

Een bestuursmodel voor een Openbaar Lichaam Waddenzee

Inleiding: het bestuursmodel van de Commissie-Meijer

Op 1 april 2004 heeft de Adviesgroep Waddenzeebeleid, ofwel de Commissie-Meijer, haar rapport "Ruimte voor de Wadden" aangeboden aan de ministers Dekker van VROM, Brinkhorst van EZ en Veerman van LNV. Het rapport ademt in veel opzichten de geest van een nieuw begin en een nieuwe aanpak. Naast beleidsaanbevelingen op belangrijke beleidsinhoudelijke gebieden als de gaswinning en de schelpdiervisserij reikt de commissie tevens een zienswijze voor een vernieuwd bestuursmodel voor de Waddenzee aan. De commissie komt tot de conclusie dat de bestaande bestuursstructuur met betrekking tot de Waddenzee te complex en te ondoorzichtig is, en daardoor debet is aan een te weinig slagvaardig beleid. Binnen de huidige bestuursstructuur is er sprake van teveel overleg en te weinig transparantie. De structuur genereert geen doorzettingsmacht. De doorloopsnelheid van de besluitvorming is te traag. De relatie tussen beleid en beheer is zwak tot afwezig. Beheerders en agentschappen hebben soms hun eigen agenda, tegen gemaakte afspraken in, en de huidige structuur laat hun ook de marges om de eigen agenda te volgen. Van integrale besluitvorming is weinig sprake. Sectorale besluitvorming overheerst. De complexe en gefragmenteerde structuur leidt tot versnippering van handhaving en toezicht en van opdrachtverlening voor onderzoek. Die structuur werkt tevens in de hand dat de actoren daarbinnen meer bezig zijn met strategische en tactische positiebepaling ten opzichte van elkaar dan met gezamenlijke strategische en uitvoeringsgerichte beleidsontwikkeling. De lijn van de Commissie-Meijer is dat de strategie en de hoofdlijnen van beleid op rijksniveau moeten worden bepaald, door de ministerraad (of eventueel een onderraad van het kabinet). Dagelijks bestuur en beheer dienen plaats te vinden op regionaal niveau door een regionaal uitvoeringsorgaan ofwel een tot bestuur omgevormd Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW).

De provinciale besturen van de Waddenprovincies en de gemeentebesturen van de eilandgemeenten en de kustgemeenten rond de Waddenzee kunnen zich volledig vinden in de analyse van de commissie. Het is zonder meer terecht dat de Commissie-Meijer ruime aandacht besteedt aan het bestuurlijk kader voor het Waddenzeebeleid en ook in dat opzicht een aanzet wil geven voor een nieuw begin. Gezien de bovengenoemde knelpunten is daar alle reden toe. Wij kunnen instemmen met de door de commissie voorgestelde toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden voor het Waddenzeebeleid aan het Rijk en de regio. Het rapport van de Commissie-Meijer biedt belangrijke aanzetten voor de oplossing van de genoemde problemen en knelpunten.

De bij de Waddenzee betrokken provinciale besturen en de voorzitter van het RCW hebben in een informeel overleg met de minister van VROM aangeboden om samen met de betrokken gemeentebesturen een voorstel voor een verdere uitwerking van een nieuw bestuursmodel voor de Waddenzee te ontwikkelen.

Uitgangspunten en kenmerken voor een nieuw bestuursmodel

Een nieuw bestuursmodel voor de Waddenzee zal naar het oordeel van de Waddenprovincies en -gemeenten aan de volgende vereisten moeten voldoen:

- het zal doeltreffend tegemoet moeten komen aan de gesignaleerde problemen op het vlak van complexiteit, transparantie, slagvaardigheid en doorzettingsmacht;
- het zal de voorwaarden moeten bevatten voor een slagvaardige uitvoeringsgerichtheid;
- het moet een heldere toedeling van taken en bevoegdheden aan de betrokken overheden belichamen;
- het moet de onderscheiden bestuurlijke verantwoordelijkheden zichtbaar maken en houden, zodat duidelijk is wie over wat beslist.

