

GOED BESTUUR VOOR DE WADDEN

EEN ESSAY OVER DE ORGANISATIE VAN
DUURZAAMHEIDSBESLUITVORMING

Theo (Th.A.J.) Toonen

Jos (A.A.M.F.) Staatsen

Essay over de Bestuurlijke Structuur van de Waddenzee
in opdracht van de van Regeringswege ingestelde
Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW)

Theo (Th.A.J.) Toonen, *Hoogleraar Bestuurskunde te Leiden*

Jos (A.A.M.F.) Staatsen, *Oud-Voorzitter Boer & Croon Strategy and
Management Group*

Samenvatting

In dit essay behandelen wij in opdracht van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) de bestuurlijke problematiek rond de Waddenzee en plaatsen deze in een internationaal perspectief van *Governance (bestuur) of the Commons*¹. Dit zijn natuurlijke hulpbronnen die van iedereen en daarmee ook van niemand zijn. Uitputting van natuurlijke hulpbronnen – als gemeenschappelijke gebruiksgoederen – dreigt, maar is geen mechanisch en onafwendbaar proces. Er is ruimte voor visie en keuze. De *human-environment interaction* maakt deel uit van de *Commons*-problematiek. Deze staat open voor reflectie en deliberatie en kan beïnvloed en gewijzigd worden. In december 2003 maakte de redactie van *Science* de balans op van 35 jaar onderzoek naar de *Commons*². Vanuit een perspectief van *the Sustainability of the Commons*³ is de bestuurlijke structuur geen exogene, maar een endogene factor in het denken over kwaliteit en duurzaamheid. De organisatie en inrichting van het bestuur maken wezenlijk onderdeel uit van de *Commons*-problematiek.

De Waddenzee is naar alle internationale maatstaven te beschouwen als een internationale *Common*. De Commissie Staatsen spreekt in 1976 reeds van de 'Waddenwaarden' die in drie groepen te onderscheiden zijn (a) natuurwetenschappelijke, (b) landschappelijke en (c) cultuurhistorische waarden: '... het totaal van factoren – voor zover bekend volgens de huidige stand van de wetenschap – welke aan het gebied een uitzonderlijk karakter geven.'⁴ Alleen al wetenschappelijk gezien zijn er daarmee voldoende redenen de bestuurlijke structuur rond de Waddenzee aan een nadere analyse te onderwerpen. De bestuurlijke organisatie van de Waddenzee is integraal onderdeel van de problematiek inzake de bescherming van de Wadden als internationaal en hoogwaardig natuurgebied.

Ook praktisch gezien rijzen er echter vragen met betrekking tot de overheidsorganisatie rond de Waddenzee. In de eerste plaats wordt men getroffen door de veelheid van overheden en andere instanties die bij beleid, bestuur en beheer betrokken zijn. In de tweede plaats hebben interne evaluaties van de overheidsorganisatie rond de Waddenzee een aantal zaken aan het licht gebracht dat – mede in het perspectief van *Common Pool Resource Management (CPR management)* – de aandacht vergt. In de derde plaats is aandacht voor een Goed Bestuur voor de Wadden op zijn plaats omdat de externe – internationale – opgaven voor dat bestuur in de toekomst alleen maar zullen toenemen. De bestaande organisatie is nog sterk intern, op vergunningverlening en de uitvoering van wetten en regels gericht. De grote bedreigingen voor de Waddenzee en het Waddengebied komen echter niet zo zeer van binnen als wel van buiten het gebied.

Op basis van erkend internationaal onderzoek en theorievorming rond het bestuur van de *Commons* formuleren wij in dit essay een aantal uitgangspunten

1 Gareth Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in: *Science*, 162, 1968: 1243-1248

2 *Science*, vol 302, 12 december 2003:1861-1930

3 Donald Kennedy, *Sustainability and the Commons – Editorial*, *Science*, op. cit., 2003:1861

4 Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, *Bestuur en Beheer van het Waddengebied*, Harlingen, januari 1976: 29 (verder: Commissie Staatsen)

als toetsingskader voor 'goed bestuur' (*good governance*) voor de Waddenzee. Wij passen deze vervolgens toe op basis van informatie uit het startdossier van de AGW en eigen kennis en ervaring. Wij sluiten het essay af met conclusies en aanbevelingen.

'De Wadden' vormen een uniek natuurgebied van internationale betekenis. Dit unieke gebied wordt echter geconfronteerd met een – nationaal en internationaal – géénszins unieke problematiek: een complexe, gelaagde, veelvoudige en – in de ogen van velen – sterk gefragmenteerde bestuurlijke organisatie. Een robuuste – veerkrachtige – bestuurlijke organisatie voor de *Commons* – zoals de Wadden – vergt aandacht voor variëteit, checks and balances, zelfregulering, conflict en conflictbeheersing. '*One form does not fit all*'⁵. Een uniek gebied vraagt mogelijk om een *Lex Specialis* – zoals in feite de Commissie Staatsen in 1976 al voorstelde⁶ – maar in ieder geval om een bijzondere – dus onorthodoxe – bestuurlijke aanpak. De bestuurlijke vernieuwing zou met de vorming van een Waddenautoriteit – een geregionaliseerde bestuursvorm met een gestroomlijnde ambtelijke organisatie – kunnen beginnen.

Bij de *Governance of the Commons* blijkt het te gaan om een gelaagde problematiek. Op drie niveaus van analyse en bestuur zijn verschillende en soms conflicterende normen en waarden van 'goed bestuur' van toepassing⁷:

- Vanuit het operationele (*management*) perspectief gelden normen van responsiviteit, doelgerichtheid, en doelmatigheid.
- Vanuit het bestuurlijke (*governance*) perspectief zijn afweging, verantwoording en legitimatie van belang.
- Vanuit het institutionele (*resilience*) ontwikkelingsperspectief zijn robuustheid, draagvlak en duurzaamheid centrale aandachtspunten.

Verheldering en versterking van de bestuursstructuur rond de Waddenzee lijkt op grond van onze analyse gewenst en mogelijk. Het adagium '*if it ain't broke, don't fix it*' is juist in het geval van de Wadden riskant. Ook al zou er nog geen acute crisis zijn – en daarover verschillen de meningen – dan nog moeten wij concluderen dat er vanuit het door ons gehanteerde perspectief van Goed Bestuur voor de Wadden (als Common) een aantal redenen is voor bestuurlijke structuurverbetering. Er is geen simpele oplossing. Het gaat ook niet om een geheel nieuwe, van de grond af aan op te bouwen structuur. Wij schetsen de contouren van een overigens dynamisch op adaptief bestuur en management gericht model. De weg daarheen is vooral een kwestie van beginnen en praktisch handelen.

5 P.C Stern, Th. Dietz, N. Dolsak, E. Ostrom, S. Stovich, Knowledge and Questions after 15 Years of Research, in: National Research Council, *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P. C. Stern, S. Stovich, E. U. Weber (eds), National Academy Press, Washington DC, 2002: 456.

6 Cie. Staatsen, *op cit*, 1976

7 cf Theo A.J. Toonen, Administrative Reform: Analytics, in: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds), *Handbook of Public Administration*, London/New Dehli, 2003:475

Onze analyse suggereert dat een aantal elementen van strategisch belang is om de geschetste situatie en soms stilzwijgende blokkades in de besluitvorming rond de Waddenzee als (multiple use) Common te doorbreken:

- *Adequate begrenzing.* Een heldere en op de (strategische) problematiek toegesneden gebiedsafbakening vormt het vertrekpunt van elke effectieve vorm van *Common Pool Governance*. De huidige PKB-procedure beperkt zich tot een planologische afbakening voor de Waddenzee. De achterliggende integrale bestuurlijke problematiek strekt zich minimaal uit tot het Wadden-gebied. Wij adviseren in dit essay bij het denken over de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee uit te gaan van het *Waddengebied* als de basis en relevant bestuurlijk gebied voor de organisatie, vormgeving en inrichting van een systeem voor eenduidige besturing. Daarbij denken wij aan een bestuursstructuur waarbij naast het gebied van de Waddenzee, ook dat van de eilandgemeenten en kustgemeenten is inbegrepen. Interbestuurlijk management kan daarmee beter gestalte krijgen, gemeentelijk draagvlak en intergemeentelijke samenwerking worden bevorderd. Daarbij verzorgen de provincies de verbindingen met het verdere regionale achterland en verzorgt de rijksoverheid de nationale en internationale relevante bestuurlijke relaties.
- *Publieke probleemanalyse en gedegen kennismanagement.* Adequaat bestuur en management van een *Common* staat of valt met adequaat publiek management van beschikbare kennis, informatie en wetenschappelijk onderzoek. Niet om de beslissing door experts en wetenschappers te laten nemen – een illusie – maar om een wetenschappelijk zo verantwoord mogelijke kennisinfrastructuur te scheppen waarbinnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming tot stand zal moeten worden gebracht. Wij stellen voor over te gaan tot de instelling van een *Wadden Expertise Centrum* dat de mogelijkheid en ambitie heeft te functioneren als internationaal wetenschappelijk maar op publieksvoorlichting georiënteerd kenniscentrum voor duurzaamheid en natuurbescherming in het Waddengebied als internationale habitat. Het Wadden Expertise Centrum staat garant voor het inventariseren en bijhouden van relevante internationale kennis en inzichten, het waarborgen van onafhankelijk onderzoek en het ter beschikking stellen van de resultaten daarvan.
- *Internationaal georiënteerde strategie.* De bestaande structuur is naar bijna alle maatstaven (te) ambtelijk en (te) verkokerd. Het algemeen bestuur dient sterker in het bestuurssysteem voor de Wadden betrokken te worden. De beleidsbepaling en nadere operationalisering van de breed onderschreven doelstellingen van een op duurzaamheid en natuurbescherming gericht beleid, bestuur en beheer van de Waddenwaarden dient internationaal georiënteerd te zijn en politiek, bestuurlijk en maatschappelijk verankerd te worden. De beleidsuitvoering en het dagelijkse bestuur dienen te zijn gebaseerd op beginnelen van integraal bestuur en decentralisatie als *'community based governance'*.
- *Belangenbehartiging* is een onvermijdelijk onderdeel van het bestuur van de *Commons* en dient in de bestuurlijke structuur een gepaste plaats te krijgen. Men kan denken aan de instelling van een Raad (van advies) voor de Waddenregio, die dient als platform voor overleg en (beleids)advisering vanuit een algemeen, milieukundig en sociaal-economisch perspectief. De Raad voor de Wadden, die in zijn huidige vorm is bedoeld en opgezet om te functi-

oneren als deskundigenraad, zou in deze richting tot een Waddenadviesraad omgevormd kunnen worden.

- *Nationaal beleid.* De internationaal gevalideerde doelen en randvoorwaarden voor het beleid met betrekking tot de Waddenzee en Waddengebied dienen nationaal te worden vastgesteld. Wij stellen voor deze taak onder te brengen bij een *Waddenraad* – te positioneren als onderraad van de Ministerraad – die periodiek en op basis van duidelijke bestuurlijke overeenkomsten invulling geeft aan de liefst wettelijk te verankeren algemene doelstellingen voor het bestuur van de Wadden. De Waddenraad (van bewindslieden) kan adviezen inwinnen van het Wadden Expertise Centrum en de Waddenadviesraad en naast lokale en regionale overheden ook internationale verdragsgenoten en (internationale) externe experts periodiek maar systematisch in zijn werkzaamheden betrekken. Ter ondersteuning van dit proces zou (minimaal) ook eens per twee jaar een (internationale) bestuurlijke Waddenconferentie of Waddentop georganiseerd moeten worden, eventueel in samenwerking met Duitsland en Denemarken en andere relevante (internationale) partners. De uitkomsten worden uitgewerkt in een periodiek *Waddenconvenant* tussen rijk, provincies en gemeenten voor de eerstvolgende bestuursperiode.
- *Regionaal bestuur.* Voor de slagvaardige, effectieve en efficiënte uitvoering van beleid is de instelling en vorming van een meer bestuurlijke regionale *Waddenautoriteit* nodig. Er dient een duidelijk herkenbare en extern gelegitimeerde spin in het web te komen voor het interbestuurlijke management bij de bescherming van de internationale Waddenwaarden. Wij stellen voor deze regionale *Waddenautoriteit* gestalte te geven via een structuur waarbij het (huidige) Regionale Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) wordt omgevormd tot een *Regionale (bestuurs)Commissie Waddengebied*. Deze Commissie is een samenwerkingsverband tussen rijk, provincies en gemeenten en beschikt als executieve, dagelijks bestuur, over noodzakelijke uitvoerende, specifiek toegekende bevoegdheden en het gezag om de nationale en internationale doelstellingen van het beleid met betrekking tot de Waddenzee en het Waddengebied te concretiseren, uit te voeren en door te zetten.
- *Onafhankelijk Voorzitter.* De Regionale Commissie Waddengebied, als een samenwerkingsvorm van rijk, provincies en gemeenten is in onze optiek *community based*, maar in zijn bestuurlijke activiteiten gericht op de (internationale) doelstellingen van duurzaamheid en natuurbescherming. De deelnemende overheden zijn vertegenwoordigd in het algemene bestuur van de Regionale Commissie Waddengebied. Om de slagvaardigheid van de Commissie te bevorderen dient deze onder een onafhankelijk voorzitterschap te komen. De voorzitter is verantwoordelijk voor het leiden, voorbereiden en uitvoeren van de besluitvorming van de Regionale Commissie Waddengebied. Hij onderhoudt de relaties met het Wadden Expertise Centrum, verzorgt het interbestuurlijke management, in het bijzonder uitmondend in het periodiek te herzien Waddenconvenant, coördineert de contacten van de bestuurscommissie met de Waddenadviesraad, terreinbeheerders en toezichthoudende instanties en is verantwoordelijk voor de monitoring (Jaarverslag Wadden) en beleidsevaluatie en beleidsverantwoording (Staat van de Wadden). Als lid van het dagelijks bestuur is hij mede verantwoordelijk als aanspreekpunt voor Goed bestuur voor de Wadden, het bestuurlijk management van de relaties

met de stakeholders en het bevorderen van externe samenwerking en een innovatieve aanpak alsmede voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie van de Commissie.

