5 à 10 jaar de belangrijkste opgaven, welke strategische keuzes vragen die en wat betekent dat financieel?** In de discussie over de Agenda is het niet over geld gegaan. Het is een Word-document zonder Excel-sheets. Ten aanzien van het UP vindt een aantal partijen dat de aanpak bovendien "blauwer" mag, bijvoorbeeld door te werken met een dashboard aan activiteiten, prestatieafspraken, beoogde resultaten, een planning en een voortgangsbewaking van de uitvoering. Als positief voorbeeld wordt de routekaart Bereikbaarheid genoemd, waarin het Rijk, regio en stakeholders samen werken aan de duurzame bereikbaarheid van de Waddeneilanden.
- ❖ **De Agenda gaat niet expliciet in op de (financiële) verantwoordelijkheden** die de verschillende partijen hebben om de realisatie van de doelen dichterbij te brengen. Wat daarbij ook een rol speelt, is dat het BO Wadden een bestuurlijk construct voor overleg en afstemming is, en ook het OBW geen formele status heeft; de governance verandert niets aan de verdeling van de formele verantwoordelijkheden (Huis van Thorbecke). De teneur in de gevoerde gesprekken is dat meer regie of zelfs doorzettingsmacht wenselijk is, waarbij vooral wordt gekeken

naar de overheid, in het bijzonder het Rijk, zeker wanneer het gaat om bekostiging. Dit vraagstuk komt overigens beperkt aan de orde in het BO Wadden en in zowel het BO Wadden als het OBW is er geen (overall) beeld van de financiën met betrekking tot het Waddengebied.

- ❖ Onderschreven wordt dat het belangrijk is dat er inzicht is in de ontwikkelingen in het Waddengebied, er een **kennisbasis** is voor beleid en de effecten van beleid worden gemonitord en geëvalueerd. Tegelijkertijd constateren meerdere partijen dat momenteel bij besluitvorming over projecten te weinig integraal naar de initiatieven gekeken wordt omdat besluiten over kleinere projecten/gebieden gemakkelijker te realiseren zijn. Maar ook omdat de kennis over de **cumulatie van de effecten** van diverse projecten nog ontbreekt. Dit is belangrijk voor een goede besluitvorming, maar ook praktisch voor vergunningverlening.
- ❖ Uit de interviews blijkt dat er veel waardering is voor de **Waddenacademie**. Partijen zien het belang van het onderhouden en uitbreiden van kennis over het Waddengebied en van de Waddenacademie als kennisregisseur. Sommige partijen onderstrepen het belang om vanuit verschillende invalshoeken naar een vraagstuk te kijken. Daartoe is het belangrijk een breed netwerk van verschillende instituten en onderzoekers te benutten. Ook zien partijen mogelijkheden om de samenwerking met departementen te verbeteren ten aanzien van kennisontwikkeling en -ontsluiting. Doordat de Waddenacademie de rol van kennisregisseur heeft gekregen en doordat de academie aan het OBW deelneemt, weet men elkaar al steeds beter te vinden. Er bestaat overigens ook wel twijfel over de kennis die de wetenschap ontsluit. Het risico bestaat dat zolang kennis niet eenduidig vaststaat – en kennis ontwikkelt zich altijd – dit ook gebruikt wordt om onwelgevallige besluiten uit te stellen of te blijven bekritisieren.
- ❖ Tot slot wordt als rode draad in de interviews ook aangegeven dat de **uitvoeringskracht** van een aantal partijen onvoldoende is vanwege capaciteitsproblemen. Elke initiatieftrekker moet aan de slag met zijn of haar UP-initiatieven en is ook verantwoordelijk om daarvoor capaciteit vrij te maken of mogelijk te maken. Dat lukt niet altijd in voldoende mate en het beschikbaar stellen van bredere ondersteuning kan dienstbaar zijn.

## 2.4 Bevindingen

Alvorens de bekostigingsvraag te kunnen bespreken is het zaak stil te staan bij de balans tussen de inhoud (het “waarom” en het “wat”), governance (het “hoe”) en vertrouwen (het “hoe samen”). De bestudering van de diverse stukken en de reeks van interviews leiden tot onderstaande bevindingen:

1. Politiek en bestuurlijk is er aandacht voor het Waddengebied, beduidend meer dan voor veel andere gebieden in Nederland. We onderschrijven dat met de nieuwe governance **goede stappen** zijn gemaakt. Er vindt meer kennisdeling plaats en partijen voelen zich meer betrokken en hoeven niet meer naar “Den Haag” om gehoord te worden. **Dit netwerk vraagt om**

**onderhoud en doorontwikkeling.** Wil deze governance blijven werken, dan is het nodig dat partijen – ook met tegengestelde belangen – met elkaar aan tafel zitten als partners. Anders ligt consumentisme op de loer. Dit kan zorgen voor verwijdering in plaats van toenadering. Naast de formele overleggen vraagt dit ook om informeel overleg in een andere setting. Ook geldt dat wanneer het OBW het BO Wadden eenduidig en met consensus adviseert, dit door het BO Wadden niet gemakkelijk genegeerd kan worden.

2. De deelnemers in OBW en BO Wadden wisselen nog wel eens en het inzicht over de verdeling van verantwoordelijkheden is vrij algemeen van aard. Het verdient aanbeveling om regelmatig en expliciet stil te staan bij hoe de verantwoordelijkheden liggen en wat ieders taak en rol is. Maar ook wat men van elkaar mag verwachten. Dit raakt ook aan de vraag wat het BO Wadden bedoeld is te zijn. **Er worden bestuurlijke afspraken gemaakt, maar het is geen besluitvormend orgaan;** besluiten worden genomen door het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Dit betekenen niet dat moet worden teruggevallen op de oude adagia “je gaat er over of niet” en “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Die komen uit een tijd dat het idee was dat Nederland “af” was (Nota Ruimte 2004).<sup>3</sup> In de nu geldende NOVI-insteek met omgevingsvisies, zoals de Agenda feitelijk is, gaat het om “een integrale, op samenwerking en gelijkwaardigheid gerichte aanpak, waarbij het streven naar consensus voorop staat”.
3. Het gaat dus meer om het motto “alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder”.<sup>4</sup> Tegelijkertijd vraagt de meervoudige druk op ruimte om meer regie en sterker sturen vanuit het Rijk door kaders te stellen voor de te behalen doelen (overigens zonder dat het Rijk instrumenten heeft). In het Waddengebied gaat naast het gebruik van ruimte, vooral om de meervoudige druk op de natuur. **Het Beleidskader Natuur Waddenzee moet in de behoefte aan kaderstelling voorzien.** Het gaat immers om nationale, publieke belangen en internationale verplichtingen. Daarbinnen hebben andere partijen hun verantwoordelijkheid te nemen, zeker ook provincies. Op deze wijze werken de overheden samen met elkaar aan de opgaven (“to organize governance around problems”).<sup>5</sup>
4. **Een verheldering van verantwoordelijkheden** is ook van belang voor de besprekingen in het BO Wadden. Zo kan explicieter met elkaar worden gewisseld wat de aard is van de bespreking van een onderwerp in het BO Wadden, of het om *instemming of afstemming* gaat en wat dat betekent voor de verschillende partijen en of het om een inspannings- of een resultaatverplichting gaat. Dit is des te belangrijker wanneer er (meer) strategische keuzes worden gemaakt en dat is nodig gelet op de urgentie van bepaalde opgaven. Wat zijn de grootste en meest urgente opgaven (“de top 5 prioriteiten”) en hoe geven partijen samen vorm aan de aanpak van

---

<sup>3</sup> Het is ook niet verrassend dat toen juist ook het Waddenfonds werd gedecentraliseerd (naast het bezuinigingsmotief).

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën (2021), *Van Woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijk ordening*, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening. Zie ook hoofdstuk 5 over NOVEX-principes en -gebieden.

<sup>5</sup> In jargon wordt dit ook wel verticale coördinatie genoemd. Zie ook NSOB/Leerstoel en Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020), *Als één overheid, Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

deze opgaven? Dit sluit aan bij de breed gevoelde behoefte om "echt van de wal te komen" op een aantal grote opgaven. Het moet niet zo zijn dat "alles op alles wacht". Kleinere initiatieven in het UP lopen al of volgen wel; ze moeten echter niet de boventoon gaan voeren. **Goede prioriteitsstelling doorbreekt ook het molenaarsprincipe** ("wie het eerst komt, wie het eerst maalt") voor wat betreft de agendavorming.

5. Bij de bepaling van de "top 5 prioriteiten" is het verstandig om ook al **een doorkijkje te hebben van de haalbaarheid dan wel het tijdsverloop** dat daarmee gepaard gaat. In het verlengde hiervan mag de **sturing** op de voortgang van initiatieven in het BO Wadden "**blauwer**" worden gemaakt: wat zijn de beoogde resultaten op verschillende momenten in de tijd, wie pakt welke verantwoordelijkheid op, wat is de voortgang en hoe verloopt de samenwerking? Het **programmabureau** kan hier een goede rol vervullen en het MT Wadden kan de voortgang bespreken aan de hand van een dashboard. Een bespreking in het BO Wadden dient als escalatie-mogelijkheid. Samen versterkt dit de sturing op de Agenda en het UP.
6. Binnen het BO Wadden worden veel onderwerpen besproken en gedeeld, maar er zijn ook trajecten - vanuit het Rijk en in de regio - die niet terugkomen op de Agenda van het BO Wadden. Het is goed helderheid te verschaffen of het **BO Wadden het bestuurlijk forum** voor het beleid ten aanzien van het Waddengebied is of niet. Dit is ook van belang voor de adviserende (en agenderende) rol van het OBW richting het BO Wadden. Het OBW is wel op de hoogte wat in het BO Wadden wordt geagendeerd, maar niet per se wat via andere tafels loopt. Dat geldt bijvoorbeeld voor besluiten op onderdelen van het HWBP die van invloed zijn op het Waddengebied, maar niet goed verankerd zijn in de Agenda en het UP. Wordt beoogd met elkaar integraal naar diverse opgaven te kijken, dan zal het wel ergens samen moeten komen (BO Wadden). Dat is ook van belang vanwege de cumulatieve-effecten op natuur over dossiers heen.
7. De gevoeligheid over wie wat agendeert wordt inmiddels al besproken tussen MT Waddengebied en het OBW. Heb blijvend aandacht voor mogelijke gevoeligheden. Wat voor de ene partij logisch is, hoeft dat niet te zijn voor de ander. Meer bekendheid kan worden gegeven aan het huishoudelijk reglement, en het is dienstig als de verantwoordelijkheidsverdeling expliciet wordt gemaakt in algemene zin, maar zeker bij de strategische keuzes en de concrete opgaven.
8. De onderlinge verschillende zienswijzen op de wisselwerking tussen economie en ecologie benadrukt het belang van een goede dialoog alsook het onderhouden en uitbreiden van een goede kennisbasis en inzicht in de effecten van ontwikkelingen en initiatieven. Tegelijkertijd is het van belang dat als een besluit genomen is, dit ook samen uitgedragen wordt. **De huidige governance moet hét forum voor discussie en dialoog zijn.**
9. Met de Agenda heeft men **gezamenlijk een visie** gemaakt voor het Waddengebied. Een visie die gedragen wordt door de diverse partijen in het gebied alsook door het Rijk. **Een resultaat om trots op te zijn.**

Tegelijkertijd is de Agenda op hoofdlijnen en te vrijblijvend. Een visie die voor elk thema een kaarsje brandt, is gedoemd te smoren in een overdosis kaarsvet. Er is niettemin een begin gemaakt met het maken van strategische keuzes over de transities, zoals op het thema bereikbaarheid, om tot concreetheid te komen. Op het moment dat men deze wil concretiseren lijkt men soms te "vluchten" in verdere formulering van doelen. Zie ook het doelendocument dat nodig was om tot het Uitvoeringsprogramma te komen. **Prioritering op de strategische onderwerpen en uitvoering daarvan ontbreekt.**

10. De verantwoordelijkheid voor de initiatieven is 'gedelegeerd' naar trekkers. Hierdoor zal het ene initiatief sneller van de grond komen dan het andere. Dit kan een integrale afweging in de weg zitten, zeker wanneer het om inzet van middelen gaat. Belangrijker is dat omgekeerd geldt dat **het belangrijk is voortgang te maken op de bespreking van de belangrijkste transities, omdat dit de voortgang op de initiatieven kan bevorderen.**
11. Het UP is van recente datum en moet begrijpelijkerwijs voor een groot deel nog echt van de grond komen. Prioritering is hierbij van belang. Bij de bepaling van de "top 5 prioriteiten" zien we dat meteen naar de belangrijke transities gekeken wordt, die al in het UP zijn onderkend. Deze zijn zeker van belang om met elkaar voortgang in het proces te krijgen. Hier zitten immers grote dilemma's en belangentegenstellingen. De druk op de natuur komt aan bod in het **Beleidskader Natuur Waddenzee dat in ontwikkeling is. Deze is niet benoemd als transitie, maar vormt waarschijnlijk wel het grootste dilemma.** De Waddenzee is een Natura2000 gebied waarvoor de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn gelden. Deze Europese richtlijnen zijn momenteel nog relatief geduldig omdat er geen datum is opgenomen voor de te bereiken doelen. Wel zijn de richtlijnen "hard" wanneer het gaat om het "tegengaan van verslechtingen". Het is voorstelbaar dat zonder ingrijpen het tegengaan van de verslechting via rechtszaken zal worden afgedwongen. Ook vanuit Brussel kan dit leiden tot boetes en/of tot een verplichting tot de uitbreiding van de gebieden waarvoor de richtlijnen gelden of een regime dat nieuwe initiatieven alleen mogelijk zijn als ze geen extra belasting voor de natuur met zich meebrengen.
12. De bewoners en gebruikers van het Waddengebied als ook het gebied zelf zijn erbij gebaat dat gezamenlijk de belangrijkste opgaven worden geïdentificeerd. Daarbij moet expliciet onder ogen worden gezien wat dit betekent voor de diverse partijen, zowel de positieve als de negatieve consequenties. Een oplossing kan zijn om **te besluiten in de vorm van "manden"** zodat voor eenieder helder is waar hij of zij tegemoet wordt gekomen, maar ook waar hij/zij een veer moet laten. Explicitering hiervan zorgt voor transparantie, maar ook dat partijen zich beter realiseren wat men van elkaar vraagt. Dit kan zorgen voor meer begrip alsook dat het gemakkelijker wordt om binnen een redelijk tijdsbeslag te **zoeken naar het optimale belang** in plaats van het nastreven van een eigen belang.

13. **Het is belangrijk de onzekerheid ten aanzien van de toekomst van de Waddenacademie weg te nemen.** Er is buitengewoon veel kennis van het unieke Waddengebied. Inzicht in de ontwikkelingen die plaatsvinden in het Waddengebied is onontbeerlijk om te komen tot een goed beleid, en vervolgens beheer van het gebied. Met de Waddenacademie is er een kennisregisseur die het behouden waard is. Er is geen andere organisatie die de verbindende rol tussen enerzijds kennis en beleid en beheer anderzijds zal oppakken, als de Waddenacademie er niet meer zou zijn. De samenwerking met een diverse groep aan onderzoekspartijen is essentieel voor een evenwichtige benadering van de verschillende dimensies van de vraagstukken. Financiering door de overheid ligt voor de hand vanwege de publieke functie. Dit vraagt om een spoedig besluit van de drie Waddenprovincies samen met het Rijk. De kennisontwikkeling aan Rijkszijde vindt nog grotendeels sectoraal plaats, zonder interdepartementale afstemming. Het is belangrijk dat de **kennisontwikkeling** die aan de kant het Rijk plaatsvindt goed wordt aangesloten op wat de Waddenacademie doet en vice versa. De Waddenacademie zou vanuit haar opdracht voor kennisdeling en kennisevaluatie een rol kunnen spelen in het samenbrengen van de verschillende onderzoeken. Een gezamenlijk opdrachtgeverschap richting de Waddenacademie waarover in het MT Waddengebied wordt gesproken, kan hieraan bijdragen. Ook kan een samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verkend worden. Het PBL doet immers onderzoek naar de leefomgeving in geheel Nederland en daarbuiten. Via deze weg levert het PBL strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. Het PBL beziet daarbij de huidige staat van het gebied maar kijkt ook vooruit naar de toekomst. Het PBL doet dit onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.
14. **Het voorbereiden van strategische keuzes in het BO Wadden, en hoe dit proces vorm te geven, het helpen bij de prioriteitsstelling en bekostiging van concrete opgaven en meer sturen op planning en resultaten vraagt om meer capaciteit bij of rondom het programmabureau.** Het programmabureau kan ook een ondersteunende rol vervullen voor die initiatieftrekkers in het UP die met capaciteitsproblemen te maken hebben en deze niet zelf kunnen oplossen. Het kan ook gaan om het aanpakken van knelpunten die steeds terugkomen, zoals op het financiële vlak. Een versterking van het programmabureau langs deze lijnen vraagt om bijdragen – in personeel en/of middelen - van de verschillende betrokken (overheids-)partijen. Het gaat immers om een interbestuurlijke organisatie, en is dus niet een organisatie van alleen het Rijk. Ook kunnen synergievoordelen worden benut door samen te werken met het stafbureau van het Waddenfonds waar veel ervaring bestaat met het ontwerpen en uitvoeren van sleutelprojecten.

In de context van een krappe arbeidsmarkt en schaarste aan specifieke kennis is de uitbreiding van het programmabureau (of een "programma-



eenheid met een nationaal karakter”<sup>6</sup>) overigens niet eenvoudig te realiseren. Verder mag een dergelijke uitbreiding niet ten koste gaan van verantwoordelijkheid en eigenaarschap van partijen die een initiatief verder moeten brengen. Een aanbeveling voor deze opgave is een kwartiermaker aan te stellen.

---

<sup>6</sup> ABDTOPConsult (2021), *Regie nemen en samenwerken, Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijke gebied*. De programma-eenheid is naar het voorbeeld van onder meer het programma “Ruimte voor de Rivier” (zie ook hoofdstuk 5).

## 3 Waddenfonds

De opdracht is om te bezien hoe de Agenda bekostigd kan worden. Het Waddenfonds is tot op heden een belangrijke medefinancier van projecten in de regio maar relatief klein gezien de opgaven uit de Agenda en het totaal aan financiële stromen richting het Waddengebied. Het Waddenfonds ontvangt conform afspraak in 2026 zijn laatste dotatie en zal in 2028 beëindigd worden. We evalueren hier niet het Waddenfonds maar vinden het wel belangrijk om te constateren wat het Waddenfonds het gebied de afgelopen jaren heeft gebracht en welke lessen we daaruit mee kunnen nemen voor de toekomst.

Kernboodschap is dat het Waddenfonds ervoor heeft gezorgd dat diverse investeringen in het Waddengebied hebben plaatsgevonden om invulling te geven aan de ecologische en economische opgaven. Daarbij hebben de drie Waddenprovincies steeds meer invloed gepakt om hun opgaven te realiseren. Tevens hebben zij daarvoor een belangrijk deel van de beschikbare middelen naar zich toe getrokken. Vraag blijft of het Waddenfonds hier trigger-money was, dus andere financiering heeft gekatalyseerd. In ieder geval werd hierdoor meer strategisch nagedacht over de te realiseren opgaven.

Het in de loop van de tijd toegenomen aantal documenten om middelen aan het Waddenfonds te kunnen onttrekken belemmert een integrale en gezamenlijke bestemming. Hoewel de resterende looptijd kort is, is het van belang de bestemming van het Waddenfonds (nog) meer in lijn te brengen met de (deels nog te maken) strategische keuzes op basis van de Agenda. Daarmee wordt het Waddenfonds ook meer van alle betrokken partijen. Dit is nog belangrijker voor een eventuele opvolger van het fonds. Die moet bovendien ook in formele zin niet alleen van de provincies zijn, maar van de overheidspartijen samen. De decentralisatie vond plaats in een tijd waarin het idee was dat Nederland af was. Gelet op de actuele uitdagingen in het Waddengebied is er nu sprake van een andere realiteit en is de betrokkenheid van het Rijk juist van belang.

In de regio is ondertussen ook veel kennis en kunde opgebouwd door onder andere de mensen van het Waddenfonds en het programma IKW. Voor de uitvoering van de belangrijkste opgaven van de Agenda blijft 'smeerolie' van belang, maar ook de 'olievrouwtjes en -mannetjes' in de uitvoering.

### 3.1 De oorsprong van het Waddenfonds

Het toenmalige kabinet heeft in 2005 een bedrag van € 800 miljoen beschikbaar gesteld voor het Waddengebied voor de periode 2007-2026. Een bedrag van € 122,4 miljoen is destijds besteed aan de nadeelcompensatie kokkelvisserij, waardoor een bedrag resteerde van € 677,6 miljoen. Het Waddenfonds was een onderdeel van de uitvoering van het rapport "**Ruimte voor de Wadden**" van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (de Commissie-Meijer) over de aardgaswinning onder de Waddenzee.

Overigens dacht de Adviesgroep niet zo zeer aan een fonds, maar eerder aan het benutten van een (bestaande) regeling of een regionaal budget. Deze gedachte is niet verder uitgewerkt. Wel bevatte het rapport een eerste, "globale raming" van de kosten (€ 750-800 miljoen) waarbij de nadruk lag op het herstel van de natuurwaarden in de Waddenzee. Het viel buiten het bestek van de opdracht om een investeringsplan te ontwikkelen.

**Er is destijds bewust *niet* gekozen voor structurele financiering, maar voor een tijdelijke fondsconstructie op de Rijksbegroting: het Waddenfonds.** Het voordeel van een fonds is dat er in principe een onbeperkte eindejaarsmarge geldt, op grond van de Comptabiliteitswet artikel 2.11 lid 4, waardoor er geschoven kan worden over de jaren. Dit sluit beter aan bij het investeringskarakter van de beoogde uitgaven. De keerzijde hiervan is dat een fonds een minder voorspelbaar en daardoor een minder beheersbaar uitgavenpatroon kent. Daar komt bij dat de inzet van middelen zich grotendeels onttrekt aan het budgetrecht van de Tweede Kamer. Dat zijn redenen waarom het Rijk over het algemeen terughoudend is ten aanzien van begrotingsfondsen.

Belangrijk uitgangspunt van het Waddenfonds was en is dat de middelen *additioneel* van aard zijn en dus boven op de middelen komen die langs reguliere kanalen ten goede komen aan het Waddengebied, waaronder middelen uit het toenmalige Infrafonds (vanaf 2022 Mobiliteitsfonds), het Deltafonds (vanaf 2013) en de uitgaven uit de begrotingen van medeoverheden, in het bijzonder de provincies als gebiedsautoriteit. Dat betekent omgekeerd dat het Waddenfonds niet een dekkingsbron mag zijn voor reguliere uitgaven (zoals uitgaven aan beheer en onderhoud).

De **Commissie-Meijer** bepleitte het primaat van de natuur en dat is in het bestuursakkoord over het Waddenfonds onderschreven. Volgens de commissie was een offensieve strategie nodig om de hoofddoelstelling, namelijk de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap, te kunnen waarmaken. Tegelijkertijd stelde de commissie-Meijer dat de versterking van de natuurkwaliteit het menselijk medegebruik (in beperkte mate) meer ruimte kan bieden, binnen strikte natuurgrenzen, onderworpen aan intensieve monitoring.

De Tweede Kamer heeft destijds bedongen dat de beschikbare middelen 50/50 over de gehele periode worden verdeeld tussen het verbeteren van de natuur- en landschapswaarden en het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling. Dit was een afwijking van het advies van de Commissie-Meijer.

In de **Wet op het Waddenfonds** zijn de volgende doelstellingen vastgelegd:

- a. Het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
- b. Het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
- c. Een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied dan wel gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de directe aangrenzende gebieden;
- d. Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

In de instellingswet van het Waddenfonds is opgenomen dat er sprake is van een politieke koppeling met andere onderdelen van het integrale pakket aan maatregelen waarvoor het kabinet heeft gekozen. Die andere onderdelen zijn de gaswinning en de schelpdiervisserij. Vanaf de datum dat de voor de gaswinning benodigde vergunningen zijn verleend, kunnen financiële toezeggingen worden gedaan voor projecten die ten laste komen van het Waddenfonds.

In de Wet op het Waddenfonds was vastgelegd dat de Minister van VROM vanuit het fonds subsidies kon verstrekken. In de **Subsidieregeling** Wet op het Waddenfonds waren de spelregels rondom de subsidieverstrekking vastgelegd. De Minister werd ondersteund door een uitvoeringsorganisatie, die was ondergebracht bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Medewerkers bij DLG beoordeelden de subsidieaanvragen, waarna de Minister advies inwon bij de Adviescommissie Waddenfonds (de "Commissie Hermans"). De Minister verdeelde vervolgens het beschikbare bedrag in de volgorde van de rangschikking van de aanvragen door de Adviescommissie.

## 3.2 De decentralisatie van het Waddenfonds

Per 2012 is het Waddenfonds op basis van een Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds naar de Waddenprovincies overgebracht, wat gepaard ging met een doelmatigheidsbesparing van € 75 miljoen. Vermindering van bestuurlijke drukte, de besluitvorming dichterbij burgers in de regio én een besparing op de Rijksbegroting waren de motieven voor de decentralisatie van het Waddenfonds. De doelstellingen van het Waddenfonds zijn ongewijzigd gebleven. Hoewel de naam ongewijzigd is gebleven, is er geen sprake meer van een begrotingsfonds.

Vanaf 2012 heeft het Rijk dus geen taak meer bij en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Waddenfonds. De besteding van de middelen is sindsdien een autonome taak van de provincies. Vanuit de Rijksbegroting vindt er jaarlijks een dotatie plaats van ongeveer € 29 miljoen aan het fonds.<sup>7</sup> Aanvankelijk gebeurde dat via een decentralisatie-uitkering aan de provincie Fryslân, sinds 2022 via drie gelijke decentralisatie-uitkeringen aan de drie Waddenprovincies. De drie provincies hebben voor de uitvoering van het bestuursakkoord een **Gemeenschappelijke Regeling** opgericht. De regeling is in werking getreden op 9 juni 2012. Per 1 oktober 2012 is het Waddenfonds als zelfstandige organisatie van start gegaan inclusief een stafbureau. Het algemeen bestuur (9 leden) bestaat uit vertegenwoordigers van de Gedeputeerde en Provinciale Staten. De Waddengedeputeerden van de drie provincies vormen het dagelijks bestuur (3 leden). Zij kennen subsidies toe en sturen de organisatie aan.

In het **bestuursakkoord** over de decentralisatie Waddenfonds is expliciet vastgesteld dat het Waddenfonds geen relatie heeft met de gasopbrengst en evenmin met de eventuele gevolgen van het 'hand-aan-de-kraan-principe'. Dit principe wordt van kracht, zodra de bodemdaling sneller verloopt dan verwacht en de natuurlijke opslibbing in het Wad tekortschiet.

---

<sup>7</sup> Dit is de bijdrage in de jaren 2016-2026, in eerdere jaren was de bijdrage hoger.

In dat geval wordt de gaskraan letterlijk steeds dichtter gedraaid. De bestuurlijke afspraken over genoemde storting in het fonds blijven dus ook overeind ingeval de gaswinning op enig moment zou worden stopgezet. Het betekent omgekeerd dat er geen sprake is van een vorm van compensatie voor de effecten van de gaswinning onder de Waddenzee. Hierover zijn sindsdien geen andere afspraken gemaakt.

Vanuit de Gemeenschappelijke Regeling is het **Pioniersprogramma** opgesteld (2012-2013). Het Waddenfonds diende als medefinancieringsbron van projecten die bijdragen aan de doelstellingen van het Waddenfonds. Daarmee was de werking van het Waddenfonds meer passief dan strategisch. Met de decentralisatie van het Waddenfonds is overigens de methode van subsidieverstrekking vanuit het Waddenfonds gewijzigd, vanwege o.a. de kritiek op de wijze waarop de Commissie-Hermans invulling moest geven aan haar taakopdracht. De kritiek behelsde dat er werd gewerkt met een tendersysteem, waardoor aanvragen niet snel in behandeling werden genomen. Subsidieaanvragen kenden daardoor vaak een lange voorbereiding en veel aanvragen kwamen uiteindelijk niet voor subsidie in aanmerking. Provinciale Staten en subsidieaanvragers waren ontevreden.<sup>8</sup>

Het Waddenfonds is mede om die reden meer gaan werken volgens het **“molenaarsprincipe”** (wie het eerst komt, wie het eerst maalt), waarbij geen gebruik meer werd gemaakt van een externe adviescommissie. Hierdoor werd de doorlooptijd van subsidieaanvragen verkort en kwamen meer aanvragen door de toetsing. Dat kwam mede door de meer intensieve begeleiding van aanvragers door medewerkers van het Waddenfonds, hetgeen de kwaliteit van de aanvragen ten goede is gekomen. Aanvragen kunnen in het algemeen het gehele jaar ingediend worden, waardoor een aanvrager niet meer afhankelijk is van één aanvraagmoment per jaar zoals in de Rijkperiode.

De **ambtelijke organisatie** van het Waddenfonds stelt – via de directeur – een advies op over ingediende subsidieaanvragen, waarbij een scheiding van de functies in acht genomen wordt. Medewerkers die betrokken zijn in het voortraject van een aanvraag, beoordelen niet de ingediende aanvragen. Voor alle majeure projecten en thematische projecten met een kenniscomponent wordt in ieder geval extern advies ingewonnen bij de Waddenacademie. Het werken met tenders behoort nog altijd tot de mogelijkheden van het Waddenfonds. Het Waddenfonds heeft gedurende enkele jaren hiervan nog gebruik gemaakt als ook van een bijbehorende externe toetsingscommissie.

