

VOORWOORD

De Waddenzee en de Wadden

Een machtig en dynamisch natuurgebied, met eilanden, zandbanken, water, storm, mosselbanken, vogels en vissen, waarin ook visserij, gaswinning, scheepvaart en water- en verblijfsrecreatie een grote rol spelen. Een uniek gebied, zelfs een Werelderfgoed.

Een opgave daarom voor beheerders en beleidmakers om dit gebied in goede staat te behouden en door te geven aan volgende generaties. Maar hoe zit dat nou precies? Hoe gaat het beleid, wat doet het beheer, wie beschermt dit gebied en wie zorgt ervoor dat we er ook nog in mogen en van kunnen genieten of profiteren? Daar gaat dit nummer over.

Langzaam komt men – op basis van onderzoek¹ – erachter hoe de Waddenzee functioneert. In dit themanummer Waddenzee concentreren we ons op het beleid en beheer. Dat is niet stoffig en saai, want Waddenzee's beleid en beheer komen niet alleen voort uit de opgebouwde kennis, maar ook uit visie, historie en veel emotie. Dit themanummer brengt je midden in de keuken van de Waddenzee: wie kookt er, met welke ingrediënten, waar is de chefkok, brandt daar iets aan, welke gerechten worden geserveerd? Proef en laat het je smaken.

Wij danken de auteurs voor hun creativiteit en inzet, die volhielden ook toen onze wensen en verlangens de druk op hen vergrootten. We danken de sponsors die dit themanummer mogelijk maken: Gasunie, Natuurmonumenten, Waddenfonds, Staatsbosbeheer, Waddenvereniging en Programma Naar een Rijke Waddenzee. En wij wensen de lezers veel informatief leesplezier toe.

Pieter Schmidt & Pieter Joop
Redactie

¹ De Levende Natuur heeft er in mei 2012 een themanummer aan gewijd. Zie voor meer inhoudelijke informatie www.delevendenatuur.nl. Te bestellen via administratie@delevendenatuur.nl, zolang de voorraad strekt.

Wie besturen de Wadden en wat kan beter?

Het Waddengebied mag zich verheugen in een enorme drukte: trekvogels, toeristen, vissers, schepen, gaswinners en onderzoekers, maar ook in bestuurlijke drukte. Vele gebruikers klagen erover: te veel organisaties bemoeien zich met het besturen en beheren van het Waddengebied. Maar waardoor wordt deze bestuurlijke drukte veroorzaakt, hoe ziet zij er uit en is er een oplossing voor dit probleem?

— Wim Wiersinga (IMARES)

> DE HOOFDDOELSTELLING voor het Waddengebied is sinds de 1e Nota Waddenzee (1980) duidelijk: het belang van de Waddenzee als natuurgebied staat voorop. Die keuze werd al in 1974 gemaakt door het kabinet den Uyl die inpolderingen van de Waddenzee afwees; tot dan toe hét beleid van de regering. Deze keuze is door de Rijksoverheid vastgelegd in drie opeenvolgende 'planologische kernbeslissingen' (PKB) voor de Waddenzee (1980, 1994 en 2007), de aanwijzing van de Waddenzee op basis van de Natuurbeschermingswet en de oprichting van enkele nationale parken.

Deze keuze heeft ook gevolgen gehad voor de economische ontwikkeling. Bestaande activiteiten zoals zandwinning, schelpenwinning en defensie zijn afgebouwd en nieuw geplande ontwikkelingen zijn niet doorgestaan.



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

(inpoldering, Dollardkanaal). Dat laatste geldt niet volledig; vooral de activiteiten in het Eems-estuarium (havens, baggeren, verdiepen, een stuwdam) hebben een enorme schade aan de ecologische kwaliteit van het estuarium gedaan. Over gaswinnings is lang gediscussieerd, maar in 2006 ontstond overeenstemming over de inpasbaarheid daarvan. Ook de diverse vormen van visserij (pieten, mossels, kokkels, garnalen) zijn lang omstreden geweest maar nu ligt er een regionale visie op de ontwikkeling naar een duurzame visserij en is de mosselvisserij in een transitieproces om de ecologische effecten te verminderen. Ook over de uitbreiding van jachthavens en droogvallen, handkorkelvisserij, de ontwikkeling van de Eemsmond en zandsuppleties voor versterking van de kust zijn in convenanten afspraken gemaakt.

