

## **Aandachtspunten van gebruikers<sup>1</sup> over het onderzoek naar een Beheerautoriteit Waddenzee**

### **Naar integraal beheer voor de Waddenzee**

De gebruikers van de Waddenzee maken zich sterk voor integraal beheer van de Waddenzee en zij:

1. delen de probleemanalyse van AT-Osborne<sup>2</sup> en hun conclusie dat een Systeemsprong nodig is,
2. vinden dat er naast een Beheerautoriteit ook een Beleidsautoriteit nodig is,
3. deze ook gezag over de Noordzeekustzone moet hebben en
4. de Beleidsautoriteit door een Waddencommissaris (naar analogie van de Deltacommissaris) geleid zou moeten worden.
5. de Beheerautoriteit bij voorkeur niet door een bestaande organisatie wordt ingevuld en voldoende gezag, mandaat en middelen ter beschikking moet hebben.

### **Veel dialoog, weinig voortgang**

In het onderzoek naar de Beheerautoriteit krijgen de gebruikers steeds de vraag voorgelegd, wat er nu concreet mis gaat. Daarbij wordt een ondertoon gevoeld dat toch al heel goed wordt samengewerkt en dat de verschillende verantwoordelijke partijen op een goede manier met elkaar in dialoog zijn.

Als sinds 2009 zijn pogingen ondernomen om tot integraal beheer te komen, met het Beheer en ontwikkelplan Waddengebied, maar dit doel werd niet bereikt. De Algemene Rekenkamer legde de vinger op de zere plek en als antwoord werd in 2014 de Samenwerkingsagenda opgericht.

De overheden en stakeholders zijn inderdaad in veel overleg gremia goed met elkaar in gesprek, maar dat wil nog niet zeggen dat dit leidt tot integraal beheer.

Wij vinden dat het tot op de dag van vandaag niet goed gaat met het beheer van de Waddenzee. Er is geen programmatische aanpak om het natuurherstel van de grond te krijgen, vergunningverlening is complex, handhaving, monitoring en kennisontwikkeling en het fysieke beheer is fragmentarisch georganiseerd. Een terugkerend probleem is ook dat afspraken met overheden niet altijd hard blijken te zijn, omdat er uiteindelijk elders in andere gremia toch anders wordt besloten (bijvoorbeeld bij erfpacht Marconi kwelders, opruimen Griesberg Kaderrichtlijn water, onderzoek alternatieve parkeerplaats boorplatforms, inzet van onderzoek bij vergunningen voor kennisontwikkeling, etc.). Vaak duren dit soort discussies jaren voordat het opgelost is (als het al opgelost wordt).

Kortom er is geen sprake van gezamenlijke planvorming voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld in de vorm van één gezamenlijk door gebruikers gedragen beheerplan. Ook vindt er geen integrale aansturing van de uitvoering plaats.

Ook de beleidsvorming kent manco's, zo illustreert de gang van zaken rond de Derde nota Waddenzee 2007. Deze verliep in 2017, en daarom startte in 2014 een evaluatie die moest resulteren in een geüpdatete versie. Omdat het Regiecollege Waddengebied alleen een adviesrol heeft en geen werkelijke taak om tot beleidsafstemming te komen, moest voor dit project een aparte stuurgroep worden opgericht.

### **Bevindingen AT Osborne**

At Osborne geeft aan dat de organisatie en governance complex zijn: er is geen gesloten beleidscyclus. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. beleid en beheer lopen op het thema Natuur dwars door LNV en IenW/RWS en provincies heen. Het natuur-, water- en

---

<sup>1</sup> Natuurorganisaties, Visserij, Waddenzeehavens en Varende recreatie

<sup>2</sup> AT-Osborne heeft het analysedeel van het onderzoek deze zomer afgesloten

visbeheer van de Waddenzee is sterk versnipperd en er is een brede behoefte aan een systemsprong, o.a. om de integraliteit van het beheer verder te verbeteren.


