



VERKENNING BEHEERAUTORITEIT WADDENZEE



AT OSBORNE

www.atosborne.nl

**Verkenning Beheerautoriteit
Waddenzee**

Varianten voor de verbetering van het beheer van
de Waddenzee

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats Baarn
Datum december 2018

T 035 543 43 43
info@atosborne.nl

Auteurs:

Herbert Bos
Peter Kee
Joeri van Mil

Verkenning Beheerautoriteit Wadden

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Feitelijke beschrijving van de situatie.....	5
1.3	Probleemanalyse I De kwaliteit van de Waddenzee	6
1.4	Probleemanalyse II Aandachtpunten in het huidige beheer	7
1.5	Zes mogelijke varianten voor governance en organisatie van het beheer ..	8
1.6	Beoordeling van de zes varianten	9
1.7	Geadviseerde vervolgstappen	10
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding.....	11
2.2	Achtergrond en context	11
2.3	Opdracht	11
2.4	Gebiedsbegrenzing en beheerthema's.....	12
2.5	Fasering, aanpak en verantwoording.....	14
2.6	Leeswijzer	14
3	Wet- en regelgeving Waddenzee	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Overzicht juridisch kader	15
3.3	Ruimtelijke ordening.....	15
3.4	Natuur	16
3.5	Water	17
3.6	Visserij.....	18
4	Huidige organisatie en governance beheer Waddenzee	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Partijen betrokken bij beheer en gebruik Waddenzee	20
4.3	Eigendomssituatie Waddenzee	22
4.4	Huidige verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.....	22
4.5	Beheerplan.....	24
4.6	Samenwerking in het beheer van de Waddenzee en het Waddengebied ...	25
4.7	Kosten en bekostiging beheer Waddenzee	27
5	Probleemanalyse: de kwaliteit van de Waddenzee	30
5.1	Inleiding	30
5.2	De Waddenzee	30
5.3	Natuurkwaliteit onder druk, streefbeelden worden niet gehaald	32
5.4	Waarom gaat het niet goed met de Waddenzee?.....	34
5.5	Conclusie en beschouwing probleemanalyse natuurkwaliteit	36
6	Probleemanalyse: Aandachtspunten in het huidig beheer	37
6.1	Inleiding	37
6.2	Aandachtspunt 1: Huidige natuurbeheer versus streefbeelden	37
6.3	Aandachtspunt 2: Complexe governance Waddenzee.....	37
6.4	Aandachtspunt 3: De samenwerkingscultuur	40
6.5	Slotbeschouwing	41

7	Varianten governance en organisatie	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Algemene beschrijving	43
7.3	Uitwerking per variant	47
8	Beoordeling varianten governance en organisatie	53
8.1	Inleiding	53
8.2	Beoordelingskader	53
8.3	Beoordeling varianten	54
8.4	Drie hoofdverschillen	57
9	Vervolgstappen	59
9.1	Inleiding	59
9.2	Consultatie en besluitvorming	59
9.3	Benoemen Kwartiermaker	59
9.4	fase 1: implementatieplan en bestuursovereenkomst	59
9.5	fase 2: Start beheerautoriteit	60
10	Slotbeschouwing	61
	BIJLAGEN	66

1 Samenvatting

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” van 10 oktober 2017 heeft het kabinet aangekondigd “dat er “één beheerautoriteit voor de Waddenzee komt die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer”. De ministers van IenW en van LNV hebben per brief van 22 januari 2018 de Tweede Kamer gemeld dat zij een onafhankelijke verkenning op basis van de huidige wettelijke kaders zouden starten. Daarbij is aangegeven dat de verkenning in samenwerking met de betrokken partijen zou worden uitgevoerd. In april 2018 heeft het ministerie van IenW, mede namens het ministerie van LNV en in afstemming met de regionale partijen, de opdracht tot de uitvoering van deze Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee gegund aan AT Osborne. De uitkomsten van het onderzoek dat in het kader van de verkenning is uitgevoerd zijn in dit rapport opgenomen.

De opdracht omvatte de volgende onderdelen:

1. Een feitelijke beschrijving van de huidige situatie ten aanzien van het beheer van de Waddenzee conform de scope zoals beschreven in Kamerbrief dd. 22 januari 2018.
2. Een probleemanalyse op basis van bestaande informatie aangevuld met de input vanuit de stakeholders¹.
3. Een analyse van de situatie in Duitsland en in Denemarken (“Lessons Learned”) en eventuele toegevoegde waarde van het toevoegen van de Noordzeekust en thema mijnbouw aan de scope van de verkenning.
4. Een beschrijving, analyse en beoordeling van verschillende varianten.

1.2 Feitelijke beschrijving van de situatie

Juridisch kader

Het juridisch kader voor de Waddenzee is omvangrijk en wordt gevormd door Europese en nationale wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving raakt direct of indirect de natuur. De belangrijkste wetgeving voor natuurbeheer, waterbeheer en visserijbeheer in de Waddenzee wordt gevormd door de Wet natuurbescherming, de Waterwet en de Visserijwet 1963 (en onderliggende regelgeving). Uiteraard is ook wetgeving op gebied van Ruimtelijke Ordening van belang, zoals de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (PKB) en het Besluit Algemene Regels voor Ruimtelijke Ordening (Barro).

Betrokken partijen

Bij het natuur-, water-, en visserijbeheer van de Waddenzee zijn diverse overheden en organisaties betrokken. Vanuit de Rijksoverheid zijn dit de ministeries van IenW, LNV, BZK, Defensie en EZK. Daarnaast zijn meerdere Provincies, Waterschappen en Gemeenten betrokken. Daarnaast zetten diverse organisaties zich actief in voor het behoud en versterking van de natuurkwaliteit. Voorbeelden zijn vier terreinbeherende organisaties, te weten Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea en Stichting Het Groninger Landschap. Staatsbosbeheer is, naast de eerder genoemde terrein beherende organisaties verantwoordelijk voor het natuurbeheer van enkele buitendijkse gebieden in de Waddenzee. In tegenstelling tot de andere terreinbeherende organisaties is Staatsbosbeheer een publiekrechtelijke rechtspersoon.

De Waddenzee kent medegebruik in de vorm van scheepvaart (incl. havens), recreatie, landbouw, militaire activiteiten, mijnbouw en visserij. De verschillende gebruikersgroepen hebben zich

¹ In dit rapport wordt met stakeholders bedoeld: alle betrokken organisaties, zijnde overheden, terrein- en natuurbeherende organisaties, belangenorganisaties en NGO's.

georganiseerd. Voorbeelden zijn: de Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers, PO Mosselcultuur, PO's Garnalenvisserij, de Raad van advies Waddenzeehavens, de vereniging voor Handkokkelvisserij en de Wadvaarders.

In de loop van de tijd zijn in het Waddengebied diverse overlegstructuren en programma's ingericht om de samenwerking tussen de verschillende overheden, NGO's en overige stakeholders te bevorderen.

Eigendom

Het eigendom van de Waddenzee ligt voor het overgrote deel bij Staat der Nederlanden (groot deel van de zee en een deel van de kwelders). Daarnaast zijn er delen van de Waddenzee in eigendom van Staatsbosbeheer (Griend, Boschplaat, en een aantal kwelders), overige terreinbeherende organisaties (kwelders) en particulieren (kwelders).

Financiën

Jaarlijks gaat er circa €38 miljoen naar het reguliere beheer van de Waddenzee. Rijkswaterstaat besteedt circa €23 miljoen, de Waddenunit € 5 miljoen, particulieren (kwelders) €3,5 miljoen en de terrein beherende organisaties (CWN) €2,2 miljoen. Deze middelen worden uitgegeven aan: maatregelen N2000, handhaving en monitoring. De apparaatskosten die samenhangen met de vergunningverlening zijn hierin niet meegenomen.

1.3 Probleemanalyse I De kwaliteit van de Waddenzee

De Waddenzee strekt zich meer dan 500 kilometer uit langs de Noordzeekust van Denemarken, Duitsland en Nederland. Het gebied heeft zich ontwikkeld in de afgelopen 8.000 jaar en is daarom een jong ecosysteem in geomorfologische en evolutionaire termen. Het is een bijzonder voorbeeld van de ontwikkeling van een zandige kust met een gematigd klimaat onder omstandigheden van een stijgende zeespiegel in het Holoceen. Het ecosysteem wordt gekenmerkt door wadplaten en een barrière-eilandsysteem met uitgebreide kwelders. De Waddenzee is het enige afzettingssysteem voor wadden en barrière-eilanden van deze omvang en diversiteit in de wereld.

De Waddenzee is extreem rijk aan milieuovergangen en overgangszones, en biedt veel verschillende (micro) habitatten die de basis vormen voor ecologische specialisatie onder extreme omstandigheden. De kwelders bevatten ongeveer 2300 soorten flora en fauna. De mariene en brakke gebieden ondersteunen nog eens 2.700 soorten. In totaal wordt geschat dat het waddengebied habitat biedt voor maximaal 10.000 soorten eencellige organismen, planten, schimmels en dieren.

Ten opzichte van 1984 is de natuurkwaliteit op hetzelfde niveau gebleven (instandhoudings-doelstelling), tegelijkertijd staat de natuur onder druk en worden natuurontwikkelingsdoelstellingen niet behaald. Dit wordt bevestigd door de meest recente Wadden Sea Quality Status Report (2017/2018), welke de huidige stand van het wad beschrijft. Het aantal vissen in de Waddenzee is volgens de QSR drastisch afgenomen en ook worden steeds minder trekvogels geteld. Tegenover deze ontwikkeling staat dat andere soorten in groten getale aanwezig zijn. Zo is de gewone zeehond weer in ruime mate in de Waddenzee te vinden. Voor het merendeel van de soorten wordt echter geen verbetering of verslechtering waargenomen.

Uit de analyse van beschikbare literatuur en gesprekken met deskundigen komen de volgende oorzaken naar voren van het niet bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen voor de natuur in de Waddenzee:

1. Beleidsmatige keuzes: hoofdfunctie natuur met medegebruik - In en rond de Waddenzee vinden veel menselijke activiteiten plaats: visserij, gas- en zoutwinning,

- baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, recreatie, uitbreiding van havens, personenvervoer van en naar de eilanden enzovoort.
2. Grote fysieke ingrepen in het verleden - Dit betreft de aanleg van de Afsluitdijk (1927-1932), waarmee de afsluiting van de Zuiderzee werd gerealiseerd, maar ook de afsluiting van de Lauwerszee, landaanwinningswerken en de kunstmatige bescherming van het eiland Griend.
 3. Externe factoren (zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging) - Door fixatie van de kust en eilanden en vanwege het ontbreken van een structureel sedimentoverschot is de Waddenzee kwetsbaar voor (snelle) zeespiegelstijging. Ook verandering van de lucht- en watertemperatuur vormt een risico voor het ecosysteem.
 4. Oorzaken die nog niet goed begrepen worden - De Waddenzee is een dusdanig complex en dynamisch (eco)systeem dat vaak niet duidelijk is wat de causale verbanden zijn (kennisleemten). Ondanks het vele onderzoek dat reeds is verricht, worden verschillende facetten van de Waddenzee nog steeds onvoldoende begrepen.
 5. Aandachtspunten in het huidige natuurbeheer - Deze aandachtspunten worden hierna verder uitgewerkt.

1.4 Probleemanalyse II Aandachtspunten in het huidige beheer

Op basis van de uitgevoerde bureaustudie en gevoerde interviews zijn aandachtspunten geïnterviewd met betrekking tot het beheer van de Waddenzee. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het huidige natuurbeheer versus de streefbeelden, de complexe governance en de samenwerkingscultuur. Deze probleemanalyse vormt de basis voor de variantontwikkeling.

De aandachtspunten in het huidige beheer zijn:

1. Huidige natuurbeheer versus streefbeelden - De vastgestelde streefbeelden (natuurontwikkeling) met betrekking tot de natuurkwaliteit van de Waddenzee (gebaseerd op de PKB Waddenzee) kunnen met het huidige beheer (Natura 2000 plannen) niet worden bereikt. Aanvullende beheerinspanningen zijn nodig; het zogenaamde “nog in te vullen deel”. De beelden (van beheerders) over het nog in te vullen deel verschillen.
2. Complexe governance Waddenzee - Zowel bestuurders, beleidsmakers, beheerders, als gebruikers en overige stakeholders beoordelen de huidige organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee als complex, ondoeltreffend en ondoelmatig. Daarbij wordt gewezen op het grote aantal partijen dat bij het beheer betrokken is, de versnippering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een veelheid aan overlegstructuren en stroperigheid in de besluitvorming door gebrek aan regie en doorzettingsmacht. Binnen het natuurbeheer zijn meerdere partijen verantwoordelijk voor de beleidscyclus. Daarnaast speelt de aantoonbare versnippering van de beheertaken op het gebied van fysiek beheer, handhaving, vergunningverlening, monitoring en onderzoek.
3. De samenwerkingscultuur - De verschillende gesprekstafels worden gekenmerkt door een groot aantal deelnemers waarbij partijen gelijkwaardig aan tafel zitten. Het idee is dat met deze brede betrokkenheid van stakeholders zoveel mogelijk een gezamenlijke koers en richting kan worden bepaald. Echter, waar belangen en verantwoordelijkheden verschillen, kan het ‘meepraten’ soms ten onrechte de suggestie geven dat er ook mee besloten kan worden. Bovendien is er sprake van een cultuur van vrijblijvendheid. De huidige samenwerking bevat onvoldoende mogelijkheden of mechanismen om dit patroon te doorbreken.

De verkenning heeft het beeld bevestigd dat de huidige governance van het beheer van de Waddenzee erg complex, maar bovenal ondoeltreffend en ondoelmatig, is. Met name bij het natuurbeheer zijn veel partijen betrokken en is sprake van een sterke versnippering van taken, verantwoordelijk-

heden en bevoegdheden. Het beheer van de Waddenzee wordt bovendien gekenmerkt door een veelheid aan aansturingslijnen (met name op het thema natuur). Ministeries en provincies zijn elk verantwoordelijk voor een deel van het beheer, maar er wordt niet vanuit een samenhangend perspectief op het beheer gestuurd. Er is daarnaast sprake van diverse overlegstructuren die vooral gericht zijn op informeren en afstemmen. Door gebrek aan regie en doorzettingsmacht verloopt de besluitvorming over lastige kwesties traag of komt niet tot stand.

Met de samenwerkingsagenda beheer Waddenzee zijn weliswaar goede stappen gezet, maar er is brede consensus dat het binnen de huidige governance niet mogelijk is om een hoger niveau van beheer van de Waddenzee te bereiken. Alle partijen hebben behoefte aan meer slagvaardigheid en daadkracht als het gaat om het beheer van de Waddenzee. Hiervoor achten alle stakeholders het noodzakelijk om de governance te verbeteren.

Een nieuwe governance moet leiden tot meer samenhang in het opdrachtgeverschap van het beheer en meer coördinatie in de uitvoering van het beheer (fysiek beheer, vergunningverlening, handhaving, monitoring, etc). Betrokken partijen zijn het met elkaar eens dat het nodig is om de governance te vereenvoudigen en te verzakelijken door de introductie van een Opdrachtgever en een Opdrachtnemer voor het samenhangend beheer van de Waddenzee. Verbetering moet worden bereikt door het duidelijk definiëren en onderscheiden wie waarover gaat, door planmatiger te werk te gaan (Planning & Control-cyclus) en door een cultuur waarin partijen elkaar aanspreken op en houden aan gemaakte afspraken.

Het ontwikkelen en implementeren van een nieuwe governance en organisatie voor het beheer van de Waddenzee is een belangrijke en complexe stap. Om de complexiteit van deze stap niet te vergroten (met mogelijke institutionele stagnatie als gevolg), is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een blijvende focus op de Waddenzee. Daarmee is er in deze fase geen uitbreiding van de scope met de Noordzeekustzone of het thema mijnbouw.

1.5 Zes mogelijke varianten voor governance en organisatie van het beheer

Om een hoger niveau van beheer te bereiken moet de organisatie en governance van het samenhangend beheer van de Waddenzee worden verbeterd. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden verkend. Daarbij zijn ook eerdere onderzoeken en ervaringen uit het buitenland ("Lessons learned Duitsland en Denemarken") betrokken.

In eerste instantie zijn 30 verschillende modellen (varianten) voor de organisatie en governance van het samenhangend beheer ontwikkeld. Deze varianten hebben zowel betrekking op de verbetering van het opdrachtgeverschap als op de verbetering van de coördinatie in de uitvoering van het samenhangend beheer (opdrachtnemerschap). De verdere ontwikkeling van het samenhangend beheer van de Waddenzee betekent niet dat alle afzonderlijke budgetten worden samengevoegd. De ontwikkelde varianten gaan uit van het van kracht blijven van de bestaande financiële lijnen.

De varianten zijn eerst getoetst aan de uitgangspunten en randvoorwaarden en aan de mate van probleemoplossend vermogen. Hieruit zijn zes varianten overgebleven. Deze varianten zijn allemaal opgebouwd uit een opdrachtgever en een opdrachtnemer (de beheerautoriteit) die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het samenhangend beheer.

Bij het opdrachtgeverschap behoren in ieder geval de volgende taken:

- hoofdkeuzes, prioriteiten stellen;
- beheerplannen (laten) opstellen, vaststellen;
- geld en middelen ter beschikking stellen;
- afstemmen met beleidsmakers, verantwoorden richting minister;

- instellen van evaluaties / beleidsmonitoring;
- afstemmen met overige stakeholders.

De beheerautoriteit heeft in ieder geval als taken:

- opstellen samenhangend beheerplan(nen);
- uitvoeren beheertaken conform beheerplan;
- verantwoorden richting opdrachtgever;
- signaleren / evalueren van het beheer.

Op basis van bovenstaande taken worden duidelijke rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden omschreven van zowel opdrachtgevers als beheerautoriteit. Vervolgens vertaalt zich dit in sturings- en verantwoordingsprincipes en benodigde overleggen. Deze overleggen betreffen niet alleen de noodzakelijke overleggen tussen opdrachtgever en beheerautoriteit maar zeker ook de dwarsverbanden met omgeving en overige beheerders. De overleggen vervangen (voor wat betreft de Waddenzee) de huidige overlegstructuren.

1.6 Beoordeling van de zes varianten

De zes varianten die aan de uitgangspunten en randvoorwaarden voldoen, en die bijdragen aan de oplossing van het probleem, zijn beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader. Dit beoordelingskader behelst de volgende onderwerpen:

<i>Probleemoplossend vermogen</i>	De mate waarin wordt bijgedragen aan de versterking van de aansturing als de uitvoering van het samenhangend beheer.
<i>Draagvlak bij stakeholders</i>	Een inschatting van het draagvlak bij regionale overheden en natuur- en milieuorganisaties.
<i>Uitvoerbaarheid</i>	De omvang van de transitie en de mate van impact op bestaande organisaties
<i>Doorlooptijd</i>	Een inschatting van de tijd die het kost om de variant van start te laten gaan
<i>Kosten</i>	Een inschatting van de transitiekosten (eenmalige kosten) en de impact op de structurele kosten (jaarlijks).

Uit de beoordeling kan geconcludeerd worden dat iedere variant werkbaar is, met inachtneming van eigen voor- en nadelen en verschillen in wenselijkheid door betrokkenen. De zes varianten onderscheiden zich op drie 'hoofdverschillen'. De hoofdverschillen zijn:

1. *Rijksopdrachtgeverschap of opdrachtgeverschap door Rijk en provincies* - Rijksopdrachtgeverschap sluit aan bij de formele Rijksverantwoordelijkheid voor de Waddenzee.
Gezamenlijk opdrachtgeverschap past beter bij de gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en Regio voor de Waddenzee en het feit dat de provincies (hoewel beperkt) optreden als Bevoegde Gezagen in het kader van de Wet Natuurbeheer.
2. *Wel of geen onafhankelijke voorzitter opdrachtgeverkant* - Indien géén onafhankelijk voorzitter wordt aangewezen dient uit het midden van de bestuurlijke partijen een voorzitter te worden gekozen. Dit kan vast of roulerend zijn.
Vóór een onafhankelijk voorzitter zou pleiten dat deze zou kunnen zorgen voor voldoende bestuurlijk focus en urgentie en een eenduidig "gezicht" naar buiten. Dit zou echter ook tot 'verschuilen achter' kunnen leiden.
3. *Beheerautoriteit wordt ingevuld door Rijkswaterstaat of onafhankelijke derde* - Rijkswaterstaat is de grootste beheerder en een professionele uitvoeringsorganisatie in de Waddenzee, waarmee zij een taakuitbreiding naar beheerautoriteit naar verwachting snel

en professioneel ter hand kan nemen. Geen nieuwe organisatie, beperkte eenmalige kosten en structurele meerkosten en de mogelijkheden voor realisatie in 2019 zijn de voordelen hiervan. Echter, diverse stakeholders zijn kritisch over de (in hun ogen) te beperkte taakopvatting van Rijkswaterstaat in de afgelopen jaren. Een verdere concentratie van het beheer bij Rijkswaterstaat kan door partijen als ongewenst beschouwd worden. Het instellen van de door stakeholders gewenste onafhankelijke derde als beheerautoriteit betekent in feite het oprichten van een nieuwe coördinerende uitvoeringsorganisatie. Dit - terwijl al andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk in het gebied actief zijn - staat op gespannen voet met het Rijksbeleid. Daarnaast zal het introduceren van een nieuwe organisatie tot meer raakvlakken leiden dan in de huidige situatie. Dit kan complicerend werken.

De verkenning geeft geen voorkeursvariant. Iedere variant is in beginsel werkbaar en kent haar eigen voor- en nadelen.

1.7 Geadviseerde vervolgstappen

Om te komen tot een definitieve keuze en implementatie zijn de volgende stappen noodzakelijk:

1. Consultatie en besluitvorming - Voorafgaande aan de definitieve besluitvorming over de voorkeursvariant is het noodzakelijk dat de Ministeries met de relevante bestuurlijke partijen om tafel gaan.
2. Benoemen kwartiermaker - Geadviseerd wordt een onafhankelijke kwartiermaker te benoemen die namens de Ministeries belast wordt met de voorbereiding, organisatie en inrichting van zowel het opdrachtgeverschap als beheerautoriteit van het beheer van de Waddenzee. Duur van de aanstelling, draagvlak en kennis en ervaring spelen een rol bij deze benoeming.
3. Fase 1: implementatieplan en bestuursovereenkomst - De kwartiermaker zal zich richten op het opstellen van een implementatieplan waarin de taken, samenstelling, verantwoordelijkheden, bevoegdheden etc van zowel de opdrachtgeverszijde als de zijde van de beheerautoriteit zijn vastgelegd. Aanbevolen wordt om de noodzakelijke afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst.
4. Fase 2: Start Beheerautoriteit - Na ondertekening van de bestuursovereenkomst kan het implementatieplan uitgevoerd worden en start de beheerautoriteit te functioneren. De kwartiermaker zorgt in deze fase voor de overdracht naar de operationele fase.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” van 10 oktober 2017 heeft het kabinet aangekondigd “dat er “één beheerautoriteit voor de Waddenzee komt die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer”. De ministers van IenW en van LNV hebben per brief van 22 januari 2018 de Tweede Kamer gemeld dat zij een onafhankelijke verkenning op basis van de huidige wettelijke kaders zouden starten. Daarbij is aangegeven dat de verkenning in samenwerking met de betrokken partijen zou worden uitgevoerd. De uitkomsten van de verkenning zijn in dit rapport opgenomen.

2.2 Achtergrond en context

De Waddenzee is UNESCO Werelderfgoed en een uniek natuurgebied met droogvallende platen en intergetijdengebieden (kwelders, eilandstaarten en strandvlakten). De zee is onderdeel van de internationale Waddenzee die zich uitstrekt van Den Helder tot Esbjerg in Denemarken. Het vormt een onmisbare schakel in de trekroute van miljoenen vogels. Het Nederlandse deel is in 2016 uitgeroepen tot één van de mooiste natuurgebieden die ons land rijk is. De hoofdfunctie van de Waddenzee is natuur. In het Waddengebied (waar de Waddenzee onderdeel van is) wordt ook gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Dat betekent continue balanceren tussen economie en ecologie en tussen beleven en beschermen met als uitgangspunt de natuur en natuurlijke processen zo min mogelijk te verstoren.

In november 2013 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de natuurbescherming, het natuurbeheer en de ruimtelijke inrichting in het Waddengebied. De Rekenkamer constateerde dat het uitblijven van natuurontwikkeling in het Waddengebied en de belemmeringen die initiatiefnemers ondervinden te maken hebben met één en hetzelfde probleem: een complexe natuurbeheerstructuur waarin afstemming en uitwisseling van informatie niet goed loopt, er niet voldoende doelmatig wordt (samen)gewerkt en één natuurbeheerder voor het gebied ontbreekt. In reactie hierop is door het Regiecollege Waddengebied (RCW) en de Beheerraad Waddengebied de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (SWA) 2014 - 2018 opgesteld. Met deze agenda werken de beheerders stapsgewijs aan de optimalisatie van het beheer en werken ze toe naar de situatie “als ware men één beheerder” in 2018. De SWA gaat over het gehele beheer van het Waddengebied, van natuurbeheer tot beheer van het watersysteem, van waterveiligheid tot toerisme en van economische ontwikkeling tot ruimtelijke ordening en loopt eind 2018 af.

De tussenevaluatie van de SWA uit 2016 laat zien dat de beheerders steeds beter samenwerken en stappen hebben gezet, zoals aangegeven in de brief van 6 juli 2017². In de zomer van 2018 is de eindevaluatie uitgekomen over de periode 2016-2018. De evaluator concludeert dat er goede stappen zijn gezet in de samenwerking, maar dat het einddoel, werken als ware één beheerder niet in 2018 behaald zal worden.

2.3 Opdracht

In april 2018 heeft het ministerie van IenW, mede namens het ministerie van LNV en in afstemming en de regionale partijen, de opdracht tot de uitvoering van de Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee gegund aan AT Osborne.

² TK 29684-152

De opdracht omvatte de volgende onderdelen:

1. Een feitelijke beschrijving van de huidige situatie ten aanzien van het beheer van de Waddenzee conform de scope zoals beschreven in Kamerbrief dd. 22 januari 2018.
2. Een probleemanalyse op basis van bestaande informatie aangevuld met de input vanuit de stakeholders, NGO's en regionale overheden.
3. Een analyse van de situatie in Duitsland en in Denemarken ("Lessons Learned").
4. Een analyse met betrekking tot de toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van het toevoegen van de Noordzeekust alsmede het thema mijnbouw aan de scope van de verkenning.
5. Een beschrijving, analyse en beoordeling van verschillende varianten.

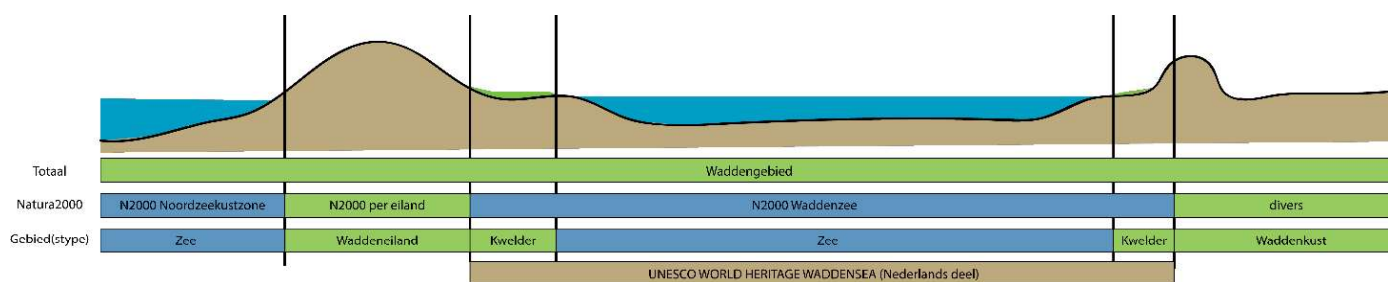
Voor de verkenning zijn door de ministers de volgende randvoorwaarden meegegeven:

- **Gebiedsbegrenzing:** De beheerautoriteit stuurt het beheer aan van de Waddenzee. Met de Waddenzee wordt in beginsel het groot oppervlaktewater (inclusief droogvallende platen, kwelders en Eems-Dollard) als begrensd in de Waterregeling bedoeld. Deze valt samen met de begrenzing van de PKB Waddenzee en tevens de grens van het Natura2000-gebied Waddenzee (zie ook paragraaf 2.4).
- **Verschijningsvorm:** Een voor de verschillende stakeholders herkenbare en aanspreekbare organisatievorm (inclusief politieke aansturing) van de beheerautoriteit;
- **Mandaat:** De beheerautoriteit dient op gezaghebbende en slagvaardige wijze sturing te kunnen geven aan een samenhangend beheer van de Waddenzee teneinde de uitvoering van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee te realiseren;
- **Verantwoordelijkheden:** Bij de inrichting van de beheerautoriteit wordt een scheiding tussen beleid en beheer/uitvoering doorgevoerd. De beheerautoriteit zal zelf dus niet over beleid gaan. Verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het beheer blijven onveranderd en binnen de bestaande kaders, rekening houdend met het feit dat de verantwoordelijkheden op verschillende overheidsniveaus liggen (het 'huis van Thorbecke') en er geen sprake kan zijn van centralisatie of decentralisatie van taken.
- **Wettelijke en financiële kaders:** de verkenning dient te worden uitgevoerd op basis van de huidige wettelijke en financiële kaders.

2.4 Gebiedsbegrenzing en beheerthema's

Gebiedsbegrenzing

Door het Kabinet is aangegeven dat de beheerautoriteit het beheer van de Waddenzee aanstuurt. Met de Waddenzee wordt het groot oppervlaktewater (inclusief droogvallende platen, kwelders en Eems-Dollard) als begrensd in de Waterregeling bedoeld. Deze begrenzing valt samen met de begrenzing van de PKB Waddenzee en tevens de grens van het Natura2000-gebied Waddenzee. De binnendijkse delen van de Waddeneilanden en de Noordzeekustzone vallen hier niet onder.



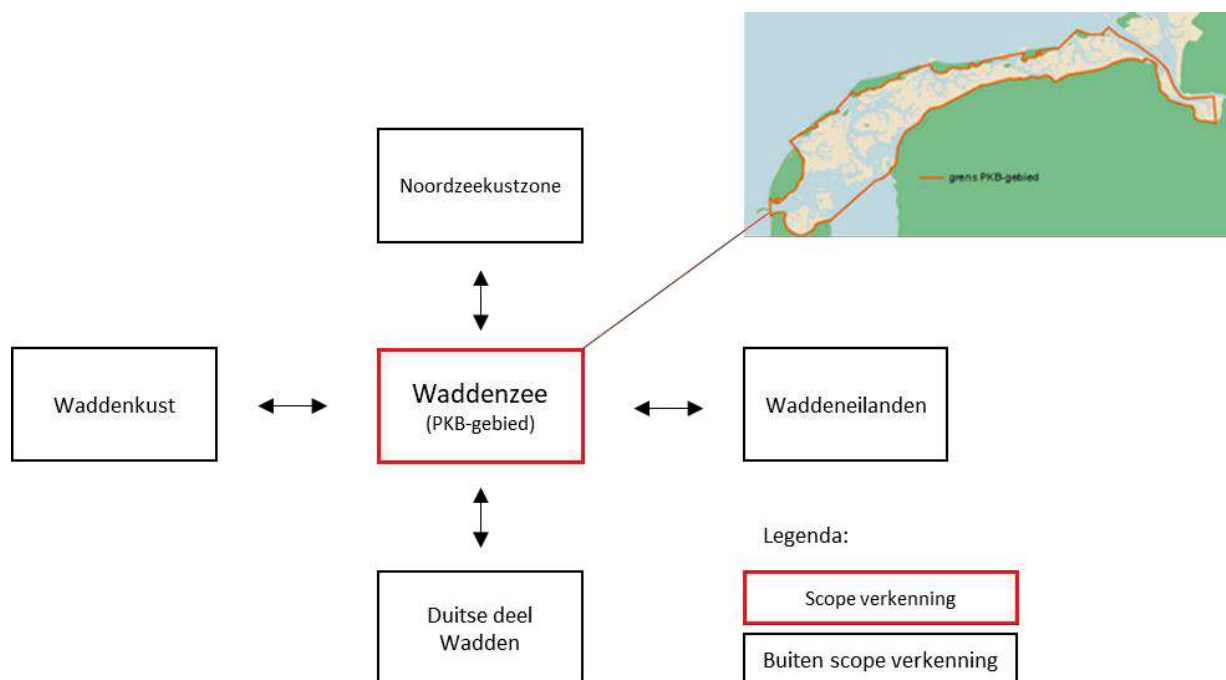
Figuur 1 - Gebiedsbegrenzing

De Waddenzee (PKB-grens) is derhalve ook de geografische scope van de verkenning. Bij de start van de verkenning is de vraag gesteld of het opportuun is om de scope van de verkenning uit te breiden met de Noordzeekustzone (tevens een Natura-2000 gebied)³.

Een argument voor het meenemen van de Noordzeekustzone is dat beide gebieden deel uitmaken van een ongedeeld ecosysteem. Daar staat tegenover dat ook andere naburige gebieden (de waddeneilanden, de waddenkustzone en de Duitse Wadden) onderdeel uitmaken van hetzelfde eco-hydrologische systeem. De Waddenzee met haar droogvallende platen, kwelders en geulen kent evenwel haar eigen dynamiek, beleids- en beheeropgaven en vraagt daarom om specifieke kennis en een eigen aanpak. De bestaande beleidskaders (PKB, Natura 2000 en Waterregeling), bijbehorende gebiedsbegrenzing en bestaande gremia sluiten daar naadloos op aan. Om deze reden is de Noordzeekustzone in overleg met de opdrachtgever niet aan de scope van de verkenning naar de beheerautoriteit toegevoegd.

Dat de scope van de beheerautoriteit beperkt is tot de Waddenzee betekent overigens niet dat de beheerautoriteit niet verder hoeft te kijken dan de PKB-begrenzing van de Waddenzee. De beheerautoriteit zal het beheer met de aangrenzende gebieden immers altijd moeten afstemmen. Zo zijn de huidige Natura 2000 beheerplannen voor de Waddenzee en de Noordzeekustzone tegelijkertijd opgesteld en onderling op elkaar afgestemd.

De Noordzeekustzone is een van de ‘buurgebieden’ van de Waddenzee. Hierna zijn de verschillende ‘buurgebieden’ schematisch weergegeven.



Figuur 2 - Geografische afbakening Verkenning beheerautoriteit

Beheerthema's

Volgens het regeerakkoord zijn natuur- en visbeheer de beheerthema's waarover de beheerautoriteit zou moeten gaan. Ook het thema “water” moet worden betrokken aangezien natuur- en visbeheer in de Waddenzee daarmee onlosmakelijk zijn verbonden en de Waddenzee als een geïntegreerd systeem van natuur (waaronder vis) en water moet worden gezien. Zowel “natuur”

³ Zie voor een uitgebreidere analyse bijlage 1.

als “water” kennen hun eigen wettelijk kader. Het beheerthema ‘Vis’ dient in dit verband te worden begrepen als “visserijbeheer” dat net als de twee andere thema’s een eigen wettelijk kader heeft (Visserijwet 1963).

In het kader van de opdracht is ook een analyse uitgevoerd naar de toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van het toevoegen van het thema mijnbouw (gas- en zoutwinning) ten opzichte van de scope zoals beschreven in Kamerbrief d.d.22 januari 2018⁴. Het al dan niet toelaten van mijnbouw in de Waddenzee is primair een beleidsmatige afweging die niet tot de taken van een beheerautoriteit (vanuit de gewenste scheiding tussen “beleid” en “beheer”) behoort. Vanuit de beheerpraktijk kunnen overigens wel ontwikkelingen worden gesignaleerd die een relatie hebben met mijnbouwactiviteiten, maar dat geldt ook voor andere activiteiten en gebruik in en rond de Waddenzee. Vanwege de scheiding tussen beheer en beleid is het thema “mijnbouw” niet aan de scope van de verkenning toegevoegd. Ten aanzien van het gebruik van en de activiteiten in de Waddenzee die niet direct tot de scope van de beheerautoriteit behoren kan wel gelden dat deze een signalerende functie vervult.

2.5 Fasering, aanpak en verantwoording

Fasering

De Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee is uitgevoerd in twee fases. In de eerste fase is het huidige kader (o.a. beleid en wetgeving) in kaart gebracht en is feitelijk beschreven hoe het huidige natuur-, water- en visserijbeheer van de Waddenzee op dit moment is georganiseerd. Op basis van literatuuronderzoek en diverse gesprekken met betrokkenen zijn de huidige uitdagingen met betrekking tot het beheer in kaart gebracht en is geanalyseerd hoe een beheerautoriteit een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van het beheer van de Waddenzee.

In de tweede fase van het onderzoek zijn op basis van de inzichten uit de eerste fase varianten voor een beheerautoriteit Waddenzee ontwikkeld. Deze varianten zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader.

Onderzoeksaanpak en verantwoording

In beide fasen van de Verkenning zijn de maatschappelijke en bestuurlijke stakeholders van de Waddenzee betrokken. In de eerste fase zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de Verkenning gedeeld en zijn de probleempercepties opgehaald bij de stakeholders. Ook zijn stakeholders gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien van de Beheerautoriteit. De verkenning is uitsluitend gericht geweest op het verkrijgen van objectieve, gedragen beslisinformatie.

Voor een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak wordt verwezen naar bijlage 3.