- *Beheersmatige indeling van de Waddenzee.* De bevordering van *stewardship* in het beheer van de Wadden is gewenst en voor het bestuurlijke overzicht noodzakelijk. Het grootste deel van de Waddenzee is momenteel beheersmatig niet ingedeeld en vanuit een optiek van duurzaamheid en natuurbescherming dient dit te veranderen. *Stewardship* – beheer door instituties van de *civil society* – zou geïntroduceerd kunnen worden door organisaties als Natuurmonumenten een rol toe te kennen in beheer van de Waddenzee. Door de instelling van een *Stewardship Council* kunnen terreinbeheerders als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de (provinciale) Landschappen in het bestuur en beheer van de ‘Waddenwaarden’ betrokken worden. Een systeem van certificering van *stewardship* zal binnen een kader gebaseerd op internationale ervaringen en standaarden ontwikkeld moeten worden.
- *Shared services.* Naast kwaliteit en beheer dient ook aandacht besteed te worden aan de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie als geheel. Dit kan binnen een nieuw te vormen apparaat onder bestuurlijke leiding van de Regionale Commissies Waddengebied gestalte krijgen. Er zijn significante mogelijkheden om de uitvoerende werkzaamheden van regionale directies en diensten als Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer te bundelen en stroomlijnen. Ook zijn er verschillende maritieme functies die naast elkaar in het Waddengebied opereren die zich hiervoor lenen. In het gebied zijn ook meerdere inspecties werkzaam. Introductie van het systeem van *shared services* en waar mogelijk samenvoeging van deze functies zou naast de effectiviteit ook de doelmatigheid van het bestuur ter land en ter zee ten goede komen. Het zou ook voor de bewoners en gebruikers van het gebied een concreet zichtbare verbetering bewerkstelligen.
- *Evaluatie en toezicht.* Een goed functionerend bestuurlijk afsprakenstelsel kan niet zonder adequaat en op onderdelen liefst onafhankelijk toezicht. Het bestuurlijke stelsel voor de Wadden dient te voorzien in modern eigentijds bestuurlijk toezicht, waarin moderne technologie optimaal wordt ingezet voor het monitoren van *compliance*: het opvolgen van regels, afspraken en wenselijk gedrag (goed bestuur). Wat ons betreft ligt hier een taak voor de samenwerkende provincies, c.q. (samenwerkende) commissarissen van de Koningin. Daarnaast is beleidsverantwoording van belang door de gebiedsontwikkeling te volgen (‘monitoren’) en het beleid voortdurend te evalueren in het licht van de doelstellingen van duurzaamheid en natuurbescherming en nadere uitwerkingen daarvan. Het ligt voor de hand deze taak te koppelen aan de functie van probleemanalyse en kennismanagement, maar in termen van verantwoordelijkheden te beleggen bij het voorzitterschap van de Regionale Commissie Waddengebied.
- *Leervermogen.* In het internationale management van the Commons is het bevorderen van leerprocessen, innovatie en adaptive governance van natuurgebieden en ecosystemen van groot belang. De veerkracht moet geïnstitutionaliseerd worden. Voor het hedendaagse bestuur van de Commons geldt: wees gericht op verrassingen, rampen, conflict en permanente technologische en maatschappelijke vernieuwing. Kortom: ‘Be prepared for change’.⁸

8 Th. Dietz, E. Ostrom, Paul C. Stern, The Struggle to Govern the Commons, in: *Science*, vol. 302, 12 december 2003: 1910

1. Inleiding

35 Jaar geleden publiceerde Garret Hardin in het internationaal gerenommeerde wetenschapstijdschrift *Science* een in het milieu- en natuurbeschermingsbeleid klassiek geworden essay⁹. Hij vroeg aandacht voor *The Tragedy of the Commons*: de tragedie van de 'gemeenschappelijke gebruiksgoederen'. Dit zijn natuurlijke hulpbronnen die van iedereen en daarmee ook van niemand zijn. In zijn – mede door de modelmatige elegantie – zeer krachtige analyse was het lot van de *Commons* uiterst grauw.

Gemeenschappelijke gebruiksgoederen of *Common Pool Resources* (CPR) – zoals de *Commons* ook wel genoemd worden – zijn toegankelijk voor vele gebruikers. De waardevolle opbrengsten kunnen tegen marginale (in plaats van werkelijke) persoonlijke kosten geogst worden. De 'vraag' overtreft het 'aanbod'. Overbelasting en overbenutting zouden als gemeenschappelijk gebruiksgoed aan te merken natuurlijke hulpbronnen – lucht, schoon water, bossen, zeevisstanden, binnenmeren, irrigatiesystemen, graslanden, natuurgebieden, *wetlands*, *marine environments*, *river basins*, etc. – uitwonen en uithollen. Uitputting en teloorgang van deze natuurlijke hulpbronnen zijn de onafwendbare, uiteindelijke resultaten.

Ten overstaan van een te voorziene grootschalige technologische en demografische ontwikkeling zag Hardin beleidsmatig slechts een uitweg in een afgedwongen, op geboortebeperving gerichte bevolkingspolitiek dan wel een sterk repressief overheidsoptreden. Wat het laatste betrof waren er wat hem betreft slechts twee bestuurlijke opties: algehele centralisatie van de besluitvorming en het beheer van de *Commons* of de toekenning van (handhaafbare) eigendomsrechten ('*property rights*') van gemeenschappelijke gebruiksgoederen aan particuliere marktpartijen. Deze zouden dan uit eigenbelang de bescherming van dit type natuurlijke hulpbronnen op zich nemen. Hardin beperkte de bestuurlijke opties in het maatschappelijke bestuur en beheer van de *Commons* daarmee tot gecentraliseerde 'verstatelijking' en regulering door het staats- en bestuursrecht enerzijds dan wel geïnstitutionaliseerde 'privatisering' en regulering langs de weg van het privaatrecht anderzijds.

Hoewel zijn analyse nog steeds actueel is, heeft dertig jaar onderzoek van de praktijk op basis van de hypothese van Hardin ondertussen een veel meer pluri-form institutioneel repertoire voor het bestuur en beheer van gemeenschappelijke gebruiksgoederen aan de oppervlakte gebracht. De werkelijkheid is niet zo simpel als deze er uit ziet in het prototypische model. Menselijke beweegredenen zijn complex en lokale gemeenschappen zijn inventief. De formele en informele regelsystemen die het gebruik van gemeenschappelijke gebruiksgoederen reguleren geven in praktijk lang niet altijd vrij toegang tot *the Commons*. Daarnaast worden publiekrechtelijke (regels; vergunningen) en privaatrechte-

lijke strategieën (privatisering terreinbeheer; verhandelbare quota's) worden steeds vaker gecombineerd tot een omvattende en sluitende aanpak.

Uitputting van natuurlijke hulpbronnen – ook van gemeenschappelijke gebruiks-goederen – is geen onafwendbaar mechanisch proces. Er is ruimte voor visie en keuze. De *human-environment interaction* maakt deel uit van de *Commons*-problematiek. Deze staat open voor reflectie en deliberatie en kan beïnvloed en gewijzigd worden. De toekomst van de *Commons* is tot op zekere hoogte maakbaar en de structuur van de organisatie van de besluitvorming speelt daarbij een cruciale en strategische rol. De praktijk verschaft talloze voorbeelden – 'practices'- van de *tragedy of the Commons*, maar ook van evolutionair *institutional redesign* zonder dat de staat of de markt daar per se aan te pas is gekomen. Daarom wordt tegenwoordig ook wel gesproken van het *Drama of the Commons*:

'The result is often not the tragedy described by Hardin but what McCay (...) has described as a "comedy" - a drama for certain, but one with a happy ending.

Three decades of empirical research have revealed many rich and complicated histories of *commons* management. Sometimes these histories tell of Hardin's tragedy. Sometimes the outcome is more like McCay's comedy. Often the results are somewhere in between, filled with ambiguity. But drama is always there'¹⁰

De Waddenzee als Common

De Waddenzee is naar alle internationale maatstaven te beschouwen als een internationale *Common*, zowel als onderdeel van een internationaal, ja zelfs globaal systeem van door de natuur onderling verbonden habitats en biotopen, als als hoogwaardig natuurgebied in noordwest Europa met een grote natuurhistorische waarde voor Nederland en ver daar buiten. De Commissie Staatsen spreekt in 1976 reeds van de 'Waddenwaarden' die in drie groepen te onderscheiden zijn (a) natuurwetenschappelijke, (b) landschappelijke en (c) cultuurhistorische waarden: '... het totaal van factoren – voor zover bekend volgens de huidige stand van de wetenschap – welke aan het gebied een uitzonderlijk karakter geven'¹¹

De Waddenzee kan daarmee tevens doorgaan voor een van de in de internationale bestuurswetenschap als specifiek en bijzonder lastig geldende categorie van gemeenschappelijke gebruiksgoederen: een *Multiple Use Common*¹². Het gaat niet om één bepaalde bundel goederen of gebruiksmogelijkheden – bos, waterreservoir, begrazing, visstand – die voor velen waarde heeft en door overbenutting wordt bedreigd. De Waddenzee kent als Common verschillende gebruiksmogelijkheden. Naast erkent hoogwaardig natuurgebied en recreatiedomein is het bijvoorbeeld ook in gebruik als militair oefenterrein, toegangs-

10 Thomas Dietz, Nives Dolsak, Elinor Ostrom, Paul C. Stern, *The Drama of the Commons*, in: National Research Council, *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P. C. Stern, S. Stovich, E. U. Weber (eds), National Academy Press, Washington DC, 2002: 3-4.

11 Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, *Bestuur en Beheer van het Waddengebied*, Harlingen, januari 1976: 29 (verder: Commissie Staatsen)

12 Victoria M. Edwards, Nathalie A. Steins, *Developing an Analytical Framework for Multiple-Use Commons*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 10 (3): 347-383

poort voor havens, garnalen- en schelpdiervisserij en zijn er geologisch mogelijkheden tot gaswinning. In algemene zin is het bestuur en beheer *Multiple Use Commons* in vergelijking tot singuliere *Commons* een extra gecompliceerd vraagstuk.

Alleen al wetenschappelijk gezien zijn er daarmee voldoende redenen om de bestuurlijke structuur rond de Waddenzee aan een nadere analyse te onderwerpen. Internationaal wordt erkend dat een belangrijk deel van de *Commons*-problematiek juist gelegen is in een inadequate institutionele structuur voor de *Governance* – dus het bestuur – van dit type natuurlijke hulpbron als zodanig. Ook praktisch gezien rijzen er echter vragen met betrekking tot de overheidsorganisatie van het Waddengebied.

Praktische problemen

In de eerste plaats wordt men getroffen door de veelheid aan overheden en andere instanties die bij het beleid, bestuur en beheer rond de Waddenzee betrokken zijn. Dit roept automatisch vragen op van slagvaardigheid, doelmatigheid en transparantie. Deze vragen waren reeds in de jaren zeventig aanleiding het bestuur en beheer van het Waddengebied op de politieke en bestuurlijke agenda te zetten¹³. De sedertdien getroffen maatregelen hebben in een aantal opzichten verbetering gebracht, maar de problematiek bij lange na niet opgelost. Nog steeds is een onoverzichtelijk groot aantal instanties bij het bestuur en het beheer van de Waddenzee betrokken.

In de tweede plaats hebben interne evaluaties van de overheidsorganisatie rond de Waddenzee een aantal zaken aan het licht gebracht dat – ook in het perspectief van *Common Pool Resource Management* (CPR management) – de aandacht vergt: de (ambtelijke) onderdelen van de structuur functioneerden naar eigen beleving redelijk goed, maar de effectiviteit van de bestuurlijke instanties werd matig geacht. In de beleving van betrokkenen was in de structuur als geheel ook te weinig aandacht voor ontmoetingen en de uitwisseling van ideeën en informatie. De interne afstemming van rijksvertegenwoordigers onderling – departementaal en rijksdiensten in de regio – liet te wensen over. De versnippering van (departementale) inspectiediensten – typerend voor de gehele toezichtstructuur in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen – speelt uiteraard bij de toezicht- en handhavingproblematiek in het Waddengebied een rol. Men ervoer ook te veel een cultuur van slechts uitwisseling van bestuurlijke informatie in plaats van het delen van kennis en het gezamenlijk inhoud geven aan oplossingsstrategieën en verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering daarvan. Dit is een signaal dat soms wijst op politieke onwil, maar vaak ook op dieperliggende problemen in de structuur van de organisatie en de samenwerking. Van verschillende zijden, vooral *extern*, zijn vraagtekens geplaatst bij het ontbreken – binnen het stelsel als geheel – van één democratisch gemeenschappelijk besluitvormingsorgaan, dat kan dienen als basis en garantie voor een ‘duurzaam bestuur’.

In de derde plaats is aandacht voor het bestuur van de Wadden op zijn plaats omdat de externe – internationale – opgaven voor dat bestuur in de toekomst

alleen maar zullen toenemen, terwijl de bestaande organisatie nog sterk intern, op vergunningverlening, de uitvoering van wetten en regels in het algemeen, is gericht. De grote bedreigingen voor de Waddenzee en het Waddengebied komen niet zo zeer van binnen als wel van buiten het gebied. De zeespiegelstijging is een vraagstuk dat de problematiek van de bodemverzakking ten gevolge van gasboringen wel eens ver te boven zou kunnen gaan. Met de bescherming van de Noordzee is het wellicht nog problematischer gesteld dan met de bescherming van de Waddenzee zelf. Ook de internationalisering en de ontwikkeling van een *'High Risk Society'* gaan aan de Wadden niet voorbij. De kans op groot-schalige (scheeps- of olie)rampen vergen a-priori de aandacht van het bestuur van een *Common* als de Waddenzee. Dagelijks varen zo'n 400 schepen door de diepvaarroutes ten noorden van het Waddengebied. Maar ook de veiligheid in het gebied – bijvoorbeeld in overvolle jachthavens met recreanten – vergt vanuit een externe veiligheid- en rampenbestrijdingperspectief bestuurlijk de aandacht.

Opzet essay

In dit essay plaatsen wij de bestuurlijke problematiek rond de Waddenzee verder in een internationaal perspectief van *Governance* (bestuur) *of the Commons* (paragraaf 2). Op basis daarvan zullen wij een aantal uitgangspunten formuleren voor de beoordeling van 'goed bestuur' (*good governance*) voor de Wadden (paragraaf 3). Deze zullen wij vervolgens toepassen in een korte en vooral op basis van informatie uit het startdossier van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) en op eigen kennis en ervaring gebaseerde analyse van de bestuurlijke stand van zaken rond de Wadden (paragraaf 4). Wij sluiten af met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 5).

2. De Wadden: een uniek gebied met een bekend probleem

In december 2003 maakte de redactie van *Science* de balans op van 35 jaar onderzoek naar de *Commons*¹⁴. Het artikel van Hardin is inmiddels uitgegroeid tot een internationale standaard en geldt – al was het maar als contrapunt voor andere redeneringen – als belangrijk referentiekader in de ontwikkeling van het internationale denken over ecologie, conserveringsstrategieën, natuurbehoud, en duurzaamheid (*sustainability*). Het artikel heeft destijds direct al grote impact gehad in het denken over bevolking(sgroei) in relatie tot de natuurlijke omgeving (*environment*), uiteindelijk tot op een mondiale schaal. Zelf heeft Hardin zijn werk later uitgebreid tot een soort 'rentmeesterschapmodel', uitgewerkt in een tamelijk elitair en geheel op behoud gerichte *'Lifeboat Ethic'*. Velen vrees-

14 *Science*, vol 302, 12 December 2003:1861-1930

den echter dat deze benadering ten koste zou kunnen gaan van de welvaartsontwikkeling van toekomstige generaties of de bewoners van in economisch opzicht minder ontwikkelde regio's.

Hardin's artikel heeft daarmee mede de aanzet gegeven tot het denken in termen van duurzaamheid (*sustainability*). In plaats van vast te houden aan het niet-gebruik (*non-use*) van bepaalde natuurlijke hulpbronnen geldt daarbij als uitgangspunt dat de mensheid op vele verschillende manieren waarde ('welvaart') ontleent aan zijn natuurlijke omgeving. Los van vragen naar meetbaarheid, billijkheid (*equity*) en (toekomstige) verwachtingspatronen, lijkt er in het denken over duurzaamheid een convergentie te ontstaan naar het principe dat het uiteindelijk gaat om het totaal aan waarden – gemiddelde welvaart – dat de mensheid aan zijn natuurlijke omgeving ontleent. Richtsnoer moet zijn dat dit voor de opvolgende generatie even hoog of hoger is dan dat van de huidige generatie.