Deze vereisten noodzaken tot een bestuursmodel waarin de relevante taken, dat wil zeggen de taken die essentieel zijn voor de Waddenzee en die nu verspreid zijn over de drie bestuurslagen, in één hand gebracht worden wat besluitvorming, aansturing en uitvoering betreft.

Dit betekent overdracht van bevoegdheden van het Rijk en de betrokken provincies en gemeenten naar één orgaan dat integraal beheer en bestuur over de Waddenzee voert.

Het bestuursmodel zal daarbij door de volgende hoofdelementen moeten worden gekenmerkt:

- het zal integraal bestuur en beleid moeten genereren;
- het zal verankerd moeten zijn in alle drie bestuurslagen: het Rijk en de bij de Waddenzee betrokken provincies en gemeenten;
- deze verankering zal gepaard moeten gaan met een goede democratische legitimatie langs duidelijke lijnen;
- het zal doorzettingsmacht annex een doeltreffende uitvoeringsgerichtheid moeten belichamen;
- in de opzet en de organisatie zal vrijblijvendheid uitgesloten moeten zijn: bindende beslissingen, beslissingsconforme uitvoering, toereikende en gewaarborgde financiering.

Sturingsfilosofie en rolverdeling

Decentraal waar het kan, centraal waar het moet, zo luidt de sturingsfilosofie die het Rijk recentelijk heeft neergelegd in de Nota Ruimte. Deze sturingsfilosofie moet ook als uitgangspunt voor het bestuursmodel voor de Waddenzee dienen. Voorwaarde daarvoor is dat dat bestuursmodel goed in de bestuurlijke hoofdstructuur is ingebed.

De Waddenzee is thans conform overig Nederland provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. Op zichzelf is een systeem denkbaar waarbij deze bestuurlijke indeling terzijde wordt gesteld. Op het eerste gezicht heeft deze gedachte een aantrekkelijke kant: een Waddenautoriteit met een eigen en ongedeelde territoriale jurisdictie. Bij nader doordenken kleven er echter belangrijke nadelen aan. Praktisch-beleidsmatig gesproken zal een dergelijke constructie veel afhechtingsproblemen met de bestuurlijke omgeving, de aangrenzende gemeenten en provincies, opleveren. Belangrijker is nog dat een dergelijke uit de algemene bestuurlijke indeling "losgepelde" Waddenautoriteit al snel als een "Fremdkörper" in de regionale omgeving zal worden ervaren. Gezien het feit dat er bij het beleid met betrekking tot de Waddenzee wel sterke omgevingsbelangen in het geding zijn zal dit averechtse en zelfs funeste effecten kunnen hebben als het gaat om de beoogde slagvaardigheid en democratische legitimatie. Vandaar dat bij de bovengenoemde kenmerken van het bestuursmodel naast een passende rijksbetrokkenheid lokale en regionale verankering en democratische legitimatie op één lijn met integraliteit en doorzettingsmacht worden genoemd. Uitgangspunt is dat bij het Waddenzeebeleid het Rijk, de provincies en de gemeenten op elkaar zijn aangewezen, en elkaar als partners nodig hebben. Het behoud van de bestaande bestuurlijke indeling is daarom een belangrijk vertrekpunt voor het gestalte geven aan regionale en lokale inbedding en betrokkenheid.

Het voorstel is daarom om de bestaande bestuurlijke organisatie als uitgangspunt te nemen, en van daar uit te streven naar een regionaal goed ingebed Openbaar Lichaam Waddenzee, waaraan het Rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten onder het regime van een goed geregelde bestuurlijke betrokkenheid hun bevoegdheden en taken met betrekking tot de Waddenzee overdragen.

