

Een werelderfgoed verdient samenhangend beheer

In de afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de 'bestuurlijke drukte' in het Waddengebied. Desondanks is er nog niet veel veranderd, ondanks het verdwijnen van enkele commissies en de decentralisatie van het Waddenfonds. Inmiddels is de Waddenzee in Nederland ook nog 'ns onderdeel van een trilateraal Werelderfgoed, maar een gezamenlijke visie op het bestuur en beheer voor het Nederlandse deel ontbreekt nog steeds. Het is de hoogste tijd om deze drukte even te laten voor wat die is. We moeten kijken welke opgaven voor de Waddenzee momenteel gelden en met welke beheerorganisatie we hier snel een klap op kunnen geven.

— Kees van Es (Programma Naar een Rijke Waddenzee / Deltaprogramma Waddengebied)

Slechte toestand Waddenzee door complex bestuur

In 2004 stelde de Adviesgroep Waddenzeebeleid (de zgn. commissie Meijer) nog dat de slechte toestand van de Waddenzee mede te wijten is aan de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied. De Commissie constateert: "De besturing van het Waddengebied is complex; vele wetten en verdragen zijn van toepassing, veel overheden (op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau) en anderen (o.a. terrein beherende organisaties) zijn bij de dagelijkse gang van zaken betrokken en coördinatie- en afstemmingsmechanismen (horizontaal en verticaal) zijn ingesteld". "In de huidige beleidscyclus lopen strategiebe- paling, beleidsvorming, bestuur, beheer, monitoring en handhaving sterk door elkaar; ze zijn bovendien te versnipperd over een groot aantal instanties, terwijl geen van allen doorzettingsmacht hebben, maar wel hindermacht".



> IN MEI VAN DIT JAAR vroege de Waddenvereniging op een ludieke manier aandacht voor de ingewikkelde manier waarop het bestuur en beheer op dit moment in de Waddengebied geregeld is. Daarbij werd opgeroepen om te stemmen op een persoon die als 'baas' van het Waddengebied beschouwd mag worden. Een veelheid aan namen werd genoemd. Van een Tweede Kamerlid, via Lenie 't Hart tot 'de Waddenbewoner' zelf. Er is natuurlijk niet 'een baas', maar blijkbaar is er grote behoefte aan een gezicht, een leider, iemand die de lead kan nemen. Welk bestuur past bij de Waddenzee? Decentraal, centraal. Vragen die in de jaren '70 zijn ontstaan maar eigenlijk nog steeds onbeantwoord zijn. Eén ding is zeker: er zijn veel organisaties, er is weinig stootkracht, kansen blijven onbenut.

Roep om verandering

Om de bestuurlijke drukte in het Waddengebied te verminderen is in 2010 door het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) aan bureau Berenschot opdracht gegeven de bestuurlijke organisatie in het Waddengebied te evalueren en te komen met voorstellen voor verbetering.

Eén van de voorstellen was om het Regionaal College Waddengebied (RCW), waarin de betrokken overheden in het gebied samenwerken, om te vormen tot een Regiecollege Waddengebied. Het RCW zou zich moeten ontwikkelen van een coördinerend naar een regisserend orgaan. Doel: meer regievoering op de uitvoering van beleid. In het Koersdocument dat door de Minister van I&M aan de Tweede Kamer is aangeboden (april 2011) is deze regierol verder uitgewerkt en ingevuld.

Inmiddels zijn verschillende aanbevelingen uitgevoerd:

- opheffing van de Raad van de Wadden (apart adviesorgaan voor het Waddengebied),
- opheffing van het IWC (Interdepartementale Waddenzee Commissie, interdepartementaal overleg tussen ministeries) en het CCW (Coördinerend College Waddengebied als overleg tussen Rijk en regionale overheden). Feitelijk kwamen deze overlegverbanden ook na de totstandkoming van de Planologische kernbeslissing (PKB) Waddenzee al niet meer bij elkaar.
- De Stuurgroep Waddenprovincies was al eerder opgeheven.

Met de decentralisatie van het Waddenfonds (investeringsfonds voor natuurherstel en duurzaam gebruik) is ook een tweetal commissies voor de beoordeling van projecten opgeheven. Inmiddels wordt door de provincies in het kader van het Waddenfonds een nieuwe kwaliteitscommissie ingericht.

