



# Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting



# Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting

De tekst van *Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting*  
is vastgesteld op 20 november 2013.

Het rapport is op 28 november 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

<b>Onderzoek in het kort</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling	7
1.2 Waddengebied: beschermd natuurgebied	7
1.3 Verantwoordelijke bewindspersonen	8
1.4 Decentralisatie	8
1.5 Rijksinvesteringen	10
1.6 Leeswijzer	11
<b>2 Strijd om de ruimte in het Waddengebied</b>	<b>12</b>
2.1 Problemen voor de natuur en het landschap	12
2.1.1 Natuurversturende effecten	12
2.1.2 Aantasting van het open landschap	14
2.2 Problemen bij ontplooiën van activiteiten	14
2.2.1 Vergunningaanvraag: diverse toetsingskaders	15
2.2.2 Vergunningafgifte: veel loketten	16
2.3 Concluderend	17
<b>3 Beheer Waddengebied en inzet Waddenfondsgelden</b>	<b>18</b>
3.1 Beheer van het Waddengebied	18
3.1.1 Veel verschillende beheerders	18
3.1.2 Geen eenduidige monitoring van natuurversturende effecten	21
3.2 Inzet rijks gelden	23
3.3 Concluderend	25
<b>4 Aansturing, coördinatie en decentralisatie</b>	<b>27</b>
4.1 Aansturing en coördinatie van het Waddenzeebeleid op rijksniveau	27
4.2 Decentralisatie van het Waddenzeebeleid	29
4.2.1 Nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden	29
4.2.2 Integraal beheer	30
4.2.3 Regelmatige monitoring door het Rijk	31
4.2.4 Samenhang tussen financiering en beleidsdoelen	31
4.3 Concluderend	32
<b>5 Aanbevelingen en mogelijke oplossingen</b>	<b>33</b>
5.1 Aanbevelingen	33
5.2 Mogelijke oplossingen	34
5.2.1 Centraal rijksbeheer naar Duits en Deens voorbeeld	34
5.2.2 Consortium van bestaande terreinbeheerders	35
5.2.3 Regionale uitvoeringsdienst Wadden	36
5.2.4 Waddenprovincies als centrale natuurbeheerder	36
<b>6 Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>38</b>
<b>Begrippenlijst</b>	<b>41</b>
<b>Literatuur</b>	<b>42</b>

## Onderzoek in het kort

Delen van het natuurbeleid en het beleid voor de ruimtelijke inrichting van Nederland zijn de afgelopen jaren, in fasen, gedecentraliseerd. De gedachte daarachter was dat dergelijk beleid op lokaal niveau beter kan worden georganiseerd en uitgevoerd. Klopt dat ook? De Algemene Rekenkamer heeft dit onderzocht, toegespitst op het Waddengebied.

### Hoofdconclusie

De recente decentralisatie van het natuurbeleid en van (een deel van) de geldstromen bestemd voor verbetering van de ecologie en de economie van het Waddengebied, heeft nog niet geleid tot een gestroomlijnd beheer in het gebied. Zowel het natuurbeheer in het gebied als de vergunningverlening voor (economische) activiteiten zijn ingewikkeld geregeld. De vele betrokken actoren en bestuurslagen vormen ook na de gedeeltelijke decentralisatie een onoverzichtelijke kluwen. De ondoelmatigheden die hieruit voortvloeien komen noch het beheer van de kwetsbare natuur, noch de economische bedrijvigheid in het Waddengebied ten goede.

Het is van belang dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de coördinerend minister voor de Wadden (TenM) gericht en eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd en dat er een duidelijke aansluiting tot stand komt tussen de voor het Waddengebied beschikbare geldstromen enerzijds en de doelen van het Waddenzeebeleid anderzijds.

Het beheer van het gebied en de verantwoording daarover door de beherende instanties zal eenvormiger moeten worden ingericht. Daarmee zal ook de monitoring van het beleid, die nu nog versnipperd en onvolledig gebeurt, kunnen verbeteren. Dit is van belang met het oog op de ontwikkeling van de natuurkwaliteit in het Waddengebied. De gemiddelde natuurkwaliteit is er sinds 1984 nauwelijks veranderd. Dit betekent dat het eerste deel van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid is bereikt: duurzame bescherming van de natuur. Maar voor het tweede deel van de hoofddoelstelling geldt dit niet: ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee. Juist voor dat aspect is het van belang dat de monitoring in het Waddengebied goed gecoördineerd verloopt.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op een drietal bevindingen uit ons onderzoek, die wij hieronder samenvatten.

### Onderzoeksbevindingen

*Natuur en landschap onder druk; bureaucratie voor initiatiefnemers*

Het Nederlandse deel van het Waddengebied vormt samen met het Deense en Duitse Waddengebied een van de grootste getijdegebieden ter wereld, met zowel op de natte als droge delen een rijke verzameling aan dieren. Ondanks het strenge natuurbeschermingsregime dat op het gebied van toepassing is, vinden er tal van menselijke activiteiten plaats: visserij, gaswinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, uitbreiding van havens, bouw van dijken, dammen en sluisen enzovoort.

Veel plant- en diersoorten zijn in veel minder groten getale in het gebied aanwezig dan in een natuurlijke situatie zonder deze activiteiten het geval zou zijn. Ook het open landschap van het Waddengebied is in de loop der jaren aangetast.

Tegelijkertijd hebben initiatiefnemers die (economische) activiteiten in het Waddengebied willen ontplooiën het ook niet makkelijk. Voor zaken als visserij, gaswinning en baggerwerkzaamheden moeten vergunningen worden aangevraagd en toegekend.

Figuur 1 Kerngegevens Waddengebied



De procedures duren lang en zijn complex. Er zijn verschillende toetsingskaders en voor de afgifte van de vergunningen moet men zich wenden tot uiteenlopende bevoegde gezagen. Bij vrijwel elke vergunningaanvraag heeft een initiatiefnemer te maken met een kostbaar proces waarvan de uitkomst onzeker is.

#### *Veel beheerders; ondoelmatige inzet geld Waddenfonds*

In het Waddengebied zijn dertien beheerders actief. Hier is sinds de recente decentralisatie en de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie nog geen verandering in gekomen. De dertien beheerders werken niet altijd goed samen. Daardoor verlopen afstemming en uitwisseling van informatie vaak niet goed en wordt er niet doelmatig gewerkt. Doordat er niet één natuurbeheerder voor het gebied is, wordt de uitvoering van het Waddenzeebeleid bovendien niet consequent en eenduidig gemonitord en geëvalueerd. In hoeverre de rijksdoelen voor het gebied dichterbij komen, wordt zodoende niet duidelijk.