2.6 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 3** beschrijft - op hoofdlijnen en voor zover relevant- het huidige kader ten aanzien van het beleid, wet- en regelgeving voor Natuur, Water en Visserij.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de huidige organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee.
- **Hoofdstuk 5** bevat de probleemanalyse ten aanzien van de Natuurkwaliteit in de Waddenzee.
- **Hoofdstuk 6** vormt een verdiepingsslag van de specifieke problemen in het beheer.
- **Hoofdstuk 7** bevat de beschrijving van de varianten.
- **Hoofdstuk 8** bevat de beoordeling van de varianten.
- **Hoofdstuk 9** bevat een advies voor vervolgstappen.
- **Hoofdstuk 10** bevat een slotbeschouwing.

⁴ Zie bijlage 2.

3 Wet- en regelgeving Waddenzee

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat - op hoofdlijnen - het huidige kader ten aanzien van beleid en wet- en regelgeving voor natuur, water en visserij.

Het juridisch kader voor de Waddenzee is omvangrijk en wordt gevormd door Europese en nationale wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving raakt direct of indirect de natuur. De belangrijkste wetgeving voor natuurbeheer in de Waddenzee wordt gevormd door de Wet natuurbescherming, de Waterwet en de Visserijwet 1963 (en onderliggende regelgeving). Overkoepelend is de Wet ruimtelijke ordening, de Planologische Kernbeslissing (PKB)/structuurvisie Waddenzee en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) van toepassing. In dit hoofdstuk wordt eerst de overkoepelende ruimtelijke wetgeving besproken. Vervolgens wordt per beheer thema de wetgeving, daaropvolgende regelgeving en de beleidsverantwoordelijkheid uitgelicht.

3.2 Overzicht juridisch kader

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de vigerende wetgeving in de Waddenzee voor natuur-, water- en visserijbeheer.

Tabel 1 - Overzicht formeel kader (incl. convenanten en beleidsvisie)

Wettelijk kader	Ruimtelijke ordening	Natuurbeheer	Waterbeheer				Visserijbeheer
			Waterveiligheid	Waterkwaliteit	Scheepvaart	Bereikbaarheid	
Internat/ Europees		Vogel- en habitat-richtlijn Verdrag van Ramsar	EU richtlijn Overstromingsrisico's	Kaderrichtlijn Water EU richtlijn zwemwater Kaderrichtlijn Mariene Strategie	Eems- Dollardverdrag Westereemsverdrag EemsRadarverdrag	Eems- Dollardverdrag	Kaderrichtlijn Water
Nationaal	Wet Ruimtelijke ordening PKB Waddenzee /Structuurvisie Waddenzee BARRO Ontgrondingenwet	Wet Natuurbescherming Natura 2000 beheerplan Waddenzee Natura 2000 beheerplan Eems-Dollard	Waterwet Waterbesluit Waterregeling Beleidslijn Kust Deltaprogramma en Hoogwater- beschermings- programma	Waterwet Wet Milieubeheer Waterbesluit Natura 2000 beheerplan Waddenzee Natura 2000 beheerplan Eems-Dollard (in ontw.)	Scheepvaartverkeerswet Binnenvaartpolitie-reglement Scheepvaart-reglement Eemsmonding Basisvisie Recreatie-toervaartnet (BRTN)	Structuurvisie Waddenzee (voorheen PKB Waddenzee)	Visserijwet 1963 Convenanten

3.3 Ruimtelijke ordening

Beleid

Een belangrijk uitgangspunt in het natuurbeleid voor de Waddenzee komt voort uit het ruimtelijk beleid: de PKB Waddenzee (inmiddels structuurvisie, voortkomend uit Wro). De PKB Waddenzee benoemt: De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Daarbij moet ruimte zijn voor medegebruik.

De systeemverantwoordelijkheid voor de Wro ligt bij BZK. Inhoudelijk ligt de verantwoordelijkheid bij IenW. Naast de PKB Waddenzee, of Structuurvisie derde nota Waddenzee, zijn ook de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Barro van toepassing op de Waddenzee.

Er zal geen structuurvisie meer op grond van de Wro worden vastgesteld. Vanuit de Omgevingswet zal in onder andere de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) het ruimtelijk beleid (voor de Waddenzee) worden vastgelegd. De NOVI wordt daarmee ook een belangrijk uitgangspunt voor het natuurbeleid in de Waddenzee.

Bevoegd gezag

De Waddenzee is provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. Iedere Waddengemeente heeft de plicht om voor het in de betreffende gemeente liggende deel van de Waddenzee een bestemmingsplan vast te stellen. Dertien gemeenten rond de Waddenzee hebben een beheersverordening Waddenzee en Noordzee opgesteld. De beheersverordening Waddenzee vervangt de bestaande gemeentelijke ruimtelijke plannen voor het gebied. In plaats van 13 bestemmingsplannen is er straks één beheersverordening. De provincies hebben de mogelijkheid tot vaststellen van een provinciaal inpassingsplan. IenW heeft de mogelijkheid tot vaststellen van een rijks inpassingsplan.

In het Barro zijn beperkende regels opgenomen voor bestemmingsplannen (of inpassingsplannen) in de Waddenzee. Daarmee is de inhoudelijke vrijheid ten aanzien van bestemmingsplannen beperkt. Met de komst van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden vervangen door een Omgevingsplan en het Barro door het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen in het kader van de Wro ligt bij de gemeentes. Dit zal ook onder de Omgevingswet het geval blijven.

3.4 Natuur

Het wettelijk kader voor het thema Natuur wordt gevormd door de Wet natuurbescherming (Wnb). Deze wet is in 2017 in werking getreden als vervanger van de Natuurbeschermingswet 1998, de boswet en de flora- en faunawet. De Wnb bevat tevens de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland. Daarnaast zijn in het Verdrag van Ramsar, de Bonn Conventie en het Eems-Dollard Milieuprotocol afspraken vastgelegd over natuurbescherming.

Natura 2000 is een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden binnen de lidstaten van de Europese Unie. De EU heeft tot dit netwerk besloten, omdat de natuur en biodiversiteit in Europa al jaren snel achteruitgaan. De Waddenzee behoort tot het Natura 2000-landschap 'Noordzee, Waddenzee en delta'. Dit Natura 2000-landschap bestaat uit zestien met elkaar samenhangende Natura 2000-gebieden langs de kust, inclusief de Zeeuwse delta. Binnen en buiten Natura 2000-gebieden komen ook economische activiteiten voor. In een beheerplan leggen Rijk en provincies vast welke activiteiten op welke wijze mogelijk zijn in combinatie met het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen. Uitgangspunt is steeds het realiseren van ecologische doelen met respect voor en in een zorgvuldige balans met de maatschappelijke omgeving.

Bij de decentralisering van het natuurbeleid zijn de provincies grotendeels verantwoordelijk geworden voor de invulling van het natuurbeleid op land en bijbehorend beheer in Nederland. Voor de rijkswateren zoals de Waddenzee geldt echter een uitzondering, voor dergelijke gebieden ligt de verantwoordelijkheid grotendeels bij de Rijksoverheid. De Rijksoverheid is verder systeemverantwoordelijk voor het natuurbeleid en zorgt voor de wettelijke natuurbescherming en internationale afspraken. De Wnb beschrijft de invulling van beleid, van beheer en bevoegd gezag. In onderstaand overzicht zijn de verantwoordelijkheden per partij beknopt weergegeven.

Tabel 2 - Verantwoordelijkheden Wet Natuurbescherming Waddenzee

Verantwoordelijkheden Wet Natuurbescherming	Partijen
<i>Beleid</i>	LNV, Provincies
<i>Beheer</i>	IenW (via RWS)
<i>Bevoegd gezag</i>	LNV (gebiedsbescherming), RVO (namens LNV soortenbescherming), Provincies

Beleid

De Wnb benoemt een nationale natuurvisie en een provinciale natuurvisie. Hiervoor zijn respectievelijk LNV en de provincies verantwoordelijk. Deze visies schetsen het natuurbesluit in de Waddenzee. Deze visie bindt alleen het bestuursorgaan dat de visie heeft opgesteld (bijvoorbeeld in de rol als bevoegd gezag). De nationale natuurvisie (Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder') is in 2014 vastgesteld.

Beheer

Voor het Natura 2000 gebied Waddenzee geldt dat niet de provincie, maar het ministerie van IenW volgens de Wnb verantwoordelijk is voor het fysiek beheer. Zo is het ministerie verantwoordelijk voor het vaststellen van een beheerplan waarin afspraken en maatregelen in het kader van het natuurbeheer worden vastgelegd (Natura 2000 beheerplan, het huidige beheerplan loopt van 2016-2022). Het opstellen van dit beheerplan is binnen het ministerie van IenW belegd bij RWS (uitvoeringsorganisatie). In het plan zijn de beheertaken voor verschillende beheerders opgenomen⁵. De Waddenzee is een onderdeel van het waddengebied. Voor alle zeven onderdelen van het waddengebied (Waddenzee, Noordzeekustzone, en de vijf Waddeneilanden) zijn aparte, juridisch gezien eigenstandige gebiedsbeheerplannen gemaakt, die wel op elkaar zijn afgestemd gezien de ecologische relaties. Naast deze zeven beheerplannen per gebied is er een algemeen deel, waarin voor het gehele waddengebied geldende onderwerpen zijn beschreven.

Bevoegd gezag

De provincies alsmede LNV zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunningen in het kader van de Wnb en de handhaving daarvan. De provincie Fryslân is mede namens de provincies Noord-Holland en Groningen, als grootste Waddenprovincie verantwoordelijk voor vergunningen en ontheffingen die de hele Waddenzee betreffen, maar onder de provinciale Wnb bevoegdheid vallen (coördinerend bevoegd gezag). Verder zijn de provincies en LNV verantwoordelijk voor het voorkomen van negatieve effecten op de Waddenzee door ontwikkelingen op het vaste land. Voor diverse zaken van nationaal belang (zoals t.a.v. diverse visserijen, het baggeren van vaargeulen, het leggen van leidingen/kabels, militaire activiteiten) is LNV vergunningverlener. De uitvoering hiervan ligt v.w.b. de soortenbescherming bij RVO. Verder heeft LNV de bevoegdheid om delen van de 'natte' Waddenzee en enkele droge oevergebieden in het Waddengebied geheel of deels af te sluiten (zgn. Toegangsbeperkende Besluiten). Tot slot is LNV (met de provincies) verantwoordelijk voor de handhaving. De handhaving is belegd bij de Waddenunit van LNV. Vanuit bovenstaande bevoegdheden stellen het ministerie van LNV en de provincies het Natura 2000 beheerplan Waddenzee mede-vast.

3.5 Water

Het wettelijk kader voor het thema Water is omvangrijk en omvat meerdere aspecten, namelijk: waterkwaliteit, waterveiligheid, scheepvaart en bereikbaarheid.

⁵ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

De Europese richtlijnen (Kaderrichtlijn Water etc. (zie tabel 1) zijn bepalend voor de invulling van de nationale wetgeving rondom het thema water. Het nationale wettelijk kader wordt in eerste instantie gevormd door de Waterwet en onderliggende regelingen. Voor het aspect scheepvaart gelden de scheepvaartverkeerswet en enkele reglementen.

In Nederland spelen Waterschappen een grote rol in het waterbeheer. Omdat de Waddenzee is aangewezen als Rijkswater en de dijken buiten de begrenzing vallen, liggen de verantwoordelijkheden op rijksniveau en niet bij de Waterschappen. De verantwoordelijkheden zijn in onderstaand overzicht weergegeven.

Tabel 3 - Verantwoordelijkheden Waterwet Waddenzee

Verantwoordelijkheden Waterwet	Partijen
<i>Beleid</i>	IenW
<i>Beheer</i>	IenW (via RWS)
<i>Bevoegd gezag</i>	IenW (via RWS)

Beleid

De hoofdlijnen van het nationale waterbeleid zijn vastgelegd in een nationaal waterplan. Dit plan wordt vastgesteld door de minister van IenW en de minister van Economische Zaken en Klimaat. Het Nationaal Waterplan is voor de ruimtelijke aspecten een structuurvisie (op basis van de Wro).

Beheer

Volgens de waterwet dienen beheerders een beheerplan op te stellen. De Waddenzee is rijkswater en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW. RWS is beheerder van de Waddenzee en dient een beheerplan op te stellen voor het gebied. In de praktijk zijn de plannen voor alle Rijkswateren gebundeld in het Beheer en ontwikkelplan voor de Rijkswateren (Bprw). Dit beheerplan wordt vervolgens vastgesteld door de minister van IenW. Het Bprw geeft invulling aan de natuurcomponent van water, maar ook aan waterveiligheid, scheepvaart en bereikbaarheid.

Bevoegd gezag

IenW vormt het bevoegd gezag op basis van de Waterwet. Vergunningverlening en bijbehorende handhaving worden uitgevoerd door RWS.

3.6 Visserij

Het wettelijk kader voor het thema Visserij wordt in eerste instantie gevormd door de Visserijwet 1963 en onderliggende regelingen. Daarnaast zijn er diverse Europese verordeningen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid van toepassing. De verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving ligt bij de minister van LNV. Visserij in de Waddenzee kenmerkt zich onder meer door historische verworvenheden. Afspraken m.b.t. verdere verduurzaming van de visserij zijn veelal vastgelegd in convenanten per visserijsoort. Bovendien speelt de Wnb hier een rol omdat de Waddenzee-visserijen plaatsvinden binnen een Natura 2000-gebied. Daarmee is het lastiger om een strakke scheiding te maken tussen beleid en beheer binnen de kaders van de Visserijwet 1963. Dit neemt niet weg dat de verantwoordelijkheden tussen beleid en beheer zijn belegd.

Tabel 4 - Verantwoordelijkheden Visserijwet 1963 Waddenzee

Verantwoordelijkheden Visserijwet 1963	Partijen
<i>Beleid</i>	LNV
<i>Beheer</i>	LNV (via Waddenunit en RVO)
<i>Bevoegd gezagrol</i>	LNV (via RVO v.w.b. de visserijwet- en regelgeving) , LNV (via Waddenunit) & Provincies (Wet natuurbescherming) en enkele gemeenten voor Staand Want Visserij

Beleid

In het beleid staat het Europese Gemeenschappelijke Visserijbeleid voorop. Vanuit de nationale Visserijwet is er geen verplichting voor het opstellen van een beleidsvisie. Er bestaat echter wel degelijk beleid. De beleidsverantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van LNV. Het Nederlands visserijbeleid voor de kust en de binnenwateren richt zich op de verdere verduurzaming van de visserijsector. Deze verduurzamingsopgave is al eerder, en specifiek voor de Waddenzee, neergezet in de Brede Visie op Duurzame Visserij Waddenzee. Daarnaast gelden er diverse andere beleidsstukken (o.a. voor de schelpdiervisserijen het beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 “Ruimte voor een zilte oogst”), Ook zijn er convenanten gesloten⁶: Mosselconvenant, VisWad (voor de garnalervisserij) en Meerjarenafspraken m.b.t. de handkokkelvisserij.

Beheer

LNV is verantwoordelijk voor het visserijbeheer in de Waddenzee. Onder visserijbeheer wordt in dit kader verstaan: het hebben van de zorg en verantwoordelijkheid m.b.t. de instandhouding van visbestanden. Het beheer omvat onderzoek naar schelpdierbestanden, het monitoren van de visserij en het bebaken en monitoren van mosselpercelen. Daarnaast is LNV verantwoordelijk voor sanitaire monsterneming in het kader van de voedselveiligheid. De uitvoering van deze activiteiten is binnen het ministerie belegd bij de Waddenunit. Het gebruik van mosselpercelen in de Waddenzee vindt plaats via huurovereenkomsten die door RVO met de mosselkwekers worden afgesloten.

Bevoegd gezag

LNV (uitvoering door RVO) is bevoegd gezag voor visserijvergunningen. In de Waddenzee zijn voor enkele meestal wat kleinschaligere visserijsoorten (zoals de handkokkelvisserij en de recreatieve nettendisserij) de provincies bevoegd gezag. Voor de meer grootschalige, mechanische visserijen (o.a. de garnalen- en mosselvisserijen) is LNV het bevoegd gezag vanuit de visserijwet en de Wnb. LNV (Waddenunit en NVWA⁷) is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de visserijbeheer.

⁶ Convenanten zijn formeel geen beleidsdocumenten, maar de afspraken gemaakt met de sector zijn wel richtinggevend.

⁷ De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) heeft vanuit voedselveiligheid de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving. De rol ten aanzien van toezicht en handhaving (zoals technische maatregelen) voert de NVWA beperkt uit. Omdat visserij hier vanuit natuur en niet vanuit voedselveiligheid wordt bekeken, en de andere rol beperkt wordt ingevuld, is de NVWA niet verder meegenomen in de verkenning.

4 Huidige organisatie en governance beheer Waddenzee

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee. Eerst wordt op hoofdlijnen een overzicht van de partijen die betrokken zijn bij het beheer en het gebruik van de Waddenzee gegeven. Daarna wordt ingegaan op de huidige organisatie van het natuur-, water- en visserijbeheer: Welke organisatie is waar voor verantwoordelijk? Waar liggen de bevoegdheden en door wie worden de taken in de praktijk uitgevoerd.

4.2 Partijen betrokken bij beheer en gebruik Waddenzee

Bij het natuur-, water-, en visserijbeheer van de Waddenzee zijn diverse overheden en organisaties betrokken. In deze paragraaf worden deze organisaties kort geïntroduceerd. Daarna wordt ingegaan op de diverse (groepen van) medegebruikers die in de Waddenzee actief zijn.

Betrokken overheden

Rijksoverheid

Bij het Waddengebied zijn diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties van het Rijk betrokken⁸:

- Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het Waterbeleid in de Waddenzee. Daaronder vallen de aspecten: waterkwaliteit, bodem- en kustligging, waterveiligheid, scheepvaart en bereikbaarheid. De minister van IenW is als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor het Waddenbeleid.
- Het ministerie van LNV is systeemverantwoordelijk voor natuurbeleid en verantwoordelijk voor het internationaal overleg met Duitsland en Denemarken. LNV is tevens verantwoordelijk voor het Visserijbeleid en het beheer ervan (inclusief Toezicht en Handhaving). LNV is siteholder van Unesco Werelderfgoed.
- Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het mijnbouwbeleid en het energiebeleid.
- Het ministerie van Defensie is feitelijk een gebruiker van het Waddengebied.
- Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid en de implementatie van de Omgevingswet (IenW is inhoudelijk verantwoordelijk).

De Rijksoverheid speelt niet alleen een beleidsmatige rol maar ook een rol bij de uitvoering van het beleid binnen wet- en regelgeving: (vergunningverlening, handhaving, monitoring en fysiek beheer)

- RWS (Agentschap IenW) is verantwoordelijk voor het waterbeheer (waterveiligheid, scheepvaart, bereikbaarheid en waterkwaliteit). RWS is natuurbeheerder van de natte Waddenzee (inrichting en herstelmaatregelen) en verantwoordelijk voor het Natura 2000 beheerplan Waddenzee.
- De Waddenunit (onderdeel van LNV Directie Natuur & Biodiversiteit) is (mede)verantwoordelijk voor het natuur- en visserijbeheer, voornamelijk middels handhaving, toezicht en monitoring.

⁸ Sinds het rapport van de Algemene Rekenkamer (2013) is het aantal departementen dat betrokken is bij de Waddenzee toegenomen doordat een herschikking van taken over de departementen heeft plaatsgevonden. Hierdoor zijn Natuur en Visserij nu (weer) ondergebracht bij LNV (was voorheen EZ en daarvoor ook LNV) en is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid ondergebracht bij het ministerie van BZK (was voorheen IenM en daarvoor VROM).

- LNV (Directie Natuur & Biodiversiteit) is verantwoordelijk voor een deel van de vergunningverlening op grond van de gebiedsbescherming zoals opgenomen in de Wnb alsmede voor de instelling en werking van het Toegangbeperkend Besluit Waddenzee.
- RVO (Agentschap EZK) is (in opdracht van LNV) verantwoordelijk voor de ontheffingsverlening voor de soortenbescherming op basis van de Wnb, alsmede voor de gehele ontheffing en vergunningverlening op grond van de visserijwet- en regelgeving.
- Het Rijksvastgoedbedrijf (Agentschap BZK) tenslotte is beheerder van enkele militaire oefenterreinen in de Waddenzee.

Provincies

De Waddenprovincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland zijn binnen de provinciegrenzen verantwoordelijk voor het natuurbeleid. De provincies stellen provinciale natuurvisies op en zijn bevoegd gezag voor een deel van de vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wnb.

Gemeenten en waterschappen

De gemeenten en waterschappen hebben een rol in het beheer van het Waddengebied, met name op de Waddeneilanden en in de Waddenkustzone. In de Waddenzee zelf is de rol van de gemeenten doorgaans beperkt tot de ruimtelijke ordening en openbare orde en handhaving. Sommige gemeenten hebben een rol in de vergunningverlening voor staand want visserij. De Waterschappen hebben in de Waddenzee zelf geen rol, maar wel belangen zoals vismigratie en waterveiligheid.

Natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties

In het Waddengebied zetten diverse organisaties zich actief in voor het behoud en versterking van de natuurkwaliteit. Bij deze organisaties is veel kennis en ervaring over het beheer van de Wadden aanwezig. De organisaties beschikken deels over eigen leden, donateurs en/of vrijwilligers. Acht organisaties hebben zich verenigd in de Coalitie Wadden Natuurlijk (CWN). In deze coalitie zitten vier terreinbeherende organisaties, te weten Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea en Stichting Het Groninger Landschap.

Staatsbosbeheer (Rechtspersoon met Wettelijke Taak, vallend onder LNV) maakte tot voor kort deel uit van de CWN, maar heeft besloten om daar uit te stappen. Staatsbosbeheer is, naast de eerder genoemde terreinbeherende organisaties verantwoordelijk voor het natuurbeheer van enkele buitendijkse gebieden in de Waddenzee. In tegenstelling tot de andere terreinbeherende organisaties is Staatsbosbeheer een publiekrechtelijke rechtspersoon.

Naast de gronden van de terreinbeherende organisaties zijn er ook nog enkele gronden (met name kwelders) in particulier bezit.



Gebruikers van de Waddenzee

De Waddenzee heeft als hoofddoel natuur maar er is sprake van medegebruik in de vorm van scheepvaart (incl. havens), recreatie, landbouw, militaire activiteiten, mijnbouw en visserij. De verschillende gebruikersgroepen hebben zich georganiseerd. De lijst aan gebruikers (incl.

vertegenwoordigers) is omvangrijk. Voorbeelden zijn: de Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers, PO Mosselcultuur, PO's Garnalenvisserij, de Raad van advies Waddenzeehavens, de vereniging voor Handkokkelvisserij en de Wadvaarders. De gebruikers van de Waddenzee spelen geen formele rol in de beleidsvorming en de uitvoering van het water-, visserij- en natuurbeheer van de Waddenzee, maar worden in de praktijk wel actief betrokken omdat zij grote maatschappelijke en/of economische belangen vertegenwoordigen. Met o.a. de visserijorganisaties en NGO's zijn in de vorm van diverse convenanten langjarige afspraken gemaakt over het verder verduurzamen van het gebruik van de Waddenzee.

4.3 Eigendomssituatie Waddenzee

Het eigendom van de Waddenzee ligt voor het overgrote deel bij Staat der Nederlanden (groot deel van de zee en een deel van de kwelders). Daarnaast zijn er delen van de Waddenzee in eigendom van Staatsbosbeheer (Griend, Boschplaat, en een aantal kwelders), overige terreinbeherende organisaties (kwelders) en particulieren (kwelders).

4.4 Huidige verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Hieronder is een overzicht opgenomen met relevante taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de Waddenzee, inclusief een korte definitie.

Tabel 5 - Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden	Definitie
Ontwikkelen en vaststellen beleid	Het ontwikkelen en vaststellen van een samenhangende ambitie en visie met bijbehorend pakket aan maatregelen door een overheid om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen.
Opstellen beheerplan	Het opstellen van een Beheerplan Rijkswateren en/of Natura 2000 Beheerplan .
Vaststellen beheerplan	Het vaststellen van een Beheerplan Rijkswateren en/of Natura 2000 Beheerplan .
Zonering en geleiding	Het beperken of verbieden van de toegang tot een Natura 2000-gebied of een gedeelte daarvan (gedurende het gehele jaar of een specifieke periode) indien dat nodig is voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.
Fysiek beheer	Het (laten) uitvoeren van werkzaamheden gericht op de ontwikkeling en/of instandhouding van functies van de Waddenzee m.b.t. visserij, natuur en water.
Vergunningverlening	Het (al dan niet) verlenen van vergunningen en ontheffingen met betrekking tot vergunning- of ontheffingplichtige activiteiten op basis van relevante wet- en regelgeving.
Handhaving	Toezicht en controle op de naleving van specifieke wet- en regelgeving en de bevoegdheid tot het doen naleven van deze regels.
Calamiteitenbestrijding	Maatregelen die genomen worden om een ramp of niet-verwachte gebeurtenis die ernstige schade kan veroorzaken te voorkomen of te bestrijden.
Handhaving openbare orde en veiligheid	Handhaving m.b.t. strafbare feiten, variërend van overtredingen van de APV tot misdrijven en gedragingen die op zichzelf niet als strafbaar feit zijn gekwalificeerd, maar onder omstandigheden wel kunnen worden aangemerkt als 'orde verstorende gedragingen'.

Monitoring en onderzoek	Om het gebied op een goede manier te beheren is informatie over de stand van de gebied benodigd. Een van de taken is dan ook het doen van onderzoek en het verzamelen van gegevens.
Educatie en voorlichting	Het bewust en doelgericht scheppen van voorwaarden en het organiseren van activiteiten en leerprocessen voor bezoekers, gebruikers en geïnteresseerden met het oog op het vermeerderen van kennis, het vergroten van inzicht met betrekking tot de Waddenzee.
Promotie en marketing	Het onder de aandacht brengen van de bijzondere status van de Waddenzee UNESCO werelderfgoed met als doel positieve effecten te bereiken voor natuurbehoud en/of het medegebruik.

In onderstaande tabel is voor de drie beheerthema's aangegeven bij wie de verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de Waddenzee op dit moment (2018) belegd zijn.

Tabel 6 - Verantwoordelijken per taak en beheerthema

	Natuurbeheer	Waterbeheer	Visserijbeheer
Beleid	LN V Provincies	IenW	LN V
Opstellen beheerplan	RWS ⁹	RWS	n.v.t.
Vaststellen beheerplan ¹⁰	IenW, LN V, Provincies	IenW	LN V
Zonering en geleiding	LN V, Provincies	RWS ¹¹	LN V
Fysiek beheer (beheer en onderhoud)	RWS, SBB, TBO's, particulieren	RWS	Waddenunit
Fysiek beheer (Inrichting en herstel)	RWS, SBB, TBO's, Particulieren, PRW, Waddenfonds	RWS	Waddenunit
Vergunningverlening	Provincies LN V RVO ¹²	RWS	RVO ¹²
Handhaving ¹³	Provincies LN V (Waddenunit)	RWS	LN V (Waddenunit)
Calamiteitenbestrijding	RWS		
Handhaving Openbare orde en Veiligheid	Burgemeesters, Politie, Openbaar Ministerie		
Monitoring en Onderzoek	RWS, TBO's, SBB, Waddenunit	RWS	LN V, Waddenunit,
Educatie en voorlichting	TBO's, SBB, Waddenunit	RWS	RVO
Promotie en marketing	Divers	Divers	n.v.t.

⁹ RWS en de Waddenunit zijn onderdeel van respectievelijk IenW en LN
V. Voor de duidelijkheid is ervoor gekozen om de organisaties separaat van hun moederorganisaties weer te geven.

¹⁰ Natura 2000 beheerplan wordt door organisaties vastgesteld voor delen waarvoor zij bevoegd zijn.

¹¹ Hierbij gaat het niet om zonering en geleiding in de zin van de Wet Natuurbescherming maar in het kader van scheepvaart.

¹² RVO heeft de bevoegd gezagrol voor visserijvergunningen (RVO-VIR), RVO (soortenbescherming) en Team Natuurvergunningen hebben ook een aandeel in de (bestuursrechtelijke handhaving). RVO-VIR handhaaft middels het puntensysteem op grond van de Visserijwet- en regelgeving en Team Natuurvergunningen en RVO (soortenbescherming) via het bestuursrecht op grond van verleende vergunningen en ontheffingen.

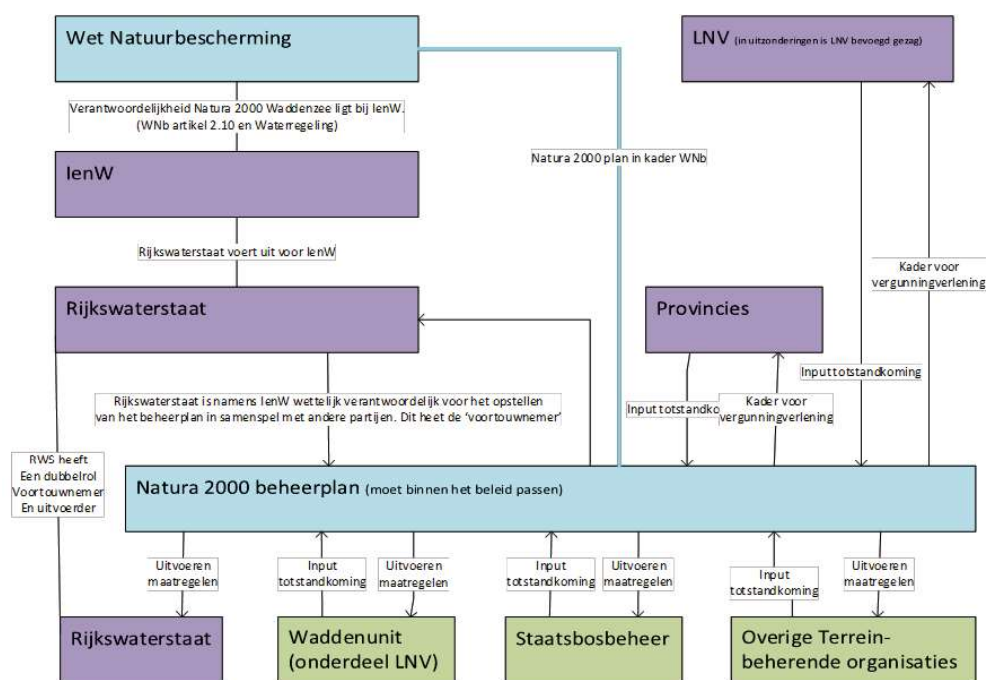
¹³ De Waddenunit verzorgt vrijwel de gehele handhaving van natuur en visserij. De Provincies hebben op het water geen eigen handhavings/controle unit. Zij doen een beroep op LN
V/Waddenunit wat betreft de handhaving/controle van de door de provincies verstrekte Wnb vergunningen. De Waddenunit voert tevens een aantal monitoringstaken uit op het gebied van natuur, visserij en recreatie.

4.5 Beheerplan

Het Beheer en ontwikkelplan voor de Rijkswateren en het beheerplan Natura 2000 Waddenzee vormen de schakel tussen beleid en beheer. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van beide plannen. Voor het beheerplan Natura 2000 is Rijkswaterstaat de 'voortouwnemer'. Deze paragraaf gaat verder in op het Natura 2000 beheerplan en de totstandkoming daarvan. Het Natura 2000 beheerplan vormt namelijk de basis voor het natuurbeheer in de Waddenzee.

In het Natura 2000 beheerplan is aangegeven welke natuurwaarden in het gebied behouden of hersteld moeten worden - de zogenaamde instandhoudingsdoelen van het gebied - en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Tevens wordt vastgelegd welke organisaties (Rijkswaterstaat, LNV, Waddenunit, TBO's) welke maatregelen uitvoeren. In het Beheerplan Rijkswateren is opgesteld hoe het beheer van de Rijkswateren uitgevoerd moet worden om aan de gestelde doelen en eisen te voldoen.

Elk plan wordt opgesteld voor een periode van zes jaar. Daarna wordt bekeken of het plan moet worden verlengd of bijgesteld. In een beheerplan leggen het rijk en de provincies vast wat er in een gebied gedaan kan worden. Het gaat erom een balans te vinden tussen het realiseren van de ecologische doelen en de wensen van particulieren en ondernemers. Daarom wordt een beheerplan opgesteld in overleg met alle direct betrokkenen.

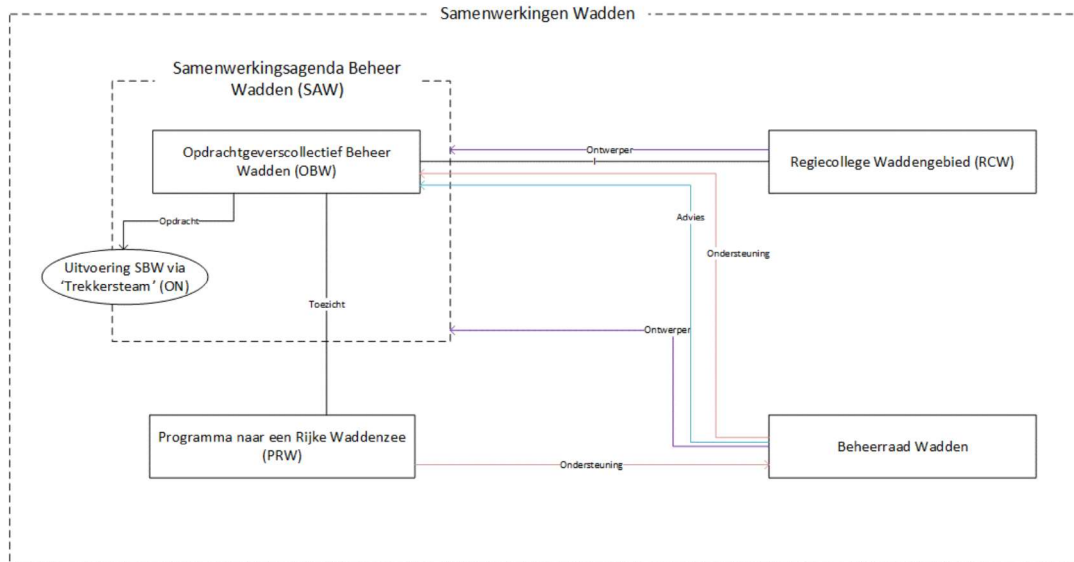


Figuur 3 - Totstandkoming Natura 2000 beheerplan

Als 'voortouwnemer' betreft Rijkswaterstaat alle belanghebbende organisaties bij het opstellen van het beheerplan. Het beheerplan wordt afgestemd met het ministerie van LNV, de waddenprovincies en terreinbeherende organisaties. Verder wordt het beheerplan afgestemd met de beheerplannen van aangrenzende Natura 2000 gebieden. Rijkswaterstaat toetst samen met het ministerie van LNV de effecten van het bestaand gebruik (zoals recreatie, landbouw en visserij) op de instandhoudingsdoelen. De resultaten worden verwerkt in het beheerplan. De minister van lenW is bevoegd om de plannen vast te stellen.

4.6 Samenwerking in het beheer van de Waddenzee en het Waddengebied

In de loop van de tijd zijn in het Waddengebied diverse overlegstructuren en programma's ingericht om de samenwerking tussen de verschillende overheden, NGO's en overige stakeholders te bevorderen. Hierna zijn de overlegstructuren die op dit moment actief zijn (2018) weergegeven.



Figuur 4 - Huidige samenwerking beheer Waddenzee

Regiecollege Waddengebied (RCW)

In het RCW zitten de bestuurlijke partners, Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen, en vertegenwoordigers vanuit de belangen van ecologie en economie en de wetenschappen. Het RCW kent een onafhankelijk voorzitter. Deze organisatie zorgt voor afstemming tussen de partijen. Het RCW richt zich op het hele Waddengebied. Het RCW kijkt breder dan beheer, het heeft daarnaast oog voor hedendaagse ontwikkelingen en zoekt praktische oplossingen voor zaken die zich voordoen. Het RCW is een overlegorgaan en geen besluitvormend orgaan. Het secretariaat is ondergebracht bij de provincie Fryslân.

Beheerraad Waddengebied

De Beheerraad Waddengebied is een overlegorgaan waarin alle 15 beheerders van het Waddengebied zijn vertegenwoordigd. De raad komt voort uit de PKB Waddenzee. De beheerders wisselen in de raad informatie met elkaar uit. Verder kunnen ze via de Beheerraad hulp van andere beheerders inroepen als de situatie daarom vraagt.

De Beheerraad Waddengebied heeft als taak de afstemming tussen alle beheerders te vergroten, zodat de samenwerking wordt geoptimaliseerd en het gebied als één gebied wordt beheerd. Het programma naar een Rijke Waddenzee ondersteunt de Beheerraad Waddengebied door uitvoering van de secretarisfunctie.

Het overleg wordt voorgezeten vanuit het ministerie van LNV.

De vijftien beheerders in de Beheerraad zijn:

- Rijkswaterstaat
- Ministerie van LNV
- Noord-Hollands Landschap
- It Fryske Gea
- Vereniging van Oevereigenaren
- Groninger Landschap
- Provincie Noord-Holland

- Provincie Fryslân
- Provincie Groningen
- Natuurmonumenten
- Staatsbosbeheer
- Wetterskip Fryslân
- Waterschap Noorderzijlvest
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Waterschap Hunze en Aa's

Opdrachtgeverscollectief Beheerraad Waddenzee (OBW)

Om de samenwerking in het beheer van de Waddenzee te verbeteren is de Samenwerkingsagenda Beheer Wadden (SWA) opgesteld. Deze heeft het doel om te werken 'als ware een beheerder'. Om dit te bereiken zijn verschillende doelstellingen gesteld. Verder is een opdrachtgever - opdrachtnemerstructuur opgezet met een opdrachtgeverscollectief (OBW) enerzijds en een trekkersteam anderzijds. Het OBW is opdrachtgever van de acties uit de samenwerkingsagenda. Het trekkersteam is verantwoordelijk voor de uitvoering van de acties uit de samenwerkingsagenda.