De bestuurlijke rolverdeling is bij dit model als volgt:

- het Rijk stelt de hoofddoelstellingen, de strategische uitgangspunten en het afwegingskader voor het Waddenzeebeleid vast. Daarbij wordt voorgesteld om één coördinerend minister voor het Waddenzeebeleid aan te wijzen, te weten de minister van VROM.
- op basis van de hoofddoelstellingen, de strategische uitgangspunten en het afwegingskader van Rijkswegge stelt het Openbaar Lichaam het beleidsplan voor de Waddenzee en het jaarlijks operationeel uitvoeringsprogramma vast. De staten van de betrokken provincies en de raden van de eilandgemeenten en de kustgemeenten worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over het ontwerp van deze plannen kenbaar te maken. Op basis van het jaarprogramma vindt de aanbesteding van uitvoeringstaken plaats, onder meer inzake handhaving, baggeren en betonning.

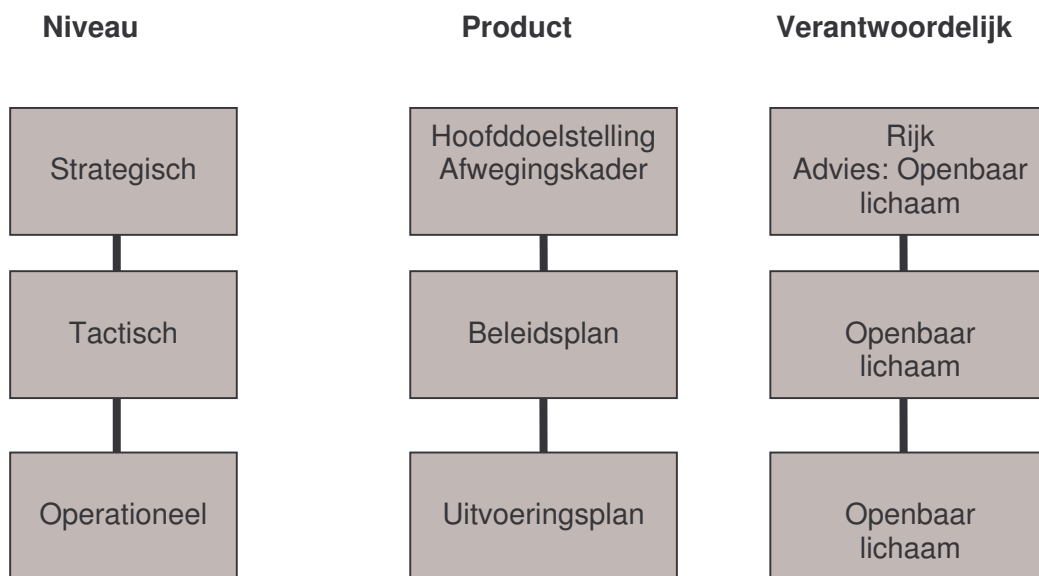
In lijn met de bovengenoemde uitgangspunten en kenmerken zal deze rolverdeling niet tot een hermetische takenscheiding moeten leiden. Vormgeving van beleid en werkwijze van het Openbaar Lichaam zullen integendeel gezamenlijke betrokkenheid van de drie bestuurslagen moeten waarborgen. Deze gezamenlijke betrokkenheid moet echter zo zijn georganiseerd dat patstellingen worden voorkomen en dat steeds duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welke besluitvorming.

Daarbinnen dient de strategisch-kaderstellende rol van het Rijk, onder meer op planologisch gebied, en de beleidsmatige invulling en uitvoering door het Openbaar Lichaam duidelijk ten opzichte van elkaar te zijn gedefinieerd en geregeld.

Bij deze conceptie van wederzijdse betrokkenheid in combinatie met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling horen geen vetorechten van het Rijk ten aanzien van de besluitvorming van het Openbaar Lichaam, maar wel een passende betrokkenheid.

Verder dient de inbreng van belangenorganisaties, met name op het vlak van de planvorming, en de toetsing aan en voeding door relevante wetenschappelijke inzichten en deskundigheid goed geregeld en gestructureerd te worden.

Deze sturingsfilosofie en rolverdeling kunnen schematisch als volgt in beeld worden gebracht:



Hoofdpijnen van het nieuwe bestuurssysteem

In lijn met de bovenbeschreven sturingsfilosofie en rolverdeling zal een instrumentarium moeten worden ontwikkeld dat het Rijk in staat stelt tot een concrete en zichtbare strategische sturing. Dat betekent concreet dat wij voorstellen dat het kabinet een periodiek strategisch beleidsplan ontwikkelt dat door de Tweede Kamer wordt vastgesteld.