Behalve de complexe beheerstructuur speelt ook de besteding van het beschikbare geld uit het Waddenfonds een rol in de problemen bij de uitvoering van het natuurbeleid in het Waddengebied. Dit geld wordt niet altijd efficiënt en in samenhang met andere beleidsinstrumenten ingezet. Van de miljoenen euro's die in de periode 2007-2011 bestemd waren voor het Waddengebied, is maar een klein deel direct ten goede gekomen aan de natuur.

#### *Gebrek aan coördinatie en aansturing Waddenzeebeleid, ook na recente decentralisatie*

De recente gedeeltelijke decentralisatie van het natuurbeleid en van (een deel van) de geldstromen voor het Waddengebied biedt niet voor alle problemen in het Waddengebied een oplossing. Zo maakt de nieuwe bestuurlijke organisatie die is doorgevoerd nog niet duidelijk welke bestuurlijke laag (Rijk, provincie of gemeente) nu 'echt' over het Waddengebied gaat. Ook de problemen rond het beheer en de monitoring in het gebied zijn nog niet opgelost.

## Aanbevelingen en mogelijke oplossingen

### *Aanbevelingen*

Wij bevelen de ministers van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Economische Zaken (EZ) aan om thans eerst 'pas op de plaats' te maken en stil te staan bij de vraag wat, gegeven de doorgevoerde decentralisatie en de lopende discussie over de kerntaken van de Waddenprovincies en -gemeenten,<sup>1</sup> precies de resterende rijksambities voor het Waddengebied zijn en welke instrumenten vanuit het Rijk worden ingezet om deze ambities te bereiken.

Bij deze 'pas op de plaats' hoort ook een herijking van de coördinerende verantwoordelijkheid. Het is belangrijk dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de coördinerend minister voor de Wadden (nu IenM) eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd.

### *Mogelijke oplossingen*

Wanneer op bovenstaande punten knopen zijn doorgelicht en duidelijkheid is gecreëerd, zou de volgende stap moeten worden gezet: het creëren van een overzichtelijke bestuurlijke situatie in het Waddengebied zelf, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn verdeeld over de bestuurslagen en waarin controle en verantwoording efficiënt zijn geregeld, zonder doublures in de informatie-uitvraag. Wij presenteren hiervoor in ons onderzoek vier suggesties voor praktische oplossingen.

<sup>1</sup> In 2011 en 2012 vond de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid plaats, met het overdragen van de verantwoordelijkheid en de regie voor de budgetten van het Waddenfonds en het Investeringsbudget Landelijk Gebied aan de drie Waddenprovincies: Groningen, Friesland en Noord-Holland.

De rode draad die door alle opties loopt is de gedachte dat één partij de regie zou moeten voeren over het natuurbeheer. De opties zijn:

1. Rijkswaterstaat of enkele samengevoegde onderdelen van het Ministerie van EZ (waaronder Staatsbosbeheer) aanwijzen als centrale natuurbeheerder;
2. het natuurbeheer in handen leggen van een consortium van bestaande terreinbeheerders;
3. instellen van een 'regionale uitvoeringsdienst Wadden';
4. de Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder.

Bovengenoemde scenario's variëren van vooral centrale uitvoering door een rijkspartij tot decentrale uitvoering onder regie van de provincies. Wij hebben geen voorkeur voor een centraal of een decentraal georiënteerde oplossing; elk van de vier scenario's zou volgens ons verbetering kunnen brengen in de complexe beheersituatie in het Waddengebied.

Voor alle scenario's geldt dat ze te realiseren zijn zonder dat er veel hoeft te veranderen aan de huidige bestuurlijke constellatie.

#### Reactie minister van IenM

De minister van IenM heeft op 13 november 2013 een reactie gegeven op ons onderzoek. De minister wil samen met de staatssecretaris van EZ prioriteit geven aan het verbeteren van het beheer in de Waddenzee. Zij zal hiervoor begin 2014 een plan van aanpak presenteren.

Ook meldt de minister dat er diverse projecten ter verbetering van de Waddennatuur zijn gestart, waarvan de eerste resultaten positief zijn. Maar het uiteindelijke effect is volgens haar pas op lange termijn vast te stellen.

Op de door ons gevraagde 'pas op de plaats' gaat de minister in haar reactie niet in. Wij herhalen derhalve ons pleidooi om vóór 2015 de rijksambities en het beleidsinstrumentarium voor het gehele Waddengebied op te nemen in een overzicht met rijksambities.

# I Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

De uitvoering en ontwikkeling van het natuurbeleid en het beleid voor de ruimtelijke inrichting van Nederland zijn sinds enkele jaren vergaand gedecentraliseerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in 2011 de bij het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid behorende taken voor een groot deel bij de provincies neergelegd. Het Rijk beperkt zich sindsdien tot het bewaken van een selectief aantal nationale belangen en internationale verplichtingen.

De gedachte achter het decentraliseren van beleid op het gebied van ruimtelijke inrichting en natuurbescherming is dat dergelijk beleid op lokaal niveau beter kan worden georganiseerd en uitgevoerd. Provincies en gemeenten kunnen in de uitvoering, ook volgens het huidige kabinet-Rutte/Asscher, taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld (Regeerakkoord 2012, p. 40). Klopt dat ook? Deze vraag spitsen we in dit rapport toe op het Waddengebied. We onderzoeken de problemen die ter plaatse spelen, zowel voor de natuur als voor mensen die in het gebied activiteiten willen ontplooiën, en gaan na in hoeverre de gedeeltelijke decentralisatie van het beleid voor het Waddengebied hiervoor een oplossing biedt.

We moeten in het geval van het Waddengebied spreken van een *gedeeltelijke* decentralisatie, omdat het beleid en de beleidsdoelen van het Rijk zoals deze zijn geformuleerd in de *Derde Nota Waddenzee* (vrom, 2007) van kracht blijven. De *Derde Nota Waddenzee* is inmiddels onderdeel van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) (IenM, 2012). Ook het beleid gericht op specifieke sectoren binnen het Waddengebied, zoals de waterveiligheid, de waterkwaliteit, de visserij en de gaswinning, is niet gedecentraliseerd. De recente decentralisatie betreft hoofdzakelijk (de financiering) van het natuurbeleid met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Waddenfonds. Eerder al, in 2005, is de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet gedecentraliseerd; de provincies zijn hiervoor thans verantwoordelijk.

## 1.2 Waddengebied:<sup>2</sup> beschermd natuurgebied

De Waddenzee en omliggende kust heeft sinds 1980 formeel de status van natuurgebied met een wettelijk beschermingsregime. De planologische kernbeslissing (PKB) waarmee dit werd bekrachtigd (VROM, 1980), vermeldde als hoofddoelstelling: “de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap”. Deze hoofddoelstelling is ook opgenomen in de *Derde Nota Waddenzee*.