Het OBW wordt voorgezeten door de HID RWS Noord-Nederland. De secretaris van de Beheerraad vervult de rol van secretaris. Daarnaast nemen er vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV, de Waddenprovincies, Coalitie Wadden Natuurlijk, Waddeneiland- en kustgemeenten in deel. De voorzitter van het RCW is, als adviseur namens het RCW, ook aan het OBW verbonden. Het OBW verschilt van de Beheerraad. Het belangrijkste verschil is dat het OBW alleen als opdrachtgever toeziet op de zaken zoals deze zijn beschreven in de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee. Bij de Beheerraad komen meer praktische beheerzaken aan bod.

Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW)

Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) komt voort uit het "convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee" en de gezamenlijke opdracht vanuit het Beheer- en ontwikkelingsplan (B&O-plan) van het Regiecollege Waddengebied. Het hoofddoel is het bereiken van het streefbeeld voor de Waddenzee: een Rijke Zee in 2030; niet alleen voor de natuur, maar ook voor een gezonde toeristische sector, een gezonde visserijsector en voor andere economische sectoren. Deelnemers zijn de rijksoverheid en de regionale overheden, natuurorganisaties en gebruikersorganisaties uit de visserij, recreatie en bedrijfsleven. PRW is een separate organisatie en in die hoedanigheid geen samenwerkingsvorm in het reguliere beheer. Tegelijkertijd speelt PRW als ondersteuner van de beheerraad wel een faciliterende rol. Daarnaast is het opdrachtgeverscollectief opdrachtgever en toezichthouder van het PRW. Begin november 2018 is besloten om PRW te verlengen. Een nieuw programmaplan is voor vier jaar goedgekeurd en de benodigde middelen zijn voor de komende twee jaar vastgesteld. De opdrachtgevers voor het PRW zijn LNV, IenW, RWS, Staatsbosbeheer, de drie Waddenprovincies (Noord-Holland, Fryslân en Groningen) en de Coalitie Wadden Natuurlijk (Waddenvereniging, Natuurmonumenten, It Fryske Gea, Groninger Landschap, Landschap Noord-Holland, Vogelbescherming Nederland en Stichting Wad).

Daarnaast zijn enkele gremia niet in Figuur 4 opgenomen die wel een rol spelen in de Waddenzee:

Stuurgroep Waddenprovincies (SWP)

In de Stuurgroep Waddenprovincies maken de provincies afspraken over samenwerking op het gebied van natuurbescherming, recreatie, toerisme en wadlopen in het Waddengebied. In deze SWP hebben de waddengedeputeerden van Groningen, Fryslân en Noord-Holland zitting. De Stuurgroep vergadert in principe direct voorafgaand aan de RCW-vergaderingen (waarin de provincies ook vertegenwoordigd zijn).

Bestuur Waddenfonds

Het Waddenfonds is in 2017 door de rijksoverheid opgericht voor een periode van 20 jaar als compensatie voor de gaswinning in het Waddengebied met als doel om een duurzame en kwalitatieve impuls te geven aan de ecologie en economie van het Waddengebied. Tijdens deze periode komt er ruim €600 miljoen beschikbaar. Het Waddenfonds is sinds 2012 gedecentraliseerd en wordt beheerd door de “gemeenschappelijke regeling Waddenfonds” van de drie waddenprovincies. De gemeenschappelijke regeling heeft een algemeen bestuur bestaande uit de drie waddengedeputeerden en vanuit iedere waddenprovincie twee statenleden.

Waddenacademie

De Waddenacademie speelt een agenderende, programmerende en informerende rol bij het onderzoek in de Waddenregio. De onderzoeksgebieden zijn: geowetenschap, ecologie, cultuurhistorie, economie, klimaat en water. De basisfinanciering van de Waddenacademie is afkomstig van het Waddenfonds. De Waddenacademie is er met name op gericht om de doelstelling 4: 'het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding van het Waddengebied' van het Waddenfonds te realiseren. De Waddenacademie bestaat uit vijf parttime portefeuillehouders. De portefeuillehouders worden ondersteund door een bureau (secretariaat), dat is gevestigd in het Huis voor de Wadden te Leeuwarden.

Internationale samenwerking

Trilaterale samenwerking in de Wadden

Nederland, Duitsland en Denemarken hebben allemaal een onderdeel van de Waddenzee. In dit kader werken ze samen op een aantal terreinen met betrekking tot het gebied. Het gaat daarbij in ieder geval om: management, klimaat, scheepvaart, werelderfgoed, duurzaamheid en toerisme. De samenwerking bestaat uit de Council of Ministers en de Wadden Sea Board. De eerste komt eens in de drie jaar bijeen tijdens de Wadden Sea Conference. De laatste vormt de dagelijkse leiding van de samenwerking. Ondersteuning vindt plaats door het Common Wadden Sea Secretariat.

Wadden Sea Forum (WSF)

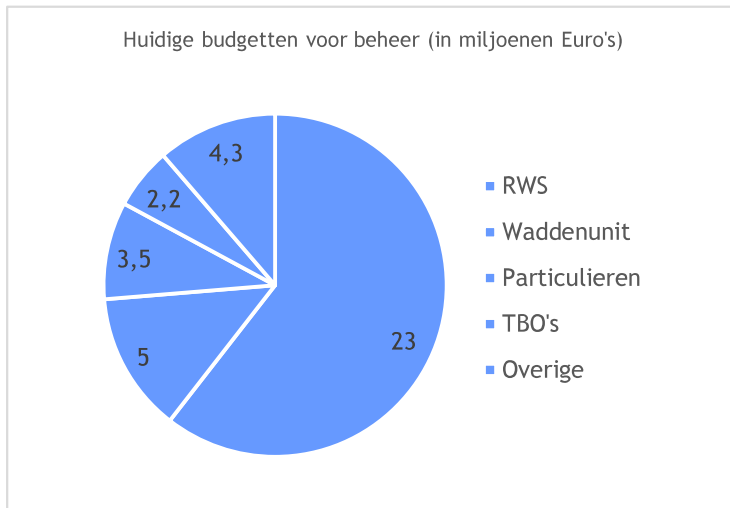
Wadden Sea Forum is een onafhankelijk platform voor stakeholders uit de trilaterale Waddenzee. Het is opgericht in 2002 naar aanleiding van de negende trilaterale Waddenzee conferentie. Het WSF werkt aan een duurzame ontwikkeling van het Waddengebied. Het gaat hierbij specifiek om het laten aansluiten en delen van verschillende strategieën, acties en technieken die bovendien goed voor de natuur, economie en maatschappij moeten zijn. Sinds 2011 is WSF een non-profit organisatie.

4.7 Kosten en bekostiging beheer Waddenzee

Beheerkosten

Jaarlijks gaat er circa €38 miljoen naar het reguliere beheer van de Waddenzee¹⁴. RWS besteedt circa €23 miljoen, de Waddenunit € 5 miljoen, particulieren (kwelders) €3,5 miljoen en de terrein beherende organisaties (CWN) €2,2 miljoen. Deze middelen worden uitgegeven aan het reguliere beheer. Waarbij het gaat om de beheertaken (fysiek beheer: maatregelen N2000, handhaving en monitoring). De apparaatskosten die samenhangen met de vergunningverlening zijn hierin niet meegenomen.

¹⁴ Beheren van de Waddenzee (CWN / Firet, jan. 2017)



Figuur 5 - Budgetten beheer Waddenzee (CWN/Firet, 2017, bewerking AT Osborne)

Bekostiging van het beheer

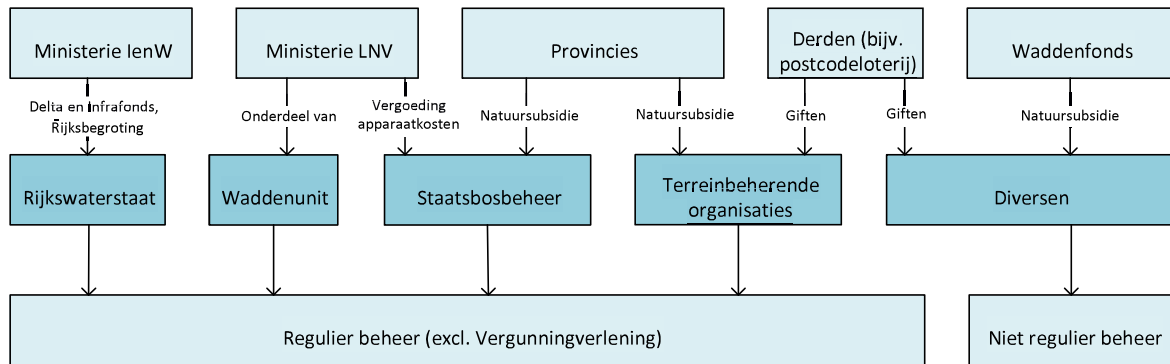
Rijkswaterstaat wordt als agentschap bekostigd vanuit de IenW-begroting (fondsen en begrotingshoofdstuk XII). De Waddenunit is onderdeel van het ministerie van LNV en is daarmee onderdeel van het begrotingshoofdstuk (hst. XIV) van dat departement.

Bij de gedeeltelijke decentralisering van het natuurbeheer op land zijn de bijbehorende middelen overgeheveld naar de provincies. De terreinbeherende organisaties kunnen bij de provincie subsidie (SVNL) aanvragen voor het uitvoeren van hun beheertaken. Dit geldt ook voor Staatsbosbeheer, daarbij worden de apparaatskosten van Staatsbosbeheer overigens door LNV bekostigd. Het gaat hierbij wel om beheer op land (ook buitendijks).

De kosten van vergunningverlening worden gedragen door het bevoegd gezag, maar worden voor een deel via leges doorberekend aan de vergunningaanvragers.

Naast de reguliere bekostiging van het beheer worden vanuit het Waddenfonds middelen beschikbaar gesteld voor projecten die een duurzame en kwalitatieve impuls geven aan de ecologie en economie van het Waddengebied. Het Waddenfonds is ontstaan als compensatie voor de gaswinning in het Waddengebied. Het uitgangspunt is dat 50% van de gelden naar natuur gaat en 50% naar economie. Het Waddenfonds is in 2011 gedecentraliseerd naar de Waddenprovincies. Het Waddenfonds wordt beheerd door de “gemeenschappelijke regeling Waddenfonds” van de drie waddenprovincies.

Naast inkomsten vanuit de provincies worden de activiteiten van Terrein Beherende Organisaties ook vanuit niet-publieke middelen bekostigd (bijvoorbeeld lidmaatschapsgelden, donaties, giften, Nationale Postcodeloterij).



Figuur 6 - Bekostiging beheer Waddenzee

Naast het reguliere beheer en het waddenfonds bestaat het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW). PRW doet onderzoek, verbindt, begeleidt de uitvoering van gemaakte (visserij) afspraken, vindt innovatieve én breed gedragen oplossingen. PRW wordt gefinancierd door het Ministerie van LNV, Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en de drie waddenprovincies. PRW heeft jaarlijks circa 1,5 miljoen euro tot zijn beschikking.

Inkomsten uit het beheer van de Waddenzee

Met de verhuur van mosselpercelen (van het rijk) in de Waddenzee aan mosselkwekers en de ontvangen leges m.b.t. de vergunningverlening wordt door RVO jaarlijks circa € 4 mln. aan inkomsten ontvangen. Deze inkomsten worden afgedragen aan het Ministerie van Financiën.

5 Probleemanalyse: de kwaliteit van de Waddenzee

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat eerst een overzicht van de bijzondere kenmerken van de Waddenzee, een toelichting op de UNESCO-werelderfgoedstatus en de bijzondere natuurwaarden. Vervolgens wordt de problematiek van de Waddenzee uiteengezet en beschreven welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

5.2 De Waddenzee

De Waddenzee strekt zich meer dan 500 kilometer uit langs de Noordzeekust van Denemarken, Duitsland en Nederland. Het gebied heeft zich ontwikkeld in de afgelopen 8.000 jaar en is daarom een jong ecosysteem in geomorfologische en evolutionaire termen¹⁵. Het is een bijzonder voorbeeld van de ontwikkeling van een zandige kust met een gematigd klimaat onder omstandigheden van stijgende zeespiegel in het Holoceen.



Figuur 7 - Wadden Sea World Heritage Map

¹⁵ Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Wadden Sea Quality Status Reports, Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, Germany, qsr.waddensea-worldheritage.org

De Waddenzee is uniek omdat het volledig bestaat uit een zand-modderig getijdenstelsel. Het ecosysteem van de Waddenzee wordt gekenmerkt door wadplaten en een barrière-eilandsysteem met uitgebreide kwelders. Het is het enige afzettingssysteem voor wadden en barrière-eilanden van deze omvang en diversiteit in de wereld. Om die reden zijn grote delen van de Waddenzee ingeschreven op de UNESCO Werelderfgoedlijst.

Kader: UNESCO-werelderfgoedstatus

In 2009 werden de Nederlandse Waddenzee en de Sleeswijk-Holstein Waddenzee en delen van de Nedersaksische Waddenzee ingeschreven op de Werelderfgoedlijst van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO). Het "Werelderfgoed Waddenzee" omvat de Deense, Duitse en Nederlandse delen van de Waddenzee. Het heeft een oppervlakte van 11.456 km² langs een kuststrook van ongeveer 500 km. De Waddenzee heeft al meer dan 20 jaar de status van beschermd gebied: door een natuur- en natuurreservaat in Denemarken, door nationale parken in Duitsland en door natuurreservaten in Nederland. De aanwijzing als Werelderfgoed heeft geen directe invloed op de beschermingsstatus van het gebied en veroorzaakt geen nieuwe voorschriften.

De inschrijving van de Waddenzee als Werelderfgoed is gebaseerd op de volgende criteria:

- *Criterium viii: "uitstekende voorbeelden die de belangrijkste stadia van de geschiedenis van de aarde weergeven, inclusief de geschiedenis van het leven, belangrijke aanhoudende geologische processen bij de ontwikkeling van landvormen of significante geomorfologische of fysiografische kenmerken"*
- *Criterium ix: "uitstekende voorbeelden van belangrijke lopende ecologische en biologische processen bij de ontwikkeling en ontwikkeling van terrestrische, zoetwater-, kust- en mariene ecosystemen en gemeenschappen van planten en dieren"*
- *Criterium x: "bevatten de belangrijkste en belangrijkste natuurlijke habitats voor in-situ behoud van biologische diversiteit, inclusief die met bedreigde soorten van uitzonderlijke universele waarde vanuit het oogpunt van wetenschap of instandhouding."*

De integriteit en voldoende bescherming en beheer van de site moeten ook worden gewaarborgd.

In verband met de inschrijving heeft de Werelderfgoedcommissie een aantal verzoeken geformuleerd waaraan de Waddenzeestaten zouden moeten voldoen. Trilaterale activiteiten om bovenstaande verzoeken van het UNESCO Werelderfgoedcomité ten uitvoer te leggen, zijn uitvoerig gedocumenteerd in het "Rapport over de staat van instandhouding van het werelderfgoedbezit" De Waddenzee (N1314) "".

Bron: waddensea-worldheritage.org

Het ecosysteem van de Waddenzee wordt gekenmerkt door enorm productieve mariene biota en verbindingen die ver voorbij de smalle geografische grenzen liggen. De wadden in de Waddenzee zijn goed voor 60% van alle getijdengebieden in Europa en Noord-Afrika. De wadden en kwelders vormen de grootste samenhangende habitat van dit type in Europa en vormen een essentieel element voor het ecosysteem van de Waddenzee, een biologisch hoogst productief ecosysteem van groot natuurlijk, wetenschappelijk, economisch en sociaal belang.

De Waddenzee is extreem rijk aan milieuovergangen en overgangszones, en biedt veel verschillende (micro) habitatten die de basis vormen voor ecologische specialisatie onder extreme omstandigheden. De kwelders bevatten ongeveer 2300 soorten flora en fauna. De mariene en brakke gebieden ondersteunen nog eens 2.700 soorten. In totaal wordt geschat dat het waddengebied habitat biedt voor maximaal 10.000 soorten eencellige organismen, planten, schimmels en dieren. De grootte van de Waddenzee zorgt ervoor dat de diverse soorten kunnen overleven door zich over verschillende habitatten te verspreiden of door in de loop van de tijd een reeks niches aan te nemen. Dit opent voortdurend terrein voor gebruik door andere individuen of soorten, en is goed voor een grote capaciteit om trekvogelsoorten te herbergen. De rijke en gevarieerde habitatten zijn belangrijk voor vele soorten trekvogels.

De Waddenzee is van buitengewoon internationaal belang als rust-, rui- en overwinteringsgebied voor ten minste 52 populaties van 41 migrerende watervogels. Soorten die de Oost-Atlantische Flyway gebruiken en afkomstig zijn van broedpopulaties tot in het noorden van Siberië of Noordoost-Canada. Voor 44 populaties van 34 soorten is de Waddenzee onmisbaar en vaak de belangrijkste springplank tijdens migratie, respectievelijk hun primair overwinterende of ruiende habitat.

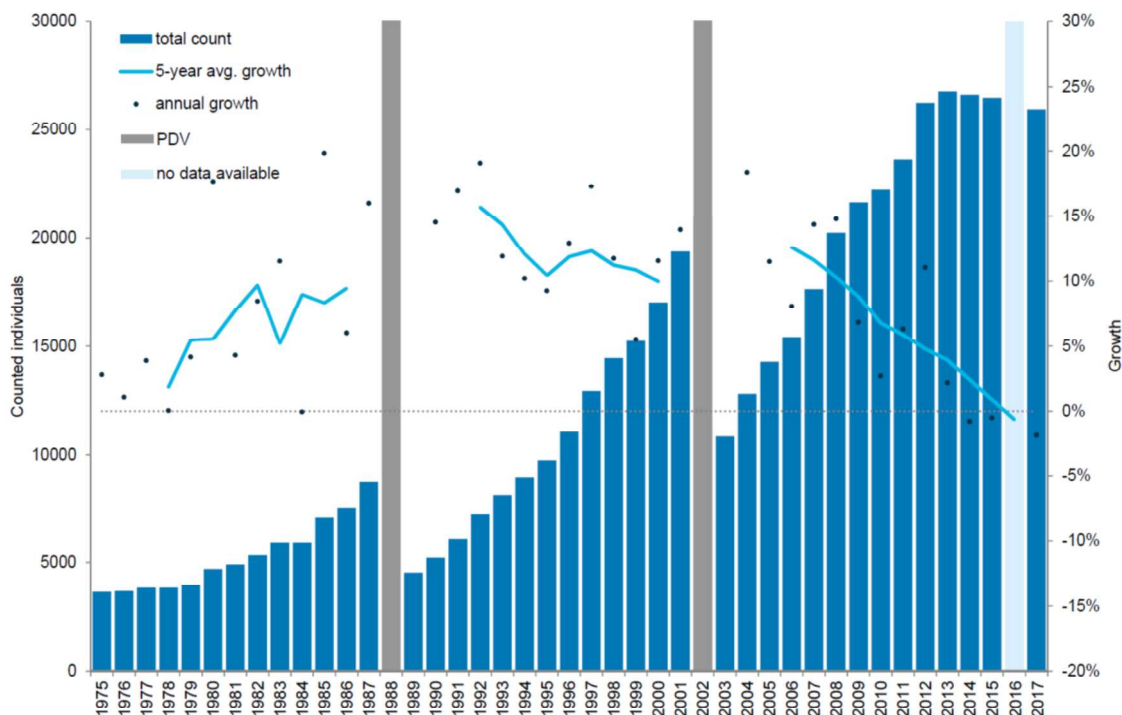
5.3 Natuurkwaliteit onder druk, streefbeelden worden niet gehaald

Om de vier jaar wordt de kwaliteit van de Waddenzee door internationale wetenschappers uit Duitsland, Denemarken en Nederland in beeld gebracht. In Quality Status Reports (QSR)¹⁶ wordt de kwaliteit van de Waddenzee in biologische, chemische en fysische parameters beschreven. De rapporten zijn gerangschikt in vijf hoofdonderwerpen: geomorfologie, leefgebieden (flora en fauna), soorten (flora en fauna), menselijke activiteiten en verontreiniging.

De meest recente Wadden Sea QSR (2017/2018) beschrijft de huidige stand van het wad. Het aantal vissen in de Waddenzee is volgens de QSR drastisch afgenomen en ook worden er steeds minder trekvogels geteld. Tegenover deze ontwikkeling staat dat andere soorten in groten getale aanwezig zijn. Zo is de gewone zeehond weer in ruime mate in de Waddenzee te vinden. Voor het merendeel van de soorten wordt echter geen verbetering of zelfs verslechtering waargenomen. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillen tussen soorten.

Verdieping per soort (Quality Status Report, 2018)

De zeehondenpopulatie in de Waddenzee (incl. Duitsland en Denemarken) is sinds 2012 stabiel. De influenza die de zeehonden in 2014 trof, had ondanks de toegenomen sterfte geen grote impact op de populatie. Ook de populatie van de grijze zeehond herstelt zich snel, in 2015 werden er 1.113 geteld en in 2016 bijna 5.000.



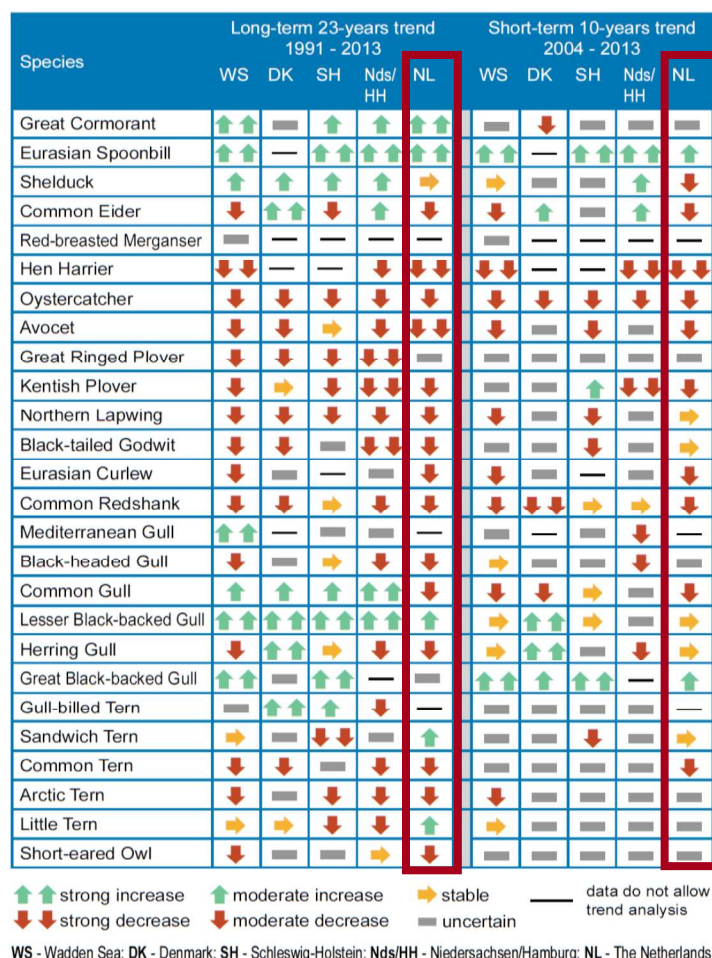
Figuur 8 Ontwikkeling van de zeehondenpopulatie in de Waddenzee incl. Duitsland en Denemarken (Wadden Sea QSR, 2018)

¹⁶ Wadden Sea Quality Status Reports, Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, Germany, qsr.waddensea-worldheritage.org

De toename is grotendeels te verklaren door migratie vanuit de Britse eilanden. Omdat zeezoogdieren (zoals zeehonden) bovenin de voedselketen zitten vormt hun aanwezigheid een goede indicator voor de kwaliteit van het ecosysteem.

Vissen die de Waddenzee als kraamgebied gebruiken, zijn over het algemeen sinds de jaren tachtig afgenomen, al zijn ook daarop uitzonderingen te vinden (soorten en regio's). De kraamkamerfunctie van de Waddenzee is sterk afgenomen voor de traditionele platvissoorten zoals schol, schaar en tong. Daarentegen namen twee nieuwkomers toe: rode poon en zeebaars. Voor andere migrerende soorten en ingezetene soorten varieerden de trends aanzienlijk tussen soorten, regio's en tijdsperiodes. Een van de opvallende trends is de algehele afname van paling.

De Waddenzee herbergt een groot aantal broedvogels aan de kust en ondersteunt voor verschillende soorten een belangrijk deel van de populatie. Ze maken gebruik van een netwerk van broed- en voederplaatsen, zowel op zee (deels offshore), op de moddervlakten, kwelders, duinen en wetlands achter de zeewering. Uit gegevens van de monitoring van broedvogels, uitgevoerd in het kader van TMAP, blijkt dat 17 van de 29 vogelsoorten zijn afgenomen sinds de monitoring startte in 1991. Deze trend wordt waargenomen bij alle soortengroepen, inclusief die soorten waarvoor de Waddenzee een belangrijk broedgebied is, zoals Tureluur, Scholekster, Gewone stern en Kluut (in sommige van deze soorten is de snelheid van de daling recentelijk versneld). Verschillende steltlopers staan momenteel op het punt van uitsterven. Ook zijn de Zwarte Kiekendief en Velduil tot een zeer laag bevolkingsniveau gedaald. Daarentegen hebben negen vogelsoorten verhogingen laten zien, voornamelijk enkele koloniale broedvogels zoals Lepelaar, Kleine Mantelmeeuw en Stormmeeuw.



Figuur 9 Ontwikkeling van vogels in de Waddenzee (Wadden Sea QSR, 2018)

Voor trekvogels die behoren tot de Oost-Atlantische Flyway is de Waddenzee van groot belang in het stadium van rusten, overwintering en rui. Uit drie QSR-beoordelingen is gebleken dat vier soorten zijn toegenomen, namelijk aalscholver, lepelaar, brandgans en dikbekplevier. Aan de andere kant zijn tien soorten afgenomen in die beoordelingen, namelijk de wilde eend, eidereend, scholeksters, kluten, goudplevier, kemphaan, gevlekte tureluur en zwartkopreiger en grote mantelmeeuw. Dit betekent een verlies van ongeveer 500.000 trekvogels in de internationale Waddenzee. Het doel van "stabiele of toenemende aantallen" is duidelijk niet gehaald.

Conclusie

De soortenanalyse uit de QSR laat een negatieve ontwikkeling zien. Hoewel enkele soorten in aantal toenemen, neemt het totale aantal trekvogels met 500.000 af. Dit betekent dat de streefbeelden (doelstellingen) met betrekking tot natuurontwikkeling¹⁷ niet worden gehaald. De QSR laat zien dat de natuur niet verbetert en onder druk staat.

5.4 Waarom gaat het niet goed met de Waddenzee?

Het gaat niet goed met de natuurkwaliteit en natuurontwikkeling van de Waddenzee. De vraag is nu welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Uit de analyse van beschikbare literatuur en gesprekken met deskundigen komen de volgende oorzaken naar voren:

1. Beleidsmatige keuzes: hoofdfunctie natuur met medegebruik
2. Grote fysieke ingrepen in het verleden
3. Externe factoren (zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging)
4. Oorzaken die nog niet goed begrepen worden
5. Aandachtspunten in het huidige natuurbeheer

De verschillende oorzaken lichten we hieronder kort toe.

Ad 1. Beleidsmatige keuze: hoofdfunctie natuur met medegebruik

In de Waddenzee moet continue worden gezocht naar het evenwicht tussen natuurbehoud en natuurontwikkeling en ruimte voor bestaande en nieuwe economische activiteiten. De hoofdfunctie natuur van de Waddenzee is onomstreden en er is sprake van een streng natuurbeschermingsregime. In en rond de Waddenzee vinden veel menselijke activiteiten plaats: visserij, gas- en zoutwinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, recreatie, uitbreiding van havens, personenvervoer van en naar de eilanden enzovoort. Hoewel de inspanningen van beleidsmakers, beheerders en gebruikers er op gericht zijn om de ecologische en economische belangen zo goed mogelijk te combineren, moet de natuur dagelijks concurreren met de diverse menselijke activiteiten.

Kader Delfstoffenwinning

Bodemdaling door delfstoffenwinning varieert sterk in schaal en is moeilijk voorspelbaar. Op enkele plaatsen leidt de winning van Waddengas al tot meerdere decimeters structurele bodemdaling. Zoutwinning kan lokaal zelfs meer dan een meter structurele bodemdaling veroorzaken. Delfstoffenwinning vergroot het 21ste-eeuwse verdrinkingsrisico voor de Waddenzee, zowel in tijd als in (ruimtelijke) schaal. Dit betekent dat delfstoffenwinning vermijdbare ecologische schade veroorzaakt en een bedreiging vormt voor de kustbescherming¹⁸.

Veel plant- en diersoorten zijn hierdoor in veel minder groten getale aanwezig dan in een natuurlijke situatie zonder menselijke activiteiten het geval zou zijn. De natuurkwaliteit van de

¹⁷ Doelstellingen (streefbeelden) uit PKB Waddenzee.

¹⁸ Schuttenhelm, R. (2017) De toekomst van de Waddenzee: een stijgende zeespiegel over een dalende bodem, Wetenschappelijke inzichten over zeespiegelstijging, sedimentatie en bodemdaling - en een concreet verdrinkingsrisico binnen de 21ste eeuw.

Waddenzee is sinds 1984 niet verder gedaald, maar de kwaliteit is niet op het niveau van de zogenaamde referentiewaarde (de natuurkwaliteit zonder menselijk handelen) ¹⁹.

Ad 2. Grote fysieke ingrepen uit het verleden

In de afgelopen honderd jaar hebben verschillende omvangrijke fysieke ingrepen plaatsgevonden in het Waddengebied. Een ingreep, die grote invloed heeft gehad op het morfologisch en ecologisch systeem van de westelijke Waddenzee, is de aanleg van de Afsluitdijk (1927-1932), waarmee de afsluiting van de Zuiderzee werd gerealiseerd. De Afsluitdijk betekende grote veranderingen voor stromingen en morfologie van de Waddenzee. Dit heeft mogelijk ook invloed gehad op natuurwaarden zoals groot zeegras dat rond die periode is verdwenen, alsmede op het verdwijnen van onder andere de ansjovis in het Noordzeegebied. Door de dijk is een harde en scherpe scheiding tussen zoete en zoute watersystemen veroorzaakt. De estuariëne leefgebieden met een eigen soortenspectrum zijn verdwenen en trekvisserij als spiering en paling worden gehinderd in hun migratie tussen het open water van de Waddenzee, het IJsselmeer en de achterliggende wateren²⁰.

Op kleinere schaal speelt eveneens de invloed van de afsluiting van de Lauwerszee die effect heeft op de sedimenthuishouding en de hydrodynamiek van de westelijke Waddenzee. Het sedimentatiepatroon ondervindt nog steeds gevolgen van het veranderde getijpatroon²¹. Andere voorbeelden die invloed hebben (gehad) zijn de aanpassing van het kombergingsgebied van het Marsdiep na afsluiting van de Zuiderzee, de aanleg van stuifdijken op de eilanden, landaanwinningswerken en de kunstmatige bescherming van het eiland Griend²². Stuk voor stuk zijn het menselijke ingrepen waarvan de gevolgen niet alleen tot op de dag van vandaag, maar ook in de toekomst merkbaar zijn.

Ad 3. Externe factoren zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging

De Waddenzee staat ook onder invloed van externe factoren zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging. Door fixatie van de kust en eilanden en vanwege het ontbreken van een structureel sedimentoverschot is de Waddenzee kwetsbaar voor (snelle) zeespiegelstijging. Voor delen van de Waddenzee geldt binnen de 21ste eeuw een reëel verdrinkingsrisico. Dit houdt in dat sedimentatie niet langer netto kan compenseren voor de gecombineerde effecten van bodemdaling en zeespiegelstijging, waarna ecologische waardevolle getijmorfologie verloren gaat (grootschalige verdrinking wadplaten, erosie kwelders) en kusterosie toeneemt. Natuurlijke bodemdaling vergroot de relatieve zeespiegelstijging met enkele centimeters per eeuw ^{23, 24}.

Maar ook verandering van de lucht- en watertemperatuur vormt een risico voor het ecosysteem. Of de risico's zich voor gaan doen hangt samen met de snelheid van de veranderingen, de omvang van de veranderingen en het aanpassingsvermogen van de natuur. Het effect van de opwarming van het water is al te zien, zo gebruikt de jonge platvis de Waddenzee nog amper²⁵.

Ad 4. Oorzaken die nog niet goed begrepen worden

De Waddenzee is een dusdanig complex en dynamisch (eco)systeem dat vaak niet duidelijk is wat de causale verbanden zijn (kennisleemten). Ondanks het vele onderzoek dat reeds is verricht, worden verschillende facetten van de Waddenzee nog steeds onvoldoende begrepen. Het paradoxale daarbij

¹⁹ Zie Algemene Rekenkamer (2013)

²⁰ Natura 2000-beheerplan Waddenzee (2016)

²¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Regionale Zaken (2009). Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee. DRZO/2008-00.

²² Natura 2000-beheerplan Waddenzee (2016)

²³ Schuttenhelm, R. (2017) De toekomst van de Waddenzee: een stijgende zeespiegel over een dalende bodem, Wetenschappelijke inzichten over zeespiegelstijging, sedimentatie en bodemdaling - en een concreet verdrinkingsrisico binnen de 21ste eeuw.

²⁴ NB: Voor wat betreft sedimentatie is dit rapport gebaseerd op beschikbare algemeen geaccepteerd wetenschappelijke inzichten ten tijde van schrijven. Bekend is dat nieuwe onderzoeken mogelijk nieuwe inzichten geven in de precieze balans tussen zeespiegelstijging en sedimentatie.

²⁵ RWS factsheet Verkenning Grote Wateren (2017)

is dat meer onderzoek niet alleen leidt tot meer kennis en meer antwoorden, maar dikwijls ook tot nieuwe vragen.

Ad. 5. Aandachtspunten in het huidige beheer

Een vijfde oorzaak die genoemd wordt voor huidige staat van de Waddenzee zijn de aandachtspunten in het huidige beheer van de Waddenzee. Deze aandachtspunten worden in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

5.5 Conclusie en beschouwing probleemanalyse natuurkwaliteit

Het gaat qua natuur niet goed met de Waddenzee, ten opzichte van de periode vóór de Afsluitdijk staat de natuur er slechter voor. In de PKB Waddenzee zijn hoofddoelstellingen opgenomen tot behoud van de natuurkwaliteit en de ontwikkeling daarvan. Ten opzichte van 1984 is de natuurkwaliteit op hetzelfde niveau gebleven (instandhoudingsdoelstelling), maar tegelijkertijd staat de natuur onder druk en worden natuurontwikkelingsdoelstellingen niet behaald. Hiervoor zijn in dit hoofdstuk vijf oorzaken benoemd. Twee oorzaken de “beleidsmatige keuzes: hoofdfunctie natuur met medegebruik” en de “aandachtspunten in het huidige beheer” zijn politiek-bestuurlijk beïnvloedbaar. De effecten van grote ingrepen uit het verleden, zoals de Afsluitdijk, kunnen niet ineens teniet worden gedaan. Klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn factoren die alleen op een globaal niveau succesvol kunnen worden aangepakt.

Ten aanzien van de eerste politiek-bestuurlijk beïnvloedbare keuze, volgt hier een belangrijke beschouwing:

Het maken van (andere) beleidsmatige keuzes met betrekking tot de bescherming en het gebruik van de Waddenzee, zoals hierboven benoemd, is geen onderdeel van deze verkenning en vanuit de scheiding van beleid en uitvoering ook geen taak van de te eventueel te benoemen beheerautoriteit. Een beheerautoriteit voor de Waddenzee kan wel een rol spelen bij het agenderen en oplossen van de geconstateerde aandachtspunten met betrekking tot het huidige beheer. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de potentiële impact van een beheerautoriteit op de uiteindelijke natuurkwaliteit en de natuurontwikkeling in de Waddenzee niet moet worden overschat gezien de dominante invloed van de genoemde andere factoren; “enkel door het instellen van een beheerautoriteit voor de Waddenzee, gaat het zeegras niet harder groeien”. Dit laat echter onverlet – zeker gezien de bijzondere kwaliteiten en status van de Waddenzee – dat op de betrokken overheden een plicht rust om mogelijkheden te verkennen om het beheer te optimaliseren. Bovendien kan een beheerautoriteit een rol vervullen bij het signaleren van tekorten en conflicten in het beheer.

In het volgend hoofdstuk wordt nader ingegaan op de tweede politiek-bestuurlijk beïnvloedbare keuze, namelijk de verbetermogelijkheden binnen het beheer.

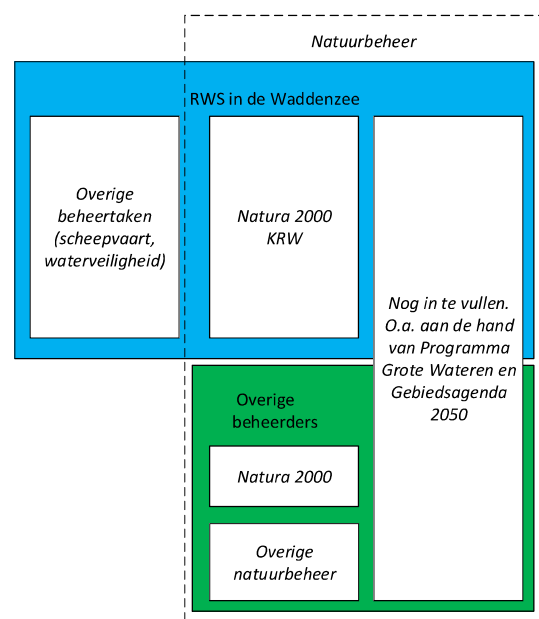
6 Probleemanalyse: Aandachtspunten in het huidig beheer

6.1 Inleiding

Op basis van de uitgevoerde bureaustudie en gevoerde interviews zijn aandachtspunten geïnventariseerd met betrekking tot het beheer van de Waddenzee. In dit hoofdstuk worden deze aandachtspunten besproken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het huidige natuurbeheer versus de streefbeelden, de complexe governance en de samenwerkingscultuur. De probleemanalyse in dit hoofdstuk vormt de basis voor de variantontwikkeling in de volgende hoofdstukken.