Daarnaast zal het instrumentarium er in moeten voorzien dat er in het gebied zelf een slagvaardig bestuur ontstaat dat voldoet aan de uitgangspunten en kenmerken zoals we die eerder hebben geformuleerd. Wij stellen voor om daartoe een Openbaar Lichaam voor de Waddenzee in het leven te roepen dat sterk regionaal is ingebed, en waaraan de zorg voor het dagelijks beheer en de uitvoering wordt opgedragen.

Dit Openbaar Lichaam zal verantwoordelijk dienen te zijn voor het integraal bestuur en beheer van de Waddenzee. Dat betekent met name het feitelijk beheer, vergunningverlening, handhaving en inspectie en de daarmee samenhangende taken zoals monitoring van de natuurwaarden in de Waddenzee. Kortom: een volwaardig bestuur die het gebied de zorg geeft die het behoeft.

Teneinde dit mogelijk te maken zullen het Rijk en de betrokken provincies en gemeenten hun taken en bevoegdheden aan het Openbaar Lichaam moeten overdragen.

Daarbij realiseren wij ons dat er taken in het gebied zijn die niet voor overdracht in aanmerking kunnen komen, maar die te allen tijde door het Rijk zullen moeten worden behartigd, zoals onder meer landsverdediging. Waar nodig zal het Openbaar Lichaam zorg dragen voor de regionale inbreng bij de behartiging van deze taken. Een periodiek en structureel bestuurlijk en ambtelijk overleg tussen het Openbaar Lichaam en het Rijk zal dit systeem daarom moeten completeren.

Gebiedsbegrenzing

Voor de gebiedsbegrenzing van de jurisdictie van het Openbaar Lichaam stellen wij voor de huidige gebiedsbegrenzing van de PKB-Waddenzee als uitgangspunt te nemen. Dat wil zeggen: de Waddenzee tot aan de voet van de dijken, de duinen en de droge kwelders. Wel constateren wij dat er sprake is van een nauwe samenhang met het gemeentelijk en provinciaal ingedeelde deel van de Noordzee. Wij stellen daarom voor om ook dit deel van de Noordzee onder de jurisdictie van het Openbaar Lichaam te brengen.

Het Openbaar Lichaam Waddenzee

Bij de opzet van een Openbaar Lichaam Waddenzee in de lijn van de bovengenoemde rolverdeling en hoofdpijnen dienen in elk geval de volgende onderwerpen te worden geregeld:

- de gebiedsbegrenzing;
- het doel en de taakstelling van het Openbaar lichaam Waddenzee als integraal bevoegd orgaan dat binnen de kaders van het rijksbeleid het bestuur en beheer over de Waddenzee voert;
- de bestuursstructuur en de bestuurssamenstelling van het Openbaar Lichaam;
- de strategische planvorming door het rijk;
- de bevoegdheden van het Openbaar Lichaam annex de bevoegdhedenoverdracht door de betrokken bestuurlijke partners;
- de wijze van informatie en verantwoording richting bestuurlijke partners;
- de financiering van het Openbaar Lichaam;
- de inbreng van belangenorganisaties en de organisatie van relevante wetenschappelijke inzichten en deskundigheid ten behoeve van het Waddenzebeleid (Waddenacademie);
- de wijze van monitoring van de ontwikkeling van natuurwaarden in de Waddenzee;
- de inbreng van de regio in de internationale trilaterale beleidsvoorbereiding.

Het Rijk, de provincies en de gemeenten zullen aan het Openbaar Lichaam de bevoegdheden overdragen die het nodig heeft om het dagelijks bestuur over de Waddenzee te voeren.

In verband daarmee zal een overzicht van over te dragen taken moeten worden vastgesteld.

Voor de juridische vormgeving van het Openbaar Lichaam kunnen in principe twee wegen worden bewandeld: een Openbaar Lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), of een Openbaar Lichaam op basis van een lex specialis.