Niet uitgevoerd

De belangrijkste aanbeveling is echter niet uitgevoerd. Het Regionaal College Waddengebied (RCW) wordt, na de aanvankelijke intentie om deze een meer centrale regisserende rol te laten vervullen bij de uitvoering, nu omgevormd tot een informeel afstemmingsoverleg "waar informatie wordt gedeeld en vanuit bestaande verantwoordelijkheden hedendaagse ontwikkelingen worden besproken". Het RCW-secretariaat wordt nagenoeg afgebouwd. In het verlengde daarvan is ook besloten het secretariaat van de Beheerraad¹ onder te brengen bij het Ministerie van EL&I, echter zonder een duidelijke visie op de organisatie van het beheer in de Waddenzee en de rol van de Beheerraad hierin.

1 Eind 2006 is de Beheerraad Waddengebied door het RCW ingesteld met als doel te komen tot een efficiënt en afgestemd beheer in het Waddengebied. In de Beheerraad nemen zowel overheid als particuliere organisaties deel die terreinen beheren. Van Rijkswaterstaat (RWS) en Natuurmonumenten tot en met de Vereniging van (particuliere) oevereigenaren.

Conclusie: de overlegorganen hebben geen wettelijke bevoegdheid. Hierdoor blijven zij geheel afhankelijk van de besturen die er in zijn vertegenwoordigd. Een benodigde extra doorzettingsmacht ontbreekt daarom en aanwezige hinder machten blijven bestaan. Thans wordt menskracht teruggeschroefd, er kan onvoldoende geanticipeerd worden op veranderingen in het gebied. Bestuurlijk gezien is het schip zo goed als stuurloos.

Teveel beheerders

In Duitsland en Denemarken is het beheer via de Nationale Parken geregeld. In Nederland is het beheer over verschillende partijen verdeeld. Iedere partij heeft zijn taken en specialismen. Het beheer moet daarbij breed worden gezien. Het fysieke beheer van de Waddenzee betreft het beheer van het water, oevers en bodem. Beheer bestaat uit: natuurbeheer, op diepte houden van vaargeulen middels baggerwerkzaamheden, betonning van vaargeulen, het markeren en soms sluiten van rustgebieden, het uitvoeren van herstelmaatregelen, vergunningverlening en handhaving, voorlichting en gastheerschap en monitoring. Kortom: een scala aan activiteiten.