Dat is essentieel voor:

- Vergunningverlening
  - Handhaving
  - Monitoring
  - Onderzoekaansturing
- 
- Fysiek beheer, waaronder:
    - Natuurbeheer (bijvoorbeeld kwelderbeheer)
    - Gastheerschap (ontvangen en begeleiden van bezoekers)
    - Scheepvaart beheer (baggeren, concessies veerboten, scheepvaartbegeleiding)
    - Waterbeheer (waterkwaliteit bewaking, uitvoering Kaderrichtlijn water projecten)

**4.6 Probleemanalyse**

Resumerend:

- Kwaliteit Waddenzee (beheer beperkt invloed beheer)
- Geen gesloten beleidscyclus (verticale verschotting) op beleidsthema natuur
- Horizontale versnippering op beheerthema's
- Cultuur leidend tot inertie (beperkte invloed beheerautoriteit)
- Natuurambitie nader in te vullen (onafhankelijk van beheerautoriteit)

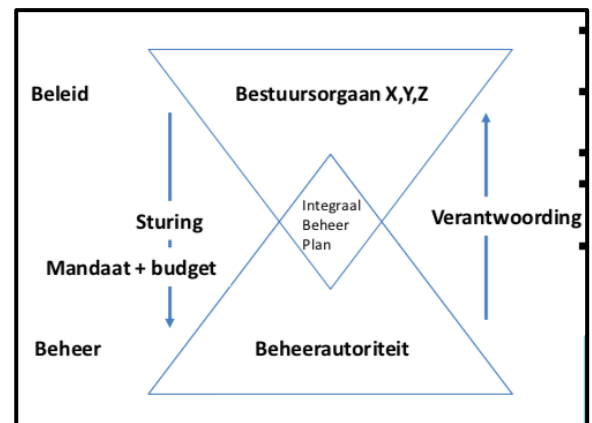
 **AT OSBORNE**

AT Osborne concludeert ook dat een beheerautoriteit niet alle problemen oplost voor de beoogde ontwikkeling en herstel van de natuurkwaliteit. Dat laatste is ook een beleidsopgave, bijvoorbeeld door verbetering van afspraken over medegebruik en/of meer geld beschikbaar te stellen voor natuurbeheer en -ontwikkeling.

Als verdere randvoorwaarden voor de uitwerking geldt volgens AT Osborne:

- Scheiding tussen beleid en beheer/uitvoering
- Politieke aansturing/ democratische legitimatie
- Geen centralisatie/decentralisatie
- Mandaat
- Verantwoording, planmatig "Samenhangend (integraal)"

Zie model dat AT Osborne voorstelt in box hiernaast.



**Wat vinden we als gebruikers op basis van de analyse?**

#### Probleemanalyse

Op zich delen wij de probleemanalyse van AT Osborne, mits educatie en voorlichting (gastheerschap) bij het toekomstige takenpakket van de Beheerautoriteit hoort; immers van wezenlijk belang voor handhaving. Verder moet er een goede verbinding zijn met calamiteitenbestrijding.

Promotie en marketing geldt voor ons niet als een logische noodzakelijke toevoeging. Doordat vergunningverlening een van de taken van de beheerautoriteit is, moeten de provincies ook mee willen doen.

#### Beleidsautoriteit

Wij onderschrijven de constatering dat een beheerautoriteit niet kan functioneren als er geen Beleidsautoriteit is. Daarin moeten ministeries op hoog niveau (DG's) deelnemen. Ook moeten stakeholders (natuurbescherming, havens/visserij en recreatie/toerisme) in de beleidsautoriteit vertegenwoordigd zijn.

Het is belangrijk dat de beleidsautoriteit wordt geleid door een persoon met voldoende status. De bottom-line is dat deze "beleidsautoriteit" door een onafhankelijke persoon geleid moet worden

waarbij er wel goede voorwaarden voor checks en balances moeten zijn (wie benoemt/evalueert/ontslaat ed.). Voor de verbinding tussen beleid en uitvoering sluiten we graag aan bij de goede ervaringen met de Deltacommissaris, die de bevoegdheid heeft om jaarlijks te rapporteren over de voortgang en daarbij ook aan het beleid adviseert.