6.2 Aandachtspunt 1: Huidige natuurbeheer versus streefbeelden

De vigerende beheerplannen (N2000 beheerplan, beheerplan Rijkswateren) geven een goed beeld van het actuele natuurbeheer in de Waddenzee. Er zijn geen aanwijzingen dat het feitelijke beheer significant van de vastgestelde beheerplannen afwijkt. Wel is duidelijk dat de beleidsmatig vastgestelde streefbeelden met betrekking tot de natuurkwaliteit van de Waddenzee met het huidige beheer (Natura 2000 plannen) niet kunnen worden bereikt. Aanvullende beheerinspanningen zijn nodig. De natuurbeheerders zijn zich hiervan bewust²⁶. De opgaven en oplossingsrichtingen om de natuur van de Waddenzee robuuster te maken, zijn inmiddels voor een groot deel in beeld gebracht. Er is een breed gevoelde urgentie om extra te investeren in robuuste natuur, ook omdat langer wachten tot verdere achteruitgang en hogere kosten voor herstel leidt. De verwachting daarbij is dat maatregelen effectief te combineren zijn met noodzakelijke aanpassingen aan waterstaatswerken, maatregelen in het kader van de energietransitie en klimaatadaptatie²⁷. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat de beelden (van beheerders) over het nog in te vullen deel verschillen.



Figuur 10 - Natuurbeheer versus streefbeelden

In de komende tijd (2019) zullen de Gebiedsagenda Wadden 2050 en de resultaten van verkenningen en planuitwerkingen meer richting en onderbouwing moeten gaan bieden voor concrete investeringen in de natuurkwaliteit van de Waddenzee. De verwachting is dat als gevolg hiervan ook de beheerinspanningen van de natuurbeheerders zullen toenemen.

6.3 Aandachtspunt 2: Complexe governance Waddenzee

Onder governance²⁸ verstaan wij het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve

²⁶ Zie Factsheet Verkenning grote wateren, Waddenzee Werelderfgoed om trots op te zijn, Rijkswaterstaat d.d. 28 november 2017.

²⁷ Idem.

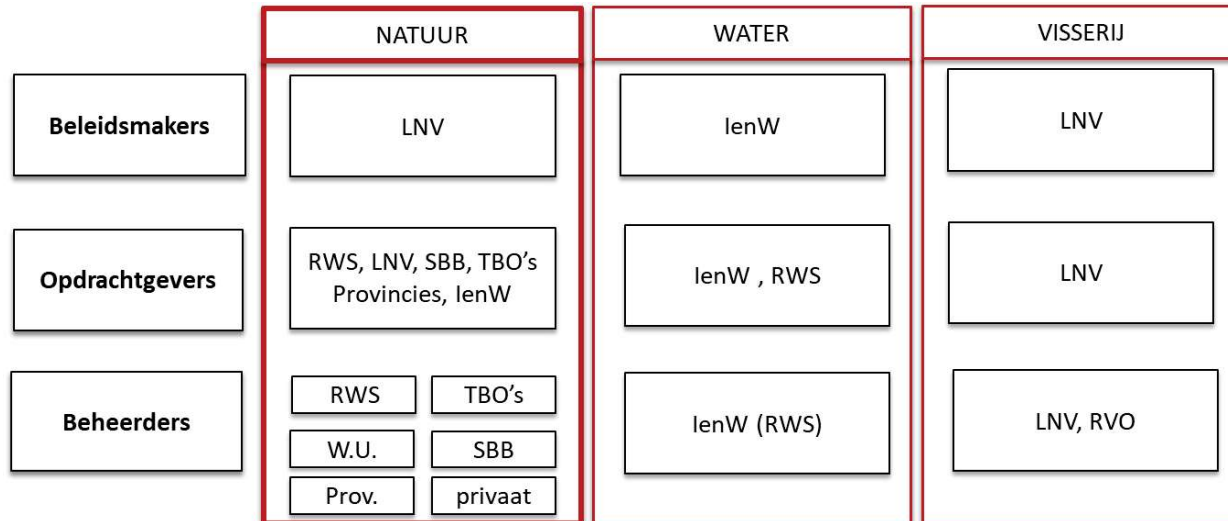
²⁸ Prof. J. Bossert, Public Governance Nyenrode (2002).

realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van interne en externe belanghebbenden²⁹. Governance heeft in deze definitie een interne werking die bestaat uit sturen en beheersen en een externe werking gericht op transparante verantwoording en toezicht. Het begrip governance omvat in deze definitie dus ook de begrippen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency).

De bestuurlijke organisatie en governance van het Waddengebied en de Waddenzee is al vele jaren onderwerp van discussie en onderzoek en is in belangrijke mate de aanleiding geweest voor deze verkenning naar de beheerautoriteit Waddenzee. In het kader van deze verkenning ligt de focus op de organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee, inclusief de wijze waarop het opdrachtgeverschap van het beheer is georganiseerd en wordt ingevuld. De bevindingen sluiten aan bij diverse andere onderzoeken op dit gebied³⁰. De ‘bottom line’ is dat zowel bestuurders, beleidsmakers, beheerders, als gebruikers en overige stakeholders de huidige organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee nog steeds als complex, ondoeltreffend en ondoelmatig ervaren. Daarbij wordt gewezen op het grote aantal partijen dat bij het beheer betrokken is, de versnippering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een veelheid aan overlegstructuren en stroperigheid in de besluitvorming door gebrek aan regie en doorzettingsmacht (zie ook paragraaf 5.4).

Géén gesloten beleidscyclus voor “Natuur”

Wanneer gekeken wordt naar de organisatie en governance binnen de afzonderlijke thema’s: “Water”, “Visserij” en “Natuur” dan valt op dat zowel bij Water als Visserij één partij verantwoordelijk is voor de gehele beleidscyclus. Zo is het ministerie van IenW binnen het thema Water zowel verantwoordelijk voor beleid, wet- en regelgeving, als het fysieke beheer, vergunningverlening, handhaving en monitoring. Binnen IenW is daarbij een onderscheid aangebracht tussen beleid (DG Water en Bodem) en uitvoering/beheer (DG RWS).



Figuur 11 - Géén gesloten beleidscyclus voor “Natuur”

Voor Visserij is het ministerie van LNv zowel verantwoordelijk voor beleid, wet- en regelgeving, als het fysieke beheer, vergunningverlening, handhaving en monitoring. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het Directoraat-generaal Agro & Natuur van LNv. De Waddenunit voert als onderdeel van dat Directoraat-generaal een deel van de uitvoerende taken uit. Daarnaast verleent RVO (agentschap van EZK) namens LNv vergunningen. In sommige gevallen kan een provincie

²⁹ Conform definitie ministerie van Financiën (2000).

³⁰ Zie o.a. Algemene Rekenkamer (2013), Van Es (2012).

bevoegd gezag zijn voor visserijvergunningverlening in plaats van LNV, maar in de praktijk vormt dit geen probleem³¹.

Voor natuurbeheer dient zich een geheel ander beeld aan. Zo ligt de systeemverantwoordelijkheid (beleid, wet- en regelgeving) bij het ministerie van LNV, terwijl de verantwoordelijkheid voor het natuurbeheer op grond van de Wet Natuurbescherming bij IenW ligt. In het fysieke natuurbeheer zijn naast Rijkswaterstaat diverse andere terreinbeherende organisaties actief. De bevoegd gezagrol (vergunningverlening en handhaving) in het kader van het natuurbeheer ligt bij LNV en de provincies. Monitoring tot slot ligt bij zowel Rijkswaterstaat als de Waddenunit van LNV³². Het feit dat meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de beleidscyclus natuur is een complicerende factor. Partijen werken in de dagelijkse praktijk zo goed mogelijk samen, maar worden geconfronteerd met onderlinge verschillen t.a.v. de aansturing en verantwoording en de bekostiging en prioritering. Daarnaast verschillen partijen qua kennis en expertise, is sprake van verschillen in cultuur en werkwijze en kunnen er verschillende beelden bestaan over de precieze taak- en rolopvattingen. De raakvlakken tussen de partijen maken afstemming en overleg nodig, in de praktijk komt dit echter beperkt tot stand. Per saldo leidt dit tot een minder doeltreffende en doelmatige uitvoering van het natuurbeheer en minder flexibiliteit en slagkracht.

Versnippering van het beheer Waddenzee

Naast de hierboven beschreven versnippering binnen “Natuur” is ook in breder opzicht sprake van versnippering in het beheer van de Waddenzee. De fysieke beheeractiviteiten (natuur- en waterbeheer) worden voor een groot deel uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Daarnaast voeren ook de Terreinbeherende Organisaties en particulieren activiteiten uit. De Waddenunit verricht een aantal fysieke werkzaamheden in het kader van visserijbeheer waaronder het bebaken van mosselpercelen.

De handhaving in de Waddenzee gebeurt voor het overgrote deel door Waddenunit en Rijkswaterstaat. Ook uit de laatste voortgangsrapportage van de samenwerkingsagenda blijkt dat integratie bij Handhaving het verst gevorderd is.

Beheertaken	A. Fysiek beheer	B. Vergunningverlening	C. Handhaving	D. Monitoring & onderzoek
Natuur	RWS, SBB, T.B.O.'s, particulieren	Provincies LNV	Provincies LNV (Waddenunit)	divers
Water	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat
Visserijbeheer	LNV (Waddenunit)	LNV (via RVO-loket) Provincies	LNV (Waddenunit)	LNV (Waddenunit)

Figuur 12 - Versnippering in het beheer van de Waddenzee

Bij vergunningverlening is op dit moment sprake van vijf bevoegde gezagen en zes vergunning-verlenende instanties³³. In combinatie met verschillende in wet- en regelgeving geeft dit het beeld

³¹ RVO verleent in opdracht van het ministerie van LNV het overgrote deel van de vergunningen, de provincie verleent slechts één jaarlijkse verzamelvergunning voor de handkookvisserij en daarnaast een beperkt aantal vergunningen voor staand want visserij.

³² Zie ook Algemene Rekenkamer (2013): “Op de verschillende onderdelen van het natuurbeheer (fysiek beheer, vergunningverlening, handhaving) .. worden taken door verschillende partijen uitgevoerd”.

³³ RVO geeft visvergunningen en schriftelijke toestemmingen af namens LNV.

van versnippering. Bepaalde groepen gebruikers van de Waddenzee ervaren een veelheid aan loketten. Dit speelt met name bij nieuwe vraagstukken (bijv. dronevliegen) waarvoor in het begin nog geen kaders zijn vastgesteld voor de vergunningverlening. Daarnaast speelt het risico van ongewenste cumulatie van vergunningen omdat er onvoldoende overzicht is bij de bevoegde instanties. Uit het vergunningenregister (bijlage 5) blijkt dat voor het jaar 2017 rond de 330 vergunningen zijn afgegeven c.q. zijn gewijzigd³⁴. Het grootste deel bestaat uit wadloop-vergunningen (ca. 60%). Ongeveer 30% betreft visvergunningen. Resterende ca. 10% betreft vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming. Deze ontheffing- en vergunningverlening ligt bij LNV (deels uitgevoerd door RVO). Vanuit interviews is duidelijk geworden dat uitwisseling en afstemming tussen provincies en LNV niet structureel plaatsvindt.

De laatste constatering ten aanzien van de versnippering betreft monitoring en onderzoek. Een groot aantal partijen is binnen de Waddenzee betrokken bij monitoring en onderzoek. Naast monitoring in het kader van het natuurbeheer of de Kaderrichtlijn Water is bijvoorbeeld ook sprake van verplichte monitoring bij ruimtelijke ontwikkelingen door private partijen (bijv. door RWE i.v.m. aanleg energiecentrale). Daarnaast wordt veel onderzoek uitgevoerd in de Waddenzee. Een groot aantal partijen doet zelf onderzoek of geeft opdracht tot nadere onderzoeken. Een van de acties uit de samenwerkingsagenda betreft het in beeld brengen en optimaliseren van de monitoring in het Waddengebied. Vanuit deze actie is overzicht verkregen in de verschillende monitoringsprogramma's, worden ontwikkelingen gezamenlijk opgepakt en worden de bestaande data en informatie uniform en vrijelijk ter beschikking gesteld. De diverse monitoring- en onderzoeksinspanningen worden echter niet integraal aangestuurd. Hier is naar verwachting nog winst te behalen.

6.4 Aandachtspunt 3: De samenwerkingscultuur

De Waddenzee wordt gekenmerkt door een groot aantal stakeholders (overheden, beheerders, gebruikers, natuurorganisaties). Hoewel alle partijen het bijzondere karakter van de Waddenzee onderschrijven, is zowel tussen als binnen de verschillende groepen sprake van een grote diversiteit en verschillende deelbelangen. Zo hebben vogelaars andere wensen dan wandelaars en sportvisser andere wensen dan handkockelaars.

In de loop van decennia is een veelheid aan overlegorganen, gesprekstafels en samenwerkingsinstrumenten ontstaan. Voorbeelden zijn het RCW, Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, bijbehorend opdrachtgeverscollectief, Beheerraad, PRW. De verschillende gesprekstafels worden gekenmerkt door een groot aantal deelnemers waarbij partijen gelijkwaardig aan tafel zitten. Het idee is dat met deze brede betrokkenheid van stakeholders zoveel mogelijk een gezamenlijke koers en richting kan worden bepaald. Ook zou dit moeten zorgen voor een goede uitwisseling van kennis en informatie, en onderling begrip en vertrouwen moeten stimuleren en onnodige polarisatie moeten voorkomen. In de afgelopen jaren heeft dit tot enkele concrete resultaten met betrekking tot de verbetering van het beheer geleid. Dit is echter vooral gelukt op onderwerpen waar de belangen van partijen parallel liepen. Daar waar dit niet zo is, en waar belangen en besliss-bevoegdheid niet hetzelfde zijn, kan het 'meepraten' soms ten onrechte de suggestie wekken dat er ook mee besloten wordt. Waar verwachtingen onvoldoende worden 'gemanaged' kan dan onbegrip ontstaan.

Een andere oorzaak voor onbegrip over elkaars houding is dat de belangen en doelstellingen van de moederorganisatie vaak voorop lijken te staan. Iedere deelnemende organisatie heeft zijn eigen budgetten, sturings- en verantwoordingslijnen. De sturing en verantwoording vanuit het samenghangende of integrale perspectief ontbreekt op dit moment en onderlinge afspraken worden niet altijd geborgd in de moederorganisatie. Dit alles kan leiden tot een cultuur van vrijblijvendheid. De

³⁴ Ten tijde van dit onderzoek is het vergunningenregister geactualiseerd. De gepresenteerde getallen zijn die van augustus 2018. Het is mogelijk dat de exacte getallen afwijken.

huidige samenwerking bevat onvoldoende mogelijkheden of mechanismen om dit patroon te doorbreken.

Gedeeltelijk parallel aan deze verkenning is een eindevaluatie uitgevoerd naar de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee³⁵. In deze evaluatie is onder andere gekeken naar de ontwikkeling van de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij het beheer van de Waddenzee. In de evaluatie is geconstateerd dat partijen elkaar op operationeel en bestuurlijk niveau beter weten te vinden en dat meer inzicht is ontstaan in elkaars perspectief en belangen. Dit beeld is bevestigd in de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van deze verkenning.

In de evaluatie wordt een behoefte gesignaleerd aan meer zakelijkheid: Zo wordt in de omgang tussen de verschillende partijen weinig onderscheid gemaakt tussen 'wie gaat erover' en 'wie voert het uit'? 'Er loopt veel door elkaar en iedereen mag overal wat van vinden. Dit is enerzijds heel mooi: het laat zien hoe betrokken iedereen is. Maar het moet scherper: wie is ervan en staat dus voor iets aan de lat. Dit is dan ook de organisatie die je erop aan moet spreken als een actie niet gerealiseerd wordt'. Ook dit beeld is bevestigd in de Verkenning. Daarnaast wordt gewezen op het belang van rolvastheid c.q. het beter scheiden van rollen (wie praat nou namens wie). Ook de borging en doorwerking van onderling gemaakte afspraken binnen de individuele moederorganisaties in een belangrijk aandachtspunt. Geconstateerd wordt dat 'Niet het belang van de Wadden, maar het belang van de eigen organisaties voorop staat'.

Eindconclusie van de evaluatie is dat de Samenwerkingsagenda heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de beheerders en zichtbare resultaten heeft opgeleverd, maar dat van 'werken als waren we één beheerder' geen sprake is. Er zijn waardevolle stappen in de goede richting gezet, maar dit is niet toereikend om het doel te realiseren. De tijd lijkt nu rijp voor een volgende stap.

6.5 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk zijn verschillende aandachtspunten voor het beheer van de Waddenzee aan de orde gekomen. Zo is geconstateerd dat het huidige natuurbeheer volgens de beheerplannen wordt uitgevoerd, maar dat sprake is van een aanvullende beheeropgave omdat de beleidsmatig vastgestelde streefbeelden voor natuurkwaliteit met het huidige natuurbeheer niet kunnen worden bereikt. Er is consensus dat hiervoor aanvullende beheerinspanningen nodig zijn.

De verkenning heeft het beeld bevestigd dat de huidige governance van het beheer van de Waddenzee erg complex, maar bovenal ondoeltreffend en ondoelmatig, is. Met name bij het natuurbeheer zijn veel partijen betrokken en is sprake van een sterke versnippering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het beheer van de Waddenzee wordt bovendien gekenmerkt door een veelheid aan aansturingslijnen (met name op het thema natuur). Ministeries en provincies zijn elk slechts verantwoordelijk voor een deel van het beheer, maar er wordt niet vanuit een samenghangend perspectief op het beheer gestuurd. Er is daarnaast sprake van diverse overlegstructuren die vooral gericht zijn op informeren en afstemmen. Door gebrek aan regie en doorzettingsmacht verloopt de besluitvorming over lastige kwesties traag of komt niet tot stand.

Met de samenwerkingsagenda beheer Waddenzee zijn weliswaar goede stappen gezet, maar er is brede consensus dat het binnen de huidige governance niet mogelijk is om een hoger niveau van beheer van de Waddenzee te bereiken. Alle partijen hebben behoefte aan meer slagvaardigheid en daadkracht als het gaat om het beheer van de Waddenzee. Hiervoor achten alle stakeholders het noodzakelijk om de governance te verbeteren.

³⁵ Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, Regiecollege Waddengebied, Twynstra Gudde, 6 juli 2018.

Een nieuwe governance moet leiden tot meer samenhang in het opdrachtgeverschap van het beheer en meer coördinatie in de uitvoering van het beheer (fysiek beheer, vergunningverlening, handhaving, monitoring, etc). Betrokken partijen zijn het met elkaar eens dat het nodig is om de governance te vereenvoudigen en te verzakelijken door de introductie van een Opdrachtgever en een Opdrachtnemer voor samenhangend beheer van de Waddenzee. Door het duidelijk definiëren en onderscheiden wie waarover gaat. Door planmatiger te werk te gaan (Planning & Control-cyclus) en door een cultuur waarin partijen elkaar aanspreken op en houden aan gemaakte afspraken.

7 Varianten governance en organisatie

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het alleen mogelijk is om een hoger niveau van beheer te bereiken indien de organisatie en governance van het samenhangend beheer van de Waddenzee wordt verbeterd. In het kader van deze verkenning zijn verschillende mogelijkheden hiervoor verkend. Daarbij zijn ook eerdere onderzoeken en ervaringen uit het buitenland betrokken. De ervaringen uit het buitenland zijn van beperkte waarde ten aanzien van de Nederlandse context, maar wijzen wel op eenduidige aansturing als belangrijk ingrediënt is voor het verbeteren van beheer (zie bijlage 9).

In eerste instantie zijn 30 verschillende modellen (varianten) voor de organisatie en governance van het samenhangend beheer ontwikkeld. Deze varianten hebben zowel betrekking op de verbetering van het opdrachtgeverschap als op de verbetering van de coördinatie in de uitvoering van het samenhangend beheer (opdrachtnemerschap). De varianten zijn eerst getoetst aan de uitgangspunten en randvoorwaarden die door de ministers zijn meegegeven. Vervolgens is bepaald of de varianten een bijdrage kunnen leveren aan het geheel (of gedeeltelijk) oplossen van de geconstateerde problemen en uitdagingen. Dit heeft geleid tot zes varianten (1C, 2C, 3C, 1D, 2D, 3D) die in dit hoofdstuk nader worden beschreven zowel voor wat betreft het eindbeeld als de transitie³⁶.

De zes varianten zijn allemaal opgebouwd uit een opdrachtgever en een opdrachtnemer (de beheer- autoriteit) die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het samenhangend beheer. Omdat de verschillende varianten naast verschillen ook diverse overeenkomsten kennen, is hieronder eerst een algemene beschrijving opgenomen van de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de sturings- en verantwoordingsprincipes en de wijze van afstemming en overleg met de stakeholders. In paragraaf 7.3 is een uitwerking per variant opgenomen.

7.2 Algemene beschrijving

Hieronder volgt een algemene beschrijving van de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen die bij het beheer van de Waddenzee betrokken zijn. Daarbij wordt specifiek ingegaan op het opdrachtgeverschap en de beheerautoriteit Waddenzee (opdrachtnemerschap), de belangrijkste sturings- en verantwoordingsprincipes en de wijze waarop afstemming en overleg plaatsvindt met de stakeholders.

Tabel 7 - verdeling taken en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en beheerautoriteit

Opdrachtgever	Beheerautoriteit (opdrachtnemer)
▪ Hoofdkeuzes, prioriteiten ▪ Beheerplannen (laten) opstellen, vaststellen ▪ Geld en middelen ter beschikking stellen ▪ Afstemming met beleidsmakers ▪ Verantwoording richting beleidsmakers/minister	▪ Uitvoeren beheertaken (bijv. coördinatie vergunningverlening) ▪ Opstellen beheerplan(nen) ▪ Verantwoording richting OG ▪ Signaleren / evalueren beheer

³⁶ Het overzicht van alle onderzochte varianten (30) alsmede de toetsing aan de uitgangspunten en randvoorwaarden en het probleemoplossend vermogen zijn opgenomen in bijlage 10.

▪ Evaluaties / beleidsmonitoring ▪ Afstemmen met overige stakeholders over hoofdkeuzes en prioriteiten	
---	--

Rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden

Ontwikkelen en vaststellen natuur-, water- en visserijbeleid

Het beleid voor de Waddenzee wordt ontwikkeld door de ministeries van IenW en LNV in interactie met overige ministeries, provincies, gemeenten en overige stakeholders. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid worden de gesignaleerde knelpunten in het beheer meegenomen. De beheerautoriteit maakt zelf géén beleid, maar heeft wel een signalerende en agenderende rol. Daarbij maakt de beheerautoriteit gebruik van de input van de (overige) beheerders van de Waddenzee.

Opstellen samenhangend beheerplan Waddenzee

De beheerautoriteit is verantwoordelijk voor het opstellen van een meerjarig samenhangend beheerplan voor de Waddenzee. Dit plan wordt opgesteld in overleg met de (overige) beheerders en de opdrachtgevers en moet worden afgestemd met de andere N2000 beheerplannen in het Waddengebied en het Bprw. De gebruikers en overige stakeholders worden door de beheerautoriteit geconsulteerd.

Vaststellen samenhangend beheerplan Waddenzee

De opdrachtgevers stellen het samenhangend beheerplan Waddenzee vast en zorgen dat de benodigde middelen beschikbaar worden gesteld en de beheerautoriteit en de beheerders indien nodig van de juiste mandaten zijn voorzien.

Coördineren en uitvoeren beheertaken

Het beheer wordt uitgevoerd op basis van het samenhangend beheerplan. In onderstaande tabel is op hoofdlijnen aangegeven wat per beheertaak de verantwoordelijkheid van de beheerautoriteit en de overige beheerders is.

Tabel 8 - verdeling taken tussen beheerautoriteit en beheerders

Beheertaken	Beheerautoriteit	(Overige) beheerders
Zonering en geleiding	Coördinatie	Uitvoering door bevoegd gezag
Fysiek beheer	Coördinatie	Uitvoering
Vergunning- en ontheffingsverlening	Vergunningenloket, vergunningenregister en coördinatie (afstemming tussen bevoegd gezagen)	Uitvoering door bevoegd gezag
Handhaving	Coördinatie	Uitvoering door bevoegd gezag
Calamiteitenbestrijding	Geen of coördinatie (nader te bepalen)	Uitvoering door bevoegd gezag
Handhaving Openbare orde en Veiligheid	Geen of coördinatie (nader te bepalen)	Uitvoering door bevoegd gezag
Monitoring en Onderzoek	Coördinatie, informatiemanagement en (deels) opdrachtgeversrol naar derden.	Uitvoering
Educatie en voorlichting	Coördinatie en deels uitvoering. Verhouding beheerautoriteit/ Beheerders nader te bepalen.	Uitvoering
Promotie en marketing	Uitvoering	Ondersteuning

Sturing en verantwoordingsprincipes

Meerjarig samenhangend beheerplan

Het samenhangend beheerplan beschrijft de doelstellingen met betrekking tot het samenhangende natuur-, water- en visserijbeheer, hoe de beheerders deze doelen samen gaan bereiken en welke middelen zij daarbij nodig hebben. Het samenhangend beheerplan vormt de aanvulling op en de schakel tussen de 'sectorale' beheerplannen voor natuur-, water- en visserijbeheer. Het samenhangend beheerplan wordt periodiek geactualiseerd. Na de vaststelling, vormt dit plan het 'contract' tussen de opdrachtgevers, de beheerautoriteit en de betrokken beheerders. Op onderdelen zal nadere uitwerking moeten plaatsvinden in de vorm van operationele beheerplannen (bijvoorbeeld handhaving, monitoring, vergunningverlening).

Bekostiging

De bekostiging van respectievelijk het natuurbeheer, het waterbeheer en het visserijbeheer blijft via de reguliere lijnen verlopen. Wel dient sprake te zijn van separate of aanvullende bekostiging voor wat betreft de taken van de beheerautoriteit. Op basis van het vastgestelde samenhangende beheerplan wordt jaarlijks budget aan de beheerautoriteit beschikbaar gesteld.

Voortgangsrapportages en jaarverslag

De beheerautoriteit rapporteert periodiek de voortgang, afwijkingen, knelpunten, risico's en kansen met betrekking tot het samenhangend beheer aan de opdrachtgevers alsmede de besteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen. Op basis van de rapportages wordt door de opdrachtgevers (bij)gestuurd. De beheerautoriteit stelt daarnaast een openbaar jaarverslag op. Op basis van dit jaarverslag kunnen ministers de Tweede Kamer informeren.

Beslisnotities

Het uitgangspunt is dat de beheerautoriteit (operationele en tactische) vraagstukken en dilemma's met betrekking tot het samenhangend beheer binnen de kaders van het beheerplan zoveel mogelijk in onderlinge overleg met de betreffende beheerders tot een oplossing brengt. Om stagnatie te voorkomen, worden lastige vraagstukken en dilemma's door de beheerautoriteit tijdig geëscaleerd naar het opdrachtgeversoverleg. De beheerautoriteit verzamelt hiertoe de standpunten van de betreffende beheerders op en stelt een beslisnotitie op voor de opdrachtgevers.

Gevraagd en ongevraagd advies

Vanuit haar signalerende rol geeft de beheerautoriteit gevraagd en/of ongevraagd advies aan de opdrachtgevers.

Afstemming en overleg

Opdrachtgeversoverleg

De opdrachtgevers overleggen en stemmen af om eenduidig opdrachtgeverschap van het beheer te komen. Afhankelijk van de variant is hier een onafhankelijk voorzitter bij. Van dit overleg zal een bestuurlijke en ambtelijke variant bestaan. De beheerautoriteit is in principe bij deze overleggen aanwezig.

Overleg tussen opdrachtgevers en omgeving

De opdrachtgevers bespreken periodiek op bestuurlijk niveau (de voortgang van) het beheer van de Waddenzee met de omgeving (gemeenten, waterschappen, gebruikers en natuur- en milieu-organisaties).

Periodiek overleg opdrachtgevers - beheerautoriteit

De (vertegenwoordiging van) de opdrachtgever voert periodiek overleg met de beheerautoriteit.

Overleg tussen beheerautoriteit en overige beheerders Waddenzee

De beheerautoriteit en de overige beheerders in de Waddenzee bespreken periodiek actuele kansen en knelpunten met betrekking tot het samenhangend beheer van de Waddenzee. Denkbaar is dat er naast een breed overleg op managementniveau sprake zal zijn van diverse specifieke thematische of gebiedsgerichte overleggen zoals een vergunningen- en handhavingsoverleg of overleggen voor bepaalde kombergingen.

Overleg tussen beheerautoriteit en overige beheerders Waddengebied

Omdat de Waddenzee raakvlakken heeft met de Noordzeekustzone, de Waddeneilanden en de Waddenkustzone zal de beheerautoriteit ook periodiek overleg moeten voeren over vraagstukken (kansen, knelpunten, risico's, etc) die liggen op het raakvlak tussen de Waddenzee en de overige gebieden in het Waddengebied.

Overleg tussen beheerautoriteit en omgeving

De beheerautoriteit bespreekt periodiek (de voortgang van) het beheer van de Waddenzee met de omgeving (gemeenten, waterschappen, gebruikers en natuur- en milieuorganisaties).

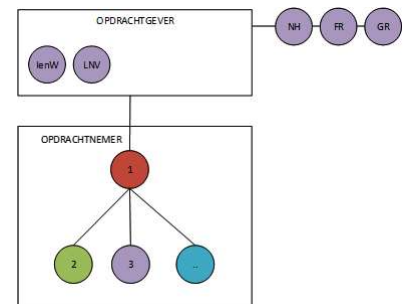
Hiervoor genoemde overleggen vervangen (voor wat betreft de Waddenzee) de huidige overlegstructuren.

7.3 Uitwerking per variant

De zes varianten voor het opdrachtgeverschap en de uitvoering van het beheer van de Waddenzee worden hieronder nader uitgewerkt en beschreven zowel voor wat betreft het eindbeeld van de variant als de transitie. Voor wat betreft het eindbeeld wordt ingegaan op de organisatie en rechtsvorm, apparaatskosten en personele aspecten. Ten aanzien van de transitie (van de huidige situatie naar implementatie) wordt ingegaan op de overgang van taken en verantwoordelijkheden, de eventuele gevolgen voor personeel, de gevolgen voor stakeholders, transitiekosten en de doorlooptijd.

Variant 1C

Opdrachtgeverschap Rijk met één van de beheerders (RWS) als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant worden geen nieuwe rechtspersonen geïntroduceerd.

Apparaatskosten

Rijkswaterstaat zal een aanvullende opdracht moeten krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De omvang van deze apparaatskosten wordt bepaald aan de hand van het meerjarig samenhangend beheerplan voor de Waddenzee.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is - aanvullende op de hierboven opgenomen algemene beschrijving - extra periodiek overleg nodig met de provincies.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. Het Rijk is opdrachtgever voor het samenhangend beheer. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Daarnaast komen de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) ook bij Rijkswaterstaat te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

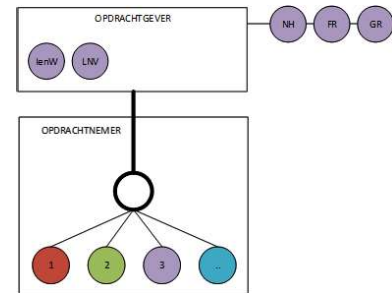
Naar verwachting kan deze variant in de loop van 2019 van start gaan.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn beperkt omdat geen nieuwe entiteiten opgezet worden.

Variant 1D

Opdrachtgeverschap Rijk met onafhankelijke derde als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant is de beheerautoriteit een onafhankelijke organisatie. Hier moet een nieuwe entiteit voor worden opgericht.

Apparaatskosten

De onafhankelijke coördinator zal een opdracht krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De hoogte van de apparaatskosten is afhankelijk van de benodigde tijd en van welke taken bij de beheerautoriteit worden belegd. Naar verwachting zijn deze kosten in begin hoger.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is ten opzichte van het generieke deel een extra overleg nodig met de provincies. Deze hebben taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het beheer. Dit extra overleg is nodig voor borging aan de opdrachtgeverszijde.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. Het Rijk is opdrachtgever voor het samenhangend beheer. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Ook de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) komen bij de beheerautoriteit te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

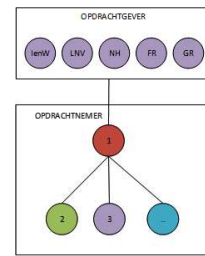
Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Er is wel een tijdsrisico bij het oprichten van een nieuwe organisatie/rechtspersoon voor de beheerautoriteit.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn naar verwachting hoger dan 1C omdat een nieuwe entiteit opgezet moet worden.

Variant 2C

Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies met één van de beheerders (RWS) als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant worden geen nieuwe rechtspersonen geïntroduceerd.

Apparaatskosten

Rijkswaterstaat zal een aanvullende opdracht krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De hoogte van de apparaatskosten is afhankelijk van de benodigde tijd en van welke taken bij de beheerautoriteit worden belegd. Naar verwachting zijn deze kosten in begin hoger.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is ten opzichte van het generieke deel geen extra afstemming of overleg benodigd/voorzien.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Daarnaast komen de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) ook bij Rijkswaterstaat te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

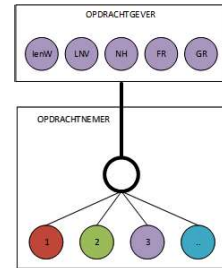
Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Er hoeven geen nieuwe entiteiten opgezet worden.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn beperkt omdat geen nieuwe entiteiten opgezet worden.

Variant 2D

Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies met onafhankelijke derde als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant is de beheerautoriteit een onafhankelijke organisatie. Hier moet een nieuwe entiteit voor worden opgericht.

Apparaatskosten

De onafhankelijke coördinator zal een opdracht krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De hoogte van de apparaatskosten is afhankelijk van de benodigde tijd en van welke taken bij de beheerautoriteit worden belegd. Naar verwachting zijn deze kosten in begin hoger.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is ten opzichte van het generieke deel geen extra afstemming of overleg benodigd/voorzien.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Ook de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) komen bij de beheerautoriteit te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

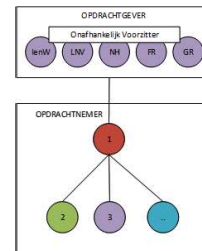
Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Er is wel een tijdsrisico bij het oprichten van een nieuwe organisatie/rechtspersoon voor de beheerautoriteit.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn naar verwachting hoger dan 2C omdat een nieuwe entiteit opgezet moet worden

Variant 3C

Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies aangevuld met een onafhankelijk voorzitter met één van de beheerders (RWS) als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant worden geen nieuwe rechtspersonen geïntroduceerd.

Apparaatskosten

De opdrachtgevers stellen een onafhankelijk voorzitter aan. De salariskosten van deze persoon en eventuele ondersteuning komen bovenop de generieke kosten.

Rijkswaterstaat zal een aanvullende opdracht krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De hoogte van de apparaatskosten is afhankelijk van de benodigde tijd en van welke taken bij de beheerautoriteit worden belegd. Naar verwachting zijn deze kosten in begin hoger.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bovendien moet een onafhankelijk voorzitter aangetrokken worden. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is ten opzichte van het generieke deel geen extra afstemming of overleg benodigd/voorzien.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Daarnaast komen de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) ook bij Rijkswaterstaat te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

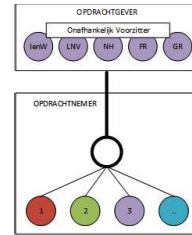
Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Er hoeven geen nieuwe entiteiten opgezet worden.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn beperkt omdat geen nieuwe entiteiten opgezet worden.

Variant 3D

Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies aangevuld met een onafhankelijk voorzitter met onafhankelijke derde als beheerautoriteit



Organisatie- en rechtsvorm

In deze variant is de beheerautoriteit een onafhankelijke organisatie. Hier moet een nieuwe entiteit voor worden opgericht

Apparaatskosten

De opdrachtgevers stellen een onafhankelijk voorzitter aan. De salariskosten van deze persoon en eventuele ondersteuning komen bovenop de generieke kosten.

De onafhankelijke coördinator zal een opdracht krijgen voor de uitvoering van de taken van de beheerautoriteit. De hoogte van de apparaatskosten is afhankelijk van de benodigde tijd en van welke taken bij de beheerautoriteit worden belegd. Naar verwachting zijn deze kosten in begin hoger.

Personeel

Aan opdrachtgeverszijde is ambtelijke ondersteuning benodigd om de dagelijkse opdrachtgeversrol uit te voeren. Bovendien moet een onafhankelijk voorzitter aangetrokken worden. Bij de beheerautoriteit is personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.

Afstemming en overleg

In deze variant is ten opzichte van het generieke deel geen extra afstemming of overleg benodigd/voorzien.

Transitie

Overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen blijven ongewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het samenhangend beheer komt bij de beheerautoriteit te liggen. Ook de overkoepelende taken (bijvoorbeeld vergunningenloket en -register) komen bij de beheerautoriteit te liggen. De precieze omvang van het werkpakket zal nader uitgewerkt moeten worden, maar heeft in beginsel geen invloed op de werking van het model.

Doorlooptijd

Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Naar verwachting kan deze variant in 2019 van start gaan. Er is wel een tijdsrisico bij het oprichten van een nieuwe organisatie/ rechtspersoon voor de beheerautoriteit.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn naar verwachting hoger dan 3C omdat een nieuwe entiteit opgezet moet worden

8 Beoordeling varianten governance en organisatie

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de zes varianten die aan de uitgangspunten en randvoorwaarden voldoen, en die bijdragen aan de oplossing van het probleem beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader. Als eerste wordt het beoordelingskader gepresenteerd, daarna worden de zes varianten afzonderlijk beoordeeld. Tot slot wordt er nog gefocust op drie ‘hoofdverschillen’ in de varianten.