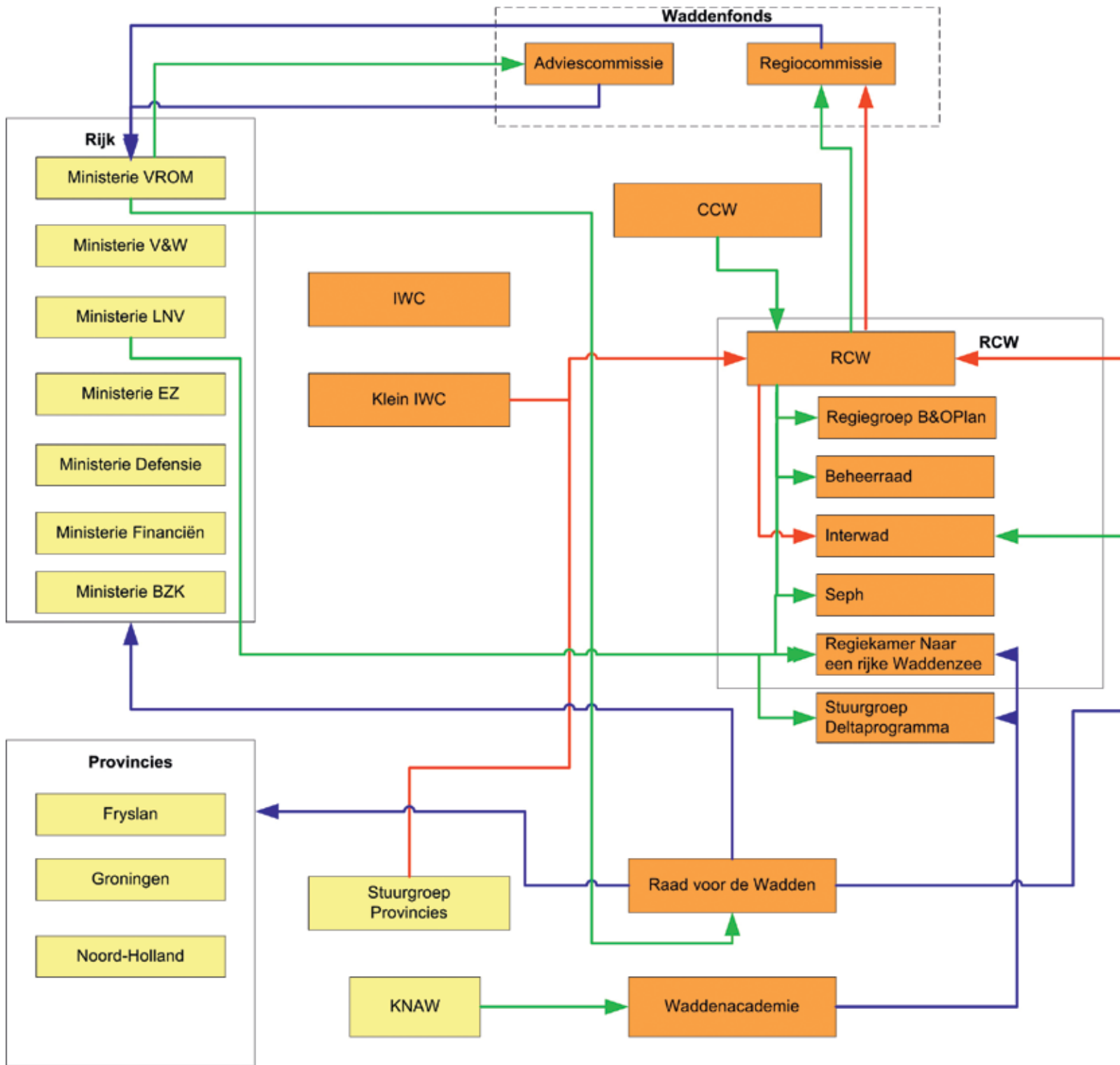
Het fysieke beheer van de Waddenzee is formeel belegd bij Rijkswaterstaat (RWS), als beheerder van de Rijkswateren. Daarbij is het beheer vooral gericht op het beheer van de grote vaargeulen, de coördinatie van de incidenten en rampenbestrijding, het uitvoeren van de maatregelen uit de Kaderrichtlijn Water en het opstellen van het beheerplan Natura 2000.

Het ministerie van EL&I is met de inzet van de Waddenunit (schepen op het wad) verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving vanuit de Natuurbeschermingswet, de Visserijwet en het beheer van de vispercelen. De Waddenunit vormt daarmee feitelijk de 'ogen en oren' op het ondiepe gedeelte van het natte Wad. Het beheer van de 'randen van het Wad', de kwelders langs de vastewalkust en eilanden en de platen bij de eilanden wordt uitgevoerd door de terreinbeheerders, zoals Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, private grondeigenaren en Staatsbosbeheer.

De provincies voeren het Convenant vaarrecreatie uit en zijn uiteraard verantwoordelijk voor de verdeling van de gelden uit het Waddenfonds. Daarnaast zijn zij voor een gedeelte verantwoordelijk voor de vergunningverlening vanuit de Natuurbeschermingswet. Handhaving in het veld gebeurt dan weer vooral door de Waddenunit van EL&I. Het zijn vooral de terreinbeheerders en bezoekerscentra die een rol in hebben in educatie en voorlichting. Ook

Foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl





de Waddenvereniging neemt jaarlijks bijna 8.000 mensen het wad op. Van een eenduidige uitstraling naar recreanten van het wad, zoals in Duitsland met de Nationale Parken is in Nederland geen sprake. De potentie van het 'sterke merk' Werelderfgoed wordt hierdoor maar moeizaam benut.

Voor de uitvoering van concrete herstelmaatregelen ligt het initiatief bij verschillende partijen. Zowel natuurorganisatie, terreinbe-

heerders, regionale overheden, Rijkswaterstaat via de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, het Programma Naar een Rijke Waddenzee en natuurlijk de provincies via de uitvoering van het Waddenfonds spelen hier een rol in.

In het verlengde van de verschillende elementen van beheer is ook de monitoring in het gebied versnipperd. Via het Waddenfondproject WALTER (Wadden Sea Long-Term Ecosystem Research) wordt nu getracht de verschillende monitoringactiviteiten op elkaar af te stemmen

en te ontsluiten. Daarbij is nog niet duidelijk hoe de resultaten en het 'eigenaarschap' na afloop van het project goed geborgd worden.