De Tweede Kamer was er veel aan gelegen dat met de decentralisatie van het Waddenfonds de instandhouding en verbetering van de kwaliteit van het Waddengebied geborgd zou blijven (motie Van Tongeren/Jacobi, 28 april 2011). Daarom is er een kwaliteitscommissie van onafhankelijke personen ingesteld, de **“Commissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds”**. De commissie was een antwoord op de kritiek op de werkwijze van de commissie Hermans daarvoor, die overigens was bepaald door het ministerie van VROM en niet door de

---

<sup>8</sup> Jaarverslag Waddenfonds 2022.

commissie Hermans. Individuele subsidieaanvragen worden niet door de kwaliteitscommissie vooraf getoetst, omdat dat tot veel vertraging zou leiden. De commissie is wel belast met de advisering over het ontwerp-Uitvoeringskader, het ontwerp-Uitvoeringsprogramma en het ontwerp Jaarverslag én de monitoring en periodieke evaluatie van het beheer van het Waddenfonds en de besteding van de middelen ten laste van het fonds, maar kan ook ongevraagd advies uitbrengen.<sup>9</sup>

Mede op basis van de opgedane ervaringen met het Pioniersprogramma en als uitwerking van de door de Waddenprovincies vastgestelde **Waddennisie "Wadden van allure!"** (2013) is het Uitvoeringsplan voor de periode 2014-2017 opgesteld. Daarin werd gewerkt met een aantal thema's en speerpunten en dus meer aan de voorkant gestuurd op bepaalde projecten. Zoals beschreven gold en geldt wel het molenaarsprincipe voor de toekenning van subsidies.

### 3.3 Waddenfonds en Agenda 2050

De Waddenprovincies hebben in 2016 het **Investeringskader Waddengebied 2016-2026** (IKW) vastgesteld. De Stuurgroep Waddenprovincies is de bestuurlijke opdrachtgever van het IKW. Ook is toen besloten twee-derde van de middelen in het Waddenfonds te reserveren voor de uitvoering hiervan. Deze middelen waren bestemd voor projecten die invulling geven aan de zogenoemde grote opgaven uit het IKW. Dit droeg bij aan de strategische sturing. Daarom was het nodig om een nieuw kader op te stellen voor het Waddenfonds: het **Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026**. Het Uitvoeringskader biedt inzicht en sturing op strategisch niveau als het gaat om de uitwerking van de doelen en de inzet van de middelen voor drie subsidiesporen ('Majeur', 'Thematisch' en 'Budget Lokale Innovaties BLI').

In 2020 is een mid-term review uitgevoerd naar het Waddenfonds. De uitkomsten<sup>10</sup> daarvan zijn verwerkt in een herijkt **Uitvoeringskader (2021-2027)** dat in 2021 is vastgesteld door Provinciale Staten van de Waddenprovincies. Eén van de aanbevelingen was om helder te zijn over wat er bereikt moet zijn aan het einde van het Waddenfonds en wat door anderen wordt opgepakt. Hierbij zou kunnen worden aangehaakt bij de Agenda. Een andere aanbeveling was spoedig te starten met monitoring en evaluatie van de bijdragen van de projecten aan de hoofdoelen en ambities van het Waddenfonds. Ook werd er aandacht gevraagd voor de uitwerking van prioritaire kennisvragen in een kennisprogramma resulterend in toepasbare kennis voor het versterken van de hoofdoelen van het Waddenfonds voor het Waddengebied.

Binnen het Uitvoeringskader Waddenfonds dat door de Provinciale Staten wordt vastgesteld, heeft het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling het **Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2021-2027** opgesteld. Het

<sup>9</sup> Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds.

<sup>10</sup> "Koers houden in een zee van mogelijkheden" tussentijdse evaluatie van het Waddenfonds uitgevoerd door Wing in 2020.

programma bevat een uitwerking van doelen, kernwaarden, thema's, subsidiabele activiteiten en mogelijke output-indicatoren. Het bevat ook een toetsingskader voor de beoordeling van subsidieaanvragen en een uitwerking van de voorwaarden voor subsidieverlening. De Agenda wordt als "mede richtinggevend" beschouwd voor dit Uitvoeringsprogramma, maar is nog niet echt verankerd in deze versie. In het programma wordt benadrukt dat de middelen uit het fonds additioneel moeten zijn. Toch wordt er ook ruimte geboden om subsidies te verstrekken voor het realiseren van beleidsdoelen die zonder middelen uit het fonds niet zouden worden gerealiseerd.

In het **Meerjarenprogramma Investeringskader Waddengebied** (MJP, juni 2021) wordt de programmering, voortgang en uitvoering van het IKW beschreven. Hierin staat dat - naast het aansluiten op belangrijke maatschappelijke opgaven - het bevorderen van de samenhang tussen initiatieven een belangrijke ambitie van het IKW is. Dit gebeurt door in te zetten op samenhangende (en bij voorkeur Waddenbrede) meerjarenprogramma's en op integrale gebiedsontwikkeling. In het MJP staat een overzicht van initiatieven die op dat moment in beeld waren.

Sinds de start van het IKW, in 2016, hebben 35 projecten en programma's via het Waddenfonds subsidie ontvangen. In 2023 heeft het Waddenfonds samen met het IKW ingezet op het versnellen en concretiseren van majeure projecten. Uitgangspunt hierbij is dat majeure projecten een grote impact op het Waddengebied hebben en goed kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen van het Waddenfonds en IKW. Deze stap is gezet vanwege de eindigheid van het Waddenfonds en het IKW.

Voor de Agenda geldt net als bij andere beleidsvisies en -programma's die de overheden in de Waddenzee en het Waddengebied uitvoeren dat deze richtinggevend zijn voor de projecten van het Waddenfonds. Bij een positieve beoordeling kan het Waddenfonds middelen inzetten voor de uitvoering van de Agenda, mits wordt voldaan aan de uitgangspunten van het Uitvoeringskader, in het bijzonder **additionaliteit en co-financiering**. Ten opzichte van het begin van het Waddenfonds is het meer strategisch inzetten van de financieringsmogelijkheden van het Waddenfonds gegroeid.

Wel is er kritiek op het tempo van deze groei. Zo constateert de Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds dat het concept Uitvoeringsprogramma 2024-2027 vooral een catalogus is van te subsidiëren activiteiten. Men vindt het palet aan gespecificeerde doelen en themalijnen zodanig ruim, dat er nauwelijks gesproken kan worden van prioritering. De commissie geeft in haar advies aan dat dit in eerdere fase(n) van het Waddenfonds te billijken was, maar dat naarmate de tijd verstrijkt en daarmee het volume van de nog te besteden middelen krappert, er scherpe(re) beleidskeuzes nodig zijn. Tot slot geeft de commissie het bestuur dringend in overweging om deze beleidsdiscussie alsnog te voeren en het concept Uitvoeringsprogramma te gebruiken als input hiervoor.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Advies van de Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds d.d. 17 januari 2024 aan het AB en DB van het openbaar lichaam Waddenfonds over het concept Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2024-2027.

## 3.4 De besteding van het Waddenfonds

Het fonds investeert in initiatieven en projecten die de ecologie en duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied versterken. Projecten van ondernemers, verenigingen, stichtingen en overheidsorganisaties, met uitzondering van de Rijksoverheid, kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage van het Waddenfonds.

Zoals hiervoor aangegeven is het IKW een **meerjarig investeringsprogramma** voor de jaren 2016-2026 van de drie Waddenprovincies, gericht op een duurzame economische en ecologische versterking van het Waddengebied.

Uitgangspunt is dat economisch medegebruik niet leidt tot achteruitgang van milieu- en waterkwaliteit en geen nieuwe beperkingen mag opleveren voor de ecologische functievervulling, waarbij wordt uitgegaan van een saldobenadering over de tijd heen. In het IKW is voor de doelen overigens bijna letterlijk aangesloten bij de vier doelen zoals opgenomen in het Waddenfonds. Het gaat om majeure investeringen via de lijnen natuur en landschap, economie, duurzame energie en kennis. De opgaven die worden genoemd in het IKW zijn:

- Waddenzee;
- Havenontwikkeling en natuurverbetering;
- Versterking en Vermarkten Werelderfgoed;
- Vitale Kust en Afsluitdijk;
- Eems-Dollargebied in balans; en
- Eilanden op eigen kracht.

Deze opgaven vormen tezamen ook de gemeenschappelijke agenda van de provincies richting het Rijk. De provincies benutten hiertoe het MIRT-overleg richting Rijk. Voor het benutten van het ruimtelijk instrumentarium spelen de omgevingsvisies van de provincies een belangrijke rol. In het MJP 2021 worden deze opgaven gekoppeld aan de verschillende thema's van de Agenda.

De bekostiging van de investeringen is deels afkomstig uit het Waddenfonds. Dat betekent ook dat de investeringen additioneel moeten zijn aan reguliere beheer- en onderhoudswerken en wettelijke verplichtingen. Kenmerkend is ook dat er altijd sprake is van cofinanciering door gemeenten, provincies, Rijk, Europa en/of private partners. Volgens het MJP 2021 heeft de inzet van ruim € 150 miljoen uit het Waddenfonds tot en met 2021 bijgedragen aan een totaal van (geplande) investeringen van ongeveer € 500 miljoen in dezelfde periode. De dotaties door het Rijk aan de drie Waddenprovincies voor het Waddenfonds kunnen dus gezien worden als "trigger money".

Twee-derde van de Waddenfonds middelen zijn vanaf 2016 gereserveerd voor het IKW. De andere een-derde van de middelen uit het Waddenfonds is beschikbaar voor de andere twee subsidiestromen. De **Thematische subsidieregeling** is beschikbaar voor projecten die passen binnen de acht nader gedefinieerde thema's van het Waddenfonds (zie tabel). Bij de inhoudelijke programmering van de Thematische subsidieregeling is het mogelijk



dat rekening wordt gehouden met de voortgang op relevante majeure opgaven uit het IKW.

Het **Budget Lokale Innovaties** is een laagdrempelige regeling voor initiatieven uit lokale gemeenschappen in aansluiting op bestaande leefbaarheids- en ontwikkelingsprogramma's voor het platteland. Kleinschalige en vernieuwende initiatieven die bijdragen aan de vitaliteit en duurzaamheid van lokale gemeenschappen kunnen op die manier mogelijk gemaakt worden. Per project is een subsidie van maximaal € 50.000,- beschikbaar.

Naast de drie subsidiestromen besteedt het Waddenfonds tot en met 2026 jaarlijks € 1,1 miljoen aan de duurzame kennishuishouding die wordt uitgevoerd door de **Waddenacademie**. In 2021 heeft het Waddenfonds besloten om tot en met 2025 € 100.000,- beschikbaar te stellen voor het programma Ontwikkeling Kennisagenda Waddengebied dat samen met de ministeries van LNV, IenW en EZK en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek wordt ontwikkeld. De Waddenacademie krijgt beperkte, niet-structurele financiering voor bepaalde onderzoeken of activiteiten. Dit rapport is geen evaluatie van de Waddenacademie; wel is het voortzetten van de kennisregierol van belang.

#### *Besteding Waddenfonds*

Er zijn verschillende mogelijkheden om de actuele stand te laten zien. Het navolgende overzicht biedt een actueel overzicht van de uitgaven tot nu toe uit het Waddenfonds langs de doelen en onderdelen. Daarbij zitten er uiteraard ook tal van plannen in de pijpleiding voor het restant aan middelen.

| <b>Thema's + BLI</b>                          | <b>Verleende subsidie</b> |
|---|---------------------------|
| Budget Lokale Innovaties (BLI)                | € 6.478.140               |
| Rijkperiode                                   | € 104.867.903             |
| Thema Bodem, water, licht en geluid           | € 13.664.346              |
| Thema Duurzame agrarische sector              | € 7.644.221               |
| Thema Duurzame energiehuishouding             | € 22.747.610              |
| Thema Duurzame kennishuishouding              | € 21.561.050              |
| Thema Duurzame recreatie en duurzaam toerisme | € 112.997.683             |
| Thema Duurzame visserij                       | € 4.127.267               |
| Thema Duurzame waddenhavens                   | € 25.269.879              |
| Thema Natuur                                  | € 113.425.048             |

|   |                      |
|---|----------------------|
| Thema Werelderfgoed, cultuurhistorie en landschap | € 24.014.702         |
| <b>Totaal</b>                                     | <b>€ 456.797.849</b> |

| <b>IKW Opgave (onderdeel van de € 457 mln)</b> | <b>Verleende subsidie</b> |
|--|---------------------------|
| Opgave Eems-Dollard-gebied in balans           | € 41.084.663              |
| Opgave Eilanden op eigen kracht                | € 12.144.327              |
| Opgave Havenontwikkeling & natuurverbetering   | € 14.422.898              |
| Opgave Versterken en Vermarkten Werelderfgoed  | € 23.244.978              |
| Opgave Vitale Kust en Afsluitdijk              | € 69.559.514              |
| Opgave Waddenzee                               | € 26.256.601              |
| <b>Totaal</b>                                  | <b>€ 186.712.981</b>      |

In 2026 stort het Rijk de laatste bijdrage aan het Waddenfonds. Op 1 januari 2028 komt de Gemeenschappelijke regeling ten einde. Er is tot die datum nog ongeveer € 110 miljoen in het fonds beschikbaar. Het Waddenfonds is overigens meer dan een financiële bron voor het realiseren van projecten. Het Waddenfonds heeft als organisatie ook betekenis in de regio. Medewerkers van het Waddenfonds hebben samen met de medewerkers van het IKW in de loop der jaren een groot netwerk opgebouwd en veel kennis vergaard in de vele projecten. Zo zitten zij gezamenlijk aan tafel bij de projectontwikkelingsfase. Bij met name de gebiedsgerichte projecten trachten zij door hun inbreng te bewerkstelligen dat aan zoveel mogelijk doelen van het Waddenfonds tegelijk wordt bijgedragen, zodat er sprake is van meer integrale projecten. Het Waddenfonds kan hierdoor als **"smeerolie"** fungeren om complexe projecten te realiseren vanuit een bredere afweging, en is het Waddenfonds een vliegwiel voor het financieel haalbaar maken van nieuwe projecten. Vanuit het Waddenfonds worden daarnaast nieuwe ontwikkelingen aangejaagd, zoals het ontwikkelen van een groot programma rondom Plastics in de Waddenzee. In de afgelopen jaren is daarnaast vanuit het Waddenfonds inzet gepleegd om te komen tot de monitoring van effecten van initiatieven.

De Tweede Kamer heeft het Waddenfonds bij de oprichting een duidelijke opdracht meegegeven: aan het einde van de periode van het fonds moet er evenveel geld in duurzame economie als in natuurprojecten zijn geïnvesteerd. Over de volledige looptijd van het Waddenfonds is de verdeling tot en met 2023, gebaseerd op verleende subsidies, 47,4% voor economie en 52,6% voor ecologie (concept Jaarverslag Waddenfonds 2023).

## 3.5 Waddenfonds: bevindingen en observaties

Op basis van de bestaande documentatie en gevoerde gesprekken komen we tot de volgende bevindingen en observaties. Het is geen (tussen)evaluatie van het Waddenfonds (maar kan hiervoor wel worden benut).

1. **De afgelopen 15 jaar heeft het Waddenfonds en het stafbureau een leercurve doorgemaakt** waarop voortgebouwd kan worden. Hoewel er een beoordelingskader bestond voor de toekenning van subsidies, bestond er niet per se een strategische samenhang tussen de diverse projecten die zijn toegekend. Vanaf de totstandkoming van de visie "Wadden van Allure!" in 2013 is getracht de middelen van het Waddenfonds meer strategisch in te zetten. Dit proces werd versterkt met het IKW 2016-2026 door zijn focus op de *majeure opgaven* in het Waddengebied. Het IKW wordt via het bijbehorend meerjarenprogramma sterker gekoppeld aan de Agenda en bijbehorend UP. Het IKW zal de komende jaren een groter gewicht hebben in het Waddenfonds. In het aparte Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2021-2027 is een dergelijke koppeling minder sterk. Het Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2024-2027, dat in de maak is, biedt daarvoor een gelegenheid. Daaraan kan met de adviezen van de commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds verder inhoud worden gegeven. **De besteding vanuit het huidige Waddenfonds is nog steeds breed** (ook ten opzichte van het oorspronkelijk advies van de Commissie-Meijer).
2. **De verscheidenheid aan stukken maken het minder overzichtelijk.** De Agenda heeft een UP, het IKW heeft een MJP, het Uitvoeringskader Waddenfonds heeft een eigen UP. Uiteindelijk zijn de stukken allemaal te relateren aan de hoofddoelen voor het Waddengebied, maar elk stuk zet eigen accenten. De bepaling van de belangrijkste strategische opgaven op basis van de Agenda moet dé basis zijn voor het IKW en Waddenfonds die op een samenhangende manier aan die opgaven van de Agenda moeten bijdragen. Dit bevordert ook dat er echt prioritaire opgaven zijn, ook in het Waddenfonds, nu is de scope nog te breed. Het voorkomt ook dat op verschillende trajecten weer eigen beleidsaccenten worden gezet. Voor de resterende periode van het huidige Waddenfonds zal dit overigens nog maar beperkt effect hebben, aangezien die prioriteiten nog wel eerst moeten worden gesteld en het gewicht van IKW-trajecten de komende tijd toeneemt. Het zal dus vooral gelden voor een vervolg/eventuele opvolger.
3. Worden de (deels nog te maken) strategische keuzes op basis van de **Agenda als basis gebruikt, dan wordt het Waddenfonds of een eventuele opvolger daarvan ook meer een fonds van alle betrokken partijen in de governance van het Waddengebied.** Dit bevordert dat middelen een bijdrage leveren aan een integrale aanpak. Het vermindert ook het risico van bestuurlijke verwevenheid, mogelijk leidend tot minder onafhankelijke besluitvorming over de inzet van de middelen, zoals eerder

door de Randstedelijke Rekenkamer verwoord.<sup>12</sup> Het is ook belangrijk dat middelen uit het Waddenfonds echt additioneel zijn ten opzichte van reguliere verplichtingen van de verschillende overheden.

4. Vermindering van bestuurlijke drukte, de besluitvorming dichterbij burgers in de regio én een besparing op de Rijksbegroting waren de motieven voor de decentralisatie van het Waddenfonds. Dit zijn alle drie voordelen die ook opgeld hebben gedaan. Tegelijkertijd is het belangrijk dat **een fonds dat wordt ingezet voor een gezamenlijke visie waar ook een gezamenlijke governance voor is, ook meer gezamenlijk eigenaarschap kent, in het bijzonder van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten**. Dat geldt zeker als ook tot een gezamenlijke vervolfinanciering wordt besloten, waarbij ook andere verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Met actuele kennis van de belangrijke opgaven in het gebied, die raken aan nationale belangen en vragen om een interbestuurlijke aanpak, is het achteraf bezien *niet* verstandig geweest om het Waddenfonds volledig te decentraliseren. De provincies hebben hun verantwoordelijkheid weliswaar opgepakt maar het Rijk stond daarna gedurende langere tijd meer aan de zijlijn.
5. Het Waddenfonds houdt bij de toekenning van middelen ook de mogelijkheid open voor thematische projecten en lokale innovaties. Daardoor blijft er ruimte voor initiatieven van "onderaf" in plaats van alleen maar geregisseerd vanuit overheden. De betrokkenheid van de mensen uit het gebied komt daardoor beter tot zijn recht. Hierdoor bestaat wel een risico dat de subsidies die hiermee gemoeid zijn verder weg komen te staan van de keuzes over de grote opgaven. Omgekeerd geredeneerd: **juist realisatie van kleinere projecten kan zorgen voor draagvlak in de regio voor de grote opgaven**. Dat blijkt ook uit ervaringen met de Regio Deals. Daar komt bij dat het Waddenfonds een aanjagende functie heeft gehad ten aanzien van de samenwerking van partijen op belangrijke uitdagingen in het Waddengebied.
6. We zien enerzijds dat er in de regio de bereidheid is om ook zelf middelen in de opgaven te steken. Ook het huidige Waddenfonds vereist immers cofinanciering. We zien ook dat de drie Waddenprovincies twee-derde van de middelen in het Waddenfonds benutten voor 'hun' opgaven. **Of het Waddenfonds een gat in de rekening dekt of juist katalyserend werkt, is moeilijk te bepalen**. Feit is wel dat het wegvallen van het Waddenfonds als financieringsbron onzekerheid met zich meebrengt. Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat het ontbreken van zicht op beschikbare middelen voor de toekomst, benodigd om de ambities te realiseren, de energie weghaalt om de ambities ook financieel te onderbouwen. Deels moeten de ambities uit de Agenda dan ook nog verder worden uitgewerkt.

---

<sup>12</sup> Zie eindrapport "Het Waddenfonds gemonitord" uit 2018 als ook het onderzoek "Opvolging aanbevelingen 2021" van de regionale rekenkamers. Door de Waddenprovincies werd dit overigens niet (h)erkend.

7. **Een onmiskenbaar voordeel van het Waddenfonds is dat relatief snel helder is of en wat er gefinancierd wordt vanuit het Waddenfonds.** Investeren in een goede onderbouwing is daarmee niet tevergeefs. Het aankloppen bij de diverse fondsen van de rijksoverheid brengt een andere dynamiek met zich mee. Elk fonds heeft andere criteria waaraan men moet voldoen, andere tijdlijnen en andere vormen van cofinanciering waarbij niet per se rekening wordt gehouden met eerdere bijdragen uit cofinanciering. Ook is voor de regio niet altijd even duidelijk bij welk loket men moet zijn. Zonder nader beleid zorgt het wegvallen van het Waddenfonds voor extra complexiteit in de regio.
8. Het Waddenfonds heeft bij het toekennen van subsidies de afgelopen jaren vooral gewerkt via het **molenaarsprincipe**. Dit heeft zeker voordelen omdat snel helder is of men in aanmerking komt voor financiering. Het Waddenfonds heeft ook de mogelijkheid te tenderen. Het voordeel van een **tender-procedure** is dat de diverse aanvragen meer tegen elkaar kunnen worden afgewogen en die projecten gehonoreerd worden die het meest bijdragen aan meerdere doelen van het Waddenfonds wat bijdraagt aan een integrale afweging. Zeker bij gebiedsgerichte opgaven verdient dit afweging. **Beide methoden hebben hun voor- en nadelen. Maak hier steeds een bewuste keuze.** Het werken via een programmering, zoals via het IKW gebeurt, heeft als extra voordeel dat aan de voorkant gestuurd kan worden op de ontwikkeling van zo integraal mogelijke projecten.
9. **Een belangrijke constatering is dat het relatieve (financiële) belang van het Waddenfonds in de loop van de tijd fors is afgenomen.** Er zijn nu grotere financiële stromen richting het Waddengebied dan 15 jaar geleden. De uitdagingen zijn er immers niet kleiner op geworden. Waar het om een jaarlijkse dotatie van Rijksweg van € 29 miljoen gaat, zit er voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma, de Programmatische Aanpak Grote Wateren en het Mobiliteitsfonds een bedrag van ruim € 3 miljard in de *huidige* boeken voor investeringen voor het Waddengebied (exclusief de aanpassing van de Afsluitdijk gaat het nog steeds om € 1 miljard). Ook heeft het Rijk middelen beschikbaar gesteld voor Regio Deals in het Waddengebied voor meer dan € 100 miljoen voor een aantal jaar en heeft het Waddengebied ook voordeel van het Nationaal Programma Groningen. Tenslotte zijn er middelen via het Provincie- en Gemeentefonds. Via het Provinciefonds ontvangen de Waddenprovincies per jaar ongeveer € 750 miljoen aan uitkeringen vanuit het Rijk, waarvan ze een (belangrijk) deel inzetten voor hun rol als gebiedsautoriteit. Het Gemeentefonds kent opslagen voor de Waddeneilanden.
10. Vanuit het Waddenfonds wordt jaarlijks een nominaal bedrag van € 1,1 miljoen beschikbaar gesteld voor de **Waddenacademie als kennisregisseur**. Ook deze bijdrage loopt af in 2026. Eventueel kan de bijdrage verlengd worden onder de gemeenschappelijke regeling die doorloopt tot 2028, mits daarvoor tijdig middelen worden gereserveerd. Gelet op het nationale belang van het Waddengebied en het onderhouden, uitbreiden en verbreden van de kennisbasis, ligt ook na 2026 een bijdrage van de overheid in de rede. Dit kan vorm krijgen in een subsidierelatie; hiervoor is geen fondsconstructie nodig. Een deel van de resterende

middelen uit het Waddenfonds kan hiervoor worden ingezet. Met een bedrag van € 20 miljoen (prijzen 2024) kan de Waddenacademie naar verwachting tot ongeveer 2040 vooruit.

In hoofdstuk 6 worden voorgaande overwegingen betrokken bij de verkenning van bekostigingsvarianten.

## 4 Financiële afspraken en inschattingen

Dit hoofdstuk maakt de overstap van inhoud, governance en samenwerking naar bekostiging. In de Agenda zijn geen afspraken gemaakt over de bekostigingsopgave en in het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 is dit vooral in een proces gezet. Bij de uitvoering van de Agenda en het maken van strategische keuzes is de koppeling naar middelen echter onontbeerlijk. Daarop is nog maar beperkte voortgang geboekt. Om het proces een stap verder te brengen is in lijn met vragen uit de opdracht een uitvraag gedaan naar de kosten van investeringen en initiatieven die passen bij de Agenda en hoe die zich verhouden tot wat er reeds in de boeken zit. Deze exercitie is niet af.

Het is aan bestuurlijke partijen om aan te geven wat prioriteit verdient en noodzakelijk is, wat uit bestaande middelen bij Rijk én bij medeoverheden, zeker bij provincies, maar ook bij gemeenten en waterschappen, kan worden gedekt. Het is ook belangrijk dat de betrokken partijen samen optrekken en ondersteuning krijgen om te bevorderen dat ook andere fondsen en programma's kunnen worden benut, op nationaal en Europees niveau. Er is met een reeks vertegenwoordigers van financiële fondsen gesproken.

### 4.1 Van visie, governance, samenwerking naar bekostiging

Het voorgaande hoofdstuk over het Waddenfonds vormde een opstap voor de bespreking van het vierde en laatste facet van het prisma: het **bekostigingsvraagstuk**. Het is gebruikelijk financiering en bekostiging te onderscheiden. Bij bekostiging gaat het er om dat één of meerdere partijen de kosten dekken van een initiatief of investering. Financiering gaat om de vraag hoe die partij(en) aan de middelen komen om dit te kunnen doen, door te lenen of door overdrachten van anderen. Zo wordt het Waddenfonds gefinancierd met dotaties vanuit de Rijksbegroting, waarmee vervolgens – samen met middelen van andere partijen, projecten worden bekostigd. In de praktijk, en ook in de documenten, en soms ook in dit rapport, lopen deze begrippen vaak door elkaar; in de meeste gevallen gaat het om bekostiging.

In de Agenda is afgesproken dat partijen **een inspanningsverplichting** hebben om de doelen en strategieën te laten doorwerken in hun beleid en regelgeving en bij de inzet van financiële middelen. Daarbij wordt gewezen op:

- de bestaande financieringsstromen als het Waddenfonds, de PAGW, het IKW en de Regiodeals;
- het benutten van kansen om andere investeringsprogramma's zoals het HWBP en initiatieven die uit het Mobiliteitsfonds worden gedekt, te koppelen aan opgaven in de Agenda;

- de mogelijke bijdragen die particuliere partijen kunnen leveren, zoals de samenwerking 'Economie in Balans' in het Eems-Dollard gebied.

De wens is uitgesproken om bekostiging te vinden en waar nodig te bundelen. In de Agenda is verder niets opgenomen over de bekostigingsopgave en wordt doorverwezen naar het UP, waarbij het programmabureau ondersteuning biedt bij de uitwerking en voortgangsbewaking van het UP. De agenda bevat geen financiële paragraaf of tabel. Er is geen concrete afspraak om op voorhand extra middelen in te zetten voor de uitvoering van de Agenda. **Dit betekent feitelijk dat partijen het met de beschikbare middelen moeten doen.**

Het Doelendocument is nog voorzichtiger: betrokken partijen zijn (nog) niet aanspreekbaar op hun - eventueel ook financiële - inzet om de doelen daadwerkelijk te bereiken. Het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 besteedt meer aandacht aan de financiële aspecten. Hierbij kan een kleine en grote geldstroom worden onderscheiden. De **kleine geldstroom** betreft de bekostiging van het programmabureau en de programmakosten. Uitgangspunt daarbij is dat de financierende partijen van de Agenda/UP zijn: het Rijk (voorlopig IenW en LNV en wellicht later EZK) en de regio, waarbij de verdeling is 50% Rijk/50% regio. Hierbij is aangegeven dat verkend wordt of de programmabureauekosten door de overheden in de toekomst uit **één budget** kunnen worden gedekt en of op termijn hieruit ook andere gemeenschappelijke kosten betaald kunnen worden. Deze verkenning heeft nog niet plaatsgevonden (zie einde hoofdstuk 6).

Over de **grote geldstroom** – de dekking van de kosten van kleinere en grotere initiatieven en investeringen zoals opgenomen in het UP – worden twee principes geformuleerd (blz. 77 UP):

- “De initiatiefnemers van een initiatief zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van de financiering ervan;
- De ambities van het UP houden we hoog; **de mogelijkheid van financiering bepaalt echter het tempo**”.

Ondertussen is doorgewerkt aan de verschillende initiatieven. Op het ene onderdeel is meer voortgang geboekt dan op het andere. Een deel van de initiatieven is gedekt, een deel niet en voor een deel is het onduidelijk.

In het UP wordt voorgesteld een degelijke begroting en heldere aanpak op te stellen en om het gesprek met partijen aan te gaan over de benodigde middelen. Daartoe is vanuit de verschillende geledingen een Werkgroep Financiën ingesteld die een eerste inventarisatie heeft gemaakt van de financiële behoefte op basis van de verschillende initiatieven. De Werkgroep heeft ook contact gelegd met vertegenwoordigers van een aantal fondsen. Het werk van de Werkgroep heeft een (breder) vervolg gekregen in voorliggend onderzoek en de verschillende betrokkenen hebben daaraan meegewerkt.

De documenten en interviews leiden tot de volgende observaties, bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van financiële verantwoordelijkheden.