8.2 Beoordelingskader

Door de opdrachtgever zijn de volgende criteria meegegeven:

<i>Probleemoplossend vermogen</i>	De mate waarin wordt bijgedragen aan de versterking van de aansturing als de uitvoering van het samenhangend beheer.
<i>Draagvlak bij stakeholders</i>	Een inschatting van het draagvlak bij regionale overheden en natuur- en milieuorganisaties.
<i>Uitvoerbaarheid</i>	De omvang van de transitie en de mate van impact op bestaande organisaties
<i>Doorlooptijd</i>	Een inschatting van de tijd die het kost om de variant van start te laten gaan
<i>Kosten</i>	Een inschatting van de transitiekosten (eenmalige kosten) en de impact op de structurele kosten (jaarlijks).

8.3 Beoordeling varianten

Onderstaande tabellen bevatten de beoordeling van de zes varianten aan de hand van het beoordelingskader.

	Variant 1C	Variant 1D	Variant 2C	Variant 2D	Variant 3C	Variant 3D
Verbetering aansturing en coördinatie beheer (probleemoplossend vermogen)	- De Waddenzee (rijkswater) is primair de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. In deze variant is deze variant is de Rijksoverheid zowel opdrachtgever van het samenwerkingsverband als de uitvoering van het samenwerkingsverband van de Waddenzee. Dit zorgt voor helderheid over de vraag wie verantwoordelijk en aanspreekbaar is. - De provincies zijn in deze variant niet vertegenwoordigd als opdrachtgever terwijl een deel van de vraagstukken juist ligt op het raakvlak met de Waddeneilanden. Ook de Waddenzee en de Waddeneilanden. Ook de Waddenzee en de Waddeneilanden. Ook de Waddenzee en de Waddeneilanden. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer. - De dominante rol van de Rijksoverheid kan er toe leiden dat anderen een afwachting houding aannemen.	- De Waddenzee (rijkswater) is primair de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. In deze variant is deze variant is de Rijksoverheid zowel opdrachtgever van het samenwerkingsverband als de uitvoering van het samenwerkingsverband van de Waddenzee. Dit zorgt voor helderheid over de vraag wie verantwoordelijk en aanspreekbaar is. - De provincies zijn in deze variant niet vertegenwoordigd als opdrachtgever terwijl een deel van de vraagstukken juist ligt op het raakvlak met de Waddeneilanden. Ook de Waddenzee en de Waddeneilanden. Ook de Waddenzee en de Waddeneilanden. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer. - De dominante rol van de Rijksoverheid kan er toe leiden dat anderen een afwachting houding aannemen.	- Rijk en regio worden in deze variant samen opdrachtgever van het samenhangend beheer van de Waddenzee. - Door de betrokkenheid van de provincies kan het raakvlak met de Waddenzee en de Waddeneilanden als ook de afstemming met het Waddenzee en de Waddeneilanden. - In het opdrachtgeversoverleg met vijf partijen bestaat het risico op stagnerende besluitvorming zodra de belangen van de partijen uiteen lopen. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer.	- Rijk en regio worden in deze variant samen opdrachtgever van het samenhangend beheer van de Waddenzee. - Door de betrokkenheid van de provincies kan het raakvlak met de Waddenzee en de Waddeneilanden als ook de afstemming met het Waddenzee en de Waddeneilanden. - In het opdrachtgeversoverleg met vijf partijen bestaat het risico op stagnerende besluitvorming zodra de belangen van de partijen uiteen lopen. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer.	- Rijk en regio worden in deze variant samen opdrachtgever van het samenhangend beheer van de Waddenzee. - Door de betrokkenheid van de provincies kan het raakvlak met de Waddenzee en de Waddeneilanden als ook de afstemming met het Waddenzee en de Waddeneilanden. - In het opdrachtgeversoverleg met vijf partijen bestaat het risico op stagnerende besluitvorming zodra de belangen van de partijen uiteen lopen. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer.	- Rijk en regio worden in deze variant samen opdrachtgever van het samenhangend beheer van de Waddenzee. - Door de betrokkenheid van de provincies kan het raakvlak met de Waddenzee en de Waddeneilanden als ook de afstemming met het Waddenzee en de Waddeneilanden. - In het opdrachtgeversoverleg met vijf partijen bestaat het risico op stagnerende besluitvorming zodra de belangen van de partijen uiteen lopen. - RWS is als professionele uitvoeringsorganisatie en grootste beheerder in de Waddenzee verantwoordelijk voor het samenhangend beheer.

	Variant 1C	Variant 1D	Variant 2C	Variant 2D	Variant 3C	Variant 3D
Draagvlak	- Deze variant heeft niet de voorkeur van de regio omdat provincies niet als opdrachtgever van het samenhangend beheer betrokken zijn. - Diverse stakeholders zijn kritisch over de huidige (in hun uitvoering van het beheer) taakopvatting van RWS in de Waddenzee. Een verdere concentratie van taken en verantwoordelijkheden bij lenW en RWS wordt door hen als ongewenst beschouwd. - Deze variant vormt een grote samenwerking in de Waddenzee. Dit kan leiden tot veel weerstand. - Een verruiming van de opdracht van RWS kan er ook toe leiden dat de kritiek van stakeholders juist vermindert omdat gehoor wordt gegeven aan de kritiek.	- Deze variant heeft niet de voorkeur van de regio omdat provincies niet als opdrachtgever van het samenhangend beheer betrokken zijn. - De coördinerende rol m.b.t. de uitvoering van het beheer wordt in deze variant onafhankelijk ingevuld. Dit is voor met name de natuur- en milieugebruikers belangrijk.	- Diverse stakeholders zijn kritisch over de huidige (in hun taakopvatting van RWS in de Waddenzee. Een verdere concentratie van taken en verantwoordelijkheden bij lenW en RWS wordt door hen als ongewenst beschouwd. - Een verruiming van de opdracht van RWS kan er ook toe leiden dat de kritiek van stakeholders juist vermindert omdat gehoor wordt gegeven aan de kritiek.	De coördinerende rol wordt in deze variant onafhankelijk ingevuld. Dit is voor met name de natuur- en milieugebruikers belangrijk.	- Natuur- en milieugebruikers en gebruikers van de Waddenzee hechten veel belang aan een onafhankelijk voorzitter. - De coördinerende rol m.b.t. de uitvoering van het beheer wordt in deze variant onafhankelijk ingevuld. Dit is voor met name de natuur- en milieugebruikers belangrijk.	- Natuur- en milieugebruikers en gebruikers van de Waddenzee hechten veel belang aan een onafhankelijk voorzitter. - De coördinerende rol m.b.t. de uitvoering van het beheer wordt in deze variant onafhankelijk ingevuld. Dit is voor met name de natuur- en milieugebruikers belangrijk.
Uitvoerbaarheid	- Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgericht voor het coördinerend beheer. - Het overleg met de provincies over het beheer van de Waddenzee moet separaat worden vormgegeven.	- Het oprichten van een nieuwe coördinerende uitvoeringsorganisatie - terwijl er al andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk (RWS en SBB) in het gebied actief zijn - staat mogelijk op gespannen voet met het Rijksbeleid. - Door het introduceren van een nieuwe organisatie ontstaan meer interfaces tussen de partijen dan in de huidige situatie. Dit kan complicerend werken. In de uitvoering kan spanning ontstaan tussen RWS (als grootste beheerder) en de onafhankelijke coördinator (vanwege de extra aansturing). In deze variant moet het overleg met de provincies over het beheer van de Waddenzee separaat worden vormgegeven.	Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgericht voor het coördinerend beheer.	- Het oprichten van een nieuwe coördinerende uitvoeringsorganisatie - terwijl er al andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk (RWS en SBB) in het gebied actief zijn - staat mogelijk op gespannen voet met het Rijksbeleid. - Door het introduceren van een nieuwe organisatie ontstaan meer interfaces tussen de partijen dan in de huidige situatie. Dit kan complicerend werken. In de uitvoering kan spanning ontstaan tussen RWS (als grootste beheerder) en de onafhankelijke coördinator (vanwege de extra aansturing).	- De rol van de onafhankelijke voorzitter dient zorgvuldig te worden afgebakend. - Aandachtspunt is het evenwicht tussen een voldoende krachtig mandaat voor de onafhankelijk voorzitter en de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. - Het oprichten van een nieuwe coördinerende uitvoeringsorganisatie - terwijl er al andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk (RWS en SBB) in het gebied actief zijn - staat mogelijk op gespannen voet met het Rijksbeleid. - Door het introduceren van een nieuwe organisatie ontstaan meer interfaces tussen de partijen dan in de huidige situatie. Dit kan complicerend werken. In de uitvoering kan spanning ontstaan tussen RWS (als grootste beheerder) en de onafhankelijke coördinator (vanwege de extra aansturing).	- De rol van de onafhankelijke voorzitter dient zorgvuldig te worden afgebakend. - Aandachtspunt is het evenwicht tussen een voldoende krachtig mandaat voor de onafhankelijk voorzitter en de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. - Er hoeft in deze variant geen nieuwe organisatie te worden opgericht voor het coördinerend beheer. Deze taken worden immers ondergebracht bij RWS.

	Variant 1C	Variant 1D	Variant 2C	Variant 2D	Variant 3C	Variant 3D
Doorlooptijd	- Realisatie in 2019 is mogelijk aangezien de coördinerende rol bij een bestaande organisatie (RWS) wordt ondergebracht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance te komen.	- Realisatie in 2019 is niet onmogelijk maar onzeker omdat de coördinerende rol bij een nieuwe onafhankelijke organisatie wordt belegd, die nog moet worden opgericht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance van de onafhankelijke coördinator van het beheer te komen. Daarna moet de organisatie worden ingericht en moeten medewerkers worden gewonnen.	- Realisatie in 2019 is mogelijk aangezien de coördinerende rol bij een bestaande organisatie (RWS) wordt ondergebracht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance te komen.	- Realisatie in 2019 is niet onmogelijk maar onzeker omdat de coördinerende rol bij een nieuwe onafhankelijke organisatie wordt belegd, die nog moet worden opgericht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance te komen, inclusief in instelling/aanstelling van een onafhankelijk voorzitter.	- Realisatie in 2019 is niet onmogelijk maar onzeker omdat de coördinerende rol bij een nieuwe onafhankelijke organisatie wordt belegd, die nog moet worden opgericht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance van de onafhankelijke coördinator van het beheer te komen inclusief de instelling/aanstelling van een onafhankelijk voorzitter. Daarna moet de organisatie worden ingericht en moeten medewerkers worden gewonnen.	- Realisatie in 2019 is niet onmogelijk maar onzeker omdat de coördinerende rol bij een nieuwe onafhankelijke organisatie wordt belegd, die nog moet worden opgericht. - De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance van de onafhankelijke coördinator van het beheer te komen inclusief de instelling/aanstelling van een onafhankelijk voorzitter. Daarna moet de organisatie worden ingericht en moeten medewerkers worden gewonnen.
Kosten	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door RWS moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door een nieuwe organisatie moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door een nieuwe organisatie moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door een nieuwe organisatie moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door RWS moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.	- Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. - De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door RWS moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald.

8.4 Drie hoofdverschillen

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er zes reëel varianten zijn, met inachtneming van eigen voor- en nadelen en verschillen in wenselijkheid door betrokkenen. De zes varianten onderscheiden zich op drie ‘hoofdverschillen’. De hoofdverschillen zijn:

1. Rijksopdrachtgeverschap of opdrachtgeverschap door Rijk en provincies
2. Wel of geen onafhankelijke voorzitter
3. Beheerautoriteit wordt ingevuld door Rijkswaterstaat of onafhankelijke derde

Deze verschillen worden hieronder kort toegelicht waarbij de belangrijkste overwegingen zijn weergegeven. In ogenschouw moet worden genomen dat dit een versimpeling is van de beoordeling uit de vorige paragraaf. Hieronder worden de verschillen als keuze gepresenteerd waarbij de voor- en nadelen bij een keuze tegenover elkaar zijn gezet.

Ad 1. Keuze: Rijksopdrachtgeverschap of gezamenlijk opdrachtgeverschap (Rijk en provincies)

Rijksopdrachtgeverschap

Een keuze voor een Rijksopdrachtgeverschap voor het samenhangend beheer van de Waddenzee sluit aan bij het feit dat de Waddenzee een rijkswater is en daarmee tot de verantwoordelijkheid behoort van de Rijksoverheid. Het nadeel is echter dat de provincies bij een Rijksopdrachtgeverschap niet in de aansturing vertegenwoordigd zijn terwijl een deel van de vraagstukken juist ligt op het raakvlak met de Waddenkustzone en de Waddeneilanden. Ook de verantwoordelijkheid voor het Waddenfonds, en de subsidiering van de terreinbeherende organisaties ligt bij de provincies. Daarnaast zou een te dominante rol van de Rijksoverheid er toe kunnen leiden dat andere partijen een afwachtende houding aannemen. Rijksopdrachtgeverschap heeft niet de voorkeur van de provincies en decentrale overheden noch van de overige stakeholders omdat de provincies dan niet in de aansturing van het samenhangend beheer betrokken zijn en de rol van het Rijk te dominant wordt.

Gezamenlijke opdrachtgeverschap door Rijk en provincies

Bij een keuze voor gezamenlijk opdrachtgeverschap worden Rijk en provincies samen verantwoordelijk voor de aansturing van het samenhangend beheer van de Waddenzee. Door de actieve betrokkenheid van de provincies kan het raakvlak met de Waddenkustzone en de Waddeneilanden en de afstemming met het Waddenfonds en de subsidiering van de terreinbeherende organisaties beter worden geborgd. Daar staat wel tegen over dat de provincies een relatief beperkte rol hebben in het beheer van de Waddenzee. Dit betekent dat goede afspraken nodig zijn over de mate van ‘meebeslissen’ en ‘meebetalen’.

Ad 2. Keuze: Wel of geen onafhankelijke voorzitter

Bij een keuze voor een gezamenlijk opdrachtgeverschap (Rijk en Provincies) dient aanvullend een keuze gemaakt te worden om aan het opdrachtgeversoverleg wel of geen onafhankelijk voorzitter toe te voegen.

Geén onafhankelijk voorzitter

Indien géén onafhankelijk voorzitter wordt aangewezen dient uit het midden van de bestuurlijke partijen een voorzitter te worden gekozen. Dat zou de minister van IenW kunnen zijn vanuit haar rol als coördinerend bewindspersoon voor het waddengebied, de minister van Landbouw, Natuurbeheer

en Voedselkwaliteit vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeheer en haar verantwoordelijkheid voor visserijbeheer, voor een bestuurder van de provincie Fryslân als grootste en coördinerende provincie of voor een roulerend voorzitterschap.

Onafhankelijke voorzitter

Door verschillende stakeholders is gepleit om een onafhankelijk voorzitter toe te voegen aan het opdrachtgeverschap. De voordelen hiervan zouden liggen in het vermogen van een onafhankelijk voorzitter om de bestuurders 'bij de les' te houden en te zorgen voor voldoende bestuurlijke focus en urgentie. De voorzitter zou ook kunnen fungeren als een onafhankelijke bestuurlijk 'gezicht' naar buiten. Als keerzijde hier van is genoemd dat bij een onafhankelijk voorzitter de rol en betrokkenheid van de bestuurders juist meer naar de achtergrond kan verdwijnen, omdat de mogelijkheden om zich profileren hierdoor juist verminderen.

Ad 3. Keuze: Beheerautoriteit wordt ingevuld door Rijkswaterstaat of onafhankelijke derde

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is een professionele uitvoeringsorganisatie en de grootste beheerder in de Waddenzee. Dit betekent dat Rijkswaterstaat een dergelijke taakuitbreiding naar verwachting snel en professioneel ter hand kan nemen. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgericht voor het coördinerend beheer, wel dient geborgd te worden dat de beheerautoriteit op een dusdanige wijze in de Rijkswaterstaat organisatie wordt ingebed, dat deze slagvaardig kan opereren. Er is sprake van beperkte éénmalige kosten voor de uitwerking van deze variant. De structurele meerkosten zijn - bij een gelijkblijvend ambitieniveau - beperkt tot de meerkosten die door RWS moeten worden gemaakt om invulling te kunnen geven aan de rol van beheerautoriteit. De omvang daarvan kan pas na de uitwerking van deze variant worden bepaald. Realisatie in 2019 is mogelijk aangezien de coördinerende rol bij een bestaande organisatie (RWS) wordt ondergebracht.

Het nadeel van een keuze voor Rijkswaterstaat is dat diverse stakeholders op dit moment kritisch zijn over de (in hun ogen) te beperkte taakopvatting van Rijkswaterstaat in de Waddenzee. Een verdere concentratie van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer bij Rijkswaterstaat wordt door de partijen als ongewenst beschouwd en kan leiden tot weerstand. Een verruiming van de opdracht van Rijkswaterstaat kan er echter ook toe leiden dat de kritiek van stakeholders naar verloop van tijd juist zal verminderen omdat Rijkswaterstaat haar rol bij een aanwijzing als beheerautoriteit per definitie zal moeten verbreden.

Onafhankelijke derde

De coördinerende rol van beheerautoriteit wordt in deze variant onafhankelijk ingevuld. Dit is voor met name de natuur- en milieuorganisaties en gebruikers belangrijk. Het oprichten van een nieuwe coördinerende uitvoeringsorganisatie - terwijl al andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk (Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer) in het gebied actief zijn - staat op gespannen voet met het Rijksbeleid. Daarnaast zal het introduceren van een nieuwe organisatie tot meer raakvlakken leiden dan in de huidige situatie. Dit kan complicerend werken. In de uitvoering kan mogelijk spanning ontstaan tussen Rijkswaterstaat als grootste beheerder en de onafhankelijke coördinator vanwege de extra aansturinglijnen die ontstaan. Het is onzeker of het lukt om nog in 2019 een onafhankelijke beheerautoriteit in te richten. De doorlooptijd wordt vooral bepaald door de tijd die nodig is om in overleg met de betrokken beheerders tot een nadere uitwerking van de organisatie governance van de onafhankelijke coördinator van het beheer te komen. Daarna moet de organisatie worden ingericht en moeten medewerkers worden geworven.

9 Vervolgstappen

9.1 Inleiding

In het kader van de verkenning zijn zes varianten uitgewerkt de beheerautoriteit Waddenzee en de aansturing daarvan. Om tot een goede en daadkrachtige implementatie te komen is een aantal vervolgstappen noodzakelijk. In dit hoofdstuk worden deze vervolgstappen beschreven.

9.2 Consultatie en besluitvorming

In deze verkenning zijn zes varianten beschreven voor een beheerautoriteit Waddenzee en de aansturing daarvan. In de rapportage is geen voorkeursvariant aangegeven. Deze keuze moet worden gemaakt door de Ministers van IenW en LNV. Voorafgaande aan de besluitvorming over de voorkeursvariant is het noodzakelijk dat de relevante partijen op basis van de uitkomsten van het onderzoek door de beide ministeries gezamenlijk geconsulteerd worden opdat:

- met de drie betrokken provincies een gezamenlijke keuze gemaakt wordt over de inrichting van het opdrachtgeverschap en de aansturing van de beheerautoriteit Waddenzee.
- met de betrokken beheerders in de Waddenzee een gezamenlijke keuze wordt gemaakt over de inrichting van de beheerautoriteit Waddenzee. Hierbij gaat het om RWS, LNV, Provincies, Staatsbosbeheer, Natuur Monumenten en de betrokken landschappen.

Het besluit over de beheerautoriteit Waddenzee dient naast een toelichting op de uitkomsten van de verkenning, een onderbouwing van de gekozen voorkeursvariant en de te nemen vervolgstappen, inzicht te geven in de (bestuurlijke) standpunten van de geconsulteerde partijen.

9.3 Benoemen Kwartiermaker

Geadviseerd wordt om een kwartiermaker te benoemen die belast wordt met de voorbereiding, organisatie en inrichting van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (beheerautoriteit) van het gezamenlijk beheer van de Waddenzee. Van belang is dat de kwartiermakersfase lang genoeg is om de voorkeursvariant te operationaliseren en te bemensen, maar ook voldoende tijdsdruk kent (het ijzer smeden als het heet is). Het spreekt voor zich dat de te benoemen kwartiermaker voldoende draagvlak moet hebben bij de relevante partijen. Bij voorkeur wordt de kwartiermaker niet voorgedragen vanuit één van de betrokken partijen maar gezamenlijk benoemd door de ministers van IenW en LNV na consultatie van de drie provincies. De te benoemen kwartiermaker moet voldoende kennis en ervaring hebben om een implementatieplan en bestuursovereenkomst tot stand te brengen. Hiervoor moet de te benoemen kwartiermaker op hoofdlijnen kennis hebben van de natuur-, water- en visserijbeheer en de rollen van de verschillende partijen.

9.4 fase 1: implementatieplan en bestuursovereenkomst

De kwartiermaker zal in een beperkte periode een plan moeten opstellen voor de inrichting van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (beheerautoriteit) en de hiervoor benodigde besluitvorming moeten organiseren en faciliteren. Onderdeel van dit plan is een afweging van het totaal aan bestaande en nieuwe overlegfora ten aanzien van het onderwerp. Aanbevolen wordt de afspraken vast te leggen in een bestuurs- en/of samenwerkingsovereenkomst.

Het implementatieplan heeft betrekking op de opdrachtgeverzijde en de opdrachtnemerszijde (de beheerautoriteit). Ten aanzien van de opdrachtgeverzijde bevat het implementatieplan:

- Een uitwerking van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het opdrachtgeversoverleg.
- De samenstelling van het overleg (welke functionarissen).

- De invulling van het voorzitterschap en secretariaat.
- Een uitwerking van de wijze waarop periodiek overleg plaatsvindt met de omgeving.
- Afspraken ten aanzien van de noodzakelijke afstemming tussen het opdrachtgeverschap voor het beheer van de Waddenzee en aanpalende beleidsdossiers.
- Een initiële begroting en voorstel voor de bekostiging.

Ten aanzien van de opdrachtnemerszijde bevat het implementatieplan:

- Een uitwerking en afbakening van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de beheerautoriteit mede in relatie tot de overige beheerders in de Waddenzee.
- Een uitwerking van de wijze waarop het overleg plaatsvindt tussen de beheerautoriteit en de overige beheerders, de bestuurlijke omgeving, de gebruikers van de Waddenzee en overige belanghebbenden.
- Een initiële begroting en voorstel voor de bekostiging.

9.5 fase 2: Start beheerautoriteit

Na ondertekening van de bestuursovereenkomst (fase 1) wordt het implementatieplan uitgevoerd en start de beheerautoriteit. De kwartiermaker draagt daarbij zorg voor een vloeiende overdracht van de kwartiermakersfase naar de operationele fase.

De kwartiermaker zorgt er voor dat:

- In deze fase dat het opdrachtgeverschap adequaat bemenst wordt en van start kan gaan.
- De beheerautoriteit ingericht en bemenst wordt.
- Nadere afspraken gemaakt worden met relevante partijen over de taakafbakening en samenwerking op de raakvlakken.
- De verschillende afstem- en overlegorganen van start gaan.
- Een start gemaakt wordt met het opstellen van een samenhangen beheerplan voor de Waddenzee.

10 Slotbeschouwing

Dit rapport bevat de probleemanalyse en mogelijke oplossingsvarianten voor het verbeteren van de governance van het beheer van de Waddenzee. Gedurende de uitvoering van het onderzoek in het kader van de verkenning heeft op verschillende niveaus contact plaatsgevonden met de verschillende betrokken overheden, beheerders, gebruikers en overige stakeholders. Naast feitelijkheden is ook de oprechte beleving van stakeholders tijdens de verkenning veelvuldig aan de orde geweest.

We hebben getracht om zoveel mogelijk op basis van feitelijke beeld gezamenlijk tot nieuwe inzichten te komen. Omdat de kans bestaat dat daarmee onvoldoende podium wordt geboden aan de oprechte beleving van bepaalde groepen, vinden wij het belangrijk om deze in dit hoofdstuk een plek te geven en mee te geven voor het vervolg van het proces om te komen tot invulling van de Beheerautoriteit Waddenzee.

Grote betrokkenheid, diverse belangen

Zoals ook in het rapport is verwoord, wordt de Waddenzee als meest bijzondere natuurgebied van Nederland, gekenmerkt door grote betrokkenheid van zowel overheden en niet-gouvernementele organisaties. Vele vertegenwoordigers van deze organisaties werken al decennia aan een betere Waddenzee. De grote betrokkenheid uitte zich soms in een verschillen tussen zaken die objectief kunnen worden vastgesteld en verschillen in beleving. Dit doet echter niets af aan brede bereidwilligheid van alle partijen om actief bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het beheer van de Waddenzee. De belangen en percepties van partijen lopen soms uiteen. Tijdens de verkenning hebben wij zoveel mogelijk getracht om hier ruimte aan te geven, zonder de focus op de opdracht te verliezen.

Wij constateren ondanks de diversiteit in belangen, een grote mate van overeenstemming over de probleemanalyse. Alle partijen constateren de behoefte aan verzakelijking, helderheid in opdrachtgeverschap en een stevige regie op het beheer van de Waddenzee. Verder realiseren betrokkenen zich dat de huidige veelheid aan overleggen en afstemmingen zonder doorzettingsmacht, afbreuk doet aan scherpte in taken, rollen en verantwoordelijkheden. De gebruikers en natuur- en milieuorganisaties vragen om meer regie van de overheid.

Over de invulling van de gekozen oplossingsrichting lopen de meningen soms wel uiteen. De wijze waarop regie wordt gegeven vanuit de opdrachtgeverskant (wel of geen onafhankelijk voorzitter) én de wijze waarop de coördinatie van het beheer (de Beheerautoriteit) wordt georganiseerd zijn onderwerp van gesprek geweest. Verschillende partijen en individuen hebben hierbij verschillende beelden en verwachtingen. In onze opvatting is het van belang om van de implementatie van de beheerautoriteit een lerend proces te maken, waarbij in kleinere stapjes, regelmatig evaluerend met de stakeholders, gekomen wordt tot de juiste inrichting van de beheerautoriteit. Op deze wijze blijft het maximale draagvlak behouden.

Waddenzee versus Waddengebied

De Waddenzee staat niet op zichzelf, maar is integraal onderdeel van het Waddengebied. Hoewel deze verkenning expliciet het beheer van de Waddenzee betreft, is in meerdere gesprekken het gehele Waddengebied aan de orde gekomen. Bij een aantal stakeholders leeft de wens om niet alleen te kijken naar een beheerautoriteit voor de Waddenzee, maar om een integrale autoriteit voor het gehele Waddengebied te benoemen. Dit vanuit de gedachte dat de kwaliteit van de Waddenzee ook beïnvloed wordt vanuit projecten en taken in de aanpalende gebieden. Hierbij kan

gedacht worden aan dijkversterkingsprojecten, het beheer van terrestrische natuur op de eilanden, maar ook aan zaken als de veerverbindingen tussen de eilanden en het vaste land.

Hoewel wij als verkenner ons terdege bewust zijn van de interactie tussen Waddenzee en omliggende gebieden, zijn wij van mening dat het versterken van het beheer van de Waddenzee gebaat is bij de focus op de Waddenzee zoals benoemd door het Rijk. De focus op een helder afgebakend gebied conform de huidige begrenzing, vergroot de slagingskans op de noodzakelijke verzakelijking richting programmagestuurde / planmatig werken met heldere governance. Met deze focus kunnen op korte termijn realistische en noodzakelijke verbeteringen worden gerealiseerd. Het verbreden van deze opgaven naar het gehele Waddengebied zal in onze optiek de complexiteit verder verhogen kan gaan tot diepgaande en tijdrovende discussies over begrenzing, taken, rollen en verantwoordelijkheden die mogelijk leidt tot stagnatie. Daar is de Waddenzee niet bij gebaat.

Beheerautoriteit versus Beleidsautoriteit

Met het regeerakkoord geeft het Rijk een heldere definitie van de beheerautoriteit zoals voorgesteld. “Er komt één beheerautoriteit voor de Waddenzee die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer.” (regeerakkoord 2017, “Vertrouwen in de toekomst”, pagina 44). Dit betekent dat de toekomstige beheerautoriteit met de taak is belast om het beheerplan uit te voeren.

Vanuit de probleemanalyse is geconstateerd dat er niet alleen een focus ligt op het implementeren van deze beheerautoriteit, maar dat ook een goed opdrachtgeverschap voor deze beheerautoriteit aan de orde is (versterking governance). De verkenning heeft zich dan ook toegespitst op de relatie tussen en taken, rollen en verantwoordelijkheden van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer (beheerautoriteit). Tegelijkertijd is vanuit de gesprekken met stakeholders duidelijk geworden dat er ook behoefte is aan meer eenduidigheid vanuit het beleid en heroverweging van bestaande beleidskeuzes over medegebruik van de Waddenzee. In dat kader is door stakeholders de wens uitgesproken om naast een Beheerautoriteit Waddenzee een “Beleidsautoriteit” in te stellen.

Het heroverwegen van bestaande beleidskeuzes rondom medegebruik van de Waddenzee is expliciet geen onderdeel van de opdracht geweest. Wel is deze wens onder de aandacht gebracht van de betreffende ministeries. Wij constateren dat via verschillende trajecten waaronder de Gebiedsagenda Wadden, het programma Grote Wateren, etc. vanuit het Ministerie IenW gewerkt wordt aan de invulling van de coördinerende rol en een verdere detaillering en concretisering van de beleidsuitgangspunten omtrent het medegebruik van de Waddenzee. Dit lijkt tegemoet te komen aan de wensen van de stakeholders. Vanuit deze beweging zien wij op dit moment geen aanleiding om het instellen van een “beleidsautoriteit” voor de Waddenzee te overwegen. Wel zien wij met de instelling van een goed functionerend opdrachtgeversoverleg (met een coördinerende rol voor het Rijk) en de beheerautoriteit als verantwoordelijke voor de uitvoering van het samenhangend beheer, de basis ontstaan voor een goede dialoog vanuit het beheer met het beleid (signaleringsfunctie). Een basis die in de huidige constellatie onvoldoende aanwezig is.

Huidige verantwoordelijkheden versus nieuwe verantwoordelijkheden

Sinds 2017 is Rijkswaterstaat de wettelijke natuur- en waterbeheerder van de Waddenzee. Deze verantwoordelijkheid heeft Rijkswaterstaat niet alleen in de Waddenzee maar in alle Rijkswateren van Nederland. Rijkswaterstaat vult deze wettelijke taak in door het beheer van de Waddenzee uit te voeren conform de vastgelegde afspraken uit het N2000 beheerplan.

Tijdens gesprekken met stakeholders zijn soms vragen gesteld over de geschiktheid van Rijkswaterstaat als natuurbeheerder van de Waddenzee. Het gevoel leeft dat Rijkswaterstaat niet altijd voldoet aan haar taken als natuurbeheerder ofwel deze te strikt interpreteert. Vanuit de verkenning is echter vast komen te staan dat Rijkswaterstaat haar natuurbeheertaken uitvoert zoals vastgelegd in het N2000 beheerplan. Daarnaast constateren wij als verkenner dat Rijkswaterstaat

sinds de toewijzing van de taak als natuurbeheerder (2017) grote stappen heeft gemaakt in het vergroten van kennis en capaciteit ten aanzien van deze taak. Voorbeelden daarvan zijn de aanleg van de vismigratierivier (Afsluitdijk) en het project Eems Dollard (bijdrage oplossing slibproblematiek).

Tot slot is het van belang om te constateren dat er sprake is van veel onzekerheden en beperkte kennis in de relatie van de natuurkwaliteit met internationale druk op swimways en flyways. De Waddenzee is bovendien onderdeel van een groter internationaal dynamisch systeem. Wij constateren dat de beleving van sommige stakeholders te maken kan hebben met ervaringen uit het verleden. Daarnaast speelt dat met name belangenverenigingen van mening zijn dat het natuurbeheer zoals vastgesteld in het N2000 beheerplan ontoereikend is voor de gewenste natuurontwikkeling in de Waddenzee. Anders gesteld; de ambitie van belangenverenigingen ten aanzien van natuurbeheer gaan (veel) verder dan de vastgestelde en door Rijkswaterstaat uitgevoerde natuurbeheermaatregelen.

Dit gevoelde beheergat tussen “streefbeeld” en werkelijke beheermaatregelen is onzes inziens niet te verwijten aan gebrek aan kennis of capaciteit van RWS. In die zin is het ook niet aan de orde om te twijfelen aan de kwaliteiten van de huidige uitvoeringsverantwoordelijke Rijkswaterstaat.

Als verkenner constateren wij dat er inmiddels een breed gedeeld beeld is van alle betrokken partijen, waaronder zeker ook Rijkswaterstaat, dat dit beheergat nader ingevuld moet worden. In onze opinie zal de in dit rapport voorgestelde oplossing (het instellen van een opdrachtgevers-overleg met beheerautoriteit) het invullen van dit beheergat faciliteren. Dit behoeft geen verandering van de huidige wettelijke verantwoordelijkheden. Wel vereist dit dat vanuit het opdrachtgeversoverleg de juiste keuzes worden gemaakt om dit beheergat zo goed mogelijk in te vullen. De toekomstige verantwoordelijkheid voor het invullen van het beheergat ligt dus vooral bij het opdrachtgeversoverleg en is hiermee goed geborgd bij de juiste instanties.

De Waddencommissaris

Tijdens deze verkenning zijn we geconfronteerd met het pleidooi van een aantal stakeholders voor een ‘Waddencommissaris’. Hierbij is vooral gerefereerd aan de goede ervaringen die zijn opgedaan met de Deltacommissaris.

Hoewel er vanuit de verkenner veel sympathie bestaat voor het idee van een Waddencommissaris, was het onze taak om vooral feitelijk te onderzoeken of een dergelijke constructie een probleemoplossende bijdrage zou kunnen leveren. Daarbij hebben wij moeten constateren dat de instelling en het succes van de Deltacommissaris gebaseerd is op een andere situatie dan op dit moment speelt in de Waddenzee. De Deltacommissaris is ingezet met als belangrijkste doel om de jarenlange stagnatie in besluitvorming rondom waterveiligheid te doorbreken. Het ging hierbij om een situatie waarin sprake was van een veelheid van uiteenlopende opinies in het nationale waterveiligheidsbeleid en niet om een situatie waarin sprake was van ondoeltreffende of ondoelmatige governance. De Deltacommissaris is dan ook ingezet om richting te geven, samen met alle partijen, in het waterveiligheidsbeleid aan de hand van de vijf Deltabeslissingen. In feite is binnen het Deltaprogramma in een intensief traject van vijf jaar en met behulp van alle beschikbare kennis en analysekracht, in samenwerking met alle betrokken partijen, de noodzakelijke besluitvorming tot stand gekomen. Dit was alleen mogelijk omdat er op gebied van waterveiligheid al een heldere governance bestaat, waarbij de Deltacommissaris als richtinggevende verbinder kon en kan functioneren.

Uit de probleemanalyse blijkt dat in het Waddengebied sprake is van een veelheid aan aansturinglijnen en deelverantwoordelijkheden en het ontbreken van een samenhangend perspectief waar vanuit het beheer aangestuurd wordt.

In onze perceptie leent de opgave ten aanzien van het beheer van de Waddenzee zich daardoor minder goed voor het instellen van een Waddencommissaris omdat hier in de kern gaat om het organiseren van een beheeropgave. De huidige governance-problemen moeten in essentie opgelost worden door de betrokken organisaties, waarbij het op de juiste wijze invulling geven aan het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap de basis vormt. Wel zou een onafhankelijke voorzitter aan opdrachtnemerszijde kunnen bijdragen door het 'bij de les houden' van de opdrachtgevers en het faciliteren van de dialoog met de omgeving.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Analyse Noordzeekustzone en thema Mijnbouw

In kader van de opdracht is gevraagd om een analyse uit te voeren met betrekking tot:

- de toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van de Noordzeekust ten opzichte van de scope zoals beschreven in Kamerbrief dd. 22 januari 2018;
- de toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van het thema mijnbouw (gas- en zoutwinning) ten opzichte van de scope zoals beschreven in Kamerbrief dd 22 januari 2018.

A. Analyse eventuele uitbreiding geografische scope met Noordzeekustzone

Gebiedsbegrenzing in wet- en regelgeving

Waddenzee

Door het Kabinet is aangegeven dat de beheerautoriteit het beheer van de Waddenzee aanstuurt. Met de Waddenzee wordt het groot oppervlaktewater (inclusief droogvallende platen, kwelders en Eems-Dollard) als begrensd in de Waterregeling bedoeld. Deze valt samen met de begrenzing van de PKB Waddenzee en tevens de grens van het Natura2000-gebied Waddenzee.



De Waddenzee kent een andere afbakening dan het Waddengebied (volgens Barro). De binnendijkse delen van de Waddeneilanden en de Noordzeekustzone zijn geen onderdeel van de Waddenzee, maar wel van het Waddengebied.