Het beschermingsregime voor de natuur in het Waddengebied vindt zijn grondslag in de Europese Vogelrichtlijn (uit 1979) en Habitatrichtlijn (uit 1992). Deze richtlijnen zijn in Nederland verwerkt in de Natuurbeschermingswet 1998. De beperkingen die deze wet oplegt aan het ontplooiën van activiteiten in natuurgebieden zijn ook op het Waddengebied van toepassing. Dit betekent concreet dat bijvoorbeeld een visserijvergunning, een mijnbouwvergunning of een watervergunning niet genoeg is om als ondernemer in het Waddengebied op kokkels te mogen vissen, gasboringen te doen of vaargeulen te verdiepen. Initiatiefnemers hebben voor zulke activiteiten ook nog een Natuurbeschermingswetvergunning nodig.

2

Het Waddengebied omvat conform de definitie uit de *Derde Nota Waddenzee: de Waddenzee, de Wadden-eilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot drie zeemijl uit de kust, evenals het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten*.



Bij het toetsen van vergunningaanvragen voor activiteiten in het Waddengebied wordt ook gekeken naar eventuele gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten, met het oog op het behoud van het unieke open landschap, dat deel uitmaakt van de hoofd-doelstelling van het Waddenzeebeleid. De uitkomst van deze laatste toetsing heeft echter geen juridische status, het betreft een uitspraak die in de ruimtelijke ordening bekend staat als een “beslissing van wezenlijk belang”.

De status van het Waddengebied als natuurgebied is in 2009 verstevigd doordat de UNESCO<sup>3</sup> het Nederlandse en Duitse deel van het Waddengebied heeft opgenomen op de lijst van natuurlijk werelderfgoed.

Ook is het gebied inmiddels formeel onderdeel van het Europese Natura-2000-netwerk. Nederland heeft zich eraan verbonden om samen met de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) het Europese Natura 2000-netwerk te beschermen, de biodiversiteit te waarborgen door behoud en herstel van waardevolle habitattypen en soorten.

Op het Waddengebied is verder de Kaderrichtlijn Water van toepassing. Deze Europese richtlijn heeft tot doel om een ‘goede chemische en ecologische toestand’ van het water tot stand te brengen, en schrijft daartoe de naleving van bepaalde normen voor. In Nederland is de Kaderrichtlijn Water verankerd in nationale wetgeving door middel van de Waterwet uit 2009.

3 De United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) is een organisatie binnen de Verenigde Naties die zich onder andere bezighoudt met de bescherming van werelderfgoed.

4 Oorspronkelijk lag deze coördinerende taak bij de minister van VROM. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de redenen waarom in 1980 de coördinerende verantwoordelijkheid voor het Waddenzeebeleid bij de minister van VROM is gelegd.

5 In dit rapport verwijzen wij naar de minister van EZ als verantwoordelijke bewindspersoon. In de praktijk heeft de minister van EZ de verantwoordelijkheid voor het beleid voor natuur gedelegeerd aan de staatssecretaris van EZ.

6 Voorheen ressorteerde het natuurbeleid voor de Waddenzee onder het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit ministerie is eind 2010 opgegaan in het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), waarna het in 2012 is omgedoopt tot Ministerie van EZ.

## 1.3 Verantwoordelijke bewindspersonen

Sinds eind 2010, toen de beleidsterreinen van voormalige Ministerie van VROM gedeeltelijk werden ondergebracht bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), is de minister van IenM de coördinerend bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid.<sup>4</sup> In het Waddengebied wordt het Ministerie van IenM vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat, als beheerder van de Waddenzee.

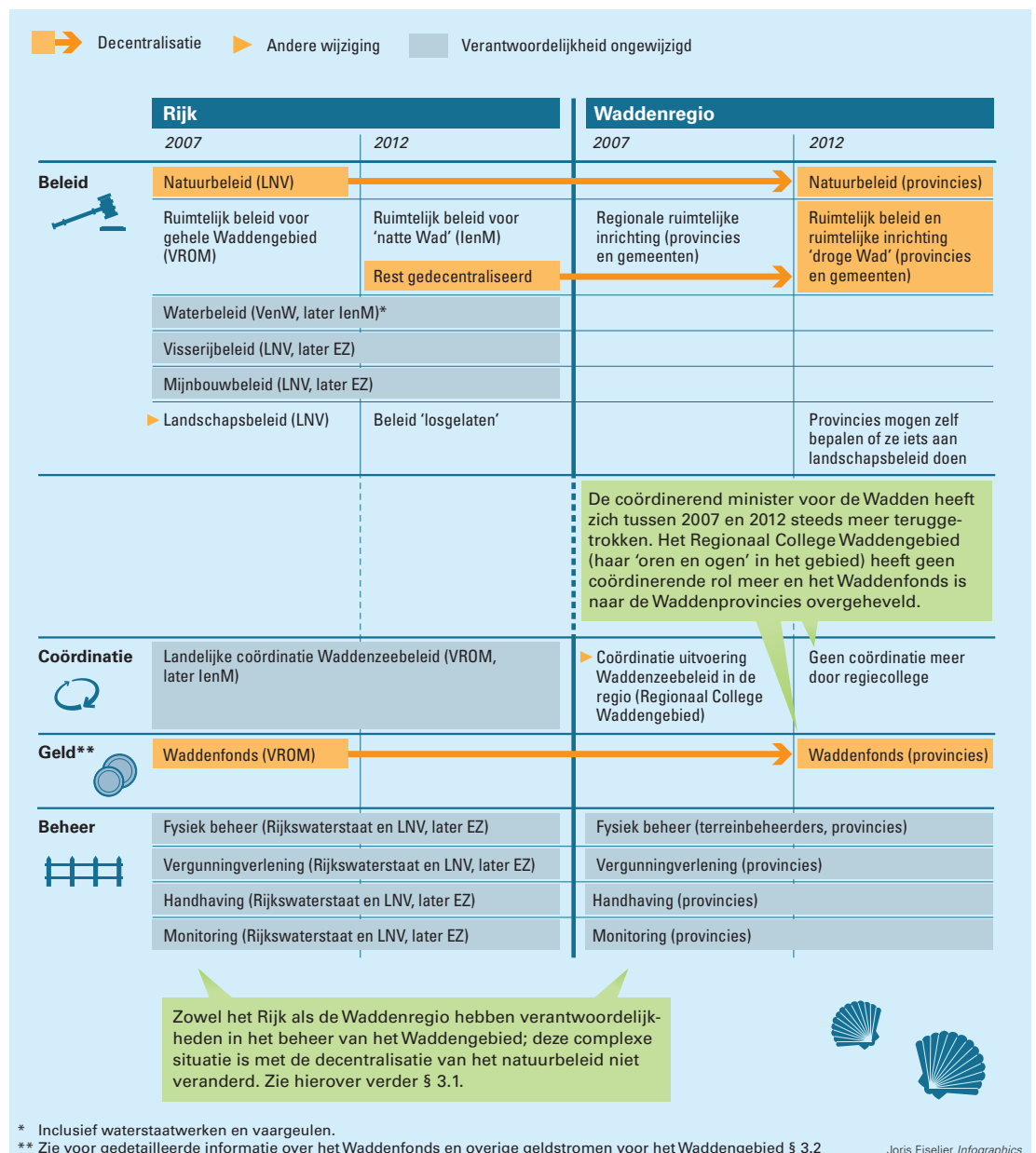
De minister van Economische Zaken (EZ)<sup>5</sup> is sinds eind 2010 verantwoordelijk voor het beheer en de bescherming van de natuur in het Waddengebied.<sup>6</sup> Hoewel de minister van EZ de uitvoering van deze beleidstaken heeft overdragen aan decentrale overheden (zie hierna), blijft de minister aansprakelijk voor de resultaten van het beleid en hij blijft ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening daarover aan de EU. Verder voert de minister van EZ overleg met Duitsland en Denemarken over de Waddenzee. Ook heeft hij van oudsher een beslissende rol bij het verstrekken van vergunningen voor visserij, gaswinning en (duurzame) energiewinning in het Waddengebied.