Naast inhoudelijk biologisch, natuurwetenschappelijk, maritiem en ander ecologisch onderzoek heeft het artikel van Hardin ook veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek op gang gebracht, in het bijzonder naar de bestuurlijke arrangementen en institutionele condities die bijdragen aan het tegengaan en beperken van de uitbuiting van natuurlijke hulpbronnen, opgevat als gemeenschappelijke gebruiksgoederen. Het zijn voornamelijk deze bevindingen die de redactie van *Science* onder de aandacht brengt:

'The big question in the end is not whether science can help. Plainly it could. Rather, it is whether scientific evidence can successfully overcome social, economic, and political resistance. That was Hardin's big question 35 years ago, and it is now ours'¹⁵

De vraag naar de bestuurlijke organisatie van en rond belangrijke natuurlijke hulpbronnen en waardevolle gemeenschappelijke natuurhistorische gebruiksgoederen is daarmee internationaal op een zwaarwegend en gerespecteerd wetenschappelijk voetstuk geplaatst. Daar kan men niet licht aan voorbij gaan. De bescherming van belangrijke en kwetsbare, maar dynamische internationale ecosystemen is niet alleen een kwestie van internationale natuurwetenschappelijke en biologische bewijsvoering (*science*) en daaropvolgende politiek-ideologische stellingname. De aandacht voor bestuurlijke organisatie, het management, de inrichting van bestuurlijke arrangementen en de institutionele vormgeving van maatschappelijke besluitvorming kan – op grond van deze wetenschappelijke bewijsvoering – niet langer beperkt blijven tot het laatste hoofdstuk in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Noch kan het worden gezien als het sluitstuk van een primair technisch-wetenschappelijk proces:

'Ecologists understand the structure, functioning and interdependencies of populations and ecosystems and, increasingly, appreciate the interplay of the natural world with human systems. However, various conceptual and theoretical frameworks in ecology still disregard the connection to the human species. More integrated views from landscape ecology and system approaches, and the greater appreciation of

15 Donald Kennedy, *Sustainability and the Commons* - Editorial, *Science*, op. cit., 2003:1861

complex systems, critical thresholds, and the possibilities of state changes, are attracting attention (...) The “science of human-environment interactions” and “sustainability science”, have emerged over the past decade¹⁶

De Wadden: een uniek gebied met een bekend probleem

De institutionele arrangementen en bestuurlijke organisatie van het *Common Pool Resource* (CPR) management – in brede zin – vormen de complexe maar wederkerige verbinding tussen menselijk gedrag enerzijds en ecologische, biologische en natuurhistorische ontwikkeling anderzijds. Een bestuurlijke structuur is de institutionele brug tussen menselijk gedrag en natuurlijke omgeving. Daarbij geldt in toenemende mate dat ook de bestuurlijke organisatie gezien moet worden in het licht van de ontwikkeling van internationale inzichten, standaarden en *best practices*¹⁷. Voor de bestuurlijke organisatie van de *Commons* kan onder-tussen als algemene vuistregel vastgesteld worden dat:

‘There is no longer one way, there are many; and science is no longer king. Science still, ..., plays lead roles. One is to sound the alarm (...) It is up to science to provide a rationale (...) for the requirement of B(est) A(vailable) T(echnology). (...) It also falls to science to identify substances that are so noxious (...) that they need to be phased out completely. (...) Scientists play the (...) role (...) defining a baseline – jeopardy – above which no further impacts will be allowed. Last but not least is the job of restoration (But) beware the lure of a return to “scientific management” .’¹⁸

Bestuurlijk leiderschap en maatwerk in de bestuurlijke vormgeving zijn nodig. Wetenschappelijke kennis is slechts een deel van het verhaal. De complexiteit van het bestuur van een (*Muliple Use*) *Common* blijkt in de praktijk van alledag. Wie kennis neemt van de ontwikkeling van het Waddengebied – met als onderdeel de Waddenzee – en zijn bestuurlijke inrichting, wordt al snel getroffen door de veelheid van instanties die bij het bestuur en beheer op enigerlei wijze betrokken zijn. Wil men zich een algemeen beeld vormen van de situatie dan dient men zich te verstaan met een groot aantal verschillende organisaties en personen. Los van de vraag of het er zou moeten zijn: van één Loket voor de Waddenzee, laat staan voor het Waddengebied is duidelijk geen sprake.

Overheidsorganisatie Wadden

Bij het bestuur en het beheer rond de Waddenzee zijn 5 ministeries primair betrokken (Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Defensie). Op de achtergrond spelen gezien het internationale bestuurlijke en financiële belang ook de Ministeries van Buitenlandse Zaken

16 A.J. McMichael, C.D. Butler, C. Folke, *New Visions for Addressing Sustainability*, *Science*, vol. 302, 12 december 2003:1920

17 Bijvoorbeeld: Grand River Conservation Authority/Conservation Ontario (GRCA/CO), *A Review of Watershed Planning and Management: Best Practices, Legal Tools and Next Steps*, The Leading Edge: Stewardship & Conservation in Canada 2003, with the support of Fisheries and Oceans Canada and The Real Estate Foundation of BC, June 2003: 12ev

18 Oliver Houck, *Tales from a Troubled Marriage: Science and Law in Environmental Policy*, in: *Science*, Vol 302, 12 December 2003:1928

De Wadden: een uniek gebied met een bekend probleem

(BuZa) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën (Domeinen) een rol. Drie provincies spelen in de formele structuur een rol: Groningen, Friesland en Noord-Holland. We hebben te maken met 18 gemeenten: 5 eilanden 13 vastelandgemeenten. Er is één Adviesraad – opgezet als deskundigenraad – te weten: de Raad voor de Wadden (RvW) bestaande uit 14 leden en een voorzitter. Er is een internationaal platform voor overleg en coördinatie tussen Nederland (NL), Duitsland (D) en Denemarken (DK). Op de achtergrond – met Habitat-, Water-, Stroomgebied- en Vogelrichtlijnen – spelen de instellingen van de Europese Unie (EU) een steeds zichtbaarder en – voorspelbaar – steeds belangrijker rol. Pogingen de natuur- en cultuurhistorische waarde van de Waddenzee mondiaal te verankeren in internationale verdragen en organisaties brengen verdere internationale vertakkingen en netwerken in beeld. In 2002 is de Nederlands, Duitse en Deense Waddenzee door de *International Maritime Organization* (IMO) aangewezen als ‘bijzonder kwetsbaar zeegebied’, het vijfde in een rij naast bijvoorbeeld het *Great Barrier Reef* in Australië en de zee rond *The Florida Keys* in de Verenigde Staten. Er worden pogingen in het werk gesteld *The Wadden Sea* op de *World Heritage* Lijst te krijgen.

Natuurlijk zijn niet al deze instanties in operationeel opzicht van gelijk gewicht en stellen sommige connecties meer voor dan andere. De Nederlandse rijksoverheid is primair verantwoordelijk. Het Waddenzeebeleid in zijn huidige vorm – waarin de ecologische en natuurwaarden van het gebied centraal worden gesteld – dateert (pas) uit 1970. Voor die tijd werden de Wadden gezien en behandeld als een voornamelijk waterstaatkundig onderwerp. Het Rijk tracht nu te sturen langs de weg van de PKB-procedure (de eerste dateert uit 1980; de tweede is nu – reeds geruime tijd – in gang) waarbij het initiatief ligt bij de Minister van VROM. Ook andere nationale wet- en regelgeving is van belang, waarbij V&W en LNV een belangrijke rol spelen. Men kan denken aan de waterstaatswetgeving en de Natuurbeschermingswet. De PKB werkt door in het beleid van provincies en gemeenten middels streekplannen respectievelijk bestemmingsplannen. In de uitvoering van nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de Waddenzee zijn V&W en LNV belangrijke spelers. Het betreft vooral vergunningverlening en toezicht.

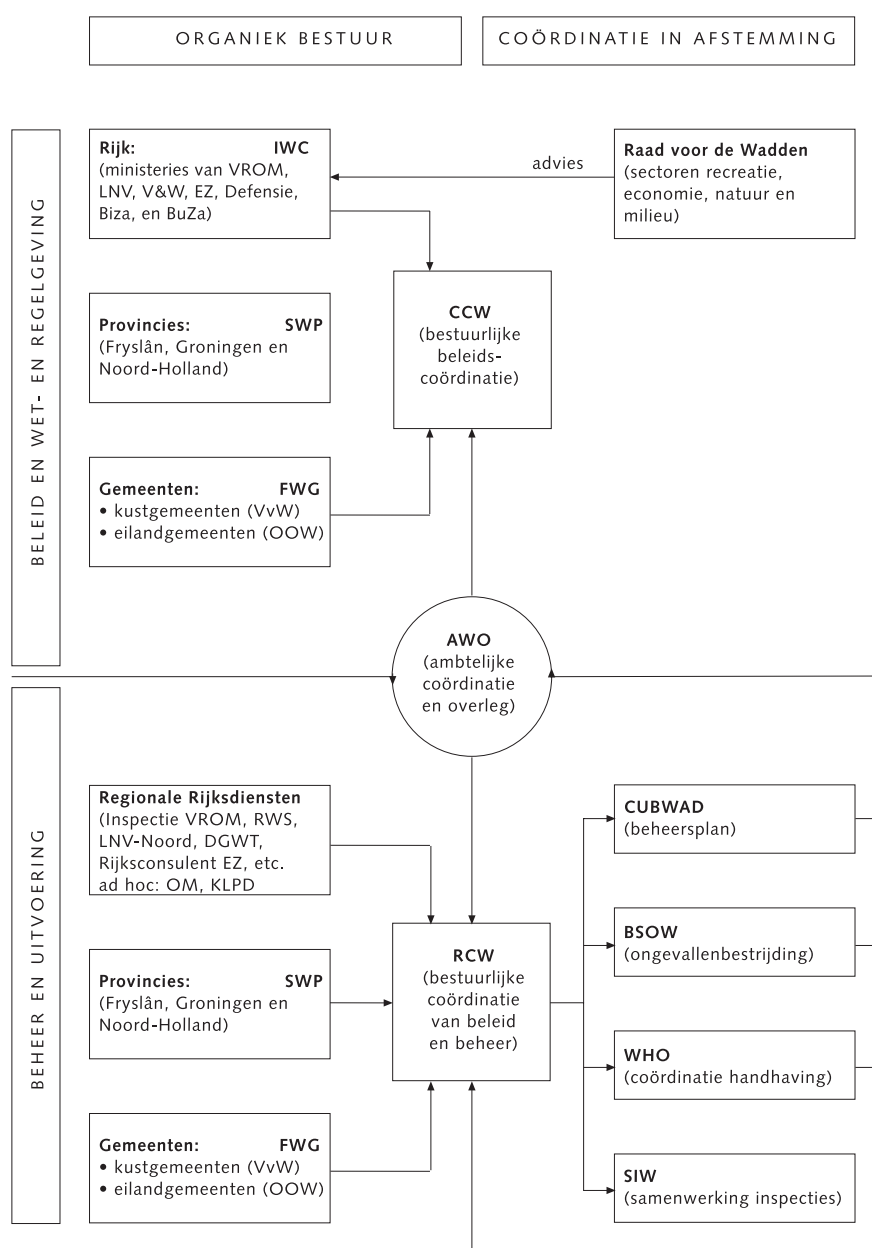
Omwille van de afstemming is een aantal overleg- en coördinatieorganen in het leven geroepen. Voor het ‘*horizontale*’ overleg dient op rijksniveau de *ambtelijke* Interdepartementale Waddenzee Commissie (IWC). Deze bestaat primair uit vertegenwoordigers van VROM, LNV, V&W, EZ, Defensie, met BZK, Financiën (Domeinen) en BuZa op de achtergrond. In de regio bestaat een horizontaal bestuurlijk overleg van de provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland: de Stuurgroep Waddenprovincies (SWP).

Voor het ‘*verticale*’ overleg tussen de bestuurslagen is er het Coördinatie College Waddengebied (CCW). Daarin zitten de 5 primair betrokken bewindslieden, de gedeputeerden van de drie betrokken provincies en de voorzitters – burgemeesters – van de Vereniging van Waddenzeegemeenten (VvW), het overleg orgaan van de 13 kustgemeenten, en het Overleg Orgaan Waddeneilanden (OOV) waarin de vijf eilandgemeenten samenkomen.

Voor het 'horizontale' overleg tussen de verschillende sectoren in de regio in het kader van de uitvoering functioneert het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) waar regionale bestuurders (gedeputeerde en burgemeesters) in hun ambt als voorzitter van de Stuurgroep Waddenprovincies (SWP), de Vereniging van Waddenzeegemeenten (VvW) en het OverlegOrgaan Waddeneilanden (OOV) samenkomen met de ambtelijke regionale rijksvertegenwoordigers van de vijf meest betrokken ministeries: VROM, LNV, V&W, EZ en Defensie.

Daarnaast functioneert als afstemmingsorgaan een Ambtelijk Waddenoverleg (AWO) bestaande uit de secretarissen van de CCW, de ICW, de SWP, de VvW en het OOV, samen met regionale rijksvertegenwoordigers van LNV en V&W. Het totale plaatje wordt als organogram¹⁹ samengevat in figuur 1.

De Wadden: een uniek gebied met een bekend probleem



figuur 1
Overheidsorganisatie
Waddenzegebied

Binnen dit geheel ligt het zwaartepunt van de (formele) besluitvormingsorganisatie feitelijk bij het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW), een primair ambtelijk orgaan waar enkele bestuurders in hun ambt als voorzitter van een ander overlegorgaan (SWP, VvW, OOW) aan deelnemen. Samen met ambtenaren van de desbetreffende ministeries – doorgaans op directieurniveau – behandelen ze operationele vragen van beleid, uitvoering en handhaving. Mocht men er niet uitkomen dan wordt de CCW – het bestuurlijke overleg – ingeschakeld. Deze CCW – het ‘echte’ bestuurlijke overleg van de verantwoordelijke bewindslieden en regionale bestuurders – komt sporadisch bijeen en is bijvoorbeeld recentelijk al 2,5 jaar niet meer bij elkaar geweest.

Deze schets geeft een eerste papieren beeld van de veelvormigheid van de bestuurlijke organisatie met betrekking tot de Waddenzee. Het is echter goed om te bedenken dat dit een zeer ‘overheidscentrisch’ beeld is. Tevens gaat achter dit papieren beeld een ambtelijke werkelijkheid schuil waarbij verschillende rijksoverheden ieder met hun eigen uitvoerders (regionale directies), maritieme functies, vergunningverleners, inspecties en andere toezichthouders naast en vaak los van elkaar in het gebied werkzaam zijn.

De departementen van algemeen bestuur – ‘Den Haag’ – zelf zijn geen monolithische entiteiten en kennen verschillende geledingen met – soms binnen één en hetzelfde departement – verschillende inzichten en belangen in hetzelfde ‘dossier’²⁰. Regionale inspecties hebben zich een redelijke mate van organisatorische zelfstandigheid eigen gemaakt. Alles bij elkaar maakt het bestuur van de Wadden in operationeel opzicht en op buitenstaanders, bewoners, gebruikers en andere waarnemers van het gebied een gefragmenteerde en versnipperde indruk.

Vanzelfsprekend wijkt dit beeld af van degenen die dagelijks binnen deze structuur werken en er mee om hebben leren gaan. Het beeld wordt echter ook voor hen aanmerkelijk gecompliceerder wanneer men het overheidscentrische beeld los laat en bedenkt dat feitelijke ontwikkelingen in de praktijk van dynamische ‘*human-environment systems*’ nooit volledig door de overheid bepaald en beheerst kunnen worden. Rond de Waddenzee zijn tevens waterschappen, particuliere terreinbeheerders, talloze non-gouvernementele organisaties en belangengroepen actief die weliswaar in de formele structuur geen rol hebben, maar voor een goed begrip van het feitelijke bestuur en het beheer van de Waddenzee wel van belang zijn. In de stadsplanologie wordt onderkend dat het lang niet altijd de gemeentebesturen, maar ook investeerders, banken, bedrijven of andere maatschappelijke spelers zijn die in feitelijk opzicht de ruimtelijke en fysieke stadsontwikkeling mede bepalen en daarmee dus mee (be)sturen. Ook in de internationale praktijk van de *Commons* nemen *non-governmental players* van oudsher een belangrijke rol in die volgens sommigen steeds belangrijker wordt²¹.