Papieren tijger

De hoofddoelstelling voor het Waddengebied als natuurgebied wordt algemeen erkend. Maar de provincies en gemeenten leggen het accent meer op het (economisch) gebruik dan de Rijks-overheid. De titel van het Beheer- en Ontwikkelingsplan (B&O-plan) van het Regionaal College Waddengebied (2009) heet dan ook *'Léven in de Wadden: een natuurgebied, waarin ook gewoond, gewerkt en gerecreëerd kan worden'*. Hier dient zich het bestuurlijke dilemma aan: hoe is de balans tussen ecologie en economie te bewaren? Waar ligt die balans? Wie hebben de taak om die balans te bewaren? Want op nationaal,

regionaal en lokaal niveau worden regelmatig initiatieven genomen voor ontwikkelingen (centrales, jachthaven, ballonnoptocht, powerbootrace, strandtent, windmolens, kassen, afvaloven e.d.) die op gespannen voet staan met de hoofddoelstelling. Vervolgens geven deze initiatieven aanleiding tot politieke debatten, procedures en vertragingen en verstoorde verhoudingen.

Het 'tegenhouden' van economische ontwikkelingen lijkt gemakkelijker dan het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Al in de 1e PKB is een streefbeeld (later ontwikkelingsperspectief geheten) geformuleerd waarin over een Waddenzee met natuurlijke kwelders, zeegrasvelden, mosselbanken en zoet-zout-overgangen wordt gesproken. Maar lang is dat streefbeeld een papieren tijger geweest. Er is aandacht gekomen voor herstel van stuivende en vochtige duinen en in de kustverdediging voor het dynamisch beheer. Pas met de komst van het Waddenfonds (2007) is herstel van de ecologie van de Waddenzee actief opgepakt in het daarvoor opgezette 'Programma naar een Rijke Waddenzee' (PRW) dat in 2010 van start ging.

Waar begint en eindigt het Waddengebied?

Om het beleid voor het Waddengebied effectief en integraal te kunnen laten zijn is het wenselijk dat de schaal van de ecologische processen die van invloed zijn op het Waddengebied en

de bestuurlijke aansturing van de maatschappelijke invloeden op het Waddengebied met elkaar overeenstemmen.

Veel invloed gaat uit van de kwaliteit van de rivieren als de Rijn en de Eems; vissen trekken tot ver stroomopwaarts. De Noordzeekustzone is de bron van het zand en slib dat de wadplaten en kwelders in stand houdt en van het voedsel en de larven voor de in de Waddenzee levende algen en dieren. Vissen, vogels en zeehonden gebruiken zowel het Waddengebied als de Noordzee. Trekvogels als de kanoet zijn op hun trektocht van Canada naar West-Afrika afhankelijk van een najaars- of voorjaarsstop in de Waddenzee. Landschappelijk behoort het terpen- en wierdenlandschap van Noord-Nederland tot het Waddengebied: dat was een landschap van kwelders, slenken en wadplaten dat na 1000 geleidelijk is ingepolderd. Nu vormt de deltadijk langs de Waddenzee een harde grens.

De ecologische begrenzing van het Waddengebied is dus zo groot dat deze niet dé 'bestuurlijke' eenheid kan zijn, maar het geeft aan dat besturen op een té kleine schaal of versnippering van het bestuur niet het meest adequaat is. Maar besturen op verschillende schaalniveaus en vanuit andere sectoren en belangen is in het Waddengebied de praktijk. De bestuurlijke begrenzingen van het PKB-gebied (dat alleen het onbewoonde buitendijkse gebied omvat); het B&O-plan (dat ook voor de bewoonde gebieden

geldt); de Natura 2000-gebieden (de Waddenzee inclusief de Noordzeekustzone) en het werkgebied van het Waddenfonds (dat een deel van Noord-Holland én de gehele provincies Friesland en Groningen omvat) lopen niet gelijk.

Ook internationaal zijn de begrenzingen in de drie landen van het trilaterale beschermingsgebied en van het Werelderfgoed verschillend: in Nederland doen de Noordzeekustzone en de kust van het vaste land niet mee; Duitsland rekent de Noordzeekustzone wel tot het Waddengebied en het Werelderfgoed (maar daar zijn de scheepvaartroutes uitgezonderd); in Denemarken behoren de ingepolderde delen van de Waddenzee tot het trilateraal samenwerkingsgebied, maar het Deense Waddengebied is nog geen onderdeel van het Werelderfgoed.

Bestuurlijke drukte

De complexiteit van het bestuur van het Waddengebied wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het grote aantal formeel betrokken overheden (5 ministeries en uitvoerende organisaties als SBB en RWS, 3 provincies, 5 eilandgemeenten, 13 vastewal-gemeenten en 4 waterschappen). Om de taken van al deze

overheden te coördineren zijn meerdere organen ingesteld, waaronder het Regionaal College Waddengebied (sinds 2011 het Regiocollege genoemd) waarin alle Waddenoverheden vertegenwoordigd zijn.