## 1.4 Decentralisatie

De recente decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 sluit aan bij de sturingsfilosofie die de minister van VROM in 2004 introduceerde in de Nota Ruimte: “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Er moest, met andere woorden, meer regionaal en lokaal maatwerk komen in het beleid.

Sindsdien zijn er verschillende taken en bevoegdheden overgedragen aan decentrale overheden.

Figuur 2 Gevolgen van de gedeeltelijke decentralisatie voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurlijke niveaus in de Wadden  
Situatie 2007 en 2012



Zo werd in 2005 de verlening van Natuurbeschermingswetvergunningen voor een groot aantal activiteiten overgeheveld naar de provincies in het Waddengebied. Dit betekende een uitbreiding van hun rol: de provincies werden verantwoordelijk voor een groot deel van afweging of economische activiteiten (bijvoorbeeld de plaatsing windmolens aan rand van Waddenzee, de organisatie van wadlopen en zeehondentochten) al dan niet mochten plaatsvinden.

In 2007 werd daarnaast de uitvoering van het natuurbeleid aan de provincies overgedragen. Ook dit betekende een uitbreiding van de beheertaken van de provincies. In 2011 en 2012 vond de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid plaats, met het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de budgetten van het Waddenfonds en het ILG aan de provincies.

## 1.5 Rijksinvesteringen

Voor de onderzoeksperiode 2007-2011 hebben we een overzicht gemaakt van de investeringen van het Rijk in het Waddengebied; zie figuur 1. We hebben gekozen voor deze periode vanwege de instelling van het Waddenfonds in 2007 en de decentralisatie van het fonds per 1 januari 2012. Het overzicht (en ook de nadere specificatie daarvan in figuur 7 in hoofdstuk 3) betreft alleen de rijksuitgaven.<sup>7</sup>

Figuur 3 **Uitgaven van het Rijk in het Waddengebied**  
Periode 2007-2011



Te zien is dat er in de periode 2007-2011 in totaal € 379 miljoen is besteed. De drie belangrijkste geldstromen van waaruit het beleid voor het Waddengebied wordt gefinancierd, zijn het Waddenfonds, het Infrastructuurfonds en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Het Waddenfonds is in 2007 ingesteld door de minister van VROM (VROM, 2006). Het fonds, ter grootte van € 800 miljoen voor de periode 2007-2026, werd opgericht om de schadelijke effecten van de gaswinning op de natuur te compenseren. Ook zou met het geld uit dit fonds de regionale economie moeten worden verduurzaamd, om de bedreigingen van de natuur in het Waddengebied te verminderen.

Op verzoek van de Tweede Kamer wordt het geld uit het Waddenfonds gelijkelijk verdeeld tussen projecten gericht op ecologie en economie.<sup>8</sup> Sinds 1 januari 2012 zijn de provincies Noord-Holland, Groningen en Friesland verantwoordelijk voor het Waddenfonds. Bij de decentralisatie van het Waddenfonds heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor het fonds overgedragen met een (efficiency)korting van € 75 miljoen. In 2012 is de resterende € 562 miljoen overgedragen aan de drie Waddenprovincies (Groningen, Friesland en Noord-Holland).

7

De totale overheidsuitgaven in het Waddengebied in de periode 2007-2011 behelzen behalve rijksuitgaven ook uitgaven van de Waddenprovincies en de Waddengemeenten. Wij hebben deze laatste uitgaven niet in ons overzicht kunnen verwerken omdat de verantwoordingen van provincies en gemeenten hiervoor niet voldoende informatie bevatten.

8

De verdeling van 50% ecologie, 50% economie geldt voor € 678 miljoen. Dit is het bedrag dat overbleef na uitkoop van de mechanische kokkelvisserij, die € 122 miljoen kostte en is gefinancierd uit het Waddenfonds (zie ook figuur 1).

**Budget en uitgaven Waddenfonds (periode 2007-2011)**

Waddenfonds	Uitgaven	(Rest)bedrag
2007: Oorspronkelijk budget		€ 800 miljoen
Nadeelcompensatie kokkelvisserij (compensatieperiode 2005-2006)	€ 122 miljoen	
2007: Wet op het Waddenfonds		€ 678 miljoen
Efficiëncykorting Regeerakkoord 2010	€ 75 miljoen	
2007 t/m 2026: beschikbaar budget voor natuurprojecten (additioneel)		€ 603 miljoen
Apparaatskosten en programma-uitgaven 2007-2011	€ 40,5 miljoen (waarvan € 4,6 miljoen apparaatsuitgaven)	
2012: Overdagen aan Provinciefonds		€ 562 miljoen
Al toegekend aan lopende projecten	€ 69,1 miljoen	
Nog beschikbaar voor de provincies ten behoeve van ontwikkeling en herstel van natuur in het Waddengebied		€ 492,9 miljoen

Het Infrastructuurfonds is een onderdeel van de rijksbegroting waaruit het onderhoud, beheer en aanleg van rijkswegen, spoor- en waterprojecten wordt betaald. Het Infrastructuurfonds wordt beheerd door het Ministerie van IenM. De financiering van aanlegprojecten is gekoppeld aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en heeft een horizon tot het jaar 2028.

Het ILG is in 2007 door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ingesteld als een subsidieregeling voor projecten (uitgevoerd door de provincies) gericht op het mooi en vitaal houden van het landelijk gebied. Een belangrijk onderdeel van het ILG was de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).<sup>9</sup> Het ILG liep oorspronkelijk van 2007 tot en met 2013, maar is per 1 januari 2011 beëindigd. In het Waddengebied is weinig geld uit het ILG besteed (€ 13 miljoen in de periode 2007-2010), omdat de aanleg van de EHS slechts in beperkte mate betrekking had op het Waddengebied.