20 Th.A.J. Toonen, Divergentie door Convergentie: een vergelijkende analyse van VROM bestuurssystemen, in: G.Dijkstra, F.M. van der Meer, M. Rutgers (red), *Het belang van de publieke zaak*, Delft, 2003:85-119

21 Elinor Ostrom, *Governing the Commons: the evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; R.F. Durant, Y. Chun, B. Kim, S. Lee, Towards a New Governance Paradigm for Environmental and Natural Resources Management in the 21st Century?, in: *Administration and Society*, 35, 6, January 2004:664

De betrokkenheid van de *Civil Society* in het beheer van de Commons is onder de vlag van *Stewardship* uit aan het groeien tot een internationale beweging. Dit maakt overheden niet machteloos, maar heeft wel gevolgen voor de door hen te hanteren beleidsstrategie. En het maakt het beeld van het *de facto* bestuurlijke en beheersmatige systeem rond de Waddenzee wel complexer dan het op het eerste gezicht al is. Daar komt nog bij dat bedacht dient te worden dat de PKB-procedure beperkt is tot de Waddenzee, die ook nog eens planologisch op zeer specifieke, maar vanuit een bestuurlijk perspectief tamelijk bizarre wijze is afgebakend. Vanaf het moment dat de vraag naar de bestuurlijke organisatie op de agenda werd gezet is er welbewust en beredeneerd op gewezen dat de relevante bestuurlijke grensbepaling wellicht het beste betrekking zou kunnen hebben op het *Waddengebied*²². De PKB-procedure is 'slechts' onderdeel van een in beginsel veel bredere bestuurlijke besluitvormingsproblematiek. Dit betekent dat ten opzichte van de huidige afbakening een aanzienlijk deel van het 'achterland' van de Waddenzee (aan land- en Noordzee-zijde) in de analyse van de formele en feitelijke bestuursstructuur betrokken zou moeten worden.

Ook al wil men zich verder tot de formele (overheids)bestuursstructuur van de Waddenzee beperken, dan nog zou het goed zijn – iets waarvoor wij hier niet in de gelegenheid zijn – de bestuurlijke kaart uit te breiden en ook de belangrijkste particuliere terreinbeheerders en wellicht commerciële spelers in de strategische bestuurlijke analyse te betrekken. Dat het beeld daarmee nog complexer zal worden, hoeft niet te verontrusten. Dat is een gegeven. 'De Wadden' vormen een uniek natuurgebied, zeker in Nederland en Europa, maar ook ver daarbuiten. Dit unieke gebied wordt echter geconfronteerd met een – nationaal en internationaal – géénszins unieke problematiek: een complexe, gelaagde, veelvoudige en – in de ogen van velen – sterk gefragmenteerde bestuurlijke en beheersmatige organisatie en inrichting. Dit is een problematiek die vele *Commons* – over de hele wereld – met elkaar delen of in ieder geval met elkaar 'in common' hebben²³.

Het is ook niet zo dat deze situatie op zichzelf de oorzaak hoeft te zijn van voorkomende problemen. De veelgehoorde verzuchting dat stroomlijning en eenduidigheid dringend noodzakelijk is kan ook averechts werken. Het is waar, dat voor succesvol en grootschalig *Common Pool Resource Management* een heldere structuur in de vorm van '... clear-cut and unambiguous set of rules that all participants can know and agree upon (so that it is) more likely that individuals can understand them, remember them, and follow them...'²⁴ soms zeer succesvol is. Stroomlijning is echter geen doel op zich²⁵:

'Simple strategies for governing the world's resources that rely exclusively on impo-

22 Commissie Staatsen, op cit, 1976

23 Bijvoorbeeld: 'The fragmentation of water management responsibilities in Canada has repeatedly hindered a coordinated national approach', GRCA/CO, *op. cit.*, June 2003: 1

24 P.C Stern, Th. Dietz, N. Dolsak, E. Ostrom, S. Stonich, Knowledge and Questions after 15 Years of Research, in: National Research Council, *op cit.*, 2002:460.

25 Th. Dietz, E. Ostrom, Paul C. Stern, The Struggle to Govern the Commons, in: *Science*, December 2003: 1910

De Wadden: een uniek gebied met een bekend probleem

sed markets or one-level, centralized command and control and that eliminate apparent redundancies in the name of efficiency have been tried and have failed. Catastrophic failures often have resulted when central governments have exerted sole authority over resources'

Een robuuste – veerkrachtige – bestuurlijke organisatie voor de *Commons* – zoals de Waddenzee – vergt aandacht voor variëteit, checks and balances, zelf-regulering, conflict en conflictbeheersing. 'One form does not fit all'²⁶. Dat is echter iets anders dan te stellen dat 'anything goes'. Niet elk complex stelsel is een garantie voor succes. Het is een pleidooi voor bestuurlijk maatwerk voor het specifieke geval. Een uniek gebied vraagt wellicht om een *Lex Specialis* – zoals in feite de Commissie Staatsen al voorstelde²⁷ – maar in ieder geval om een bijzondere – dus onorthodoxe – bestuurlijke aanpak.

Tussenconclusie

De Wadden zijn een uniek gebied. Bezien als *Common* wordt het gebied echter geconfronteerd met een bekend probleem: een complexe institutionele bestuursstructuur en een ingewikkelde besluitvormingsproblematiek met vele 'duivelse dilemma's'. Inhoudelijk zijn de Wadden als hoogwaardig en dynamisch internationaal natuurgebied vanzelfsprekend eenmalig, zeker in Nederland. Als *Common* hebben de Wadden een groot aantal bestuurlijke en institutionele vragen gemeen met andere natuurlijke hulpbronnen, hier of in andere gebieden of regio's in de wereld. Dit betekent ook dat men kan proberen te leren van de ervaringen elders.

Daar komt bij dat het (*human-environment interaction*) concept van de *Common* in de natuurwetenschappen (*science*), biologie, ecologie (*human ecology*), natuurconserving en milieukunde (*second environmental science*) zo'n belangrijke impact heeft gehad, dat het inmiddels ook al gevolgrijk van toepassing is verklaard op bestuurlijk in Nederland meer herkenbare vraagstukken als 'regional' en 'metropolitan governance'²⁸. Ook daar kennen wij al langere tijd de roep om de institutionele vormgeving van een regionale gebiedsautoriteit. Niet dat wij daarbij in Nederland bestuurlijk nu zo geweldig succesvol in zijn gebleken, maar de echte bestuurlijke vernieuwing zou natuurlijk ook met de vorming van een Waddenautoriteit voor de Waddenregio kunnen beginnen. De vraag is dan hoe een dergelijke *Waddenautoriteit* er globaal uit zou moeten zien. Welke waarden, normen en criteria spelen een rol?

26 Stern et al, *op. cit.*, 2002:456

27 Cie. Staatsen, *op cit.*, 1976

28 W. R. Dodge et al., *The Triumph of the Commons: Governing 21st Century Regions*, Alliance for Regional Stewardship, Mountain View (CA), October, 2001

3. Toetsingskader: *Good Governance* en de Kwaliteit van Bestuur

Toetsingskader: *Good Governance* en de Kwaliteit van Bestuur

Internationaal mag de aandacht voor Goed Bestuur – *Good Governance* – zich de laatste jaren op toenemende belangstelling verheugen. Men spreekt van goed ondernemingsbestuur (corporate governance) en goed overheidsbestuur (government governance). Bij nadere analyse blijkt het zeker bij de Governance thematiek van de *Commons* te gaan om een gelaagde problematiek. Men onderscheidt in de analyse van de Governance of the *Commons* doorgaans drie niveaus²⁹:

1. het operationele keuze- of wel management niveau
2. het collectieve keuze- of bestuurlijke (governance) niveau en
3. het constitutionele keuze- of institutionele vormgevingsniveau

Op deze drie niveaus zijn verschillende en soms conflicterende criteria van 'goed bestuur' aan de orde³⁰.

3.1. *Het operationele (management) perspectief: responsiviteit, doelgerichtheid, en doelmatigheid*

Op het operationele niveau gaat het om de vraag hoe gegeven, vaak meervoudig samengestelde en daardoor complexe doelstellingen met behulp van min of meer gegeven middelen binnen geldende randvoorwaarden van tijd(svolgorde), ruimte en technologie geoptimaliseerd kunnen worden. Het gaat hier in feite om een managementperspectief waarin nut en noodzaak (*utility*) van bepaalde activiteiten als waarden centraal staan. Doelgerichtheid en responsiviteit ten opzichte van de bestuurlijke omgeving zijn belangrijke voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid, doorgaans uitgedrukt in termen van (klant)tevredenheid (*satisfaction*) van de belanghebbenden (*stakeholders*). Een heldere doelstelling en een doelgerichte aanpak zijn gewenst.

Een belangrijk thema van de Commissie Staatsen was destijds dat het in feite ontbrak aan een doelstelling voor het Waddengebied als het noodzakelijke vertrekpunt voor een eenduidig en gecoördineerd beleid. In de uiteindelijke aanbevelingen ging de aandacht uit naar het belang om via materiële (inhoudelijke) wetgeving doeleinden en normen vast te leggen voor de 'functionele besturing' van het algemene bestuur (zijnde de territoriale overheden) ter bescherming van de 'Waddenwaarden'.

Het managementperspectief brengt automatisch ook aandacht met zich mee voor een doelmatige inzet van bestuurlijke middelen en voor het belang van kwaliteitszorg in het dagelijkse bestuur en beheer. Het denken in termen van

29 Bijvoorbeeld N.Dolsak, et al, *Adaptation to Challenges*, in: Nives Dolsak, Elinor Ostrom (eds), *The Commons in the New Millenium: Challenges and Adaptations*, MIT Press, Cambridge (Mass), 2003: 348

30 cf Theo A.J. Toonen, *Administrative Reform: Analytics*, in: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds), *Handbook of Public Administration*, London/New Dehli, 2003:475

'*shared services*', het bundelen, samenvoegen en contractueel aansturen van (regionale) uitvoerende diensten – eventueel in verzelfstandigde vorm – maakt een belangrijk onderdeel uit van hedendaagse bestuurlijke vernieuwingsstrategieën. Daarmee worden zowel doelmatigheid (efficiency) als doeltreffendheid (effectiviteit) gediend.

De aandacht voor het belang van dagelijkse kwaliteitszorg in het beheer van de organisatie heeft internationaal de aanzet gegeven tot aandacht voor het belang van *Stewardship and conservation organisations*, zeker in het management en beheer van als *Common* aan te duiden natuurlijke hulpbronnen, habitats, natuurgebieden, (zee)waterbekkens of visserijgronden, en die toegewijd zijn aan kwaliteitszorg in termen van '... "*achievement on the ground*", *namely the sustained protection of significant natural or cultural features*'³¹.

3.2. *Het bestuurlijke (governance) perspectief: afweging, verantwoording en legitimatie*

Op het bestuurlijke niveau gaat het om de vraag naar het formuleren en opstellen van de operationeel voor het management 'gegeven doelen en middelen', de afwegingen die daarbij in het geding zijn en de externe – in het openbaar bestuur: publieke – verantwoording van uiteindelijk gemaakte keuzes. Het bestuur bepaalt – normatief en feitelijk – de condities waaronder het management moet werken en legt daar extern verantwoording over af aan belanghebbenden ('stakeholders') – althans behoort dat te doen. De recente aandacht voor falend 'corporate governance' (Ahold, Parmalat) heeft als positief neveneffect dat men zich weer realiseert dat het oogmerk van goed bestuur is gelegen in het handhaven van de integriteit van de organisatie. Het doel is het vertrouwen ('*trust*') in of – wat goeddeels hetzelfde is – de legitimiteit van het organisatorische handelen te verankeren en te bevorderen.

Het bestuur van een *Multiple Use Common* als de Waddenzee is per definitie een kwestie van het omgaan met belangentegenstellingen. Het erkennen en definiëren van legitieme rechten en belangen als basis voor een proces van belangenbehartiging is een essentieel en onvermijdelijk onderdeel van het bestuur van de *Commons*. Overtuiging, onderhandeling en conflicthantering dienen centrale aandachtspunten te zijn in de opzet van een Waddenbestuur. Wie doet alsof het management van de *Commons* enkel een kwestie is van 'deskundigheid' en 'wetenschappelijk bewijs' komt bedrogen uit. Het lokt een voorspelbare wetenschapsoorlog uit – zoals in het recente debat over de kokkelvisserij. Na verloop van tijd is iedereen het spoor bijster wat betreft de kennis die we feitelijk over de ecologische ontwikkeling van het gebied hebben en heeft niemand nog vertrouwen in 'de wetenschappelijke inzichten' die als basis voor duurzaamheidsbesluitvorming toch zo essentieel zijn³².

Als er ergens een noodzaak bestaat tot *evidence based decisionmaking*, dan is

31 Heather Millar, *Successful Stewardship and Conservation Organisations – Case Studies and Best Practices*, The Leading Edge: Stewardship and Conservation in Canada 2003, British Columbia, 2003:4

32 Th. Dietz, E. Ostrom, P.C. Stern, The Struggle to Govern the Commons, in: *Science*, vol 302, 12 december 2003:1908

het wel in het bestuur en management van de naar hun aard goeddeels virtuele *Commons*. Het is de wetenschap die de stand van zaken en verwachte ontwikkelingen rond de 'Waddenwaarden' voor iedereen inzichtelijk moet maken. Om de wetenschap ook dat doel te laten dienen en geen onderdeel te laten worden van een platte belangenstrijd, dient in het bestuur van de Wadden erkend te worden dat belangenconflicten onvermijdelijk zijn en ook als zodanig behandeld dienen te worden. Er dient gelegenheid te zijn tot mediation en andere vormen van 'low cost' conflictantering en conflictbeslechting in plaats van de gebruikelijke conflictvermijding of onvermijdelijke (negatieve) coördinatie. Het alternatief is dat men alle externe mogelijkheden – tot en met Raad van State en internationale gerechtshoven – zal mobiliseren om zijn gelijk te halen.

Een belangrijke methode tot het genereren van vertrouwen – men spreekt tegenwoordig wel van 'sociaal kapitaal' – is en blijft het zoeken van de samenwerking: '*bonding, bridging and linking*'³³. Dit heeft allemaal weinig te maken met een inmiddels blijkbaar verdachte wens tot 'polderen'. Het gaat om het inzicht dat eenzijdige handhaving – zelfs het zo bestuurskrachtig klinkende 'zero tolerance' – slechts onder vaak uitzonderlijke en in meerdere opzichten kostbare condities te verwezenlijken valt³⁴:

'Whether enforcement mechanisms are formal or informal, those who impose them must be seen as effective and legitimate by resource users or resistance and evasion overwhelm the commons strategy.