## Observaties, bevindingen en aanbevelingen

1. De bepaling van wie initiatiefnemer is, sluit meestal aan bij de 'natuurlijke' verantwoordelijkheid van desbetreffende partij(en). De verantwoordelijkheid voor het organiseren van financiering is niet hetzelfde als zelf betalen. Voor sommige partijen zal het lastig zijn deze taak op zich te nemen. Hier kan een taak liggen van een **versterkt programmabureau** dat een dergelijke partij ondersteunt in dit proces. Daarbij kan ook de (aanjagende en faciliterende) ervaring van de staf van het Waddenfonds worden benut.
2. Dat de verantwoordelijkheid voor uitwerking, bekostiging en uitvoering is gedelegeerd, is praktisch en versterkt het eigenaarschap. Tegelijkertijd bestaat het risico van fragmentatie en mogelijke concurrentie tussen initiatiefnemers op zoek naar middelen. Het initiatief dat het eerst klaar is hoeft niet per se het belangrijkste initiatief te zijn. Daarom is het van belang dat initiatieven terugkomen op een **gezamenlijke tafel voor een integrale afweging** en om raakvlakken met andere trajecten te benutten.
3. Partijen delen de visie, steunen de governance en hebben een wil tot samenwerking. De Agenda en het UP zijn een vorm van zelfbinding maar zonder duidelijke aanspreekbaarheid op (financieel) commitment. **De vraag is of meepraten, ook meedoen en meebetalen betekent.** Dit geldt zeker in het BO Wadden. Maar ook van partijen in het OBW mag worden verwacht breder te kijken en met elkaar te komen tot evenwichtige advisering richting BO Wadden. En niet alleen advisering is van belang, maar ook verantwoordelijkheid nemen in hetgeen men zelf kan betekenen.
4. Het gesprek over bekostiging is tot nu toe grotendeels uit de weg gegaan. Dit heeft eraan bijgedragen dat de vertaling van visie naar strategische keuzes nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Middelen zijn per definitie schaars en de inzet daarvan vraagt om goede afwegingen, het maken van gezamenlijke keuzes en een goede verantwoording. **Bij het maken van strategische keuzes is de koppeling naar middelen onontbeerlijk.**
5. Uit de gevoerde gesprekken komt een **catch22-situatie** naar voren waardoor er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt.<sup>13</sup> Enerzijds wordt het maken van inzicht in wat de kosten van mogelijke initiatieven zijn alleen zinvol geacht als er zicht is op dekking. Dit geldt vooral voor de regiopartijen die er ook op wijzen dat het Rijk de Agenda en het UP onderschrijft en daarvoor middelen beschikbaar moet stellen. Omgekeerd geldt dat het eventueel beschikbaar stellen van middelen alleen mogelijk is als de initiatieven en investeringen inhoudelijk goed zijn onderbouwd, concreet zijn uitgewerkt en financieel deugdelijk zijn doorgerekend. Dit geldt voor alle partijen. **Hier wreekt zich het feit dat bij de Agenda de discussie over visie niet gecombineerd is met een gesprek over geld.**

---

<sup>13</sup> Een catch-22 is een paradoxale situatie waarin het onmogelijk is om een gewenste uitkomst te bereiken doordat de 'regels' dat vanwege tegenstrijdigheden niet toelaten. De term is afkomstig uit de roman Catch-22 van Joseph Heller, waarin een algemene situatie wordt beschreven waarin een individu twee acties dient te verwezenlijken die wederzijds afhankelijk zijn van de andere actie, die als eerste dient te zijn voltooid.

6. **Er is geen overzicht van middelen die nu beschikbaar zijn** en worden ingezet voor het Waddengebied. Die beschikbare middelen zijn verspreid over verschillende bestuurslagen, verschillende partijen en organisaties en over verschillende thematische programma's. Dit wordt nationaal noch regionaal bij elkaar genomen. Zoals is aangegeven aan het eind van het vorige hoofdstuk, is de omvang van financiële stromen richting het Waddengebied toegenomen. **Die zijn vele malen groter dan de jaarlijkse dotatie van het Rijk aan het Waddenfonds.**

## 4.2 Twee benaderingen financiële vraagstuk

In de context van de overheidsfinanciën (Rijksfinanciën) kan op twee manieren tegen een vraagstuk met financiële implicaties worden aangekeken:

- I. **Het budget is leidend.** Er wordt een - veelal historisch gegroeid - meerjarig budget beschikbaar gesteld en daarmee moeten partijen 'het' doen, waarbij kostenstijgingen en eventueel nieuwe plannen in de jaarlijkse begrotingscyclus moeten worden ingepast. Soms worden gaandeweg nog middelen uit andere bronnen voor bepaalde initiatieven en knelpunten toegevoegd, of kunnen omgekeerd middelen afgeroomd worden vanwege budgettaire knelpunten elders op de begroting (herprioritering). Elk jaar bevatten de Prinsjesdagstukken de meerjarige uitgavenontwikkeling in de verschillende begrotingen en fondsen en zo wordt de discussie over inhoud en uitvoering budgettair ingekaderd.

*Benadering I wordt feitelijk gevolgd in het UP waarin wordt gesteld dat de beschikbare middelen het tempo bepalen in de uitvoering. De meeste van de Rijkspartijen hanteren feitelijk deze benadering.*

- II. **De inhoud is leidend.** Er wordt gewerkt aan een visie, die vervolgens via bepaalde overeengekomen doelen wordt geconcretiseerd in plannen: wat levert het op (financieel of maatschappelijk) en wat kost het (financieel of anderszins)? Dan is ook duidelijk of de bestaande middelen toereikend zijn of niet en in welke mate dit (niet) zo is, wat uiteraard ook afhankelijk is van de ambitie van de doelen. Bij de start van een nieuwe regeerperiode kan – als de middelen niet toereikend zijn – een beroep op de algemene middelen worden gedaan (de budgettaire kaders zijn dan nog niet vastgesteld). De huidige staat van de overheidsfinanciën en de veelheid aan maatschappelijke uitdagingen maakt dat deze discussie de komende tijd scherp gevoerd zal worden. Gaandeweg de rit zijn aanvullingen uit de algemene middelen en generieke compensatie bij tegenvallers uitzonderlijk en moet het dekkingsprobleem door de verantwoordelijke departementen op basis van de begrotingsregels worden opgelost (dan keren we terug naar I).

*Benadering II sluit aan bij de Agenda waarin wel een visie maar geen middelen zijn opgenomen. Dit vraagt dus om een vertaalslag van (een prioriteitsstelling in) de Agenda naar kosteninschattingen. De meeste van de partijen in de regio hanteren feitelijk deze benadering.*

Beiden benaderingen sluiten elkaar niet uit. Wel geldt dat benadering II meer past bij de start van een nieuwe regeerperiode, en benadering I past tijdens de regeerperiode, waarbij ook tussentijdse aanpassingen mogelijk zijn.

**Het belangrijkste is dat in beide benaderingen het nodig is een overtuigende onderbouwing op te stellen** die maakt dat een kabinet voor deze claim kiest en niet voor iets anders of voor deze claim kiest ten koste van iets anders. Vragen die in deze discussie altijd aan de orde komen zijn:

- Welke middelen worden er *nu* uitgegeven aan dit doel (oftewel: wat zit er nu in de boeken)?
- Waarom zijn die middelen niet voldoende om (op minstens een deel van) de doelen te realiseren (en wat gaat er anders mis)?
- Wat zijn andere dekkingsmogelijkheden, zowel binnen als buiten de overheid?

**Kortom: zonder goede plannen zullen er geen middelen beschikbaar komen, en met goede plannen is het geen garantie; het is wel zaak stappen te zetten.**

## 4.3 Inventarisatie kosten en bronnen

De gevoerde gesprekken hebben onvoldoende inzicht in strategische keuzes en bekostiging opgeleverd. Het is belangrijk deze catch-22 te doorbreken. Daarom is een afzonderlijke uitvraag opgesteld en een sessie met betrokkenen georganiseerd. Het gaat daarbij om een technische exercitie; de noodzakelijke prioriteiten zullen politiek-bestuurlijk moeten worden vastgesteld.

De **uitvraag** bevatte de volgende drie vragen (zie bijlage 7):

- Wat zijn de belangrijke initiatieven en investeringen op basis van de verschillende thema's in de Agenda en het UP, en wat is een inschatting van de kosten daarvan?
- In welke mate zijn deze initiatieven en investeringen gedekt in de meerjarencijfers van bestaande begrotingen, fondsen of anderszins (of zijn onderdeel van meerjarenplannen)?
- Wat zijn potentiële bronnen voor de bekostiging van dat deel dat nog niet gedekt is (dit overzicht is nog niet voorhanden)?

Als tijdshorizon is de **periode tot aan 2040** gekozen, waarbij is uitgegaan van Rijksbeleid ten aanzien van zeespiegelstijging en internationale verplichtingen. De uitvraag is gedaan aan partijen in het Waddengebied en aan departementen aan Rijkszijde. Deze exercitie is primair bedoeld om een eerste stap te zetten om een gesprek over inhoud te combineren met een gesprek over middelen en zodoende het proces een stap verder te brengen. Het spreekt voor zich dat alle verzamelde bedragen in een eventueel vervolgproces om een uitvoerige validatie vragen en besluiten zijn voorbehouden aan bestuurlijk overleg.

Op 6 februari 2024 heeft met vertegenwoordigers van het Rijk en de regio een **verkennende sessie** plaatsgevonden over de financiële opgaven in het Waddengebied. Een werkgroep met verschillende partijen uit het Waddengebied heeft een inventarisatie gepresenteerd van de globaal ingeschatte kosten van investeringen en initiatieven die passen bij de Agenda. Het ministerie van LNV heeft dat gedaan voor het onderdeel natuur, waarbij provincies ook een verantwoordelijkheid hebben. EZK en IenW (waaronder RWS) hebben toegelicht wat er nu in de boeken zit en past bij de Agenda. Het gaat om **een eerste inschatting van de bruto kosten**, dus zonder te kijken naar bestaande of potentiële dekking uit publieke dan wel private bronnen en zonder beheer- en onderhoudskosten. Het is een open vraag geweest aan partijen in het Waddengebied en de departementen en dus niet een uitvraag "in schaarste".

**Het totaalbedrag van de inventarisatie loopt in de richting van € 10 miljard voor de komende 10-15 jaar.** Daarbij gaat het om opgaven in een aantal specifieke gebieden binnen het Waddengebied, een aantal gebiedsoverstijgende opgaven en wat er vanuit het Rijk nu reeds beschikbaar is gesteld voor initiatieven (de toerekening hiervan is onvolkomen<sup>14</sup>). Hiervan is in elk geval **€ 3 miljard** gedekt aan Rijkszijde. Per saldo gaat het dus om een inschatting van **€ 7 miljard**, nog steeds een zeer hoog bedrag (€ ½ miljard per jaar). Alleen al die om reden zal nadere prioritering moeten plaatsvinden.

**De kosten van de initiatieven aan Rijkszijde hebben een indicatief beslag van meer dan € 3 miljard** (zie onderstaande tabel en bijlage 9 voor meer details, hierin domineren nu de uitgaven aan de Afsluitdijk). Dit zijn bedragen die nu reeds in de boeken zitten voor projecten met een looptijd van een aantal jaar. Gaandeweg komen er nieuwe tranches beschikbaar, mogelijk ook voor het Waddengebied. De bedragen op het terrein van LNV betreffen uitgaven die nu in de ramingen zijn opgenomen. Het ministerie schat in dat de opgave ten aanzien van natuur, ook in relatie tot visserij, aanzienlijk meer middelen zal vragen in de periode tot 2040 dan nu beschikbaar zijn.

**Zowel ten aanzien van natuur als ruimtelijk inrichting ligt een belangrijke taak voor provincies, die daarvoor ook middelen hebben,** zowel bij beleid en uitvoering als voor investering. Inzicht in de bestaande en toekomstige middelen aan de kant van provincies zou onderdeel moeten zijn van een vervolgproces, zowel in technische als bestuurlijke zin. Ook gemeenten en waterschappen zetten middelen in voor het Waddengebied.

| <b>Financiële stromen Rijk naar Waddengebied</b> | <b>(komende jaren, x mln)</b> |
|--|-------------------------------|
| Programmatiese Aanpak Grote Wateren              | 117.400                       |

<sup>14</sup> De uitgaven voor het Waddengebied bekostigd vanuit het Mobiliteitsfonds worden niet apart gelabeld en/of centraal geboekt. Vanwege het korte tijdsbestek is het niet mogelijk om de uitgaven voor het Waddengebied apart inzichtelijk in beeld te brengen voor dit rapport. Daarnaast is sprake van reserveringen die vanwege marktgevoeligheid niet openbaar zijn.

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| Hoogwaterbeschermingsprogramma | 2.397.430             |
| Deltaplan Zoetwater            | 1.825                 |
| Mobiliteitsfonds               | 159.140               |
| Rijkswaterstaat (beheer)       | 540.000               |
| LNV (Natuur)*                  | 37.850                |
| EZK (NPG, PAWOZ)**             | 50+ P.M.              |
| BZK Regio Deals                | 137.600               |
| <b>TOTAAL</b>                  | <b>3.441.245 +P.M</b> |

N.B. LNV heeft een indicatieve schatting gemaakt van de kosten van maatregelen op het terrein van natuur. Die bedraagt € 295 miljoen (tot en met 2040), rekening houdend met andere uitgaven die reeds in het optelling van kosten in de regio zijn opgenomen, waarvan dus € 38 miljoen gedekt is (zie tabel). EZK heeft middelen beschikbaar voor PAWOZ, voorlopig voor Eemhaven: 50 miljoen. Van de middelen van NPG gaat een beperkt deel naar het Waddengebied. Deze punten zijn samengenomen onder de PM.

Bijlage 8 bevat een uitgebreide toelichting op de inventarisatie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat cf. de opdracht het *niet* de taak was van ABDTOPConsult om ramingen op te stellen, te valideren of aan te geven welke opgaven voorrang zouden moeten krijgen boven anderen. Dit is aan de meest betrokken partijen en vraagt ook om besluitvorming in de bestaande governance. Wel draagt de inventarisatie bij aan het vervolgproces, omdat de discussies over inhoudelijke keuzes en geld gekoppeld dienen te worden.

De **Rijkspartijen** hebben zelf geen aanvullende initiatieven en investeringen geïdentificeerd op basis van de Agenda, maar beperken zich tot wat er nu in de plannen en de boeken zit en waarover (principe-)besluiten zijn genomen. Ze herkennen wel de componenten van de door de regio gemaakte inventarisatie, maar onderstrepen dat geen bestuurlijke prioriteitsstelling heeft plaatsgevonden en afhankelijk daarvan plannen concreet uitgewerkt moeten worden en financiële bedragen gevalideerd om al dan niet een plek te krijgen in de meerjarenraming van de verschillende betrokken partijen. Hier komt het verschil in benadering (I versus II) terug zoals in de vorige paragraaf geschetst. Daar komt wel bij dat voor de wat langere termijn bij de verschillende programma's nieuwe tranches worden opgestart voor de financiering van projecten, mogelijk ook in het Waddengebied. Op deze wijze blijft het Rijk bijdragen aan waterveiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid en de goede waterkwaliteit en ecologie in het Waddengebied. Verder geldt in de optiek van Rijkspartijen dat de Agenda een perspectief biedt met streefbeelden, die bovendien om periodieke bijstelling vraagt, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe klimaatscenario's, nieuwe Deltabeslissingen of het Beleidskader Natuur.

Ook is gesproken over eventuele **dekkingsmogelijkheden** binnen het Transitiefonds Stikstof (sterke doelbinding), het Klimaatfonds (dat niet over adaptatie, maar over energiebesparing en -efficiency gaat), het Nationale Groeifonds (dat zwaar toetst op het verdienvermogen en een onzekere toekomst kent) en Europese fondsen. Deze fondsen hebben allemaal hun eigen (sectorale) doelen en procedures, waardoor het op voorhand niet is vast te stellen hoeveel geld er in de fondsen beschikbaar is voor de realisatie van de Agenda.

Ten slotte is stilgestaan bij de wens tot meer **complexiteitsreductie** bij de bekostiging: het is – niet alleen, maar vooral - voor de regio moeilijk om verschillende financieringsbronnen aan elkaar te verbinden. De ervaringen in Eems-Dollard zijn in dit opzicht illustratief (zie kader).

#### **Kader: Eems-Dollard 2050**

**In 2016 is het meerjarig programma Eems-Dollard 2050 (ED2050) gestart. In het programma werken overheden, natuur- en milieuorganisaties en bedrijven samen.** Het doel van het programma, bestaande uit pilotprojecten, maatregelen en onderzoeken, is het beschermen en herstellen van de bijzondere natuur in de Eems-Dollard, waardoor ook ruimte ontstaat voor economie en recreatie. De financiering van het programma Eems-Dollard 2050 bestaat uit programmakosten en projectkosten. De programmakosten worden betaald door de provincie Groningen, de ministeries van IenW (waaronder Rijkswaterstaat Noord) en LNV. De kosten voor de uitvoering van projecten worden gedragen door de deelnemende organisaties. Daarnaast zijn subsidies beschikbaar gesteld door onder meer Waddenfonds, Investeringskader Waddengebied, Hoogwaterbeschermingsprogramma, Programmatische Aanpak Grote Wateren, Nationaal Programma Groningen, Life-IP Deltanatuur en Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.

**De ervaringen met ED2050 leren dat een integraal programma dat gefinancierd wordt uit verschillende (Rijks)fondsen veel vraagt van de beheerorganisatie.** Verschillende aanvraagprocedures moeten doorlopen worden, die qua tijdvakken niet altijd op elkaar aansluiten. Fondsen vragen om hun eigen verantwoordingen. En het samenwerken met verschillende partijen vraagt ook om een goede control op het (financiële) proces, omdat één coördinerende organisatie namens de samenwerkende partijen de verantwoording aflegt. Dat betekent dat informatiestromen goed moeten worden ingeregeld. Daar komt bij dat adaptief programmatisch werken betekent dat plannen op verschillende momenten nader worden uitgewerkt en ook kunnen wijzigen. Dit vraagt steeds afstemming met de diverse fondsen. Het brengt ook het risico met zich mee dat meerdere keren in het gesprek met stakeholders in het gebied moet worden aangegaan omdat er nieuwe eisen of aanpassingen zijn vanuit financiers.

#### **Uit het gesprek met betrokkenen komen drie aanbevelingen:**

- Eigenaarschap komt niet vanzelf, ook al vinden partijen een (project)idee goed. Dit vraagt om investeren in wederzijds betrokkenheid en commitment te krijgen voor het totale programma. Een belangrijke randvoorwaarde was en is het commitment van het Rijk.
- Bij het aangaan van commitment zou ook gekeken moeten worden onder welke voorwaarden het gebied geld kan halen uit fondsen en begrotingen en niet de voorwaarden fondsen en begrotingen leidend laten zijn.
- Het is goed integrale kustontwikkeling regionaal aan te vliegen, maar de financiële onderlegger zou gefaciliteerd moeten worden op het niveau van de Waddengovernance. Nu moet elke fondsaanvraag langs de desbetreffende fondsbeheerder (vaak verschillende overheden).

Bij departementen is een toenemend besef dat het werken langs sectorale lijnen suboptimaal is. Dit knelt des te meer in het licht van de verschillende transitieën waar Nederland voor staat en het belang dat aan de ontwikkeling van regio's wordt gehecht. Het is spanning die speelt op vele tafels, maar er lijken geen voorbeelden te zijn waarin deze traditie echt doorbroken wordt. Vanuit het Klimaatfonds is wel aangegeven dat het de wens is juist integrale projecten te financieren. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op dit vraagstuk.

### Tussentijdse conclusie

De conclusie over de inventarisatie van de kosten is dat het een bijdrage levert om de catch-22 te doorbreken. Het is belangrijk dat in de bestuurlijke setting wordt bepaald welke opgaven urgent en belangrijk zijn. Wat gaat er mis als er geen aanvullende middelen beschikbaar komen? Aan welke (inter)nationale verplichtingen kan dan niet meer worden voldaan? Welke transitieën in welke gebieden zijn het belangrijkste voor het realiseren van de Agenda?

Als die stap wordt gezet, dan bestaan er verschillende **potentiële financiële bronnen**. In dit kader is met een groot aantal ook gesproken. Het gaat hier om publieke bronnen, waaronder de usual suspects, zoals het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds, maar ook het Klimaat- en Groeifonds. Ook van de private sector mag een bijdrage worden verwacht, denk bijvoorbeeld aan *Greenshipping* initiatieven. Hierbij kunnen Invest NL en/of de regionale ontwikkelingsmaatschappij ook een rol kunnen spelen.

**Vanuit de regio is de wens geuit om als Rijk-regio op het Waddendossier meer samen op te trekken en ondersteuning te bieden richting de nationale en Europese financieringsbronnen (zie overzicht).**

|  |   |   |  |  |
|--|---|---|--|--|
| Deltafonds (IenW):<br>HWBP, PAGW en<br>Deltaplan Zoetwater | Mobiliteitsfonds<br>(gekoppeld aan het<br>MIRT, IenW)                     | Transitiefonds Landelijke<br>Gebied en Natuur<br>(stikstofbelasting, LNV) | Klimaatfonds (bijdrage<br>aan CO2-reductie, EZK)                             | Nationaal Groeifonds<br>(gericht op<br>verdienvermogen, EZK) |
| Programma Aansluiting<br>Wind op Zee –<br>Eemshaven (EZK)  | Begrotingen<br>medeoverheden<br>(provincies, gemeenten,<br>waterschappen) | Nationaal Programma<br>Groningen (EZK)                                    | Regio Deals (BZK)  | Life IP Deltanatuur en<br>Visserijfonds EU                   |
|  | 3 <sup>e</sup><br>Plattelandsontwikkelingsp<br>rogramma (POP3, GLB)       | Invest NL   | Investerings- en<br>ontwikkelingsmaat-<br>schappij Noord-<br>Nederland (NOM) |  |

In bijlage 10 worden deze financiële bronnen nader toegelicht.

## 5 Goede voorbeelden wijzen de weg vooruit

De opgaven in het Waddengebied zijn van regionale aard, maar van nationaal belang (UNESCO-status). Dat vraagt om een **sterkere nationale verankering** met nationale aandacht voor de manier waarop een gebiedsgerichte benadering wordt vormgegeven en hoe daarop door overheden en andere partijen wordt gestuurd, waarbij een verbinding wordt gelegd met financiële middelen.

In dit hoofdstuk passeert een aantal voorbeelden van nationale verankering de revue. In de afgelopen jaren zijn er nationale programma's gekomen voor een reeks van thema's. Denk aan het Nationaal Programma Onderwijs, het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme, het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie<sup>15</sup>. Hier gaat het om drie programma's voor specifieke regio's:

- Nationaal Programma Groningen (NPG);
- Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ);
- Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV).

Geen nationaal programma, maar wel onder een nationale paraplu zijn de afgelopen jaren ook Regio Deals gesloten, ook in het Waddengebied.

Een andere mogelijkheid om een nauwere verbinding tussen nationale programma's en de regionale gebiedsopgave tot stand te brengen is om het Waddengebied voor te dragen als een nieuw NOVEX-gebied, waarin als één overheid gebiedsgericht wordt samengewerkt. Uit het programma Ruimte voor Rivier kan een les worden getrokken over de interbestuurlijke samenwerking: het Rijk stelt het kader (het wat), de medeoverheden bepalen daarbinnen het 'hoe', waarbij bovendien "koppelkansen" worden benut. Een ander voor het Waddengebied interessant voorbeeld betreft het Noordzee-akkoord.

Gaandeweg het hoofdstuk worden lessen getrokken voor het Waddengebied. De goede voorbeelden wijzen de weg, niet om één op één te kopiëren; wel reiken ze werkzame elementen aan voor de aanpak in het Waddengebied.

### 5.1 Nationale programma's

Voor sommige specifieke regio's zijn nationale programma's ontwikkeld. Het gemeenschappelijk kenmerk en voordeel van deze programma's is dat het van regionale of lokale problematiek een nationale aangelegenheid maakt.

---

<sup>15</sup> Dit programma heeft ook effecten op het Waddengebied maar lijkt toch los van de andere visies en overleggen tot stand te zijn gekomen (eind 2023). Dit onderstreept nog eens het belang van het BO Wadden als het Bestuurlijk Forum.



Het **Nationaal Programma Groningen** (NPG) is gericht op brede welvaart en het imago van Groningen. Dit vanuit de overtuiging dat de gaswinningsproblematiek schadeherstel en versterking vereist èn dat er meer nodig is om Groningen een goede toekomst te geven. Daarom wordt geïnvesteerd in de versterking van de leefomgeving, opleidingen, werkgelegenheid, economie, natuur en klimaat. Het programma heeft als sterk punt dat een stevig interbestuurlijk samenwerkingsverband is vormgegeven (EZK, BZK, de provincie en vijf gemeenten) en veel partijen betreft.

In een vroegtijdig stadium is een bedrag van € 1,15 miljard beschikbaar gesteld, waarvan € 0,5 miljard door NAM en € 0,65 miljard door het Rijk, taakstellend opgebracht door departementen. Voor de bestemming is vervolgens een (toetsings-)kader opgesteld en zijn de doelen van het programma uitgewerkt. De middelen zijn niet in één fonds ondergebracht, maar worden na besluitvorming 'losgemaakt' van de EZK-begroting en overgeheveld naar de provincie of de gemeenten in de vorm van specifieke uitkeringen. De provincie moet 50% co-financieren, gemeenten hebben een inspanningsverplichting daartoe.

Los van een aantal speciale onderdelen van het programma (zoals erfgoedprogramma, zorgvastgoed, bewonersinitiatieven) zijn de colleges van de (vijf) gemeenten en de provincie verantwoordelijk voor het indienen van de projecten. Het gezamenlijk bestuur neemt besluiten over deze projecten op basis van het advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie. De commissie bestaat uit externe deskundigen. Er is veel tijd en energie geïnvesteerd in het gesprek met burgers (Toukomst). Voor de realisatie van ideeën van burgers is een apart bedrag van € 100 miljoen gereserveerd.

Een combinatie van onderzoeksbureaus monitort en evalueert het programma. Voor de uitvoering van Nationaal Programma Groningen – dat loopt van 2019 tot en met 2029 - is een stevig programmabureau opgericht. Binnen het Nationaal Programma Groningen worden ook projecten in het Waddengebied gefinancierd, waarbij ook gebruikt gemaakt wordt van de middelen uit het Waddenfonds.

Het **Nationaal Programma Rotterdam-Zuid** (2012) is gericht op opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit in Rotterdam-Zuid en er is een beroep gedaan op gezaghebbende personen. Er is veel tijd geïnvesteerd in het 'beginverhaal' en brede steun voor een langjarig programma. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, maatschappelijke organisaties en bewoners. Er is een programmabureau, bestaande uit een directeur en 12 medewerkers. Met partners en bewoners zijn de belangrijkste opgaven bepaald alsook hefboomen om effectief aan deze opgaven te werken. Op verschillende momenten zijn Maatschappelijke Kosten Baten Analyses (MKBA's) opgesteld.

Bij de start heeft de minister van BZK een eenmalige donatie van € 30 miljoen verstrekt. De interventies onder het programma – met een financieel beslag van ondertussen ca. € 85 miljoen per jaar – worden gefinancierd door de verschillende partners, waarbij het Rijk en gemeenten gegeven hun verantwoordelijkheden grote bijdragen hebben geleverd. Er is wel een (globaal) overzicht van de financiële stromen, maar er is geen gezamenlijk NPRZ-budget.

Een les uit het NPRZ is om het Rijk niet zo zeer te zien als potentieel financier maar meer als betrokken buitenstaander en gezaghebbende partner als de spanningen lokaal oplopen. Discussies over formele verantwoordelijkheden worden vermeden, de focus ligt op vertrouwen en doen wat nodig is.

De ervaringen met het NPRZ zijn betrokken bij het opstellen van het **Nationale programma Leefbaarheid en Veiligheid** (NPLV). Daarin zijn 20 wijken geselecteerd waar een stapeling plaatsvindt van problemen rondom onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid. In elk van de 20 gebieden zijn publiek-private allianties in het leven geroepen met een ondersteunend programmabureau van 5-10 personen. In elke alliantie neemt een DG van een van de deelnemende departementen vanuit het Rijk deel.

Alle partijen hebben zich gecommitteerd aan een langjarig gebiedsplan (15-20 jaar) dat is uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Iedere partij die aan tafel zit, draagt ook daadwerkelijk bij, financieel of in natura. De voorzitter van de alliantie heeft een belangrijke rol in het aanspreken op verantwoordelijkheden, waarbij de spanning tussen de sectorale invalshoek en de gebiedsgerichte aanpak zowel voelbaar is als aangepakt wordt. Er is geen sprake van een integraal budget. In het totaal gaat ongeveer € 1 miljard naar de wijken.

Als onderdeel daarvan zijn zeven specifieke uitkeringen aan Rijkszijde samengevoegd in één SPUK Kansrijke Wijk met een totaalbedrag van ruim € 250 miljoen voor de jaren 2023-2025, met 15% 'vrije ruimte'. Hierbij is een verdeelsleutel over de wijken bepaald. Een interdepartementale werkgroep beoordeelt de subsidie-aanvragen. Via de gekozen governance blijft het Rijk betrokken bij de uitvoering van het programma en de inzet van middelen. Vanaf 2026 komt er een nieuwe tranche, waarbij de voorwaarden worden vereenvoudigd. Dit is mogelijk omdat de aanpak de betrokken partijen energie en vertrouwen geeft. Hierbij wordt ook geprobeerd de verbinding met de inzet van andere geldstromen vanuit het Rijk te versterken, zoals de Regio Deals.

