

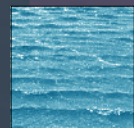
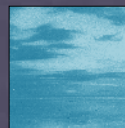
REGIO AAN HET ROER

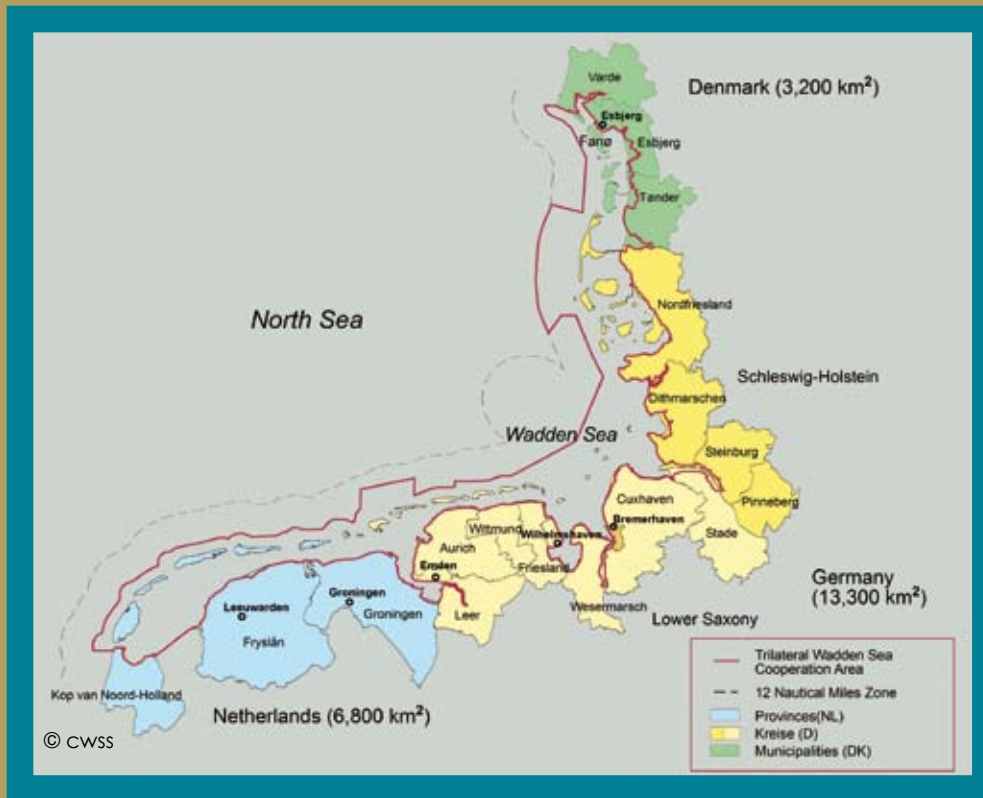
governance als uitdaging voor het Waddengebied



RAAD VOOR DE WADDEN

advies 2011/03





De Raad voor de Wadden is een onafhankelijk adviescollege dat in 2003 bij wet is ingesteld. De Raad heeft tot taak de regering, de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en de bij het Waddengebied behorende provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Het Waddengebied heeft een bijzondere status. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied in Nederland, terwijl de internationale Waddenzee op Europees en mondiaal niveau een van de belangrijkste wetlands is. Het Waddengebied is ook wat cultuurhistorische waarden en economische belangen betreft een waardevol gebied.

Uitgangspunt voor de adviezen van de Raad is dat de Waddenzee natuurgebied is. Binnen de randvoorwaarden van deze functie kiest de Raad voor een integrale gebiedsgerichte benadering, waarbij de verschillende belangen die in het Waddengebied spelen, worden afgewogen.

REGIO AAN HET ROER

governance als uitdaging voor het Waddengebied

advies 2011/03

december 2011





inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	7
2 DE WADDEN	9
2.1 Hoe staat het gebied er nu voor?	11
2.1.1 Natuur	11
2.1.2 Duurzame economische ontwikkeling	11
3 DE UITDAGINGEN VERKEND	15
3.1 Waddennatuur	16
3.2 Duurzame economische ontwikkeling	20
4 EEN GOED BESTUUR	29
5 ORGANISATIE EN UITDAGINGEN	35
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	39
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	43

bijlagen

samenstelling Raad en secretariaat	45
publicaties Raad voor de Wadden	46

samenvatting

Het kabinet heeft aangekondigd een aantal taken in het Waddengebied te decentraliseren, waaronder de uitvoering van het Waddenfonds. Dit voornemen past in de bestuursfilosofie om overheid en samenleving dichter bij elkaar te brengen. De rijksoverheid doet een stap terug en legt meer verantwoordelijkheden neer bij de medeoverheden, burgers en private organisaties. Deze ontwikkeling wordt aangeduid met "van government naar governance".

Onder government wordt verstaan dat de centrale overheid doelen stelt en bepaalt hoe die moeten worden gerealiseerd. Bij governance is het aan verschillende publieke en private partijen om, binnen de kaders die de overheid heeft gesteld, overeenstemming te bereiken over de doelen en de wijze van realisatie.

In dit advies geeft de Raad voor de Wadden aan wat ervoor nodig is om de ambities uit het Waddenbeleid volgens het laatstgenoemde principe te realiseren.

Stand van zaken

De Waddenzee en het Waddengebied (eilanden en vastelandskust) zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Beide hebben kenmerkende en onvervangbare waarden en beide zijn het best gediend met een toekomstperspectief dat deze waarden beschermt en erop voortbouwt.

Ondanks de grote betrokkenheid bij de waarden en de fascinatie hiervoor van de diverse gebruikers (bewoners, vissers, agrariërs, wetenschappers, toeristen e.d.), staan zowel de natuurlijke als sociaal-economische waarden in het Waddengebied onder druk, die nog wordt versterkt door externe ontwikkelingen als de klimaatverandering, bevolkingskrimp en financieel-economische schommelingen. In de huidige situatie komt met name de duurzame economische ontwikkeling onvoldoende van de grond. De belangrijkste oorzaak daarvoor is het ontbreken van een richtinggevende visie en regie, met als gevolg een gebrek aan samenhang in de uitvoering. Het ontbreken van een overkoepelende visie vormt een belemmerende factor voor een samenhangende en inspirerende ontwikkeling in de onderliggende sectoren als de visserij, recreatie en toerisme, landbouw, energie en havenactiviteiten. Het gevolg is dat er vooral ad hoc projecten worden uitgevoerd waarvan het resultaat het lokale niveau vaak niet overstijgt en dat de transitie die nodig is om van een werkelijke duurzaam toekomstperspectief te kunnen spreken in veel sectoren nog onvoldoende tot stand komt.

Voor natuur is er wel een overkoepelende visie, waardoor een gestructureerde aanpak voor het overgrote deel kan worden uitgevoerd. Wel heeft de natuur dringend behoefte aan gebiedsdekkend beheer en de visserij aan een aanjager die stuurt op een duurzame, innovatieve en economische gezonde visserij die (internationaal) samenwerkt en haar belangen terugziet in Europees beleid. Landbouw, havens, energie en toerisme en recreatie hebben vooral een heldere integrale visie nodig die de kaders aangeeft voor de uitvoering van beleid.

Transitie

Voor alle sectoren en deelgebieden geldt dat de vraagstukken zo complex zijn geworden dat enkelvoudige maatregelen tekortschieten. Voor een afdoende antwoord is een systeembenadering nodig: een transitie die zowel het ecologische, economische en sociale domein omvat en waarin een balans wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in het Waddengebied spelen. De uitvoering van transitiebeleid loopt in de praktijk veelal stroef. Dikwijls komt dit doordat er teveel nadruk ligt op de stuurbaarheid van een technische systeemverandering. Daarmee samenhangend zijn er ook vaak uitsluitend professionals bij de omvorming betrokken. Daardoor wordt er onvoldoende rekening gehouden met de maatschappelijke



inbedding en complexiteit, terwijl die cruciaal zijn voor de (ook economisch) duurzame oplossing (onafhankelijk van het Waddenfonds).

Governance

De governancebenadering biedt kansen om het transitieproces met alle betrokkenen in te vullen en in gang te zetten. Een overheid die als regisseur optreedt, moet oog hebben voor het democratisch proces en de brede maatschappelijke inbedding. Haar rol spitst zich toe op het faciliteren van het proces, het sturen in de juiste richting, het leren van fouten en op het versnellen van de dynamiek van verandering.

Om een beslissende impuls te kunnen geven aan de realisatie van het Waddenbeleid, moet de overheid - in dit geval is dat het Regiecollege Waddengebied (RCW) - beschikken over een sturingsfilosofie. Deze filosofie geeft het RCW de mogelijkheid verdere concretisering van de visie (en daarmee de benodigde transitie) te stimuleren, belemmerende regelgeving aan te passen, verkokering te overstijgen, innovatiemiddelen vrij te maken en toegankelijk te zijn voor vernieuwers. Zij moet gebaseerd zijn op ambitieuze streefbeelden die robuust zijn in de tijd, gericht op het prikkelen van de betrokken partijen, uitgaan van de wens om continu te leren, draagvlak creëren en de dynamische krachten in de samenleving benutten.

Een van de valkuilen van governance is dat het 'van onderop' in de hand werkt dat kortetermijnresultaten belangrijker worden dan publieke waarden. De regisseur dient daarom continu te beoordelen of het 'hier en nu' past in het perspectief van 'daar en later'. Ook dienen kaders duidelijk te zijn en verantwoordelijkheden goed afgebakend. Tot slot is het de rol van de regisseur om de spelregels vast te stellen en te bewaken.

Goed Waddenbestuur

De Raad voor de Wadden heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd waarmee het Waddenbestuur rekening moet houden. Deze principes zijn gebaseerd op de algemene uitgangspunten voor good governance, met inachtneming van de extra verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de status van werelderfgoed.

Goed Waddenbestuur:

- is **contextgebonden**: dat wil zeggen dat de definitie en criteria worden bepaald door de externe omstandigheden en veranderlijk zijn in de tijd;
- geeft **richting en ruimte**: dat wil zeggen dat er vanaf het begin overeenstemming moet zijn over de mate van urgentie, basiswaarden (de feitelijke nulsituatie), procesafspraken en een langetermijnvisie (streefbeeld);

- kent passende vormen van **coördinatie, informatievoorziening en toedeling van verantwoordelijkheid**: dat wil zeggen dat er duidelijke spelregels moeten zijn waaraan alle betrokken partijen zich moeten houden en dat de partijen gelijkwaardig zijn en over dezelfde kennis en informatie kunnen beschikken;
- doet recht aan de **lokale en sectorale diversiteit**: dat wil zeggen dat er rekening moet worden gehouden met de diversiteit in relaties tussen de overheden, burgers en private sector en met de diversiteit binnen deze groepen;
- heeft **oog voor waarden en werking**;
- **leert, innoveert en verandert**;
- biedt **ruimte voor politiek**: omdat er voor complexe vraagstukken vaak geen technische oplossingen zijn die aan alle uitgangspunten voldoen, moet worden geaccepteerd dat het proces uiteindelijk wordt afgerond met een politieke afweging en besluitvorming.

Conclusie en aanbevelingen

Sinds het van kracht worden van de pkb Derde Nota Waddenzee is de uitvoering van het Waddenbeleid opgepakt. Mede in het licht van de governance-ontwikkelingen ligt er nog een aantal belangrijke uitdagingen. De belangrijkste zijn:

- Het opstellen van een **integraal overkoepelend streefbeeld** (visie) voor de duurzame sociaal-economische ontwikkeling van het Waddengebied, op basis waarvan sectorale streefbeelden en programma's voor de uitvoering kunnen worden geformuleerd.
- De uitvoering van het natuurbeleid is actief opgepakt en staat al in de steigers. Het grootste aaneengesloten natuurgebied in Nederland is gebaat bij een duidelijk **gebiedsdekkend beheer**.
- Het **Waddenfonds** speelt een duidelijke rol in de uitvoering van het Waddenbeleid. Het fonds is sinds kort gedecentraliseerd. Het is nu aan de provincies de programma's goed vorm te geven op basis van de hierboven genoemde streefbeelden. Deze programma's moeten private partijen inspireren uitvoeringsprojecten op te zetten die op bovenlokaal niveau effect hebben. Het Waddenfonds is eindig, het dient nu gebruikt te worden om een transitie in gang te zetten die uiteindelijk de structurele behoefte aan subsidie geld doet afnemen.
- Om de ambities op het gebied van **governance** waar te maken, is een duidelijke regie en rolverdeling nodig. Er moeten inhoudelijke en procesmatige samenhangende maatregelen worden getroffen die voor alle partijen acceptabel zijn. Het Regiecollege Waddengebied moet het initiatief nemen in het transitieproces door kaders te stellen, voorwaarden te scheppen en alle partijen in het gebied actief te benaderen.



Het kabinet heeft in het Regeerakkoord aangekondigd een aantal taken in het Waddengebied te decentraliseren. Taken op het gebied van ruimte, natuur en economie, maar ook de uitvoering van het Waddenfonds.

Dit voornemen past in de huidige bestuursfilosofie om overheid en samenleving dichter bij elkaar te brengen. De rijksoverheid doet een stap terug en legt meer verantwoordelijkheden neer bij de medeoverheden en maatschappelijke partijen. Deze ontwikkeling wordt aangeduid met "van government naar governance".

Onder government wordt verstaan dat de centrale overheid doelen stelt en bepaalt hoe die moeten worden gerealiseerd. Bij governance is het aan verschillende publieke en private partijen om overeenstemming te bereiken over de doelen en de wijze van realisatie.

De verschuiving van government naar governance betekent een verschuiving van instituties naar netwerken en van statische naar flexibele processen. Ook verschuift de verantwoordelijkheid van de (centrale) overheid naar andere actoren. De overheid treedt meer regisserend en kaderstellend op.

De Raad voor de Wadden stelt de ontwikkeling van government naar governance centraal in zijn laatste advies. Wat betekent de verschuiving voor het Waddenbeleid en de uitvoering ervan? En welke kansen biedt zij voor het Waddengebied?

Uitgangspunten voor het advies zijn het huidige Waddenbeleid en de mate waarin het is gerealiseerd. Na een korte algemene beschrijving in hoofdstuk 2, wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op een aantal praktijkvoorbeelden. In hoofdstuk 4 worden de voorwaarden (de Waddenzeebeginselen) genoemd waaraan het bestuur (via governance) moet voldoen. Op basis van deze beginselen formuleert de Raad in hoofdstuk 5 de mogelijkheden om de uitvoering van het Waddenbeleid via governance succesvol te laten zijn.

Tot slot worden de belangrijkste conclusies nog eens op een rij gezet. Hierbij geeft de Raad ook de uitdagingen aan die hij voor de gehele regio ziet, dus zowel voor overheden als voor de betrokken maatschappelijke organisaties en anderen die er actief zijn. Het zijn de zaken die opgepakt moeten worden om het Waddenbeleid tot een succes te maken. De Waddenzee en het Waddengebied verdienen het.