Much environmental regulation in complex societies has been 'command and control'. Governments require or prohibit specific actions or technologies, with fines or jail terms possible for rule breakers. If sufficient resources are made available for monitoring and enforcement, such approaches are effective. But when governments lack the will or the resources to protect "protected areas", when major environmental damage comes from hard-to-detect "nonpoint sources", and when the need is to encourage innovation in behaviors or technologies rather than to require or prohibit familiar ones, command and control approaches are less effective. (On top:) They are economically inefficient in many circumstances'

Het betrekken van belanghebbenden en het op transparante wijze beslechten van tegengestelde belangen is in het belang van de legitimiteit en het gezag – de autoriteit – van het bestuur van de Wadden. Het gaat om '*inducing rule compliance*'³⁵: het uitlokken in plaats van opleggen van gewenst gedrag en 'bestuurlijke gehoorzaamheid'. Daarbij behoort ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het opzetten en onderhouden van een professioneel en geïntegreerd – liefst onafhankelijk – toezichtstelsel, een op handhaving gericht monitoring-systeem dat gerelateerd is aan beleidsdoelen en bestuursverantwoordelijkheden en een proportioneel systeem van sanctionering dat een flexibele respons ten opzichte van overtreders mogelijk maakt. Het is ook belangrijk dat men zich bij de monitoring verplicht weet bevindingen en conclusies te verantwoorden tegenover gebruikers van de *Commons*, teneinde vrijblijvendheid, willekeur en het berijden van eigen stokpaardjes of hanteren van eigen doctrines tegen te gaan³⁶.

33 Jules Pretty, Social Capital and the Collective Management of Resources, in: *Science*, vol 302, 12 december 2003:1913

34 Dietz, Ostrom, Stern, op. cit., *Science*, 2003:1909

35 *ibid.*

36 *ibid.*

3.3. *Het institutionele (resilience) perspectief: robuustheid, draagvlak en duurzaamheid*

Op het institutionele niveau gaat het bij 'goed bestuur' om het ontwerpen en inrichten van een bestuurlijke organisatie die in zichzelf vitaal, duurzaam en betrouwbaar is. In toenemende mate wordt onder invloed van de internationale veiligheidssituatie zichtbaar dat niet alleen democratie (bestuurlijk niveau) en doelmatigheid (managementniveau), maar ook weerbaarheid en daadkracht behoren tot de maatschappelijk vereiste normen en waarden van 'goed bestuur' door overheden, bedrijven of maatschappelijke organisaties.

Duurzaam betekent onder de hedendaagse omstandigheden vooral ook: dynamisch, op leren, aanpassing en innovatie gericht. Stilstand betekent vaak achteruitgang. Een robuust en stabiel bestuur betekent dat men aandacht dient te besteden aan de veerkracht (*resilience*) en het (leer)vermogen van bestuurlijke systemen om om te gaan met veranderingen, ambiguïteiten, onzekerheden, en crises en calamiteiten. Het dient ingesteld te zijn op een adaptief management. Bij besturen – zeker in het geval van de *Commons* – gaat het niet alleen om vertrouwen in besturen en bestuurders, maar ook om de betrouwbaarheid van dijken en andere beschermingsconstructies, rampbestrijding, bestuurlijke afspraken en handhavingarrangementen, monitoren, onderzoek, rechtsbescherming, etc. Dit veronderstelt onder meer een permanent aanpassingsproces aan veranderende fysieke, sociale en infrastructurele omstandigheden en randvoorwaarden.

Het doel van institutionele ontwikkeling is daarmee niet zo zeer doelbereiking, doelmatigheid of transparantie als zodanig, maar het realiseren van een bestuur (van overheid, markt of civil society), dat niet alleen door de samenleving vertrouwd wordt (*'trust'*), maar ook betrouwbaar wordt geacht. Belanghebbenden moeten er vertrouwen (*'confidence'*) in kunnen stellen dat met een gerust hart bepaalde zaken – zoals het op evenwichtige wijze beschermen van een belangrijke natuurlijke hulpbron – aan de verantwoordelijke instanties kunnen worden overgelaten. Burgers en belanghebbenden moeten ook zeker kunnen zijn van de alertheid van het bestuur gezien de voortdurend veranderende uitdagingen. Dit geldt voor bruggen, wegen, dijken en rampbestrijding. Het geldt voor het beheer van de Wadden als Common.

Met het oog op een betrouwbare autoriteit suggereert het onderzoek naar het bestuur van de *Commons* een heldere afbakening van de grenzen van de *Common*³⁷. Het toekennen en respecteren van 'property rights' (verantwoordelijkheden) en het identificeren van gebruikersgroepen vormt een eerste stap in de 'constituering' van een betrouwbaar en op intelligente aanpassing gericht bestuurlijk systeem. De hedendaagse inzichten in het bestuur van de *Commons* wijzen daarbij op het grote belang van *community based governance*³⁸:

'Delegating authority to environmental ministries does not always resolve conflicts satisfactorily' (...) 'Too many strategies for governance of local commons are designed in capital cities or by donor agencies, in ignorance of the state of the science and local conditions. The results are often tragic'

37 Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge, 1990:90; E.Ostrom, *Crafting Institutions*, Lanham, 1992:69

38 Dietz, Ostrom, Stern, op. cit, 2003: 1909 en 1910

In het internationale institutionele onderzoek komt norm en standaard voor 'goed bestuur' van de *Commons* tegenwoordig toch vooral naar voren dat het *institutional design* gericht dient te zijn op de ontwikkeling van samenwerking, vertrouwen en het kweken van sociaal kapitaal³⁹:

'Collective resource management programs that seek to build trust, develop new norms, and help form groups have become increasingly common, and such programs are variously described by the terms community-, participatory-, joint-, decentralized-, and co-management'.

3.4. Toepassing: tussen bestuurlijke fragmentatie en Multi-Level Governance

In het denken over de bestuurlijke configuratie van en rond de Waddenzee circuleren al een aantal decennia min of meer dezelfde varianten. De Commissie Staatsen komt in 1976 tot de volgende, ook vandaag de dag nog vrij uitputtende opsomming⁴⁰:

1. De instelling van één waddegemeente
2. De instelling van een gewest Waddegebied op basis van een speciale wet
3. De instelling van een miniprovincie in overeenstemming met het (toenmalige) conceptontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur
4. Instelling van een provincie
5. Instelling van een Waddenwaterschap of opdeling van de Waddenzee over een aantal waterschappen
6. Instelling van een Waddeenschap op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)
7. Instelling van een Openbaar Lichaam Waddegebied met functionele bevoegdheden gericht op milieubescherming en natuurbehoud
8. Een Openbaar Lichaam Waddezee
9. Een gemeentelijke en provinciale indeling van de Waddezee
10. Provinciale indeling zonder gemeentelijke indeling
11. Concentratie van het beheer bij één minister of bij een stichting.
12. Instelling van een nationaal (landschaps)park Waddegebied
13. Toepassing van de Natuurbeschermingswet in het Waddegebied
14. Vaststelling van een interprovinciaal streekplan
15. Het nemen van een planologische kernbeslissing voor het Waddegebied.

Geén van de varianten bleek aan alle destijds gestelde structureisen van slagvaardigheid, democratie, doelmatigheid en burgerparticipatie te kunnen voldoen. In eerste instantie bestond een voorkeur voor de instelling van een Openbaar Lichaam Waddegebied, te vergelijken met de bestuurlijke situatie die lange tijd bestond voor de IJsselmeerpolders. De bestuurlijke vergelijking van de Wadden met de IJsselmeerpolders ging in een aantal opzichten echter mank. Om democratische redenen en ter wille van het maatschappelijke draagvlak werd uiteindelijk gekozen voor een gemeentelijke en provinciale indeling van de

39 Pretty, op. cit., *Science*, 2003:1914; voor een concrete uitwerking zie bijvoorbeeld: The Nottawasaga Valley Watershed Management Plan van de Nottawasaga Valley Conservation Authority: <http://www.nvca.on.ca/watershed/>

40 Cie Staatsen, op cit, 1976:56-57 ev.

toen bestuurlijk nog niet ingedeelde Waddenzee. Deze indeling werd aangevuld met de formule van de 'functionele sturing' van het (aldus ook voor de Waddenzee in het leven geroepen) algemene bestuur (provincie en gemeenten) van het Waddengebied⁴¹. Dit zou moeten gebeuren door middel van een speciale Waddenwet, waarin de voorgestane doelstelling van 'de bescherming, het behoud en herstel van de natuurlijke staat van het Waddengebied' vastgelegd, georganiseerd en geïnstrumenteerd zou kunnen worden⁴². Uiteindelijk is, zoals aangegeven, de Waddenwet er niet gekomen, maar is door de rijksoverheid gekozen voor de 'functionele sturing van het algemeen bestuur' langs de planologische invalshoek, meer in het bijzonder via de PKB-procedure.

Stand van zaken

Vanaf 1980 is de Waddenzee officieel natuurgebied en werd bij de eerste PKB vastgesteld dat het beleid diende ter 'behoud, bescherming en waar nodig herstel van de Waddenzee als natuurgebied'. De Waddenzee werd conform advies provinciaal (1980) en gemeentelijk (1985) ingedeeld. Sindsdien verloopt het proces binnen de hier eerder geschetste kaders. Volgens sommige (*interne*) waarnemers loopt het besturingsproces redelijk. Verbeteringen zouden vooral pragmatisch gezocht dienen te worden in stroomlijning van bestaande verhoudingen en in een betere coördinatie.

De Raad van de Wadden ging verder en formuleerde in 1997 nog drie opties voor verbetering: aanpassen van de bestaande situatie, provincies verantwoordelijk stellen voor het Waddenbeleid of een licht samenwerkingsverband op basis van de WGR. Het RCW oordeelde in een *interne* evaluatie uit 1999 dat – wat hem betreft – de bestuurlijke inrichting logisch en inzichtelijk is. De taakverdeling tussen CCW en RCW kon duidelijker. Er wordt momenteel gestreefd naar het opstellen van een protocol voor de onderlinge relatie. In het kader van de lopende PKB wordt gestreefd naar verduidelijking van de rol van de CCW in termen van beleid, met naast de PKB-procedure zelf, bijzondere aandacht voor de internationale inbreng en de behandeling van conflictpunten uit de RCW. Voor het overige wordt versterking van de rol en positie van de RCW (uitvoering, beheer en handhaving) voorzien. Het voorzitterschap gaat van Rijk over naar provincies (CdK Alders). Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk in de RCW in plaats van in de CCW wordt geregeld en daartoe expliciet taken worden toebedeeld in termen van het opstellen van beheer- en andere plannen, en de coördinatie van de handhaving. Een onderzoek naar het instellen van één loket voor de vergunningverlening zit in de pijplijn.

Voorals *extern* leven er al langer twijfels of deze voornamelijk interne maatregelen toereikend zijn. Er wordt gesproken over de wenselijkheid van het geven van meer directe verantwoordelijkheden aan instanties in het Waddengebied en aan de decentralisatie van bevoegdheden, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet. Regelmatig wordt (nog steeds) de wens geuit van een duurzaam bestuur op basis van één democratisch gemeenschappelijk besluitvormingsorgaan in de Waddenregio. Tevens zullen maatschappelijke ontwikkelingen wel vragen om een aanpassing van de bestaande situatie. Ten aanzien van te veel onderwerpen

41 Ibid, p.65

42 zie *ibid*, p.75 ev; cursivering auteurs

bestaan nu bestuurlijke impasses. Daarnaast zet het huidige regeringsbeleid voor de bestuurlijke organisatie in op decentralisatie. Het is nog afwachten wat dit concreet inhoudt, maar bij de herziening van de Natuurbeschermingswet gaat de vergunningverlening van centraal naar decentraal. De – ‘fundamentele’ – herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal ook concrete gevolgen met zich brengen en biedt wellicht ook nieuwe mogelijkheden om het bestuurlijke verkeer tussen de bestuurslagen althans op planologisch gebied anders in te richten. Voor de figuur van de PKB komt een structuurvisie in de plaats en de mogelijkheid van directe ‘functionele sturing van het algemene bestuur’ door een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB). De ontwikkelingen zijn echter nog pril en in hun operationele betekenis nog niet geheel helder.

Beoordeling

Het is voor ons zeer de vraag of verheldering van taken en verantwoordelijkheden de oplossing is voor alom gesignaleerde problemen. Kijken wij van buiten af naar de bestuurlijke gang van zaken dan kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat er sprake is van een zekere bestuurlijke afwezigheid en dat er zelfs angst is geslopen in de werking van het systeem als geheel. Anderen registreren hetzelfde onder de noemer ‘bestuurlijke vermoeidheid’⁴³. Er is ook een discrepantie tussen het ‘interne’ en het ‘externe’ beeld dat betrokkenen van de situatie hebben. Wij moeten het hier doen met indrukken, indirecte informatie en interpretatie op basis van algemene inzichten. Waar *trust* (vertrouwen) en sociaal kapitaal echter de sleutelbegrippen zijn in de analyse en het internationale debat over de Commons, lijkt de bestuurlijke situatie rond de Wadden over en weer niet over te lopen van ‘goodwill’.

Binnen de gegeven situatie is voor experimenten, twijfel en onzekerheid – bronnen van vernieuwing en responsief management, c.q. adaptief bestuur – weinig tot geen ruimte. Iedereen wordt geacht ‘het zeker te weten’. Het dynamisch ecologische gebied wordt al snel in een positie van ‘kwetsbaarheid’ geplaatst. Er is een angst om onbevangen het debat aan te gaan, bestuurlijk risico’s te nemen, nieuwe oplossingen aan te dragen, samenwerkingsrelaties aan te gaan en uit te proberen. Actoren wanen zich permanent aan een imaginaire onderhandelingstafel. De kunst van het haalbare prevaleert. Nieuwe initiatieven – de Groene Haven – worden met achterdocht bejegend. Het duurt in ieder geval lang voor zij een kans krijgen. Men kiest voor het zekere, voor behoud, voor het ‘vastleggen’ van zaken, liefst in zo zwaar mogelijke procedures en moeilijk te veranderen regels. Het lijkt er niet om te gaan – in het licht van de genoemde overkoepelende doelstelling – ontwikkelingen en groei mogelijk te maken, maar om deze juist in te snoeren en tegen te gaan. Ook voor een internationale habitat als de Wadden geldt in menig opzicht echter dat ‘stilstand’ achteruitgang betekent.

Er wordt rond de Waddenzee gesproken van een cultuur van ‘tegenhoudplanning’. Voor sommigen is dat zelfs het vanzelfsprekende doel, zo niet de essentie van ‘conservering’. Men graaft zich in. Een ‘moratorium’ – op wat dan

43 IMSA, Notitie bestuur, Dossier AGW, Amsterdam, 2003:5

ook – wordt dan vanzelf het veilige hoogste goed en dus ook tot doel op zichzelf verheven. Dit leidt al snel tot een tegenreactie en een spiraal van ‘strijdplanologie’. Iedereen vecht ervoor om zijn of haar formulering van een bepaald principe in de PKB te krijgen. Dan ligt het in ieder geval voor minimaal tien jaar vast. Bij de vergunningverlening doen we het nog eens over tot en met de Raad van Staten en het Europese Hof. Soms met het resultaat dat beslissingen over moeten of worden teruggedraaid. In alle gevallen treedt veel vertraging op. Er is sprake van een sterke ‘juridisering’ van het bestuur en management van de Wadden.

Tegengestelde belangen sluit men liever buiten dan dat men er de confrontatie over aangaat, leidend tot een heldere conclusie. Een zéér Nederlands trekje, dat wel. Economische belangen worden standaard gezien als de vijand van het milieu en omgekeerd. Er is een geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen bestuurslagen onderling en ten opzichte van (andere) stakeholders. De verbindingen tussen ecologie, (regionale) economie, gaswinning en militaire oefening kunnen niet of hooguit zeer moeizaam – via de interventie van een extra adviesgroep – worden gelegd. De (sociaal-economische) noodzaak tot omvorming van oude haven- en industriegebieden wordt niet in verband gebracht met ecologische uitdagingen als ‘cleaning up’ of een infrastructuur voor het afbreken in plaats van dumpen van opgebruikte milieuonvriendelijke installaties.