Elk bestuur wil graag zijn eigen beleidsplan en behoud van autonome uitvoering van de eigen bevoegdheden en uitvoeringsplannen. Zo heeft het ministerie van I&M het kustbeleid en Deltaprogramma, EL&I de aanwijzing van Natura 2000. Ministers of Gedeputeerde Staten nemen op basis van hun beleidsplannen besluiten zoals een vergunning, de aanwijzing van gesloten gebieden of een beheerplan voor een nationaal park. Ingewikkeld voor gebruikers is dat zij vaak met meerdere overheden en hun bevoegdheden te maken hebben óf dat een vergunning soms de taak is van het Rijk maar in andere gevallen van een provincie.

Niet alleen de formulering van het waddenbeleid maar ook de dagelijkse uitvoering is in handen van een groot aantal bestuurlijke organisaties. De ministeries hebben hun eigen uitvoerende organisaties, waarbij de uitvoering is ondergebracht in 'programma's' zoals het

Deltaprogramma en het Programma Naar een Rijke Waddenzee. Deze programma's kennen een sterke samenhang, maar worden op hun eigen manier 'aangestuurd' met werkgroepen, projectgroepen en stuurgroepen.

Het Waddengebied kent vele typen gebruikers: beroepsscheepvaart, recreatievaart, vissers van allerlei slag, schelpenwinners, mosselzaadkwekers, industrie, energiebedrijven, waterwinbedrijven, gaswinners, wadlopers, natuurbeheerders en landbouwers (op de kwelders). Voor deze sectoren zijn beheerplannen opgesteld, zij moeten vergunningen aanvragen en de gebruikers worden door de diverse inspecties als douane, politie, AID en Rijkswaterstaat in de gaten gehouden.

De regio aan zet

Tot 1980 was de Waddenzee niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld en dus had het Rijk het alleen voor het zeggen. De commissie Mazure, ingesteld door de Rijksoverheid, stelde dat een integraal afwegingsmechanisme ontbrak. In de toen nog jonge wet Ruimtelijke Ordening hadden provincies en gemeenten belangrijke bevoegdheden om integrale afweging van

foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl



belangen te maken en dus was een provinciale (1981) en gemeentelijke (1986) indeling van het Waddengebied een logische keuze. In wezen is dit de reden van de bestuurlijke drukte.

Sindsdien is op verschillende momenten en met verschillende termen (schap, lichaam, autoriteit, gemeenschappelijke regeling) een reeks aan voorstellen voor 'centralisatie' gedaan wat in bestuurlijk Nederland, sinds Thorbecke een gedecentraliseerde eenheidsstaat, gevoelig ligt. Besturen vanuit de nationale overheid roept veel weerstand op bij bewoners en lokale besturen. Voorstellen voor een bepaalde vorm van 'centralisatie' zijn dan ook niet tot uitvoering gekomen en nieuwe voorstellen zal datzelfde lot beschoren zijn.

De Commissie Meijer, ingesteld door het kabinet Balkende II, vond dat het natuurgebied Waddenzee niet alleen beschermd moest worden door 'tegenhouden', maar ook door te investeren. Daaruit is het Waddenfonds voortgekomen: een bedrag van 800 miljoen euro voor 20 jaar, te besteden aan ecologie én economie. De uitkoop van de kokkelvisserij (2005) is eruit betaald en daarnaast ruim 50 andere projecten. Het Waddenfonds was in feite een vorm van centraal bestuur, want de wet op het Waddenfonds kende centrale doelstellingen en de eindbeslissingen over de besteding werden door de Minister van VROM resp. I&M genomen. Voor de indiening van projecten is echter een bottom-up aanpak gevolgd en er was een rol voor een regionale adviescommissie.

Decentralisatie zonder macht

Per 1 januari 2012 is het fonds naar de provincies gedecentraliseerd en is de besteding van de gelden een bevoegdheid van de drie betrokken provincies; de wet voor het fonds is ingetrokken. Het ministerie en de provincies hebben een bestuursakkoord ondertekend om de doelstellingen en de programmatische besteding tot eind 2026 te waarborgen. Door de provincies is een werkorganisatie 'op afstand' opgezet die een nieuw meerjarig uitvoeringsprogramma opstelt. En zij hebben een Kwaliteitscommissie geïnstalleerd die de onafhankelijkheid en kwaliteit van de uitvoering moet waarborgen. Op 1 oktober 2012 gaat een nieuwe ronde van start om financiering voor projecten aan te vragen.

Gelijktijdig met de decentralisatie van het Waddenfonds zijn ook diverse coördinerende organisaties en het adviesorgaan de 'Raad voor de Wadden' opgeheven. De decentralisatie en de opheffing van organen is als een vereenvoudiging van de complexe bestuurlijke structuur gepresenteerd. Maar de minister laat (advies) organen rond het Deltaprogramma, Programma

Naar een Rijke Waddenzee, de Waddenacademie en het nieuwe Waddenfonds ongemoeid omdat 'elke opgave anders is' zo schreef zij aan de Tweede Kamer.