1 inleiding





2 de Wadden

Waddenzee

Weer sta ik op de dijk
tussen onwetende, grazende
schapen te kijken naar die
luchten boven beweeglijk water

Alweer die vreemde spiegel
als aan de horizon geklonken
waarboven wolken geen bestemming vinden,
verder trekken naar een andere kust

Net als de vogels op het slik
die driftig in de bodem
prikken, voedsel voor hun
lange reis. Als één opvliegt, dan allen

Ik kijk tot het tij opkomt en water
langzaam binnenstroomt
Er is niets dat zomaar komt of
gaat en niets dat zomaar blijft

Hannie Rouweler
(voedsel op de waterlinie)



Waddenzee

De Waddenzee is een modderige waterplas die, afhankelijk van het getij, meer of minder vol staat met troebel water. Maar de Waddenzee is ook een gebied dat op bijna iedereen veel indruk maakt vanwege de schoonheid en openheid van het landschap, het licht, de enorme aantallen vogels en de rijke flora en fauna. Het is niet voor niets aangewezen als werelderfgoed.

Bewoners, vissers, toeristen, wetenschappers en nog vele anderen; ze delen een fascinatie voor de Waddenzee, ook al is het vaak vanuit verschillende belevingswerelden en belangen. Iedereen beseft dat de Waddenzee een onvervangbare waarde heeft. Dit besef moet ook in de toekomst de basis zijn voor de bescherming van die waarden. Daarvoor bieden integrale en duurzame instandhouding en ontwikkeling van het gebied het meest aantrekkelijke perspectief. Hoewel op het eerste gezicht misschien tegenstrijdig, kunnen versterking van de natuur en economische ontwikkeling hand in hand gaan.

Waddegebied

Wat voor de Waddenzee geldt, geldt ook voor het Waddegebied; die twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Aan de ene kant de eilanden, die de Waddenzee scheiden van de Noordzee en een grote invloed hebben op de kenmerken van de Waddenzee. Aan de andere kant de vastelandskust, waarvan de ontstaansgeschiedenis en de invloed van de mens nog overal in het landschap zijn terug te vinden.

Ook hier zijn alle belangen het beste gediend als zorgvuldig met de kenmerkende waarden wordt omgegaan en als hierop ook in de toekomst wordt voortgebouwd.

De gezamenlijke fascinatie voor het gebied laat onverlet dat een belangrijk deel van de natuur- en sociaal-economische waarden onder druk staat. Versterking van deze waarden is nodig om de verwachte ontwikkelingen als klimaatverandering, bevolkingskrimp en financieel-economische schommelingen het hoofd te bieden.

Het eerste wat daarvoor nodig is, is een gezamenlijke integrale toekomstvisie, waaruit bewoners en gebruikers hun eigen ontwikkelingsperspectief kunnen afleiden. In de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee is een gemeenschappelijk ontwikkelingsperspectief opgenomen. Het schetst wat het resultaat moet zijn van de investeringen die nu in het gebied worden gedaan. Iedere gebruiker van het Waddegebied kan daaruit afleiden welke ontwikkeling zijn activiteiten moet realiseren. Uiteindelijk zullen de afzonderlijke vormen van medegebruik een stabiele factor moeten worden in een ecologisch en economisch duurzaam Waddegebied. De uitdagingen daarbij liggen op het gebied van kennis en innovatie van

het eigen gebruik, maar ook op de wisselwerking met andere activiteiten. Verder moet er worden ingespeeld op externe ontwikkelingen, zoals klimaatverandering.

2.1 Hoe staat het gebied er nu voor?

2.1.1 Natuur

Het belang van de Wadden als natuurgebied (inclusief de economische waarden van de natuur) is algemeen aanvaard. Dit geldt niet voor het soort natuur dat verschillende groeperingen daarbij voor ogen hebben. Gevolg daarvan is dat er verschillende meningen zijn over de kwaliteit van de natuur, en dus ook over de mate waarin de natuurwaarden onder druk staan.

Los van deze discussie staat echter vast dat de aantallen en vitaliteit van soorten afnemen¹. Dit leidt uiteindelijk tot een afname van de biodiversiteit, waardoor de kwetsbaarheid van het Waddenecosysteem toeneemt. Daarom is het Waddengebied gebaat bij maatregelen die de robuustheid en veerkracht versterken.

Wat is er de afgelopen jaren gebeurd?

Na de vaststelling van de pkb Derde Nota Waddenzee (januari 2007) zijn de meest opvallende beleidsontwikkelingen:

- de uitwerking van de *Kaderrichtlijn Water (KRW)* in twee *Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP)*²;
- de uitwerking van de *Habitatrichtlijn* door het opstellen van Natura 2000-beheerplannen, en
- de instelling en de uitvoering van het Waddenfonds.

De meeste vooruitgang is geboekt in verplichtingen op grond van de Europese richtlijnen (KRW en Vogel- en Habitatrichtlijnen). De uitvoering van de SGBP-en³ is concreet opgepakt. Veelal is dit met behulp van een bijdrage uit het Waddenfonds gebeurd.

De meeste andere projecten die op natuurherstel en -ontwikkeling zijn gericht, zoals Kwelderherstel Groningen en de zoet-zoutovergang bij het gemaal Vijfhuizen, zouden zonder het Waddenfonds niet van de grond zijn gekomen. Het beroep op het Waddenfonds zal waarschijnlijk nog groter worden door de forse bezuiniging die het Rijk op het natuurbeleid wil doorvoeren.

Positief is dat er een streefbeeld is opgesteld voor natuurherstel in het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'. Het streefbeeld is een nadere uitwerking van het ontwikkelingsperspectief uit de pkb Derde Nota Waddenzee en het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied⁴. Het beheer van het Waddengebied is in handen van verschillende beheerders. De Waddenzee zelf kent – als grootste natuurgebied van Nederland – geen gebiedsdekkend natuurbeheer.

Gebiedsdekkend beheer

Er is een streefbeeld vastgesteld voor de wijze waarop de natuur zich in het gebied zou moeten ontwikkelen. In de afgelopen jaren zijn natuurherstelprojecten grotendeels met behulp van het Waddenfonds gerealiseerd. De verantwoordelijkheid voor het Waddenfonds en het natuurbeleid komt door de decentralisatie grotendeels bij de provincies te liggen. De kwaliteit van de programmatische aanpak⁵ en de daadkracht van de interprovinciale samenwerking worden dan ook cruciale succesfactoren voor het werelderfgoed Waddenzee. Belangrijk is ook dat er wordt toegewerkt naar een gebiedsdekkend beheer voor het natuurgebied de Waddenzee.

2.1.2 Duurzame economische ontwikkeling

Sociaal-economisch gezien behoort de Waddenregio tot een van de zwakste gebieden van Nederland. Hierdoor laten demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing en bevolkingskrimp zich hier versterkt gelden. Dit kan negatieve effecten hebben op de leefbaarheid van het gebied.

Onder deze omstandigheden is het verleidelijk om minder kritisch te kijken naar bijvoorbeeld de ruimtelijke effecten van nieuwe voorgenomen activiteiten. Het is belangrijk juist nu vast te houden aan de ontwikkelingen die het meeste perspectief bieden op realisatie van de vastgestelde doelen en niet toe te geven aan (wellicht verleidelijke) ontwikkelingen die daar niet binnen passen. De uitdaging is om actief aan de slag te gaan met duurzame economische ontwikkelingen die bij het gebied en het ontwikkelingsperspectief passen.

Wat is er de afgelopen jaren gebeurd?

De belangrijkste economische activiteiten in de Waddenregio hebben een duidelijke relatie met het gebied. Zij spelen een rol in de identiteit van het gebied, al is die soms wat vervaagd, of ze hebben zich dankzij de kwaliteit van natuur en landschap kunnen ontwikkelen. Onder de eerste groep vallen onder andere landbouw, havenactiviteiten, de energiesector en visserij. Recreatie en toerisme vallen in de tweede categorie. Voor alle sectoren wordt ingezet op een transitie naar duurzame vormen van economische activiteiten.

In het algemeen is per sector wel bekend waar de grootste winst in verduurzaming is te behalen. Meestal gaat het dan om het optimaliseren van de bestaande werkwijzen. Voor de meeste sectoren is echter nog niet verkend op welke wijze er dwarsverbanden kunnen (of moeten) worden gelegd met andere activiteiten. Zo kan een slimme transitie van de Waddenzeevisserij veel meer opleveren dan alleen een economisch gezonde visserijsector⁶. Voor havenactiviteiten en landbouw geldt hetzelfde.

De energiesector heeft in Noord-Nederland al tientallen jaren een belangrijke positie. De onlangs gesloten "Green Deal" biedt kansen voor de Waddenregio om deze positie in de komende jaren uit te bouwen in een richting die past bij het duurzame ontwikkelingsperspectief.

Positieve houding bedrijfsleven

Bedrijven, inclusief typische service-verleners in het gebied zoals de toeristische industrie, nemen steeds vaker het initiatief om hun eigen activiteiten duurzamer te maken. Toch is er nog veel nodig om de positieve houding om te zetten in resultaat. Interacties tussen verschillende vormen van gebruik versterken de behoefte aan kennis en leiden tot meer inzicht in het functioneren van de sleutelprocessen van het Waddenecosysteem. Met deze kennis kunnen in het proces van verduurzaming de juiste accenten worden gelegd.

Meer samenhang nodig

De duurzaamheidsinitiatieven van bedrijven zijn vaak naar binnen gericht. Met andere woorden: ze zijn gericht op de eigen sectorale activiteit (havens, landbouw, energie). Een integrale visie ontbreekt. Daardoor is het mogelijk dat er ontwikkelingen plaatsvinden die vanuit het ene belang wenselijk zijn, maar vanuit het andere belang juist onwenselijk. Zo dragen windmolens bij aan duurzame energie, maar zijn ze niet op iedere locatie wenselijk.

Het ontbreken van een integrale visie kan ertoe leiden dat kansen over het hoofd worden gezien, en soms geblokkeerd. Zo biedt het vasteland goede mogelijkheden voor schaalvergroting in de landbouw, maar is niet elk gebied daarvoor even geschikt. Bijvoorbeeld als daarmee landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten verloren gaan, wat ook weer negatieve effecten kan hebben op recreatie en toerisme. Schaalvergroting in een gebied als Middag-Humsterland zal immers grotere ingrepen – en dus investeringen-vragen dan in bijvoorbeeld de jongste landaanwinningen in Het Bildt.

Bovendien is de kans groter dat landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten verloren gaan, met negatieve effecten voor recreatie en toerisme. Dit soort samenhangen en combinatiekansen moeten in een integrale visie op het Waddengebied in beeld worden gebracht. Daarmee wordt bevorderd dat ontwikkelingen ruimtelijk gezien op de beste locaties plaatsvinden en dat nieuwe coalities en samenwerkingsverbanden worden gevormd. De meeste basisgegevens voor een dergelijke visie zijn beschikbaar⁷.

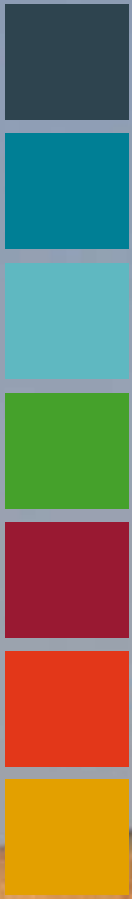
Andere initiatieven zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd, zoals de zelfvoorzienende eilanden, of ontberen ook op sectoraal niveau een overkoepelende integrale visie en daardoor regie, zoals recreatie en toerisme. Verder geldt ook voor de economische initiatieven dat zwaar wordt geleund op het Waddenfonds (zie hoofdstuk 3.2).

Integratie en interactie

Om op het terrein van de duurzaam sociaal-economische ontwikkeling tot een effectieve inzet van de beschikbare middelen te komen, moet een integrale visie worden opgesteld. Bovendien is het nodig dat er meer kennis komt over de doorwerking van maatregelen op andere terreinen, zoals natuur en landschap. Inzicht in de interacties is een essentiële voorwaarde voor een adequate programmatische aanpak. Verder valt ook hier op dat zwaar wordt geleund op het Waddenfonds.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen van het Waddenbeleid in de afgelopen jaren.





3^{de} uitdagingen verkend



In het Waddengebied is de afgelopen jaren het nodige gebeurd. Voor de onderwerpen natuur en economie wordt kort geschetst wat er tot nu toe is bereikt en welke uitdagingen er nog liggen. Voor de natuur wordt het gebied per zone behandeld: vastelandskust, de eilanden en de Waddenzee.

Deltaprogramma

Het nationale Deltaprogramma moet Nederland voor deze en volgende generaties beschermen tegen hoogwater en zorgen voor voldoende zoet water. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is de eerst verantwoordelijke voor het programma, dat hij ook coördineert. Het Deltaprogramma gaat uit van samenwerking en participatie. Rijk (ministeries van IenM en EL&I), provincies, gemeenten en waterschappen werken samen met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, kennisinstituten en burgers. De Deltawet⁹ is de wettelijke basis voor het programma.

De langetermijndoelstellingen van het Deltaprogramma zijn gevat in negen deelprogramma's, waarvan één voor het Waddengebied. Dit programma heeft de ambitie een duurzame waterveiligheid te garanderen en tegelijkertijd kansen te creëren voor een robuuste en veerkrachtige natuur en voor duurzaam menselijk gebruik. Onderzocht wordt welke maatregelen genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat het Waddengebied veilig blijft als de zeespiegel stijgt. De effecten van klimaatverandering op het Waddensysteem zullen zoveel mogelijk in internationale context worden gemonitord en geanalyseerd. Hierover worden afspraken gemaakt met Duitsland en Denemarken.

De Deltawet voorziet in een Deltafonds ter financiering van het programma. Dit fonds wordt vanaf 2020 jaarlijks met tenminste 1 miljard euro gevoed. Tot die tijd wordt het programma gefinancierd uit de huidige middelen voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening en het 'natte' beheer en onderhoud. Deze middelen zijn tot 2020 volledig belegd.

3.1 Waddennatuur

Voor het Waddengebied wordt momenteel een samenhangend Natura 2000-beheerplan⁸ opgesteld. Daarnaast zijn er vanuit de nationale overheid recentelijk initiatieven gestart, onder meer om de Waddennatuur duurzaam te ontwikkelen voor de toekomst, zoals het Waddenfonds, het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee' en het Deltaprogramma.

Kwelderherstelproject Groningen

Natuurbeschermingsorganisaties en gebruikers hebben het initiatief genomen tot het kwelderherstelproject Groningen. Ze willen de biodiversiteit vergroten door onder meer beheer door middel van beweiding weer in ere te herstellen.

In het project werken het Groninger Landschap, Natuurmonumenten en de Vereniging van Oevergenaren en Gebruikers (VOG) samen. De drie organisaties zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep, die eindverantwoordelijk is voor het project. Een Raad van Bestuur staat de stuurgroep bij. In deze Raad zijn Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd, maar ook de belangenorganisaties vanuit natuur en landbouw.