De andere ‘users’ van de Waddenzee als *Multiple Use Common* dienen zich in het ecologische en natuurhistorische belang ‘in te vechten’. Bewoners, maatschappelijke instellingen, gemeenten en bedrijven worden institutioneel niet gepercipieerd als de hoeders, maar als de bedreigers van het gebied. Provinciale bestuurders wordt door betrokkenen vrij openlijk een verborgen agenda toegedicht. Door andere bestuurslagen wordt op provinciaal niveau een sterke tegenstelling vermoed tussen economie en ecologie, met name als het gaat om natuurbehoud. Betrokkenen worden welhaast institutioneel gedwongen zich dan ook zo te gaan gedragen.

Dit geldt ook voor andere actoren in het gebied: gemeenten, burgers en maatschappelijke groeperingen. Door de getrokken grenzen van de Waddenzee worden zij letterlijk buitengesloten en kunnen ze – als zij al ‘mee willen besturen’ – feitelijk niet zo veel anders dan ‘tegen zijn’ en zich ergeren aan ‘de verboden’. Hun bestuurlijke context is er een van gelatenheid, procedures, bezwaarschriften of protestacties. Men staat in eigen beleving buiten het (natuur)gebied en ‘mag van buiten naar binnen kijken’.

Een betere broedplaats voor antagonisme en vervreemding van het doel van bescherming, behoud en herstel van de natuurlijke staat van het Waddengebied kan men zich haast niet wensen. En net als bij het Groene Hart ‘verrommelen’ naar verloop van tijd de grenzen – in fysiek en in milieukundig opzicht. Bij de Wadden gaat het echter om een fysiek, en cultuur-historisch herkenbaar en samenhangend natuurgebied. De schade is aanwijsbaar, aantoonbaar en vaak onomkeerbaar. Van het meer cultureel en planologische bepaalde Groene Hart is nog steeds niet helder vastgesteld of men er in gelooft en men het de moeite waard vindt om te beschermen. Voor de Waddenzee geldt deze doelstelling al

25 jaar. Om deze te verwezenlijken is echter de inzet van alle betrokkenen nodig, niet alleen de handhaving van wetten en regels door dienaren van het rijk.

En zelfs op dit laatste punt van de handhaving mag men in de huidige situatie zijn twijfels hebben. De situatie draagt er toe bij dat velen van lieverlede welhaast automatisch hun toevlucht nemen tot juridisering van de verhoudingen en tot centraliserende, *top down* en nogal ambtelijk georiënteerde strategieën. De (onbedoelde) gevolgen van *'management by law'* zijn in het voorgaande regelmatig vermeld. Het is tekenend dat ook de internationale discussie over Europese richtlijnen – Habitat –, Water-, Vogelrichtlijn – sterk wordt geplaatst in een perspectief van *'implementation'* – bij voorkeur *'with teeth'*⁴⁴. Men denkt bijvoorbeeld niet of veel minder aan het perspectief van een internationaliseringstrategie in het bestuur en beheer van de Wadden als een gerenommeerde internationale *Common*. Het zou een reden moeten zijn om als Nederland (samen met Denemarken en Duitsland) een bijzondere plaats in te mogen nemen op internationale milieuconferenties, internationale onderhandelingen over ozongaten, zeespiegelstijging, de bescherming van de Noordzee, etc. Pogingen tot internationalisering maken nu vooral de indruk te zijn ingegeven door verdedigende motieven om te proberen langs de internationale band interne Nederlandse conflicten in het eigen voordeel te beslechten door bijzondere belangen in internationale regelingen te verankeren.

De gevolgen van deze centraliserende druk zijn in het *'discours'* over de Wadden ondertussen volop te vinden: eilandbewoners die zich nog slechts kunnen verwonderen over de wereldvreemdheid van geldende regels, planeconomisch aandoende rantsoeneringsystemen – zoals aantallen ligplaatsen in havens – die weinig effect sorteren voor het beoogde resultaat – tegengaan van havenuitbreiding – omdat het aantal boten en ligplaatsen wellicht niet toeneemt, maar boten en ligplaatsen en daarmee de havens en het aantal scheepgangers wel groter worden. Tegelijkertijd kan men in de praktijk niet de bestuurskracht ontwikkelen om een centralistische aanpak voor de volle honderd procent te effectueren.

Zo'n systeem is tot gedogen gedoemd. In de zomer ontstaat bijvoorbeeld een schaduwconomie voor recreanten waardoor het zicht op de werkelijke gang van zaken aan de beleidsmakers onttrokken wordt met alle perverse, schadelijke en risicovolle ontwikkelingen van dien. Om maar niet te spreken van de uiteindelijke gevolgen voor de geloofwaardigheid en integriteit van het bestuurlijke en beheersmatige systeem.

Het Waddengebied als geheel leent zich er niet voor om 'op slot gedaan' te worden. Dit simpele gegeven stelt grenzen aan elke vorm van hiërarchische handhaving, zoals die bijvoorbeeld in beginsel mogelijk is bij 'natuurparken'. Als onderdeel van een totaalstrategie kan de aanwijzing en afsluiting van delen van

44 Impact Assessment Unit (IUA) of Oxford Brookes University, *Review of International Legal Instruments, Policies and Management in respect of the Wadden Sea Region*, Wadden Sea Forum (WSF), 2003; Startdossier AGW

het Waddengebied als 'natuurpark' werken. Voor het gebied in zijn totaliteit is dat een illusie en dient alleen al door de fysieke omstandigheden en kenmerken van het Waddengebied voor een meer open – participatieve – handhavingstrategie gekozen te worden.

De optelsom van een situatie zoals hier geschetst – impressionistisch maar naar onze mening niet overtrokken – is dat men te maken krijgt met slepende dossiers, waar juist behoefte zou bestaan aan enkele vertrouwenwekkende maatregelen en beslissingen. Het zijn institutionele succesverhalen – niet de nota's en kernbeslissingen – die nodig zijn om het geloof en de dynamiek in het natuurbehoud op zijn minst te kunnen behouden, zo men het in het geval van de Wadden al niet eerst terug moet zien te winnen.

Over de algemene doelstellingen voor het Waddengebied – de bescherming van de 'Waddenwaarden' – bestaat grosso modo wel overeenstemming. Waar het om gaat is de verzekering van een betrouwbare en stabiele structuur waarbinnen de nadere afwegingen, gewenste vernieuwingen, aanpassingen, en concretisering gestalte kunnen krijgen. Potentiële, bewezen professionele beheerders laten het nu openlijk afweten omdat zij onzeker zijn over de doelgerichtheid en robuustheid waarmee eventuele bestuurlijke partners vanuit de algemeen geaccepteerde doelstelling van natuurbescherming en natuurbehoud hun opdrachtgeverrol vorm en inhoud zullen kunnen geven.

En natuurlijk krijgt de nationale politiek uiteindelijk de schuld. Zonder de verdere inkadering in een stabiele en reguliere strategische beleid- en beheercyclus inzake de Wadden kan deze vaak niet veel anders dan interveniëren op basis van incidenten. De daarbij in de publiciteit altijd weer oplaaierende emoties van aaibaarheid (zeehonden), economisch belang of nationale (militaire) trots kunnen niet anders dan met gepast electoraal respect benaderd worden. Het huidige bestuur van de Wadden biedt als systeem aan betrokkenen weinig andere keuzes, het lokt daarmee in zijn huidige vorm onvermijdelijk 'politieke detailbe-moeienis' uit.

4. Conclusie: naar een institutioneel herontwerp voor het bestuur van de Wadden

De tijd van grote schema's en bestuurlijke reorganisaties is voorbij. Het opstellen en volgens vooraf aangegeven normen vergelijken en beoordelen van bestuurlijke blauwdrukken waarlangs de bestuurlijke ordening zou moeten verlopen bleek ook ruim 25 jaar geleden voor de Wadden al niet meer tot een sluitende oplossing te leiden⁴⁵. In tegenstelling tot de jaren zeventig is het Waddengebied inmiddels in bestuurlijk opzicht ook geen *tabula rasa* meer, waarvoor men vrijelijk uit verschillende institutionele opties zou kunnen kiezen. Het gebied heeft

inmiddels een bestuurlijke geschiedenis en een ontwikkelingspad afgelegd. Dat wil echter niet zeggen dat er geen structureringsrepen nodig of mogelijk zijn. Het is echter beter een meer organische weg te bewandelen. Verheldering van de bestuursstructuur rond de Waddenzee lijkt op grond van onze analyse gewenst en mogelijk. Het adagium *'if it ain't broke, don't fix it'* is juist in het geval van de Wadden riskant. Als dynamisch en gezond ecosysteem kan het gebied veel hebben. Maar het Drama of the *Commons* voorziet in een sluipend plot. De ecologische veerkracht alsmede de cultuurhistorische dynamiek van het systeem worden geleidelijk uitgehold. Het resultaat wordt pas echt zichtbaar als het te laat is. Juist voor *Commons* geldt: *'if it is broke, you can't fix it (anymore)'*.

Ook al zou er nog geen acute crisis zijn – en daarover verschillen de meningen – dan nog moeten wij concluderen dat er vanuit het door ons gehanteerde perspectief van Goed Bestuur voor de Wadden (als *Common*) een aantal redenen is voor bestuurlijke structuurverbetering. Laten wij de aandachtspunten van het toetsingskader nalopen en afsluiten met aanbevelingen over de gewenste institutionele ontwikkeling.

4.1. De optiek van responsiviteit, doelgerichtheid en doelmatigheid

Vanuit het managementperspectief valt een aantal zaken op. In de eerste plaats ontbreekt het in het bestuur van de Wadden momenteel aan een duidelijke leiding, een richtinggevende instantie die de lijnen uitzet waar anderen vervolgens mee kunnen werken. En een instantie die toezicht houdt of – nog beter – laat houden op de naleving en zo men wil 'handhaving' van afgesproken regels en (beste) praktijken. De gestelde doelen – bescherming van de 'Waddenwaarden' – zijn tamelijk abstract en algemeen. Dat kan ook niet anders, wil het systeem niet onder 'regeldruk' bezwijken. De gestelde doelen behoeven op talloze punten uitwerking en concretisering. De kanalen waarlangs dit gebeurt zijn nu lang niet altijd transparant en helder. De processen waarbinnen operationalisering en concretisering moet plaatsvinden lijken weinig stabiel en zijn niet erg voorspelbaar. Evenmin is helder welke instantie voor welk onderdeel van dat proces primair verantwoordelijk is. Er lijkt behoefte aan een *Waddenautoriteit* die als executieve in staat is op herkenbare wijze leiding te geven aan het proces van 'Waddenmanagement'.

In de tweede plaats ontbreekt het aan een integraal en duidelijk internationaal georiënteerd strategisch kader en perspectief op de ontwikkeling van het *Waddengebied* – zo men wil: de Waddenregio – als geheel, waar de te beschermen Waddenzee deel van uitmaakt. In het dagelijkse bestuur en beheer van de Wadden lijkt het strategische ontwikkelingsperspectief van de *Common* gereduceerd te worden tot het perspectief van de PKB. De PKB is echter geen strategisch instrument voor (integrale) bestuurlijke besluitvorming in het algemeen. Het instrument dient ter benoeming en regulering van enkele zwaarwegende onderdelen binnen de totale ruimtelijke strategie van het Waddenbeleid, rekening houdend met economische en ecologische belangen. De PKB bepaalt – eenmaal vastgesteld – wel het strategische en tactische gedrag van de spelers. De PKB-procedure geeft naar zijn aard, voornamelijk de waarden aan die de

Conclusie: naar een institutioneel herontwerp voor het bestuur van de Wadden

rijksoverheid als onderdeel van een *de facto* veel bredere strategie beleidsmatig en bestuurlijk dient te beschermen. Dit is per definitie slechts een deel van de 'Waddenwaarden' die de Commissie Staatsen destijds identificeerde.

De PKB-procedure betreft niet de integrale besluitvorming over alle belangen die in het geding zijn. Dit ontnemt het strategische zicht op mogelijke win-win situaties die zich in het integrale management en beheer van het *Waddengebied* en in het belang van de Waddenzee, op termijn voor kunnen doen. Het accent op de PKB als belangrijkste sturingsinstrument draagt er ook toe bij dat het management van de Wadden sterk is verambtelijkt en 'gejuridificeerd'.

In de derde plaats dienen vanuit een managementoptiek vragen gesteld te worden over de doelmatigheid van het huidige systeem. De gedachte van één loket voor de vergunningverlening is als optie al in verkenning genomen maar zou doorgetrokken moeten worden naar andere domeinen. Het is echter van belang te bedenken dat de bestaande situatie waarschijnlijk minder zijn oorzaak vindt in een gebrek aan professioneel inzicht of organisatorisch besef, dan in een gebrek aan bestuurlijk vertrouwen. Dit draagt er toe bij dat ieder vooralsnog zijn eigen uitvoerende instanties en inspecties in het gebied wenst te houden. Dit brengt ons bij de bestuurlijke optiek.

4.2 *De optiek van afweging, verantwoording en legitimatie*

Vanuit het bestuurlijk perspectief valt in de eerste plaats op dat de overheidsorganisatie rond het Waddengebied in zijn feitelijke werking sterk is gebureaucratiseerd.

In de implementatie ligt het accent op vergunningverlening en bijvoorbeeld veel minder op goed stewardship door terreinbeheerders, lokale overheden of maatschappelijke organisaties en ondernemingen. Het systeem lijkt nog doortrokken met het klassieke – Hardiniaanse – geloof dat de bescherming van de *Commons* vooral vraagt om centrale sturing en dwang. De feitelijke gang van zaken is daarnaast sterk verambtelijkt. Regionale en lokale bestuurders participeren vooral vanuit hun ambt als voorzitters van coördinatie- en overlegorganen, niet vanuit een eigenstandige externe politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het nationale bestuur – de bewindslieden – staat in praktijk op relatief grote afstand van de dagelijkse gang van zaken. Tot op zekere hoogte hoort dit ook zo, maar het is onduidelijk hoe hun noodzakelijke inbreng – legitimering, primaat van de politiek, geschillenbeslechting, controle – dan wel georganiseerd is. Hun rol lijkt zich te beperken tot het ad hoc, op ambtelijke afroep beschikbaar zijn voor het beslechten van de conflicten die op lagere niveaus in de hiërarchie niet afgehandeld konden worden.

Dit mag misschien werken binnen een ministerie, in een interbestuurlijk – *multi-level governance* – stelsel werkt een dergelijk systeem negatieve coördinatie van conflictvermijding in de hand en is het moeilijk te komen tot een oplossingsstrategie voor gezamenlijke problemen⁴⁶. Alom wordt erkend dat het vigerende systeem weinig transparant is en in bestuurlijk opzicht weinig oplossingsgericht. Hetzelfde doet zich in feite voor op het niveau van de (nationale)

politiek. Het parlement wordt in het dagelijkse bestuur en beheer van de Wadden *de facto* in het proces betrokken op grond van incidenten en mediage-nieke oprispingen. Vervolgens wordt politici door de ambtenaren en *stakehol-ders* verweten incidenten- en detailpolitiek te bedrijven. Dat verwijt is vaak terecht, maar de oorzaak daarvan schuilt wel in de structuur van de besluitvor-ming. Deze blinkt niet uit door aandacht voor de noodzakelijke vormgeving van een stabiel en cyclisch proces van beleidsvorming en beleid- en management-verantwoordelijkheid op grond waarvan parlement en ministerraad zich ook gecom-mitteerd weten aan een onderling afgesproken en vastgelegd Waddenbeleid. Het PKB-instrument is, zoals aangeven, naar zijn aard niet erg geschikt om in deze bestuurlijke lacune te voorzien.