Knelpunten van een versnipperd beheer

Van een integraal beheer voor het Wadden-gebied of zelfs één beheerorganisatie is geen sprake. De ontstane versnippering van beheer, vergunningverlening en toezicht zorgt voor hoge afstemmingskosten, een voor bewoners, gebruikers en belanghebbenden lastig te door-

Bestuurlijk organisatie tot voor kort.

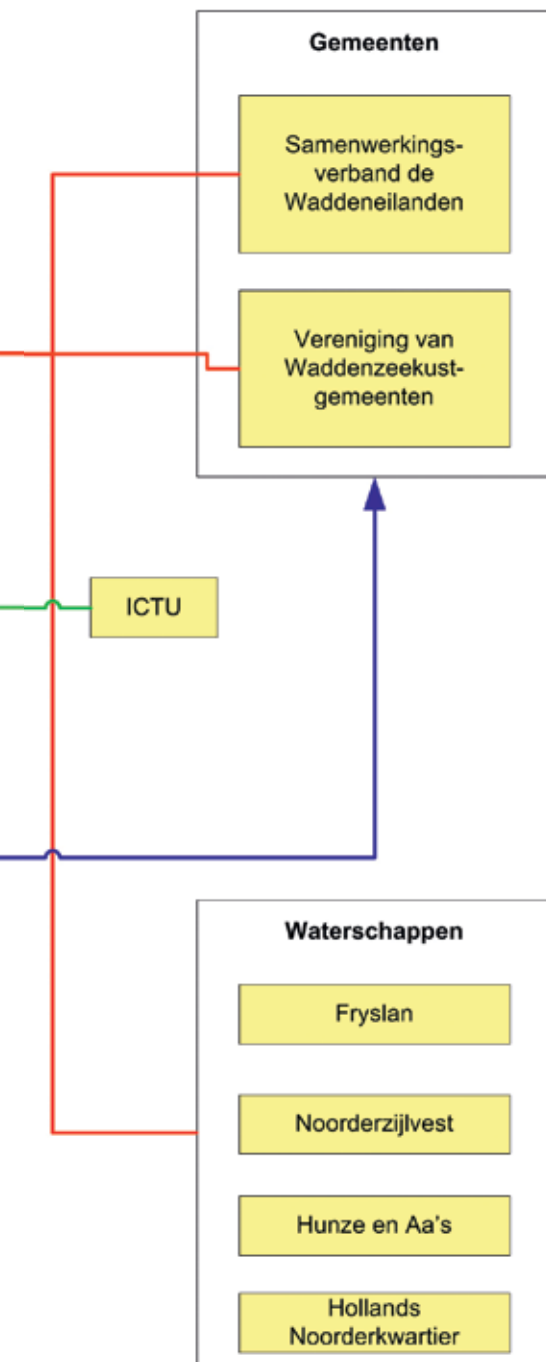
Legenda

Rode lijn: voorbereidend

Blauwe lijn: advies of review

Groene lijn: instelling of benoeming

Bron: Berenschot 2012.



gronden proces en afstemmingsproblemen in het veld.

Integraal beheer betekent allereerst dat de trits beleid, vergunningverlening, uitvoering, handhaving, voorlichting, toezicht en handhaving, en monitoring onderling afgestemd zijn. Vaak zijn dit op dit moment gescheiden verantwoordelijkheden. Een voorbeeld op dit moment is het ontbreken van een goede monitoring van het experiment voor de visserij op

Japanse oesters vanuit het ministerie van EL&I, waardoor toekomstig beleid en vergunningverlening vanuit de provincie Fryslân lastig is. Of het ontwikkelen van natuur op een locatie waar tegelijkertijd vanuit andere wetgeving een kitesurf-locatie mogelijk wordt aangewezen.

Ook binnen elementen van beheer doen zich afstemmingsproblemen voor. Zo is de vergunningverlening voor verschillende vormen van visserij over verschillende provincies en de rijksoverheid verdeeld. Zo verleent in het Balgzand het ministerie de vergunning voor garnalenvisserij, Friesland voor de handkokkelvisserij en Noord-Holland voor de pierenwinning. Er is erg veel overleg nodig voordat een vergunning verleend kan worden. De deelnemende partijen vanuit de natuurorganisaties en visserijsector zijn echter grotendeels dezelfde.