Voorgaande programma's sluiten aan op de kabinetsreactie op het rapport "**Elke Regio Telt**" van de planbureaus: "Het kabinet moet bij beleidskeuzes aandacht schenken aan de gevolgen voor de samenleving en de leefomgeving, voor brede welvaart in alle regio's van Nederland. Dit betekent dat het Rijk de verbinding met medeoverheden en andere relevante partijen in de regio's moet verstevigen en meer in partnerschap met hen moet samenwerken, aandacht moet hebben voor wat van belang is voor de leefbaarheid en brede welvaart in specifieke regio's en voor hoe beleid verschillend kan uitwerken voor verschillende groepen en gebieden."<sup>16</sup> De gesloten Regio Deals passen ook in deze beweging.

Met het inzetten van **Regio Deals** kiest het Rijk met partners in de regio voor een gezamenlijke integrale aanpak van economische, sociale en ecologische

---

<sup>16</sup> RLi, RPB, RVS (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*.

opgaven die dáár aan de orde zijn. Meervoudige opgaven die kenmerkend zijn voor de regio, vragen een gebiedsspecifieke, integrale aanpak. Daarbij zijn de extra en eenmalige middelen uit de Regio Envelop voor de uitvoering van die aanpak een katalysator. Rijk en regio financieren de aanpak van deze opgaven ook gezamenlijk. Het kabinet heeft voor de periode 2022 - 2025 € 900 miljoen uitgetrokken voor nieuwe Regio Deals.

De ambitie van de voor de **Waddeneilanden** gesloten Regio Deal is om de brede welvaart voor de vijf Waddeneilanden te versterken door:

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

Naast de genoemde inhoudelijke doelen hebben partijen tot doel de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking binnen de regio en tussen de eilanden onderling te versterken alsook de ambtelijke organisatie te verstevigen.

Het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden is eindverantwoordelijk voor de Regio Deal. Er wordt aangesloten bij de bestaande structuren binnen de Gemeenschappelijke Regeling. Aanvullend daarop is een Stuurgroep samengesteld, met vertegenwoordigers uit Algemeen Bestuur (colleges), Dagelijks Bestuur (burgemeesters) en het Waddenkantoor (organisatie). Hierin krijgen ook de provincies, onderwijs en bedrijfsleven een rol.

Het Rijk-Regio-overleg zorgt voor de coördinatie van de inzet van partijen in het kader van de uitvoering van Regio Deal De Waddeneilanden, de daarbij behorende uitwisseling van informatie en voor het bespreken van de voortgang. Het Rijk-Regio-overleg vergadert tenminste eens per jaar en bestaat uit BZK, I&W, OC&W, EZK, provincies Fryslân en Noord-Holland en het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden.

Opvallend is dat de discussie over de Regio Deal De Waddeneilanden afzonderlijk heeft plaatsgevonden en geen onderdeel is geweest van de agenda van het BO Wadden of OBW. Verder zijn er raakvlakken, en mogelijk overlap, met de bestemming uit het Waddenfonds. Denkbaar is dat vanwege de eis van cofinanciering bij de regiodeals een beroep op Het Waddenfonds wordt gedaan, waarbij de regiodeals dan niet leiden tot nadere keuzes op de gemeentelijke begrotingen.

BZK reserveert maximaal € 15,5 miljoen vanuit de Regio Envelop als rijksbijdrage voor de uitvoeringsactiviteiten. De regio reserveert minimaal een bedrag van in totaal € 15,5 miljoen.

Overigens is er ook een aantal andere Regio Deals gesloten die raken aan het Waddengebied: Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland, Noord-Oost Friesland/Holwerd aan Zee, Noordwest-Fryslân, Maritieme cluster Kop van Noord-Holland, Het Hogeland, Zuidwest-Friesland. In het totaal gaat het om een bedrag van € 137,6 miljoen.

De nationale programma's zijn verschillende, maar er is voor het Waddengebied wel een aantal **bruikbare lessen** te trekken:

1. **Urgentie** helpt want geeft momentum aan een nationale aanpak. Ontbreekt deze, dan is het belangrijk een goede onderbouwing te hebben van de noodzaak voor een gezamenlijk programma.
2. De opgave wordt **gebiedsgericht** gedefinieerd: het begint met de vraag wat is er nodig vanuit het gebied, niet vanuit sectorale invalshoeken of geredeneerd vanuit de middelen die het Rijk beschikbaar stelt.
3. Vaak is er sprake van **netwerk governance** met gelijkwaardigheid als uitgangspunt waarin elke partij verantwoordelijkheid neemt, iets inbrengt in de gezamenlijke aanpak en een ander erop aanspreekt als dat niet gebeurt.
4. Nationale programma's gaan vaak gepaard met extra **middelen**, maar benutten juist ook bestaande middelen die voor het doel van de gezamenlijk aanpak worden ingebracht of samengebracht.
5. Er is steevast een stevig **programmabureau** dat een goede uitvoering van een nationaal programma mogelijk maakt, de voortgang en ontwikkelingen monitort en de verschillende partijen, indien nodig, kan ondersteunen.

## 5.2 NOVEX-gebieden

Een andere mogelijkheid om een nauwere verbinding tussen nationale programma's en de regionale gebiedsopgave tot stand te brengen is om het Waddengebied voor te dragen als een **nieuw NOVEX-gebied**.

Een NOVEX-gebied is een gebied waar meerdere nationale opgaven samenkomen die van invloed zijn op de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving en vragen om een sterkere vorm van interbestuurlijke samenwerking. Het kabinet Rutte-IV heeft de 16 NOVEX-gebieden op zich vastgesteld, maar de Kamer heeft ruimte bedongen voor de eventuele toekenning van een nieuw NOVEX-gebied in de komende jaren, zeker in geval er een regionaal investeringsprogramma gemaakt is.<sup>17</sup> De huidige groep is grofweg verdeeld in de categorieën verstedelijkingsgebieden (7), haven- en industriegebieden (inclusief regio Schiphol 6) en landelijke gebieden (3).

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is uiteengezet hoe alle belangen worden gewogen, en hoe die allemaal in ons land ingepast kunnen worden. Daarbij gelden drie afwegingsprincipes: voorrang geven aan meervoudig ruimtegebruik, het centraal stellen van gebiedskenmerken en het voorkomen van 'afwenteling'

---

<sup>17</sup> Motie-Terpstra, kamerstuk 34682-63, 29 oktober 2020.

– ofwel het niet meer afschuiven van problemen en lasten op generaties na ons of op andere gebieden. Voor de samenwerking gelden vier principes:

- Er wordt als één overheid gewerkt, samen met de samenleving;
- De opgaven worden centraal gesteld;
- Er wordt gebiedsgericht gewerkt;
- Er wordt permanent en adaptief aan de opgaven gewerkt.

Met het programma NOVEX wordt regie gevoerd op basis van een **interbestuurlijke samenwerking**, met als concreet resultaat een gedeeld beeld van de opgaven, heldere voorwaarden en concrete uitvoeringsafspraken. NOVEX heeft twee hoofdpijlers: regie per provincie en de gebiedsgerichte regie in NOVEX-gebieden. In elk NOVEX-gebied werken een duo van een Rijk- en regiovertegenwoordiger aan een vernieuwde samenwerkingsrelatie, inclusief omgangs- en spelregels, een versterking van de ruimtelijke regierol van het Rijk en versnelling en samenwerking in de uitvoering. De verschillende partijen dragen daaraan bij met hun instrumenten en middelen.

Van formele bundeling van de verschillende vormen van bekostiging is (nog) geen sprake. Wel wordt per gebied een plan opgesteld voor de komende vier tot tien jaar dat onder andere een uitvoeringsagenda inclusief een regionale investeringsagenda omvat. Hierin wordt de programmering van opgaven voorzien van benodigde, reeds beschikbare en nog te vinden middelen. De nog te verschijnen Nota Ruimte – gepland voor 2024 - bepleit een integrale gebiedsbenadering die moet doorwerken in de structurele keuzes die in elke provincie moeten worden gemaakt en daar ook worden uitgevoerd.

Bovenstaande sluit goed aan op de beweging die in het Waddengebied in gang gezet is, zeker wat betreft de governance en de **koppeling van inhoud aan geld**. Het Waddengebied is geen NOVEX-gebied, maar kan wel aan de bestaande lijst worden toegevoegd, zeker vanwege de internationale verplichtingen (UNESCO Werelderfgoed) en complexe transities. Elk NOVEX-gebied heeft een trekkend bewindspersoon en binnen het kabinet wordt over de vorderingen in alle regio's heen gesproken. Het Waddengebied mag zich reeds verheugen in de belangstelling van drie bewindspersonen; de minister van IenW zal, als het een NOVEX-regio wordt, de trekkende rol blijven vervullen.

#### **Proeftuinen Omgevingswet**

In de periode 2017-2018 konden lokale overheden ervaring opdoen met de nieuwe (integrale) manier van denken en werken onder de Omgevingswet in zogenaamde proeftuinen. De proeftuinen waren bedoeld voor gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en die ruimtelijke ordening willen verbinden aan bijvoorbeeld milieu, gezondheid en (omgevings)veiligheid. Integraal werken, afwegingsruimte en samenwerken zijn centrale thema's. Deze proeftuinen zijn niet doorgezet.

Een aantal aanbevelingen die daaruit kwam:

1. Belangrijk dat alle partijen over de grenzen van eigen en vakmatige belangen heen kijken;
2. Het besef dat alles mensenwerk is;
3. Participatie en wederzijds vertrouwen zijn essentieel;
4. Stel gebiedskennis centraal.

## 5.3 Ruimte voor de Rivier

**Ruimte voor de Rivier** is een in 2007 door het Nederlandse parlement besloten Planologische kernbeslissing (PKB)<sup>18</sup> met als doel het tegengaan van overstromingen van de grote rivieren en het verbeteren van de 'ruimtelijke kwaliteit' van het rivierengebied. Het ging dus om een dubbele doelstelling. Directe aanleiding voor het grootschalige programma waren de overstromingen van de Maas in 1993 en de dreigende overstromingen in het Rivierenland in 1995. Via 34 maatregelen langs de Benedenrivieren, de Maas, de Waal, de IJssel en de Nederrijn en de Lek is gewerkt aan veiligere en mooiere rivieren. Ruimte voor de Rivier was een Rijksprogramma, gefinancierd uit rijksmiddelen, met **centrale regie** door een speciaal hiervoor samengestelde programmadirectie.

Er was sprake van een doordachte uitvoeringsstrategie, met duidelijke doelen en een heldere, samenhangende rolverdeling. Het Rijk stelde in het programma de **kaders**, met name ten aanzien van de beoogde waterstandsdeling. Daarbinnen zorgden de regio's in de specifieke gebieden voor ruimtelijke inpassing van de rivierverruimende maatregelen. Daarbij was ruimte voor alternatieven en het meekoppelen van andere belangen, zoals natuur en leefomgeving.

Uit de evaluatie bleek dat de doorzettingsmacht van de projectdirectie Ruimte voor de Rivier groot is geweest omdat het opdrachtgeverschap op een slimme manier verbonden werd met **multilevel governance** (samenwerking van overheden op basis van gelijkwaardigheid binnen de kaders van de Planologische Kernbeslissing). Een 'top-down' benadering werd gecombineerd met een 'bottom-up' benadering binnen strenge kaders van planning, budget en scope. Gebleken is dat het vastzetten van de scope via een PKB of een vergelijkbaar instrument zorgt voor heldere kaders waarbinnen de bestuurders en de vakmensen vervolgens maatregelen vorm kunnen geven. Een belangrijke les is dat medeoverheden veel ruimte hebben gekregen om zelf de ruimtelijke kwaliteit te bepalen. Dat heeft wellicht tot enige vertraging ten opzichte van de aanvankelijke planning geleid, maar tegelijkertijd tot veel draagvlak. Het sturen op een riviertak geeft meer flexibiliteit dan het sturen op afzonderlijke projecten of maatregelen. Een les hieruit is ook het doel voor ogen te houden en fixatie op middelen (tijd en geld) te vermijden. Dat doel (waterveiligheid) is vermoedelijk politiek ook belangrijker dan of de planning al dan niet helemaal wordt gehaald.

Ook hier werden inhoud, governance en geld gecombineerd. Het programma kon zich verheugen in voldoende politieke aandacht op nationaal niveau, waardoor er middelen waren voor een voldoende **reëel budget** waarin ook wat lucht zat (het budget van € 2,3 miljard werd uiteindelijk niet geheel uitgeput).

---

<sup>18</sup> Interessant is dat een PKB centraal wordt genomen maar geen rechtstreekse bindende werking heeft.

De les die hieruit voor het **Waddengebied** kan worden getrokken is dat op bepaalde onderdelen, zoals het Beleidskader Natuur Waddenzee, het belangrijk is dat het Rijk duidelijke kaders geeft en daarmee het “wat” bepaalt, terwijl de andere partijen vervolgens ruimte hebben voor nadere invulling van het “hoe”.

## 5.4 Het Noordzee-akkoord

De uitwerking van de visie met afspraken over versterkte governance en financieel commitment zou kunnen worden vervat in een Waddenakkoord, zoals ook in andere sectoren bestuursakkoorden worden gesloten. Interessant in dit opzicht is het **Noordzee-akkoord** dat in 2020 is gesloten tussen het Rijk, de energiesector (gas, olie en wind), de natuur- en milieuorganisaties, de zeehavensector en zeven van de negen betrokken bestuurlijke organisaties in de visserijsector. Dit zijn partijen in het Noordzee-overleg (NZO) onder leiding van een onafhankelijk voorzitter en onder de hoede van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). De medeoverheden zijn geen partij bij het Akkoord, in tegenstelling tot de situatie zoals die in de Waddengovernance geldt. Ook is het NZO één overleg (met een eerste en tweede ring, die als nodig ook toegang heeft tot de gesprekstafel); de Waddengovernance is rijker maar ook complexer.

Binnen het NZO vindt er **consensusgericht** overleg plaats, wat inzet en energie vraagt van alle partijen, ook om het eigen belang te overstijgen. Als consensus niet mogelijk is, neemt het Rijk zijn verantwoordelijkheid en benut het de rijkdom van de gedachtenuitwisseling. In het Noordzeeakkoord is expliciet opgenomen: “De Rijksverantwoordelijkheid staat niet ter discussie, waarbij de minister van IenW een coördinerende rol heeft.” Aan Rijkszijde vindt intensieve coördinatie plaats tussen IenW, LNV en EZK, intensiever dan in het geval van de Waddengebied. Het OFL heeft later nog een apart advies over de governance gemaakt, inclusief praktische afspraken (huishoudelijk reglement). Dat bleek nodig om helderheid te bieden over de onderlinge verhoudingen.

Het Noordzee-akkoord vormt de basis voor de **Strategische Agenda Noordzee 2030** en het Programma Noordzee 2022-2027, gezamenlijk een uitwerking van de opgaven zoals opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het akkoord bevat afspraken tussen het Rijk en stakeholderpartijen over keuzes en beleid die de strategische opgaven voor de energietransitie uit het Klimaatakkoord, voor natuurherstel en voor een gezonde toekomst voor de visserij op de Noordzee concreet en langdurig met elkaar in balans brengen. Hierbij wordt rekening gehouden met de belangen van andere gebruikers zoals zeevaart, defensie en zandwinning. Het gaat om een pakket aan afspraken over een duurzaam gebruik van de Noordzee tot en met 2030 en daarna.

Het Kabinet stelde voor de uitvoering van het Noordzeeakkoord een transitiebedrag van € 200 miljoen tot en met 2030 beschikbaar (door een schuif met de algemene middelen is dit bedrag daarna verlaagd tot € 126 miljoen). Dit **‘Transitiefonds’** is bedoeld voor sanering en verduurzaming van de visserij, natuurherstel, monitoring en onderzoek, de veilige doorvaart van de aan te leggen windparken, en voor extra handhaving door de NVWA.

Onderzoek en monitoring wordt in beginsel gefinancierd uit bestaande geldstromen; voor onderzoek dat direct voortvloeit uit het Akkoord, kan een beroep op het Transitiefonds worden gedaan. Elke twee jaar publiceert het Rijk de 'Staat van de Noordzee' waarin ook de cumulatieve effecten van menselijk handelen op het ecosysteem terugkomen, alsook de effecten van toezicht en monitoring. Daarmee is de publicatie vergelijkbaar met de 'Staat van de Wadden'.

In vergelijking met de Agenda 2050 voor het Waddengebied is het Noordzee-akkoord duidelijker over de '**common ground**', ofwel gezamenlijke overkoepelende uitgangspunten. Ook is het scherper en concreter over de te maken strategische keuzes, zoals het beschermen van bepaalde gebieden en soorten, aanwijzen van windenergiegebieden (afwegingskader), afspraken over olie- en gaswinning en afspraken over de visserij. Voor het vervolgoverleg in NZO-verband is een overstap gemaakt van 'raadplegen van stakeholders' naar een 'op overeenstemming gericht overleg tussen Rijk en stakeholders'. Overigens is in het NZA expliciet ruimte gemaakt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of beleidsvoornemens zoals klimaatadaptatie.

In het Akkoord wordt treffend geconstateerd dat "de structuur van de bestaande geldstromen niet vanzelfsprekend leidt tot de beoogde samenhang [tussen de transities op het terrein van natuur, voedsel en energie, p. 41]". Er wordt bewust gesproken van een Transitiefonds tussen aanhalingstekens omdat de uitwerking over precieze vorming nog moest plaatsvinden. Het Rijk vond – mede gezien de beperkte omvang van de beschikbare middelen – een afzonderlijk Fonds onwenselijk en hechtte zeer aan een zo regulier mogelijke inpassing in de begrotingsystematiek. De stakeholders hadden een sterke voorkeur voor een Transitiefonds dat op afstand van Rijk en stakeholders zou worden gepositioneerd. In het NZO zijn vervolgens gezamenlijke **uitgangspunten** geformuleerd, waarvan de volgende relevant zijn voor het Waddengebied:

- Waar de integraliteit van het Noordzeebeleid voorop staat zoeken we ook voor de besteding van de middelen naar een integraal afwegingskader;
- Geld maakt een wezenlijk onderdeel uit van het NZA. Daarom moeten de beschikbare middelen zo worden gepositioneerd dat er gezamenlijke afspraken over de besteding ervan kunnen worden gemaakt;
- We gaan uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de effectieve besteding van de beschikbare middelen. Dit vraagt binnen de gangbare besluitvormingsprocessen van de Rijksbegroting om een specifieke inpassing;
- Voor de ontwikkeling van een integraal Noordzeebeleid zou het ook zeer wenselijk zijn wanneer in de Rijksbegroting een totaaloverzicht zou komen van alle uitgaven die het Rijk in verband met de Noordzee doet.

Vervolgens zijn de volgende conclusies over de **financiën** getrokken:

- De middelen van het NZA worden ter beschikking gesteld door de drie departementen. Deze budgetten worden op één plaats op de Rijksbegroting gebracht en herverdeeld naar de begrotingshoofdstukken waarop voorzien is dat deze tot besteding komen op het moment dat dit aan de orde is.
- Deze bedragen worden op de diverse begrotingen verantwoord als uitgaven voortkomend uit de afspraken in het NZA.



Hiervoor worden de afzonderlijke bijdragen zichtbaar gemaakt in een integraal overzicht onder de coördinatie van IenW.

- De ministeries verantwoorden zich over de uitgaven en beschikbare budgetten aan het coördinerend departement IenW en aan het Noordzeeoverleg. IenW neemt hiertoe een extracomptabel overzicht op in zijn begroting en jaarverslag (onder Artikel 11 Integraal Waterbeleid).
- In het NZO vindt op consensus gericht overleg plaats over de aanwending van middelen, waarbij ruimte is om te schuiven tussen posten, rekening houdend met begrotingswetgeving en het budgetrecht.

Naar aanleiding van de **evaluatie** van het NZA zijn aanvullende afspraken gemaakt over transparantie. Voor het monitoren en toetsen van het totaaloverzicht van het 'Transitiefonds' wordt voorgesteld om eenmaal per jaar in het plenaire NZO een toelichting van het Rijk over het 'Transitiefonds' te agenderen, en wel in het najaar over de definitieve Rijksbegroting, waarbij ook een doorkijk gegeven kan worden naar de jaren daarna. Daarnaast wordt voorgesteld per thema de bestaande overlegsgremia te benutten om op consensus gericht overleg te voeren over de besteding van de middelen. Als geen consensus wordt bereikt, dan wordt dit overleg voortgezet binnen het NZO.

Vergelijkbaar met het Waddenfonds geldt bij het 'Transitiefonds' dat de daarin opgenomen middelen maar een deel vormen van het totaal aan financiële stromen dat naar het gebied gaan. Hoewel er wel bredere uitwisseling plaatsvindt over ontwikkelingen en beleidsvoornemens ten aanzien van het Noordzeegebied, is het niet zo dat het NZA het bestuurlijk forum is. Er is ook geen totaaloverzicht van alle middelen voor het Noordzeegebied. Wel kan gesteld worden dat het Transitiefonds een stukje integraliteit realiseert en dat in het NZA inhoud en geld worden gekoppeld en dit in procesafspraken vastligt. Daarin ligt een belangrijke les voor de gang van zaken in het Waddengebied.

Inhoud, governance, samenwerking en bekostiging zijn bij het NZA meer congruent. Hiermee wordt een aantal observaties en bevindingen over het Waddengebied in de voorgaande hoofdstukken bevestigd:

1. **Governance.** In het Waddengebied is het aantal betrokken partijen groter, diverser en de governance complexer, al kent het NZO ook uitdagingen voor partijen, waardoor consensusvorming en (blijvend) commitment niet altijd mogelijk zijn. Wel is meer energie gestoken in het verhelderen van verantwoordelijkheden en is de coördinatie aan Rijkskant intensiever.
2. **Inhoud.** De Agenda is breed qua inhoud en dat geldt ook voor de Uitvoeringsagenda. Het NZA kent een sterkere focus op drie transities in onderlinge samenhang; er is ook een reeks onderwerpen bewust buiten het akkoord gehouden. De onderwerpen worden opgepakt door vier werkgroepen met een wisselende voortgang. Sterk punt van het NZA is dat inhoud en geld gekoppeld zijn. Het is dan ook een echt "akkoord".

3. **Geld.** De omvang van het 'Transitiefonds' is – per jaar bezien – vergelijkbaar met het Waddenfonds. In beide gevallen geldt dat er ook andere, grotere financiële stromen naar het gebied gaan, gekoppeld aan ander beleid. Een verschil is wel dat het NZO consensus probeert te bereiken op de besteding van middelen, geholpen door nieuwe procesafspraken, terwijl de bestemming van Waddenfonds-middelen geen onderdeel is van de governance, gegeven het feit dat het fonds gedecentraliseerd is.

## 6 Bekostigingsvraagstuk

Dit hoofdstuk gaat over de derde onderzoeksvraag en daarmee het vierde facet van het prisma: Wat is een financieringsvorm die past bij de verdeling van de te onderscheiden verantwoordelijkheden en andere financiële relaties? Daarbij is van belang: een financieringsvorm is een middel, geen doel op zich. De huidige situatie laat zich kenmerken als: een ongedeeld gebied, een verdeelde verantwoordelijkheid en een opgedeelde bekostiging. Dat kan en moet beter.

### 6.1 Van inhoud, governance en samenwerking naar bekostiging

Voor deze vraag is een aantal bevindingen en observaties uit de voorgaande hoofdstukken van belang:

- In toenemende mate is het BO Wadden (in de relatie met het OBW) het bestuurlijke overleg voor al het beleid ten aanzien van de Wadden en vormt de Agenda het inhoudelijke paraplu-document. Voor een integrale afweging is het belangrijk deze beweging door te zetten. Dat vraagt wel om een bewuste keuze en stelt extra eisen aan agendabeheer.
- Er is een begin gemaakt met het maken van strategische keuzes over de transitie/majeure opgaven met de routekaart voor duurzame bereikbaarheid en het opstellen van het Beleidskader Natuur Waddenzee. De onvermijdelijke afruilen dienen op bestuurlijk niveau te worden besproken en het moet niet zo zijn dat de meest uitgewerkte, maar niet per se de beste, voorstellen voorrang krijgen (het molenaarsprincipe).
- In de verantwoordelijkheidsverdeling is aangesloten bij de bestaande verantwoordelijkheden en zijn initiatieftrekkers geïdentificeerd. Het explicieter maken van verantwoordelijkheden en het vergroten van de aanspreekbaarheid op ieders bijdragen zal de samenwerking versterken.
- Vanuit een integrale aanpak van de gebiedsgerichte opgaven bezien is de vraag hoe de samenwerking rondom de opgaven goed te organiseren belangrijker dan wie welke verantwoordelijkheid heeft. De samenwerking moet ook synergie-effecten hebben:  $1+1=3$ .
- Dit betekent dat partijen niet vrijblijvend aan tafel kunnen zitten, maar zich binden aan de integrale aanpak van een opgave, daaraan een bijdrage leveren, in expertise en/of middelen én zorgen dat die bijdrage ook daadwerkelijk geleverd wordt. Dat is geen sinecure.
- Er bestaat een inherente spanning tussen integraal gebiedsgericht werken in de regio versus het themagewijs werken vanuit landelijke programma's, zoals het HWBP. Ofwel: tussen horizontaal en verticaal werken. In nationale programma's wordt wel steeds "integraler" gewerkt door koppelkansen te benutten. Die praktijk is echter nog wel onvolkomen.
- De spanning geldt voor alle vier de facetten van het prisma en in hun onderlinge samenhang: inhoud, governance, samenwerking en bekostiging.

Op het financiële vlak geldt dat er *geen* integraal overzicht bestaat van welke financiële bronnen nu beschikbaar zijn en ingezet worden.

- Het Waddenfonds is gedecentraliseerd. Daarmee is het geen gezamenlijk “fonds” meer van de overheden samen, maar is er wel meer eigenaarschap bij de provincies (binnen de afspraken van het Bestuursakkoord). De aanwending van de (resterende) middelen wordt meer in lijn met de Agenda en het UP gebracht, in elk geval voor zo ver het de verantwoordelijkheid van provincies betreft. Een deel van de resterende middelen in het Waddenfonds kan worden bestemd voor de kennisbasis.
- Het Waddenfonds betreft slechts een deel van het totaal aan middelen dat beschikbaar is of kan worden gesteld voor het Waddengebied. Dan gaat het om middelen uit publieke en private bronnen in de regio en om middelen beschikbaar in nationale programma’s, fondsen en financieringsfaciliteiten.

Momenteel wordt er tussen overheden vooral op gebiedsniveau samengewerkt door middel van integrale projecten. Daarin worden in toenemende mate **koppelvlakken** benut. Zo wordt een project dijkversterking niet meer los gezien van de effecten op natuur en leefomgeving. De insteek van de dijkversterking blijft ‘sober en doelmatig’, maar het project wordt verrijkt met andere dimensies en middelen uit andere bronnen. Dit vanuit de insteek dat als andere partijen bepaalde dimensies belangrijk vinden, ze ook boter bij de vis moeten leveren. Dat geldt voor de trajecten in het Waddengebied die in het MIRT overzicht 2024 zijn opgenomen: Eems-Dollard (pilot buitendijkse slibsedimentatie, fase: planning en studies, sinds 2022 opgenomen), Koehool-Lauwersmeer (dijkversterking, fase: verkenning sinds 2022), Lauwersmeer-Vierhuizen (dijkversterking, fase: planning en studies, sinds 2022).

## 6.2 Varianten in kanteling

In de Agenda ligt de wens opgesloten om deze manier van werken verder te brengen: meer integraal te werken op het niveau van het systeem van het Waddengebied, waardoor integrale besluit- en beleidsvorming en programmering kan plaatsvinden, minder vanuit afzonderlijke invalshoeken en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om een stap vooruit van alle betrokken partijen. Deze uitdaging is overigens niet nieuw en niet uniek voor het Waddengebied, maar speelt in veel regio’s. Een voorbeeld is de Zuidwestelijke Delta, waar ook naar een andere manier van werken wordt gestreefd.<sup>19</sup>

Alle partijen onderschrijven deze wens en willen ook een koppeling naar de bekostiging leggen. **Als de vorm de inhoud moet volgen, is het ook logisch dat middelen de vorm en inhoud volgen.** Als sectorale invalshoeken ondergeschikt worden aan een integrale afweging en prioriteitsstelling, dan vraagt dit ook dat sectorale budgetten meer worden samengenomen voor de belangrijkste opgaven. Dit kan ook de slagkracht van de aanpak vergroten.

---

<sup>19</sup> <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2023/10/06/zuidwestelijke-delta-hier-wordt-het-huis-van-thorbecke-een-beetje-ontkend>.

Dat kan in verschillende gradaties, lerend van andere voorbeelden van thematische en regionale samenwerking in het vorige hoofdstuk. Onderstaande figuur geeft de verschillende opties weer; varianten zijn ook combineerbaar.

| <b>A</b><br><b>Versterking governance en commitment</b>                                | <b>B</b><br><b>Nationale verankering</b>                              | <b>C</b><br><b>Eén groot fonds</b>        |
|--|---|---|
| Meer integraal werken<br>Bestuurlijk en financieel commitment<br>Complexiteitsreductie | 1. "Nationale Kop":<br>(a) NOVEX-gebied of<br>(b) Nationaal programma | Eén visie,<br>Eén governance<br>Eén fonds |
|  | 2. Financieel overzichtsconstructie<br>"Uitgaven Waddengebied"        |   |
|  | 3. Financiële Faciliteit<br>Samenwerking<br>Waddengebied              |   |



(mate van kanteling)

**Ons advies is eerst stappen te zetten op A, aangevuld met één of meerdere elementen van B. De stap naar een groot gebiedsgericht fonds is een te grote stap in de huidige constellatie, manier van werken en het gebrek aan prioriteitsstelling. Anders gezegd, als de drie eerste facetten van het prisma nog niet voldoende op orde zijn, dan kan geen grote stap gezet worden ten aanzien van bekostiging dat volgend moet zijn.**

## 6.3 Versterking bestuurlijk constructie met financieel commitment

Er zijn geen ervaringen waarbij er sprake is van een volledige ontschotting met één gebiedsgericht budget. Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk zijn er wel goede voorbeelden die de weg vooruit kunnen wijzen om ook in het Waddengebied meer integraal te werken op basis van gezamenlijk commitment en minder complexiteit. Dan gaat het om de volgende aanbevelingen:

1. **Van praten naar besluiten.** Benut de huidige governance om bestuurlijk de meeste urgente en grootste opgaven binnen het Waddengebied te bepalen: **de vijf prioriteiten "to concentrate minds"**. Zet daarop een gezamenlijk traject in om een besluit over elk van deze opgaven te nemen.