Er is een beheer- en inrichtingenplan gemaakt op basis van een inventarisatie en analyse van de huidige situatie. Het doel is uitgewerkt in een streefbeeld, met de gewenste vegetaties en diersoorten. Een projectbureau zorgt voor de dagelijkse gang van zaken en is verantwoordelijk voor alle communicatie over het project (nieuwsbrief, website, vraagbaak).

Het project is illustratief voor een goed bestuur en een goede organisatie. Het draagt bij aan het doel om de kwaliteit van de kwelders te verbeteren en het streefbeeld wordt door alle betrokkenen gedragen. Ook zijn alle belanghebbenden bij het project betrokken en wordt de buitenwereld goed geïnformeerd.

In de toekomst kunnen problemen ontstaan zodra de subsidie ophoudt of sterk vermindert. De beweiding is momenteel economisch niet rendabel. Hiervoor ontvangen de agrariërs beheervergoedingen. De uitdaging is het beschikbare subsidiegeld nu ook in te zetten voor de transitie naar een duurzame economische bedrijfsvoering om de continuïteit van het beheer veilig te stellen.

Vastelandskust

Doel

De kwelders en de zoet-zoutovergangen zijn voor de vastelandskust belangrijke natuurwaarden. Het huidige beleid¹⁰ is gericht op de vergroting van het areaal natuurlijke kwelders. Daarnaast wordt op basis van de Natura 2000-plannen gestreefd naar kwaliteitsverbetering van de kwelders.

Stand van zaken

Kwelderherstel staat al jarenlang op de verschillende agenda's. Er zijn duidelijke resultaten geboekt, met name in de Friese kwelders. Ook in de Groningse en Noord-Hol-

landse kwelders zijn, met behulp van het Waddenfonds, kwelderherstelprojecten gestart. Projecten worden zowel door Rijkswaterstaat als door de provinciale Landschappen opgepakt. De uitvoering ervan vindt veelal in samenwerking plaats. Het kwelderareal op het vasteland is de afgelopen jaren toegenomen. De uitvoering van het beleid lijkt daarmee succesvol.

Het herstel van zoet-zoutovergangen gaat iets moeizamer. Met de aanleg van vispassages, vaak medegefinancierd vanuit het Waddenfonds, is de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt. Voorbeeld hiervan is het project van de gezamenlijke waterschappen om knelpunten in de vismigratie tussen Waddenzee en achterland op te lossen. Het herstel van natuurlijke zoet-zoutovergangen zoals genoemd in de pkb Derde Nota Waddenzee¹¹ en van geleidelijke overgangen van enige omvang die als brakwaterhabitat kunnen dienen, blijkt moeilijker te realiseren. Dit heeft vooral te maken met het gebrek aan draagvlak, met name vanuit de landbouw. Agrariërs zijn bang voor verzilting van landbouwgrond. Buitendijks wordt binnenkort wel met de uitvoering van enkele projecten begonnen, o.a. bij gemaal Vijfhuizen.

Realiseer complete zoet-zoutovergangen

De realisering van ecologisch waardevolle zoet-zoutovergangen blijft een belangrijke opgave voor de nabije toekomst. Een belangrijk aspect daarbij is het wegnemen van de maatschappelijke weerstand. Het IJsselmeer biedt de beste potenties voor een grootschalige, complete zoet-zoutovergang¹².

Waddeneilanden

Doel

Op de eilanden vormen de duinen en de kwelders belangrijke onderdelen van de Waddennatuur. Er komen van nature veel karakteristieke plant- en diersoorten voor en ze hebben een grote mate van natuurlijkheid. Het beleid

is erop gericht de natuurlijke dynamiek van de fysische processen op de Waddeneilanden zo weinig mogelijk te beperken¹³. Hierdoor moeten zich nieuwe jonge duin- en kustgebieden ontwikkelen.

Stand van zaken

De kwaliteit van duinen en kwelders op de eilanden staat onder druk. Gebrek aan dynamiek leidt tot veroudering waardoor de biodiversiteit afneemt. De dynamiek kan onder meer worden teruggebracht door de kust zo te beheren dat natuurlijke processen weer meer kans krijgen (dynamisch kustbeheer).

Deze beheervorm biedt kansen voor ecologische verjonging van duinen en kwelders. Bovendien kan het leiden tot een vergroting van de veerkracht van de kust¹⁴. Door de aanvoer van sediment naar duinen en kwelders krijgen deze namelijk de kans mee te groeien met de zeespiegel. Voorwaarde is uiteraard dat de veiligheid van het achterland gewaarborgd blijft. Hiervoor is de primaire kering verantwoordelijk, waarvan de hoogte en stabiliteit verzekerd zijn. Buiten de dijkkring wordt de basiskustlijn en het kustfundament gehandhaafd met zandsuppleties. Hierdoor ontstaat in de zeereep (eerste duinenrij) ruimte voor dynamiek. Plaatselijk, vooral op de oostpunten van de eilanden, wordt ook de ruimte waarbinnen de basiskustlijn mag fluctueren vergroot om zo ruimte te creëren voor natuurlijke processen.

Hoewel het dynamisch kustbeheer plaatselijk wordt toegepast, is er nog geen alomvattende beheerstrategie die uitgaat van natuurlijke processen. De structurele vooruitgang in de dynamiek van de duinsystemen is beperkt¹⁵. Vaak blijken sporen van vroeger beheer (stuifdijken op de oostpunten) zo dominant dat ze natuurlijke ontwikkelingen in de weg staan. Verder worden er vooral lokale inrichtingsmaatregelen getroffen voor de korte termijn. Grootschalige maatregelen om de dynamiek te bevorderen lijken voorlopig niet aan de orde.



Herstel dynamiek eilanden

Hoe komt het dat het herstel van de natuurlijke processen en dynamiek op de eilanden zo moeizaam van de grond komt?

Een van de oorzaken is dat er verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor het beheer van de kust. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de handhaving van de basiskustlijn en het kustfundament. Daarnaast is deze dienst beheerder van de zandige keringen op Vlieland, Terschelling en Ameland. De Deltacommissaris is verantwoordelijk voor oplossingen voor de klimaatproblematiek op de Wadden en het ministerie van EL&I voor natuur en landschap en dus voor de Natura 2000-beheerplannen waarin dynamisch kustbeheer een rol speelt. Tot slot zijn er de terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en It Fryske Gea), die grote delen van de eilanden beheren en feitelijk verantwoordelijk zijn voor de natuurontwikkeling. Tenslotte hebben de waterschappen de zandige keringen op Schiermonnikoog en Texel in beheer. Er is kortom niet één speler die duidelijk de regie heeft en de opgaven op het gebied van veiligheid, natuurontwikkeling en het anticiperen op de klimaatopgaven integraal oppakt en aanstuurt.

De belangrijkste oorzaak is wellicht dat dynamisch kustbeheer bij de bewoners van de eilanden op weerstand stuit. Het roept gevoelens op van onveiligheid en wantrouwen, vooral op Terschelling en Vlieland. De ervaringen op Schiermonnikoog en, in mindere mate, Ameland leren dat vroegtijdige en structurele voorlichting en communicatie veel weerstand weg kunnen nemen. Bewoners willen betrokken worden bij de plannen.

Naar breed gedragen dynamisch kustbeheer

Herstel van natuurlijke processen en dynamiek biedt mogelijkheden om de veiligheid op de lange termijn te vergroten door de ontwikkeling van robuuste en klimaatbestendige eilanden. Bovendien biedt het kansen voor ecologische verjonging van duinen en kwelders. Om voor de lange termijn een duidelijk beeld te krijgen van de mogelijkheden die natuurlijke processen bieden, is nader onderzoek en ruimte voor proefprojecten noodzakelijk. Dé uitdaging voor de nabije toekomst is het integraal werken aan veiligheid, ecologie en klimaatbestendigheid. De ontwikkeling van een integrale visie is daarbij een eerste vereiste. Hierbij moeten de eilanders in een vroeg stadium worden betrokken.

De Waddenzee

Doel

De beleidsdoelen voor de Waddenzee zijn onder andere het herstel van natuurlijke processen, het verbeteren van de waterkwaliteit en de aanwezigheid van een rijke en gevarieerde flora en fauna, het beperken van de bodemverstoring zodat mosselbanken en zeegrasvelden tot ontwikkeling kunnen komen en voldoende voedsel en rust- en voortplantingsgebieden voor zeezoogdieren, vissen en (trek)vogels.

Stand van zaken

Meerdere wadsoorten laten een achteruitgang zien. Schelpdierbanken en zeegrasvelden zijn grotendeels verdwenen en het voedselweb is incompleet. Er zijn veel toppredatoren van het Wad verdwenen of in aantallen achteruitgegaan, zoals een aantal vogels dat aan de top van de voedselketen staat. Ook veel vissoorten gaan in aantal achteruit en de kinderkamerfunctie is vrijwel verdwenen. Voor zover bekend, stijgt het aantal niet-inheemse soorten. De vervuiling met ernstig verontreinigende en eutrofiërende stoffen is de laatste jaren afgenomen, maar de normen voor de Europese Kaderrichtlijn Water zijn nog niet gehaald¹⁶.

Er is geen zee ter wereld waar zoveel en zo lang onderzoek is gedaan en waar zoveel over bekend is. Toch zijn er nog veel kennisvragen, bijvoorbeeld over de sedimenthuishouding, troebelheid, de rol van biobouwers als zeegras en schelpdieren, de invloed van bodemberoering, het voedselweb en exoten. Onlangs zijn met behulp van het Waddenfonds twee kennisprojecten gestart waarin processen aan de basis van het ecosysteem nader worden onderzocht¹⁷. Daarnaast hebben de projecten WALTER (de ontwikkeling van een geïntegreerde monitoringsopzet) en METAWAD (trekvogelonderzoek) onlangs Waddenfondsfinanciering gekregen. Ook is in 2009 door het voormalige ministerie van LNV opdracht gegeven voor het opstellen van het meerjarig Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'. Het streven is de Waddenzee als natuurgebied weer sterker en veerkrachtiger te maken en de gebruikers deze natuur duurzaam te kunnen laten benutten.

Van onderzoek naar toepassing

Kennis over de sleutelprocessen en de interacties binnen het ecosysteem moet worden vergroot. Inzicht krijgen in de haalbaarheid van streefbeeld en de effectiviteit van maatregelen is belangrijk gezien de verwachte mondiale veranderingen zoals klimaat, zeespiegelstijging en exoten. Een grote uitdaging is de nieuwe kennis en inzichten daadwerkelijk toe te passen in beheer. Het is vervolgens van groot belang dat de verantwoordelijkheid van het natuurbeheer van de Waddenzee gebiedsdekkend wordt ondergebracht bij een beherende instantie.



Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'

In 2009 heeft de toenmalige minister van LNV opdracht gegeven voor het opstellen van een meerjarig Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'. Directe aanleiding was de afspraak van het ministerie met de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector toe te werken naar een duurzame mosselvisserij en een natuurherstelprogramma op te stellen en uit te voeren. Het programma kan worden gezien als een uitwerking van de pkb Derde Nota Waddenzee. Ook het 'Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied' vraagt een natuurherstelprogramma. Daarnaast legt 'Naar een Rijke Waddenzee' relaties met bijvoorbeeld het beheerplan Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, het Deltaprogramma, het Waddenfonds, projecten van de individuele partners en de kennisagenda van de Waddenacademie.

Het programma is opgehangen aan een streefbeeld. Niet als vaststaand einddoel, maar als richting waarlangs het natuurherstel plaats moet vinden. Het streefbeeld kan, afhankelijk van de leerervaringen van maatregelen, waar nodig worden aangepast. De streefbeeldstroken met de natuurstreefbeelden uit de pkb Derde Nota Waddenzee, maar ze zijn verder uitgewerkt. In tien ontwikkeltrajecten hebben alle betrokken partijen aangegeven met welke projecten op korte en langere termijn ze de streefbeelden gaan realiseren.

'Naar een Rijke Waddenzee' biedt een integraal kader en een overkoepelend programma voor Waddenzee-

breed natuurherstel van met name het natte Wad. Het programma moet partijen bij elkaar brengen, ondersteunen en van inhoudelijke kennis voorzien. Ook moet het initiatieven bundelen en/of versnellen.

Een zogenaamde Regiekamer geeft sturing aan de uitvoering van het programma. Deze bestaat uit een afvaardiging van het Rijk, de regio (o.a. RCW¹⁸), natuurbeschermingsorganisaties en drie gebruikers uit de sectoren visserij, recreatie en economie. De Regiekamer heeft een onafhankelijke voorzitter. Het dagelijks bestuur is in handen van de regisseurs Natuur van het RCW. Dit garandeert de verbinding tussen Rijk en regio. Het uitvoerende programmabureau bestaat uit (rijks)ambtenaren en medewerkers van natuurbeschermingsorganisaties. Organisaties in het gebied blijven verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor de bekostiging van de verschillende maatregelen wordt geput uit verschillende fondsen en budgetten, waaronder het Waddenfonds.

Het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over het eventuele succes van het programma. Maar het is positief dat het programma een overkoepelend kader biedt, waarbinnen vrijwel alle aspecten van natuurherstel in het Waddengebied worden aangepakt. Ook het draagvlak lijkt voldoende gewaarborgd doordat een brede groep belanghebbenden betrokken is. Aan de andere kant ontstaat daardoor het gevaar dat de daadkracht achterblijft.

Waddenzee internationaal

De Waddenzee is via de mobiele soorten als vogels en vissen onderdeel van een meta-ecosysteem en verbonden met soortgelijke gebieden elders in de wereld. Deze mobiele organismen bepalen voor een belangrijk deel de natuurwaarde van de Waddenzee. Ontwikkelingen in ecosystemen elders kunnen daardoor van invloed zijn op deze natuurwaarden. Het kan dan ook nuttig zijn beheerinspanningen te richten op de verbonden ecosystemen.

Kennisinstututen¹⁹ en natuurbeschermingsorganisaties²⁰ werken al samen in projecten gericht op monitoring, capacity-building bij lokale organisaties, ontsluiting van kennis en concrete bescherming en beheer in deze aan de Waddenzee verbonden ecosystemen.

Nederland heeft enkele internationale conventies ondertekend (o.a. RAMSAR, AEWA) gericht op bescherming en beheer van de Waddenzeetrekvogels. Vanuit die conventies worden ook programma's en projecten elders in de wereld in samenwerking opgepakt.



Daarnaast voorziet de Trilaterale Waddenzee Samenwerking in samenwerkingsverbanden met enkele aan de Waddenzee verbonden landen. De ministers van de drie Waddenzeelands²¹ hebben verklaard een nauwe samenwerking tot stand te willen brengen voor de bescherming en het beheer van trekvogels die van de Waddenzee afhankelijk zijn. Ook het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee' kent een ontwikkeltraject dat zich bezighoudt met de borging van de internationale samenhang.