Conclusie: naar een institutioneel herontwerp voor het bestuur van de Wadden

Dit brengt ons bij het tweede probleem vanuit bestuurlijk perspectief: de exter-ne legitimatie. Vigerende voorstellen om de positie van de RCW te versterken, zoals van verschillende zijden wordt bepleit, kunnen vanuit een intern manage-mentperspectief zinvol zijn, maar gaan voorbij aan de problematiek dat de RCW primair een ambtelijke club is. Deze weet zich weliswaar 'formeel gedekt' door de CCW als (mogelijke) ontmoetingsplaats van bestuurders – zeker zolang er geen conflict uitbreekt – maar is daarmee alleen procedureel gelegitimeerd. Dit doet archaisch aan. Bestuurlijk gesproken wordt het in het internationale, hedendaagse Commonbeheer van groot belang geacht dat het bestuur van de *Commons* niet alleen intern en procedureel, maar vooral extern en substantieel gericht is en maatschappelijk – dus zelfs niet alleen politiek – gelegitimeerd wordt. Het werken met mandaten kan de situatie veranderen, maar versterking van de positie van de RCW als '*executive organisation*' – een Raad van Bestuur – in de Waddenregio, vraagt wel tegelijkertijd om een veel meer bestuurlijke (*governance*) invulling van de samenstelling en de wijze van functioneren.

In de derde plaats is de bestaande structuur ook weinig op samenwerking gericht – intern, noch extern. Voor moderne conflicthanteringstrategieën is wei-nig aandacht. Daardoor komt automatisch een grote druk te liggen op centra-listische maatregelen en de (gang naar) klassieke juridische bezwaar- en be-roepsprocedures. Commons beheer is daarnaast ook een kwestie van 'genesteld' en 'complementair' bestuur. De bestuurlijke verhoudingen rond de Waddenzee worden door betrokkenen vandaag de dag echter vooral geduid in termen van 'coördinatie', 'uitwisseling' en 'overleg'. Niet in termen van 'zaken doen' en slagvaardig 'samen problemen oplossen'. Dit laatste vraagt niet om centrale stu-ring, maar om gezamenlijke bestuurlijke akkoorden, probleemgerichte prestatie-afspraken en wederzijds afdwingbare bestuursovereenkomsten en manage-mentcontracten.

Natuurlijk is het denken in termen van deze bestuursvormen pas ver na de jaren zeventig tot ontwikkeling gekomen. Dat neemt niet weg dat de in de jaren zeventig en tachtig gekozen bestuurlijke inrichting in zijn huidige vorm – in het licht van hedendaagse wetenschappelijke inzichten in de gewenste bestuurlijke structuur voor het management van de *Commons* – eerder de verdenking op zich laadt van een systeem van geïnstitutionaliseerd wantrouwen dan van een model gericht op het ontwikkelen van een cultuur van vertrouwen.

De tot dusver gehanteerde werkwijze maakt de ontwikkeling van het gebied

ook onnodig sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de Haagse politiek. Een verzuchting in het Jaarboek Waddenzee is illustratief: *'Politiek gezien mag 2002 nationaal als een verloren jaar worden beschouwd. Als gevolg van de politieke instabiliteit is er geen voortgang geboekt met de PKB'*⁴⁷. Het is goed om te bedenken dat het hier geen natuurverschijnsel of biologisch gegeven betreft, maar dat dit type afhankelijkheden nu net het logische gevolg is van de zelfverkozen bestuurlijke inrichting.

In de vierde plaats, ten slotte, verdient vanuit een hedendaagse *governance* optiek zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsverantwoording de aandacht. We hebben vastgesteld dat het met de cruciale informatieverschaffing en het wetenschappelijke kennismanagement ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming droevig gesteld lijkt. Het gaat niet om wervende (publieks)voorlichting en promotie van het internationale (ecologische) belang van de Wadden – hoewel ook daar nog veel te professionaliseren valt. Waar het om gaat is dat er sprake is van transparantie, dat in en door het bestuurlijke proces informatie wordt verschaft over de stand van zaken en over in het geding zijnde waarden (ecologisch, economisch, procedureel) en onzekerheden. Waarover is de wetenschap het eens, waarover zijn de wetenschappelijke opvattingen verdeeld of is men het juist eens over het gebrek aan kennis?

Een integrale en geautoriseerde database van beschikbaar onderzoek en gedeelde wetenschappelijke inzichten ontbreekt. Natuurwetenschappelijke en biologische onderzoeken dreigen steeds meer wapens te worden in een maatschappelijke lobby en daaropvolgende ambtelijke en bestuurlijke strijd. In het bestuur van een *Common* heeft nagenoeg iedereen het gelijk – het 'wetenschappelijk bewijs' – aan zijn kant. En inderdaad: 'the higher the stakes, the more contested the science (...) Every lawyer knows what "good science" is: the science that supports his or her case'⁴⁸. In de Nederlandse situatie spelen advocaten – vooralsnog – een geringere rol in het dagelijkse milieubeleid dan in de VS, maar voor de Waddenzee is al wel gesignaleerd dat elk ministerie zo zijn eigen vaste onderzoeksinstituten kent.

Daarnaast is het duidelijk – met de rapporten over de kokkelvisserij recent als dagelijks voorbeeld in de media – dat 'extern, onafhankelijk onderzoek' ook in de Nederlandse situatie rond de Waddenzee terecht is gekomen in een maatschappelijke en zelfs bureaupolitieke belangenstrijd, waar 'de algemene politiek' en de media, laat staan het algemene publiek weinig meer wijs uit kan worden. Als elk onderzoek zijn eigen – ambtelijke – opdrachtgever kent, raakt het overzicht al snel zoek en vermindert uiteindelijk ook het maatschappelijke vertrouwen in de geldigheid en betrouwbaarheid van wetenschappelijke inzichten rond de Waddenzee.

Ook de beleidsverantwoording aan het eind van de bestuurlijke cyclus kan – naar hedendaagse *governance* en VBTB-maatstaven – beter. Het ontbreken van een doelgericht strategisch perspectief wreekt zich bijvoorbeeld bij de monitoring. Het Jaarboek Waddenzee is een lezenswaardig, leerzaam en goed werk-

47 Jaarboek Waddenzee 2002, Kennis gebundeld door Overheden, Leeuwarden 2003:4.

48 Houck, op cit, 2003: 1927-1928

stuk⁴⁹. Het laat de lezer wel in het ongewisse over de 'Staat van de Wadden' in het licht van de beleidsmatige en strategisch gestelde doelen of – zo men wil – de alom onderschreven 'Waddenwaarden'.

Conclusie: naar een institutioneel herontwerp voor het bestuur van de Wadden

4.3. De optiek van (bestuurlijke) robuustheid, draagvlak en duurzaamheid

Vanuit een perspectief van institutionele vormgeving van de *Commons* is een heldere en zinvolle definitie van grenzen en gebruikersgroepen van cruciaal belang⁵⁰. Vanuit deze optiek valt bij het overheidsbestuur van de Wadden direct al een aantal zaken op.

In de eerste plaats is de begrenzing van het relevante gebied tot de Waddenzee in bestuurlijk opzicht problematisch. De Commissie Staatsen was destijds pleitbezorger voor een afbakening van het *Waddengebied* als startpunt voor de inrichting van het Waddenbestuur. Door niet te kiezen voor een speciale Waddenwet – zoals in 1976 door de Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied werd voorgesteld – maar daarentegen het (op dat moment nieuwe) PKB-instrumentarium te hanteren werd de 'integrale' bestuurlijke aandacht feitelijk beperkt tot de Waddenzee. De Waddenzee werd provinciaal en gemeentelijk ingedeeld – op zich een goede ontwikkeling – maar de provincies en gemeenten werden door de aard van de PKB-procedure vervolgens vooral als 'insprekers' en objecten, in plaats van als hoeders en medebestuurders van 'de Wadden' gezien. Er is een institutionele structuur in het leven geroepen die er van uit gaat dat de Waddenzee vooral beschermd moet worden tegen de acties van lokale en regionale (provinciale) besturen. Door de gekozen indeling van de Waddenzee als het te beschermen gebied vallen lokale en provinciale besturen nu in feite buiten het – vanuit een optiek van integraal Waddenbestuur – relevante territorium. Daardoor ontstaat vaak een geïnstitutionaliseerde bestuurlijke tegenstelling in plaats van geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de instanties op verschillende – 'genestelde'- bestuurlijke niveaus, inclusief de belangen – bevolking, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties – die zij in beginsel vertegenwoordigen en bij het proces kunnen betrekken.

In de tweede plaats heeft de aandacht voor territoriale (dat wil zeggen gemeentelijke en provinciale) *bestuurlijke* indeling de *beheersmatige* indeling van de Waddenzee aan de aandacht doen ontsnappen met als gevolg dat deze tenminste zeer onvolledig is. Uitgezonderd bijvoorbeeld Griend vallen grote delen van de Waddenzee nu feitelijk niet onder de verantwoordelijkheid van een terreinbeheerder en worden in het dagelijkse bestuurlijke proces feitelijk dan ook niet in het permanente proces van belangenafweging – dat 'vergunningverlening' of 'beleidsuitvoering' heet – vertegenwoordigd. De assumptie is natuurlijk dat deze gebieden binnen het wettelijk kader door het rijk beschermd worden. Rijksinstanties zijn echter vooral gericht op de handhaving van de in de 'afgesproken' en vastgelegde regels en procedures. Dat is vanuit een optiek van robuust bestuur ook belangrijk, maar wel iets heel anders dan praktisch *stewardship on*

49 Ibidem

50 Dietz, Ostrom, Stern, op. cit., *Science*, 2003:1910

the ground en 'goed beheer' van (delen van) een dynamisch ecologisch gebied. Daar komt bij dat men zich daarmee bij de bescherming van de Wadden onnodig inperkt tot het publiekrechtelijk instrumentarium. Door delen van het beheer van de Waddenzee in privaatrechtelijke handen te leggen en maatschappelijke organisaties in te schakelen als *Waddenstewards* kunnen de natuurbeschermingsbelangen zowel langs de weg van het privaatrecht als van de weg van de belangenbehartiging in publiekrechtelijke procedures, versterkt worden.

5. Aanbevelingen: over de instelling van een Waddenautoriteit

'De wetenschap is goed in ingewikkelde rekenmodellen maar raakt in het gedrang door gepolder over kokkelvisserij'(...) 'de wetenschap presenteert slechts enkele feiten en veel onzekerheden'⁵¹.

Het door ons beschreven en geanalyseerde bestuurlijke – bestuurskundige – probleem rond de Waddenzee is niet de (onvolledige) wetenschap als zodanig. Het probleem is wat Amerikanen vaak *closure* noemen: het doorhakken van knopen; het sluiten van het debat.

Een debat moet in twee opzichten sluiten om tot een afronding te (kunnen) komen. In de eerste plaats dienen alle relevante gezichtspunten en belangen volwaardig aan bod te kunnen komen. Als kritieke belangen in het proces worden buitengesloten, beleeft men vaak een Pyrrusoverwinning. De argumenten gaan met hun vertegenwoordigers ondergronds – zijn niet langer 'politiek correct' – worden illegaal of besluiten langs andere bestuurlijke weg – 'hindermacht'- een uitweg te zoeken. In de tweede plaats valt een debat – ook in een consensusstaat – meestal niet af te sluiten zonder dat door iemand een keuze wordt gemaakt:

'... nu gaat het Europese Hof beslissen of de schelpdiervissers mogen doorgaan'⁵².

De confrontatie van onze uitgangspunten voor Goed Bestuur met verschillende observaties op het gebied van het bestuur van de Wadden suggereert dat het wenselijk is op een aantal punten de gevolgde aanpak bij te stellen. In het bestuur van de Wadden kan onder de huidige omstandigheden in beide opzichten geen of slechts met heel veel tijd en moeite *closure* plaatsvinden.

Relevante afbakening en begrenzing

Een heldere en op de (strategische) problematiek toegesneden gebiedsafbakening vormt het allereerste vertrekpunt van elke effectieve vorm van *Common Pool Governance*. De huidige PKB-procedure beperkt zich tot een planologische afbakening voor de Waddenzee. De achterliggende integrale bestuurlijke pro-

51 Maarten Huygen, De Reizende Commentator, in: NRC, zaterdag 31 januari en zondag 1 februari 2004, *Opinie en Debat*, p.17

52 *ibid*

blematiek – en daarmee gemoeide belangen – strekt zich minimaal uit tot het Waddengebied. Wij adviseren daarom bij het denken over de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee weer uit te gaan van het Waddengebied als de basis en het relevante bestuurlijke gebied voor de organisatie, vormgeving en inrichting van een systeem voor eenduidige besturing. Daarbij denken wij aan een bestuursstructuur waarbij naast het gebied van de Waddenzee, ook dat van de eilandgemeenten en kustgemeenten is inbegrepen. Interbestuurlijk management kan zo gestalte krijgen. Gemeentelijk draagvlak en intergemeentelijke samenwerking worden bevorderd. Daarbij verzorgen de provincies de verbindingen met het verdere regionale achterland en verzorgt de rijksoverheid de nationale en internationale relaties naar de bestuurlijke relevante (belangen)omgeving van het Waddenbestuur.

Organisatie van besluitvorming

Naast een inclusieve – de literatuur spreekt van participatieve – bestuurlijke structuur is een stabiele en daadkrachtige werkwijze nodig om binnen die structuur tot besluitvorming en *closure* te komen. Uitgangspunt daarbij is de observatie dat over de algemene doelstellingen voor het Waddengebied – de bescherming van de ‘Waddenwaarden’ – wel overeenstemming bestaat. Waar het om gaat is de verzekering van een betrouwbare en stabiele besluitvormingsstructuur waarbinnen de nadere afwegingen, verantwoordelijkheden, gewenste vernieuwingen, aanpassingen en concretisering van deze algemene doelen gestalte kunnen krijgen.

Wij schetsen hier een model voor een meer eenduidige besturing aan de hand van de elementen van een algemene beleids- en besluitvormingscyclus voor de Wadden en de bestuurlijke instanties en actoren die in onze ogen op elk van de onderdelen een centrale rol te spelen hebben. Het model omvat zes stappen (zie ook figuur 2)

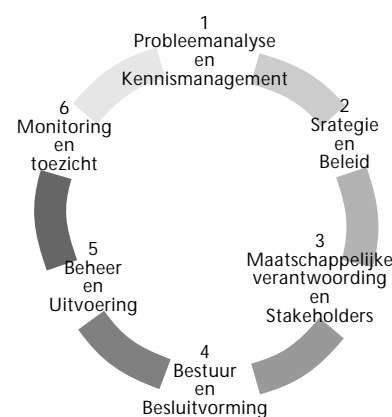
1. Publieke probleemanalyse en gedegen kennismanagement

Het eerste vereiste voor een adaptief bestuur in complexe systemen is: ‘*providing information*’⁵³. Adequaat bestuur en management van een *Common* staat of valt met adequaat kennismanagement. De wetenschap mag niet alle antwoorden hebben, het is wel belangrijk dat we alle antwoorden die de wetenschap heeft kennen en ook de onzekerheden en waarden die daarbij in het geding zijn. Het gaat om betrouwbare en vertrouwde kennis van en informatie over de ecologische en natuurwetenschappelijke kennis van – in dit geval – de Wadden, maar ook over de interactie tussen menselijke activiteiten en natuur. Wat weten we wel, wat weten we niet? Wat weten we niet en wat weten we niet zeker? Wat zouden we moeten weten over de Wadden in het licht van internationale standaarden en inzichten op het terrein van duurzaamheid en natuurbehoud?