Wij kiezen voor een lex specialis, omdat aan dit model een aantal bijzondere mogelijkheden en voordelen is verbonden. Een lex specialis biedt bij uitstek gelegenheid tot maatwerk, waarbij het mogelijk is om zowel de rijksbetrokkenheid als de gelijkwaardigheid van de provinciale en gemeentelijke partners goed te regelen. Ook maakt een daarop toegesneden wettelijke regeling het goed mogelijk om het functioneren van het Openbaar Lichaam strategisch te monitoren. Een belangrijk voordeel van een lex specialis is verder dat de nieuwe bestuursstructuur en de overdracht van bevoegdheden van het Rijk, de provincies en de gemeenten aan het Openbaar Lichaam door middel van een enkelvoudige beslissing van het parlement in één keer en eenduidig tot stand kan worden gebracht.

Bestuurssamenstelling en overige structurelementen

De samenstelling van de bestuursorganen dient een evenwichtige en gelijkwaardige betrokkenheid van de provinciale en gemeentelijke bestuurspartners te weerspiegelen. Op soortgelijke wijze zal de zeggenschap van het Rijk een weerspiegeling moeten vormen van de ingebrachte rijkstaken en -belangen.

Binnen deze randvoorwaarde van gelijkwaardigheid zal voor het Openbaar Lichaam een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur moeten worden samengesteld.

In het Algemeen Bestuur zien wij een plaats voor de gekozen volksvertegenwoordigers uit het gebied. Het Dagelijks Bestuur zal dienen te bestaan uit collegeleden van de betrokken provincies en gemeenten.

Teneinde een permanente bestuurlijke aansturing te kunnen realiseren achten wij de aanwezigheid van een full time voorzitter vereist. In de lex specialis kan de wijze van benoeming van de voorzitter worden geregeld.

Het Rijk levert bij de vergaderingen van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur een vertegenwoordiging vanwege de bij de Waddenzee betrokken ministeries.

Deze vertegenwoordiging stelt de strategische planvorming op rijksniveau in de ontwerp-fase in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van het Openbaar Lichaam aan de orde en wint daarover het advies van deze bestuursorganen in. Het Rijk dient deze adviezen bij haar afwegingen in het kader van de strategische planvorming te betrekken.

Omgekeerd levert de rijksvertegenwoordiging zijn inbreng in de door het Openbaar Lichaam op te stellen beleidsplannen en uitvoeringsplannen.

De staten en raden van de drie provincies en de eiland- en kustgemeenten worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze met betrekking tot het ontwerp van het jaarprogramma en van de begroting van het Openbaar Lichaam kenbaar te maken. De bestuursorganen van het Openbaar Lichaam dienen deze zienswijzen in hun afwegingen rondom de besluitvorming over het jaarprogramma en de begroting te betrekken.

Verder past in dit geheel het eerdergenoemde periodiek en structureel bestuurlijk en ambtelijk overleg tussen het Rijk en het Openbaar Lichaam. Evenzo zal een dergelijk overleg ook moeten plaatsvinden met de besturen van de bij de Waddenzee betrokken provincies en gemeenten

De toetsing en de voeding van de beleidsontwikkeling vanuit relevante wetenschappelijke inzichten wordt behartigd door de Raad voor de Wadden, als adviesorgaan voor het Openbaar Lichaam en voor het Rijk.

Belangenorganisaties en natuurlijke personen kunnen hun zienswijzen naar voren brengen met betrekking tot de strategische planvorming door het Rijk en de (ontwerp-)beleidsplannen van het Openbaar Lichaam. Een ieder heeft daartoe de gelegenheid krachtens het algemene recht van petitie. Een aantal nader te benoemen organisaties wordt daartoe actief in de gelegenheid gesteld door toezending van de ontwerpen van de strategische kaderplannen van het Rijk en van de ontwerpen van de beleidsplannen van het Openbaar Lichaam.