Ondanks het ontbreken van een volledig beeld, is een aantal knelpunten langs de Oost-Atlantische trekroute bekend, met negatieve effecten op de (ontwikkelings) mogelijkheden van de natuurwaarde van de Waddenzee²². Vanwege de onderlinge relaties tussen ecosystemen wereldwijd heeft Nederland een Europese en internationale verantwoordelijkheid en moeten beheerinspanningen in een internationaal perspectief worden gezien. Het inzetten van het Waddenfonds over de landgrenzen heen zou in dit kader overwogen kunnen worden. Het is denkbaar dat een euro uit het Waddenfonds elders meer winst voor de natuur oplevert, omdat problemen dan bij de bron worden aangepakt.

Vooralsnog vindt concrete internationale samenwerking versnipperd plaats en krijgt deze vooral vorm in projecten en samenwerkingsverbanden tussen wetenschappers en natuurbeschermingsorganisaties onderling. De samenwerking vindt daarmee met name plaats op projectniveau en is sterk afhankelijk van giften en subsidies. Van een coherente en consistente internationale samenwerking is geen sprake. Ook van het beheer kan dit nog niet worden gezegd.

De totstandbrenging van zo'n samenwerking is een uitdaging voor de nabije toekomst. Gezien de intentie van de Trilaterale Samenwerking zou dit op trilateraal niveau opgepakt en gecoördineerd moeten worden.

3.2 Duurzame economische ontwikkeling

Het Waddenbeleid, zoals neergelegd in de pkb Derde Nota Waddenzee en het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied, is gericht op een duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied. In het vorige hoofdstuk is al gewezen op de noodzaak tot het opstellen van een integrale visie voor de sociaal-economische ontwikkeling. Belangrijk daarbij is dat inzicht wordt verkregen in de samenwerking tussen de sectoren onderling, maar vooral ook met de natuurwaarden van het gebied.

Een mooi voorbeeld waarin deze integrale benadering kan worden toegepast is de renovatie van de Afsluitdijk.



Afsluitdijk

In 2007 is het project Toekomst Afsluitdijk gestart. Het is een renovatieproject om de Afsluitdijk aan te passen aan de veiligheidsnormen. Onder leiding van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat is gekeken of de opknabbeurt gecombineerd kon worden met innovatieve wensen en ambities op het gebied van duurzame energie, toerisme, natuur, visserij en wonen. Tegenover de mogelijke extra kosten zouden dan nieuwe economische en maatschappelijke opbrengsten staan.

De mogelijkheden voor de aanvullende ambities zijn uitgebreid verkend via een marktverkenning met stakeholders- en deskundigenbijeenkomsten, haalbaarheidsstudies, een plan-M.E.R en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Uit de verkenning bleek dat meerwaarde haalbaar was. Afhankelijk van het ambitieniveau kon dit deels binnen en deels buiten het budget worden gerealiseerd. Uit de studies bleken de aanleg van een brak tussenmeer, pilots met duurzame energie, recreatie en zilte teelt kansrijk te zijn. Ook uit het gezamenlijke advies van de stakeholders (belangenorganisaties en bewoners) kwam de wens om de dijk integraal en innovatief aan te pakken.

In juni 2011 besloot het kabinet echter dat de renovatie beperkt zou worden tot het overslagbestendig maken van de dijk en tot renovatie van de sluisen. Het

kabinet neemt hiermee enkel zijn verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid en valt terug op de standaard sectorale benadering. Dit ondanks een breed opgezet, goed georganiseerd traject waarbij alle relevante partijen betrokken zijn en er verwachtingen zijn gewekt over een integrale aanpak om méér te realiseren dan alleen de veiligheidsopdracht.

In deze tijd is begrijpelijk dat het ministerie niet de middelen heeft om meer dan de veiligheidsmaatregelen te financieren. Dit laat echter onverlet dat het hier kansen betreft op het terrein van één van de topsectoren (innovatie) die door het kabinet zijn benoemd. Van de rijksoverheid wordt dan ook op zijn minst een stimulerende bijdrage verwacht voor het realiseren van innovatieve en integrale ontwikkelingsperspectieven. Het Rijk had kunnen kiezen voor een integrale aanpak, waarin het zelf de regie en coördinatie op zicht neemt (inclusief het faciliteren van het proces) en 600 miljoen euro investeert onder de voorwaarde dat de dijk daarmee weer voldoet aan de veiligheidseisen.

Daarnaast liggen er ook duidelijk verantwoordelijkheden bij de regionale overheden en marktpartijen. Zij worden door het Rijk uitgenodigd om initiatieven te ontplooiën om de overige kansrijke functies op de dijk te realiseren. Het Waddenfonds kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Verschillende economische activiteiten spelen een rol in het Waddengebied. In dit hoofdstuk wordt de aandacht op een aantal belangrijke activiteiten gericht, zoals de ontwikkeling van de havens, energie, recreatie en toerisme, visserij en landbouw.

Havens

Doel

In de pkb Derde Nota Waddenzee schetst het Rijk het volgende ontwikkelingsperspectief voor de Waddenhavens: "De Waddenzeehavens hebben zich duurzaam ontwikkeld op een wijze die recht doet aan hun specifieke ligging en mogelijkheden. Hierbij hebben de havens zich op een afgestemde manier gedifferentieerd en gespecialiseerd." Een eerste aanzet voor de uitwerking van dit perspectief is in het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied opgenomen.



Stand van zaken

Vanuit het RCW is het project "Specialisatie en profilering Waddenzeehavens" gestart om tot nadere invulling van het ontwikkelingsperspectief te komen. Het project, waaraan de vier grote havens²³ deelnemen, krijgt daarbij steun van een speciaal daartoe ingestelde Raad van Advies.

De havens hebben afgesproken zich op de volgende (niche)markten te specialiseren:

- Den Helder en Eemshaven:** offshore windenergie met bijdragen aan ontmanteling van productieplatforms;
- Harlingen:** innovatieve scheeps- en jachtbouw voor kleinere schepen, (zeil)jachten en toerisme;
- Delfzijl en Eemshaven:** biobased economy, aansluitend op het verder te vergroenen chemiepark.

De havens hebben afgesproken een aantal onderwerpen gezamenlijk op te pakken, zoals:

- werken vanuit één visie op het werelderfgoed Waddenzee;
- baggeren;
- kwaliteitverbetering van het havenbedrijf;
- arbeidsmarkt en scholing.

Specialiseer de Waddenzeehavens op duurzame wijze

De Waddenzeehavens hebben het initiatief genomen om tot een nadere invulling van het ontwikkelingsperspectief te komen. Naast de specialisatie richten de havens zich gezamenlijk op andere zaken die moeten leiden tot een duurzame ontwikkeling. De uitdaging is om de specialisatie en de verduurzaming, in relatie tot de natuurwaarden van het gebied, ook daadwerkelijk tot stand te brengen.

Landbouw

Doel

In de pkb Derde Nota Waddenzee wordt landbouw niet specifiek genoemd. De doelstellingen voor landbouw worden geschaard onder de volgende economische doelen:

- economische bedrijvigheid in en rond de Waddenzee biedt de bevolking werk en inkomen en heeft een duurzaam karakter;
- de traditionele belangen van de lokale bevolking in het Waddengebied in de vorm van diverse vormen van duurzaam kleinschalig historisch medegebruik van natuurlijke hulpbronnen zijn gewaarborgd. Hiermee wordt bijgedragen aan de positieve beleving van het gebied.

In het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied is dit nader uitgewerkt en wordt ingezet op landbouw als drager van landschap en natuur, productspecialisatie en streek-

producten. Ook wordt gestreefd naar verbreding door agrotourisme en combinaties met zorg. Daarnaast is het beleid voor de landbouw op het vasteland gericht op de toepassing en ontwikkeling van nieuwe teelten en technieken.

Stand van zaken

In het uitvoeringsprogramma van het Waddenfonds²⁴ is een programma voor verduurzaming van de landbouw opgenomen. Dit programma moet leiden tot een economisch levensvatbare landbouwsector die volledig is afgestemd op de unieke natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het Waddengebied.

Voor de landbouw is geen integraal streefbeeld opgesteld. Er is dus geen zicht op interacties met andere sectoren, ruimtelijke consequenties en op de onderlinge samenhang tussen verschillende activiteiten die de landbouw op bedrijfsniveau kan oppakken.

In de uitvoerende sfeer is vooral onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor zilte teelten. Op Texel wordt hiermee geëxperimenteerd. Verder zijn er lokale initiatieven waarin verschillende landbouwbedrijven samenwerken (met name in energiewinning door middel van biovergisting). Daarnaast zijn er kleinschalige ontwikkelingen gaande op het gebied van recreatie en toerisme en zorg en educatie.

Het label Waddengoud is ingesteld als een keurmerk voor onder andere duurzame landbouwproducten uit de streek.

Ontwikkel een integrale visie op de landbouw

Landbouw is een belangrijke drager van het landschap in het Waddengebied. Landbouw heeft bovendien veel interacties met andere sectoren. Voorbeelden hiervan zijn de relaties met recreatie en toerisme, landschap en identiteit van het gebied, met energie en met het (natuur)beheer. Voor landbouw is het dan ook van groot belang dat er een integraal streefbeeld wordt opgesteld voor de komende jaren.

Energie

Doel

Het Rijk heeft onder andere in het energierapport 2011 de ambitie uitgesproken in 2020 14% van het energieverbruik duurzaam te laten zijn. In de pkb Derde Nota Waddenzee is aangegeven dat het Waddengebied en de aangrenzende gebieden de potentie hebben uit te groeien tot een duurzame energieregio. Gestreefd wordt naar een Waddengebied als een knooppunt van duurzame energieactiviteiten, waarbij de aanwezige kennis en infrastructuur worden doorontwikkeld en goed benut. Bij de duurzame

energieopwekking dient rekening gehouden te worden met de waarden in het Waddengebied. Verder hebben de Waddeneilanden zich ten doel gesteld in 2020 zelfvoorzienend te zijn.

Stand van zaken

Er is wel een ambitie uitgesproken en beschreven, maar verder ontbreekt elke vorm van structuur en regie om tot realisering van de ambitie te komen. Onder de noemer Energy Valley vinden in de regio diverse ontwikkelingen in duurzame energieopwekking plaats. Denk daarbij aan biogasinstallaties, een biofuelabriek en een reststoffen-energiecentrale. Daarnaast is het beperkt tot kleinschalig gebruik van zonnecellen en worden er proefprojecten en studies gedaan. Zo is er een proefopstelling voor opwekking van blue energy in Harlingen en een proefopstelling voor getijdenenergie in Den Oever. Ook wordt een proef gedaan met kleine windmolens op Texel. Het betreft hier dus een veelheid van kleine projecten zonder duidelijke onderlinge samenhang en regie.

In de derde tender van het Waddenfonds (december 2010) zijn twee energiegerelateerde projecten gehonoreerd, namelijk de biogasleiding Noordoost-Friesland en een proefproject met algenkweek voor energieopwekking in de Eemshaven. Het plan voor de biogasleiding is in gevorderd stadium (vergunningverlening). Recentelijk heeft het Rijk met het Noorden een Green Deal gesloten. Het Rijk gaat grote projecten op bijvoorbeeld het gebied van offshore windenergie en groen gas ondersteunen om de duurzame energieproductie te versnellen.

Stel een integrale energievisie op

Energie heeft veel aandacht en er zijn diverse projecten gaande in het noorden van het land en in het Waddengebied. Voorbeelden zijn de initiatieven die voortkomen uit Energy Valley en de Green Deal en de ambitie van de eilanden om zelfvoorzienend te worden op het gebied van duurzame energie. De ambitie die er is, moet worden omgezet in een samenhangend streefbeeld dat via een gecoördineerde aanpak (met doelen, randvoorwaarden marketing, experimenten, enz.) moet worden gerealiseerd. De uitdaging is om het Waddengebied als proeftuin²⁵ te ontwikkelen.

Zelfvoorzienendheid van de eilanden

Doel

Het is de bedoeling dat de eilanden in 2020 volledig zelfvoorzienend zijn wat water- en energievoorziening betreft. Dit is door de gemeenten en de provincie vastgelegd in het Ambitiemanifest en opgenomen in het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied. De achterliggende gedachte is om een gezonde en floreerende eilander economie te bereiken en een bijdrage te leveren aan het terugdringen van mondiale milieuproblematiek.

Stand van zaken

Op de eilanden zijn energieteams in het leven geroepen waarin bewoners en bedrijven meedenken over een duurzame toekomst. Ook zijn er enkele projecten uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een aantal energiebesparingsprojecten (LED-verlichting, HRe-ketels). Daarnaast is op Texel en Ameland een eigen energie-maatschappij opgericht die op termijn de energie voor het eiland op het eiland wil opwekken.

Door het ontbreken van een overkoepelende visie en sturing worden er vooral kleine ad hoc projecten uitgevoerd, die grotendeels subsidiegestuurd lijken te zijn. Grotere resultaten zijn vooralsnog uitgebleven. De eilanden hebben daarom in samenwerking met de provincie een stappenplan op laten stellen. In dit plan zijn de stappen beschreven om in 2020 zelfvoorzienend te zijn. Ook de projecten voor energiebesparing en -opwekking die hieraan kunnen bijdragen, zijn in het plan opgenomen. Omdat niet alle eilanden evenveel mogelijkheden voor opwekking van energie hebben, is afgesproken dat de prestaties van de eilanden uitwisselbaar zijn. Alleen Texel streeft naar volledige zelfstandigheid, maar sluit een verschuiving van de streefdatum niet uit.

Het plan houdt geen rekening met de pieken en dalen in de energiebehoefte. Dus in drukke vakantieperiodes zal er geen sprake zijn van zelfvoorzienendheid. Dit had volgens de Raad een eerste tussendoel kunnen zijn. Hierna had bekeken kunnen worden wat er verder mogelijk is.

Ook biedt het plan geen zekerheid dat zelfvoorzienendheid daadwerkelijk wordt bereikt, omdat er nog haalbaarheidsonderzoeken moeten worden gedaan. Van concrete uitvoering is dus nog geen sprake en op basis van de onderzoeken kan zelfs blijken dat de koers moet worden gewijzigd.

Als de energiebehoefte in 2020 wordt afgezet tegen wat de eilanden dan zelf duurzaam kunnen opwekken, blijkt 45% van de te realiseren capaciteit onzeker te zijn. Wanneer die capaciteit wel wordt gerealiseerd, blijft er nog een gat van 8% over.

In het hiervoor beschreven traject is water niet meegenomen. Voor de realisatie van een duurzame gesloten waterketen op de eilanden is vanuit het Fries bestuursakkoord waterketen een uitvoeringsprogramma voor de Waddeneilanden opgesteld. Hierbij zijn de provincie, gemeenten, Vitens (trekker) en Wetterskip Fryslân betrokken. Bedoeling is dat er volgend jaar per eiland een concreet uitvoeringsplan ligt en dat wordt begonnen met uitvoering van projecten. Vlieland is overigens al zelfvoorzienend op het gebied water.