Integraal beheer betekent bijvoorbeeld dat het beheer van geulen, platen en kwelders op elkaar is afgestemd. Voor het juiste beheer van de geulen wordt ook naar de effecten ervan op kwelders gekeken. Met andere woorden: kijk niet alleen naar de gewenste vaardiepte maar kijk ook naar het ecosysteem waar de geul deel van uitmaakt. Ook zou het natuurbeheer goed afgestemd moeten zijn op het andere gebruik van de Waddenzee. Zo wordt het beheer van de mosselpercelen in de Waddenzee, alsmede de handhaving vanuit de natuurwetgeving en monitoring door dezelfde Waddenunit van het Ministerie van EL&I uitgevoerd. Tegelijk is het Ministerie van EL&I nog steeds verantwoordelijk voor de sluiting van gebieden voor de recreatievaart om verstoring van vogels en zeehonden te voorkomen, maar zijn de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het Convenant vaarrecreatie. Daarbij is veel discussie over wie nu precies verantwoordelijk is voor de monitoring.

Naast het feit dat er niet altijd sprake is van een integraal beheer, betekent een versnipperd beheer over verschillende organisaties ook dat het soms ontbreekt aan slagkracht in de uitvoering van herstelprojecten. De taak van de Beheerraad is afstemming en efficiency van het beheer vergroten en komen tot een afgestemd Waddenzee-dekkend beheer. Geen geringe opgave!

Eén professionele beheerorganisatie

Het ecosysteem van de Waddenzee gaat over zijn eigen grenzen heen, richting Duitsland, naar de Noordzee, via vogeltrekroutes naar Zuid-Afrika. De grenzen binnen het systeem zijn vaag, dynamisch en dus veranderlijk. Het medegebruik door de mens speelt hierop in, verandert mee. Wat zeker is, is dat de Waddenzee enorm waardevol is maar ook kwetsbaar en vele potenties heeft. Dit verplicht ons eigen-

lijk al het gebied te beheren als één gebied. Tot nu toe maken we steeds de fout te verzamelen in discussies over organisaties: wie gaat het doen, wat gaan ze doen, van wie komt het geld, hoeveel geld, wie bepaalt wat ze gaan doen? Dit soort discussie over verantwoordelijkheden gaan al gauw voorbij aan de opgaven van het gebied.

De oplossing voor het beheer in de Waddenzee is dan ook: laat je leiden door de opgaven voor het gebied. Op welke manier je dit organiseert is niet van belang: zorg alleen dát je het faciliteert:

- Stem de elementen van inrichting en beheer onderling goed op elkaar af of schuif ze in elkaar. *Voorbeeld 1:* maak één gezamenlijk handhavingprogramma voor het hele Waddengebied. *Voorbeeld 2:* maak één gezamenlijk herstelprogramma, zowel vanuit het Werelderfgoed, Natura 2000 als de Kaderrichtlijn Water en het Programma Naar een Rijke Waddenzee.
- Zorg voor eenduidige voorlichting over het gehele Waddengebied.
- Idem voor de monitoring. Met het project WALTER hebben de initiatiefnemers ook deze ambitie ten aanzien van de monitoring in het Waddengebied.
- Stem vergunningverlening en handhaving op elkaar af.
- Beleg de verschillende elementen van beheer en uitvoering in één professionele natuurbeheerorganisatie. Laat deze alle beheertaken verrichten. Dus ook: investeren in het terrein, vergunningverlening en handhaving, en voorlichting.

Het is van belang dat een beheerorganisatie op enige afstand van het politieke bestuurlijke 'gewoel' kan opereren en werkt op basis van duidelijke opdrachten vanuit het internationaal, nationaal en regionaal beleid. Een beheerorganisatie die bijvoorbeeld op basis van een jaarlijkse kaderbrief het beheer eigenstandig uitvoert en als centrale organisatie ook verantwoordelijk is en aansprakelijk is voor het Waddenbeheer. Een organisatie die niet specifiek gekoppeld is aan één bestaande organisatie.

Op deze wijze ontstaat er een professionele beheerorganisatie op het natte Wad en aan de randen. De huidige Beheerraad kan dan, wellicht met een betere inbreng vanuit gebruikers van het Wad, uitgroeien tot een bestuur of raad van toezicht van het Werelderfgoedgebied Waddenzee.<

Kees van Es, k.vanes@mineleni.nl