Het Regiecollege Waddengebied (RCW) is nu het platform van Rijk en regio voor afstemming van beleid, beheer en investeringen, maar heeft geen doorzettingsmacht en de afzonderlijke besturen houden hun 'hindermacht'. Dit was nu juist de kritiek die de Commissie Meijer had op de bestuurlijke organisatie in het Waddengebied en die zij had willen doorbreken.

De wereld kijkt mee

De beleidskeuze voor het Waddengebied als natuurgebied was indertijd een nationale keuze. Door Nederland is nadien het initiatief genomen voor de eerste trilaterale conferentie van Nederland, Duitsland en Denemarken over de Waddenzee (Den Haag, 1978) leidend tot het gezamenlijke beleidsplan voor de Waddenzee (1998). Pas nadien is de internationalisering doorgezet op basis van internationale verdragen en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het is ook voor de hand liggend dat het Waddengebied vanuit een internationaal perspectief wordt bestuurd, want het is één groot natuurgebied liggend in drie landen en heeft een internationale betekenis voor bijvoorbeeld trekvogels. Die unieke internationale betekenis is in 2009 erkend toen het Waddengebied van Nederland en Duitsland door de UNESCO op de Werelderfgoedlijst werd geplaatst. Deze status geeft mogelijk een impuls aan de toeristische belangstelling en daarmee investeringen in het gebied. De aanwijzing als Werelderfgoed is een vorm van internationalisering van het bestuur van het Waddengebied. De UNESCO beoordeelt elke 6 jaar of het gebied nog steeds adequaat wordt beschermd en beheerd en een verslechtering van de bescherming zal door de UNESCO kritisch worden gewogen. Het verliezen van de status als werelderfgoed zal de reputatie van de overheden geen goed doen.

'Goed bestuur' voor de Wadden?

Wat zijn de knelpunten in het bestuur van het Waddengebied? Als natuurlijk Werelderfgoed valt als meeste op dat het bestuur een fragmentarische aanpak kent:

- alle bestuurslagen hebben beleid en bevoegdheden versnipperd over een groot aantal instanties;
- geen eenduidige relatie tussen beleid en uitvoering in de vorm van een (investerings) programma;
- nog regelmatig worden aanspraken op het gebied gedaan die op gespannen voet staan met (inter)nationale verplichtingen;

- gescheiden verantwoordelijkheden geven aanleiding tot tegenstrijdigheden: op het Balgzand is wel pierenwinning toegestaan maar geen mosselvisserij; in het duin wordt water vastgehouden en in de aangrenzende landbouwpolder wordt ontwaterd of een duinbeheerder wil verstuiving toelaten en een buurman die daar invloed van vreest;
- gemeenten en provincies willen een transitie naar een klimaatneutrale regio, maar tegelijk wordt het totale vermogen van de Eemshaven (kolencentrales, aanlanding gas, Noorwegen kabel) opgekrikt (een nationaal politiek aspect) terwijl de bouw- en milieuvvergunning door een provincie worden afgegeven.

De discussie over deze fragmentatie zal niet moeten gaan over 'centraal-decentraal', maar moet gaan om een bestuur passend bij de internationale schaal van het gebied. Voor dit Werelderfgoed ligt het voor de hand dat de sturing op nationaal niveau plaatsvindt, ook al vanwege de grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en Denemarken.

Voor het Waddengebied inclusief de Noordzeekustzone, de eilanden en de aangrenzende vastelandgemeenten, zal daartoe door alle bestuurslagen één gezamenlijk (ruimtelijk) plan moeten worden vastgesteld. De toelichting op dit plan is tevens het beheerplan voor de KRW, Natura 200 e.d. die aangeeft welke ruimte er is voor medegebruik als recreatie, visserij en scheepvaart, maar ook welke activiteiten in de Waddenzee in de bewoonde randgebieden, niet mogelijk zijn. Op papier 'tegenhouden' en benoemen wat wel kan, is echter onvoldoende. Het Waddenfonds biedt de unieke kans om met enkele programma's zoals 'Rijke Waddenzee' offensief gewenste ontwikkelingen te stimuleren: herstel van natuur en cultuur én duurzame ontwikkeling van economische activiteiten die karakteristiek zijn: toerisme en recreatie, visserij, landbouw en havens. Dat kan de fragmentatie tussen beleid en uitvoering verkleinen.

Voor een betere werking van zo'n plan en programma is de voorwaarde dat de inhoud inspireert en bindt. Daar ligt in de praktijk wellicht toch de grootste uitdaging. De trots die gepaard gaat met de aanwijzing als 'werelderfgoed' kan daarvoor de basis zijn.<

Wim Wiersinga, wim.wiersinga@wur.nl