De eilanden zijn de uitdaging aangegaan om zelfvoorzienend te worden. Op basis van wat er tot nog toe is bereikt en de plannen die er nu liggen, zijn er aanvullende initiatieven nodig om die ambitie in 2020 te halen. Zelfvoorzienendheid is technisch lastig te realiseren. Daarnaast is het belangrijk dat het eindresultaat ook economisch duurzaam is. Het gevaar bestaat dat er teveel op subsidies wordt geleund en dat subsidie-regelingen door bestuurlijke koerswijzigingen worden stopgezet. Een alternatief kan zijn om in te zetten op zaken als duurzaamheid, cradle to cradle en klimaatneutraliteit. Dit sluit aan bij de achterliggende doelstelling op het punt van duurzame ontwikkeling en draagt eveneens bij aan een goed imago. Tevens lijkt het daarbij van belang meer te focussen op de mogelijke toekomstige rol van de gebruikers, inclusief toeristen en recreanten, als actieve "oplossers" van de problemen in plaats van alleen passieve veroorzakers.

Er is een veel concretere uitwerking nodig van de ambitie om zelfvoorzienend te worden, waarin niet alleen maatregelen, maar ook de consequenties helder in beeld worden gebracht. Op basis van een meer uitgewerkte ambitie kan vervolgens het streefbeeld worden vastgesteld, zo nodig inclusief een fasering in doelen. Verkend moet worden of de ambitie van zelfvoorzienendheid wel haalbaar is. Een punt van aandacht is de relatie van energiezelfvoorzienendheid met andere sectoren. Wat is de impact van de plannen op de ruimtelijke inrichting en het landschap op de eilanden? Op dit soort interacties moet in een streefbeeld voor de lange termijn worden ingegaan.

Recreatie en toerisme

Doel

Op grond van de pkb Derde Nota Waddenzee moet het toerisme in het Waddengebied duurzaam, ecologisch houdbaar, economisch levensvatbaar en sociaal acceptabel zijn. De eilanden zetten in op behoud en versterking van recreatie en toerisme. Op de vastelandskust moet een samenhangend aanbod van recreatieve voorzieningen worden gerealiseerd dat aansluit bij of gebruikt maakt van de identiteit van het gebied en deze waar mogelijk versterkt. De sector kan daardoor (mede) drager worden van de instandhouding van natuur, landschap en cultuurhistorie.

Stand van zaken

De Raad voor de Wadden heeft in zijn advies 'Identiteit als Troef' aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme op de vastelandskust. Daarbij is onder andere voorgesteld om de verbindingen met de eilanden te verbeteren waardoor meer eilandtoeristen ook een dagje 'kust' meepakken en vice versa. Een ander voorstel betrof de ontwikkeling van op elkaar afgestemde toeristisch-recreatieve trekpleisters op de vastewal. Een en ander moet leiden tot een groei van de economische betekenis van recreatie en toerisme voor de vastelandskust.

De voorgestelde versterking van de recreatiesector is grotendeels door het RCW overgenomen en in het uitvoeringsprogramma van het Waddenfonds opgenomen. De voorstellen zijn door de ondernemers in de sector positief ontvangen. Er wordt over gesproken, maar de uitvoering blijft achter. Dit komt mede doordat de overheid niet regisseert en geen kaders stelt. De overheid moet zijn regierol oppakken en ervoor zorgen dat er in samenwerking met de betrokken partijen een integraal streefbeeld wordt opgesteld. Het streefbeeld dient als kader voor de initiatieven die de toeristische sector vervolgens zelf dient te ontwikkelen.

Er zijn enkele lokale initiatieven zoals een informatiecentrum en een fietspad langs de kust. Ook deze zijn weer gefinancierd vanuit het Waddenfonds. Vanuit 'Plattelânprojekten Fryslân'²⁶ worden diverse kleinschalige initiatieven ondersteund. Er is een wadloopconvenant en een convenant vaarrecreatie om dit gebruik van de zee af te stemmen op andere functies.

Voor het overige is er geen sprake van grootschalige ontwikkelingen. Het ontbreekt aan een overkoepelende visie en aan een partij die zich als probleemeigenaar ziet en de regio op zich neemt.

Waddengoud

Een goed voorbeeld van een uithangbord voor de toeristische identiteit van het gebied is het label Waddengoud. Dit werd in eerste instantie gebruikt als keurmerk voor het in de markt zetten van duurzame streekproducten. Dat is verder uitgebouwd naar restaurants en bepaalde duurzame toeristische trekpleisters. Het Waddengoudlabel wordt daarmee een keurmerk en streekmerk dat kan bijdragen aan versterking van de regionale identiteit. Voor het verder uitdragen van het merk wordt samenwerking gezocht met regionale marketingorganisaties.

Het Waddengoudlabel kan als streekmerk de verbindende schakel vormen tussen de verschillende trekpleisters en bijdragen aan de marketing van het gebied.



Overheid neem de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een integrale visie voor recreatie en toerisme
Naast enthousiaste ondernemers is er regie nodig om een gebiedsdekkende ontwikkeling in recreatie en toerisme op gang te kunnen brengen. Het gaat dan om het hele Waddengebied en in het bijzonder om het kustgebied van het vasteland. Ingezet moet worden op een totaalprogramma, op basis waarvan bijvoorbeeld meerdere typen arrangementen kunnen worden ontwikkeld. Dit programma moet worden uitgewerkt in een overkoepelende visie voor het gebied, dat kaders biedt voor uitvoeringsprojecten. Hierin zal ook het behoud en de ontwikkeling van de landschapelijke en kleinschalige identiteit gewaarborgd moeten zijn.

Visserij

Doel

De Waddenzeevisserij is een van de meest karakteristieke economische activiteiten in het Waddengebied. De beroepsmatige visserij omvat een vijftal activiteiten, de garnalenvisserij, de mosselzaadvisserij, de handkokkelvisserij, de visserij op de Japanse oester en de visserij met verschillende vangstmiddelen op overige soorten, zoals zeebaars en harder. Per activiteit wordt gewerkt aan een ecologisch en economisch duurzame vorm van de visserij. De economische betekenis van de visserij is niet beperkt tot de directe opbrengsten en daaraan verwante activiteiten. Zij levert ook een bijdrage aan de identiteit van het Waddengebied en daarmee aan de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid. Om deze mogelijkheden beter te benutten zullen de vissers hun ondernemerschap moeten verbreden en met hen ook een aantal andere ondernemers en overheden die een rol spelen in de visserijketen.

Stand van zaken

Alle visserijsectoren leveren inspanningen om de visserij een duurzamer karakter te geven. De garnalensector werkt aan het verkrijgen van een certificering door de Marine Stewardship Council (MSC), de mosselsector bouwt de bodemberoerende visserij af, de handkokkelsector heeft nadere afspraken gemaakt om met name verstoring van foeragerende vogels tot een minimum te beperken. De gemengde visserij, die streeft naar meer flexibele vangstrechten om duurzamer te kunnen vissen, richt zich behalve op de hierboven genoemde zeebaars en harder, ook op het huidige aanbod van andere soorten. Voor de zeevissers zijn dat onder andere tong en schol in de kustwateren, en voor de kustvissers bijvoorbeeld krab. De vissers hebben samen met de overheden een toekomstvisie vastgesteld, die in 2020 moet resulteren in een regionaal ingepaste ecologisch en economisch duurzame visserij. Op dit moment lopen er meerdere projecten die daaraan een bijdrage moeten leveren. Het Waddenfonds speelt in de meeste projecten een belangrijke rol.

Om het doel te bereiken zijn ingrijpendere veranderingen nodig dan het verduurzamen van de visserij per sector. Op het eerste gezicht lijken alle ontwikkelingen in de Waddenvisserij in de goede richting te gaan, maar er zijn toch ook nog de nodige obstakels te overwinnen. Zo richten vissers zich nu met name op visserijtechnieken. Innovaties die ervoor zorgen dat met kleinere vangsten meer rendement kan worden behaald, zijn nog nauwelijks gestart. De garnalenvissers slagen er bijvoorbeeld niet in de vangst af te stemmen op de vraag, waardoor de sector economisch (en wellicht ook ecologisch) gezond kan werken. Hierdoor komen hun inkomens en de mogelijkheden om te investeren in duurzamere technieken onder druk te staan. De mosselsector zal eveneens nog de nodige vervolgstappen moeten zetten. De overgang van bodemberoerende visserij naar mosselzaadinvanginstallaties (MZI's) is belangrijk en een goede stap in de richting van een duurzame visserij. Daarnaast zal er meer naar levensvatbare alternatieven moeten worden gezocht. De geïntegreerde visserij is een project gestart waarin de visserijgemeenschap een centrale rol speelt. Hierdoor is in dit project wel meer aandacht voor de hele visserijketen.

Maak werk van de visserijvisie

De uitvoering van de visie die de visserijsectoren in 2010 samen met de overheden hebben vastgesteld, is de grootste uitdaging voor de komende jaren. Tot die uitvoering daadwerkelijk wordt opgepakt, blijft de analyse die de Raad voor de Wadden in 2007 maakte in grote lijnen van kracht. Wat de Waddenvisserij op dit moment het hardst nodig heeft is een gezamenlijke aanjager van het proces en concrete bevoegdheden om de vereiste flexibilisering vorm te geven, zo nodig eerst tijdelijk in de vorm van een pilotproject. Met de instelling van het Adviescollege Waddenvisserij kan daarom niet langer worden gewacht. Dit speelt des te meer omdat er op dit moment ook nieuwe ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) plaatsvinden.



Natuurlijk vissen op de Waddenzee (Raad voor de Wadden, 2007)

De Raad vindt dat er meer nodig is

De Raad meent dat het vigerende visserijbeleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd niet zal leiden tot het behalen van de beleidsdoelen in 2020. Als argumenten hiervoor worden aangedragen:

- innovaties gericht op verduurzaming komen voort uit acute en actuele knelpunten; het geheel van innovaties ontbeert een vastgesteld einddoel;
- de projecten gericht op verduurzaming concentreren zich op één of enkele onderdelen van de totale bedrijfsvoering, in plaats van op alle onderdelen die moeten worden aangepast om het beleidsdoel te realiseren;
- een aantal visserijsectoren - waarvan nog niet is vastgesteld dat deze duurzaam zijn - houdt zich in het geheel niet bezig met verduurzaming.

Deze argumenten onderstrepen dat het visserijbeleid een richtinggevende definitie mist waarin wordt aangegeven wanneer er sprake is van duurzame visserij. Bovendien mist het beleid een overkoepelende visie op de maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Van reactief naar proactief

De Raad komt in het advies tot de conclusie dat het bestaande beleid aangevuld moet worden met een concreet geformuleerd toekomstperspectief, inclusief een streefbeeld waarin de einddoelen van het beleid worden geformuleerd. Dit is nodig om het innovatieproces beter te kunnen regisseren.

De minister van LNV dient het initiatief te nemen tot het opstellen van een toekomstperspectief, dat in ieder geval:

- mogelijkheden biedt voor sociaal-economisch duurzame visserijactiviteiten binnen een veilige gebruiksruiimte (met daarbij kansen voor een 'Rijke Zee', in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee);
- richtinggevend is voor de innovaties die nodig zijn voor het realiseren van ecologisch duurzame visserijactiviteiten;
- instrumenten bevat voor een goede inbedding in de regionale, economische en maatschappelijke functies;
- de visserijsector stimuleert om te werken aan een grotere maatschappelijke acceptatie en nieuwe vormen van ondernemerschap.

Het Adviescollege Waddenvisserij is echter niet het antwoord op alle uitdagingen die op het bordje van de visserijsector liggen. Het gebrek aan onderlinge samenwerking, zowel binnen als tussen de visserijsectoren staat een voortvarende uitvoering van de visie nog regelmatig in de weg. Op het gebied van internationale samenwerking ligt eveneens nog een aantal uitdagingen. Voor een aantal vissoorten kunnen vissers in samenwerking met Europese collega's tot een meer stabiele bedrijfsvoering komen. Wellicht is het haalbaar en nuttig om in navolging van de Europese Kaderrichtlijn Water (voor zoetwatersystemen) ook in de kustzeeën over te gaan tot visstandbeheer naast het visserijbeheer. Deze uitdagingen moeten op trilateraal niveau worden opgepakt. Tot slot heeft een verankering van de visserij in de regio nog niet plaatsgevonden. Dit moet alsnog gebeuren omdat het een belangrijke pijler kan zijn voor een stabiele economische basis die investeringen in een werkelijk duurzame visserij mogelijk maakt.







4

een goed
bestuur

Aard van de vraagstukken verandert

In het verleden konden voor de vraagstukken die spelen in het Waddengebied nog oplossingen worden gevonden door activiteiten te reguleren en/of te verbieden. De toegenomen complexiteit van de vraagstukken vraagt om een andere benadering. De maatschappelijke vraagstukken, doelstellingen en belangen in het gebied zijn zodanig vervlochten dat er geen oplossingen meer zijn die maximaal tegemoet komen aan alle belangen. Om toch verdere voortgang te boeken in de realisatie van een 'duurzaam Waddengebied' moeten er inhoudelijk en procesmatig samenhangende maatregelen op meerdere terreinen worden uitgevoerd, die voor alle betrokken partijen acceptabel zijn. Er moet een transitieproces in gang worden gezet met behulp van governance.

Inpassen hoofdfunctie in integrale gebiedsvisie

Dat de Waddenzee primair natuurgebied is laat onverlet dat er op allerlei terreinen moet worden gezocht naar een evenwicht tussen de natuurfunctie en vormen van economisch medegebruik. Die zoektocht is in de eerste plaats nodig omdat alleen langs die weg het draagvlak voor de Waddenzee als natuurgebied kan worden behouden en versterkt. Maar ook omdat in het Waddengebied de balans tussen natuur- en vooral sociaal-economische belangen op een andere wijze moet worden gerealiseerd dan voor de Waddenzee zelf. De complexiteit van de afwegingen die hiervoor moeten worden gemaakt, wordt nog versterkt door een aantal andere vraagstukken, zoals (de effecten van) klimaatverandering en demografische ontwikkelingen.

Transitie

Transitie of omvorming wordt gebruikt voor het oplossen van ingewikkelde vraagstukken die een systeembenadering vereisen omdat enkelvoudige maatregelen tekortschieten. Uit onderzoek blijkt dat het onmogelijk is een transitie te realiseren door slechts onderdelen te veranderen²⁷. Het creëren van een duurzame toekomst kan alleen door een transitie van het hele systeem. Hieronder wordt dan het ecologische, het economische en het sociale domein verstaan. Een voorbeeld hiervan is de transitie van de Waddenzeevisserij naar een ecologisch en economisch duurzame activiteit (zie hoofdstuk 3). Wat voor visserij geldt, geldt ook voor een aantal andere sectoren in het Waddengebied, zoals havenactiviteiten, landbouw en het energiecluster.

De uitvoering van transitiebeleid loopt in de praktijk vaak stroef. Een van de oorzaken daarvan is dat er teveel nadruk ligt op de stuurbaarheid van een technische systeemverandering en, daarmee samenhangend, dat veelal alleen professionals betrokken zijn²⁸. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de maatschappelijke inbedding en complexiteit, terwijl die cruciaal zijn voor de uiteindelijke oplossing²⁹.