## 1.6 Leeswijzer

We beginnen dit rapport in hoofdstuk 2 met een schets van de concrete problemen in het gebied: voor de natuur en voor de mensen die er actief zijn.

In hoofdstuk 3 richten we het vizier op twee factoren die een rol spelen bij deze problemen: de manier waarop het Waddengebied wordt beheerd en de manier waarop het geld uit het Waddenfonds wordt ingezet.

Daarna kijken we in hoofdstuk 4 naar de onderliggende problematiek: de aansturing en coördinatie van het beheer van de Waddenzee door het Rijk in de periode 2007-2011. We analyseren of de recente gedeeltelijke decentralisatie van het Waddenzeebeleid, waarbij de aansturing en coördinatie is vereenvoudigd en/of neergelegd bij de Waddenprovincies, een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problemen.

In hoofdstuk 5 formuleren we onze aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersonen en presenteren we een viertal mogelijke oplossingen.

In hoofdstuk 6 ten slotte, vatten wij de reactie samen die wij op ons onderzoek hebben ontvangen van de minister van IenM. Op enkele punten hebben wij deze reactie voorzien van een kort nawoord.

<sup>9</sup>

Het Ministerie van EZ heeft recent de term EHS vervangen door 'Natuur-netwerk Nederland'.

## 2 Strijd om de ruimte in het Waddengebied

Het Nederlands-Duits-Deense Waddengebied vormt een van de grootste getijdegebieden ter wereld. De voortdurende afwisseling tussen nat en droog maakt de Waddennatuur uniek. Op de zandplaten groeien planten zoals zeekraal, die goed bestand zijn tegen zout en overstroming. Dankzij dit soort planten kunnen kwelders<sup>10</sup> ontstaan, waar weer andere planten groeien. Miljoenen vogels verblijven een deel van het jaar of het hele jaar in het Waddengebied.

Ook in het water is een rijke verzameling dierlijk leven te vinden, van plankton tot zeehonden. Al deze natuur wordt, zoals we in de inleiding beschreven, op papier stevig beschermd: door de *Derde Nota Waddenzee*, door de Natuurbeschermingswet en door de status van Natura 2000-gebied en UNESCO werelderfgoed.

Ondanks het strenge natuurbeschermingsregime vindt er in het Nederlandse deel van het Waddengebied een grote hoeveelheid menselijke activiteiten plaats: visserij, gaswinning, baggerwerkzaamheden, militaire oefeningen, recreatie, uitbreiding van havens, personenvervoer van en naar de eilanden enzovoort. Kortom, de natuur in het Waddengebied moet dagelijks concurreren met diverse menselijke activiteiten. Vanuit omgekeerd perspectief is er eveneens sprake van een dagelijkse strijd: wie activiteiten wil ontplooiën in het Waddengebied, krijgt te maken met een groot aantal regels en benodigde vergunningen die bij diverse beheerders moeten worden aangevraagd. De procedures voor vergunningaanvraag, inclusief bezwaar en beroep, vragen veel tijd.

We brengen in dit hoofdstuk de problemen vanuit beide perspectieven in kaart.

### 2.1 Problemen voor de natuur en het landschap

#### 2.1.1 Natuurversturende effecten

Het beleid voor het Waddengebied is sinds 1980 gericht op de duurzame bescherming c.q. een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van:

- de waterbewegingen (getijdgolven) en het daarmee samenhangende transport van zand en slib;
- de kwaliteit van water, bodem en lucht;
- de flora en fauna.

Onder invloed van de mens doet zich een aantal problemen voor in het Waddengebied. Zo is het areaal mosselbanken en zeegrasvelden in de Waddenzee sterk afgenomen. De afname is onder andere veroorzaakt door schelpdier- en garnalenvisserij, baggerwerkzaamheden en de afsluiting van de Zuiderzee, waardoor het IJsselmeer ontstond. Mosselbanken vormen in de Waddenzee een belangrijke voedselbron voor vogels, zowel voor mosseleeters als voor vogels die tussen de mosselen zoeken naar wormen, garnalen en visjes. Ook in de omgeving van mosselbanken is relatief veel voedsel te vinden voor vogels, omdat die door de ‘mosselpoep’ slibrijk zijn. Zeegrasvelden in de Waddenzee hebben, doordat ze de stroming van het water breken en zodoende eveneens slib vasthouden, een belangrijke rol als kraamkamer voor verschillende vissoorten en schaaldieren.

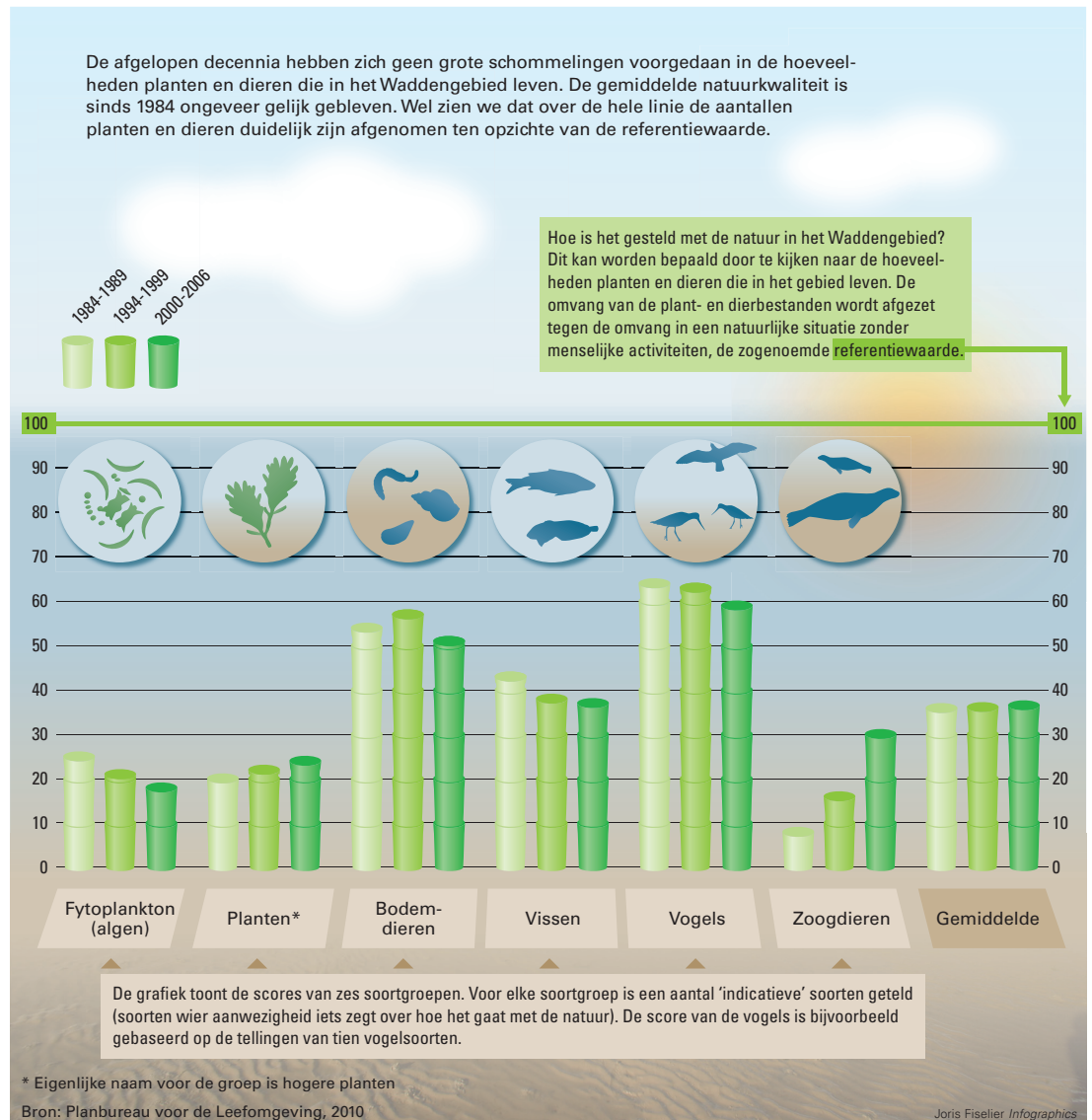
Maar als er door bijvoorbeeld schelpdiervisserij of baggerwerkzaamheden te veel slib in het water zweeft, ontstaat er troebel water. In troebel water dringt minder zonlicht