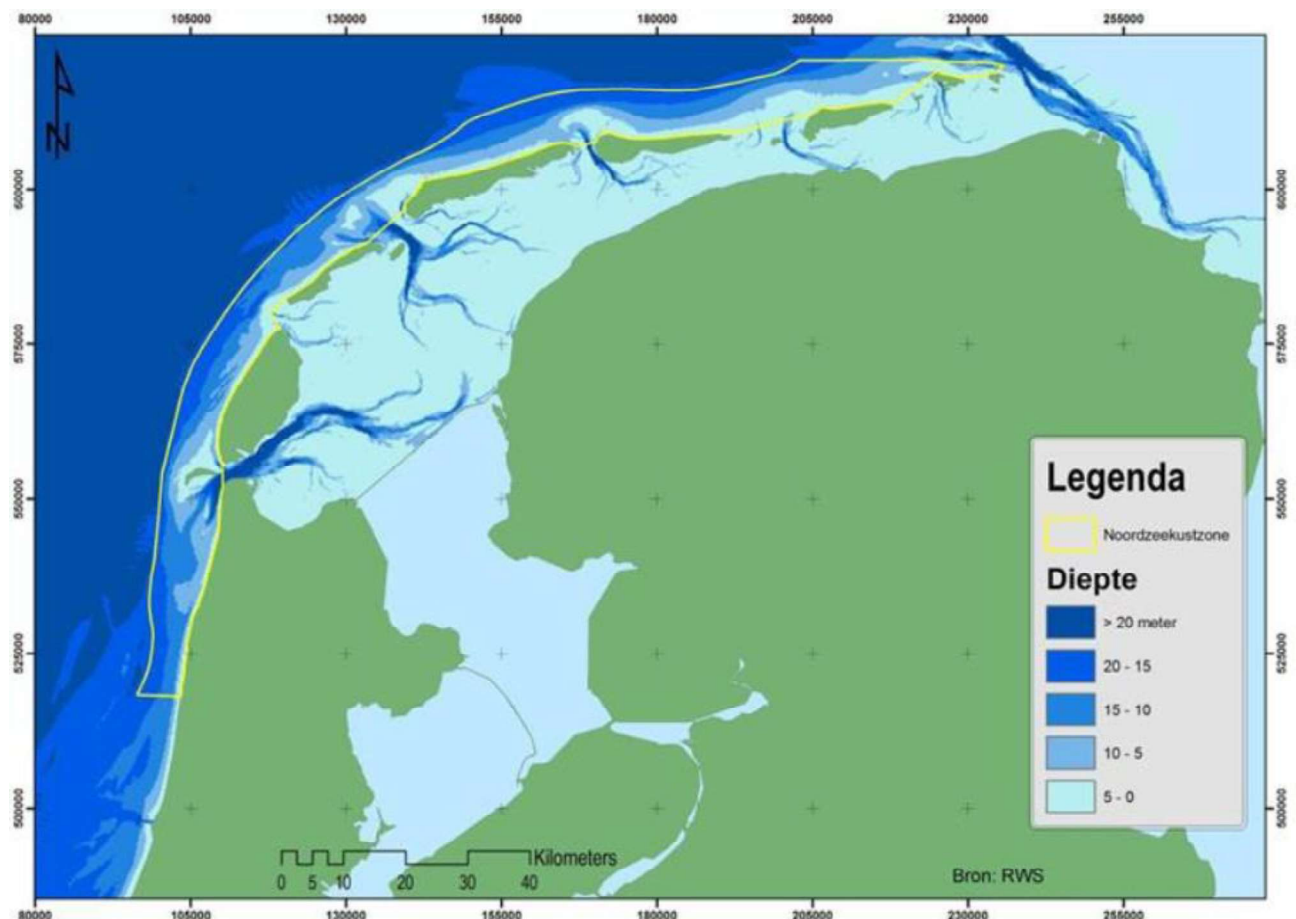
De Waddenzee is een gebied dat in het wettelijk kader voor natuur, water en ruimte afgebakend is als hetzelfde gebied. Bovendien valt de Waddenzee in zijn geheel binnen het Waddengebied als gedefinieerd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

- Natuur: Natura 2000 gebied Waddenzee (via aanwijzingsbesluit)
- Water: Rijkswater Waddenzee (in Waterregeling)
- Ruimte: Waddenzee (in Barro)

Voor visserij is de Waddenzee geen specifiek aangewezen gebied. Wel geldt dat de Waddenzee een binnenwater is.

Noordzeekustzone

De Noordzeekustzone bestaat in tegenstelling tot de Waddenzee alleen als Natura 2000 gebied. De grens wordt aan de zeezijde gevormd door de -20m NAP diepteliijn. Aan de landzijde wordt het gebied begrensd door de laagwaterlijn (kust vasteland) of de voet van de duin (kust eilanden). Het gebied is daarnaast geheel gelegen in de Noordzee (Waterregeling) en daarmee geen binnenwater. De Noordzeekustzone is daarnaast deels gelegen buiten het Waddengebied³⁷.



³⁷ Zoals afgebakend in het Barro.

Huidige beheer van de Noordzeekustzone vs Waddenzee

In onderstaand schema is voor de thema's "Natuur", "Water" en "Visserijbeheer" aangegeven wie in de Noordzeekustzone beheerder is en bevoegd gezag. Tevens is aangegeven in welke mate dit afwijkt ten opzichte van de situatie in de Waddenzee.

	Beheerder	Bevoegd gezag	Verskil t.o.v. Waddenzee
Natuur	De Noordzeekustzone is een Natura 2000 gebied. In het gebied zijn de volgende beheerders actief: ministerie van IenW/-Rijkswaterstaat, ministerie van LNV, Rijksvastgoed-bedrijf, Natuur-monumenten, Staatsbosbeheer, It Fryske Gea.	LNV is het bevoegd gezag voor de Wet natuurbescherming m.b.t. alle activiteiten buiten de provinciaal ingedeelde gebieden op zee, terwijl de provincies dat voor de meeste activiteiten zijn binnen die grens.	Er zijn geen andere beheerders c.q. bevoegde gezagen actief t.o.v. de Waddenzee. Binnen Rijkswaterstaat vallen de gebieden (grotendeels) onder andere organisatieonderdelen. De Waddenzee valt onder de Rijkswaterstaat Noord-Nederland en Noordzeekustzone onder Rijkswaterstaat Zee en Delta.
Water	Rijkswaterstaat is de beheerder van de Waddenzee. Het waterbeheer bestaat uit aspecten zoals waterveiligheid en scheepvaart.	IenW/Rijkswaterstaat is bevoegd gezag	Binnen Rijkswaterstaat vallen de gebieden grotendeels onder hetzelfde organisatie-onderdeel. De Waddenzee en Noordzeekustzone vallen onder Rijkswaterstaat Noord- De scheepvaart in zowel de Waddenzee als de Noordzeekustzone wordt vanuit de landelijke dienst (Verkeer- en Water-management) beheerd.
Visserijbeheer	Het ministerie van LNV is beheerder van de Noordzeekustzone. De Waddenunit van LNV is actief in het gebied.	LNV, de vergunning-verlening wordt uitgevoerd door RVO.	De beheerders zijn dezelfde als in de Waddenzee. Voor de visserijvergunningen valt de Noordzeekustzone echter onder een ander regime dan de Waddenzee. De Waddenzee is binnenwater, de Noordzeekustzone niet.

Uit het overzicht blijkt dat op alle thema's binnen de Waddenzee en Noordzeekustzone dezelfde beheerders c.q. bevoegde gezagen actief zijn. Wel vallen de gebieden binnen Rijkswaterstaat onder verschillende organisatie onderdelen.

Toegevoegde waarde, consequenties en wenselijkheid toevoegen Noordzeekust

Op basis van zowel bureaustudie als gesprekken met betrokkenen is een inventarisatie gemaakt van de mogelijk toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van het aan de scope toevoegen van de Noordzeekustzone. De belangrijkste argumenten vóór en tegen zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

Vóór uitbreiding van de scope	Tegen uitbreiding van de scope
- De Waddenzee en de Noordzeekustzone maken beide deel uit van één ecohydrologisch systeem. - Dezelfde beheerders en bevoegde gezagen. - Een deel van de activiteiten beslaat zowel de Noordzeekustzone als de Waddenzee.	- Waddeneilanden, Waddenkustzone (vaste land), Duitse/Deense Wadden maken ook onderdeel uit van het ecosysteem en worden ook niet meegenomen. - Waddenzee (droogvallende platen, kwelders en geulen) kent eigen dynamiek en vraagt om specifieke kennis en eigen aanpak. - Waddenzee is juridisch afgebakend (PKB begrenzing), de Noordzeekustzone enkel als Natura 2000 gebied. - De focus moet liggen op de Waddenzee. Toevoegen van de Noordzee leidt daarvan af en maakt het onnodig complex. - De samenhang met de Noordzeekustzone kan door de beheerautoriteit ook behartigd worden zonder de beheerautoriteit integraal verantwoordelijk te maken voor het beheer van dat gebied. - De Noordzeekustzone is onderdeel van de Noordzee (buitenwater), de Waddenzee is een binnenwater. - Door het toevoegen van de Noordzeekustzone wordt er een nieuwe scheiding geïntroduceerd in de Noordzee. - De Noordzeekustzone ligt deels buiten het Wadden-gebied.

Op basis van bovenstaande voor- en nadelen is in overleg met de opdrachtgever de Noordzeekustzone niet aan de scope van de verkenning naar de beheerautoriteit toegevoegd.

B. Analyse eventuele toevoeging Thema Mijnbouw

In kader van de opdracht is gevraagd om een analyse uit te voeren met betrekking tot de toegevoegde waarde, de consequenties en de wenselijkheid van het thema mijnbouw (gas- en zoutwinning) ten opzichte van de scope zoals beschreven in Kamerbrief van 22 januari 2018.

Volgens het regeerakkoord zijn natuur- en visbeheer de beheerthema's waarover de beheerautoriteit zou moeten gaan. Ook het thema "water" wordt betrokken aangezien natuur- en visbeheer in de Waddenzee daarmee onlosmakelijk zijn verbonden en de Waddenzee als een geïntegreerd systeem van natuur (waaronder vis) en water moet worden gezien. Zowel "natuur" als "water" kennen hun eigen wettelijk kader. Het beheerthema 'Vis' dient in dit verband te worden begrepen als "visserijbeheer" dat net als de twee andere thema's een eigen wettelijk kader heeft (Visserijwet 1963).

Op basis van zowel bureaustudie als gesprekken met betrokkenen is een inventarisatie gemaakt van de mogelijk toegevoegde waarde, de consequenties van het aan de scope toevoegen van het thema Mijnbouw. De belangrijkste argumenten vóór en tegen zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

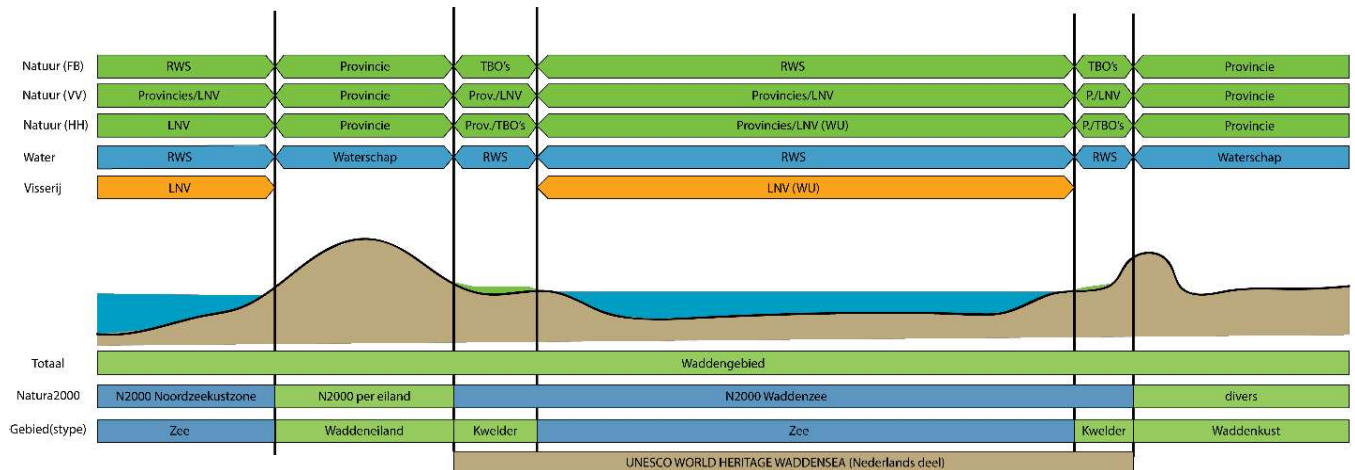
Vóór uitbreiding van de scope	Tegen uitbreiding van de scope
- Mijnbouw (Waddengas, zoutwinning) kan leiden tot structurele bodemdaling en vergroot het verdrinkingsrisico voor de Waddenzee en het risico op ecologische schade. - Bij mijnbouw kunnen zich calamiteiten voordoen met ecologische schade tot gevolg.	Mijnbouw c.q. delfstoffenwinning heeft weliswaar een effect op het functioneren van het ecohydrologisch systeem van de Waddenzee, maar maakt - anders dan de thema's water, natuur, visserij - zelf geen onderdeel uit van dit systeem.

	▪ Mijnbouw betreft primair het gebruik van de Waddenzee en niet het beheer. ▪ Het al dan niet toestaan van mijnbouw in de Waddenzee is een beleidsmatige keuze en is daarmee voor het systeem (en dus voor het beheer hiervan) een gegeven. ▪ De verantwoordelijkheden m.b.t. mijnbouw zijn in Nederland helder belegd. Wanneer voor de Waddenzee een andere keuze wordt gemaakt, vergroot dit de complexiteit. ▪ Mijnbouw is wel een raakvlak waarin de beheerautoriteit een rol kan vervullen.
--	---

Mijnbouw kan leiden tot structurele bodemdaling en ecologische schade voor de Waddenzee. Het al dan niet toestaan van mijnbouw in de Waddenzee is echter primair een beleidsmatige keuze die door een beheerautoriteit (vanuit de gewenste scheiding tussen “beleid” en “beheer”) slechts in beperkte mate beïnvloed kan worden. Om die reden is geadviseerd om het thema “mijnbouw” niet toe te voegen aan de scope van de verkenning van de beheerautoriteit.

Bijlage 2 Huidig beheer van het Waddengebied: welke organisatie is waar actief

In onderstaand figuur is een doorsnede opgenomen van het Waddengebied. Per gebiedsdeel (Noordzeekust, Waddeneiland, Waddenzee, Waddenkust) is aangegeven welke organisaties op dit moment verantwoordelijk zijn voor het beheer van Natuur, Water en Visserijbeheer. Het gaat hierbij wel om de hoofdlijnen. Zo zijn er uitzonderingen waarin de verantwoordelijkheden anders liggen dan hier weergegeven. Bevoegdheden zijn namelijk niet enkel geografisch ingedeeld, zoals hieronder weergegeven, maar soms thematisch ingedeeld.

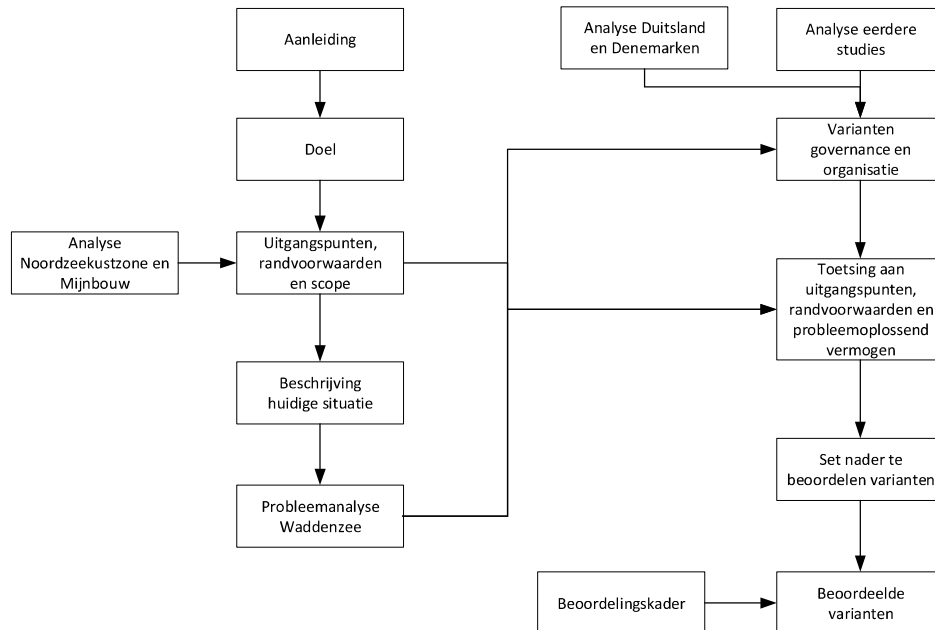


FB = Fysiek Beheer, VV = Vergunningverlening, HH = Handhaving, WU = Waddenunit (LNV), TBO's = Terreinbeherende organisaties

Bijlage 3a Onderzoeksaanpak en verantwoording

Schematische weergave onderzoeksproces

In onderstaand schema zijn de stappen van het onderzoeksproces weergegeven:



Onderzoeksproces

De verkenning naar de beheerautoriteit bestaat uit verschillende delen. Het begin stond in het teken van het in kaart brengen van de huidige situatie en het analyseren van de problemen die spelen rondom het beheer van de Waddenzee. Parallel daaraan is onderzocht of de Noordzeekustzone en het thema mijnbouw deel zouden moeten uitmaken van de verkenning. Tevens is een studie uitgevoerd naar hoe het beheer in Duitsland en Denemarken is georganiseerd.

Het tweede deel van de verkenning gaat over de mogelijkheden voor de toekomstige 'beheerautoriteit'. Deze fase bestond uit het genereren van mogelijke governance-modellen, het toetsen van mogelijke varianten aan randvoorwaarden en probleemoplossend vermogen, het verder uitwerken van de varianten en tot slot het beoordelen van de varianten. Het beoordelingskader is samen met de opdrachtgevers vastgesteld.

In het onderzoeksproces zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Deze worden hierna besproken. Een deel van de onderzoeksmethoden bestond uit sessies met stakeholders. Deze sessies zijn een waardevolle manier geweest om informatie op te halen, maar hadden tegelijkertijd de functie om de stakeholders mee te nemen met en op de hoogte te houden van het onderzoeksproces.

Onderzoeksmethoden

Bureaustudie

Bij het maken van de probleemanalyse en het in kaart brengen van de huidige situatie is een bureaustudie uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van verschillende eerdere onderzoeken, evaluaties en documentatie van wet- en regelgeving. In sommige gevallen is extra informatie aangeleverd door de beheerders.

In de analyse vormt het Rapport van de Algemene Rekenkamer over het beheer van de Wadden een belangrijke basis. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de Algemene Rekenkamer met name heeft gekeken naar het natuurbeheer in het Waddengebied. In tegenstelling tot het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richt deze verkenning zich op het natuur-, water- en visbeheer in de Waddenzee. Ook voor andere onderzoeken die recent zijn uitgevoerd (zoals beleidsverkenning P2), geldt dat deze qua scope en reikwijdte kunnen afwijken van deze verkenning. Bij het gebruik van deze bronnen in dit rapport is daarmee rekening gehouden

Interviews

In de beginfase van de verkenning zijn bestuurlijke gesprekken gevoerd. Hierbij hebben de betrokken bestuurders hun visie op het vraagstuk en vormgeving van de beheerautoriteit gegeven. In deze ronde is met de volgende personen (in willekeurige volgorde) gesproken:

Naam	Functie / organisatie
Eisse Luitjens	Belangenbehartiger economie RCW
Jouke van Dijk	Waddenacademie
Jaap Verhulst	LNV
Rob Leemans	Vereniging Wadvaarders
Maria le Roy	Vereniging Waddenzeegemeenten
Arjen Bosch	Raad van de Waddenhavens
Erica Slump	RWS + (voorzitter) OBW
Bas Eenhoorn	Voorzitter RCW
Paul van Erkelens	Wetterskip Fryslân
Lutz Jacobi, Arjen Kok, Gerrit Hommerholt, Sonja van der Graaf	CWN
Cees Loggen, Henk Staghouter, Klaas Kielstra	Gedeputeerden Waddenprovincies
Ineke van Gent, Bert Wassink, Bert Huisman, Tineke Schokker	Waddeneilandburgemeesters
Sylvo Thijsen	Staatsbosbeheer
Arno Brok	Commissaris van de Koning provincie Friesland
Barbara Hollierhoek	Nederlandse Vissersbond
Addy Risseeuw	PO Mosselcultuur
Pim Visser	VisNed

Naast de (bestuurlijke) interviews zijn waar nodig los vragen gesteld aan betrokken partijen (ook telefonisch of per mail). Hiervan is geen register bijgehouden.

Bijeenkomsten

De verkenning ging van start met een 24 uren- sessie in Leeuwarden. Hierbij was een groot deel van de deelnemers 24 uur (incl. overnachting) aanwezig. Deze sessie stond in het teken van probleemherkenning, uitwisseling van informatie en een serious game om een aantal van de problemen tastbaar te maken.

Na deze eerste sessie volgden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau een aantal sessies. Hierbij werden partijen op de hoogte gebracht van de voortgang van de verkenning. Daarnaast was er ruimte voor vragen, het leveren van input en het uitwisselen van gedachten.

Organisatie van de opdracht

De directeur Gebieden en Projecten van het ministerie van IenW en de plaatsvervangend directeur Natuur en Biodiversiteit van het ministerie van LNV zijn gedelegeerd opdrachtgever voor de verkenning.

Vanuit opdrachtgeverszijde is een begeleidingsgroep/kernteam gevormd met vertegenwoordigers van beide ministeries en de regio (secretaris RCW). Met dit kernteam is op regelmatige basis overleg gevoerd over de voortgang en inhoud van de opdracht.

Bijlage 3b Geraadpleegde Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting*.
- Bossert, J. (2002). *Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management*.
- CWN/Firet. (2017). *Beheren van de Waddenzee*
- Danmark Nationalparker (2010) presentatie 'the Danish Wadden Sea National Park - the Danish Approach to national parks (okt. 2010))
- Es, k. van (2012). *Een werelderfgoed verdient samenhangend beheer*.
- Jens Enemark (2018) *Kan een beheerautoriteit verschil maken? presentatie beheerautoriteit Masterclass, 9 januari 2018*
- Kloepper S., Baptist M. J., Bostelmann A., Busch J.A., Buschbaum C., Gutow L., Janssen G., Jensen K., Jørgensen H.P., de Jong F., Lüerßen G., Schwarzer K., Stempel R. & Thieltes D. (2017). *Wadden Sea Quality Status Report 2017*. Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, Germany. qsr.waddensea-worldheritage.org
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische zaken. (2014). *Nationaal Waterplan 2016-2021*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat Noord-Nederland. (2016). *Natura 2000-beheerplan - periode 2016-2022*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Brief Tweede Kamer 6 juli 2017 - Aanbieding rapportages Beheer Waddenzee*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018). *Brief Tweede Kamer 22 januari 2018 - Beheerautoriteit Waddenzee*.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Directie Regionale Zaken. (2009). *Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee*.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2004). *Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2007). *Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee - "Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens"*.
- P2, Rho Adviseurs en ProDo. (2017). *Beleidsverkenning Waddengebied. Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied. Deel 2: Beleidsopties*.
- Regiecollege Waddengebied. (2014). *Plan van Aanpak Verbetering Beheer Waddenzee "Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee" 2014-2018*.
- Rijkswaterstaat. (2015). *Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016-2021*.
- Rijkswaterstaat. (2017). *Factsheet verkenning grote wateren, Waddenzee Werelderfgoed om trots op te zijn*.
- Schuttenhelm, R. (2017). *De toekomst van de Waddenzee: een stijgende zeespiegel over een dalende bodem*.
- Twynstra Gudde (2018). *Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee*.
- Van Twist M., Schulz M., Van der Steen M., Ferket J. (2013). *De Deltacommissaris: Een kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta*.
- VVD, CDA, D66 en Christenunie. (2017). *Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst'*.

Bijlage 4: Huidig beheer van de Waddenzee: globale organisatie van het beheer

In onderstaand schema is voor de **Waddenzee** nader toegelicht hoe het fysieke beheer, de vergunningverlening, handhaving en monitoring & onderzoek op dit moment georganiseerd zijn.

	Natuur	Water	Visserij
Fysiek beheer	Het fysieke beheer wordt uitgevoerd door RWS, SBB, TBO's en particulieren. In de beheerplannen zijn fysieke maatregelen opgenomen. Voorbeeld: verbeteren kweldervegetatie	Het fysieke beheer wordt uitgevoerd door RWS aan de hand van het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren. Voorbeeld: op diepte houden van de vaargeulen en aanpassen van betonning	De waddenunit beheert verschillende visinfrastructuur in de Waddenzee. Voorbeeld: afbakenen gebieden met vanginstallaties mosselzaad.
Vergunningverlening	Provincies, LNV en RVO verlenen vergunningen op basis van de Wnb. Er is een verdeling van onderwerpen waarover welk bevoegd gezag gaat. Over het algemeen gaan LNV en RVO over gebiedsoverschrijdende zaken en zaken van nationaal belang en de provincies over lokale zaken.	RWS verleent vergunningen op basis van de Waterwet.	RVO verleent de visserijvergunningen voor de Waddenzee. In de convenanten met o.a. de visserijsector zijn afspraken gemaakt over de vergunningen.
Handhaving	De Waddenunit van LNV is handhaver op de Waddenzee. De Provincies varen in het kader van hun handhavingstaak jaarlijks mee.	RWS handhaaft in het gebied met patrouilleschepen	De Waddenunit van LNV is handhaver op de Waddenzee.
Monitoring en onderzoek	TBO's, SBB, RWS, Waddenunit van LNV monitoren delen van het gebied (, of laten dat doen). Deze gegevens worden vervolgens gebruikt voor o.a. onderzoek en vergunningverlening.	RWS monitort de Waddenzee. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt voor o.a. onderzoek en vergunningverlening.	De Waddenunit van LNV en de sector monitoren de visstand, deze gegevens worden vervolgens gebruikt voor o.a. onderzoek en vergunningverlening.

Bijlage 4: Huidig beheer van de Waddenzee: nadere toelichting op taken uitgevoerd door de Waddenunit (LNV) en Rijkswaterstaat (IenW)

De toelichtingen zijn aangeleverd door de Waddenunit respectievelijk Rijkswaterstaat.

Waddenunit:Op het gebied van Visserij:

1. Schelpdiervisserij
 - Beheer mosselpercelen
 - Inventarisatie
 - Mosseltransitie/vervoer
 - Kwaliteitsbemonstering
 - Toezicht en handhaving incl. vergunningsvoorwaarden van mossel-, kokkelvisserij en oesterrappen
 - Beleidsmonitoring en - adviezen
2. Garnalenvisserij en overige (IJsselmeer en fuiken e.d.)

Op het gebied van Natuur

1. Direct beheer
 - Monitoring vogels en zeezoogdieren incl. zenderacties
 - Inventarisatie en beheer N2000 gebieden en in toegang beperkte (dee)gebieden op grond van de Wnb
 - Beheer Hotspots + dynamisch zoneren
 - Promotie en educatie
 - Toezicht en handhaving incl. vergunningsvoorwaarden
 - Samenwerking WHO en SIW
 - Beleidsmonitoring en - adviezen
2. Indirect beheer;
 - vervoer vogelwachters (en materialen) naar eilanden
 - vervoeren/ faciliteren van derden

Daarvoor heeft de Waddenunit vier schepen met bemanning ter beschikking. In totaal werkt er 11 FTE bij de Waddenunit. De schepen zijn eigendom van de Rijksrederij. De schepen liggen in:

- Den Oever (Noord-Holland)
- Harlingen (Fryslân)
- Lauwersoog (Groningen)
- Eemshaven (Groningen)

De Waddenunit heeft op een van de schepen een samenwerking met RWS voor het nemen van watermonsters.

Rijkswaterstaat:
Taken Rijkswaterstaat Waddenzee en Noordzeekustzone
Uit Beheerplan Grote Wateren (BPRW)

	Waterveiligheid	Waterkwaliteit	Natuur	Scheepvaart	Bereikbaarheid	Overig
Beheer-taken	Beheer en onderhoud primaire zandige keringen Vlieland, Terschelling, Ameland	Herstelmaatregelen waterkwaliteit hoofdwatersysteem *	(actief) Beheer van natuur in Natura2000 gebieden op grote Oppervlakte-watervaten	Opstellen en beheren getijdenvensters	Onderhouden en monitoring vaargeulen waar onder voor verleende veerdienstconcessies (baggeren)	Toetsing ruimtelijke ontwikkeling in watersysteem
	Onderhoud kustfundament (kustsuppleties eilanden en monitoring kustlijn)	Onderzoek en monitoring natuurwaarden hoofdwatersysteem	Opstellen Natura2000 beheerplannen Waddenzee en Eems-Dollard	Onderhouden verkeersvoorzieningen (o.a. markering hoofdvaarwegen, radarsystemen)	Onderhouden waterbodems	Zorgplicht (onderhoud wandelpaden e.d.) voor gronden op de eilanden in eigendom
	Vaststellen, beheren en onderhouden leggers Vlieland en Terschelling	Uitvoeren programma's als KRW en N2000, ED2050	Natuurherstel- en inrichting Hoofdwatersysteem (KRW en Natura2000) / ecologische voorzieningen*	Operationeel scheepvaart-Verkeersmanagement (ordening en begeleiding vanuit Den Helder, Brandaris, Schiermonnikoog, Emden)	Onderhouden walinfrastructuur voor verleende veerdienstconcessies	Zorgplicht (o.a. waterbodems) voor gronden in eigendom in de Waddenzee
	Vergunningverlening, toezicht en handhaving Waterwet	Vergunningverlening, toezicht en handhaving Waterwet, Wet Milieubeheer	Onderzoek en monitoring natuurwaarden Hoofdwatersysteem**	Vergunningverlening, toezicht en handhaving scheepvaart-verkeerswet en reglementen	Vergunningverlening, toezicht en handhaving kabels en leidingen	Beheer en onderhoud eigendommen (Brandaris, Tonnenloods, Rottums)
	Basismonitoring & Informatievoorziening	Basismonitoring & informatievoorziening	Basismonitoring & informatievoorziening	Basismonitoring, informatievoorziening en ICT-systemen	Basismonitoring, informatievoorziening en ICT-systemen	Vergunningverlening, toezicht en handhaving voor zand- en grindwinning
	Calamiteiten en Incidentenbestrijding bij hoogwater	Calamiteiten en Incidentenbestrijding bij verontreiniging	Calamiteiten en Incidentenbestrijding bij verontreiniging	Calamiteiten en Incidentenbestrijding bij scheepvaartongevallen en rampen	Calamiteiten en Incidentenbestrijding bij Scheepvaartongevallen en rampen	
	Morfologisch onderzoek en monitoring	Morfologisch onderzoek en monitoring	Morfologisch onderzoek en monitoring	Morfologisch onderzoek en monitoring	Morfologisch onderzoek en monitoring	

* Bijvoorbeeld aanleg vistrappen, zeegras, kwelders, groene rivier

** Denk aan: Aquatische ecologie, voedselweb, bodemfauna, microfauna, macrofauna, waterplanten (zeegras), vissen (swimway)

Bijlage 5: Huidig beheer van de Waddenzee: Aantallen vergunningen

In onderstaande tabel is voor het jaar 2017 weergegeven hoeveel vergunningen per vergunningverlener/bevoegd gezag verleend zijn (incl. wijzigingen aan vergunningen).

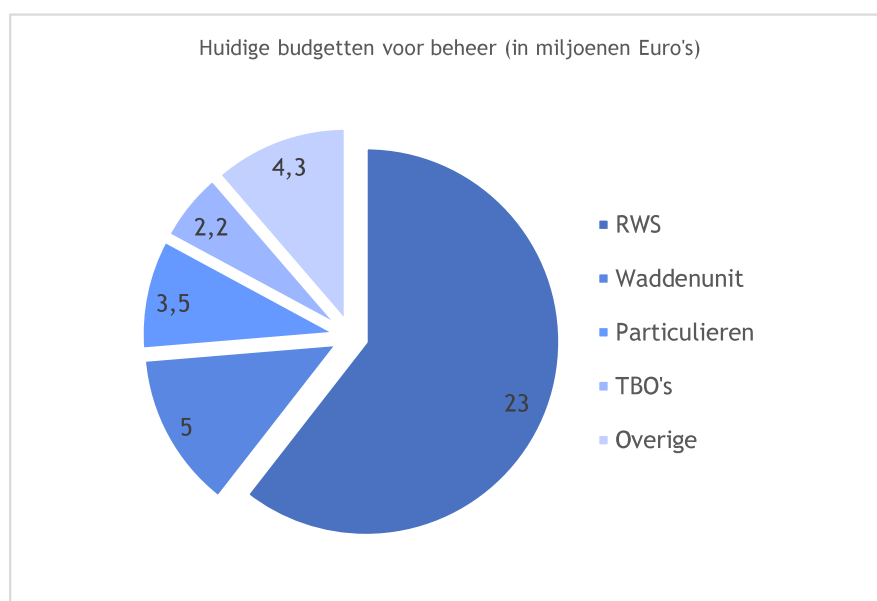
Vergunning-verlener	Onderwerp	Aantal	Opmerking	Bron
Ministerie van LNV	Wnb Gebieds-bescherming	7 tot 10		Direct van LNV
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Team Visserij	94	Ook buiten de Waddenzee, scheiding is niet altijd te maken. Dit gaat op wijzigingen in 2017 (nieuwe vergunningen maar ook naamswijzigingen etc.)	Direct van RVO
Provincie Noord-Holland	Wnb	2		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Provincie Fryslân	Wnb	6	excl. wadlopen	Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Provincie Fryslân	Handkokkel-visserij	1		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Provincie Fryslân	Wadlopen	190		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Provincie Groningen	Wnb	22		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Rijkswaterstaat	Waterwet	2		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)
Gemeente Hollandse Kroon	Staand Want Visserij	5		Vergunningenregister Waddenzee.nl (2017)

Bijlage 6: Huidige beheer van de Waddenzee: Beheerkosten, Medewerkers en Materieel

In onderstaande tabel is weergegeven wat de verschillende organisaties die actief zijn in het beheer van de Waddenzee uitgeven aan beheertaken, hoe veel medewerkers actief zijn en welk materieel bij de uitvoering van de taken worden ingezet. De informatie is afkomstig van de betrokken organisaties.

	Beheerkosten (K€/jaar) excl. apparaatskosten	Medewerkers (FTE)	Materieel
Rijkswaterstaat	23.143	70	2 patrouillevaartuigen, diverse betonnings-schepen (eigendom van Rijksrederij, onderdeel RWS), veerinrichtingen, vuurtorens etc.
Waddenunit	4.947	11	4 schepen (eigendom van Rijksrederij, onderdeel RWS)
Particulieren	3.539	n.v.t.	
TBO's/CWN	2.262	< 5	
Gemeenten	1.995	< 5	
Defensie	1.500	< 5	
Waterschappen	235	< 5	
Provincie	0 (gaat via TBO's)	< 5	

Jaarlijks gaat er circa €38 miljoen naar het reguliere beheer van de Waddenzee³⁸. Onder het regulier beheer vallen niet de investeringen in specifieke maatregelen. RWS besteedt circa €23 miljoen, de Waddenunit € 5 miljoen, particulieren (kwelders) €3,5 miljoen en de terrein beherende organisaties €2,2 miljoen. Deze middelen worden uitgegeven aan het reguliere beheer. Waarbij het gaat om de beheertaken (fysiek beheer: maatregelen N2000, handhaving en monitoring). De apparaatskosten die samenhangen met de vergunningverlening zijn hierin niet meegenomen.



Figuur: huidige budgetten voor beheer Waddenzee

³⁸ Beheren van de Waddenzee (CWN / Firet, jan. 2017)

Bijlage 7: Probleemanalyse: Samenvatting bronnen periode 2013 - 2018**Bronnen:**

1. Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting, Algemene Rekenkamer, november 2013
2. Brief minister van Infrastructuur en Milieu met kenmerk IENM/BSK-2013/257421 n.a.v. conceptrapport Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting d.d. 13 november 2013
3. Plan van Aanpak, Verbetering Beheer Waddenzee, "Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee", Leeuwarden, Regiecollege Waddengebied, mei 2014
4. Evaluatie Structuurvisie derde nota Waddenzee Ontwikkelen als perspectief, beschermen als basis (RHDHV, december 2015)
5. Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, Twynstra Gudde, juni 2016
6. Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016 - 2018 'Als waren wij één beheerder', Regionaal College Waddengebied (RCW), maart 2017
7. Beleidsverkenning Waddengebied: Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied, deel 1: Bevindingen en deel 2: beleidsopties, Consortium P2, 31 maart 2017
8. Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, Twynstra Gudde, juli 2018

Ad 1. Rapport Algemene Rekenkamer (2013)

In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de decentralisatie van beleid op het gebied van ruimtelijke inrichting en natuurbescherming toegespitst op het Waddengebied.