Die brede maatschappelijke betrokkenheid zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn voor de overheid als procesregisseur. De rol van de overheid – in het geval van het Waddenbeleid die van het toekomstige Regiecollege Waddengebied – spitst zich in deze benadering vooral toe op het sturen in de juiste richting, op het leren van fouten en op het versnellen van de dynamiek van verandering.

Governance

Om een beslissende impuls te kunnen geven aan de transitie die nodig is voor de realisatie van het Waddenbeleid moet de overheid beschikken over een sturingsfilosofie. Die filosofie geeft de overheid de mogelijkheid om verdere concretisering van de visie (en daarmee de transitie) te stimuleren, belemmerende regelgeving aan te passen, verkokering te overstijgen, innovatiemiddelen vrij te maken en toegankelijk te zijn voor vernieuwers.

De sturingsfilosofie van de overheid moet gebaseerd zijn op ambitieuze streefbeelden die robuust zijn in de tijd, gericht op het prikkelen van de betrokken partijen en gebaseerd op de wens om continu te leren.

Waddengebiedbrede uitdagingen voor het RCW

De hoofdtaak van het toekomstige Regiecollege Waddengebied (RCW) is het realiseren en waar nodig aanscherpen en concretiseren van de overkoepelende doelen voor het Waddengebied. Ook het regisseren en faciliteren van alle activiteiten die onder die vlag worden uitgevoerd behoort tot zijn taken. De uitdaging voor het college is het integrale verhaal over het omgevingsbeleid voor het Waddengebied op inspirerende wijze neer te zetten, zodat het een koppeling legt tussen dat wat de mensen bezighoudt en de grote vraagstukken waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.

Het RCW functioneert als een besloten netwerkorganisatie die (rechtstreeks) alleen toegankelijk is voor de overheden die een rol spelen in het Waddengebied. De betrokkenheid van 'de mensen' moet worden ondergebracht in het aangekondigde maatschappelijk Forum (en in zekere mate bij de Beheerraad). De grote uitdaging voor het college is om op het overkoepelende niveau van het integrale Waddenzeebeleid te voldoen aan de principes van good governance en zo maximaal te profiteren van de krachten en dynamiek in de samenleving. Daarvoor is een juiste invulling van de rol en positie van het Forum cruciaal.

Verder moet de sturing de dynamische krachten in de samenleving benutten. De vereiste integrale oplossingen hebben immers effecten op meerdere terreinen en gevolgen voor verschillende belangen, ongeacht of ze wel of niet deel uitmaken van het vraagstuk. In dergelijke situaties is

besturen in het publieke domein niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid, maar raakt het de verantwoordelijkheid van allen die in het publieke domein actief zijn. Individuele burgers, beroepsbeoefenaren, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven hebben ook hun rol in het realiseren van goed bestuur. De met elkaar concurrerende, samenwerkende en onderhandelende partijen zijn voor het vinden van acceptabele oplossingen op elkaar aangewezen³⁰. Maar vaak hebben ze verschillende belangen, andere probleemdefinities en andere behoeften en daarmee ook verschillende ideeën over mogelijke oplossingen. Om voldoende draagvlak te krijgen voor de gekozen oplossingen, moeten oplossingen worden opgesteld en geaccepteerd door de betrokken belangengroeperingen en overheden. Dan zal het commitment het grootst zijn. Van belang is hierbij ook nieuwe, onverwachte vormen van integratie te realiseren. Zo wordt momenteel de zogenaamde "Creatieve Industrie", het geheel van bedrijven en ontwerpers inzake producten, diensten, media, gebouwen alsmede de kunsten en hun netwerken, steeds meer gezien als een stimulerende, sector-doorsnijdende activiteit, die met verrassende, duurzame en intelligente oplossingen kan komen voor maatschappelijke problemen. Kernen van een dergelijke aanpak zijn in het Waddengebied al te vinden in bijvoorbeeld het House-of-Design netwerk in Groningen, de experimenten met nieuwe, duurzame netwerken in de Blokhuispoort in Leeuwarden en op festivals zoals Oerol. Binnen het toekomstige governance model voor de Waddenregio verdient ook de duurzame innovatie-impuls die uit de Creatieve Industrie kan voortkomen en verder groeien, een op waarde geschatte rol.

Enkele vormen van governance (Hajer, 2004)

- Networkgovernance: beleidsnetwerken waarin de overheid als bemiddelaar en initiator van bestuurlijke processen relevante actoren bij elkaar brengt.
- Multi-level governance: gericht op de interactie tussen verschillende niveaus van de Europese overheid, dan wel op de activiteiten van maatschappelijke groeperingen op meerdere niveaus.
- Social-political governance: gerelateerd aan netwerk-governance, maar dan als het resultaat van sociale en politieke interactie zoals co-regulering, coöperatief management enz.
- Deliberative governance: interactie op basis van uitwisseling van argumenten en visies tussen overheden en andere actoren, gebaseerd op de liberatieve principes als argumentatie, transparantie, openheid en wederkerigheid.
- Good governance: verantwoord bestuur voortkomend uit de combinatie van het 'new public management'-denken en de toepassing van democratische principes als participatie, rechtvaardigheid en gelijkheid.



In de literatuur wordt een aantal valkuilen benoemd³¹. Een daarvan is de vrees dat het betrekken van (nog) meer partijen vooral leidt tot extra complexiteit in de beleidsontwikkeling. Een ander risico, samenhangend met het 'van onderop' werken en 'stap voor stap' realiseren van doelen, is dat publieke waarden³² ondergeschikt worden gemaakt aan de kortetermijnresultaten. Dit vereist dat overheden continu moeten beoordelen of het 'hier en nu' past in het perspectief van 'daar en later'.

Kaders

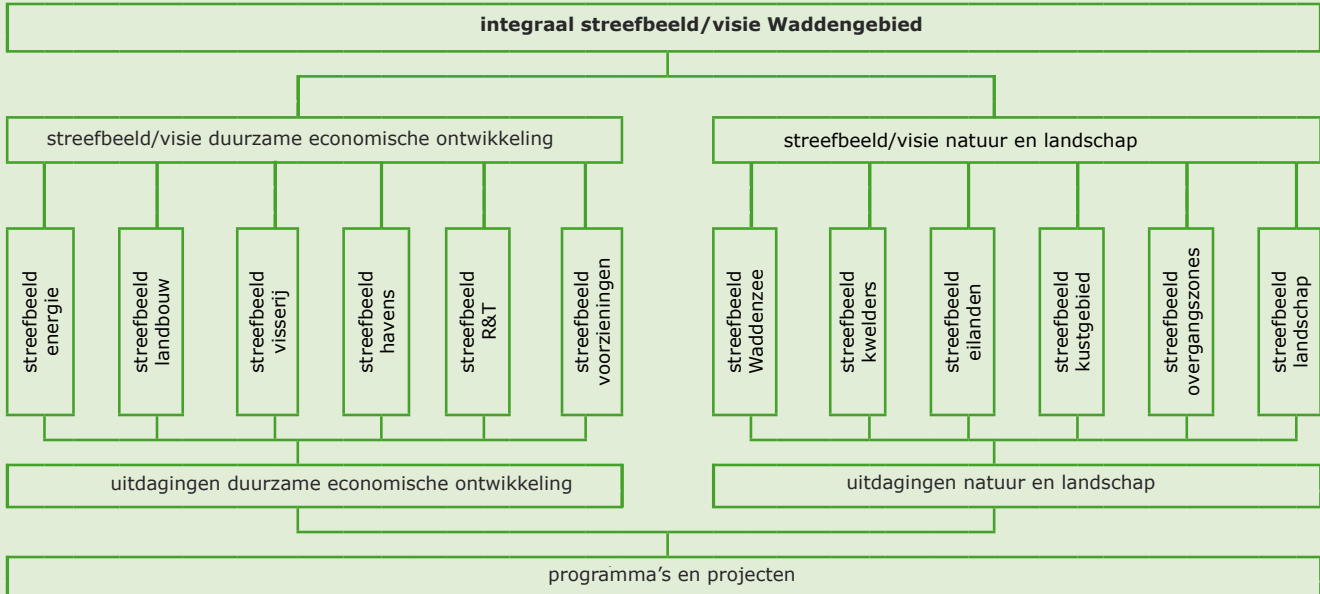
Het functioneren van een structuur van governance hangt onder andere af van een heldere afbakening van kaders en verantwoordelijkheden, waarbij op ieder niveau netwerkorganisaties (kunnen) functioneren. De structuur van deze kaders is in onderstaande figuur weergegeven.

In de figuur is de samenhang weergegeven tussen enerzijds integrale en sectorale streefbeelden en anderzijds tussen streefbeelden en programma's en projecten. Een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid is het zorgen voor bestuurlijk vastgestelde streefbeelden/ lange termijnvisies die richting geven aan de uitvoering. Uit de figuur blijkt dat er sprake is van een onderlinge

hiërarchie en van een wederzijdse beïnvloeding. Dat wil zeggen dat programma's en projecten binnen de kaders van de streefbeelden worden geformuleerd, maar op hun beurt kunnen leiden tot kennis en inzichten die consequenties hebben voor de streefbeelden.

Programma's en projecten richten zich niet op het formuleren van streefbeelden/visies, maar op het realiseren ervan. Ze zijn de concrete vertaling van streefbeelden en de uitvoering van maatregelen, zo nodig inclusief de daarvoor vereiste kennisontwikkeling. Uit deze afbakening kan worden afgeleid dat het moeilijk dan wel onmogelijk is zinvolle programma's en projecten op te stellen als er geen streefbeeld is. Het vaststellen van de doelmatigheid en doelgerichtheid (van onderdelen) van de programma's is dan sowieso niet mogelijk. Waar moet immers aan getoetst worden?

Een belangrijk gemis is het ontbreken van een integrale visie op een duurzame economische ontwikkeling. Hierdoor kan een aantal onderliggende visies onderling onvoldoende aan elkaar worden gerelateerd. Gewenste en ongewenste wederzijdse invloeden kunnen dan ook onvoldoende worden beoordeeld en op elkaar worden afgestemd.



figuur 1: samenhang streefbeelden/visies en programma's en projecten.

De Waddenzeebeginselen

Naast democratische en wettelijke randvoorwaarden moeten afspraken worden gemaakt over de uitgangspunten voor het bestuurlijk proces. Zo kan met het vaststellen van een aantal kaders (beginselen) worden ingespeeld op de sociale, economische en politieke dynamiek, zonder te vervallen in een zwabberende koers.

In een werkwijze gebaseerd op governance is de overheid niet langer de allesbepalende partij, maar speelt zij wel een cruciale kaderstellende en voorwaardenscheppende rol. Een van de onderdelen van die rol is het vastleggen en bewaken van de spelregels die de partijen onderling hanteren en respecteren.

De Raad heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd³³ waarmee het Waddenbestuur rekening moet houden. Deze beginselen zijn gebaseerd op de algemene uitgangspunten voor good governance, met inachtneming van de extra verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de status van werelderfgoed.

Goed Waddenbestuur

→ is contextgebonden

Hiermee wordt bedoeld dat definitie en criteria voor goed bestuur worden bepaald door de externe omstandigheden en veranderlijk zijn in de tijd. Er zijn meerdere partijen die ieder vanuit hun eigen perspectief beoordelen of er sprake is (geweest) van goed bestuur. Gevolg is dat een 100% score nooit kan worden bereikt. Wat goed is kan alleen intersubjectief worden vastgesteld. Voor de Waddenzee geldt de status als natuurgebied en de wijze waarop de functie natuur is gepositioneerd ten opzichte van andere gebruiksfuncties, als basis voor de context. Belangrijk hierbij zijn de Europese richtlijnen (met name de Vogel- en Habitatrichtlijnen, Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water);

→ geeft richting en ruimte

Vanaf het begin van de samenwerking moet er overeenstemming bestaan over de mate van urgentie, basiswaarden (de feitelijke nulsituatie), procesafspraken en een langetermijnvisie (streefbeeld). Hiermee worden zowel ambitie als richting van de ontwikkelingen vastgelegd. Daarbij moet er wel ruimte zijn om de visie bij te stellen op basis van nieuwe kennis;

→ kent passende vormen van coördinatie, informatievoorziening en toedeling van verantwoordelijkheid

Er moeten duidelijke spelregels zijn waaraan de betrokken partijen zich houden. Verder vereist de gelijkwaardigheid van alle partijen dat zij over dezelfde kennis en informatie kunnen beschikken. Het proces kan overigens alleen goed

verlopen als iedere deelnemende partij opereert binnen de eigen verantwoordelijkheid³⁴ en de verdeling van de verantwoordelijkheden helder is. Hieronder valt ook het nemen van verantwoordelijkheid voor de realisatie c.q. het vermijden van vrijblijvendheid. De overheid speelt een specifieke rol in het investeren in en onderhouden van goed bestuur. In een samenleving waarin publieke en private partijen, burgers en maatschappelijke organisaties noodzakelijk zijn voor het realiseren van collectieve goederen en diensten, is de overheid medeverantwoordelijk voor de vormgeving van goed bestuur. Voor zover het de ontsluiting van kennis betreft, ligt deze opdracht inmiddels bij de Waddenacademie. De inrichting van het proces en de regie daarop is de grootste uitdaging voor het nieuwe RCW;

→ doet recht aan de lokale en sectorale diversiteit

Er moet rekening worden gehouden met zowel de diversiteit in relaties tussen de overheden, burgers en private sector, als met de diversiteit binnen deze groepen. In het Waddengebied vereist dit uitgangspunt gebiedskennis en stuurmanskunst. Voor de overheid als regisseur ligt hier de opdracht om alert te opereren in allerlei samenwerkingsverbanden, zowel wat betreft de samenstelling als de bewaking van het samenwerkingsproces. Voor de belangengroepen (en soms sectoren) ligt hier de taak om zorgvuldig na te gaan of lokale diversiteit het eigen toekomstperspectief niet in de weg staat en verslechtert;

→ heeft oog voor waarden en werking

Met inachtneming van normatieve randvoorwaarden zoals democratie en rechtmatigheid, moet het proces op een pragmatische manier wordt ingevuld. Dit kan vooral een rol spelen in het accepteren van tijdelijke tussenoplossingen en het bieden van ruimte in de tijd. Het omgaan met veranderde opvattingen maakt hier eveneens deel van uit;

→ leert, innoveert en verandert

Processen moeten zo zijn ingericht dat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en inzichten. Verder moeten ze zo zijn georganiseerd dat maatschappelijke problemen en behoeften tijdig worden (h)erkend. Monitoring vormt hierin een essentieel element. Het RCW zal in de regiefunctie die het hierin moet vervullen moeten zorgen voor de juiste cultuur in de netwerken;

→ biedt ruimte voor politiek

Omdat er voor complexe vraagstukken vaak geen technische oplossingen zijn die aan alle uitgangspunten voldoen, moet worden geaccepteerd dat het proces uiteindelijk wordt afgerond met een politieke afweging en besluitvorming.