<sup>10</sup> Kwelders zijn stukken land die hoger liggen dan de omgeving omdat planten het aanslibbende zand vasthouden.

door. Hierdoor neemt het aantal zuurstof producerende algen af. Minder zuurstof in het water leidt vervolgens tot sterfte van vissen, schelpen en wormen. Natuurverstorende effecten treden ook op door de bouw van dijken, dammen en sluizen. Ze vormen een barrière voor vissen, die niet meer de rivieren op kunnen zwemmen. Tegelijkertijd neemt door dijken, dammen en sluizen de waterdynamiek af, waardoor kwelders verzuigen. Daarmee vallen geschikte broedlocaties voor sommige vogelsoorten weg.

Hoe groot de problemen precies zijn, kunnen we afleiden uit een recent rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL heeft in 2010 gegevens over de verschillende plant- en diersoorten die in het Waddengebied leven samengevoegd en aan de hand daarvan een rapport uitgebracht over de natuurkwaliteit van de Waddenzee (PBL, 2010). Deze natuurkwaliteit geeft de huidige toestand van de natuur weer ten opzichte van een natuurlijke situatie zonder menselijke activiteiten, de zogenoemde referentiewaarde; zie figuur 4.

Figuur 4 **Ontwikkeling van de natuur in het Waddengebied**  
Stand van plant- en diersoorten door de jaren heen



Te zien is dat de natuur in het Waddengebied over het geheel genomen niet in een goede toestand verkeert: de gemiddelde natuurkwaliteit ligt ver onder de referentiewaarde. Tegelijkertijd valt op dat deze situatie niet recent is ontstaan. De gemiddelde natuurkwaliteit van de Waddenzee is sinds 1984 nauwelijks veranderd. Dit betekent dat het eerste deel van het hoofddoel van het Waddenzeebeleid (zie § 1.2) is bereikt: duurzame bescherming van de natuur. Maar voor het tweede deel van de hoofddoelstelling geldt dit niet: ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee. Op dat punt is nog geen resultaat geboekt.

Overigens is voor een aantal voor de Waddenzee belangrijke diersoorten de situatie sinds de laatste meetperiode (2000-2006) verbeterd. Zo was het aantal kokkels nog nooit zo groot als in 2012. Ook is het areaal mosselbanken op de zandplaten hersteld (Ende et al., 2012).

### 2.1.2 Aantasting van het open landschap

De hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid voor de Waddenzee omvat zoals hiervoor aangegeven niet alleen de bescherming en ontwikkeling van de natuur in en rond de Waddenzee, maar ook het behoud van het 'unieke open landschap' van het Waddengebied (VROM, 2007). In de *Derde Nota Waddenzee* van 2007 is dat begrip nader gedefinieerd als het behoud en de bescherming van landschappelijke kwaliteiten zoals rust, weidsheid, een vrije horizon en nachtelijke duisternis.

Hoe is het gesteld met de openheid van het Waddenlandschap? Informatie hierover is te vinden in het Compendium voor de Leefomgeving.<sup>11</sup> Hierin zijn monitoringgegevens opgenomen over de openheid van de grote Nederlandse wateren. De openheid van de grote wateren wordt in de systematiek van het compendium bepaald door (a) de afmetingen van het water en (b) de zichtbare door de mens gemaakte objecten eromheen (CBS, PBL, Wageningen UR, 2012).

Uit de gegevens van het compendium blijkt dat de openheid van de Waddenzee tussen 2002 en 2012 bijna is gehalveerd. Dit komt onder meer doordat er verspreid over het Fries-Groningse kustgebied windturbines zijn geplaatst. Ook de energiecentrales die zijn gebouwd in de Eemsmond en bij Harlingen tasten de openheid van het gebied aan. De bouwwerken verstoren de weidsheid van het landschap en de vrije horizon van gedeelten van de Waddenzee.

## 2.2 Problemen bij ontplooiën van activiteiten

In het Nederlandse Waddenzeebeleid is ruimte gelaten voor een groot aantal menselijke activiteiten in het Waddengebied. Deze activiteiten zijn toegestaan voor zover zij verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling van het beleid, zoals vastgelegd in de eerste *Nota Waddenzee* van 1980.