Dit vraagt om extra regie vanuit het BO Wadden, in het bijzonder de coördinerend minister van IenW. Benut het UP hiervoor, waarbij het juist ook gaat om keuzes op de zogenoemde transitie. Met de routekaart bereikbaarheid is ondertussen een stap gezet. De vermindering van de druk op de natuur is een andere prioriteit die bovendien urgent is. Ondersteun de prioriteitsstelling met een sterkere programma-organisatie die hiermee proactief aan de slag gaat.

2. **De vrijblijvendheid voorbij.** Iedere bestuurslaag brengt iets in wat bijdraagt aan de aanpak van de maatschappelijke opgave zonder dat daarbij de afgebakende taken en grenzen leidend zijn. Werk zodoende meer door de 'verdiepingen' van het Huis van Thorbecke heen. Wie iets kan bijdragen, doet mee én zorgt dat er ook geleverd wordt. Van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting. Werken aan een gezamenlijk doel betekent ook loskomen van formele verantwoordelijkheden. Spreek elkaar aan op elkaars commitment. Daarmee wint het bestuurlijk construct aan stevigheid.
3. **"Put your money where your mouth is".** Dit geldt voor zowel overheidspartijen in de regio en als voor partijen aan Rijkszijde. Het vraagt dat ministers zich committeren te zorgen dat middelen uit nationale programma's en fondsen daadwerkelijk beschikbaar komen voor de concrete opgaven. Plaats de gezamenlijke financiering en het realiseren daarvan op de agenda van het BO Wadden en kom tot overeenstemming. Voorkom op deze manier dat het bundelen van middelen uit verschillende bronnen wordt overgelaten aan programmamanagers/bureaus, zoals bij het programma Eems-Dollard 2050 het geval is geweest (zie kader hoofdstuk 4).
4. Door een sterker bestuurlijk commitment worden deze **middelen makkelijker 'losgemaakt'** uit verschillende bronnen voor het Waddengebied, waardoor de voortgang op het totaal niet meer afhankelijk wordt van de voortgang bij elk van de financiële bronnen (hanteer daar een "preprioriteit"). De bekostiging van de aanpak blijft een optelsom van verschillende bijdragen, maar partijen zijn meer aanspreekbaar op hun bijdrage aan de (financiële) oplossing: zeggen én zorgen dat het gebeurt. Het gaat dus om een intensievere vorm van samenwerking in vertrouwen, om meer dan het sluiten van een *deal* of creëren van een *work-around*.
5. **Meepraten is ook meedoen, meedoen is ook meepraten.** Ook maatschappelijke partijen kunnen een belangrijke bijdrage leveren. Het sterkere commitment dat van bestuurders wordt gevraagd ten aanzien van de aanpak van opgaven, geldt ook voor de partijen in het OBW. Dit vereist dat er voldoende vertrouwen is en partijen zich inzetten voor gedragen besluiten, waarin aandacht is voor verschillende invalshoeken en belangen ("manden"). Draag die besluiten ook zo veel als mogelijk samen uit. Bewandel geen andere wegen om specifieke belangen te behartigen. Besef dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Na de discussie en besluit in het BO Wadden is het motto: besluit is besluit.

6. **Werk aan complexiteitsreductie.** Als de middelen uit verschillende bronnen zodoende gebundeld worden, dan is het ook zaak de administratieve verplichtingen te verminderen (zie de ervaringen van het programma Eems-Dollard). Dat kan door één samenhangende verantwoording te sturen aan de partijen die de financieringsbronnen beheren. Minder complexiteit voor de ene partij moet niet leiden tot meer complexiteit van de andere partij. Dit vraagt om afspraken tussen de betrokken partijen om te rapporteren over een geheel programma en niet meer op basis van de afzonderlijke financiële stromen. Minder verschillende verantwoordingsverplichtingen betekent minder administratieve lasten.<sup>20</sup>
7. Deze benadering laat onverlet dat ook geldt dat verschillende partijen ook te **onderscheiden verantwoordelijkheden** hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de minister van IenW ten aanzien van de waterveiligheid. In het HWBP moeten nationale afwegingen leidend zijn om te bepalen waar de dijken worden versterkt op basis van inzichten van overstromingsrisico's; een dergelijke verantwoordelijkheid kan moeilijk worden overgedragen.

Kort gezegd: deze benadering verzacht de (praktische) spanning tussen verticaal en horizontaal werken, maar neemt deze niet weg. Het geheel wegnemen vraagt een (te) vergaande kanteling van het Huis van Thorbecke en een andere bestuursvorm. Dat is tot nu toe te zeer "*unknown territory*".

Hierbij passen nog drie opmerkingen over de **organisatie**:

8. Het is het overwegen waard om een gezaghebbend persoon te vragen dit proces te trekken en te begeleiden. Dit kan iemand uit de bestaande governance zijn of iemand die daarin geen rol speelt. Het zou in elk geval iemand moeten zijn die geen directe verantwoordelijkheid (meer) draagt. Dit is een les die bijvoorbeeld uit het Noordzee-akkoord kan worden getrokken. Het kan ook raadzaam zijn om sommige opgaven in een kernteam te doordenken en uit te werken om deze vervolgens in het BO Wadden en OBW te bespreken. Dit vergroot de slagkracht en voortgang.
9. De (horizontale) coördinatie tussen departementen aan Rijkszijde (IenW, LNV, EZK, eventueel BZK) wordt nog belangrijker. Hoewel IenW een coördinerende verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het Waddengebied hebben de departementen een eigenstandige, nevenschiktelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. In een paper voor de Leerstoel Gebiedsontwikkeling stellen De Zeeuw en Verdaas dat er geen incentive is om tot 'meekoppelkansen' en samenhang te komen.

---

<sup>20</sup> Ministerie van Financiën (2021), *Van Woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijk ordening, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening*. Aanbeveling 13: Verstrekk de financiering van de nationale belangen, daar waar de meerwaarde van bundelen evident is, via een specifieke uitkering gezamenlijk als één rijksbod per verstedelijkingsgebied, gekoppeld aan de langjarige verstedelijkingsdoelstellingen. Bundeling betekent dat middelen kunnen worden ingezet voor een integrale aanpak [...]. Ook is een brede doeluitkering denkbaar. Die vervult in de sturingsrelatie tussen Rijk en medeoverheden een functie in die gevallen waarin het Rijk stuurt op een beperkt aantal samenhangende prestatieafspraken. De brede doeluitkering biedt ten opzichte van de specifieke uitkering door bundeling en ontschotting meer bestedingsvrijheid voor medeoverheden. De ontschotter rijksmiddelen moeten ook binnen de gemeenten of provincie in onderlinge samenhang op het beleidsterrein kunnen worden ingezet.

De introductie van een nieuwe procesregel kan volgens hen helpen dit patroon te doorbreken. Waar zich meekoppel-kansen [of zelfs 'mengkansen'] in de domeinen van andere ministeries aandienen, is het aan het sectordepartement om te onderbouwen waarom deze kans niet wordt benut. Een omkering van de bewijslast: "samenhang, tenzij".<sup>21</sup>

10. Ten slotte geldt dat een goede werking van deze aanpak uiteindelijk ook mensenwerk is. Dit is een open deur, maar de kwaliteiten die daarvoor nodig zijn, zijn desondanks niet altijd vanzelfsprekend aanwezig. Vertrouwen in elkaar, openheid naar elkaar toe, hulp durven vragen en aanbieden - juist bij tegenslag waar elk groot traject op een zeker moment mee te maken krijgt - zijn cruciaal voor succes. Kortom, *soft skills* en de voorbeeldfunctie van de leidende actoren om de opgaven verder te brengen, zijn essentieel. Dat vergroot ook het vertrouwen er samen uit te komen.

## 6.4 Sterkere nationale verankering

De opgaven in het Waddengebied zijn van regionale aard, maar van nationaal belang (UNESCO-status). Dat rechtvaardigt nationale aandacht voor de manier waarop een gebiedsgerichte benadering wordt vormgegeven en hoe daarop door overheden en andere partijen wordt gestuurd, waarbij een verbinding wordt gelegd met financiële middelen. In aanvulling op de versterkte governance onder A, zijn er drie andersoortige manieren waarop de nationale verankering kan worden versterkt (B). Ofwel: wie A zegt, kan ook B zeggen.

1. Door een "nationale kop" op de afspraken en initiatieven in het Waddengebied te zetten (NOVEX-gebied of Nationaal programma).
2. Door op nationaal niveau een financieel overzicht te maken van de middelen die bestemd worden voor het Waddengebied.
3. Door een nationale Waddenfaciliteit te maken om de samenwerking ook financieel te vergemakkelijken.

### Ad B1. Een "nationale kop"

In hoofdstuk 5 is B1 toegelicht. Kenmerkend voor **nationale programma's** voor een regionale opgave is dat er een urgentie bestaat, er gebiedsgericht wordt gewerkt, partijen op een niet-vrijblijvende manier samenwerken in een *netwerk governance*, aandacht is voor middelen uit verschillende bronnen en er een stevig programmabureau is. Het is niet een hele grote stap om aan deze voorwaarden in het Waddengebied te voldoen. Een deel kwam al terug in A.

Een andere besproken mogelijkheid is om het Waddengebied voor te dragen als een **nieuw NOVEX-gebied**. Dat is primair aan het (nieuwe) kabinet.

---

<sup>21</sup> Leerstoel Gebiedsontwikkeling (2020), Na Wild West en science-fiction op zoek naar de juiste film - Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland. De auteurs noemen de zogenoemde Rijkscoördinatierегeling als een voorbeeld van zo'n instrument (Wet Ruimtelijke Ordening, artikel 3.6.3.).



De breed gesteunde motie in de Kamer biedt daar ruimte voor en ook, gelet op de aard van complexe transitie in het Waddengebied, is dat goed te verdedigen. Het sluit in het bijzonder aan bij de speciale UNESCO-status van de Wadden.

## **Ad B2. Financieel overzicht op nationaal niveau**

In hoofdstuk 4 (en bijlage 8) is een poging ondernomen om een overzicht te maken van de financiële stromen naar het Waddengebied, om te beginnen met die van het Rijk. Deze financiële stromen zijn beduidend ruimer dan de financiële dotaties aan het Waddenfonds. Een goed overzicht is inzichtelijk, kan de samenwerking in het gebied bevorderen en maakt sturen op samenhang ook mogelijk. Een dergelijk overzicht bevat bij voorkeur ook de financiële bijdragen van medeoverheden.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 5 wordt ervaring opgedaan met het **extracomptabel overzicht** Rijksbijdrage Noordzeeakkoord op de begroting ministerie van IenW (dus een overzicht naast de begrotingsposten). Daarin zijn middelen zichtbaar die het Rijk tot en met 2030 beschikbaar stelt voor het Noordzeeakkoord (€ 126 miljoen tot en met 2030). Het primaire doel van dit overzicht is om financieel inzicht te bieden en inhoud en geld te combineren in het op consensusgerichte overleg met partijen.

Dergelijke overzichten worden ook wel gemaakt voor bepaalde regionale aanpakken of **ationale programma's**. Zo is in 2020 tussen de Zeeuwse partijen en het kabinet het pakket "Wind in de Zeilen" ofwel het bestuursakkoord Compensatiepakket marinierskazerne tot stand gekomen. Het pakket heeft een omvang van ruim € 650 miljoen voor de periode van 2020 tot en met 2030. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de Rijksbijdrage aan de afgesproken maatregelen inzichtelijk wordt gemaakt in een overzicht bij de begroting van het Ministerie van BZK. Met het opnemen van de bedragen in de begroting zijn deze geoordeeld voor dit doel. Dit overzicht is opgesteld op basis van de verstrekte informatie van de betreffende departementen. Ook dit overzicht heeft als doel voor betrokken partijen overzicht en inzicht te bieden in afgesproken middelen.

Een derde voorbeeld dat een stap verder gaat betreft het overzicht van alle rijksuitgaven aan **Caribisch Nederland** (met uitzondering van de vrije uitkering ofwel het BES-fonds) dat op verzoek van de Tweede Kamer jaarlijks door het ministerie van BZK wordt opgesteld. Naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) en het Interdepartementale Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties, is de aanbeveling opgevolgd om het overzicht Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland aanzienlijk uit te breiden. Doel is om de rol van het Ministerie van BZK te verstevigen en een meer integrale afweging van de Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland te bevorderen. In de afzonderlijke begrotingen worden op basis van coderingen in Rijksboekhouding de uitgaven aan Caribisch Nederland apart gepresenteerd. Ook de uitgaven van medeoverheden worden hierin zo goed mogelijk meegenomen. BZK voegt deze informatie samen in één overzicht. In 2024 gaat het om bijna € 0,5 miljard. Dit overzicht is aanzienlijk bewerkelijker dan de twee voorgaande voorbeelden.

Een verdergaand model is dat van de zogenoemde **Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)**. Dit is een budgettair **overzichtsconstructie** binnen de rijksbegroting, ingesteld in 1997 als onderdeel van de herijking van het buitenlandbeleid. Daarin worden uitgaven van in principe alle ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld. Dit biedt inhoudelijke en financiële samenhang en bevordert de samenwerking en de afstemming tussen de betrokken ministeries (interdepartementale ontschotting). Jaarlijks worden de HGIS-nota en het HGIS-jaarverslag, met inhoudelijke thema's en een overzicht van de daarmee gepaard gaande middelen, met Prinsjesdag naar het parlement gestuurd. Voor 2024 gaat het om een totaalbudget van € 9,5 miljard.

Het gaat een stap verder dan voorgaande voorbeelden omdat er ook regels voor besluitvorming gelden over de allocatie van middelen en afzonderlijk budgettaire verantwoording wordt afgelegd. De minister van Buitenlandse Zaken coördineert de uitgaven voor buitenlands beleid. Deze coördinatie is ondergeschikt aan de coördinatie door Financiën (integrale afweging op totaal). De HGIS-besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid in de Coördinatiecommissie Internationale Aangelegenheden (CoRIA). Tegenvallers dienen in eerste instantie binnen de HGIS op dezelfde begroting te worden opgevangen en meevallers kunnen worden besteed aan andere uitgaven binnen de HGIS. Daarbij kan worden besloten te schuiven tussen posten om de uitgaven budgettair inpasbaar te maken. Voor (majeure) beleidsintensiveringen geldt gecoördineerde besluitvorming door de Ministerraad. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt aan de HGIS-systematiek nader te onderzoeken, aangezien de systematiek sinds de invoering niet uitgebreid is geëvalueerd.<sup>22</sup>

De HGIS-route is technisch mogelijk voor de Wadden. Het zal instemming van Financiën vereisen om een HGIS-achtige constructie op te zetten. Het is echter maar zeer de vraag of de extra lasten opwegen tegen de baten. De HGIS-envelop is aanzienlijk groter dan de uitgaven aan het Waddengebied. Een HGIS-achtige aanpak is meer een logische stap op weg naar een groot gebiedsgericht fonds, maar zo'n stap past niet in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Dit impliceert dat het zinvol kan zijn om de uitgaven aan het Waddengebied van alle partijen zo goed mogelijk in een beeld brengen. Ook dat vraagt een stevige inspanning. Het programmabureau zou de gedane poging kunnen vervolgen.

### **Ad B3. Een Waddenfaciliteit**

In benadering A (versterking governance en commitment) worden bestaande bronnen voor bekostiging van opgaven in het Waddengebied beter en makkelijker ontsloten op basis van een sterkere samenwerking en meer commitment van betrokken partijen. De benadering onder B1 en B2 (nationale verankering) versterken het nationale belang van de opgaven in het Waddengebied in bestuurlijk respectievelijk financieel opzicht.

---

<sup>22</sup> Studiegroep Begrotingsruimte (2023), Bijsturen met het oog op de toekomst, ministerie van Financiën.

In benadering C vindt volledige ontschotting plaats door een kanteling van verschillende sectorale benaderingen naar één gebiedsgericht fonds: een Waddenfaciliteit.

Een aanvulling op A – al dan niet in combinatie met B1 en/of B2 is de optie voor een financiële faciliteit om de samenwerking en het draagvlak in het Waddengebied te ondersteunen. Het gaat in dit rapport primair om de vormgeving van de faciliteit, niet om de omvang. Hierbij zij opgemerkt dat het Rijk bij de start van het huidige Waddenfonds niet de intentie had, hieraan na afloop een vervolg te geven. Het (compensatie)bedrag zoals dat door de Commissie-Meijer was becijferd zou tot en met 2026 zijn uitgegeven.

Bij deze Financiële Faciliteit Samenwerking Wadden (FFSW) of kortweg **“Waddenfaciliteit”** gelden ten minste de volgende overwegingen:

1. De financiële faciliteit is bewust geen fonds, laat staan een begrotingsfonds op de Rijksbegroting. Ook het huidige Waddenfonds is feitelijk niet meer dan een subsidiefaciliteit waarin geormerkte stortingen plaatsvinden vanuit het Rijk die over een langere periode kunnen worden ingezet. De financiële faciliteit is in dat opzicht dus niet heel anders dan het Waddenfonds, maar heeft wel een nauwer omschreven doel, namelijk direct aansluiten bij de grootste opgaven, en zal bestuurlijk anders worden georganiseerd. **Het moet een faciliteit zijn van alle bestuurlijke partijen.**
2. Uitgangspunt is dat middelen voor investeringsopgaven eenvoudiger kunnen worden losgemaakt uit de bestaande fondsen en begrotingen (benadering A). De mate waarin dit gebeurt hangt samen met politieke prioriteiten en budgettaire ruimte. Voor een Waddenfaciliteit zijn er twee varianten:
  - a) Een **“maatschappelijke” variant** die gericht is op maatschappelijke sleutelprojecten die de aanpak van een strategische opgave voor alle stakeholders, inclusief de lokale bevolking, integraal én aanvaardbaar maken en niet uit andere bronnen kan worden gefinancierd. Dit sluit aan bij de “manden”-benadering. Het moet een faciliteit zijn van alle bestuurlijke partijen en ook door hen worden gevoed. Daarmee wordt ook lering getrokken uit de ervaringen met het Waddenfonds. Afgaande op de uitgaven aan thematische en maatschappelijke subsidies in de afgelopen jaren, ligt een jaarlijks, gezamenlijke overheidsbijdrage van € 10 miljoen in de rede (prijzen 2024, dus € 140 miljoen tot en met 2040). Het gaat dus niet om majeure investeringstrajecten en IKW-achtige investeringen worden dan via reguliere weg gefinancierd. Juist realisatie van kleinere projecten kan zorgen voor draagvlak in de regio voor de grote opgaven. Als een volgend kabinet besluit tot een verlenging van de Regio Deals, dan kunnen desbetreffende middelen ook via deze maatschappelijke variant van de Waddenfaciliteit lopen.
  - b) Een **ruimere variant vanwege de Unesco-status** waarbij voor de unieke transities van nationaal belang middelen beschikbaar zijn die niet uit bestaande bronnen kunnen worden gefinancierd en waarover consensus bestaat onder partijen dat die ook niet op een andere wijze gefinancierd zouden moeten worden (uit eigen of andermans middelen).

Daarbij vormen meekoppelkansen en samenhang het uitgangspunt. Alleen als aan dit uit te werken uitgangspunt is voldaan, kan men een beroep doen het fonds. Ofwel: een bonus op ontkooking. Een dergelijke ervaring in ontschot werken is ook leerzaam voor andere gebieden. Daarmee kan (een deel van) het Waddengebied een voorloper zijn van een gebiedsontwikkelingsfonds zoals breder is voorgesteld en in het verlengde kan liggen van de NOVI-benadering.<sup>23</sup> Deze ruimere variant kan uit verschillende bronnen, inclusief algemene middelen, gevoed worden. Net zoals nu bij het Waddenfonds zijn de uitgaven dus additioneel op reguliere verantwoordelijkheden en uitgaven.

3. Vanuit de aanpak van strategische opgaven kan er “getrokken” worden op de faciliteit, maar het kan ook gaan om de financiering van initiatieven van onderop die passen bij de Agenda. De Waddenfaciliteit wordt ondergebracht in de bestaande governance zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Besluiten over de aanwending van middelen worden altijd in samenhang met de grote opgaven genomen. Die besluiten zijn dus niet langer voorbehouden aan de drie provincies, maar besluitvorming vindt plaats in het BO Wadden. De juridische vormgeving zal nader onderzocht moeten worden. Een mogelijkheid is er een gemeenschappelijke regeling van te maken van alle medeoverheden. Dat heeft een voordeel boven een faciliteit bij het Rijk dat kwetsbaar kan zijn in tijden van noodzakelijk geachte bezuinigingen.
4. Een gezamenlijke dekking door de verschillende bestuurslagen bevordert het gezamenlijk eigenaarschap van een Waddenfaciliteit. Daarnaast is het belangrijk het onderhoud, de uitbreiding en verbreding van de kennisbasis te bekostigen voor een langere periode, met een redelijke vergoeding voor loon- en prijsontwikkeling. Dat kan overigens ook op een andere manier dan via de Waddenfaciliteit, namelijk door een reguliere subsidie.
5. Een bescheiden faciliteit die de aanpak integraler en inclusiever maakt, moet niet gepaard gaan met onnodige bureaucratie, maar met vertrouwen aan de voorkant. Wordt de faciliteit groter, zoals de tweede variant, dan wegen additionaliteit en verantwoording zwaarder. In dat geval is het goed een onafhankelijke toetsingscommissie in het leven te roepen zoals dat in het Nationaal Programma Groningen het geval is.

## 6.5 Eén Groot Gebiedsgericht Fonds

De meest vergaande variant van kanteling kan worden vormgegeven langs de volgende lijnen:

- Maak één gebiedsgericht fonds voor alle (grote) uitgaven aan de opgaven in het Waddengebied op basis van de Agenda.

---

<sup>23</sup> Leerstoel Gebiedsontwikkeling (2020), Na Wild West en science-fiction op zoek naar de juiste film - Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland.

Dit fonds wordt gevoed met bijdragen uit de verschillende fondsen, programma's en middelen aan Rijkskant en vanuit provincies, waterschappen en gemeenten, met een realistische loon- en prijsbijstelling over de jaren heen.

- De benadering kantelt dan naar een volledig horizontale, gebiedsgerichte insteek: inhoudelijk, bestuurlijk, in de samenwerking en ten aanzien van de bekostiging. De verschillende kanten van het prisma zijn dan congruent. Dit vergt wel een stevige investering in de uitvoeringscapaciteit.
- Gelet op het fondskarakter ligt het voor de hand dat het primair gaat om investeringsuitgaven, additioneel op de reguliere uitgaven voor beheer zoals verschillende partijen die nu doen. Investeringsuitgaven hebben wel gevolgen voor reguliere uitgaven, bijvoorbeeld termen van onderhoud.
- Net als bij de invoering van het Waddenfonds destijds wordt voor langere tijd, bijvoorbeeld tot 2040, de omvang van voeding uit publieke middelen bepaald ("*for better and for worse*"). Dit is wat betreft de overheid het financiële kader waarbinnen alle initiatieven gefinancierd moeten worden.
- In de spelregels van het fonds kunnen (op onderdelen) afspraken worden opgenomen over cofinanciering door andere partijen, in het bijzonder wanneer het gaat om publiek-private samenwerking: private middelen en mogelijk ook andere middelen (InvestNL, Europese initiatieven, etc.).
- Het fonds kan een apart 'loket' hebben voor de Waddenfaciliteit die onder B3 is toegelicht, maar het is logischer om deze middelen te integreren in de bekostiging van een brede aanpak van de belangrijkste opgaven.
- Het bestuurlijk overleg besluit over de aanwending van de middelen in het fonds. Daarbij krijgt het een zwaarwegend advies van een onafhankelijke beoordelingscommissie, zoals dat Nationaal Groeifonds en het Nationaal Programma Groningen gebeurt. Dit is een verschil met het huidige Waddenfonds, waarin de financiën en de verantwoordelijkheid waren gedecentraliseerd en de toetsingscommissie een beperkte rol heeft.

### **Reflecties op één groot gebiedsgericht fonds**

Eén groot gebiedsgericht fonds heeft onmiskenbaar een aantal voordelen die hierboven aan de orde zijn gekomen. Tegelijkertijd kleven er serieuze nadelen aan een dergelijke fondsconstructie:

1. Het **doorkruist de verantwoordelijkheidsverdeling** tussen Rijk en andere partijen. Het Rijk heeft bepaalde verantwoordelijkheden die niet passen bij een decentrale besluitvorming. Het meest duidelijk is dat bij het beheersen van overstromingsrisico's. Het besluit waar dijken versterkt moeten worden is een nationale aangelegenheid en mag geen onderwerp van uitruilen en compromissen op regionaal niveau worden. Dit geldt ook voor een aantal andere terreinen, zoals beleid voor grote wateren; de Waddenzee staat immers in verbinding met andere zee- en watergebieden.
2. De integrale verantwoordelijkheid voor een groot overheidsfonds kan niet worden overgelaten aan het huidige BO Wadden, dat louter een bestuurlijk construct is. Het vraagt om een **zwaardere institutionele verankering**, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling van de drie overheidslagen. Een dergelijk construct is niet voorhanden en verhoudt zich ook moeilijk tot het Huis van Thorbecke zoals we dat nu kennen. Ook

verhoudt het zich niet goed tot de begrotingswetgeving (Comptabiliteitswet) en het budgetrecht van het parlement.

3. Naast dit formele argument geldt materieel gezien dat de huidige visie, governance en samenwerking nog te zeer in ontwikkeling zijn, niet stevig genoeg zijn en niet voldoende "één" geworden zijn om er de verantwoordelijkheid voor een groot fonds aan toe te voegen. De bekostigingsvorm moet immers aansluiten op de andere dimensies van het prisma: "**money is a good servant but a bad master**". Middelen renderen pas goed als de instituties goed op orde zijn. De verwachting is dat Rijkspartijen om die reden niet zullen instemmen met deze doorkanteling.
4. Het is ook denkbaar het grote gebiedsgerichte fonds een begrotingsfonds te laten zijn op de Rijksbegroting, onder verrekening van bijdragen van provincies, waterschappen en gemeenten. Dat is weinig realistisch omdat het op gespannen voet staat met de wens om terughoudend te zijn ten aanzien van nieuwe begrotingsfondsen en daaraan strenge voorwaarden te koppelen (louter voor investeringen, realistische kasritmes, MKBA van projecten, etc.). Een fonds voor een bepaalde regio zal vanwege het risico van precedentwerking als onwenselijk worden gezien, ook omdat er al een Deltafonds en een Mobiliteitsfonds bestaat, niettegenstaande de bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk voor dit unieke Unesco-gebied.<sup>24</sup>
5. Ten slotte geldt nog een tactisch argument. Door de middelen af te zonderen in een fonds en dat als financieel kader te hanteren komt het los te staan van veranderingen in prioriteiten op nationaal niveau. De aandacht voor het Waddengebied wordt daarmee vastgezet. Dat kan voordelen hebben, maar betekent ook dat nieuwe kansen moeilijker verzilverd kunnen worden. Dat geldt in mindere mate in het geval van een begrotingsfonds op de Rijksbegroting, maar zeker als het fonds wordt overgeheveld naar een interbestuurlijk samenwerkingsverband, wat in zichzelf logischer is.

Ons advies is dus eerst stappen te zetten op A (versterking governance en commitment), aangevuld met één of meerdere elementen van B (sterkere nationale verankering). De stap naar een groot gebiedsgericht fonds is een te grote stap in de huidige constellatie, manier van werken en het gebrek aan prioriteitsstelling. In termen van het prisma: als de inhoud, governance en samenwerking niet voldoende op orde zijn, dan is een zeer vergaande bekostigingsoptie niet passend. Het hebben van een groot, gebiedsgericht fonds betekent ook niet dat verbeteringen op andere facetten vlot getrokken worden.

## 6.6 Uitvoeringscapaciteit en Kennis

De kleine geldstroom betreft de bekostiging van het programmabureau en de programmakosten verbonden aan het realiseren van het UP. Het programmabureau heeft nog niet de rol om de strategische besluitvorming op

---

<sup>24</sup> Zeventiende Studiegroep Begrotingsruimte (2024), Bijsturen met het oog op de Toekomst, Den Haag.

bestuurlijk niveau voor te bereiden en te bevorderen dat de Agenda het UP gerealiseerd wordt. De uitvoeringskracht van initiatieftrekkers is divers. De les van andere gebiedsprocessen waarin integraal wordt gewerkt is dat een stevig, en niet per se groot, ondersteuningsbureau cruciaal is om zaken verder te brengen. Een versterking van het programmabureau lijkt ons daarom op zijn plaats. Ook kan de samenwerking van het programmabureau met het Deltaprogramma Waddengebied en bureau van het Waddenfonds worden versterkt aangezien ze uiteindelijk aan dezelfde doelen werken.

Op termijn is het denkbaar de drie organisaties samen te voegen tot één Waddenorganisatie, met een vaste kern van medewerkers en een schil van mensen uit de verschillende bestuurlijke geledingen (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen), met een link naar beheer en kennis (Waddenacademie). Bij één gebiedsagenda en één governance past immers één uitvoeringsorganisatie met een gezamenlijke financiering.