5

organisatie en uitdagingen

Goed bestuur en netwerkorganisaties in de Waddenpraktijk

Ondanks de forse reductie van de bestuurlijke drukte is het Waddengebied nog altijd ruim belegd met netwerkorganisaties die zich bezighouden met het realiseren van de ambities van het Waddenbeleid. Enkele van de in hoofdstuk 3 beschreven lopende trajecten en organisatiestructuren worden in dit hoofdstuk nader tegen het licht gehouden. De vraag daarbij is of ze passen, of passend gemaakt kunnen worden in de vorm van bestuur die het Waddengebied nodig heeft om een aantal complexe vraagstukken zo op te lossen dat ze bijdragen aan het realiseren van de doelen van het beleid.

Nogmaals Waddengebiedbrede uitdagingen voor het RCW

Inhoudelijk ligt er nog een aantal grote uitdagingen voor het Regiecollege Waddengebied (RCW). De meest urgente daarvan is het ontwikkelen van een samenhangende visie op de duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied. Het ontbreken van deze overkoepelende visie, vormt op dit moment wellicht de meest belemmerende factor voor een samenhangende en inspirerende ontwikkeling in sectoren als de visserij, recreatie en toerisme, landbouw, energie en havenactiviteiten. Het gevolg is dat de vele, in beginsel goede, initiatieven het lokale niveau niet overstijgen of helemaal verzanden. Hierdoor is er een marginale spin-off naar andere gebieden en/of sectoren en is het rendement veel lager dan mogelijk.

Natuur en landschap

Op gebiedsniveau zijn (worden) de natuurdoelen onder andere in de pkb Derde Nota Waddenzee, de Natura 2000 beheerplannen en de Kaderrichtlijn Water Stroomgebiedbeheerplannen vastgelegd. Ze zijn zo concreet dat het mogelijk was ze uit te werken in streefbeelden en ze te vertalen in concrete uitdagingen. Voor natuur is hiermee een heldere basis gelegd voor de programma's en projecten voor verdere uitwerking en de realisatie van de doelen. Voor het landschap is het ontwikkelingsperspectief nog niet op deze wijze uitgewerkt. Daardoor zijn er tot nu toe niet of nauwelijks op landschap gerichte projecten. Bovendien wordt in andersoortige projecten regelmatig geworsteld met de landschappelijke aspecten. De verantwoordelijkheid voor een richtinggevende landschapsvisie ligt bij het RCW.

Een belangrijk deel van de ambities voor natuur moet in het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee' (PRW) worden gerealiseerd. De integraliteit en ambitie van dit programma is aansprekend. Het programma omvat een veelheid aan deelprojecten. Per deelproject is een opsomming gegeven van de betrokken partijen. Het gaat om overheden, direct betrokken organisaties en deskundigen. Op dit

onderdeel is er aansluiting (te maken) tussen het programma en het functioneren als netwerkorganisatie. Een punt van aandacht is de maatschappelijke inbedding die gezien de complexiteit nodig is. Het PRW lijkt een schoolvoorbeeld van een transitieproces waarbij vrijwel alleen professionals betrokken zijn, terwijl juist een brede maatschappelijke betrokkenheid noodzakelijk is.

Een voorwaarde voor het goed functioneren van governancestructuren is een duidelijke en geaccepteerde afbakening van verantwoordelijkheden en rollen en van de wijze van verantwoording. Deze punten zijn in het programma niet overal helder afgebakend. Het programma is enkele jaren geleden ontstaan door het mosselconvenant te combineren met de voorstellen van de natuurbeschermingsorganisaties voor natuurherstel van met name het natte wad. Sindsdien is het stapsgewijs uitgedijd. Op dit moment fungeert het min of meer als het uitvoeringsprogramma (natte natuur) van de pkb Derde Nota Waddenzee. Dit wordt bevestigd door het formele (mede) opdrachtgeverschap van het RCW.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het RCW en het PRW is vastgelegd in het afsprakenkader PRW³⁵. De rolverdeling kan worden verduidelijkt indien het RCW het streefbeeld uit het PRW expliciet overneemt en vaststelt. Het programma geeft dan verder uitvoering aan het streefbeeld. In feite is in het afsprakenkader vastgelegd dat de programmadirecteur verantwoordelijk is voor de uitvoering van een aantal regietaken van de overheid. Onduidelijkheid ontstaat als het PRW, weliswaar gevraagd, adviezen uitbrengt en zich gedraagt als een belangenorganisatie. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de ontwikkelingen bij de Afsluitdijk en de Eemshaven. Verder wordt in het programma gemeld dat voor een aantal onderwerpen beleidsvorming een van de beoogde resultaten is. Een dergelijke ambitie past binnen de governancebenadering, maar stelt wel eisen aan de samenstelling van de netwerkorganisatie. Die moeten breder zijn samengesteld dan alleen professionals.

De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het RCW en de PRW zet zich door in een getrapte democratische controle op het doen en laten van de PRW, waaronder de verantwoording van de besteding van publieke middelen. Een ander en wellicht groter risico is dat publieke waarden ondergeschikt worden gemaakt aan de kortetermijnresultaten, omdat het PRW in de eerste plaats wordt beoordeeld op het in gang zetten van uitvoeringsmaatregelen. Dit risico hangt samen met het 'van onderop' werken en 'stap voor stap' realiseren van doelen. Zoals eerder gesteld vereist de bewaking van publieke waarden dat overheden continu moeten kunnen beoordelen of het 'hier en nu' past in het perspectief van 'daar en later'.

Visserij

De transitie van de visserijsector heeft met het vaststellen van een gezamenlijke visie een eerste mijlpaal gehaald. Als vervolg daarop wordt de visie in meerdere projecten door samengestelde netwerkorganisaties uitgevoerd. Daarbij ligt een accent op verduurzaming door invoering van andere visserijtechnieken. De benodigde transitie vereist echter veranderingen in het hele systeem. Daarvoor moeten parallel meerdere initiatieven worden opgepakt door de sector en de overige regionale partners (overheden, bedrijfsleven, ngo's, burgers). Zo moet de toekomstige rol en betekenis van de visserij voor de hele Waddenregio worden uitgewerkt. Ook moeten beheer en uitgifte van vangstrechten worden geregeld en de zorgplicht voor de visstand geadopteerd. Ook dient de visserij te worden ingepast in het regionale beleid en in de lokale gemeenschappen. Uit deze opsomming blijkt dat de nu voorgenomen instelling van een Adviescollege Waddenvisserij maar een onderdeel is van het goed besturen van de noodzakelijke transitie. De uitdaging voor het RCW is om de regie vast te houden en ervoor te zorgen dat op alle inhoudelijke aspecten van de visie vervolgstappen worden gezet. Een deel van het vervolg moet bestaan uit (eventueel lokale) integrale projecten, vooral gericht op verbreding en inpassing in andere activiteiten. Het ministerie van EL&I staat voor de uitdaging om de uitvoerende verantwoordelijkheid voor visserijvergunningen over te dragen aan de regio. De grootste uitdaging ligt bij de vissers zelf, omdat zij nu daadwerkelijk voor de keuze staan een andere koers in te slaan.

Zelfvoorzienende eilanden

De ambitie van de eilanden om zelfvoorzienend te worden zit eigenlijk nog in de fase van het ontwikkelen van het streefbeeld en het globaal in beeld brengen van de haalbaarheid ervan. Het spreekt voor zich dat de lokale overheden in deze fase het voortouw hebben genomen. Naast deze activiteit zijn en worden her en der ook al concrete maatregelen uitgevoerd, met name gericht op energiebesparing. Dat kan bijdragen aan het enthousiasme en draagvlak voor het uiteindelijke doel. Maar zonder voorafgaande toetsing aan vastgestelde (gedeelde) kaders is het ook tamelijk ongericht. Het samenstellen van energieteams is een goede ontwikkeling. De uitdaging voor de overheid is om in deze teams draagvlak te vinden voor een kaderstellend streefbeeld en daarmee sturing te geven aan het soort projecten waarop de teams zich richten. De eerste stap voor de betrokken overheden daarin is het haalbaarheidsonderzoek - en de lessen uit het buitenland, zoals van het Deense eiland Samsø en Noord-Jutland - zo te vertalen dat alle partijen voor zichzelf voldoende aanknopingspunten vinden om toe te treden tot de netwerkorganisatie die voor de realisatie van de ambitie moet zorgen.



Recreatie en toerisme in het kustgebied

De in Noord-Nederland gekoesterde bestuurlijke opvatting dat initiatieven vooral 'van onderop' moeten worden ontplooid, lijkt voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme in het Waddenkustgebied voorsnog niet goed uit te pakken. Dat komt niet doordat er geen initiatieven 'van onderop' zijn, maar wel doordat de overheden met deze afwachtende houding een cruciale stap overslaan. Hierdoor komen kansrijke initiatieven niet van de grond of ze leveren onvoldoende rendement op. In deze fase past het RCW (en met name de provincies) een veel actievere rol, door de verantwoordelijkheid die het heeft voor het realiseren van een overkoepelend streefbeeld.

Juist in een sector waarin veel kleinere ondernemers actief zijn is het stimuleren en coördineren van initiatieven en ontwikkelingen een onmisbaar onderdeel om te komen tot een samenhangend en aansprekend eindresultaat. De bewering dat de opkomst van alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen eerder een herdefiniëring van de rol van de overheid betekent dan een totale 'rolling back of the state'³⁶ wordt hiermee onderstreept. De uitdaging voor de overheid is om samen met de overige partijen een integrale visie op recreatie en toerisme voor het totale Waddengebied (vasteland, Waddenzee en eilanden) te ontwikkelen, die past binnen de trilaterale opdracht om in het kader van het werelderfgoed invulling te geven aan duurzame recreatie en toerisme.





6

conclusies en aanbevelingen



Het is gebleken dat er sinds het van kracht worden van de pkb Derde Nota Waddenzee het nodige in uitvoerende en bestuurlijke zin is gebeurd in het Waddengebied, maar dat er ook nog grote uitdagingen liggen. Naast de in dit advies benoemde sectorale uitdagingen zullen wat betreft de Raad de onderstaande zaken daarin leidend moeten zijn.

Integraal overkoepelend streefbeeld

Hoewel er met de pkb Derde Nota Waddenzee en het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied een aanzet is gegeven in de vorm van het ontwikkelingsperspectief, ontbreekt een uitgewerkte integrale visie voor het Waddengebied waarin de wisselwerking tussen de verschillende activiteiten is beschreven. Voor natuurherstel is er een integraal streefbeeld dat is uitgewerkt in het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'. Een vergelijkbare ontwikkeling op het gebied van duurzame economische ontwikkeling in de vorm van een uitgewerkte samenhangende visie op het Waddengebied ontbreekt nog. In deze visie moeten richtinggevendende lijnen worden uitgezet. Een dergelijke visie zal de basis vormen voor het uitwerken van meer sectorale streefbeelden voor duurzame economische ontwikkeling. Daarmee kan een op uitvoering gericht programma worden geformuleerd.

Wat betreft de duurzame economische ontwikkeling en landschap is een dergelijke visie met bijbehorende streefbeelden van belang. De verschillende plannen en projecten op het terrein van recreatie, landbouw en energie zijn nog te lokaal en te versnipperd. Bovendien zijn tegengestelde ontwikkelingen mogelijk en worden de landschappelijke aspecten nog onvoldoende bij plannen betrokken. Een integrale visie zal richting geven en de energieambities, de plannen voor de recreatie en toerismesector, havens, visserij en de landbouwontwikkeling ten goede komen.

Een duidelijk geformuleerde overkoepelende visie voor zowel duurzame economie als natuur met oog voor de wisselwerking tussen de verschillende activiteiten en nader uitgewerkte sectorale streefbeelden biedt houvast voor een programmatische uitvoering en gebiedsdekkende ontwikkeling.

Natuurbeheer

De uitvoering van het natuurbeleid is actief opgepakt of staat gedeeltelijk in de steigers. Het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland, dat bovendien werelderfgoed is, zou echter ook gebaat zijn bij een duidelijk beheer. Grote delen kennen geen beheerder en voor het overige zijn er verschillende natuurbeheerders.

Er moet worden toegewerkt naar gebiedsdekkend natuurbeheer voor de Waddenzee.

Waddenfonds

Het Waddenfonds heeft duidelijk een stimulerende rol gespeeld bij het tot uitvoering brengen van het Waddenbeleid. Zonder het Waddenfonds waren veel zaken zelfs niet of nauwelijks van de grond gekomen. De oorspronkelijke gedachte dat het fonds alleen voor additionele projecten kon worden ingezet is geleidelijk naar de achtergrond verdwenen, maar zal voor de toekomst weer het uitgangspunt moeten zijn. Governance houdt in dat (decentrale) overheden én organisaties tezamen hun verantwoordelijkheid moeten nemen, ook in financieel opzicht.

Door de decentralisatie is het nu aan de Waddenprovincies om de cruciale rol die het Waddenfonds momenteel speelt overeind te houden en verder te verbeteren door programma's goed vorm te geven. De eerder genoemde visie en streefbeeldenvormen daarvoor de basis. Met goede programma's moeten private partijen worden geïnspireerd tot het opzetten van uitvoeringsprojecten die ook op bovenlokaal niveau effect hebben.

Het Waddenfonds is eindig. Het geld zal daarom nu moeten worden ingezet om de beoogde transitie te bewerkstelligen die uiteindelijk de behoefte aan subsidiegeld doet afnemen en economisch gezonde projecten oplevert.

Voor natuur kan op termijn, vanwege de nauwe verbanden tussen natuurontwikkeling en klimaatverandering, mogelijk worden aangehaakt bij het Deltaprogramma.

Governance

Om de ambities in het gebied waar te kunnen maken is een duidelijke regie en rolverdeling nodig. Om voortgang te boeken in de realisatie van een duurzaam Waddengebied moeten er inhoudelijk en procesmatig samenhangende maatregelen worden getroffen op meerdere terreinen. Deze dienen voor alle betrokken partijen acceptabel te zijn. Daarbij dienen de zeven in dit advies geformuleerde beginselen van goed Waddenbestuur in acht te worden genomen. Drie daarvan worden hier nogmaals belicht. Zo zal het bestuur contextgebonden moeten zijn. Hiermee wordt bedoeld dat de definitie en criteria worden bepaald door de externe omstandigheden en veranderlijk zijn in de tijd. Voor de Waddenzee geldt de status als natuurgebied en de wijze waarop de functie natuur is geïmplementeerd ten opzichte van andere gebruiksfuncties, als basis voor de context. Denk daarbij aan de verplichtingen die er zijn op grond van Europese regelgeving (met name de Vogel- en Habitatrichtlijnen (en Natura 2000) en de Kaderrichtlijn Water).

Ook moet recht worden gedaan aan lokale en sectorale diversiteit, wat betekent dat rekening moet worden gehouden met zowel de diversiteit in relaties tussen de overheden, civil society en private sector, als met de diversiteit binnen deze groepen. In het Waddengebied vereist dit

uitgangspunt gebiedskennis en stuurmanskunst. Voor de overheid als regisseur ligt hier de opdracht om alert te opereren in allerlei samenwerkingsverbanden, zowel wat betreft de samenstelling als de bewaking van het samenwerkingsproces. Voor de belangengroepen (en soms sectoren) ligt hier de taak om zorgvuldig na te gaan of lokale diversiteit het eigen toekomstperspectief niet in de weg staat en verslechtert.