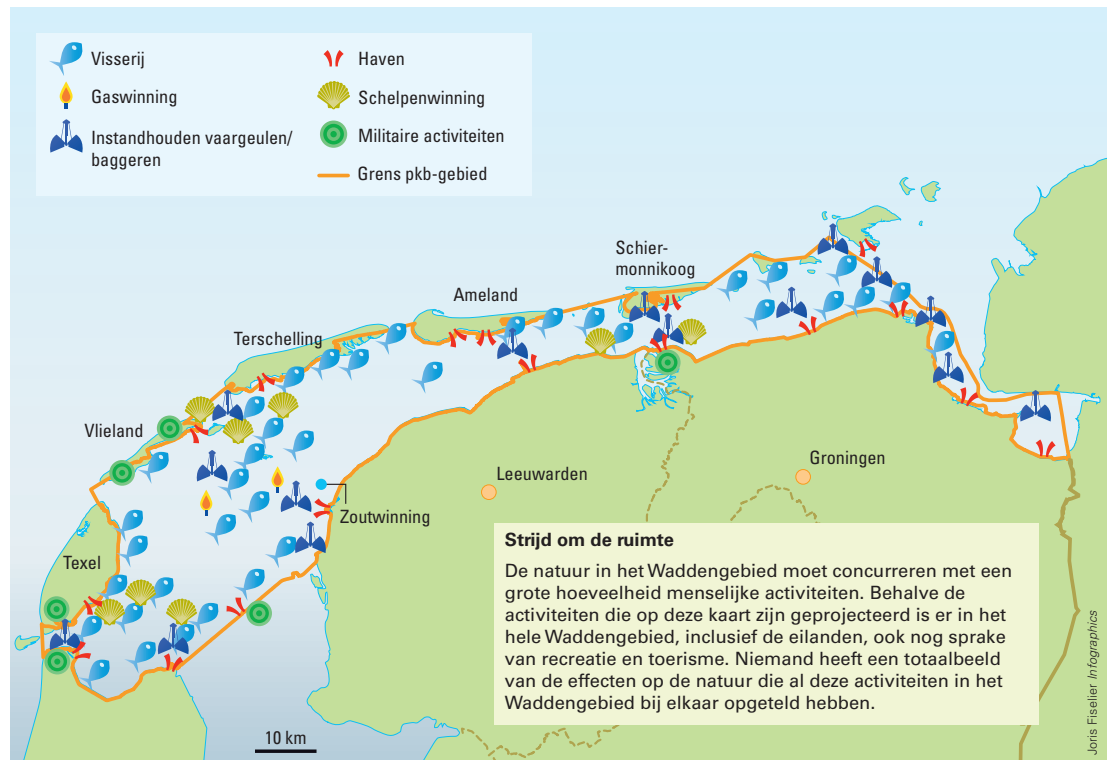
Een van de omvangrijkste economische activiteiten in de Nederlandse Waddenzee is de visserij; er wordt veel gevestigd op schelpdieren en garnalen. Ter vergelijking: in Nederland wordt met 89 schepen op mosselzaad gevestigd en in Duitsland met circa dertien schepen. In Denemarken wordt vrijwel niet gevestigd op schelpdieren (CWSS, 2008, p.64).

In figuur 3 hebben we de strijd om de ruimte in het Waddengebied gevisualiseerd aan de hand van de belangrijkste vergunningplichtige activiteiten in het gebied.

<sup>11</sup>

Het Compendium voor de Leefomgeving is een website met feiten en cijfers over milieu, natuur en ruimte in Nederland. Het is een uitgave het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (Wageningen UR).

Figuur 5 Belangrijkste vergunningplichtige activiteiten in de Nederlandse Waddenzee



Boven op de ingetekende activiteiten is in het gehele gebied ook nog economische activiteit in het kader van toerisme en recreatie. Er is in de Nederlandse Waddenzee meer recreatievaart dan in de Duitse en Deense Waddenzee.

De bedrijvigheid in het Waddengebied zal in de nabije toekomst mogelijk nog verder toenemen. Er liggen verscheidene plannen, zoals uitbreiding van de gaswinning, plaatsing van windmolenpark(en) offshore en uitbreiding van de Eemshaven. Voor het ontplooiën van veel van deze activiteiten geldt, zoals gezegd, een strikt beschermingsregime. Er moeten verschillende vergunningen worden aangevraagd en toegekend. Hierbij treden voor gebruikers in de praktijk verschillende problemen op. De vergunningprocedures duren namelijk lang en zijn complex (zie § 2.2.1).

### 2.2.1 Vergunningaanvraag: diverse toetsingskaders

Er is geen natuurgebied in Nederland waar de strijd tussen economie en ecologie zich zo duidelijk manifesteert als in het Waddengebied. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er voor geen enkel natuurgebied zoveel aanvragen voor ontheffingen op de Natuurbeschermingswet worden ingediend als voor het Waddengebied. Van alle aanvragen in de periode 2005-2008 had 20% betrekking op het Waddengebied. Ook vindt er in geen enkel natuurgebied in Nederland zo'n grote diversiteit aan activiteiten plaats. Omdat het bevoegd gezag bij elke aanvraag van een Natuurbeschermingswetvergunning ook rekening moet houden met andere geplande activiteiten (zie hierna bij 'cumulatietoets') duren de vergunningprocedures lang en is de toetsing complex. Ook hebben aanvragers te maken met verschillende toetsingskaders voor dezelfde activiteit. Voor de afgifte van de verschillende vergunningen moet men zich wenden tot uiteenlopende bevoegde gezagen.

#### Toets op natuureffecten met habitattoets en cumulatietoets

In de *Derde Nota Waddenzee* is verplicht gesteld dat plannen, projecten en activiteiten in het Waddengebied moeten voldoen aan de zogeheten habitattoets uit de natuur-



beschermingswet.<sup>12</sup> De *habitattoets* bepaalt dat activiteiten die geen significante effecten hebben op de natuurlijke waarden en kenmerken van een gebied, in principe zijn toegestaan. Wat ‘significant’ is moet per geval worden vastgesteld door middel van een ‘passende beoordeling’ door het bevoegd gezag, in casu de provincie in kwestie of het Ministerie van EZ.

Verplicht onderdeel van de *habitattoets* is een *cumulatietoets*. Deze toets houdt in dat wordt gekeken of het bevoegd gezag in zijn oordeel rekening houdt met de effecten van de eigen activiteit in combinatie met de effecten van andere activiteiten en plannen.

#### *Toets op landschappelijke effecten*

Aanvullend op de *habitattoets*, inclusief *cumulatietoets*, moet het bevoegd gezag volgens de *Derde Nota Waddenzee* voorgenomen activiteiten in het Waddengebied toetsen op de effecten die ze zullen hebben op het unieke open landschap. Maar het toetsingskader voor deze afweging is niet wettelijk vastgelegd en dus kan deze toetsing niet juridisch worden afgedwongen.

#### *krw-toets*

Voorgenomen activiteiten op en in het water in het Waddengebied zijn ook nog onderworpen aan het toetsingskader van de Kaderrichtlijn Water. Deze Europese richtlijn heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden.

Een gevolg van de stapeling van toetsingen is dat een ondernemer bij vrijwel elke vergunningaanvraag te maken heeft met een langlopend en kostbaar proces met onzekere uitkomst.

### **2.2.2 Vergunningafgifte: veel loketten**

De vergunningverlening in het Waddengebied is een complex geheel. Vergunningen voor visserij, waterbeheer en scheepvaart in de Waddenzee worden verleend door de rijksoverheid: door Rijkswaterstaat als het gaat om vergunningen of ontheffingen voor bijvoorbeeld het lozen van stoffen in het water of voor het bouwen in de buurt van een dijk of een gemaal; door het Ministerie van EZ als het gaat om vergunningen voor het winnen van delfstoffen als zout en gas, voor militaire activiteiten en voor het vissen op garnalen.