Hoofdconclusie:

- *De recente decentralisatie van het natuurbeleid en van (een deel van) de geldstromen bestemd voor verbetering van de ecologie en de economie van het Waddengebied, heeft nog niet geleid tot een gestroomlijnd beheer in het gebied. Zowel het natuurbeheer in het gebied als de vergunningverlening voor (economische) activiteiten zijn ingewikkeld geregeld. De vele betrokken actoren en bestuurslagen vormen ook na de gedeeltelijke decentralisatie een onoverzichtelijke kluwen. De ondoelmatigheden die hieruit voortvloeien komen noch het beheer van de kwetsbare natuur, noch de economische bedrijvigheid in het Waddengebied ten goede.*
- *Het is van belang dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de coördinerend minister voor de Wadden (ienm) gerichter en eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd en dat er een duidelijke aansluiting tot stand komt tussen de voor het Waddengebied beschikbare geldstromen enerzijds en de doelen van het Waddenzeebeleid anderzijds.*
- *Het beheer van het gebied en de verantwoording daarover door de beherende instanties zal eenvormiger moeten worden ingericht. Daarmee zal ook de monitoring van het beleid, die nu nog versnipperd en onvolledig gebeurt, kunnen verbeteren. Dit is van belang met het oog op de ontwikkeling van de natuurkwaliteit in het Waddengebied.*
- *De gemiddelde natuurkwaliteit is er sinds 1984 nauwelijks veranderd. Dit betekent dat het eerste deel van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid is bereikt: duurzame bescherming van de natuur. Maar voor het tweede deel van de hoofddoelstelling geldt dit niet: ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee. Juist voor dat aspect is het van belang dat de monitoring in het Waddengebied goed gecoördineerd verloopt.*

De hoofdconclusie heeft de Algemene Rekenkamer gebaseerd op de volgende drie bevindingen uit het onderzoek:

Natuur en landschap onder druk; bureaucratie voor initiatiefnemers

Het Nederlandse deel van het Waddengebied vormt samen met het Deense en Duitse Waddengebied een van de grootste getijdengebieden ter wereld, met zowel op de natte als droge delen een rijke verzameling aan dieren. Ondanks het strenge natuurbeschermingsregime dat op het gebied van toepassing is, vinden er tal van menselijke activiteiten plaats: visserij, gaswinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, uitbreiding van havens, bouw van dijken, dammen en sluizen enzovoort. Veel plant- en diersoorten zijn in veel minder groten getale in het gebied aanwezig dan in een natuurlijke situatie zonder deze activiteiten het geval zou zijn. Ook het open landschap van het Waddengebied is in de loop der jaren aangetast. Tegelijkertijd hebben initiatiefnemers die (economische) activiteiten in het Waddengebied willen ontplooiën het ook niet makkelijk. Voor zaken als visserij, gaswinning en baggerwerkzaamheden moeten vergunningen worden aangevraagd en toegekend. De procedures duren lang en zijn complex. Er zijn verschillende toetsingskaders en voor de afgifte van de vergunningen moet men zich wenden tot uiteenlopende bevoegde gezagen. Bij vrijwel elke vergunningaanvraag heeft een initiatiefnemer te maken met een kostbaar proces waarvan de uitkomst onzeker is.

Veel beheerders; ondoelmatige inzet geld Waddenfonds

In het Waddengebied zijn dertien beheerders actief. Hier is sinds de recente decentralisatie en de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie nog geen verandering in gekomen. De dertien beheerders werken niet altijd goed samen. Daardoor verlopen afstemming en uitwisseling van informatie vaak niet goed en wordt er niet doelmatig gewerkt. Doordat er niet één natuurbeheerder voor het gebied is, wordt de uitvoering van het Waddenzeebeleid bovendien niet consequent en eenduidig gemonitord en geëvalueerd. In hoeverre de rijksdoelen voor het gebied dichterbij komen, wordt zodoende niet duidelijk.

Behalve de complexe beheerstructuur speelt ook de besteding van het beschikbare geld uit het Waddenfonds een rol in de problemen bij de uitvoering van het natuurbeleid in het Waddengebied. Dit geld wordt niet altijd efficiënt en in samenhang met andere beleidsinstrumenten ingezet. Van de miljoenen euro's die in de periode 2007-2011 bestemd waren voor het Waddengebied, is maar een klein deel direct ten goede gekomen aan de natuur.

Gebrek aan coördinatie en aansturing Waddenzeebeleid, ook na recente decentralisatie
De recente gedeeltelijke decentralisatie van het natuurbeleid en van (een deel van) de geldstromen voor het Waddengebied biedt niet voor alle problemen in het Waddengebied een oplossing. Zo maakt de nieuwe bestuurlijke organisatie die is doorgevoerd nog niet duidelijk welke bestuurlijke laag (Rijk, provincie of gemeente) nu 'echt' over het Waddengebied gaat. Ook de problemen rond het beheer en de monitoring in het gebied zijn nog niet opgelost.

Aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van Infrastructuur en Milieu (ienm) en van Economische Zaken (ez) aan om thans eerst 'pas op de plaats' te maken en stil te staan bij de vraag wat, gegeven de doorgevoerde decentralisatie en de lopende discussie over de kerntaken van de Waddenprovincies en -gemeenten,¹ precies de resterende rijksambities voor het Waddengebied zijn en welke instrumenten vanuit het Rijk worden ingezet om deze ambities te bereiken. Bij deze 'pas op de plaats' hoort ook een herijking van de coördinerende verantwoordelijkheid. Het is belangrijk dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de coördinerend minister voor de Wadden (nu ienm) eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd.

Mogelijke oplossingen

Wanneer op bovenstaande punten knopen zijn doorgesneden en duidelijkheid is gecreëerd, zou de volgende stap moeten worden gezet: het creëren van een overzichtelijke bestuurlijke situatie in het Waddengebied zelf, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn verdeeld over de bestuurslagen en waarin controle en verantwoording efficiënt zijn geregeld, zonder

doublures in de informatieuitvraag. Wij presenteren hiervoor in ons onderzoek vier suggesties voor praktische oplossingen.

Aanbevelingen en mogelijke Oplossingen

De rode draad die door alle opties loopt is de gedachte dat één partij de regie zou moeten voeren over het natuurbeheer. De opties zijn:

- 1. Rijkswaterstaat of enkele samengevoegde onderdelen van het Ministerie van EZ (waaronder Staatsbosbeheer) aanwijzen als centrale natuurbeheerder;*
- 2. het natuurbeheer in handen leggen van een consortium van bestaande terreinbeheerders;*
- 3. instellen van een ‘regionale uitvoeringsdienst Wadden’;*
- 4. de Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder.*

Bovengenoemde scenario’s variëren van vooral centrale uitvoering door een rijkspartij tot decentrale uitvoering onder regie van de provincies. Wij hebben geen voorkeur voor een centraal of een decentraal georiënteerde oplossing; elk van de vier scenario’s zou volgens ons verbetering kunnen brengen in de complexe beheersituatie in het Waddengebied.

Voor alle scenario’s geldt dat ze te realiseren zijn zonder dat er veel hoeft te veranderen aan de huidige bestuurlijke constellatie.

Ad 2. Brief minister IenM n.a.v conceptrapport ARK (2013)

De minister van IenM heeft op 13 november 2013 een reactie gegeven op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De minister geeft aan dat sprake is van een goede afstemming op Rijks-niveau tussen twee ministeries. Het is belangrijk dat de relatie tussen regionale en rijksambities blijvend wordt gelegd. Het nieuwe Regiecollege Waddengebied (RCW) is voor de minister het gremium waarin dit met elkaar wordt besproken. Zij wil dit nieuwe RCW een kans geven om zich de komende jaren te bewijzen.

De minister herkent zich in de blijvende opgave om de organisatie van het beheer op de Waddenzee te verbeteren en is met de staatssecretaris van EZ en de partijen in de RCW aan het verkennen hoe stapsgewijs te komen tot een slagvaardiger, efficiënter en transparanter beheer met in achtneming van de bestaande verantwoordelijkheden tussen de overheden en de terreinbeheerders. Begin 2014 verwacht ze daarvoor een plan van aanpak gereed te hebben.

Ad 3. Plan van Aanpak, Verbetering Beheer Waddenzee

Het RCW en de Beheerraad komen in 2014 met een plan van aanpak: de samenwerkingsagenda beheer Waddenzee. Daarin worden de volgende uitgangspunten uitgewerkt en gehanteerd.

- We gaan zoeken naar meer samenhang in beheer alsof we één beheerder zijn.
- We gaan direct aan de slag met concrete stappen.
- We beginnen bij beheer en niet bij beleid en organisatie.
- We betrekken de werkers en inwoners in de wadden nadrukkelijk bij het ontwikkelen van meer samenhang en streefbeelden.
- De taakverdeling in beleid en beheer voor de wadden stellen we nu niet te discussie.

Ad 4. Evaluatie Structuurvisie derde nota Waddenzee Ontwikkelen als perspectief, beschermen als basis

Bestuurlijke organisatie Governance

Interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking is noodzakelijk, vanwege de omvang van het gebied en de complexiteit van de beschermings- en ontwikkelopgaven. Over de mate waarin sprake

is van ‘bestuurlijke drukte en spaghetti’ wordt door betrokkenen verschillend gedacht. Bij een deel van de betrokkenen in het waddengebied leeft het beeld hiervan sprake is. Anderen zijn van mening dat de bestuurlijke situatie in het waddengebied niet anders is dan in andere delen van Nederland. De vereenvoudigingen die in de bestuurlijke organisatie zijn doorgevoerd lijken effect te sorteren, mede dankzij de belangrijke rol van de niet gouvernementele organisaties in het gebied en een ‘mindset’ die meer en meer op dialoog en samenwerking is gericht.

12. Nieuwe rol RCW

De nieuwe rol van het RCW vloeit voort uit een duidelijke en bewuste keuze. De nieuwe rol van het RCW heeft zich moeten zetten en is nog niet vormvast. Wel zijn er voldoende signalen dat deze vorm van regie, gericht op de onderwerpen die er toe doen, succesvol is. Het RCW stimuleert en faciliteert de dialoog en zet aan tot concrete initiatieven en interventies. De nieuwe rol van het RCW roept bij sommigen beelden op van verminderde slag- en daadkracht. Vanwege de gemaakte bewuste keuze moet die slag- en daadkracht nu juist worden getoond door de samenwerkende openbare besturen en de beheerorganisaties.

13. Samenwerkingsagenda

De Samenwerkingsagenda is een instrument om voor het beheer van de Waddenzee tot een betere integratie, afstemming en samenwerking te komen. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee dat op initiatief van RCW en de Beheerraad is gevormd. Het operationaliseren hiervan heeft nog tijd nodig. Daarmee is de Samenwerkingsagenda nadrukkelijk een ‘proeve van bekwaamheid’ voor de werking van de nieuwe rol van het RCW en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee. De tussenevaluatie van de Samenwerkingsagenda die in 2016 zal worden uitgevoerd zal moeten uitwijzen of deze vorm van regie succesvol is.

14. Overall

Vanuit de evaluatie is er geen urgente aanleiding om de governance van de SVW in algemene zin (taken en bevoegdheden) en de rol van het RCW in het bijzonder fundamenteel te herzien; maar wel om de samenwerking ten behoeve van beheer en ontwikkeling te versterken.

Ad 5. Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2016)

In de tussentijdse evaluatie constateert Twynstra Gudde dat er een positieve ‘flow’ is. Er zijn stappen gezet richting een betere samenwerking in het beheer van het Waddengebied. Sinds de start van de SAW is er meer onderling vertrouwen ontstaan en de voortgang van de acties is op enkele uitzonderingen na goed. Belangrijk aandachtspunt dat uit de tussenevaluatie volgde, betrof de aansturing van de SAW. De financiering en capaciteit voor de uitvoering werd te ad hoc georganiseerd, er zat veel afstand tussen de opdrachtgevers in het OBW en de opdrachtnemers in de afzonderlijke organisaties, en soms was er feitelijk een andere opdrachtgever dan het OBW-lid. Een ander aandachtspunt dat naar voren kwam was dat het opstellen van een streefbeeld voor goed beheer laat op gang komt.

In het rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Versnel het opstellen van het streefbeeld;
- Vervang ‘naar een streefbeeld voor goed beheer’ door ‘definiëren van een doel (of ambitie) van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee’;
- Maak een update van het PvA;
- Overweeg een meer gestructureerde programmasturing;
- Reflecteer zelf ook af en toe op de samenwerking;
- Let op actie 6: Het opzetten van één portaal voor verleende vergunningen waarbij ook de vergunning zelf en achterliggende documenten te raadplegen zijn;
- Let op actie 8: een gezamenlijk handhavingsprogramma.

Ad 6. Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016 - 2018 'Als waren wij één beheerder' (2017)

Op basis van de tussentijdse evaluatie is de samenwerkingsagenda voorzien van een update. Daarin is de opbouw aangepast. Verder zijn de uitwerkingslijnen voorzien van een update:

- Uitwerkingslijn 1: Stappen op weg naar optimalisatie van beheer;
- Uitwerkingslijn 2: Op weg naar werken als één beheerder (het "HOE") in 2018;
- Uitwerkingslijn 3: Heldere doelen en verantwoordelijkheden als basis voor beheer (het "WAT").

Ad 7. Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied,

In deel 1 doet P2 verschillende kernaanbevelingen ten aanzien van het Waddengebied:

1. *Handhaaf formulering hoofddoelstellingen voor de Waddenzee*
2. *Intensiveer realisatie ontwikkeldoelstellingen door extra focus op de ontwikkelingsdoelstellingen en het ontwikkelperspectief*
3. *Definieer subdoelstellingen: flyway, swimway en voedselweb*
4. *Onderzoek omvang benodigde middelen natuurbeheer-, herstel en ontwikkeling Waddenzee*
5. *Definieer in beleid en regelgeving heldere kaders voor behoud van uniek open landschap*
6. *Bevorder samenhang tussen economie, duurzaamheid en innovatie op een (adaptieve) manier die voortbouwt op de al geboekte successen*
7. *Ontwikkel kennisagenda waddengebied en verbeter aansturing onderzoeksprogramma's*
8. *Onderzoek wijze van vormgeven regie van natuurbeleid in instrumentarium omgevingswet*
9. *Zorg voor een integrale samenhangende aanpak van het gebied met inzet van de instrumenten van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming*
10. *Ontwikkel een beleidsmatig integraal ontwikkelperspectief gericht op een natuur inclusieve aanpak*
11. *Evalueer ingrepen periodiek via impact assessment studies*
12. *Ontwikkel een goede beleidsmonitoring*
13. *Geef cultuurhistorie en landschap een stevigere plek in het omgevingswetinstrumentarium*
14. *Onderzoek mogelijkheden voor versterking van de samenwerking binnen het RCW zonder structuurwijzigingen en overdracht van bevoegdheden*
15. *Overweeg verbreding van samenstelling van samenwerkingsverband beheer*
16. *Onderzoek de huidige begrenzing*
17. *Voortzetting samenwerkingsagenda tot en met 2018*
18. *Nadere uitwerking opties versterking integraal gebiedsmanagement*
19. *Maak gebruik van drie sturingsconcepten (toelatingsconcept, uitnodigingsconcept, netwerkconcept)*
20. *Zorg voor samenhangende keuzes uit de beleidsopties van deze beleidsverkenning*
21. *Uitdaging: denk groot*
22. *Oproep: doorbreek probleembagatellisering en probleemvergroting*
23. *Doorbreek het systeem van natuurontwikkeling gevangen in de fuik van een businesscase*

In deel 2 geeft P2 beleidsopties voor gebiedsmanagement en beleidsmonitoring

Overzicht opties voor beleidskeuzes gebiedsmanagement

1. *Rijkswaterstaat, of enkele samengevoegde onderdelen van het Ministerie van EZ (met Staatsbosbeheer), aanwijzen als centrale natuurbeheerder.*
2. *Het natuurbeheer door een consortium van bestaande terreinbeheerders.*
3. *Instellen van een 'regionale uitvoeringsdienst Wadden'.*
4. *De Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder.*
5. *Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer gezamenlijk met een gebiedsgericht mandaat een trekkende en coördinerende rol in de gebiedsgerichte samenwerking geven.*
6. *Kombergingsaanpak.*
7. *Gemandateerde overheidsorganisatie op één plek.*
8. *Wereldpark Wadden.*
9. *Doorontwikkelen huidige werkwijze van OBW en SWA*

Doel basismonitoring: in nauwe afstemming met de beheerders een eenduidig bereikbaar, efficiënt en makkelijk te ontsluiten ‘loket’ maken waar beheerders en initiatiefnemers van activiteiten samenhangende informatie kunnen krijgen over de resultaat- en effectzijde van de monitoringscyclus. Daarnaast zal er een jaarlijks overzicht ‘de stand van het wad’ verschijnen met de belangrijkste ontwikkelingen. De basis moet hiervoor in 2018 zijn gelegd.

Beleidsmonitoring: beleidsmonitoring moet de vragen kunnen beantwoorden of de doelstellingen van beleid uit de SVW (en voor de toekomst vooral in de opvolger van de SVW) zijn of worden bereikt (doelbereik), of de beleidsdoelen zijn bereikt vanwege beleid (doeltreffendheid) en of de doelen zijn bereikt met een doelmatige uitvoering van beleid en een doelmatige betrokkenheid van stakeholders (doelmatigheid). Hiertoe is het nodig om heldere afrekenbare doelstellingen te formuleren, eenduidige criteria en indicatoren te benoemen, een nulmeting te doen, een duidelijk evaluatie of assessment te doen. Hierin was bij aanvang van de vorige planperiode van de SVW niet voorzien.

Ad 8. Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2018)

In opdracht van het Regiecollege Waddengebied is in 2018 een eindevaluatie uitgevoerd van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee. Uit de evaluatie komen de volgende conclusies ten aanzien van het doelbereik naar voren:

Conclusie 1: De SAW heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de beheerders en heeft zichtbare resultaten opgeleverd.

- *De SAW heeft tot een betere samenwerking geleid, zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau. Beheerders weten elkaar beter te vinden en hebben meer zicht op elkaars rol en taken, waardoor er ook in de dagelijkse werkzaamheden lijntjes eerder gelegd worden. Dit is een belangrijke stap in de goede richting. Ook heeft deze strategie om op projectbasis samen te werken zichtbare resultaten opgeleverd.*

Conclusie 2: Van ‘werken als waren we één beheerder’ is nog geen sprake.

- *Het doel van de SAW luidt ‘werken als waren we één beheerder in 2018’. Omdat dit doel in de SAW zelf niet nader is geconcretiseerd, is dit doel niet goed evalueerbaar. Dit neemt niet weg dat, kijkend naar de acties en afgaand op de interviews, een eensluitend [sic] beeld naar voren komt. Namelijk dat dit doel in 2018 niet gehaald wordt.*
- *De samenwerking nu vooral gericht op het uitvoeren van projecten/op zichzelf staande activiteiten, en nog te weinig structureel van aard is. Zo is er nog geen sprake van gezamenlijk planvorming voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld in de vorm van één gezamenlijk beheerplan. Ook vindt er nog geen integrale aansturing van de uitvoering plaats.*
- *Wel is er tijdens de looptijd van de SAW nagedacht over de vraag hoe deze volgende stap richting meer structurele samenwerking te zetten, en wat hier voor nodig is. Zoals een heldere opdracht vanuit beleid, die richting geeft aan de uitvoering van het beheer. Maar ook voldoende middelen om het beheer naar behoren uit te voeren.*
- *Met de SAW zijn kortom, binnen de gehanteerde uitgangspunten, waardevolle stappen in de goede richting gezet. Maar de aanpak is niet toereikend om het doel te realiseren. De tijd lijkt nu rijp voor een volgende stap.*

De onderzoeker hebben drie aanbevelingen gedaan voor de verdere verbetering van de samenwerking:

- *Aanbeveling 1: Focus op het versterken van de structurele samenwerking in de dagelijkse uitvoeringspraktijk: de bottom-up strategie heeft geleid tot een betere samenwerking, maar heeft nog niet geleid tot ‘samenwerking als waren we één beheerder’. Hiervoor is de samenwerking te incidenteel van aard. Wij bevelen aan om, in lijn met het eindadvies van de werkgroep “werken als waren we één beheerder”, de focus te verleggen van het samenwerken*

aan een groot aantal acties, naar het organiseren van meer structurele samenwerking. Het eindadvies bevat hier bruikbare bouwstenen voor. Zo is met de voorgestelde doorvertaling van een integraal beheerplan naar jaarplannen per organisatie voorzien in een betere borging van afspraken binnen de betrokken moederorganisaties - iets dat nu nog onvoldoende gebeurt. Wij bevelen aan om ervoor te waken om bij de vormgeving van de volgende stap te snel over te gaan naar 'het hoe': de manier van organiseren. Eerst moet er een gezamenlijk beeld bestaan bij 'het waarom' van de samenwerking: de gezamenlijke ambitie. De ambitie vormt immers de brandstof van een samenwerking; de drijfveer om samen aan de slag te gaan. Het bespreken van de vraag hoe de organisatiebelangen zich tot de gezamenlijke ambitie verhouden moet hierbij niet uit de weg worden gegaan.

- *Aanbeveling 2: Blijf aandacht besteden aan cultuurverschillen en organisatiebelangen: cultuurverschillen en individuele organisatiebelangen zijn door verschillende betrokkenen benoemd als belemmering om tot structurele samenwerking te komen. Met alleen een andere governance is het dus nog niet gezegd dat 'samenwerken als waren we één beheerder' realiteit wordt. Blijf dus aandacht besteden aan het beter leren kennen en begrijpen van elkaar en elkaars organisatie(belang), zienswijze en werkwijze. Vraag door om elkaar goed te begrijpen en maak belangen en behoeften bespreekbaar. Niet alleen bij het formuleren van de gezamenlijke ambitie (zie aanbeveling 1), maar ook tijdens de samenwerking zelf.*
- *Aanbeveling 3: Blijf ook tussentijds op de samenwerking reflecteren: het analysekader dat voor deze evaluatie is toegepast, kan hierbij helpen. Bijvoorbeeld door samen de succesfactoren langs te lopen aan de hand van de vraag: wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten? Dit helpt om zaken bespreekbaar te maken, belemmeringen te identificeren en om zo nodig bij te sturen. De samenwerkingsteams kunnen hierbij (blijven) ondersteunen. Kritische onafhankelijke begeleiding van buitenaf kan soms ook waardevol zijn.*

Bijlage 8 Analyse eerdere onderzoeken naar varianten voor de organisatie en governance van (het beheer van) de Wadden(zee)

In de afgelopen decennia is vaker onderzoek gedaan naar de organisatie en governance van (het beheer van) de Wadden(zee). In deze bijlage is een overzicht van deze varianten opgenomen.

Commissie Staatsen (1976)

“In het denken over de bestuurlijke configuratie van en rond de Waddenzee circuleren al een aantal decennia min of meer dezelfde varianten. De Commissie ‘Staatsen’³⁹ komt in 1976 tot de volgende, ook vandaag de dag nog vrij uitputtende opsomming⁴⁰:

1. *De instelling van één waddegemeente*
2. *De instelling van een gewest Waddengebied op basis van een speciale wet*
3. *De instelling van een miniprovincie in overeenstemming met het (toenmalige) conceptontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur*
4. *Instelling van een provincie*
5. *Instelling Waddenwaterschap of opdeling van de Waddenzee over aantal waterschappen*
6. *Instelling van een Waddenschap op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)*
7. *Instelling van een Openbaar Lichaam Waddengebied met functionele bevoegdheden gericht op milieubescherming en natuurbehoud*
8. *Een Openbaar Lichaam Waddenzee*
9. *Een gemeentelijke en provinciale indeling van de Waddenzee*
10. *Provinciale indeling zonder gemeentelijke indeling*
11. *Concentratie van het beheer bij één minister of bij een stichting.*
12. *Instelling van een nationaal (landschaps)park Waddengebied*
13. *Toepassing van de Natuurbeschermingswet in het Waddengebied*
14. *Vaststelling van een interprovinciaal streekplan*
15. *Het nemen van een planologische kernbeslissing voor het Waddengebied.*

“Géén van de varianten bleek aan alle destijds gestelde structureisen van slagvaardigheid, democratie, doelmatigheid en burgerparticipatie te kunnen voldoen.” “In eerste instantie bestond een voorkeur voor de instelling van een Openbaar Lichaam Waddengebied, te vergelijken met de bestuurlijke situatie die lange tijd bestond voor de IJsselmeerpolders. De bestuurlijke vergelijking van de Wadden met de IJsselmeerpolders ging in een aantal opzichten echter mank. Om democratische redenen en ter wille van het maatschappelijke draagvlak werd uiteindelijk gekozen voor een gemeentelijke en provinciale indeling van de toen bestuurlijk nog niet ingedeelde Waddenzee. Deze indeling werd aangevuld met de formule van de ‘functionele sturing’ van het (aldus ook voor de Waddenzee in het leven geroepen) algemene bestuur (provincie en gemeenten) van het Waddengebied. Dit zou moeten gebeuren door middel van een speciale Waddenwet, waarin de voorgestane doelstelling van ‘de bescherming, het behoud en herstel van de natuurlijke staat van het Waddengebied’ vastgelegd, georganiseerd en geïnstrumenteerd zou kunnen worden. Uiteindelijk is, zoals aangegeven, de Waddenwet er niet gekomen, maar is door de rijksoverheid gekozen voor de ‘functionele sturing van het algemeen bestuur’ langs de planologische invalshoek, meer in het bijzonder via de PKB-procedure.”

Algemene Rekenkamer (2013)

In het rapport Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting (november 2013) zijn door de Algemene Rekenkamer aanbevelingen gedaan en mogelijk oplossingsrichtingen geschetst. *“De rode draad die door alle opties loopt is de gedachte dat één partij de regie zou moeten voeren over het natuurbeheer.*

³⁹ Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, Bestuur en Beheer van het Waddengebied, Harlingen, januari 1976.

⁴⁰ Goed bestuur voor de Wadden; Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming, Theo (Th.A.J.) Toonen Jos (A.A.M.F.) Staatsen, februari 2004.

De opties zijn:

- 1. Rijkswaterstaat of enkele samengevoegde onderdelen van het Ministerie van EZ (waaronder Staatsbosbeheer) aanwijzen als centrale natuurbeheerder;*
- 2. het natuurbeheer in handen leggen van een consortium van bestaande terreinbeheerders;*
- 3. instellen van een 'regionale uitvoeringsdienst Wadden';*
- 4. de Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder.*

Beleidsverkenning, Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied Deel 2: Beleidsopties (2017)

In de Beleidsverkenning zijn opties geschetst voor één gebiedsmanagent voor natuurbeheer (en ontwikkeling) als 'punt op de horizon' voor het Waddengebied na 2018:

1. "Rijkswaterstaat of enkele samengevoegde onderdelen van het Ministerie van EZ (waaronder Staatsbosbeheer) aanwijzen als centrale natuurbeheerder.
2. Het natuurbeheer door een consortium van bestaande terreinbeheerders.
3. Instellen van een 'regionale uitvoeringsdienst Wadden'.
4. De Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder.
5. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer gezamenlijk met een gebiedsgericht mandaat een trekkende en coördinerende rol in de gebiedsgerichte samenwerking geven.
6. Kombergingsaanpak.
7. Gemandateerde overheidsorganisatie op één plek.
8. Wereld Park Wadden.
9. Doorontwikkelen huidige werkwijze van OBW en SWA."

De eerste vier opties in de Beleidsverkenning zijn ontleend aan het rapport van de Algemene Rekenkamer. Optie 5 is ontleend aan de Evaluatie SVW. Optie 6 is een uitwerkingsvorm die onder meer is genoemd in de Samenwerkingsagenda. Opties 7 is genoemd tijdens de gesprekken en door de project- en klankbordgroep in het proces naar de Beleidsverkenning. Optie 8 is ontleend aan (inter)nationale voorbeelden van geïntegreerd gebiedsbeheer (bron: beleidsverkenning, deel 2).

Zowel het rapport van de Algemene Rekenkamer als de Beleidsverkenning deel 2 beschrijven verschillende varianten ter verbetering van het beheer van de Waddenzee. In onderstaand overzicht is de reikwijdte van deze varianten in beeld gebracht.

#	T.V.B	A. Fysiek beheer	B. Vergunningverlening	C. Handhaving	D. Monitoring & onderzoek
1a	Rijksregie door Rijkswaterstaat	RWS			RWS
1b	Rijksregie door Staatsbosbeheer	SBB			SBB
1c	Rijksregie door Waddenunit	Waddenunit		Waddenunit	Waddenunit
2a	Consortium TBO's Aangestuurd door Rijk	Consortium TBO	evt	evt	evt
2b	Consortium TBO's Aangestuurd door Provincies	Consortium TBO	evt	evt	evt
3	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)		RUD Waddenzee	RUD Waddenzee	
4	Waddenprovincies als centrale natuurbeheerder	Waddenprovincies (GR)	Waddenprovincies (GR)	Waddenprovincies (GR)	Waddenprovincies (GR)
5	Rijksregie Samenwerking RWS en SBB (geb. gericht mandaat)	RWS en SBB met gebiedsgericht mandaat			RWS en SBB met gebiedsgericht mandaat
6	Kombergingsaanpak	Partij niet ingevuld			Partij niet ingevuld
7	Organisaties op een plek	Alle organisaties	Bevoegde gezagen	Bevoegde gezagen	Alle organisaties
8	Wereldpark Wadden	Nieuwe organisatie	Nieuwe organisatie	Nieuwe organisatie	Nieuwe organisatie
9	Doorgroei Samenwerkingsagenda Beheer Wadden	Samenwerkingsagenda Beheer Wadden +			
		RWS, TBO's en SBB	Bevoegde gezagen	Bevoegde gezagen	Alle partijen

Opvallend is dat het verschillende oplossingen betreffen voor verschillende type problemen. Daarnaast verschillen de oplossingen in de geografische scope (Waddenzee vs. Waddengebied) en reikwijdte van het beheer (van onderdelen van het natuurbeheer tot samenhangend natuur-, water- en visserijbeheer). Daarmee voldoet een groot deel van de oplossingen niet aan de meegegeven uitgangspunten en randvoorwaarden voor deze verkenning.

In de probleemanalyse is bovendien naar voren gekomen dat naast het beheer zelf ook de aansturing (opdrachtgeverschap) daarvan aandacht verdient. De varianten uit de eerdere studies hebben slechts in beperkte mate oog voor de aansturing van het beheer. De behoefte om zowel naar oplossingen voor de verbetering van de bestuurlijke aansturing van het beheer te kijken als de mogelijkheden om de samenhang in de uitvoering van beheer te verbeteren, maakt een systematische aanpak van de variantenontwikkeling noodzakelijk.

Bijlage 9: Analyse natuurbeheer Waddenzee in Duitsland en Denemarken**Aanleiding**

In het kader van de verkenning Beheerautoriteit Waddenzee is gevraagd om een analyse van het beheer van de Waddenzee in Duitsland en in Denemarken. Op basis van deskresearch is een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt van het beheer in Nederland, Duitsland en Denemarken. Hieronder geven wij eerst inzicht in onze bevindingen op hoofdlijnen. Vervolgens presenteren we een vergelijkend overzicht van wetgeving, beleid en beheer m.b.t. de Waddenzee voor het thema Natuur in de drie landen. Tenslotte is een nader toelichting hierop opgenomen.

Bevindingen op hoofdlijnen

Duitsland en Denemarken hebben de aansturing en uitvoering van het natuurbeheer van het Waddengebied in een Nationaal Park belegd. Op basis van de vergelijking (zie navolgend overzicht) komen wij tot de volgende bevindingen:

- Beide landen hebben eigen wet- en regelgeving voor natuurbescherming. De wettelijke basis voor de organisatie van het natuurbeheer verschilt. In Duitsland heeft de verantwoordelijke autoriteit voor het Nationaal Park een wettelijke status en wettelijke taken. In Denemarken is de organisatie van het natuurbeheer belegd in een stichting met onafhankelijk bestuur zonder wettelijke taken. Deze stichting opereert wel in een wettelijke context, maar heeft geen bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de vigerende regels. Het Nationale Park moet plannen uitvoeren op basis van vrijwillige medewerking van derden.
- De Nationale Parken in Duitsland en Denemarken coördineren alle activiteiten in het beheerde natuurgebied. De organisatie van de Nationale Parken verschilt. In Duitsland is natuurbehoud vooral een taak van de deelstaten. De drie deelstaten beheren elk een deel van het Waddengebied (drie Nationale Parken). Een Nationaal Park wordt bij wet ingesteld door het parlement van een deelstaat en opereert conform de deelstaat-specifieke wet- en regelgeving. De regels voor en de organisatievormen van de drie Nationaal Parken zijn daardoor divers. Elk bestuur van een Nationaal Park (zogenaamd 'NLVP') legt verantwoording af aan de minister van de deelstaat. In Denemarken is natuurbehoud van het Waddenzeegebied belegd in één Nationaal Park. De minister van Milieu wijst het bestuur ('nationalparkens bestuelse') en de voorzitter van het Nationale Park aan voor vier jaar. Het Nationale Park is opgezet als fonds waardoor het bestuur geld kan ontvangen, overeenkomsten kan sluiten en onroerend goed kan kopen.
- In beide landen is de organisatie van het Nationaal Park sterk afhankelijk van medewerking van regionale (overheids- en niet-overheids-) organisaties. Het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordiging van meerdere partijen en wordt ook ondersteund en geadviseerd door een adviesraad bestaande uit lokale partijen. De organisatie van het natuurbeheer krijgt daardoor een sterke lokale verankering met een gebiedsgerichte aanpak.
- Op beleidsniveau onderscheidt Denemarken zich met één integraal plan dat voor het Nationaal Park wordt opgesteld. In Duitsland zijn de beleids- (en beheer-) plannen enigszins versnipperd door onder meer de aansturing vanuit de verschillende deelstaten. Een samenhangend of integraal beheerplan ontbreekt. Het Deense beleid focust zich sterk op de ontwikkeling en exploitatie van het gebied (voortkomend uit de doelstellingen om regionale groei te stimuleren door duurzame ontwikkeling van het Nationale Park) en geeft veel aandacht aan de profilering van het gebied voor toerisme. Het Duitse beleid bestaat naast natuurontwikkelingsprojecten ook uit beschermings- en beheermaatregelen. Dit geeft de indruk dat Duitsland beleidsmatig meer aandacht geeft aan het beheer van de natuur.
- De mate waarin de Nationale Parken de beheertaken uitvoeren verschilt sterk in beide landen. In Duitsland werken NLVP's samen bij de uitvoering van maatregelen en projecten, organiseren vergunningen en ontheffingen cf. de bepalingen in de wet, begrenzen de toegang tot het gebied, houden toezicht en handhaven in samenwerking met politie en andere (lokale) diensten en monitoring en beoordeling van de ecologische toestand van het Nationale Park. In Denemarken heeft de organisatie van het Nationale Park een kleinere rol met minder bevoegdheden. De gemeente of de staat zien toe op de naleving van de vigerende regels (vergunningverlening, toezicht en handhaving) en monitoring in het kader van de

natuurbeschermingswetgeving. Daarnaast voert het Nationale Park wel projecten uit, maar het gebied wordt na uitvoering voor het beheer weer overgedragen aan een lokale eenheid.

- In beide landen coördineren en organiseren de Nationale Parken onderzoek, educatie en communicatie over het gebied in samenwerking met andere organisaties.

Vergelijkend overzicht wetgeving, beleid en beheer voor het thema Natuur in Nederland, Duitsland en Denemarken

	Nederland	Duitsland	Denemarken
Wet- en regelgeving	Wet natuurbescherming (Wnb, 2017) beschrijft de invulling van beleid, van beheer en bevoegd gezag.	De federale overheid stelt in de federale Natuurbeschermingswet (1976) criteria vast voor invulling van de nationale parken. Een National Park wordt bij wet ingesteld door de 'Landtag' (parlement deelstaat). Een NLVP ('nationalparkverwaltung') is de verantwoordelijke autoriteit voor het nationale park en heeft wettelijk vastgelegde taken.	Natuurbeschermingswetgeving bestaat uit wetgeving voor vogelbescherming, habitats en Ramsar gebieden. Het Nationalpark Vadehavet is de verantwoordelijke organisatie (onafhankelijk bestuursorgaan) voor het natuurbeheer van de Waddenzee, maar heeft beperkte bevoegdheden. Formeel is het geen autoriteit.
Beleid	Het Ministerie van LNV is systeem-verantwoordelijk voor het natuurbeleid en zorgt voor de wettelijke natuurbescherming en internationale afspraken. LNV stelt nationale natuurvisie op/vast en de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland stellen provinciale natuurvisie op/vast.	3 NLVP's zijn verantwoordelijk voor natuurbeleid in 3 nationale parken: - Nationalpark Sleeswijk-Holstein - Wattenmeer - Nationalpark Wattenmeer Nedersaksen - Nationalpark Wattenmeer Hamburg Een NLVP ontwikkelt beschermings- en beheer-maatregelen en natuurontwikkelingsprojecten.	De organisatie van het Nationalpark Vadehavet stelt een integraal plan voor het nationaal park op voor de implementatie van de doelstellingen: The Wadden Sea National Park Plan 2013-2018. Het beleid is sterk gericht op het behouden, versterken en ontwikkelen van het natuurgebied t.b.v. onder andere regionale groei, toerisme en behoud van inwoners.
Beheer	Rijkswaterstaat stelt het Natura 2000 beheerplan op en Ministerie van IenW stelt het vast. IenW is wettelijk verantwoordelijk voor Natura 2000 Waddenzee. - Vergunningverlening: Ministerie LNV (via RVO) en Provincies verlenen vergunningen in kader van de Wnb. - Handhaving: Ministerie LNV en provincies handhaven. - Afsluiten gebieden: Ministerie van LNV (Waddenuit) heeft bevoegdheid voor afsluiten gebieden. - Fysiek beheer: RWS, SBB, TBO's en particulieren voeren fysiek beheer uit. SBB is verantwoordelijk voor natuurbeheer van enkele buitendijkse gebieden Waddenzee.	Een NPVL is verantwoordelijk voor het beheer van het nationale park, door: - Uitvoering maatregelen en projecten. - Coördinatie van relevante activiteiten van andere diensten. - Vergunningen en ontheffingen cf. de bepalingen in de wet. - Planning toegang tot het gebied. - Monitoring en beoordeling ecologische toestand van het nationaal park. - Toezicht en handhaving in samenwerking met politie en andere (lokale) diensten ('rangersisteem'). Beheermaatregelen worden ook uitgevoerd door andere (overheids- en NGO) in het Nationale Park. NLVP's stellen geen integraal beheerplan op.	Het Nationalpark Vadehavet stelt een integraal plan op/vast met afstemming en goedkeuring van andere beheerders. Het Nationalpark voert geen traditionele beheertaken uit zoals vergunningen- of ontheffingenbeleid, toezicht, monitoring en datacoördinatie. Dat doet de gemeenten en de staat. De organisatie werkt wel aan: - Natuurontwikkelingsprojecten. - Ondersteuning onderzoek, recreatieve activiteiten, voorlichting, informatie. - Educatieve activiteiten. Het Nationalpark werkt voor uitvoering van het beheer met veel partners samen. Het Deense 'Nature Agency' is een agentschap onder het Ministerie van Milieu en Voedsel en voert taken uit voor o.a. natuurbeheer.