### Begrenzing

Tot nu toe richt het onderzoek zich op het PKB-gebied. Wij vinden dat de Noordzeekustzone ook onderdeel van het taakveld van zowel de beheer- als de beleidsautoriteit moet zijn. De NZKZ en de Waddenzee hebben zoveel relaties (zowel morfologisch als ecologisch) dat het niet meer dan logisch is ze samen te voegen. Daarnaast zijn er een aantal zaken die evident beter kunnen, waar iedereen het over eens is: vergunningverlening, handhaving en monitoring en onderzoek. De samenhang van deze zaken is voor het zeegebied evident.

Verdere voorbeelden van problemen die wij kennen:

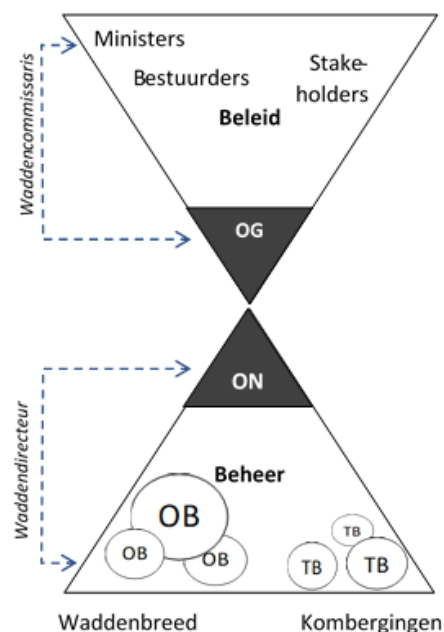
- Bereikbaarheid houdt niet op bij de pkb-grens, maar totdat de schepen op diep water komen. Bij de vaargeul naar Lauwersoog ging RWS landelijke economische MKBA criteria gebruiken om duidelijk te maken dat het baggeren in de buitendelta niet onder niet onder de bepalingen van de pkb viel.
- Zandsuppleties in de NZKZ hebben (waarschijnlijk) effect op de korrelgrootteverdeling in de Waddenzee en dus op de natuur. Hier moet, ook gezien de te verwachten toename in zandsuppleties, samenhangend beleid en beheer op worden gemaakt.

### Organisatie

Voor ons is het belangrijk dat een beheerautoriteit op gezaghebbende en slagvaardige wijze sturing kan geven aan een samenhangend integraal beheer van de Waddenzee teneinde de uitvoering van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee te realiseren én op basis van expertise en praktijkervaring een belangrijke rol kan spelen in het adviseren over beleidsmatige keuzes. Er moet goed nagedacht worden hoe een beheerautoriteit ingericht kan worden die aan deze eisen voldoet en dus niet alleen maar in de uitvoerende rol gaat zitten. Het toebedelen van deze rol aan één bestaande (rijks)organisatie maakt waarschijnlijk dat andere partijen hier geen vertrouwen in stellen en achterover gaan leunen.

Gelet op de analyse van AT Osborne zou de beheerautoriteit gevormd moeten worden uit medewerkers die nu verantwoordelijk zijn voor enerzijds fysiek terreinbeheer (TB), inclusief gastheerschap/handhaving georganiseerd in kombergingen en overig waddenbreed beheer (OB) vergunningverlening, monitoring en onderzoek. De medewerkers belast met fysiekbeheer op het Wad werken decentraal rond kombergingsgebieden (zie noot). Medewerkers vergunningverlening en ontwikkeling van monitoringsystemen en onderzoekaansturing werken juist centraal bij elkaar, onder een mandaatconstructie. Waddenbeheerautoriteit wordt geleid door een gezaghebbende persoon. Deze persoon kan de beleidsautoriteit ook adviseren.

De Waddencommissaris is een onafhankelijke persoon, die in de verantwoordingslijn (zie laatste schema) rapporteert over de voortgang en daar waar voortgang stagneert of juist heel goed loopt, advies geeft.



Natuurorganisaties, Visserij, Waddenzeehavens en Varende recreatie