Het (wetenschappelijk) kennis- en informatiemanagement dient geprofessionaliseerd en geïnternationaliseerd te worden. Adequaat bestuur en management van een *Common* staat of valt met adequaat publiek management van

Aanbevelingen: over de instelling van een Waddenautoriteit

figuur 2
Beleidscyclus



53 Dietz, Ostrom, Stern, op. cit., *Science*, 2003:1908

beschikbare kennis, informatie en wetenschappelijk onderzoek. Niet om de beslissing door experts en wetenschappers te laten nemen – een illusie – maar om een wetenschappelijk zo verantwoord mogelijke kennisinfrastructuur te scheppen waarbinnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming tot stand zal moeten worden gebracht. De spiraal waarin onderzoek deel uitmaakt van een voornamelijk bureaupolitiek lobbyproces valt natuurlijk nooit helemaal te doorbreken⁵⁴. Hij kan wel geremd worden met behulp van (internationale) expertsystemen, expertisemanagement, monitoring etc. Het is duidelijk dat hier in het geval van de Wadden nog een wereld te winnen valt. Wij stellen voor over te gaan tot de instelling van een Wadden Expertise Centrum dat de mogelijkheid en ambitie heeft te functioneren als internationaal wetenschappelijk maar op publieksvoorlichting georiënteerd kenniscentrum voor duurzaamheid en natuurbescherming in het Waddengebied als internationale habitat. Het *Wadden Expertise Centrum* staat garant voor het inventariseren en bijhouden van relevante internationale kennis en inzichten, het waarborgen van onafhankelijk onderzoek en het ter beschikking stellen van de resultaten daarvan.

2. Internationale strategie en integraal beleid voor de Wadden

We hebben geconstateerd dat het in het bestuur van de Wadden momenteel ontbreekt aan een duidelijke leiding. Dit is voor een deel het gevolg van het ontbreken van een duidelijke Waddenautoriteit, zie hierna, maar het is ook het gevolg van een onvolkomen proces van strategie- en beleidsvorming. Richting en bestuurlijk leiderschap is nodig, evenals een integratie van bestuurlijke besluitvorming onder een regime van publieke verantwoording. De bestaande structuur is naar bijna alle maatstaven (te) ambtelijk en (te) verkokerd. Het algemeen bestuur dient sterker in het bestuursstelsel voor de Wadden betrokken te worden. De beleidsbepaling en nadere operationalisering van de breed onderschreven doelstellingen van een op duurzaamheid en natuurbescherming gericht beleid, bestuur en beheer van de Waddenwaarden dient internationaal georiënteerd te zijn en politiek, bestuurlijk en maatschappelijk verankerd te worden. De beleidsuitvoering en het dagelijkse bestuur dienen te zijn gebaseerd op beginselen van integraal bestuur en decentralisatie als *'community based governance'*.

Volledige centralisatie is niet goed denkbaar en zou in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen ook het probleem van de (sectorale) verkokering en (ambtelijke) fragmentatie niet oplossen. Uitvoering van beleid en dagelijks bestuur dient vooral integraal te geschieden en daarom in de Waddenregio zelf bijeengebracht en geconsolideerd te worden. De uitgangspunten, doelen en hoofdlijnen van beleid moeten echter centraal en in een internationale context vastgesteld worden. De internationaal gevalideerde doelen en randvoorwaarden voor het beleid met betrekking tot de Waddenzee en Waddengebied dienen nationaal te worden vastgesteld. Wij stellen voor deze taak onder te brengen bij een *Waddenraad* – te positioneren als onderraad van de Ministerraad – die periodiek en op basis van duidelijke bestuurlijke overeenkomsten invulling geeft aan de liefst wettelijk te verankeren algemene doelstellingen voor het bestuur van de Wadden.

54 'For instance, it is common for fishing communities to believe that fish stocks are not being eroded, even though the scientific evidence indicates otherwise', Pretty, op. cit., *Science*, 2003:1914

3. *Maatschappelijke verantwoording en 'stakeholderparticipatie'*

Belangenbehartiging is een onvermijdelijk onderdeel van het bestuur van de *Commons* en dient in de bestuurlijke structuur een gepaste plaats te krijgen. Diverse belangengroepen – lokale besturen, werkgevers, werknemers, milieu-groeperingen, terreinbeheerders (stewards) kunnen in de fase van beleidsvorming van (verplicht) advies dienen. Dit zou de institutionele basis moeten vormen voor het zoeken van samenwerking in het Waddengebied en voor het maatschappelijke proces om het partnerschap voor de Wadden verder uit te bouwen. Vanzelfsprekend dient een dergelijk adviesorgaan met waarborgen van slagvaardigheid omgeven te zijn. Men kan denken aan de instelling van een Raad (van advies), die dient als platform voor overleg en (beleids)advisering vanuit een algemeen, milieukundig en sociaal-economisch perspectief. De Raad voor de Wadden, die in zijn huidige vorm is bedoeld en opgezet om te functioneren als deskundigenraad, zou in deze richting tot een Waddenadviesraad omgevormd kunnen worden. De Waddenraad (van bewindslieden) kan adviezen inwinnen van de Waddenadviesraad en als onderraad van de Ministerraad naast lokale en regionale overheden ook internationale verdragsgenoten en (internationale) externe experts periodiek maar systematisch in zijn werkzaamheden betrekken. Ter ondersteuning van dit proces zou (minimaal) ook eens per twee jaar een (internationale) bestuurlijke Waddenconferentie of 'Waddentop' georganiseerd moeten worden, eventueel in samenwerking met Duitsland en Denemarken en andere relevante (internationale) partners. Internationalisering van de structuur en het proces van besluitvorming is dringend gewenst in de richting van Noordzee-conferenties, de EU en andere in opkomst zijnde internationale organisaties en milieuconferenties. De uitkomsten hiervan worden uitgewerkt in een periodiek *Waddenconvenant* tussen rijk, provincies en gemeenten voor de eerstvolgende bestuursperiode.

4. *Bestuur en besluitvorming: Waddenautoriteit*

Voor de slagvaardige, effectieve en efficiënte uitvoering van het aldus geformuleerde is de instelling en vorming van een meer bestuurlijke en regionale *Waddenautoriteit* nodig. Er dient een duidelijk herkenbare en extern gelegitimeerde spin in het web te komen voor het interbestuurlijke management bij de bescherming van de internationale Waddenwaarden. Wij stellen voor deze regionale *Waddenautoriteit* gestalte te geven via een structuur waarbij het (huidige) Regionale Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) wordt omgevormd tot een *Regionale (bestuurs)Commissie Waddengebied*. Deze Commissie is een samenwerkingsverband tussen rijk, provincies en gemeenten en beschikt als executieve, dagelijks bestuur, over noodzakelijke uitvoerende, specifiek toegekende bevoegdheden en het gezag om de nationale en internationale doelstellingen van het beleid met betrekking tot de Waddenzee en het Waddengebied te concretiseren, uit te voeren en door te zetten. Voor de juridische grondslag kan men denken aan aparte wetgeving – een *Lex Specialis* voor de Wadden – maar ook een maatwerkregeling op basis van WGR-plus is denkbaar.

Het werkprogramma wordt neergelegd in het *Waddenconvenant*: een (tijdgebonden) *Overeenkomst voor de Wadden*. Deze overeenkomst bevat de grote lijnen en randvoorwaarden voor het werk van de Regionale Commissie Waddengebied voor de volgende periode. De *Regionale Commissie Waddengebied* is

in onze optiek *community based*, maar gericht op de internationale doelstellingen van duurzaamheid en natuurbescherming. Dit betekent dat deze bestuurscommissie verantwoordelijk is voor het dagelijkse bestuur van de Waddenregio met als missie het realiseren van de aloude en mogelijk wat te moderniseren (we missen 'verbetering' als element) doelstelling van de bescherming, het behoud en (eventueel) herstel van de natuurlijke staat van de Wadden als internationaal natuurgebied. De 'fundamentele herziening' van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou hier ook nieuwe mogelijkheden kunnen bieden. Voor de bescherming van planologische en ruimtelijke kernwaarden is gekozen voor de formule van een AMvB die gebaseerd is op en deel uitmaakt van een bredere 'structuurvisie' op een bepaald ruimtelijke gebied. Aan het werkprogramma van de Regionale Commissie Waddengebied zou zo'n structuurvisie mede ten grondslag kunnen liggen plus de op nationaal niveau per AMvB vastgestelde planologische uitgangspunten, richtlijnen en beleidsdoelen.

De Commissie functioneert per definitie in een complexe omgeving, vol inherente belangentegenstellingen, onderlinge afhankelijkheidsrelaties en ingebouwde *checks and balances*. Om enig tegenwicht te bieden en de slagvaardigheid en doorzettingsmacht van deze Commissie te bevorderen dient hij onder een onafhankelijk – eventueel centraal te benoemen – voorzitterschap te komen. Deze voorzitter stelt zijn eigen bestuur (als een Raad van Bestuur) samen, dat onder het (duale) toezicht – democratische controle – staat van een algemeen bestuur (als een soort Raad van Toezicht). De deelnemende overheden zijn vertegenwoordigd in het algemene bestuur van de Regionale Commissie Waddengebied. De voorzitter is een persoon van groot persoonlijk gezag en verantwoordelijk voor het leiden, voorbereiden en uitvoeren van de besluitvorming van de Regionale Commissie Waddengebied. Hij onderhoudt de relaties met het Wadden Expertise Centrum, verzorgt het interbestuurlijke management, in het bijzonder uitmondend in het periodiek te herziene Waddenconvenant, coördineert de contacten van de Commissie Waddengebied met de Waddenadviesraad, terreinbeheerders en toezichthoudende instanties en is verantwoordelijk voor de monitoring (Jaarverslag Wadden) en beleidsevaluatie en beleidsverantwoording (Staat van de Wadden). Als lid van het dagelijks bestuur is hij mede verantwoordelijk als aanspreekpunt voor Goed bestuur voor de Wadden, het bestuurlijk management van de relaties met de stakeholders en het bevorderen van externe samenwerking en een innovatieve aanpak alsmede voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie van de Commissie.

5. *Beheer en uitvoering: stewardship en 'shared services'*

De bevordering van *stewardship* in het beheer van de Wadden is gewenst en voor het bestuurlijke overzicht noodzakelijk. Het grootste deel van de Waddenzee is momenteel beheersmatig niet ingedeeld en vanuit een optiek van duurzaamheid en natuurbescherming zou dit moeten veranderen. Een verbreding van de bestuurlijke betrokkenheid – ook van de 'civil society' – is gewenst. Door de 'civil society' in het bestuur en beheer te betrekken, wordt ook de legitimiteitsvraag vanuit een ander perspectief benaderd. Bij het in internationaal opzicht sterk in opkomst zijnde *stewardship* gaat het om: 'individual or collective actions or commitments to manage or protect features of land, air and water directly within the care or responsibility of the steward, respecting and using natural

processes'⁵⁵. Men legt delen van het beheer in handen van het maatschappelijke middenveld zelf en betreft zo indirect de maatschappelijke achterban bij het beheer en dus ook bestuur van de Wadden. *Stewardship* – beheer door instituties van de *civil society* – zou geïntroduceerd kunnen worden door organisaties als Natuurmonumenten een rol toe te kennen in beheer van de Waddenzee. Door de (belangrijke) rol die Staatsbosbeheer al speelt – in het bijzonder op de Waddeneilanden – ontstaat de mogelijkheid tot 'benchmarken' in het dagelijkse beheer van de Wadden. Door de instelling van een *Stewardship Council* kunnen terreinbeheerders als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de (provinciale) Landschappen in het bestuur en beheer van de 'Waddenwaarden' betrokken worden. Een systeem van certificering van stewardship kan binnen een kader gebaseerd op internationale ervaringen en standaarden ontwikkeld worden.

Naast kwaliteit en beheer dient ook aandacht besteed te worden aan de doelmatigheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie als geheel. Dit kan binnen een nieuw te vormen organisatie onder bestuurlijke leiding van de Regionale Commissie Waddengebied gestalte krijgen. Er zijn significante mogelijkheden om de uitvoerende werkzaamheden van regionale directies en diensten als Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer te bundelen en stroomlijnen. Ook zijn er verschillende maritieme functies die naast elkaar in het Waddengebied opereren welke zich hier voor lenen. In het gebied zijn ook meerdere inspecties werkzaam. Introductie van het systeem van *shared services* en waar mogelijk samenvoeging van deze functies zou naast de effectiviteit ook de doelmatigheid van het bestuur ter land en ter zee ten goede komen. Het zou ook voor de bewoners en gebruikers van het gebied een op korte termijn te bereiken concreet zichtbare verbetering bewerkstelligen.

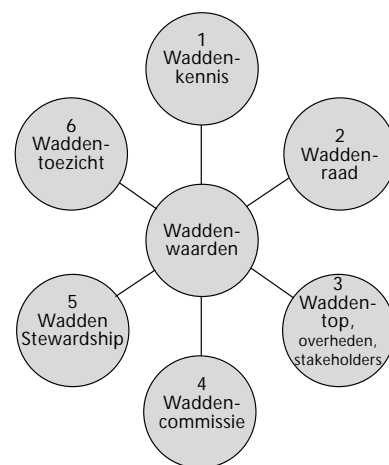
6. Beleidsverantwoording en geïntegreerd toezicht: leervermogen

Een goed functionerend bestuurlijk afsprakenstelsel kan niet zonder adequaat en op onderdelen liefst onafhankelijk toezicht. Daarnaast is beleidsverantwoording van belang. Beide vormen van toezicht – bestuurlijke kwaliteitszorg en beleidsmonitoring – hangen met elkaar samen, maar dienen niet vermengd te worden. Het bestuurlijke stelsel voor de Wadden dient te voorzien in modern eigentijds bestuurlijk toezicht, waarin moderne technologie optimaal wordt ingezet voor het monitoren van *compliance* en de kwaliteit van bestuur in de regio: het opvolgen van regels, afspraken, bestuurlijke verantwoordelijkheden en wenselijk gedrag (goed bestuur; *government governance*). Wat ons betreft ligt hier een taak voor de samenwerkende provincies, c.q. (samenwerkende) commissarissen van de Koningin.

Daarnaast is het van belang de gebiedsontwikkeling te volgen ('monitoren') en het beleid voortdurend te evalueren in het licht van de duurzaamheidsdoelstelling en nadere uitwerkingen daarvan, om eventueel regulerend op te treden in de zin van op een geprotocolleerde wijze te interveniëren wanneer vooraf vastgestelde waarden in het geding blijken te komen. Jaarlijks zou verslag moeten worden gedaan van de ontwikkelingen in het licht van de regionaal, landelijk en internationaal gesteld doelen voor het beleid in en rond de Waddenzee ("Jaarverslag Wadden"). Beleidsevaluatie en beleidsverantwoording vinden per

Aanbevelingen: over de instelling van een Waddenautoriteit

figuur 3
Beleidsscyclus



55 Millar, op cit, 2003

Aanbevelingen: over de instelling van een Waddenautoriteit

bestuursperiode plaats in een "Staat van de Wadden" rapportage. Het ligt voor de hand deze taken te koppelen aan de functie van probleemanalyse en kennismanagement bij het Wadden Expertise Centrum, maar monitoring en evaluatie in termen van verantwoordelijkheden te beleggen bij het voorzitterschap van de Regionale Commissie Waddengebied. In het internationale management van de *Commons* is het bevorderen van leerprocessen, innovatie en *adaptive governance* van natuurgebieden en ecosystemen van groot belang. De veerkracht moet geïnstitutionaliseerd worden. Voor het hedendaagse bestuur van de *Commons* geldt: wees gericht op verrassingen, rampen, conflicten en permanente technologische en maatschappelijke vernieuwing. Kortom: *'Be prepared for change'*⁵⁶.