# Bijlagen



# Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur

- ABDTOPConsult (2017), *De bekostiging van gemeenschappelijke voorzieningen bij samenwerkingsverbanden; voorwaarden voor succes.*
- ABDTOPConsult (2021), *Regie nemen en samenwerken, Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijke gebied.*
- Commissie Meijer (2004), *Eindrapport Adviesgroep Waddenzeebeleid.*
- Deltaprogramma (2019), *Kennisprogramma Zeespiegelstijging.*
- Deltaprogramma (2020), *Voorkeursstrategie Waddengebied.*
- Europese Unie (2000), *Kaderrichtlijn Water.*
- Investeringskader Waddengebied (2021), *Meerjarenprogramma 2021 en verder.*
- Leerstoel Gebiedsontwikkeling (2020), *Na Wild West en science-fiction op zoek naar de juiste film - Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland.*
- Ministerie van Financiën (2021), *Van Woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijk ordening, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening.*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020), *Agenda voor het Waddengebied 2050.*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020), *Hoogwaterbeschermingsprogramma Programmering 2022-2027.*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), *Nationaal Water Programma 2022-2027.*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Planologische Kernbeslissing Derde Nota Waddenzee*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010), *Evaluatie Bestuurlijke organisatie Waddengebied.*
- Noordelijke Rekenkamer (2018), *Het Waddenfonds gemonitord.*
- Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk overleg Waddengebied (2023), *Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.*
- Regieteam Uitvoeringsprogramma i.o.v. BO Waddengebied (2023), *Doelendocument bij Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.*
- Rijkswaterstaat (2016), *Natura 2000-beheerplan periode 2016-2022.*
- Royal Haskoning DHV (2015), *Evaluatie Structuurvisie derde nota Waddenzee*
- RLi, RPB, RVS (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.*

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), *Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!*

Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021), *Kiezen én delen.*

Stuurgroep Waddenprovincies (2016), *Investeringskader Waddengebied 2016-2026.*

Teisman et al, i.o.v. NSOB (2020), *Effectief Sturen met Multi-level Governance Waddenfonds (2021), Uitvoeringskader Waddenfonds.*

Waddenfonds (2021), *Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2021 – 2027.*

Willem van Spijker en Pieter Tops (2021), *Het verhaal van NPRZ.*

## Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

| Geïnterviewden/geraadpleegd | Organisatie en/of functie   |
|-----------------------------|---|
| Jorien Bakker               | Provinciaal Ambassadeur Groningen, Fryslân en Wadden bij Natuurmonumenten en lid OBW namens natuur- en milieuorganisaties |
| Nanou Beekman               | directeur ministerie LNV, vertegenwoordiger in OBW namens het ministerie van LNV  |
| Robert Beswerda             | secretaris Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds   |
| Jan Bijl                    | ministerie van BZK  |
| Xandrie Borgmans            | programmamanager Deltaprogramma Waddengebied  |
| Arjen Bosch                 | secretaris Raad van Advies Waddenzeehavens  |
| Arno Brok                   | Commissaris van de Koning Fryslân en voorzitter OBW   |
| Matthijs Buurman            | programmamanager Deltaprogramma Waddengebied  |
| Martin Cnossen              | directeur Merk Fryslân en gesproken als vertegenwoordiger van de sector toerisme en recreatie                             |
| Klaas Deen                  | Secretaris Waddenacademie   |
| Liz van Duin                | directeur IenW en vertegenwoordiger in OBW namens het ministerie van IenW   |
| Ineke van Gent              | burgemeester Schiermonnikoog en vertegenwoordiger in OBW namens Samenwerkingsverband De Waddeneilanden                    |
| Francine Giskes             | voorzitter Commissie kwaliteitstoetsing Waddenfonds   |
| Saskia Groenewoud           | programmamanager NOVEX-gebieden, ministerie van BZK   |
| Mark Harbers                | Minister van IenW   |

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Taco van den Heiligenberg | interim directeur-secretaris OBW  |
| Mariëlle Hetem            | MT-lid energietransitie EZK en vertegenwoordiger in OBW namens het ministerie van EZK               |
| Frances Heijman           | programmamanager Eems-Dollard 2050  |
| Jeroen Heuvelink          | ministerie van BZK  |
| Piet Hoekstra             | vicevoorzitter Waddenacademie en portefeuillehouder Geowetenschap en Klimaat                        |
| Anco Hoogerwerf           | Opgavemanager provincie Groningen en vertegenwoordiger in OBW namens de Stuurgroep Waddenprovincies |
| Maarten Hoogstad          | ministerie van BZK  |
| Gerben Huisman            | directeur Waddenfonds   |
| Jos Huisman               | ministerie van EZK (NPG)  |
| Karst Jaarsma             | beleidsmedewerker LNV Grote Wateren   |
| Marjolein Jansen          | directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, ministerie van BZK   |
| Tim Jongbloed             | MT-lid Natuur bij het ministerie van LNV  |
| Roy Kramer                | Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid  |
| Freek Kreppels            | ministerie van Buitenlandse Zaken   |
| Rob Leemans               | Voorzitter Vereniging Wadvaarders en lid OBW namens sector recreatie en toerisme                    |
| Arjen Lobstein            | Waddencoördinator Provincie Fryslan   |
| Martijn Looijer           | staf Deltacommissaris   |
| Paul Mijland              | Waddenadviseur provincie Groningen  |
| Niels Muselaers           | ministerie van Financiën  |
| Bert Naarding             | ministerie van BZK  |

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Angelique Nielen</b> | <b>ministerie van IenW</b>   |
| Hans Nieuwenhuis        | afdelingshoofd Zeebeleid,<br>ministerie van IenW   |
| Regina Oosting          | afdelingshoofd<br>Gebiedsontwikkeling bij het<br>ministerie van BZK                                      |
| Katja Philippart        | directeur Waddenacademie en lid<br>OBW namens de wetenschap  |
| Harm Post               | Directeur haven Lauwersoog en<br>lid OBW namens de<br>Waddenzeehavens                                    |
| Kees Praamstra          | secretaris-directeur<br>Samenwerkingsverband De<br>Waddeneilanden  |
| Tobias Sandoval Garcia  | ministerie van Financiën   |
| Paul Schoute            | Wethouder gemeente Harlingen,<br>vertegenwoordiger in OBW<br>namens Vereniging van<br>Waddenzeegemeenten |
| Jaap Slootmaker         | directeur-generaal Water en<br>Bodem, ministerie van IenW  |
| Enno Strating           | ministerie van BZK   |
| Gert-Jan Swaving        | Nationaal Programma Groningen  |
| Maurice van Tilburg     | directeur Nationaal Groeifonds   |
| Addy Risseeuw           | Secretaris PO Mosselcultuur en<br>lid OBW namens de visserij   |
| Manon Tentij            | MT-lid Vogelbescherming<br>Nederland en lid OBW namens<br>natuur- en milieuorganisaties                  |
| Kaj Valk                | secretaris Vereniging van<br>Waddenkustgemeenten   |
| Annette van Velde       | bestuurder van Waterschap<br>Noorderzijlvest   |
| Peter van Velzen        | MT-lid LNV Grote Wateren en<br>Visserij  |
| Eric Verweij            | ministerie van Financiën   |
| Matthijs de Vries       | gedeputeerde provincie Fryslân   |

|                 |  |
|-----------------|--|
| Tineke de Vries | LTO bestuurder regio Noord en lid OBW namens de landbouw                       |
| Marre Walter    | Directeur BAW en vertegenwoordiger in OBW namens de Beheerautoriteit Waddenzee |
| Bert Wijnsma    | interprovinciaal programmamanager IKW  |
| Rinke Zonneveld | CEO Invest NL  |

### Sessie 6 februari 2024

Op 6 februari 2024 heeft er een sessie plaatsgevonden waarin Rijk (waaronder vertegenwoordigers van de fondsen) en regio de inventarisatie van de opgave in het Waddengebied hebben besproken David Janssen (IenW/DGWB), Gerben Huisman (Waddenfonds), Karst Jaarsma (LNV/ Waddengebied), Kimberley Wedage-Mol (EZK), Linda-Rose Santhagens (RWS), Marjolein van Hintum (IenW/DGMO), Marre Walter (BAW), Olaf Herfst (EZK), Peter van Velzen (LNV/ Waddengebied) en Renze Portengen (LNV/NPLG).

*N.B. We danken iedereen voor het gesprek dat we hebben gevoerd, hun deelname aan de sessie over financiën en/of een andere bijdrage. In het bijzonder willen we Arjen Bosch bedanken voor de energie die hij gestopt heeft in de inventarisatie van de kosten van de Agenda, zoals opgenomen in bijlage X. Uiteraard draagt alleen ABDTOPConsult de volledige verantwoordelijkheid voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport, waarmee hopelijk een bijdrage wordt geleverd aan een vruchtbaar vervolgproces in het Waddengebied.*

# Bijlage 3: Bestuurlijke overleggen

## Bestuurlijk Overleg Water

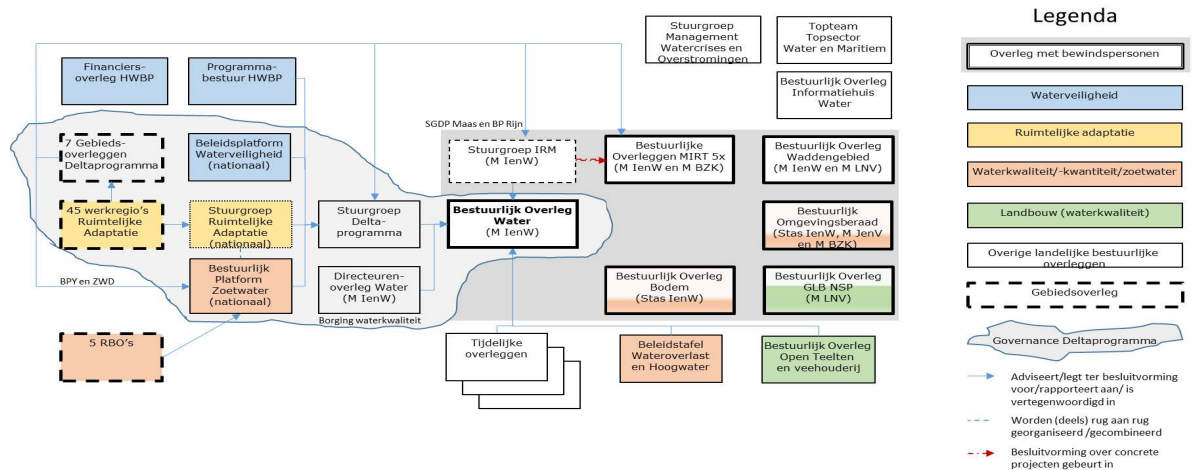
Het Bestuurlijk Overleg Water (BO Water) is het bestuurlijk overleg dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat vier maal per jaar heeft met de bestuurders van de waterschappen, provincies, gemeenten, drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat, de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's), het ministerie van LNV en de Deltacommissaris. Het ministerie van LNV vertegenwoordigt bij dit overleg het ministerie van EZK. Daarnaast zijn de ministeries van BZK en AZ agendaleden bij het BO Water en kunnen al gelang het onderwerp worden uitgenodigd om deel te nemen aan het BO Water.

Het BO Water is het hoogste *besluitvormende* orgaan in het waterdomein. Doel van dit overleg is enerzijds vanuit het lange-termijn perspectief het bestuurlijk afstemmen van het waterbeleid, de uitvoering en de monitoring. Anderzijds voert het BO Water de strategische discussie over het nationale waterbeleid. Alle wateronderwerpen (waterveilig, waterkwaliteit, waterkwantiteit en klimaatadaptatie) kunnen de revue passeren en worden in samenhang besproken. Hierbij worden verbindingen met andere nationale transitie en opgaven in het fysieke domein gelegd. De voorbereiding van het BO Water vindt plaats via het Programmteam Water (PT Water) en een directeurenoverleg Water (DO Water).

Het BO Water stelt een termijnagenda op, waarin de belangrijkste opgaven worden benoemd voor de middellange termijn (4 jaar). Deze agenda wordt vastgesteld met als doel de strategische discussie te bevorderen, verbinding te leggen met andere opgaven in het fysieke domein en het bestuurlijke gesprek te kunnen voeren over het nationale waterbeleid. Hierbij wordt rekening gehouden met de relatie tot het Deltaprogramma. De termijnagenda wordt door het BO Water jaarlijks tegen het licht gehouden en zo nodig aangepast op basis van actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen.

Er zijn permanente nationale overleggen op de vier hoofdthema's waterveiligheid, waterkwantiteit, klimaatadaptatie en waterkwaliteit. Het Bestuurlijk Platform Zoetwater, de Stuurgroep Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en het Beleidsplatform Waterveiligheid zijn ook onderdeel van de governance van het Deltaprogramma en dragen bij aan de strategische agendering in de BO Water. Waterkwaliteitsonderwerpen zijn voorlopig belegd binnen het BO Water. Het DO Water is gevraagd dit goed te borgen. Verder kan het BO Water besluiten een tijdelijk overleg in te stellen voor een specifieke opgave.

Overzicht van de (nationale) bestuurlijke overleggen rondom het BO Water.

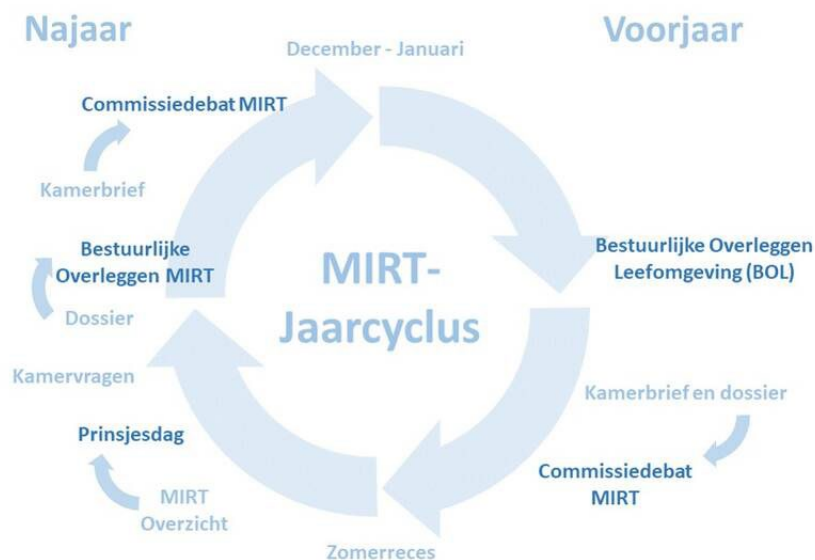


### Bestuurlijk Overleg MIRT

Ieder voorjaar vinden onder regie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (BOL) plaats. De minister en staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gaan dan op werkbezoek bij alle MIRT-regio's (Noordwest Nederland, Zuidwest Nederland, Zuid Nederland, Oost Nederland en Noord Nederland). Tijdens deze bezoeken worden procesafspraken gemaakt. Na deze werkbezoeken en vóór het zomerreces vindt het Commissiedebat MIRT plaats met de Tweede Kamer. In de MIRT Kamerbrief staat de voortgang van alle projecten en programma's. Op Prinsjesdag wordt het MIRT Overzicht bij de begroting van het Ministerie van IenW aan de Staten-Generaal aangeboden.

Na Prinsjesdag volgen in het najaar de Bestuurlijke Overleggen (BO) MIRT. Samen met de minister van BZK gaan de minister en staatssecretaris van IenW in gesprek met regionale bestuurders en worden investeringsafspraken gemaakt. Aan het eind van het jaar overleggen de minister en staatssecretaris van IenW en de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat in de Tweede Kamer in het zogenoemde Nota Overleg MIRT over de stand van zaken van alle projecten en programma's. Voorafgaand aan dit overleg wordt hierover een MIRT Kamerbrief verzonden.





### **De Governance van het Waddengebied**

Het Waddengebied wordt net als de rest van Nederland bestuurd door de overheden: gemeenten, provincies en het rijk. Ook de Waddenzee is dus ingedeeld bij provincies en gemeenten. Om ervoor te zorgen dat er een duidelijk en samenhangend beleid voor de Waddenzee wordt gevoerd, werken de waddenoverheden veel samen.

### **Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BO Wadden)**

Het BOW richt zich op strategische besluitvorming over het beleid voor het Waddengebied. In het BOW zijn het Rijk (de minister van IenW en de ministers voor Natuur en Stikstof, en voor Klimaat en Energie), de drie Waddenprovincies Noord-Holland, Friesland en Groningen, de kust- en eilandgemeenten en de waterschappen op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd, plus de voorzitter van het Omgevingsberaad, die tevens optreedt als vicevoorzitter.

### **Het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW)**

Het OBW is het adviesorgaan, waarin gebruikers van het Waddengebied, maatschappelijke organisaties en de Waddenacademie meedenken en werken aan de doelstellingen van de Agenda. Het OBW formuleert adviezen (gevraagd en ongevraagd) richting de leden van het BOW.

### **De Beheerautoriteit Wadden (BAW)**

De Beheerautoriteit stimuleert en faciliteert de beheerders van de Waddenzee om een Integraal Beheerplan (IBP) Waddenzee te ontwikkelen en uit te voeren. De Beheerautoriteit heeft als doel de samenhang tussen het natuur-, vis- en waterbeheer te bevorderen en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. Nauwe afstemming tussen het Uitvoeringsprogramma en het Integraal Beheerplan is nodig om afspraken te maken over de aanpak van initiatieven die te maken hebben met beheer.

## **BO Deltaprogramma Waddengebied**

Het Deltaprogramma Waddengebied kijkt voor de waterveiligheid ver vooruit, tot voorbij 2100. Er wordt naar gestreefd om het gebied goed voor te bereiden op die verre toekomst en desinvesteringen te voorkomen. Momenteel wordt gewerkt aan de tweede herijking van onze voorkeursstrategie. Hierin worden de deltasenarario's meegenomen. Deze deltasenarario's (afhankelijk van uitstoot en socio-economische groei zijn dat: rust, druk, stoom en warm) bevatten de vertaling van de KNMI-klimaatseenario's.

Voor het Waddengebied wordt bij deze tweede herijking ook aan de slag gegaan met de gevolgen van zeespiegelstijging. Er wordt een beeld gevormd van hoe het beste geanticipeerd kan worden op de verschillende hoogtes van zeespiegelstijging en daarbij wordt de vertaling gemaakt naar wat dit betekent voor de inrichting van het Waddengebied. Het DPW zal bij het opstellen van de adaptatiepaden ook die mensen betrekken die werken aan kustontwikkeling en klimaat (twee thema's uit het UP). Uit het opstellen van de adaptatiepaden zou nl. kunnen volgen dat er in de toekomst ruimtelijke reserveringen nodig zullen zijn omtrent waterveiligheidsmaatregelen.

## Bijlage 4: Opgaven Agenda voor het Waddengebied

| Thema                                 | Omschrijving  | Veranderdoelen tot 2050   | 2021-2026   |
|---------------------------------------|---|---|---|
| <b>Natuur van Wereldklasse</b>        | Het realiseren van een rijke Waddenzee waarin het voedsel-web en de belangrijke functies van de Waddenzee voor de flyway en swimway zich kunnen herstellen. Ook biobouwers en vis- en vogelpopulaties kunnen zich herstellen. | Daarbij werken we vanuit zes veranderdoelen:<br><ol style="list-style-type: none"> <li>de natuurlijke dynamiek vergroten;</li> <li>de omstandigheden voor biobouwers en andere onderwaterhabitats verbeteren;</li> <li>de ecologische samenhang in het Waddengebied verbeteren;</li> <li>slimmer omgaan met sediment en de impact van andere menselijke ingrepen in het systeem verminderen;</li> <li>de kennis over het Waddenecosysteem vergroten;</li> <li>de internationale samenwerking versterken.</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beleidskader natuur Waddenzee</li> <li>In programma's als Natura 2000, KRW, PAGW en het IKW/Waddenfonds werken partijen gezamenlijk aan actief natuurherstel.</li> <li>Beheerautoriteit Waddenzee werkt met beheerders aan een gezamenlijk Integraal Beheerplan (IBP),</li> </ul>  |
| <b>Landschap en cultureel erfgoed</b> | De inzet van het deelprogramma Landschap en cultureel erfgoed is de kernkwaliteiten van het Waddenlandschap te behouden en verstevigen.   | Daarbij werken we vanuit vier veranderdoelen:<br><ol style="list-style-type: none"> <li>het landschap in het Waddengebied gericht behouden en versterken;</li> <li>de zichtbaarheid en robuustheid van historische verbindingen, landschappelijke kwaliteiten en cultureel erfgoed gericht vergroten;</li> <li>waarden als openheid, duisternis, stilte en rust effectiever beschermen;</li> <li>de maritieme archeologie beter beschermen en het maritiem erfgoed benutten.</li> </ol>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichting Waddenatelier: in dit atelier verkennen partijen samen met ontwerpend onderzoek hoe ontwikkelingen in het Waddengebied zijn in te passen.</li> <li>De partijen werken de kernwaarden uit in criteria en afwegingskaders.</li> </ul>   |
| <b>Duurzame bereikbaarheid</b>        | Het deelprogramma Bereikbaarheid richt zich op het duurzaam bereikbaar houden en maken van het Waddengebied.  | Daarbij werken we vanuit vier veranderdoelen:<br><ol style="list-style-type: none"> <li>de bereikbaarheid garanderen;</li> <li>de mobiliteit verduurzamen;</li> <li>het vaargeulonderhoud optimaliseren;</li> <li>nieuwe mobiliteitsoplossingen voor de lange termijn ontwikkelen: emissieloos, impactarm en adaptief.</li> </ol>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vanaf 2022 wordt met betrokken partijen bekeken of en op welke wijze uitvoering gegeven kan worden aan de in februari 2022 gepubliceerde Transitieplanning Duurzame Mobiliteit Waddengebied.</li> <li>Er wordt reeds gewerkt aan een vervolgonderzoek bereikbaarheid Ameland 2030.</li> <li>In kaart brengen van welke maatregelen mogelijk zijn om de impact van baggeren te verminderen en natuurherstel te bevorderen.</li> </ul> |
| <b>Klimaatverandering</b>             | Het deelprogramma Klimaat is gericht op het verminderen van de effecten van klimaatverandering op het Waddengebied.   | Daarbij werken we vanuit vijf veranderdoelen:<br><ol style="list-style-type: none"> <li>de effecten van klimaatverandering op het Waddengebied beter in beeld brengen;</li> <li>de kustzone op een klimaatadaptieve en integrale wijze versterken;</li> </ol>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Onderzoek ecologische effecten klimaatverandering: de ministeries van LNV, TenW en EZK, de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen (via het Waddenfonds) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk</li> </ul>   |

|                              |  |   |  |
|------------------------------|--|---|--|
|                              |  | <p>3. het zoete water langs de kust en op de eilanden beter vasthouden;</p> <p>4. de natuur (en andere functies) robuuster maken voor klimaatverandering;</p> <p>5. het zandvolume in de kust op orde houden en laten meegroeien met de zeespiegelstijging.</p>   | <p>Onderzoek (NWO) investeren met een speciaal onderzoeksprogramma de komende vijf jaar vier miljoen euro in kennisontwikkeling voor het Waddengebied, met de focus op de effecten van klimaatverandering op het Waddengebied.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>In het Programma Eems-Dollard 2050 (ED2050) werken overheden, natuur- en milieuorganisaties en bedrijven aan herstel van het Eemsestuarium.</li> <li>Partijen werken samen aan een Toekomstagenda met daarin de gebiedsopgaven voor de komende jaren voor het Lauwersmeergebied.</li> <li>Het Fries Programma Waddenkust zet in op het samenbrengen van de opgaven en regionale doelen in het gebied, en slaat een brug tussen beleid en (regionale) uitvoering.</li> <li>Ontwikkeling Noord-Hollandse Waddenkust (Waddenbaai): dialoog met de partijen in het gebied plaats, om te komen tot een gezamenlijk (uitvoerings)perspectief.</li> </ul> |
| <b>Energietransitie</b>      | Het deelprogramma Energietransitie richt zich op het goed begeleiden van de energietransitie in het Waddengebied.  | <p>Daarbij werken we vanuit twee veranderdoelen:</p> <p>1. de energietransitie (en de kansen die deze transitie biedt) zo vormgeven dat de impact hiervan past bij de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en het Waddengebied;</p> <p>2. de ontwikkeling en toepassing van innovatieve energieoplossingen stimuleren, gericht op energieneutraliteit en zelfvoorzienendheid van de Waddeneilanden en andere delen van het Waddengebied (incl. bijbehorende energie-infrastructuur).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheden energietransitie Waddengebied: ambitie is een gezamenlijk beeld te schetsen van de manier waarop de energietransitie in het Waddengebied nu en in de toekomst zó vormgegeven kan worden dat deze past bij de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en het Waddengebied. Dit beeld wordt vertaald in een handreiking (inclusief ondersteunend beeldmateriaal en een aanzet voor een afwegingskader) die ondersteuning en inspiratie biedt bij landelijke, regionale en lokale beleidskeuzes en gebiedsprocessen.</li> </ul>  |
| <b>Leefbaar Waddengebied</b> | Het vraagstuk van leefbaarheid is op de Waddeneilanden anders dan in de kustzone. Initiatieven die (mede) gericht zijn op het versterken van de leefbaarheid langs de vaste wal kust zijn vooral gericht |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het Programma Brede Welvaart Waddeneilanden heeft als doel het perspectief voor leefbaarheid op de Waddeneilanden te vergroten. De eilanden hebben daarvoor een eigen programma uitgewerkt.</li> </ul>  |

|                              |   |   |  |
|------------------------------|---|---|--|
|                              | <p>op recreatie en toerisme, en staan beschreven in deelprogramma (2.7). Ook andere sectoren zoals de land- en tuinbouw, de reeds aanwezige maakindustrie, visserij en havenactiviteiten leveren een bijdrage aan het behoud en de versterking van de leefbaarheid van het Waddengebied. Voor de Waddeneilanden sluiten de doelen voor leefbaarheid aan bij het Programma Brede Welvaart Waddeneilanden. In dit programma hebben de vijf Waddeneilanden hun krachten gebundeld.</p> |   |  |
| <b>Recreatie en Toerisme</b> | <p>Het deelprogramma Recreatie en Toerisme is gebiedsgericht geformuleerd, omdat de situatie en doelgroepen voor recreatie en toerisme per gebied sterk verschillen.</p>  | <p>Waddenkust</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. meer recreatieve toeristische voorzieningen langs de Waddenkust bieden, passend bij de lokale doelen en ruimtelijke principes;</li> <li>2. de kustzone integraal benaderen;</li> <li>3. de recreatieve verbindingen langs en naar de kust verbeteren;</li> <li>4. de beleving van de havens en havenplaatsen verbeteren.</li> </ol> <p>Waddeneilanden</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. een duurzamere balans op de eilanden creëren tussen de ontwikkeling van recreatie en toerisme en de effecten op leefbaarheid, landschap, natuur, cultuur, drinkwater- en energievoorziening;</li> <li>2. het recreatieaanbod op de Waddeneilanden versterken met als uitgangspunt kwaliteit voor kwantiteit;</li> <li>3. inzetten op verduurzaming van het recreatieve aanbod en het vervoer;</li> <li>4. een bredere economische basis op de eilanden realiseren, aanvullend op recreatie en toerisme.</li> </ol> <p>Waddenzee</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de (vaar)recreatie op de Waddenzee en het tegengaan van verstoring beter met elkaar in balans brengen.</li> </ol> <p>Waddenkust, Waddenzee en Waddeneilanden</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. de bewustwording van de natuur- en landschapswaarden van het Werelderfgoed vergroten;</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programma versterking recreatie en toerisme langs de Waddenkust. Met het programma 'Grenzeloos gebied, begrensd genieten' willen partijen een impuls geven aan duurzame regionale recreatie en toerisme langs de Waddenkust en de noordelijke IJsselmeerkust. Dit gebeurt door de initiatieven van private partijen, gemeenten, regionale marketingorganisaties, boeren en provincies te bundelen.</li> </ul> |

|                 |  |   |   |
|-----------------|--|---|---|
|                 |  | 3. de natuurbeleving duurzamer en verantwoord maken met beter gastheerschap;<br>4. de ervaring van bezoekers van het Waddengebied beter laten aansluiten bij de verwachtingen.  |   |
| <b>Havens</b>   | Het deelprogramma Havens richt zich op het verder ontwikkelen van de Waddenzeehavens als duurzame economische dragers van het gebied                                       | Daarbij werken we vanuit vijf veranderdoelen:<br>1. de transitie naar duurzamere havens realiseren, met het Werelderfgoed als inspiratie;<br>2. de transitie naar specialisatie versnellen;<br>3. de economische toegevoegde waarde vergroten door betere logistieke verbindingen, meer werkgelegenheid en verduurzaming van het transport;<br>4. ruimte voor transitie bieden;<br>5. het vestigingsklimaat versterken.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>De kustgemeenten onderzoeken hoe integrale maritieme ontwikkeling, als onderdeel van het brede Programma Recreatie en toerisme langs de Waddenkust vorm kan krijgen.</li> <li>Voor de reductie van de CO2-uitstoot, het realiseren van de circulaire economie, vermindering van bedreigingen voor de natuur en het stimuleren van natuur in en om de havens, wordt het EcoPort innovatieprogramma verduurzaming havens opgezet.</li> <li>In het programma Green Shipping wordt gewerkt aan de ontwikkeling en het testen van pilotschepen die emissie- en fossielvrij kunnen varen.</li> <li>Tijdelijke parkeerfaciliteit offshore installaties: de haven van Den Helder faciliteert de ombouw van offshore installaties om de offshore sector te verduurzamen. De haven biedt slechts ruimte voor één offshore platform. Doel van dit initiatief is te komen tot een faciliteit voor het tijdelijk parkeren van offshore installaties in de buurt van de haven van Den Helder.</li> </ul> |
| <b>Landbouw</b> | Het deelprogramma Landbouw richt zich op een excellerende agrarische sector in het Waddengebied die tegelijkertijd optimaal anticipeert op de natuur- en landschapsdoelen. | Daarbij werken we vanuit zeven veranderdoelen:<br>1. de excellente (export)positie van de landbouw als producent van hoogwaardig voedsel versterken;<br>2. klimaatbestendige landbouw versterken;<br>3. de landbouw verder verduurzamen;<br>4. de landbouw verbreden met agrarisch natuurbeheer;<br>5. aanvullende verdienmodellen voor een toekomstbestendige landbouw zoeken;<br>6. de band tussen landbouw en burgers versterken;<br>7. de bijdrage vanuit de landbouw aan de energietransitie en biobased economie vergroten. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkeling zoetwaterstrategie Landbouw: de partijen ontwikkelen een solide zoetwaterstrategie voor het noordelijk kustgebied, incl. de zomerpolders buitendijks in noordoost Fryslân, om op korte en langere termijn te kunnen beschikken over voldoende en kwalitatief goed zoetwater voor de landbouw en andere gebruikers. De strategie gaat over het aanvoeren, vasthouden, verdelen en afvoeren van zoetwater én een efficiënt en effectief gebruik van zoetwater door de landbouw.</li> </ul>  |
| <b>Visserij</b> | Het deelprogramma Visserij richt zich  | Daarbij werken we vanuit drie veranderdoelen:<br>1. de toekomst van de visserij in het Waddengebied zeker stellen;  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Waddenzee Visserij Platform: de sector heeft in 2020 het initiatiefgenomen om</li> </ul>   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>op het versterken van de positie van de beroepsmatige visserij in het Waddengebied, anticiperend op de natuurdoelen in het Werelderfgoed</p> | <p>2. beter samenwerken met natuurorganisaties en natuurbeheerders;<br/>3. meebewegen met de natuur, de seizoenen en de oogstmogelijkheden in de Waddenzee</p>   | <p>het Waddenzee Visserij Platform op te richten waarin de sector samen met de natuurorganisaties aan een gezamenlijke toekomstvisie voor de gehele Waddenzeevisserij werkt.</p>  |
| <p><b>Overige activiteiten</b></p>  | <p>Daarbij werken we vanuit vijf veranderdoelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de impact van defensieactiviteiten op het Waddengebied verminderen;</li> <li>2. de impact van diepe delfstoffenwinning in het Waddengebied verminderen;</li> <li>3. de impact van calamiteiten op het Waddengebied verminderen;</li> <li>4. de impact van grondstoffenwinning in de Waddenzee verminderen;</li> <li>5. de impact van luchtvaartactiviteiten op het Waddengebied verminderen.</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsregels voor drones boven de Waddenzee en Noordzeekustzone: het doel van dit initiatief is duidelijkheid te krijgen over regelgeving voor het vliegen met drones boven de Waddenzee en Noordzeekustzone. De partijen gaan na of aanvullende regels nodig zijn voor drones boven de Waddenzee en de Noordzeekustzone als onderdeel van het nieuwe nationale beleid, om in te kunnen spelen op nieuwe mogelijkheden en tegelijk de rust en de ruimte van de Waddenzee en Noordzeekustzone te beschermen.</li> <li>• Beperking risico's grote containerschepen boven de Waddeneilanden: de landen werken in IMO-verband aan een niet-dwingend voorstel voor aanpassing van de bestaande routeringsmaatregelen boven de Wadden.</li> </ul> |

## Bijlage 5: Toelichting Transitie in het UP

In het UP zijn de belangrijkste transitie (eerder ook wel schuurpunten) in het Waddengebied genoemd, dit zijn de grote opgaven. De hierboven genoemde initiatieven dragen bij aan de transitie, maar zijn niet volledig dekkend. Het gaat om de volgende transitie:

### Duurzaam bereikbare eilanden

De bereikbaarheid van de eilanden en de vaste wal staat onder druk. De verzanding van de Waddenzee - die ondanks de zeespiegelstijging, nog tientallen jaren zal doorgaan - maakt het steeds moeilijker om de vaargeulen open te houden. Om in de komende jaren niet vast te lopen moeten er keuzes worden gemaakt en scenario's gekozen. Het ministerie van IenW is trekker van deze transitie en werkt samen met RWS en partijen in de regio aan de routekaart bereikbaarheid. Er zijn hierbij vier sporen:

1. verduurzaming van de overtocht;
2. autoluwe overtochten en eilanden;
3. een duurzame en efficiënte logistieke keten;
4. gebiedsontwikkeling door samenhangende mobiliteitskeuzes die passen bij de eilander identiteit.