Het Openbaar Lichaam wordt voorzien van een adequate ambtelijke dienst, aangestuurd door een secretaris, die tevens optreedt als secretaris van het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur. De thans bestaande werkwijze, waarbij medewerkers binnen de ambtelijke diensten van de betrokken departementen, provincies en gemeenten het geheel van het Waddenzeebeleid behartigen wordt daarmee verlaten. Bij een eigenstandig en besluitvaardig Openbaar Lichaam past een eigen hoogwaardige staf die het beleidsveld als geheel kan overzien.

Kerntaken van het Openbaar Lichaam

Het is de bedoeling dat alle beleid in uitvoerende zin bij het Openbaar Lichaam Waddenzee in één hand wordt gelegd. Het Rijk, de provincies en de gemeenten zullen daartoe de taken die het Openbaar Lichaam nodig heeft voor haar uitvoerende bestuurs- en beheerstaken aan het Openbaar Lichaam moeten overdragen. Zoals eerder gesteld zal er een overzicht van deze taken moeten worden vastgesteld. Het dient immers de meerwaarde van het Openbaar Lichaam te zijn dat de huidige fragmentatie van het beleid met betrekking tot de Waddenzee wordt doorbroken en opgeheven.

De belangrijkste taken van het Openbaar Lichaam zijn:

- uitvoering van de overgedragen taken op grond van met name de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet;
- het opstellen en vaststellen van het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma;
- vergunningverlening;
- het organiseren van de handhaving en de inspectie;
- het organiseren van de rampenbestrijding;
- opdrachtverlening tot onderzoek;
- monitoring van ontwikkelingen in de Waddenzee en van de effecten van beleid;
- overige beleidsontwikkeling in de breedste zin van het woord;
- het aanbesteden van diensten en uitvoeringstaken, onder meer bij uitvoerende diensten als Rijkswaterstaat;
- het beslissen over c.q. het adviseren omtrent investeringen die in en om de Waddenzee moeten worden gedaan om de kwaliteit van de natuurwaarden te beschermen of te verhogen.

Financiering

Voor de toedeling van financiële middelen aan het Openbaar Lichaam geldt het beginsel dat de middelen de taken volgen. In lijn met het voorstel om de bestaande taken van de provincies en de gemeenten aan het Openbaar Lichaam over te dragen ligt het voor de hand om een evenredig deel van de uitkeringscomponent voor buitenwater in de algemene uitkering uit het provinciefonds en het gemeentefonds aan de Waddenprovincies, de eilandgemeenten en de kustgemeenten, voor zover betrekking hebbend op het gebied van de Waddenzee en het gemeentelijk en provinciaal ingedeelde deel van de Noordzee, naar het Openbaar Lichaam over te hevelen.

Het verdient aanbeveling dat wordt geregeld dat de aldus uit de algemene uitkering uit het provinciefonds en het gemeentefonds te lichten middelencomponent rechtstreeks aan het Openbaar Lichaam wordt uitgekeerd.

Wat de over te dragen rijkstaken betreft geldt eveneens dat de financiële middelen de taken zullen moeten volgen. Het Rijk zal daarom ook een substantiële financiële bijdrage moeten leveren.

Tot besluit

Met het bovenstaande menen de besturen van de Waddenprovincies, de eilandgemeenten en de kustgemeenten een bestuursmodel te hebben aangereikt dat integraal beleid met betrekking tot de Waddenzee mogelijk maakt. Het model waarborgt slagvaardigheid en doorzettingsmacht. Verder voorziet het in een goede inpassing van beleid en bestuur met betrekking tot de Waddenzee in de bestuurlijke hoofdstructuur en in de regionale omgeving, en daarmee in een goede democratische legitimatie van dat beleid en bestuur. Waar de Commissie-Meijer terecht constateert dat er thans een veelvoud aan overleg- en adviesorganen rond de Waddenzee bestaat maakt dit model het mogelijk dat een forse reductie hiervan kan plaatsvinden.

Daarmee kan dit bestuursmodel een belangrijke bijdrage vormen aan het nieuwe begin en de nieuwe aanpak met betrekking tot de Waddenzee die de Commissie-Meijer voor ogen staat, waarvan de noodzaak door de Waddenprovincies en -gemeenten van harte wordt onderschreven.