Toelichting op wetgeving, beleid en beheer voor natuur in Duitsland en Denemarken

Ondanks dat de Waddenzee al jarenlang op Europees niveau wordt beschermd als onderdeel van het Natura 2000-netwerk en dat de Waddenzee werelderfgoed is sinds 2014, heeft elk land eigen wet- en regelgeving, beleid en organisatie van beheertaken. Deze toelichting beschrijft hoe Duitsland en Denemarken natuurbeheer organiseren en uitvoeren.

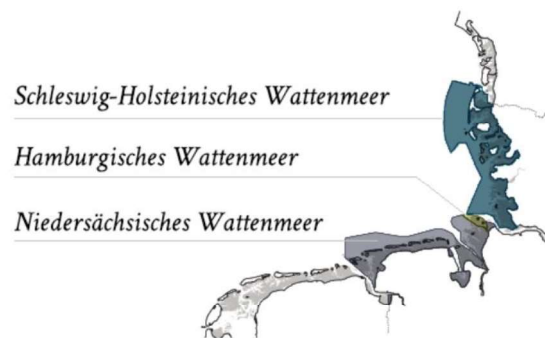
Onderstaand overzicht vat de rolinvulling van de voornaamste taken voor natuurbeheer samen.

	Duitsland	Denemarken
Opstellen (beheer-)plan	Nationaal park	Nationaal park
Fysiek beheer	Nationaal park	Overheid
Vergunningverlening	Nationaal park	Overheid
Handhaving en toezicht	Nationaal park	Overheid
Promotie, onderzoek, educatie	Nationaal park	Nationaal park

Duitsland

Het natuurbeheer van de Waddenzee is in Duitsland ondergebracht bij 3 nationale parken:

- Nationalpark Sleeswijk-Holstein Wattenmeer (441.500 ha, sinds 1985)
- Nationalpark Wattenmeer Nedersaksen (345.800 ha, sinds 1986)
- Nationalpark Wattenmeer Hamburg (13.750 ha, sinds 1990)



Deze nationale parken beschermen een groot deel van het Duitse gedeelte van de Waddenzee.

Wet- en regelgeving

De federale overheid stelt in de federale natuurbeschermingswet (1976) criteria vast voor invulling van de nationale parken. Dit bepaalt het kader voor de deelstaten. Natuurbescherming is namelijk vooral een taak van de deelstaten in Duitsland. Een Nationaal Park wordt bij wet ingesteld door het parlement (de 'Landtag') van een deelstaat op basis van de specifieke wetgeving voor nationale parken. Elke deelstaat heeft een eigen nationaal park met eigen wet- en regelgeving.

Een NLPV ('nationalparkverwaltung') is een natuurbeschermingsinstantie en de verantwoordelijk autoriteit voor het nationale park. Een NLPV heeft wettelijk vastgelegde taken en legt verantwoording af aan de ministers van de deelstaat. Voor het beheer van de Waddenzee zijn in totaal drie NLPV's verantwoordelijk die vallen onder de deelstaten Sleeswijk-Holstein, Hamburg en Nedersaksen. Voor uitzonderingssituaties is in de Wet vastgelegd welke andere autoriteiten in het Nationaal Park verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld voor uitvoering toezicht in bepaalde gebieden).

Beleid

Elk NLPV ontwikkelt beschermings- en beheermaatregelen en natuurontwikkelingsprojecten voor het nationaal park. Voor de uitvoering wordt een NLPV ondersteund en geadviseerd door een adviesraad. Deze adviesraad borgt dat de maatregelen en projecten rekening houden met andere belangen in de regio.

Elk NLPV heeft een adviesraad hoofdzakelijk bestaande uit een vertegenwoordiging van lokale autoriteiten en organisaties uit de sectoren voor visserij, landbouw, toerisme en recreatie. Ook het federale ministerie van Milieu en dijkverenigingen zit in de adviesraad. De leden van de adviesraad worden benoemd door het Ministerie van Milieu voor een periode van vijf jaar.

Beheer

Een NLVP is verantwoordelijk voor het beheer en voert de volgende taken uit:

- Ontwikkeling van beschermings- en beheermaatregelen en natuurontwikkelingsprojecten.
- Coördinatie van relevante activiteiten van andere diensten.
- Vergunningen en ontheffingen verlenen cf. de bepalingen in de wet.
- Planning van de toegang tot het gebied (wegen, paden, etc).
- Monitoring en beoordeling ecologische toestand van het nationaal park.
- Toezicht en handhaving in samenwerking met politie en andere (lokale) diensten ('rangersysteem').

Het NLVP stelt echter geen samenhangend en integraal beheerplan op met daarin een integrale visie en missie.

Maatregelen worden ook uitgevoerd door andere natuurbeschermingsorganisaties. De NLVP's werken voor de uitvoering van de beheertaken intensief samen met veel andere (overheden en NGO's) die actief zijn in de regio van het Nationale Park. Sommige instellingen bestonden al voor oprichting van de nationale parken. Het verschilt per NLVP wat de samenwerkingspartners zijn.

Overige taken en activiteiten.

Een NLVP kan als gebiedsautoriteit ook andere, aanvullende programma's beheren, zoals bijvoorbeeld het Man and Biosphere Programma voor ontwikkeling van een modelregio voor duurzame ontwikkeling in het Nationaal Park en aangrenzende regio's.

De activiteiten van een NLVP zijn ook sterk gericht op het onderhoud van publieke relaties, het uitvoeren van onderzoek en het verzorgen van communicatie en educatie voor gebruikers van het Nationaal Park middels informatiecentra.

Denemarken⁴¹

Het natuurbeheer van de Waddenzee in Denemarken is ondergebracht bij één Nationaal Park: Nationalpark Vadehavet. De Deense Waddenzee beslaat 146.600 hectare, waarvan ongeveer 30.000 hectare land. Het Nationalpark is groter dan het beschermingsgebied van de Waddenzee. Het beschermingsgebied omvat de Waddenzee, de Waddeneilanden, Skallingen, Varde Ådal, de omgeving rondom Marbæk en een deel van het land achter de dijken bij Tjæreborgmarsken, Ribemarsken, Margrethekogen en 'kogs' in Tøndermarsken.

Wet- en regelgeving

Het Deense Waddengebied wordt beschermd door verschillende natuur- en milieuwetten. Het gebied heeft de (niet wettelijke) status van een Natura 2000 gebied. In Denemarken is het Waddengebied verdeeld in vogelbeschermingsgebieden, 'habitat'gebieden en Ramsar gebieden. Elk soort gebied wordt beschermd met eigen specifieke wetgeving.

Het Nationalpark Vadehavet geeft grotendeels invulling aan het beheer van het natuurgebied. Het Nationalpark fungeert als een stichting met een onafhankelijk bestuur en is aangewezen door het Ministerie van Milieu. In 2007 nam het Deense Parlement de Wet voor Nationale Parken ('National Park's Act') aan. Het Nationalpark Vadehavet werd in oktober 2010 ingesteld met instemming van de gemeenten. Om juridische redenen is het Nationalpark opgezet als een fonds. Op deze manier kan het Nationalpark worden beheerd door een onafhankelijk bestuur dat geld kan ontvangen, overeenkomsten kan sluiten en onroerend goed kan kopen. De minister van Milieu wijst het bestuur ('nationalparkens besturelse') en de voorzitter voor een periode van 4 jaar aan.

⁴¹ Bronnen: <http://eng.nationalparkvadehavet.dk/>, presentatie 'the Danish Wadden Sea National Park - the Danish Approach to national parks' (datum onbekend, maar voor juni 2014) en presentatie beheerautoriteit Masterclass, 9 januari 2018.

Het Nationalpark opereert in een wettelijke context, maar werkt op basis van vrijwilligheid. Formeel gezien is het National Park geen autoriteit. Het Nationalpark moet vooral de toegang tot informatie verbeteren, sturen op management vraagstukken en lokale initiatieven ondersteunen.

De samenstelling van het bestuur bestaat uit de belangrijkste partijen in de regio en bestaat uit zowel belanghebbenden die de natuur beschermen als belanghebbenden die de natuur gebruiken. In het bestuur van het Nationalpark Vadehavet zitten 15 leden, waaronder een vertegenwoordiging van 4 gemeenten, de federale natuurautoriteit en lokale organisaties voor visserij, dijken, jacht, recreatie en natuurbehoud. Het bestuur heeft een adviesraad bestaande uit 30 leden, waarin ook de wetenschap, cultuur en het bedrijfsleven worden vertegenwoordigd. Dit zorgt voor een brede lokale invloed met diverse expertises.

Beleid

Het Nationalpark Vadehavet legt de nadruk op het behouden, versterken en ontwikkelen van het natuurgebied ten behoeve van regionale groei, toerisme en behoud van inwoners in de regio. Het Nationalpark zet zich in voor het behoud van landschap en geologie, het cultureel erfgoed, landbouw, visserij en recreatie. Ook ondersteunt het Nationalpark onderzoek, educatie en communicatie over het gebied. Het Nationalpark moet onder meer de verwachte daling in bevolkingsaantallen voorkomen, nieuwe banen creëren (vooral in toerisme en dienstverlening) en het gebied aantrekkelijker maken om te wonen en werken. Bij oprichting van het Nationalpark heeft het bestuur een Nationaal Parkplan moeten opstellen (zie paragraaf beheer): The Wadden Sea National Park Plan 2013 - 2018.

Beheer

De Deense Waddenzee is onderdeel van het Natura2000-gebied. Voor elk Natura 2000 gebied wordt een plan ontwikkeld dat het leefgebied, de toestand van de natuur, eventuele bedreigingen en een programma met maatregelen beschrijft voor de implementatie van doelstellingen. Dit plan moet de ontwikkeling van het gebied richting geven. Het Nationalpark stelt dit integrale plan op, stemt het plan af met andere beheerders en laat het door hen goedkeuren. Het plan mag niet in strijd zijn met de wet en regelgeving betreffende de omgeving, bossen en grondstoffen en met regionale, gemeentelijke of andere lokale (ontwikkelings-)plannen. Het plan moet worden voorgelegd aan de lokale bevolking, moet ruimte hebben geboden voor suggesties en ideeën en moet in het openbaar worden besproken.

Het Nationalpark bestuur vestigt, exploiteert en ontwikkelt het Nationalpark. Het bestuur voert natuurontwikkelingsprojecten uit voor onder andere weidevogels, begrazing en ganzenbeheer, onderhoudt een partnerschap-programma met meer dan 100 partners en geeft financiële steun aan lokale projecten en evenementen. Na de uitvoering van een herstelproject, draagt het nationaal park het gebied over aan de lokale eenheid van het Bos- en Natuuragentschap of de gemeente.

Het Nationalpark bestuur voert ook geen traditionele beheertaken uit zoals vergunning- en ontheffingen, toezicht en handhaving en monitoring in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. De gemeente of de staat zien toe op de naleving van de vigerende regels. Dit betekent dat het bestuur van het National park onder meer geen beperkingen kan opleggen of regels en voorschriften anderszins afdwingen. Het bestuur kan het Nationale Parkplan alleen uitvoeren op basis van vrijwilligheid.

Overige taken en activiteiten

Het Nationalpark ondersteunt ook recreatieve activiteiten, voorlichting en bezoekersinformatie en organiseert educatieve activiteiten in samenwerking met andere instellingen. Daarnaast geeft het Nationalpark veel aandacht aan de zichtbaarheid van het gebied als Nationalpark en Werelderfgoed.

Extra: Trilaterale samenwerking voor de Waddenzee

Naast de afzonderlijke wetgeving, beleid en beheer in de drie landen, werken Nederland, Duitsland en Denemarken ook samen onder 'The Trilateral Wadden Sea Cooperation'.

Samenwerking in 'the Trilateral Wadden Sea cooperation'

Nederland, Duitsland en Denemarken werken sinds 1978 samen in 'the Trilateral Wadden Sea cooperation'. De missie is het ecosysteem op duurzame wijze behouden zodat de natuurlijke processen ongestoord en zo veel als mogelijk kunnen voortduren. De samenwerking is bestendigd in een gezamenlijke intentieverklaring voor de bescherming van de Waddenzee in 1982. Deze intentieverklaring is in 2010 geactualiseerd. Het samenwerkingsverband werkt nauw samen met diverse partners. De trilaterale samenwerking ambieert om de Waddenzee te beschermen en behouden middels gemeenschappelijk beleid en management. Dit staat beschreven in het 'Trilateral Wadden Sea Plan' (WSP, 2010). Het plan heeft een breder perspectief dan de traditionele managementplannen en beschrijft de visie, beleid en maatregelen die onder het samenwerkingsverband worden uitgevoerd.

Samenvatting en conclusies

Duitsland en Denemarken hebben de aansturing en uitvoering van het natuurbeheer van het Waddengebied in nationale parken belegd. Vanuit de gedachte dat het instellen van een nationaal park met een eigen bestuur ook in Nederland zou kunnen bijdragen aan meer eenheid en samenhang in het beheer van de Waddenzee is een analyse gemaakt van het beheer van de Waddenzee in de drie verschillende landen.

Tussen de drie landen is sprake van een groot verschil in het gevoerde beleid ten aanzien van de natuurbescherming en het gebruik van de Waddenzee: Van natuur met intensief medegebruik (Nederland), tot nadruk op natuur (Duitsland) en nadruk op de ontwikkeling van de recreatieve functie (Denemarken). Daarnaast is er een sterk verschil in wijze van aansturing van het beheer.

Het Duits model is interessant vanuit het perspectief van natuurbehoud en ontwikkeling. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat de institutionele ordening/staatsinrichting als ook de bestuurlijke cultuur van Nederland en Duitsland sterk verschillen. Bovendien is er in Duitsland voor gekozen om juist de intensief gebruikte gebieden buiten de natuurafbakening te houden waardoor vraagstukken binnen het nationaal park minder scherp en controversieel zijn.

Door de grote verschillen hebben het Duitse en Deense model in de context van de verkenning Beheerautoriteit Waddenzee een beperkte waarde. De vraagstukken die in de probleemanalyse naar voren zijn gekomen, vragen om een oplossing die past binnen de Nederlandse context. Wel kan op basis van de vergelijking met Duitsland en Denemarken worden geconcludeerd dat eenduidige aansturing van het beheer een belangrijk ingrediënt is voor het verbeteren van beheer.

Bijlage 10 Ontwikkeling varianten en toetsing aan randvoorwaarden, uitgangspunten en probleemoplossend vermogen

Deze bijlage beschrijft de opbouw van de varianten voor de verbeteren van de aansturing (opdrachtgeverschap) en de uitvoering van het samenhangend beheer (opdrachtnemerschap) van de Waddenzee. Daarbij worden eerst de varianten voor de verbetering van de aansturing van het beheer (opdrachtgeverschap) uiteengezet en getoetst aan de door de ministers meegegeven uitgangspunten en randvoorwaarden en probleemoplossend vermogen. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor de varianten ten aanzien van de verbetering van de uitvoering van het beheer van de Waddenzee (opdrachtnemerschap).

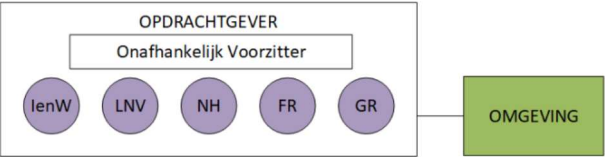
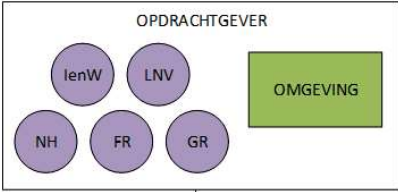
Varianten voor de verbetering van het opdrachtgeverschap van het samenhangend beheer

Gelet op de wettelijke toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het natuur-, water- en visserijbeheer in de Waddenzee worden de volgende varianten in beschouwing genomen:

1. Rijksopdrachtgeverschap
2. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies
3. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies met onafhankelijk voorzitter
4. Opdrachtgeverschap Regeringscommissaris
5. Opdrachtgeverschap Rijk, Provincies en omgeving

Deze varianten worden hieronder kort toegelicht.

1. Rijksopdrachtgeverschap	Schematische weergave
▪ IenW en LNV (Rijk) zijn opdrachtgever van het samenhangend beheer. ▪ IenW neemt als coördinerend ministerie de rol van coördinerend opdrachtgever op zich. ▪ Provincies en overige stakeholders (omgeving) vallen buiten het opdrachtgeverschap. Tussen partijen vindt separate afstemming/overleg plaats.	
2. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies	Schematische weergave
▪ IenW, LNV en de drie provincies zijn opdrachtgever van het samenhangend beheer. ▪ Een van de vijf overheden is coördinerend opdrachtgever. ▪ Met omgevingspartijen vindt separate afstemming/overleg plaats.	

3. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies met onafhankelijk voorzitter	Schematische weergave
▪ IenW, LNV en de drie provincies zijn opdrachtgever van het samenhangend beheer. ▪ De onafhankelijk voorzitter is eerste aanspreekpunt. ▪ Met omgevingspartijen vindt separate afstemming/overleg plaats.	
4. Opdrachtgeverschap met Regeringscommissaris	Schematische weergave
▪ Op grond van een Waddenwet wordt de opdrachtgeversrol voor het samenhangend beheer in handen gelegd van een Regeringscommissaris Waddenzee (naar voorbeeld van de Deltacommissaris). ▪ De Regeringscommissaris heeft vergaande taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden m.b.t. de aansturing van het beheer. ▪ De Regeringscommissaris heeft directe toegang tot de bestuurders. ▪ Provincies en overige stakeholders (omgeving) vallen buiten het opdrachtgeverschap. Tussen partijen vind separate afstemming/overleg plaats.	
5. Opdrachtgeverschap Rijk, Provincies en omgeving	Schematische weergave
▪ IenW, LNV, de drie provincies en omgevingspartijen vormen de opdrachtgever van het samenhangend beheer. ▪ Een van de partijen is coördinerend opdrachtgever.	

Toetsing varianten opdrachtgeverschap

Randvoorwaarden en uitgangspunten

De vijf varianten voor het opdrachtgeverschap van het samenhangend beheer zijn eerst getoetst aan de randvoorwaarden.

Dit geeft het volgende beeld.

Randvoorwaarden en uitgangspunten	1	2	3	4	5
	Rijk	Rijk en provincies	Rijk, Provincies + Wadden-Commissaris	Regerings-commissaris	Rijk, Provincies en omgeving
Herkenbare en aanspreekbare organisatievorm	✓	✓	✓	✓	✗
Politieke aansturing;	✓	✓	✓	?	✗
Gezaghebbende en slagvaardige sturing	✓	✓	✓	✓	✗
Scheiding tussen beleid en beheer	✓	✓	✓	✓	✓
Huis van Thorbecke	✓	✓	✓	✓	✓
Geen centralisatie of decentralisatie van taken.	✓	✓	✓	✓	✓
Huidige wettelijke kaders	✓	✓	✓	✗	✓
Huidige financiële kaders	✓	✓	✓	✓	✓
In 2019 van start	✓	✓	✓	✗	✓

Vier van de vijf varianten hebben een herkenbare en aanspreekbare organisatievorm. Enkel de variant (5) waarin ook de omgevingspartijen deelnemen heeft dit niet. Door het grote aantal betrokken is geen sprake van een aanspreekbare organisatie.

Politieke aansturing is mogelijk bij alle varianten behalve variant 5 waar ook non-gouvernementele organisaties een rol krijgen in de aansturing van het beheer. Deze organisaties worden per definitie niet politiek aangestuurd. Bij de variant Regeringscommissaris is de politieke-aansturing een aandachtspunt.

Door het grote aantal partijen dat betrokken is bij de aansturing beoordelen we variant 5 als niet-slagvaardig.

Alle varianten kunnen voldoen aan de scheiding tussen beheer en beleid. Bovendien passen alle varianten allemaal binnen 'het Huis van Thorbecke'. In geen van de varianten wordt een nieuwe overheidslaag geïntroduceerd of is sprake van centralisatie of decentralisatie van taken.

Voor de meeste varianten is geen nieuwe wetgeving nodig. Alleen de Regeringscommissaris heeft nieuwe wetgeving nodig (bijvoorbeeld een Waddenwet⁴²). Het wetgevingstraject gaat inclusief voorbereiding zo veel tijd kosten dat niet in 2019 gestart kan worden .

⁴² In bijlage 11 zijn voor- en nadelen opgenomen voor de Waddencommissaris/Regeringscommissaris. Elementen van deze variant komen overeen met varianten 3 en 4.

Probleemoplossend vermogen

De vijf varianten voor de aansturing van het samenhangend beheer zijn vervolgens getoetst aan het probleemoplossend vermogen. Dit geeft het volgende beeld.

Probleemoplossend vermogen	1	2	3	4	5
	Rijk	Rijk en provincies	Rijk, Provincies + Onafhankelijk voorzitter	Regerings-commissaris	Rijk, Provincies en omgeving
Beleidscyclus Natuur	✓	✓	✓	✓	✓
Meer samenhang in beheer Natuur, Water, Visserijbeheer	✓	✓	✓	✓	✓
Verzakelijking	✓	✓	✓	✓	✗

Alle varianten kunnen bijdragen aan de sluiting van de beleidscyclus natuur. Ook kunnen alle varianten (samen met de uitvoeringsvarianten) bijdragen aan meer samenhang in het beheer. Door het grote aantal stakeholders dat in variant 5 bij de aansturing betrokken is, zal de gewenste verzakelijking niet worden bereikt.

Conclusie

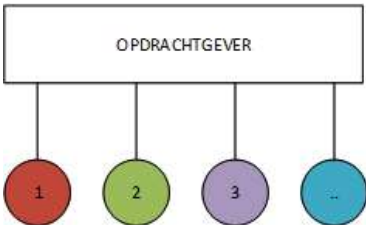
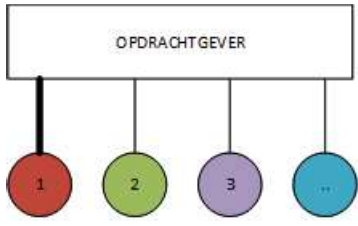
- Na de toetsing van de varianten aan de randvoorwaarden en uitgangspunten en het probleemoplossend vermogen blijven de volgende drie varianten over: 1. Rijksaansturing (IenW en LNV), 2. Aansturing door Rijk en provincies en 3. Aansturing door Rijk en provincies met een onafhankelijk voorzitter.
- De variant Regeringscommissaris (4) valt af omdat deze een wetgevingstraject vereist en niet tijdig realiseerbaar is. Daarnaast vereist de figuur van de Regeringscommissaris aandacht m.b.t. de politieke aansturing van het beheer.
- De variant waarin het beheer van de Waddenzee wordt aangestuurd door het Rijk, de provincies en de omgeving valt ook af. Deze variant leidt niet tot een herkenbare en aanspreekbare, organisatievorm, bemoeilijkt de politieke aansturing door de deelname van non-gouvernementele organisaties aan opdrachtgeverszijde. Omdat alle partijen aan tafel zitten zal van gezaghebbende en slagvaardige sturing van het beheer geen sprake zijn. Deze variant draagt dan ook niet bij aan de gewenste verzakelijking van het beheer.

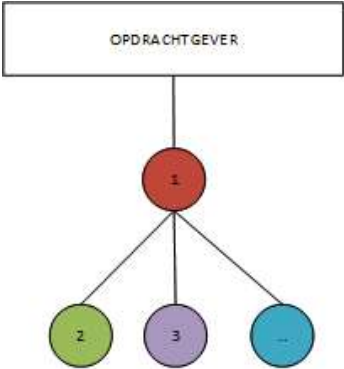
Varianten voor de verbetering van de uitvoering van het beheer (opdrachtnemerschap)

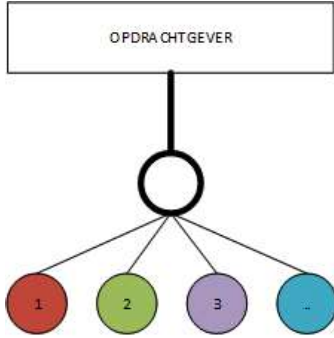
Er zijn verschillende mogelijkheden om de uitvoering van het beheer van de Waddenzee te organiseren. De volgende varianten zijn in beschouwing genomen:

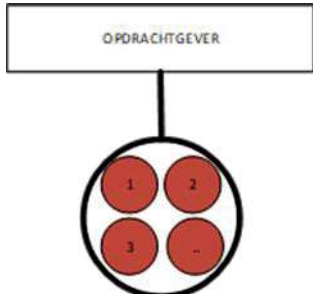
- A. Separaat beheer zonder coördinatie
- B. Coördinatie van het beheer door een primus inter pares
- C. Aansturing van het beheer door één beheerder
- D. Aansturing van het beheer door een onafhankelijke derde
- E. Opgaan in één bestaande beheerder
- F. Oprichten gezamenlijke beheerorganisatie

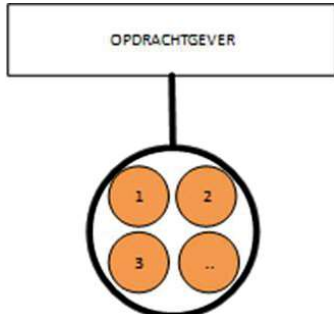
Deze varianten worden hieronder kort toegelicht.

A. Separaat beheer zonder coördinatie	Schematische weergave
- Beheerders voeren alleen hun eigen beheertaken uit, er is geen coördinatie in de uitvoering van het beheer. - Samenwerking vindt alleen plaats op basis van vrijwilligheid of door coördinatie-/sturing vanuit de opdrachtgever.	
B. Coördinatie door primus inter pares	Schematische weergave
- Beheerders voeren hun eigen beheertaken uit. - De opdrachtgevers wijzen één van de beheerders aan als 'primus inter pares'. Deze beheerder wordt krijgt een coördinerende rol in het beheer. - De primus inter pares heeft (als gelijke onder gelijken) geen doorzettingsmacht - Bij deze beheerder zouden ook algemene taken t.a.v. het beheer worden ondergebracht.	

C. Aansturing door één beheerder	Schematische weergave
▪ De opdrachtgevers wijzen één van de huidige beheerders aan als beheer-autoriteit. Het ligt voor de hand dat Rijkswaterstaat deze rol vervult omdat dat de grootste beheerder is van de Waddenzee. ▪ Rijkswaterstaat wordt verantwoordelijk voor het samenhangend beheer van de Waddenzee. ▪ Rijkswaterstaat stemt af met de overige beheerders en rapporteert de voortgang. ▪ Ook de generieke of samenhangende taken worden bij Rijkswaterstaat ondergebracht (bijv. vergunningenloket, incidenten en calamiteiten, Verbeterprogramma, etc.).	 <pre> graph TD A[OPDRACHTGEVER] --- B((1)) B --- C((2)) B --- D((3)) B --- E((4)) style B fill:#d62728 style C fill:#2ca02c style D fill:#9467bd style E fill:#1f77b4 </pre>

D. Aansturing door onafhankelijke derde	Schematische weergave
- De opdrachtgevers richten een onafhankelijk orgaan op dat verantwoordelijk wordt voor het samenhangend beheer van de Waddenzee (beheerautoriteit). - Dit orgaan wordt verantwoordelijk voor het samenhangend beheer van de Waddenzee. - De beheerautoriteit stemt af met de overige beheerders en rapporteert de voortgang. - Ook de generieke of samenhangende taken worden bij de beheerautoriteit ondergebracht (bijv. vergunningenloket, incidenten en calamiteiten, Verbeterprogramma, etc.).	

E. Opgaan in één bestaande beheerder	Schematische weergave
- De opdrachtgevers geven één bestaande beheerder de opdracht voor het beheer van de Waddenzee (beheerautoriteit). Het ligt voor de hand dat dit Rijkswaterstaat is omdat dat de grootste beheerder is van de Waddenzee. - Alle andere publieke en private beheerders gaan in deze ingrijpende variant op in de beheerautoriteit ("fusie") of beëindigen hun rol in het gebied en dragen betreffende activiteiten en eigendom over aan de beheerautoriteit.	

F. Oprichten gezamenlijke beheerorganisatie	Schematische weergave
- De opdrachtgevers richten samen een onafhankelijk publiek rechtelijk orgaan op (bijv. GR) dat verantwoordelijk wordt voor het beheer van de Waddenzee (beheerautoriteit). - In deze nieuwe organisatie worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de huidige beheerders van de Waddenzee ondergebracht.	

Toetsing varianten uitvoering beheer

Randvoorwaarden en uitgangspunten

De zes varianten voor de uitvoering van het samenhangend beheer zijn eerst getoetst aan de randvoorwaarden. Dit geeft het volgende beeld.

Randvoorwaarden en uitgangspunten	A.	B.	C.	D.	E.	F.
	Separaat	Primus inter pares	Aansturing door één beheerder	Onafhankelijke derde	Opgaan in één bestaande beheerder	Oprichten gezamenlijke beheer-organisatie
Herkenbare en aanspreekbare organisatievorm	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Politieke aansturing;	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gezaghebbende en slagvaardige sturing	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Scheiding tussen beleid en beheer	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Huis van Thorbecke	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Geen centralisatie of decentralisatie van taken.	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Huidige wettelijke kaders	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Huidige financiële kaders	✓	✓	✓	?	?	?
In 2019 van start	✓	✓	✓	?	✗	✗

Vier van de zes varianten hebben een herkenbare en aanspreekbare organisatievorm. In varianten A en B is feitelijk geen sprake van organisatievorm maar van een samenwerkingsvorm.

Politieke aansturing is bij alle varianten mogelijk. Bij variant A en B is de aansturing complex omdat de beheerders in deze opzet geen onderlinge gezagsverhouding hebben. Het is niet waarschijnlijk dat het samenhangende beheer in deze varianten slagvaardige kan worden aangestuurd.

Alle varianten voldoen aan de vereiste tussen beheer en beleid en passen binnen 'het Huis van Thorbecke'. Alleen bij variant E is sprake van centralisatie omdat alle beheeractiviteiten (o.a. de taken van de provincies) bij het Rijk worden ondergebracht.

Alle varianten passen binnen de huidige wet- en regelgeving.

De varianten A, B en C vallen zijn realiseerbaar binnen de huidige financiële kaders. Bij de varianten D, E en F is dit afhankelijk van de verdere uitwerking en vormgeving van de variant. Bij de varianten A, B en C lijkt een start in 2019 mogelijk. Varianten E en F vergen een complexere besluitvorming en langere transitiefase en zijn daardoor niet op korte termijn realiseerbaar. Voor variant D is realisatie in 2019 onzeker, maar niet onmogelijk.

Probleemoplossend vermogen

De vijf varianten voor de uitvoering van het samenhangend beheer zijn vervolgens getoetst aan het probleemoplossend vermogen. Dit geeft het volgende beeld.

Probleemoplossend vermogen	A.	B.	C.	D.	E.	F.
	Separaat	Primus inter pares	Aansturing door één beheerder	Onafhankelijke derde	Opgaan in één bestaande beheerder	Oprichten gezamenlijke beheerorganisatie
Beleidscyclus Natuur	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Meer samenhang in beheer Natuur, Water, Visserij-beheer	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Verzakelijking	✗	✗	✓	✓	✓	✓

Alle varianten kunnen bijdragen aan de sluiting van de beleidscyclus. Varianten A en B zorgen niet voor meer samenhang binnen het beheer van natuur, water en visserij omdat er geen tot beperkte coördinatie binnen het beheer is. Varianten A en B dragen om dezelfde reden weinig bij aan de gewenste verzakelijking door het gebrek aan coördinatie binnen het beheer.

Samenvattend overzicht (opdrachtgeverschap en uitvoering beheer)

In deze bijlage zijn eerst verschillende varianten voor de aansturing (opdrachtgeverschap) en de uitvoering van het beheer (opdrachtnemerschap) van de Waddenzee besproken. Deze varianten vervolgens zijn getoetst aan de uitgangspunten en randvoorwaarden en vervolgens op probleemoplossend vermogen. Dit heeft er toe geleid dat verschillende varianten zijn afgefallen (zie rode markering).

- Varianten A, B, E en F vallen af omdat ze niet voldoen aan de randvoorwaarden of niet bijdragen aan het oplossen van het probleem. Variant C en D blijven over als mogelijke aansturingsvarianten die in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt kunnen worden.
- Voor wat betreft de aansturing blijven varianten 1,2, en 3 over.

		1. Rijksopdrachtgeverschap	2. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies	3. Opdrachtgeverschap Rijk en Provincies met coördinator	4. Opdrachtgeverschap Regeringscommissaris	5. Opdrachtgeverschap Rijk, Provincies en omgeving
A. Separaat						
B. Coördinatie door primus inter pares						
C. Aansturing door één beheerder						
D. Aansturing door onafhankelijke derde						
E. Opgaan in één beheerder						
F. Oprichten gezamenlijke beheerorganisatie						

De volgende zes varianten (1C, 2C, 3C, 1D, 2D, 3D) zijn in hoofdstuk 7 uitgewerkt.

Bijlage 11 Korte analyse Regeringscommissaris Waddenzee

In het discours over de governance en organisatie van het beheer van de Waddenzee komt met regelmaat de figuur van een Regeringscommissaris Waddenzee of Waddencommissaris⁴³ naar voren. Dit komt vooral voort uit de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de Deltacommissaris.

In deze bijlage is een toelichting opgenomen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Deltacommissaris en een beknopte analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het Deltaprogramma en het beheer van de Waddenzee.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deltacommissaris

- De Deltacommissaris is onder verantwoordelijkheid van de minister belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het Deltaprogramma. De positie is bijzonder aangezien de Deltacommissaris naast de ambtelijke lijnorganisatie is gepositioneerd. Hij staat de minister van VenW bij, valt onder zijn of haar verantwoordelijkheid maar kan ook op grond van artikel 69 van de Grondwet (op verzoek van de minister van VenW) het woord voeren in de Tweede en Eerste Kamer.
- De Deltacommissaris maakt de planning voor het Deltaprogramma, begeleidt de jaarlijkse herziening, volgt de voortgang van lopende projecten en inventariseert eventuele plannen voor nieuwe projecten. De Deltacommissaris zorgt er met name voor dat alle partijen hun inbreng kunnen doen en bewaakt de samenhang en uitvoering van de voorstellen.⁴⁴
- De effectiviteit van de Deltacommissaris bestaat uit een optelsom van zaken; Deltacommissaris (gezag en statuut van de persoon zelf), Deltawet (wettelijke verankering van positie en mandaat), Deltafonds (voldoende financiële middelen), Deltaprogramma (grote, stevig bemenste organisatie), Deltabeslissingen (werken naar resultaten). Alleen de combinatie van deze vijf D's maakt de Deltacommissaris effectief (bron: Wim Kuijken, Deltacongres 2014)

Mogelijke invulling Regeringscommissaris Waddenzee

- Commissaris (bestuurlijk zwaargewicht) met kleine staf.
- Verzorgt de afstemming tussen de betrokken overheden en overige stakeholders.
- Draagt zorg voor de totstandkoming van het integraal of samenhangend beheerplan en de jaarlijkse bijstelling daarvan.
- Rapporteert via de minister(s) aan de Tweede Kamer over de staat en het beheer van de Waddenzee en de voortgang van het verbeterprogramma.

Voor- en nadelen van het model Regeringscommissaris

Voordelen	Nadelen
▪ Bestuurlijk zwaargewicht met aandacht voor het gebied, zorgt voor meer aandacht en focus ▪ Sluit aan bij verwachtingen en behoeften die in het gebied leven ▪ Mogelijkheid om ook een rol te vervullen op het raakvlak tussen beheer en beleid	▪ Geen formele doorzettingsmacht in de uitvoering ▪ Ontwikkelen van een Waddenzeewet kost tijd ▪ De effectiviteit van de regeringscommissaris is onder andere afhankelijk van de persoon die deze rol invult en de samenwerking met de verantwoordelijk bewindspersoon. ▪ De effectiviteit van de Regeringscommissaris kent ook een relatie met geld, met organisatie, met wettelijke verankering

⁴³ Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen de roep om een gezaghebbend persoon ("een waddencommissaris" en het middel regeringscommissaris. Partijen willen een gezaghebbend persoon en niet per definitie een Regeringscommissaris conform de wet.

⁴⁴ Van Twist M., M. Schulz, M. van der Steen, J. Ferket (2013) De Deltacommissaris: Een kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta

	▪ Heeft zonder wettelijke bevoegdheden en extra te verdelen middelen slechts beperkte impact. ▪ Introduceren van een extra ‘speler’ kan ook complicerend werken. ▪ Een Regeringscommissaris heeft vaak een tijdelijk karakter. Het beheer van de Waddenzee heeft behoefte aan een structurele oplossing.
--	--

Overeenkomsten en verschillen tussen het Deltaprogramma en de opgave in de Waddenzee

Overeenkomsten	Verschillen
▪ Groot maatschappelijk belang ▪ Veel stakeholders en betrokkenheid van diverse overheden ▪ Behoeftte aan een sterk persoon die boven de partijen staat ▪ Behoeftte aan specifieke aandacht voor het afgebakende onderwerp	▪ Investeringsprogramma (Delta) tegenover beheerprogramma (Waddenzee) ▪ Tijdelijke oplossing (Delta) vs. structureel (Waddenzee) ▪ Budgetomvang (Deltafonds €16,3 miljard 2017-2030) ▪ Wel Deltawet, geen ‘Waddenwet’ ▪ Urgentie: nationale waterveiligheid (Delta) vs Natuurbehoud en herstel (Waddenzee)

Resumerend:

Door de afbakening van het onderzoek (binnen bestaande wettelijke kaders en startjaar), het beperkt aantal spelers, de relatief geringe financiële middelen en de aard van het onderwerp (beheer) leent het issue “beheer van de Waddenzee” zich niet voor het instellen van een Regeringscommissaris in de zin van een wettelijk gemandateerd persoon.

Wel kunnen de relevante lessen van het instituut Deltacommissaris meegenomen worden naar mogelijke oplossingsrichtingen voor het beheer van de Waddenzee.