### Een integrale ontwikkeling van de kust

Het tempo van de klimaatverandering stelt de kustzone van het Waddengebied voor grote uitdagingen op het gebied van waterveiligheid en waterbeheer (waaronder verzilting). Daarnaast spelen er uitdagingen op het gebied van leefbaarheid, landbouw, natuur, recreatie en toerisme en havenontwikkeling, met grote impact op het landschap. De drie Waddenprovincies zijn trekker van de werkgroep die met de transitie naar een integrale ontwikkeling van de kust aan de slag gaat. Zij nemen het voortouw om met andere partijen samen te komen tot de ontwikkeling van een integrale kanskaart voor de Waddenkust. Er zijn drie vraagstukken die in het hele Waddengebied spelen:

1. Hoeveel groot- en kleinschalige zoet/zout-overgangen zijn er nodig in het Waddengebied, waarvoor dienen die overgangen, onder welke voorwaarden zijn ze inzetbaar en waar realiseren we deze?
2. Hoe gaan we om met (de toepassing van) slib in de kustzone ten behoeve van bijvoorbeeld dijkversterking en structuurverbetering landbouw in relatie tot de huidige Natura 2000-waarden?
3. Hoe gaan we om met mitigerende maatregelen die nodig zijn bij kustontwikkeling in relatie tot de visserij en gesloten gebieden in de Waddenzee (bijvoorbeeld riffen voor biobouwers in voor visserij gesloten gebieden).

### Een volhoudbare visserij in de Waddenzee

Vanwege ecologische en duurzaamheidseisen staat de Waddenvisserijsector al geruime tijd onder druk. Daarnaast is de visserij zelf een drukfactor die van



invloed is op de ecologie van de Waddenzee. Dat maakt dat er behoefte is aan een stap voor stap transitie met perspectief om te komen tot een duurzame toekomstbestendige visserij in de Waddenzee die past bij de hoofddoelstelling natuur voor de Waddenzee. Voorwaarde voor het oplossen van het dilemma is dat de natuurorganisaties, verenigd in de Coalitie Wadden Natuurlijk, en het Waddenzee Visserij Platform voor het vaststellen van het Beleidskader Natuur het gesprek aangaan. Op dit moment is dit traject echter nog niet van de grond gekomen.

#### Een klimaatadaptief Waddengebied

Klimaatverandering heeft verschillende gevolgen voor het Waddengebied, zoals zeespiegelstijging, beperking van de zoetwaterbeschikbaarheid en temperatuurstijging van het zeewater. Deze ontwikkelingen hebben effect op waterveiligheid, de ecologie en op economische sectoren. De waterschappen zijn trekker van deze transitie. Er zijn vijf doelen geformuleerd:

1. de effecten van klimaatverandering op het Waddengebied beter in beeld brengen
2. de kustzone op een klimaatadaptieve en integrale wijze versterken (innovatieve dijkconcepten);
3. het zoete water langs de kust en op de eilanden beter vasthouden;
4. de natuur (en andere functies) robuuster maken voor klimaatverandering;
5. het zandvolume in de kust op orde houden en laten meegroeien met de zeespiegelstijging.

#### Beleidskader Natuur Waddenzee

Een belangrijk onderdeel van het UP is het Beleidskader Natuur Waddenzee. Dit is niet benoemd als transitie, maar heeft wel grote invloed op de invulling van de transities. Niet voor niets is dit UP1 in het UP. Met het Beleidskader Natuur Waddenzee geven de betrokken partijen verder uitwerking aan het principe dat economie en ecologie elkaar versterken. Elk afzonderlijk gebruik van de Waddenzee heeft op zichzelf veelal een relatief beperkte impact op het ecosysteem. Dat blijkt onder meer uit de praktijk van monitoring en vergunningverlening. De cumulatie van die impact is echter wel van betekenis. Het Beleidskader Natuur Waddenzee streeft naar de ontwikkeling van heldere kaders die vergunningverleners kunnen gebruiken om hun besluiten op te baseren en om zo activiteiten mogelijk te blijven maken in de Waddenzee. Daarbij wordt in de context van het Beleidskader Natuur Waddenzee ook nader onderzocht op welke manier de optelsom van de impact van het afzonderlijk gebruik, oftewel de cumulatie van effecten, bijdraagt aan de totale impact van gebruik op het ecosysteem.

Om tot het Beleidskader Natuur Waddenzee te komen zijn 4 fasen gedefinieerd: een analysefase, een toetsingsfase, een transitiefase en een borgings- en uitvoeringsfase. Doel van de Analysefase is om gedegen bouwstenen te ontwikkelen die inzicht bieden in de staat van de Waddenzeenatuur en op welke manier deze wordt beïnvloed (door bijvoorbeeld cumulatieve effecten). Ook wordt met een sociaaleconomische analyse inzicht verkregen in de economische en sociale betekenis van verschillend gebruik.

## Bijlage 6: Monitoring

### Monitoring

Om te monitoren hoe het staat met de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap, is er de *Basismonitoring Wadden*. In 2018 is hiertoe een *samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Rijk, provincies en natuurorganisaties*. De aanleiding hiervoor was dat de Algemene Rekenkamer constateerde: "Ondanks alle monitoring die er in het Waddengebied plaatsvindt, ontbreekt een overkoepelend beeld van de stand van de natuur in de Waddenzee, een cumulatief beeld van alle natuur verstorende effecten is er evenmin. Het is daardoor lastig om goed inzicht te krijgen in de mate waarin het (overkoepelende) natuurdoel van de derde nota Waddenzee wordt gerealiseerd." Het Kernteam Basismonitoring bestaat uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het Ministerie van Economische Zaken, Coalitie Wadden, de Waddenacademie, de Waddenprovincies, NAM en Tresoar.

Het doel van Basismonitoring Wadden is drieledig:

1. De beheerder helpen bij de uitvoering van zijn taken door inzicht te geven in de toestand en trends;
2. De monitoring omvormen van een op vergunningverlening en uitvoering van wettelijke taken gerichte monitoring, naar effectieve en efficiënte systeemgerichte monitoring;
3. Het toegankelijk maken van alle beschikbare informatie en monitoringgegevens over het Waddengebied, waardoor de gebruiker zicht heeft op het volledige Waddensysteem.

In trilateraal verband is er de *Trilaterale Monitoring- en Beoordelingsprogramma (TMAP)*. Dit programma levert wetenschappelijke informatie ten behoeve van beleidsvorming op alle niveaus, dat tegemoetkomt aan de verplichtingen die voortvloeien uit relevante EU-wetgeving, het internationale recht en de werelderfgoed-status. Het programma ondersteunt daarnaast het beheer van de Waddenzee als een ecologische eenheid.

Het TMAP wordt uitgevoerd door nationale en regionale overheden die belast zijn met monitoring. De belangrijkste partners zijn de Deense *Environment Protection Agency*, het Nederlandse Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (in samenwerking met Rijkswaterstaat) en het Duitse federale Ministerie voor Milieu, Natuurbehoud en Nucleaire Veiligheid, als ook de voor natuurbescherming verantwoordelijke ministeries c.q. overheden van de deelstaten Hamburg, Nedersaksen en Sleeswijk-Holstein en de bestuursorganen van de nationale parken.

De Trilaterale Waddenzee Samenwerking produceert op basis van de TMAP periodiek de *Wadden Sea Quality Status Report (QSR)*. Het QSR beschrijft en beoordeelt de ecologische staat van de Waddenzee op het moment van publicatie.

In Nederland zijn er – naast de Basismonitoring Wadden – natuurlijk nog andere instanties die gegevens verzamelen en publiceren. Dit zijn o.a. het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Planbureau Fryslân.

Maar ook op het niveau van individuele projecten wordt gemonitord, met name om de effectiviteit van genomen maatregelen te meten, maar ook als opstap naar een meer structurele monitoring. Voor kennisontwikkeling over de monitoring subsidieert het Waddenfonds (onder voorwaarden) projecten die invulling geven aan ontbrekende schakels in de evaluatie- en monitoringsystematiek.

In het *Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026* zijn twee initiatieven opgenomen die betrekking hebben op kennis en monitoring:

- UP25: Uitwerken en uitvoeren monitoring en voortgang; en
- UP26: Verbeteren synergie tussen monitoring bij vergunningverlening en Basismonitoring.

Om invulling te geven aan deze initiatieven is er in 2023 een werkgroep monitoring en evaluatie gestart. Hierin nemen IenW (waaronder RWS), LNV, Waddenfonds, de Waddenacademie en de provincie Frylân deel. In deze werkgroep zijn de volgende acties benoemd ten behoeve van de monitoring:

- Waddenbalans: de laatste versie komt uit 2019. Update wordt nu onderzocht;
- Staat van de Waddenzee Natuur. De verwachting is dat deze eind 2024 gereed is;
- De samenwerkingsovereenkomst Basismonitoring (zie hiervoor).

Aanvullende monitoringsbronnen kunnen zijn:

- Monitoring bij subsidie natuur & landschap (jaarlijkse meting, 1x/6 jaar evaluatie)
- Monitoring vanuit de provincies. Elke provincie heeft een eigen systeem.
- Regionale brede welvaartsmonitor van CBS
- Wadden in beeld, zoomt in op een specifiek onderwerp (jaarlijks)
- Onderdelen/databronnen van de N2000 evaluatie

De werkgroep heeft geconcludeerd dat een jaarlijkse evaluatie van het doelbereik niet functioneel is. Natuurlijke fluctuaties van de metingen gedurende een jaar geven een schijn in veranderende trend. Een evaluatie is passender over een langer tijdsinterval, bijvoorbeeld elke 3-4 jaar. Jaarlijks een update van de indicatoren (in getallen) geven is wel wenselijk. Hierdoor worden belangrijke gebeurtenissen niet gemist in de rapportage (bijvoorbeeld de sterfte van kokkels door hoge temperaturen). De uitleg van deze extremen komt over het algemeen terug in "Wadden in beeld", welke elk jaar opgesteld wordt. De jaarlijkse getallen worden in context geplaatst door deze toe te voegen aan de langjarige meetreeksen.

## Bijlage 7: Uitvraag kosten

Verzoek ABDTOPConsult aan partijen Agenda 2050 dd. 4 december 2023.

### *Aanleiding/achtergrond*

- ABDTOPConsult is gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de opgaven voortkomend uit de Agenda voor het Waddengebied 2050 gedekt (wat zijn potentiële dekkingsbronnen?) en bekostigd (wat is een passende bekostigingsvorm) kunnen worden?
- Het uitvoeringsprogramma Waddengebied (UPW) 2021-2026 bevat een vertaalslag van de algemene doelen in de Agenda naar 30 initiatieven. Sommige initiatieven zijn klein, anderen groot, sommige zijn concreet, andere vragen om nadere invulling.
- Het UP stelt dat de initiatiefnemers van een initiatief zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de financiering ervan. Uit de tot nu toe gevoerde gesprekken komt naar voren dat dat op sommige terreinen wel en op andere terreinen niet gebeurt.
- Naast financiering van initiatieven stelt het UPW dat middelen nodig zijn voor investeringen voor het uitvoeren van de Agenda. Een zeer globale inschatting van het Omgevingsberaad is dat hiermee zo'n 15 à 20 mld euro gemoeid is voor de periode tot en met 2050.
- In het Uitvoeringsprogramma is ook afgesproken dat een financiële werkgroep een overzicht zal maken van de benodigde middelen en partijen zal faciliteren bij het zoeken naar voldoende middelen (zie blz. 78-79).
- In mei 2023 heeft de financiële werkgroep een eerste overzicht gemaakt, met het UP als grondslag. De initiatieven opgeteld komt de post 'nog te financieren' tot minder dan 3 mld (+PM). Geëxtrapoleerd tot 2050 is opgenomen dat er 10 à 20 'nog te financieren' is.
- Dat is zo ver de financiële werkgroep gekomen is. Vervolgens is ABDTOPConsult gevraagd advies te geven over de aanpak van het vraagstuk.

De realiteit is dat een verzoek tot extra middelen (van Rijkszijde of anderszins) antwoorden vraagt op drie vragen:

1. Wat is de onderbouwing van de claim op basis van de Agenda 2050, zowel in termen van nut/noodzaak als in financiële zin?
2. In welke mate kunnen de uitgaven onder 1. gedekt worden uit bestaande middelen (van verschillende partijen, verschillende programma's en fondsen).
3. Wat wordt er al uitgegeven aan de uitvoering van de Agenda (wat zit er in de boeken, nu en in de komende jaren)?

ABDTOPConsult heeft de verschillende departementen gevraagd een inschatting te geven van de (potentieel) beschikbare middelen die betrekking hebben op het Waddengebied zo goed mogelijk in beeld te brengen en zal ook contact zoeken met de verschillende fondsen. Ten opzichte van de start van het Waddenfonds

zijn er nu meer en grotere bronnen voor de financiering van uitgaven in het Waddengebied.

#### *Vervolg financiële werkgroep*

Het is van belang het werk van de financiële werkgroep te vervolgen. We beschouwen de Agenda als de "paraplu voor alle initiatieven en investeringen" (vragen a, b, c). Voor de periode tot en met 2026 zijn deze opgenomen in het UP, maar de Agenda is breder en bestrijkt een langere periode dan het UP.

Het gaat dan om de volgende concrete vragen:

- a) Initiatieven/investeringen in/op basis van de Agenda die reeds uitgevoerd worden: welke zijn dat, welke middelen zijn daarvoor ingezet uit welke bron en hoe lang lopen die door?
- b) Initiatieven/investeringen in/op basis van de Agenda die ontwikkeld worden: welke zijn dat, welke middelen zijn daarvoor al ingezet, wat is de resterende financieringsbehoefte?
- c) Initiatieven die nog niet in ontwikkeling zijn maar wel van belang voor de uitvoering van de Agenda: welke zijn dat en is er enige indicatie van de financieringsbehoefte?
- d) Zijn er andere uitgaven die wel ten goede komen aan het Waddengebied maar niet onder a, b, of c genoemd zijn en wat is de financiële omvang daarvan nu en in komende jaren. Ofwel: hebben we met antwoorden op de vragen een zo volledig mogelijk beeld?

Praktische opmerkingen:

- We maken een knip van initiatieven/investeringen tot ca. 2040 en daarna. We sluiten aan bij rijksbeleid t.a.v. temperatuurstijging etc. Partijen staan vrij nog aanvullende opmerkingen te maken.
- Het gaat niet om reguliere uitgaven (zoals beheer) en het moet ook niet gaan om heel kleine initiatieven, maar om stevige opgaven.
- Het is belangrijk aan te geven hoe tot de berekening is gekomen (extrapolatie van bestaande/eerder projecten, eerdere rapporten, etc).
- Het gaat om bruto bedragen. Daar waar er een deel van de financiering geregeld is worden deze separaat gemeld.

Het is logisch hierbij aan te sluiten bij de thema's van de Waddenagenda:

1. Natuur van wereldklasse
2. Landschap en cultureel erfgoed
3. Duurzame bereikbaarheid
4. Klimaatverandering
5. Energietransitie
6. Een leefbaar Waddengebied
7. Duurzame Waddeneconomie

Het geven van deze antwoorden is niet eenvoudig. Het motto hier is: we kijken wat er is en hoe ver we kunnen komen. In de wetenschap dat een beter inzicht/onderbouwing de (financiële) besluitvorming helpt, maar geen garantie is dat financiering ook beschikbaar wordt gesteld.

In een volgende stap zullen we goed mogelijk proberen de (potentiële) bronnen in beeld te brengen. Dan gaat ABDTOPConsult ook kijken naar de bekostigingsvorm; daar lopen we nu niet op vooruit.

### *Planning*

We gaan iteratief te werken. We willen partijen vragen voor kerst een eerste inschatting op te sturen. In de eerste week van januari leggen we de opbrengst bij elkaar om het vervolg te bepalen (ook met oog op vooroverleggen OBW/BOW).

## Bijlage 8: Inventarisatie kosten Agenda 2050

| PROJECT  | Benodigd budget    | Gedekt             | Afronding |
|--|--------------------|--------------------|-----------|
| <b>INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT</b>                      |                    |                    |           |
| <b>Programmatische Aanpak Grote Wateren</b>              |                    |                    |           |
| Eemszijen Grote Polder: vitaliteit kustzone              | 20.000.000         | 20.000.000         | > 2025    |
| Koehool-Lauwersmeer: mariene ecosysteem                  | 37.500.000         | 37.500.000         | 2028      |
| Pilot Buitendijkse Slibsedimentatie: een vitale kustzone | 9.400.000          | 9.400.000          | 2025      |
| Lauwersmeer-Vierhuizergat: mariene ecosysteem            | 16.000.000         | 16.000.000         | 2025      |
| Boschplaat-Terschelling - dynamiek in de zeereep         | 9.500.000          | 9.500.000          | >2030     |
| Toekomstbestendig Lauwersmeergebied                      | 10.000.000         | 10.000.000         | >2030     |
| Herstel Onderwaternatuur Waddenzee                       | 15.000.000         | 15.000.000         | >2030     |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>117.400.000</b> | <b>117.400.000</b> |           |

| <b>Hoogwaterbeschermingsprogramma</b> |                      |                      |      |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|------|
| Den Over - Den Helder                 | 18.827.124           | 18.827.124           | 2028 |
| Wieringermeerkering                   | 8.380.315            | 8.380.315            | 2028 |
| Kustwerken                            | 604.614              | 604.614              | 2025 |
| Koehool - Lauwersmeer                 | 152.077.533          | 152.077.533          | 2031 |
| Zurich - Koehool                      | 42.995.000           | 42.995.000           | 2033 |
| Schiermonnikoog                       | 34.000.000           | 34.000.000           | 2028 |
| Lauwersmeer - Vierhuizergat           | 55.983.854           | 55.983.854           | 2027 |
| Vlieland                              | 11.700.000           | 11.700.000           | 2025 |
| Afsluitdijk                           | 2.072.000.000        | 2.072.000.000        | 2025 |
| Kerkhovenspolder - Duitsland          | 861.141              | 861.141              | 2025 |
| <b>TOTAAL</b>                         | <b>2.397.429.581</b> | <b>2.397.429.581</b> |      |

| <b>Deltaplan zoetwater 2022 - 2027</b>                      |                  |                  |
|---|------------------|------------------|
| Onderzoek anti-verziltingsmaatregelen Sluis Harlingen       | 25.000           | 25.000           |
| Verbetering infrastructuur Noordkop                         | 500.000          | 500.000          |
| Proeftuin landbouwprojecten: Zoete toekomst Texel (2e fase) | 200.000          | 200.000          |
| Proeftuin landbouwprojecten: Salfar                         | 600.000          | 600.000          |
| Proeftuin landbouwprojecten: Zoet op Zout Lauwersmeer       | 500.000          | 500.000          |
| <b>TOTAAL</b>   | <b>1.825.000</b> | <b>1.825.000</b> |

| <b>Mobiliteitsfonds</b>                        |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|
| Onderhoud vaargeulen en scheepvaartbegeleiding | 156.600.000        | 156.600.000        |
| Baggeren vaargeul Boontjes                     | 2.000.000          | 2.000.000          |
| Aanleg, onderzoek en monitoring                | 540.000            | 540.000            |
| <b>TOTAAL</b>                                  | <b>159.140.000</b> | <b>159.140.000</b> |

| <b>Beheer RWS</b>                          |                      |                      |
|--|----------------------|----------------------|
| <b>TOTAAL</b>                              | <b>540.000.000</b>   | <b>540.000.000</b>   |
| <b>TOTAAL INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT</b> | <b>3.215.794.581</b> | <b>3.215.794.581</b> |

| <b>PROJECT</b>   | <b>Benodigd budget</b> | <b>Gedekt</b>      |
|--|------------------------|--------------------|
| <b>BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES</b>             |                        |                    |
| Regio Deals  |                        |                    |
| Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland                    | 10.000.000             | 10.000.000         |
| Noord-Oost Friesland/Holwerd aan Zee                         | 25.000.000             | 25.000.000         |
| De Waddeneilanden: Waardevol leven in een kwetsbare omgeving | 15.500.000             | 15.500.000         |
| Noardwest-Fryslân  | 20.000.000             | 20.000.000         |
| Maritiem cluster Kop van Noord-Holland                       | 5.000.000              | 5.000.000          |
| Noord-Holland Noord  | 32.500.000             | 32.500.000         |
| Het Hogeland   | 12.100.000             | 12.100.000         |
| Zuidwest-friesland   | 17.500.000             | 17.500.000         |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>137.600.000</b>     | <b>137.600.000</b> |



| PROJECT  | Benodigd budget    | Gedekt            | Ongedekt           |
|--|--------------------|-------------------|--------------------|
| <b>LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit</b>          |                    |                   |                    |
| Ecologisch Inpuls pakket Wadden subsidies/opdrachten | 36.000.000         | 18.000.000        | 18.000.000         |
| Beheerautoriteit Wadden                              | 12.150.000         |                   | 12.150.000         |
| Integraal beheerplan Waddenzee                       | 147.150.000        |                   | 147.150.000        |
| Integraal Beheerplan Waddenzee incidenteel           | 2.500.000          |                   | 2.500.000          |
| Trilaterale Waddenzee samenwerking                   | 13.095.000         | 6.345.000         | 6.750.000          |
| Restopgave natuurherstel Waddenzee                   | 29.092.500         | 8.505.000         | 20.587.500         |
| Restopgave natuurherstel incidenteel                 | 4.350.000          |                   | 4.350.000          |
| Basismonitoring Waddenzee                            | 19.170.000         |                   | 19.170.000         |
| Onderzoek  | 32.000.000         | 5.000.000         | 27.000.000         |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>295.507.500</b> | <b>37.850.000</b> | <b>257.657.500</b> |

| PROJECT                                      | Benodigd budget      | Gedekt | Afronding |
|--|----------------------|--------|-----------|
| <b>ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT</b>          |                      |        |           |
| Nationaal Groeifonds                         | P.M.                 |        |           |
| Klimaatfonds                                 |                      |        |           |
| Nationaal Programma Groningen                | 1.100.000.000        |        |           |
| Programma Aansluiting Wind op Zee - Eemhaven | 50.000000.           |        |           |
| <b>TOTAAL</b>                                | <b>1.150.000.000</b> |        |           |

|                                      | <b>PROJECT</b>                      | <b>Benodigd budget</b> | <b>Gedekt</b>      | <b>Afronding</b> |
|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------|--------------------|------------------|
| <b>GEZAMENLIJKE WADDENPROVINCIES</b> |                                     |                        |                    |                  |
|                                      | Waddenfonds                         | 110.000.000            | 110.000.000        | 2026             |
|                                      | <b>TOTAAL</b>                       | <b>110.000.000</b>     | <b>110.000.000</b> |                  |
| <b>FRYSLÂN</b>                       |                                     |                        |                    |                  |
|                                      | Governance                          | 1.550.000              | 1.550.000          | 2024 - 2027      |
|                                      | Beleidsbudget Water                 | 630.000                | 630.000            | 2024 - 2027      |
|                                      | Beleidsbudget Water                 | 600.000                | 600.000            | 2024 - 2027      |
|                                      | Beheer (N2000 etc)                  | 19.140.000             | 19.140.000         | 2024 - 2027      |
|                                      | Reserve Cofinanciering Waddenfonds  | 7.000.000              | 7.000.000          |                  |
|                                      | Reserve Cofinanciering Europa Water | 2.850.000              | 2.850.000          |                  |
|                                      | <b>TOTAAL</b>                       | <b>31.770.000</b>      | <b>31.770.000</b>  |                  |

N.B. Dit zijn niet de enige middelen bij de provincie; er zal vanuit generieke sectorale beleidsbudgetten nog meer naar het Waddengebied gaan, maar dat is op dit moment niet inzichtelijk te maken en staat zeker nog niet gespecificeerd op de provinciale meerjarenbegroting. Besluitvorming in PS moet daar vaak nog plaats vinden; dit zal komende jaren vorm krijgen. Ook in bij de andere provincies zijn middelen beschikbaar voor het Waddengebied.

## Bijlage 9: Financiële stromen Waddengebied

In onderstaand overzicht wordt op hoofdlijnen weergegeven welke financiële inspanningen de meest betrokken departementen momenteel leveren aan de realisatie van de thematische opgaven en strategieën uit de Agenda voor het Waddengebied 2050 en de uitvoeringsdoelen zoals geformuleerd in het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026. Het betreft voornamelijk de thema's: Natuur van wereldklasse, Bereikbaarheid, Klimaatverandering en Leefbaar Waddengebied. Daarnaast wordt een globaal en onvolledig overzicht gegeven van de financiële inspanningen van de provincie Fryslân.

### Werkgroep Kustfonds Wadden

#### Werkgroep Kustfonds Wadden

- Meerdere bijeenkomsten
- Najaar 2022 Oud Poelgeestbijeenkomst met vier grote fondsen
- Advies: werk toe naar een integrale propositie voor het Waddengebied
- N.B. elk fonds heeft eigen doelen en voorwaarden → integrale opgaven ervaren daar problemen mee
- **Conclusie: deze uitdaging gaat de werkgroep boven de pet!**

### Bekostiging Agenda voor het Waddengebied 2050

#### Toogdag Leeuwarden 3 februari 2021

#### Ondertekening instemming Agenda 2050 door circa 50 partijen

- Slotpanel: wens om verdere stappen te zetten
- Financiën niet geregeld → vanuit de regio: pleidooi voor een Kustfonds Wadden
- Omgevingsberaad stelt een financiële werkgroep in (aanvankelijk "Werkgroep Kustfonds Wadden")



**UITVOERINGSPROGRAMMA  
WADDENGEBIED 2021-2026**  
Agenda voor het Waddengebied 2050

Koersen naar een veilig, vitaal en veerkrachtig  
Waddengebied in 2050

**Vaststellen Uitvoeringsprogramma**  
BOW februari 2023

**Hoofdstuk 9 Financiering**  
Structurele bekostiging op basis  
van een nieuw regeerakkoord  
(was voor val kabinet)

**ABD TOPconsult**  
Dichtbij en onafhankelijk  
O.l.v. Ernst van Koesveld

→ Werkgroep financiën

**Inventarisatie Kosten Agenda voor het Waddengebied 2050**

Deze inventarisatie is gebaseerd op een ambtelijke consultatie ronde van de financiële werkgroep, als onderdeel van BOW opdracht aan ABDTOPconsult

**Selectie van de investeringen**

- Vertrekpunt: selecteer bekende trajecten zowel gebiedsgericht als 'Waddenbreed'.
- In de praktijk gaat het om investeringen die in de komende 12 à 15 jaar tot verplichting leiden
- Investeringen van na die tijd zijn gelet op de grote onzekerheden en externe afhankelijkheden niet te overzien en niet meegenomen.