Tevens moet het bestuur in staat zijn om te leren, te innoveren en te veranderen. Processen moeten zo zijn ingericht dat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en inzichten. Verder moeten ze zo zijn georganiseerd dat maatschappelijke problemen en behoeften tijdig worden (h)erkend. Het RCW zal in de regiefunctie die het hierin moet vervullen moeten zorgen voor de juiste cultuur in de netwerken. Onverwachte, creatieve vormen van integratie en samenwerking kunnen daarbij stimulerend werken³⁷.

Naast de hiervoor toegelichte beginselen zal het Waddenbestuur ook moeten voldoen aan de overige vier:

- heeft oog voor waarden en werking;
- biedt ruimte voor politiek;
- geeft richting en ruimte;
- kent passende vormen van coördinatie, informatievoorziening en toedeling van verantwoordelijkheid.

Met behulp van de governancebenadering moeten meerdere transitieprocessen in gang worden gezet. Het is aan het RCW om daarin het voortouw te nemen als initiator en kaderstellende en voorwaardenscheppende partij en zij dient de diverse partners in het gebied actief te betrekken. Een regisserende overheid kan niet zonder betrokkenheid vanuit de samenleving. De verschillende partners kunnen niet vrijblijvend langs de lijn blijven staan, maar hebben de verantwoordelijkheid om een impuls te geven aan de ontwikkelingen in het gebied.

voetnoten

- 1 Zie o.a. Wadden Sea Quality Status Report, 2009.
- 2 SGBP-en Eems en Rijn.
- 3 In een SGBP zijn de doelen en de maatregelen opgenomen die nodig zijn om de doelstellingen van de (Europese) Kaderrichtlijn Water te realiseren. Deze doelstellingen moeten in 2015 zijn gerealiseerd. Onder bepaalde voorwaarden kan de periode twee keer met zes jaar worden verlengd tot 2027.
- 4 Het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied is op 30 mei 2009 vastgesteld door het Regionaal College Waddengebied (RCW).
- 5 Rijk en Waddenprovincies hebben afgesproken dat de uitvoering van het Waddenfonds op een programmatische wijze zal plaatsvinden (bestuursovereenkomst decentralisatie Waddenfonds d.d. 14 september 2011).
- 6 Zie: Natuurlijk vissen op de Waddenzee (Raad voor de Wadden, 2007), waarin wordt gewezen op het belang van de verankering van de visserij in gebiedsgericht beleid met mogelijke positieve spin-off effecten op aan visserij gerelateerde bedrijvigheid en recreatie en toerisme.
- 7 O.a. Lancewad, diverse economische verkenningen, landbouwstructuuronderzoeken.
- 8 De opstelling van dit Beheerplan is verplicht op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. De grootste beheerder van een Natura 2000-gebied is trekker van het proces van totstandkoming van het beheerplan. Dit zijn Rijkswaterstaat (ministerie IenM) voor de Waddenzee en de Noordzeekustzone, Dienst Landelijk Gebied (ministerie EL&I) voor Texel, Vlieland, Schierstelling en Ameland en de provincie Fryslân voor Schiermonnikoog.
- 9 De Deltawet is op 28 juni 2011 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu nog bij de Eerste Kamer.
- 10 Zoals verwoord in de pkb Derde Nota Waddenzee en de Kaderrichtlijn Water.
- 11 Pkb Derde Nota Waddenzee, blz. 11.
- 12 Kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Waddengebied, Raad voor de Wadden, 2008.
- 13 Pkb Derde Nota Waddenzee, blz. 9, 11 en Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied, blz. 29 e.v.
- 14 Arens et al., 2007
- 15 Wadden Sea Quality Status Report, 2010.
- 16 Bron: onder meer Wadden Sea Quality Status Report, 2004 en 2009, www.waddenzee.nl en achtergrondrapport Visie en focus Waddenfonds (Raad voor de Wadden, 2009).
- 17 Waddensleutels, Mosselwad.
- 18 RCW: Regionaal College Waddengebied, waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen werken aan de uitwerking van het Waddenzeebeleid. Momenteel vindt er een omvorming plaats van het Regionaal College Waddengebied tot een Regiecollege Waddengebied, in dit advies wordt voor beide colleges de afkorting 'RCW' gebruikt.
- 19 Bv. Global Flyway Network en International Wader Studygroup.
- 20 Bv. BirdLife, WWF, Vogelbescherming Nederland en Wetlands International.
- 21 Zie hiervoor de Trilaterale Regeringsverklaring van 2010, Sylt.
- 22 Bruinzeel, 2011.
- 23 Lauwersoog en Den Oever doen niet mee aan het project, omdat deze havens als visserijhavens worden aangemerkt.
- 24 Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014.
- 25 Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa, Raad voor de Wadden, 2008.
- 26 Plattelânsprojekten (plattelandsprojecten) is een afdeling van de provincie Fryslân die hulp biedt aan mensen met een projectidee, bij het vinden en aanvragen van subsidies van de provincie, het Rijk en Europa.
- 27 Van der Wielen, 2006.
- 28 De Raad voor de Wadden constateerde dat de inbedding in het regionale (en lokale) beleid tezamen met een andere visie op ondernemerschap van de vissers cruciale succesfactoren zijn voor het slagen van de transitie.
- 29 Hajer, 2011.
- 30 Van Montfort, 2004.
- 31 Weterings, 2010.
- 32 Publieke waarden bestaan ten eerste uit procedurele waarden zoals rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, en rechtszekerheid, ten tweede uit organisatiewaarden, zoals integer, robuust en veerkrachtig opereren, ten derde zijn er constitutionele waarden, democratie, machtscheiding en checks and balances en ten vierde de substantiële waarden zoals sociale en ecologische waarden, externe effecten en de zorg voor toekomstige generaties (Noordegraaf en Van Lierop, 2006/2007).
- 33 Gebaseerd op Van Montfort, 2004.
- 34 De overheid heeft met name de beleidsverantwoordelijkheid, deskundigen en adviseurs hun professionele verantwoordelijkheid, de private sector een maatschappelijke verantwoordelijkheid en burgers en klanten een individuele verantwoordelijkheid.
- 35 In het programmakader zijn o.a. afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.
- 36 Hajer, 2004.
- 37 Zie p. 31.

geraadpleegde literatuur

Arens, S.M., Löffler, M.A.M., Nuijen, E.M., 2007. Evaluatie Kustbeheer Friese Waddeneilanden. In opdracht van Rijkswaterstaat Noord-Nederland, uitgevoerd door Bureau voor Strand- en Duinonderzoek, Bureau Landwijzer en Rijkswaterstaat Noord-Nederland.

Ambitiemanifest Waddeneilanden, de energieke toekomst. Vastgesteld door de gemeenteraden van de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog in september 2007.

Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied: Léven in de Wadden, 2008. Regionaal College Waddengebied.

Brede visie op duurzame visserij in de Waddenzee. Vastgesteld in het Regionaal College Waddengebied op 1 april 2010.

Bruinzeel, L.W., 2011. Waddenzee: knooppunt van internationale verbindingen, A&W-rapport 1621. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Feânwalden (in druk).

Energierapport 2011, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, 10 juni 2011.

Hajer, M.A., van Tatenhoven, J.P.M., Laurent, C., 2004. Nieuwe vormen van Governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur. (RIVM rapport 500013004/2004). Bilthoven: RIVM.

Hajer, M.A., 2011. De Energieke Samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Noordeggraaf, M., van Lierop, K., 2006/2007. Duurzaam besturen, bijdragen van beleidsmakers aan duurzame ontwikkeling. Programmabureau Leren voor duurzame ontwikkeling, SenterNovem, Utrecht.

Planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee: Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens, 2007. Deel 4, tekst na parlementaire instemming. Ministerie van VROM, Den Haag.

Stroomgebiedbeheerplan Eems 2009-2015. 22 december 2009.

Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta Nederland 2009-2015. 22 december 2009.

Raad voor de Wadden, 2008. Zoet-zout; kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Waddengebied (2008/02).

Raad voor de Wadden, 2007. Natuurlijk vissen op de Waddenzee (2007/04).

Raad voor de Wadden, 2008. Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa (2008/04).

Raad voor de Wadden, 2008. Identiteit als troef: Waddenlandschap vol verrassingen (2008/05).

Raad voor de Wadden, 2009. Visie en focus Waddenfonds, achtergrondrapport (behorende bij advies 2009/03).

Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014. Opgesteld door het Regionaal College Waddengebied, januari 2010 goedgekeurd door de minister van VROM.

Van der Wielen, S., 2006. Diversiteit en denken in systemen. Programmabureau Leren voor duurzame ontwikkeling, SenterNovem, Utrecht.

Van Montfort, C., 2004. Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie, proces en principe. i.o.v de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Den Haag.

Wadden Sea Quality Status Report 2004. Wadden Sea Ecosystem

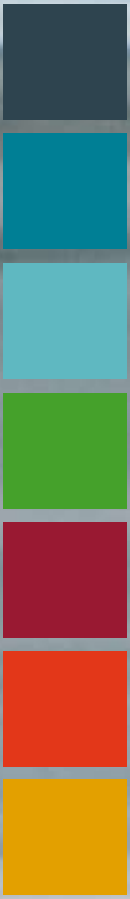
No. 19. Essink, K., Dettmann, C., Farke, H., Laursen, K., Lüerßen, G., Marencic, H., Wiersinga, W. (Eds.), 2005. Trilateral Monitoring and Assessment Group, Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, Germany.

Wadden Sea Quality Status Report 2009. Wadden Sea Ecosystem

No. 25. Marencic, H., de Vlas, J. (Eds.), 2009. Common Wadden Sea Secretariat, Trilateral Monitoring and Assessment Group, Wilhelmshaven, Germany.

Wadden Sea Quality Status Report - Synthesis Report 2010. Wadden Sea Ecosystem No. 29. Wolff, W.J., Bakker, J.P., Laursen, K., Reise, K., 2010. Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, Germany, p.25-74.

Weterings, R., 2010. Ervaringen met het Nederlandse transitiebeleid, input voor een SER-advies over Duurzame Ontwikkeling. Competentie Centrum Transitie, Utrecht.



RAAD

Mevrouw M. (Margreeth) de Boer
voorzitter

Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker
ecologie

Mevrouw prof.mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick
water- en bestuursrecht

Prof.dr.ir. J.C. (Han) Brezet
duurzame innovatie

Prof. M.A. (Rien) Herber
energie

SECRETARIAAT

Mevrouw mr. J. (Jacoba) Westinga
secretaris

Ir. R. (Roel) de Jong
projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris

Drs. H.M. (Harbert) Jongsma
senior adviseur

Mevrouw drs. L.H. (Lisa) Gordeau
senior adviseur

Mevrouw F.S. (Foke) Zijlstra
senior medewerker bedrijfsbureau

Mevrouw M.J. (Mia) van Raamsdonk
medewerker bedrijfsbureau

bijlagen

samenstelling
Raad en secretariaat

adviezen

overige publicaties

ADVIEZEN 2003

- 2003/01 "Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij
- 2003/02 PSSA: "niet de letter maar de geest"
- 2003/02 Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA
- 2003/03 Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"
- 2003/04 Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

- 2004/01 "Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee
- 2004/02 Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid
- 2004/03 Rampenplan Waddenzee
- 2004/04 Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)
- 2004/05 Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht
- 2004/06 Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie
- 2004/07 Europese Kaderrichtlijn Water

ADVIEZEN 2005

- 2005/01 Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking
 - 2005/01 Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership
 - 2005/02 Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)
 - 2005/03 Investeringsplan Waddenfonds
 - 2005/04 Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?
 - 2005/05 Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee
- Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur*

ADVIEZEN 2006

- 2006/01 Pkb Waddenzee beleidsinstrument in blessuretijd
- 2006/02 Uitvoeringsplan Waddenfonds (briefadvies)
- 2006/03 Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

ADVIEZEN 2007

- 2007/01 Naar een sterk en houdbaar B&O-plan Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee
 - 2007/02 Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
- Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad*
- 2007/03 Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik
 - 2007/04 Natuurlijk vissen op de Waddenzee

ADVIEZEN 2008

- 2008/01 Wind oogsten met blikvangers? (briefadvies)
- 2008/02 Zoet-zout; kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Waddengebied
- 2008/03 Kaderrichtlijn Water (briefadvies)
- 2008/04 Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa
- 2008/05 Identiteit als troef: Waddenlandschap vol verrassingen

ADVIEZEN 2009

2009/01 Wadden en klimaat; aanzet uitwerking Deltacommissie (briefadvies)

2009/02 Wadden Sea Plan

2009/03 Visie en focus Waddenfonds

ADVIEZEN 2010

2010/01 'Gelijk speelveld' voor ondernemers: feit of fictie?

2010/02 een *Waddenzeewaardig* bestuur? Waddenzee niet gebaat bij rapport Berenschot (briefadvies)

2010/03 Eems-estuarium: van een gezamenlijk probleem naar een gezamenlijke oplossing

2010/03 Ems-Ästuar: vom gemeinsamen Problem zur gemeinsamen Lösung

2010/04 Afsluitdijk vanuit *Wadden*perspectief (briefadvies)

2010/05 Waddenfonds: rijk of regio? (briefadvies)

ADVIEZEN 2011

2011/01 Vat op het Waddenfonds; Aanzet voor evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds

2011/02 Adviestaken *Wadden* gebundeld (briefadvies)

OVERIGE PUBLICATIES

2003

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de Wadden-AdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005

'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

2006

Evaluatie eerste zittingsperiode Raad voor de Wadden 2003 - 2006

2008

Waddenzee-Waddenland, historische verkenningen rond de geografische identiteit en begrenzing van het internationale Waddengebied, Meindert Schroor

'Recreatie en toerisme in het Waddengebied' (analyserapport behorende bij advies 2008/05)

2009

Visie en focus Waddenfonds (achtergrondrapport behorende bij advies 2009/03)

2010

Symposiumverslag 'een landschap vol verrassingen' over de ontwikkeling van recreatie en toerisme in het Waddengebied (31 maart te Groningen)

Evaluatie tweede zittingsperiode Raad voor de Wadden 2007 - 2010



COLOFON
REGIO AAN HET ROER
ADVIES 2011/03

tekst & uitgave

RAAD VOOR DE WADDEN
lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden
telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

vormgeving

RAAD VOOR DE WADDEN

druk

Van der Eems, Easterein

foto omslag

© Ellen Floris (www.elbowworks.nl)

foto's binnenwerk

© Ellen Floris: blz. 2, 6, 13, 14-15, 28-29, 34-35 en
38-39

Rijkswaterstaat (www.kustfoto.nl): blz. 21
Raad voor de Wadden: overige foto's

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden

Overname van teksten is uitsluitend

toegestaan onder bronvermelding