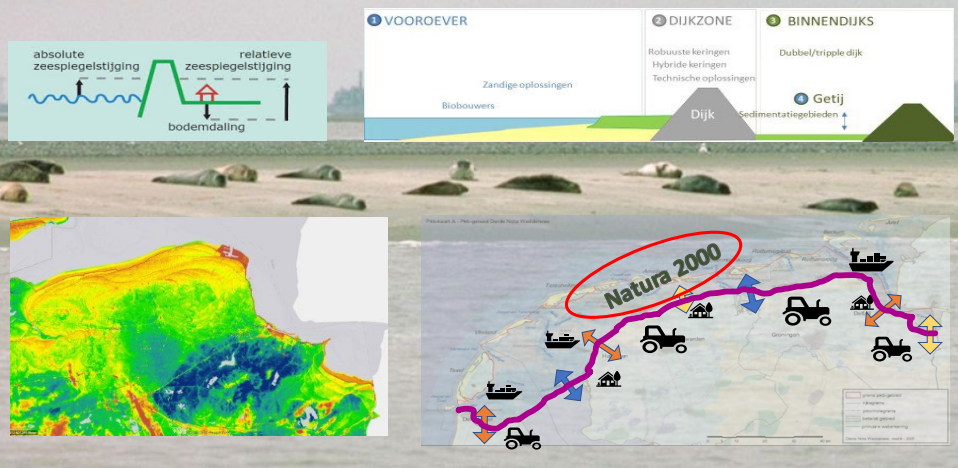
**Kosten 7 thematische opgaven**  
(uit Agenda 2050, H4)

1. Natuur van wereldklasse
2. Landschap en cultureel erfgoed
3. Duurzame bereikbaarheid
4. Klimaatverandering
5. Energieransitie
6. Leefbaar Waddengebied
7. Duurzame Waddeneconomie

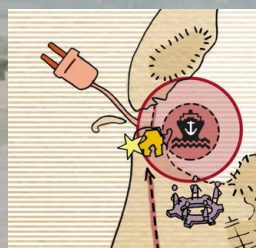
**Werkwijze inventarisatie opgaven Waddengebied**

- Op basis van het voorwerk van de werkgroep zijn meerdere bijeenkomsten gehouden met gemeentelijke en provinciale medewerkers, ingedeeld naar het Uitvoeringsprogramma (UP 7 t/m 17).
- Vervolgens zijn daaraan 'Waddenbrede' opgaven toegevoegd. Samengenomen is aangesloten bij de thema's zoals in de Agenda voor het Waddengebied zijn opgenomen.
- Het gaat uitsluitend om opgaven die bij demede-overheden bekend zijn en waar op hoofdlijnen bestuurlijke steun voor is. Rijkspartijen herkennen in algemene zin de opgaven o.b.v. de Agenda 2050.
- Er heeft *geen* prioritering plaatsgevonden, dat is het aan het BOW (inclusief advies OBW). Rijkspartijen geven aan dat vervolgens concrete uitwerking nodig is en een validatie op de bedragen.
- Het gaat om *bruto* bedragen, er dus niet gekeken naar dekking (uit bestaande of nieuwe middelen).
- De resultaten zijn geverifieerd in de besturen van de Eilanden en Vereniging van Waddengemeenten, het Programma IKW (provincies), aangevuld door de samenwerkende 'Waddenwaterschappen'.
- Vervolgens zijn de leden van het Omgevingsberaad individueel geraadpleegd of de inschattingen op basis van professionaljudgement correct waren.
- Parallel heeft ABDTOPConsult de ministeries gevraagd om hun opgaven aan te geven. Hun bijdrage is grotendeels beperkt gebleven tot wat er voor het Waddengebied nu in de boeken zit (voor de komende jaren). Voor Natuur heeft LNV wel een aanvullende inschatting gemaakt.

## Gebiedsgerichte opgaven



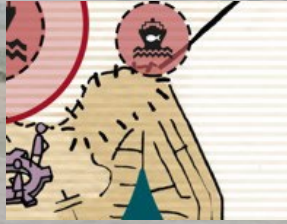
## Den Helder



- Aanpassing aan zeespiegelstijging en golfoploop (520mln)
  - Verdeling in de tijd, hangt mogelijk af van versterking Helderse zeeuwering
- Maritieme stadsontwikkeling (90 mln)
- Ontlating veerdienst Den Helder Texel (10 mln)
- Toeristische ontwikkeling (75 mln)
- Zoetwaterstrategie landbouw 100 mln
- Kennisontwikkeling regio 40 mln
- Infrastructuur energietransitie 16 mln
- Leefbaarheid 20 mln
- Luchthaven voor drones PM
- 380 KV Backbone Den Helder – Wieringermeer PM
- Aanlanding windenergie PM

**Resultaat: 520+90+10+75+100+40+16+20=871 mln**

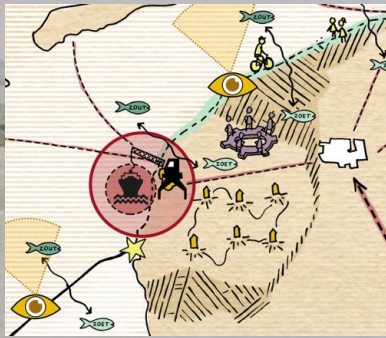
## Wieringen



- Herstel/vervangen Haukeschutsluis (20 mln)
- Faciliteiten haven Den Oever (20 mln)
- Slib uit haven Den Oever voor versterking voorland dijken
- Rondje Waddenbaai (28 mln)
- Off grid haven (5 mln)
- Zoet-zout overgang Amstelmeer (200 mln)
- Leefbaarheid 20 mln

**Resultaat:**  
**20+20+28+5+200+20=293**

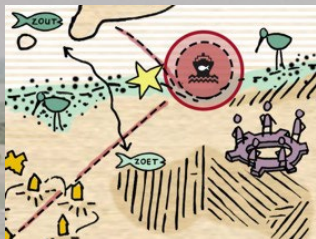
## Kornwerderzand– Paesens Moddergat



- Kustzone Vijfhuizen– Paesens Moddergat 335 mln
- Bevaarbaar maken Het Bildt en Dijk van een Wijf €4mln.
- Aanpassing havenmond (300) i.c.m. logistieke verbindingen
- Toevoegen Stad – Wad 5% (315 mln)
- Gemaal Friese boezem (50-100 mln) evt. combineren met gebiedsontwikkeling
- Hegewiersterfild (14 mln (20%))
- Kop Afsluitdijk: poort van Fryslân, incl. mobiliteit (OV) Noord-Holland – Harlingen & SW Fr. 20 mln
- Beleefconcept Kornwerderzand 32 mln.
- Gouden land 30 mln
- Investering vergroting zeesluis Kornwerderzand (momenteel gedekt, zie Impactanalyse Bootjes / convenant RWS) 180 mln
- Leefbaarheid 20 mln

**Resultaat: 335+4+75+315+14+20+32+30+180+20=1025 mln**

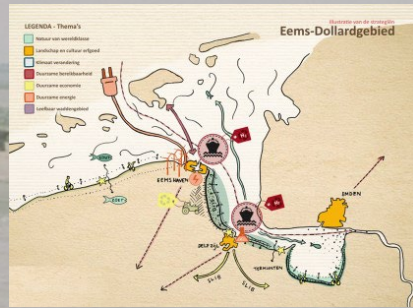
## Lauwersmeergebied



- Verlengen sluis 25 mln
- Off grid haven Lauwersoog, 5 mln
- Voetgangerstunnel 4 mln
- Zoet Zout Lauwersmeer 200 mln
- Rondje Lauwersmeer 10 mln
- Leefbaarheid 20 mln

**Resultaat: 25+5+4+200+10+20=264 mln**

## Noordpolderzijl– Duitse grens



- ED 2050 300 mln
- Zoetwater voorziening cm. Noordpolderzijl 110 mln
- Warmte buisleiding Eemshaven– Groningen specifiek aftakkingen naar dorpen en Buisleidingen Eemshaven Delfzijl (700 mln.)
- Walstroon zeevaart 16 mln
- Landbouw ec. ontw., Incl. aquacultuur 150 mln
- Zeesluis 80 mln → integraal 325 mln (incl. primair kering Delfzijl)
- Dollarddijk 100 mln
- Westerwoldse Aa 100 mln
- Toeristisch-landschappelijk ontwikkeling analogie Friesse kust (150 mln)
- Leefbaarheid (20 mln)

**Resultaat: 300+110+700+16+150+325+100+100+150+20 = 1.971 mln**

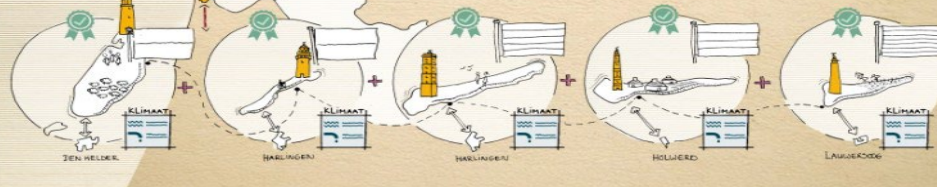
Aanlanding PAWOZ apart toevoegen (ook Den Helder)

## Waddeneilanden



- Elektrificering veerdiensten\* € 350
- UP 13 Leefbaar Waddengebied (extrapolatie regiodeal) € 108
- Grove schatting, kan met innovaties en meelifen wellicht voordeliger uitvalpen.

**Resultaat: 350+108 = 458 mln**

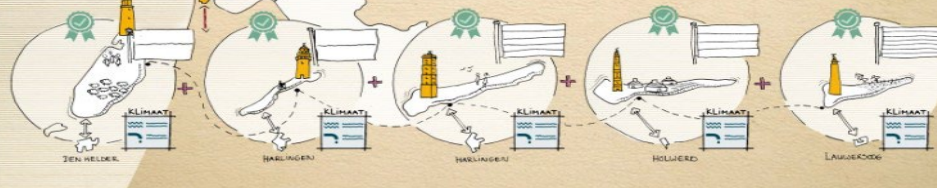


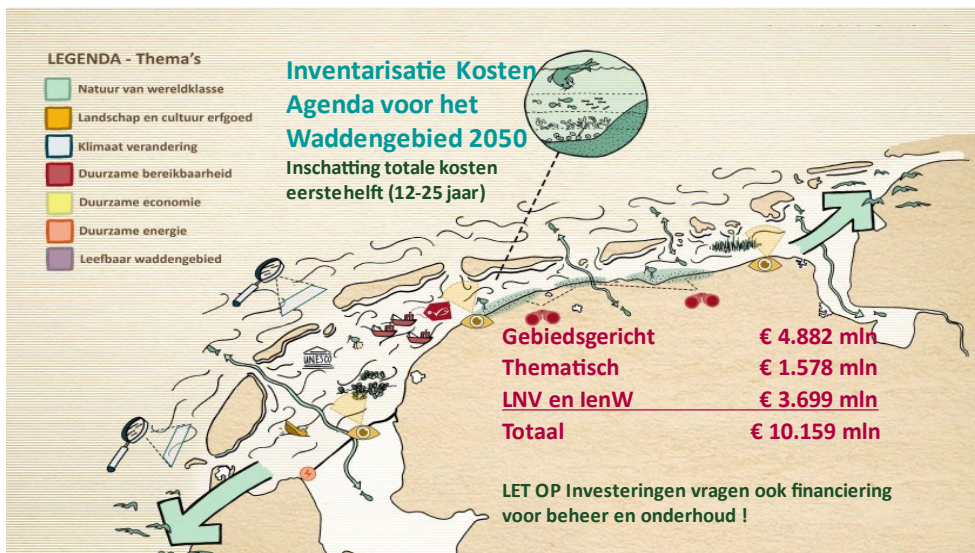
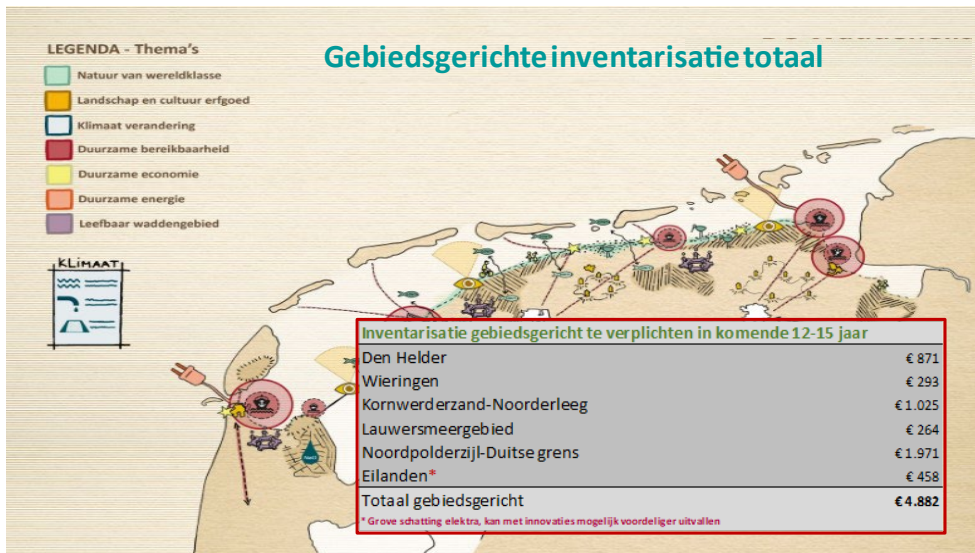
## Waddeneilanden



- Elektrificering veerdiensten\* € 350
- UP 13 Leefbaar Waddengebied (extrapolatie regiodeal) € 108
- Grove schatting, kan met innovaties en meelifen wellicht voordeliger uitvalpen.

**Resultaat: 350+108 = 458 mln**







## Vertaling naar strategische thema's (hoofdstuk 4)



| Categorie                                 | mlrd   | Initiatiefnemer         |
|---|--------|-------------------------|
| 1 Natuur, incl. sanering garnalenvisserij | € 1,4  | LNV en provincies       |
| 2 Waterhuishouding -veiligheid en -beheer | € 4,2  | IenW en Waterschappen   |
| 3 Energietransitie en circulaire economie | € 1,9  | EZK en bedrijfsleven    |
| 4 Integrale stads- en kustontwikkeling    | € 2,3  | Provincies en gemeenten |
| 5 Leefbaarheid                            | € 0,4  | Gemeenten               |
| Totaal                                    | € 10,2 |                         |

## Aanbevelingen voor het vervolgproces



- Neem in het BOW een strategisch besluit over de “top 5 prioriteiten”
- Zorg voor een goede betrokkenheid van de stakeholders in de integrale afweging
- Ga programmatisch aan de slag en werk de voorstellen uit concrete proposities
- Bepaal wat kan worden gefinancierd uit bestaande bronnen bij de verschillend(verheids)partijen
- Organiseer ondersteuning richting nationale en Europese bronnen
- Voorkom verkokering en zorg voor goede ondersteuning via een versterkt programmabureau
- Zet in op een samenhangende verantwoording aan de financiële partijen

## Bijlage 10: Financiële bronnen



**Het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur (LNV).** Met dit fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de uitstoot van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. Het kabinet werkt aan een gebiedsgerichte aanpak die zich richt op verbetering en herstel van natuur, water en klimaat in Nederland. Voor de uitvoering van de aanpak stelt het kabinet incidenteel ruim € 24 miljard beschikbaar tot 2035. Deze middelen worden uitgegeven via een zogenaamd begrotingsfonds. Het kabinet wil hiermee ook maatregelen financieren die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast is de verduurzaming van de landbouw een doel van het fonds, omdat die transitie een randvoorwaarde is voor het realiseren van de andere doelen van het fonds.

**Nationaal Groeifonds (EZK)** investeert in projecten die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan duurzame en structurele economische groei. Dit doet het Nationaal Groeifonds samen met initiatiefnemers en andere investeerders. Met het Nationaal Groeifonds trekt het kabinet tussen 2021 en 2025 € 20 miljard uit voor projecten. Het gaat om gerichte investeringen op 2 terreinen waar de meeste kansen aanwezig zijn voor structurele en duurzame economische groei: Kennisontwikkeling en Onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het Nationaal Groeifonds is een initiatief van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën. Zij beheren gezamenlijk het fonds. Er is een onafhankelijke commissie die de projecten beoordeelt en adviezen geeft.

**Het Klimaatfonds (EZK)** is een van de belangrijkste instrumenten uit het coalitieakkoord om financiering mogelijk te maken voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Hiervoor is in het Coalitieakkoord € 35 miljard beschikbaar gesteld. Het kabinet heeft ambitieuze klimaatdoelen gesteld. In 2030 moet in Nederland ten minste 55% minder CO<sub>2</sub> worden uitgestoten, als opmaat naar een klimaatneutrale samenleving in 2050.

Om dit doel te bereiken zijn de komende jaren forse investeringen nodig in zaken als energie-infrastructuur, de vergroening van de industrie, de verduurzaming van de gebouwde omgeving en de bouw van nieuwe kerncentrales. Een klimaatfonds maakt het mogelijk dat middelen meerjarig beschikbaar blijven om investeringen die noodzakelijk zijn voor de energietransitie te financieren.

### **Programma Aansluiting Wind Op Zee (PAWOZ) – Eemshaven (EZK)**

onderzoekt de mogelijkheden voor toekomstige kabel- en leidingroutes vanaf de Noordzee naar Eemshaven. De aanleg van de kabels en leidingen kan invloed hebben op de lokale omgeving. Natuur, landbouw, mensen en organisaties in de omgeving kunnen hierdoor positief of negatief in hun belangen worden geraakt. Aansluitroutes tot en met ca. 2030. Het programma onderzoekt de routes om de energie van de windenergiegebieden Doordewind en Ten noorden van de Waddeneilanden naar het vasteland te transporteren. Doordewind kent een vermogen van 4,0GW die door middel van elektriciteitskabels naar land wordt vervoerd. Ten noorden van de Waddeneilanden is aangewezen als voorkeurslocatie voor een demonstratieproject voor waterstofproductie op zee en zal circa 0,5GW vermogen hebben. De opgewekte waterstof zal door middel van een waterstofleiding naar land worden vervoerd. Naar verwachting zijn de windparken in deze gebieden uiterlijk in 2031 in gebruik.

### **Aansluitroutes na ca. 2031**

PAWOZ-Eemshaven onderzoekt ook kabel- en leidingroutes voor windparken die na 2031 in gebruik worden genomen. Voor de periode na 2031 wordt naast het transport van elektriciteit (via kabels) dus ook het transport van waterstof (via pijpleidingen) onderzocht. De elektriciteit van de windparken op zee kan worden gebruikt om waterstof te produceren, door watermoleculen te splitsen in waterstof en zuurstof, waarbij ook warmte vrijkomt. Dit proces wordt elektrolyse genoemd. Voor meer informatie over dit proces en de combinatie van wind op zee en waterstof, kunt u terecht op de pagina over wind op zee en waterstof.

**Nationaal Programma Groningen (EZK)** werkt aan een goede toekomst voor elke Groninger, jong en oud. Mensen en ideeën worden samengebracht en de krachten van inwoners, organisaties, bedrijven en overheden worden gebundeld. Samen worden de plannen die Groningen écht vooruithelpen uitgevoerd. Het is een samenwerkingsverband van Rijk, provincie en gemeenten. Het programma heeft een looptijd van tien jaar en duurt tot 2030. Voor de uitvoering van alle plannen en projecten heeft het Rijk een startkapitaal van 1,15 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit is nadrukkelijk een *startkapitaal* omdat het uitgangspunt is dat dankzij aanvullende financiering veel meer geld in projecten geïnvesteerd kan worden.

### **Deltafonds (IenW)**

**Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)** staat voor een enorme opgave: de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken. Om overstromingen in Nederland te voorkomen, worden de komende dertig jaar in heel Nederland 2.000 kilometer aan dijken en 400 sluizen en gemalen versterkt. Het HWBP bestaat uit 21 waterschappen en Rijkswaterstaat die projecten uitvoeren. De programmadirectie ondersteunt de projecten die onder het HWBP en HWBP-2 vallen.

Sneller en goedkoper het werk doen, is het devies om in 2050 alle dijken op orde te hebben. De alliantie betaalt samen de projecten: zowel Rijkswaterstaat als de gezamenlijke waterschappen storten jaarlijks 380 miljoen euro op de dijkrekening. Een dijkversterking komt niet op rekening van het betreffende waterschap alleen: het Rijk betaalt 50%, gezamenlijke waterschappen 40% en het individuele waterschap 10%.

**De Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)** is een programma van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het programma is opgezet om de ecosystemen in de grote wateren te versterken. Dat helpt de omstandigheden te creëren waaronder de ecologische waterkwaliteit verbetert en de natuur robuuster wordt. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voeren in opdracht van de ministeries de afgesproken maatregelen uit. Dat gebeurt in samenwerking met regionale partijen. Sturing vindt plaats op landelijk niveau. Op regionaal niveau worden de projecten uitgevoerd. De PAGW is in 2018 gestart en loopt tot 2050.

### **Deltaprogramma Zoetwater**

Overkoepelend doel van het Deltaprogramma Zoetwater is ervoor te zorgen dat Nederland in 2050 weerbaar is tegen watertekorten. Waarbij 'weerbaar' is vertaald in vijf subdoelen:

- een gezond en evenwichtig (grond) watersysteem in stand houden;
- cruciale gebruiksfuncties beschermen tegen watertekorten;
- het beschikbare zoetwater effectief en zuinig gebruiken;
- de concurrentiepositie van waterafhankelijke sectoren verbeteren;
- waterkennis, -kunde en -innovaties ontwikkelen.

De maatregelen die het Rijk (Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)) en zoetwaterregio's (provincies, waterschappen, drinkwaterbedrijven, terreinbeheerders en anderen) nemen om dit voor elkaar te krijgen, zijn uitgewerkt in het Deltaplan Zoetwater tweede fase: 2022-2027. Het Rijk en de zoetwaterregio's stellen het Deltaplan vast. In het Deltaplan staan ook afspraken over de financiële bijdragen van Rijk en regio. Het Deltafonds bekostigt de uitvoering van maatregelen in het hoofdwatersysteem. Voor de vergoeding van de regionale maatregelen geldt: 75% door de regio en maximaal 25% uit het Deltafonds.

Projecten in het Waddengebied (x mln):

- Onderzoek anti verziltingsmaatregelen Sluis Harlingen: 0,025 (2025)
- Verbetering Infrastructuur Noordkop: 0,5 (>2027)
- Proeftuin Landbouwprojecten: Zoete toekomst Texel: 0,2 (>2027)
- Proeftuin Landbouwprojecten: Zoet op zout Lauwersmeer: 0,6 (>2027)
- Maatregelen beperken verzilting spuisluisen Den Oever: 15,40 (>2027)
- Préverkenning integrale aanpak verzilting sluizen Kornwerderzand: 0,37 (2025)
- Maatregelen beperken verzilting zeescheepsluizen Delfzijl: 1,2 (>2027)

## **Mobiliteitsfonds (IenW)**

### *Inhoud*

Het fonds heeft ten doel het faciliteren van de bereikbaarheid van heel Nederland door veilige, innovatieve en duurzame mobiliteit van personen en goederen door middel van financiering en bekostiging van:

- a) aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die door het Rijk wordt beheerd;
- b) aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die niet door het Rijk wordt beheerd;
- c) maatregelen en voorzieningen waarmee wordt beoogd de doelmatigheid of de veiligheid van het gebruik van infrastructuur als bedoeld in de onderdelen a en b, te vergroten; en
- d) het inwinnen, bewerken en verspreiden van met onderdeel a samenhangende basisinformatie, onderzoek ter voorbereiding van maatregelen of voorzieningen als bedoeld in de onderdelen a, b en c, en proefprojecten en experimenten gericht op maatregelen of voorzieningen als bedoeld in de onderdelen a, b en c.

### *Governance*

Het fonds is een begrotingsfonds en wordt beheerd door de minister van I&W. Jaarlijks biedt de minister van I&W gelijktijdig met het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport aan de Staten-Generaal aan. In het meerjarenprogramma wordt, voor zover als redelijkerwijze mogelijk is, beschreven hoe de middelen van het fonds voor het faciliteren van mobiliteit worden verdeeld over afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen.

### *Bekostiging*

Het meerjarenprogramma verschaft informatie over de uitgaven die ten laste van de rijksbegroting worden gebracht om mobiliteit te faciliteren. Het maakt tevens zichtbaar welk verband er daarbij bestaat tussen de via het fonds gefinancierde en bekostigde uitgaven en de daaruit voortvloeiende uitgaven via andere begrotingen van de rijksbegroting, waaronder de exploitatiesubsidies openbaar vervoer.

## **Regio Deals (BZK)**

In de Regio Deals werken Rijk en regio samen aan een betere woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio. Het kabinet heeft voor de periode 2022 - 2025 € 900 miljoen uitgetrokken voor nieuwe Regio Deals. Het Rijk betaalt maximaal de helft van elk benodigd bedrag. De Rijksbijdrage is eenmalig en bedraagt minimaal € 5 miljoen en maximaal € 40 miljoen. De regio betaalt zelf ook mee. De minister van BZK coördineert in het kabinet de besluitvorming over de Regio Deals. Vanzelf-sprekend is bredere afstemming en besluitvorming over de Regio Deals in het kabinet aan de orde.

**Regionale ontwikkelingsmaatschappijen** werden ooit, op initiatief van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, opgericht om de economische achterstand van een regio op te lossen. Inmiddels is die focus verschoven naar het versterken van de regionale economie en ondernemerschap in het algemeen

(innoveren, investeren en internationaliseren) en maatschappelijke thema's in het bijzonder, zoals gezondheid, duurzaamheid, voeding en digitalisering. De regionale ontwikkelingsmaatschappij is een onderneming met publieke aandeelhouders, zonder een winstoogmerk. Er is een NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (Drenthe, Friesland en Groningen). De NOM helpt ondernemers bij plannen en financiering.

### **Invest-NL**

Invest-NL is een private onderneming die is gefinancierd met publieke middelen. Het Ministerie van Financiën is de aandeelhouder die een raad van commissarissen heeft benoemd. Invest-NL heeft tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. Daarbij gelden een aantal focusgebieden, waaronder biobased en circulaire economie. De prioriteit ligt bij het financieren van scale-ups en het financieren van de energietransitie. Invest-NL verschaft maximaal 50% van het risicokapitaal en investeert in principe tussen de € 5 miljoen - € 50 miljoen. De totale financieringsvraag, dus inclusief andere financiers, moet groter zijn dan € 10 miljoen. Financiering onder de € 5 miljoen is in sommige gevallen, in samenwerking met de ROM's mogelijk. Er is ook Invest-EU. In het Waddengebied is onderzoek naar energie uit water medegefinancierd door Invest-NL.

**Life IP Deltanatuur** (2016-2022) is een subsidieprogramma van de Europese Unie. Het bekostigt maatregelen en projecten die moeten leiden tot betere samenwerking en efficiënter natuurbeheer in Natura 2000 gebieden. In Nederland richt LIFE IP zich vooral op de grote wateren (deltanatuur). Overheidsinstellingen, natuurorganisaties, waterbeheerders en bedrijven werken in het programma samen. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft de lead. Staatsbosbeheer heeft met EZK het initiatief genomen tot de subsidieaanvraag en is grootste partner in het project.

### **3<sup>e</sup> Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3)**

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) maakt sinds 2000 deel uit van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). POP3 is het 3<sup>e</sup> plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), de Nederlandse uitwerking van het GLB. Dit nationale plan is gemaakt in een samenwerking van het Ministerie van Economische zaken, de 12 provincies en landbouw- en natuurorganisaties. De Europese Commissie heeft dit plan goedgekeurd. POP3 richt zich op 5 thema's:

- verduurzaming, concurrentiekracht en jonge boeren
- innovatie en kennisoverdracht
- agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit
- water
- LEADER (sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland)

De provincies bepalen zelf op welke thema's ze de nadruk leggen. Een bedrijf kan maximaal 150.000,- subsidie ontvangen, voor de regeling is € 25 miljoen beschikbaar.

### **European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF)**

Met het EMFAF stelt de Europese Unie geld beschikbaar aan Nederland. Met dit geld ondersteunt Nederland het Europees Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) en het Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). In het Programma EMFAF (2021 tot en met 2027) staat aan welke projecten en investeringen Nederland subsidie wil betalen. Het programmabudget is ruim € 139,9 miljoen. Een van de prioriteiten binnen dit programma is het bevorderen van een duurzame visserij en van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee. De EMFAF middelen worden ingezet voor innovatieprojecten die de vloot moeten helpen in aard beter aan te sluiten bij de uitdagingen van nu. Er zal steun worden geboden aan projecten die bijdragen aan de vermindering van bodemberoering, minder afval en minimale uitstoot van emissiegassen. Dit sluit goed aan bij de transitie Visserij uit het UP.

Het fonds maakt ieder kwartaal openbaar wie subsidie toegekend krijgt en met welk doel. Uit deze gegevens blijkt dat vissers uit het Waddengebied het fonds al weten te vinden. Zo is in december 2023 geld uitgekeerd ruim honderd Nederlandse vissers ten behoeve van "installaties voor lagere stikstofuitstoot garnalen". De uitgekeerde subsidie verschilt per bedrijf en bedraagt gemiddeld genomen €45.000,-. Een deel van deze bedrijven is gevestigd in het Waddengebied.