Voor al deze activiteiten, die mogelijk een (significant) negatief effect hebben op de natuurwaarden in het Waddengebied, is zoals gezegd ook nog een Natuurbeschermingswetvergunning nodig. Deze Natuurbeschermingswetvergunningen worden verleend door de Waddenprovincie waar de activiteit gepland is: Noord-Holland, Groningen of Friesland. Voor activiteiten die de gehele Waddenzee beslaan is de provincie Friesland het bevoegd gezag dat de vergunning verleent.

<sup>12</sup>

De *habitattoets* maakt deel uit van het afwegingskader dat is voorgeschreven in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. In Nederland is zijn de hiermee verbonden verplichtingen vastgelegd in de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet.

### VNO / NCW: te veel loketten

Volgens secretaris Jan Willem Loobek van VNO/NCW-Noord weten ondernemers vaak niet waar ze moeten aankloppen voor een vereiste vergunning. “Het bevoegd gezag is te versnipperd en dat leidt voor ondernemers tot onduidelijkheden. Neem de bouw van de kolencentrale in de Eemshaven. Moet je voor een bouwvergunning nu bij de gemeente of de provincie zijn?” Maar in een nieuw orgaan ziet hij evenmin weinig. Hij oppert om de coördinatie van vergunningen in het Waddengebied onder te brengen bij te vormen Regionale Uitvoeringsdiensten. “Dan is de vergunningverlening en kennis in een hand en dat is belangrijk voor het bedrijfsleven.”

(Bron: NRC 19 oktober 2012)

## 2.3 Concluderend

Op papier wordt de natuur in het Waddengebied goed beschermd. Dit betekent niet dat de Waddennatuur in werkelijkheid ook in een goede toestand verkeert. Veel plant- en diersoorten zijn in veel minder groten getale in het gebied aanwezig dan in een natuurlijke situatie zonder menselijke activiteiten het geval zou zijn.

Sinds de jaren tachtig is de natuurkwaliteit wel gelijk gebleven. Daarmee is een deel van de hoofddoelstelling voor het Waddengebied (de duurzame bescherming van het natuurgebied) uit de *Derde Nota Waddenzee* bereikt. Ook de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied maakt echter deel uit van de hoofddoelstelling. Daarvan is sinds 1984 nog geen sprake.

Het behoud van het unieke open landschap van het Waddengebied, eveneens een rijksdoel, staat onder druk. Vooral de plaatsing van windturbines en de bouw van energiecentrales hebben de afgelopen jaren de vrije horizon van de Waddenzee aangetast.

In vergelijking met andere Natura 2000-gebieden in Nederland vinden in het Waddengebied tal van verschillende menselijke activiteiten plaats. Voor veel van deze activiteiten moet een pakket aan vergunningen worden aangevraagd. Aanvragers hebben hierbij te maken met verschillende bevoegde gezagen, die werken met uiteenlopende toetsingskaders. Het gevolg voor de initiatiefnemers is een kostbaar proces waarvan de uitkomst vaak lange tijd onzeker is.

## 3 Beheer Waddengebied en inzet Waddenfondsgelden

In het vorige hoofdstuk hebben we de problemen beschreven die in het Waddengebied spelen voor de natuur, de openheid van het landschap en voor mensen die (economische) activiteiten in het gebied ontplooien.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verklaring van de problemen. Hierbij zijn we speciaal geïnteresseerd in die factoren waarop de verantwoordelijke ministers invloed konden uitoefenen. Vanuit die invalshoek richten we ons in de nu volgende paragrafen op de wijze waarop het Waddengebied wordt *beheerd* en op de wijze waarop het geld uit het *Waddenfonds* tussen 2007 en 2011 werd ingezet.

### 3.1 Beheer van het Waddengebied

#### 3.1.1 Veel verschillende beheerders

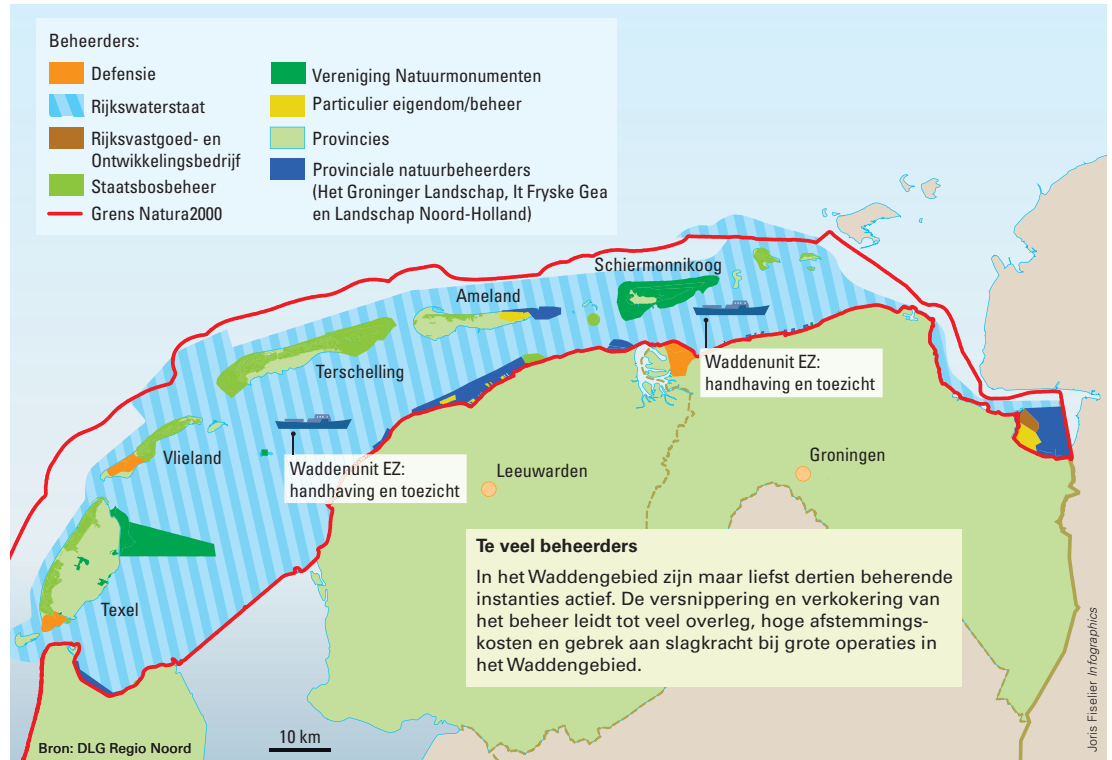
Zoals elk natuurgebied wordt ook het Waddengebied beheerd. Dit beheer (in brede zin) omvat verscheidene taken:

- *fysiek beheer*: het onderhoud ter plaatse (hooien, maaien, plaggen, kappen, herstelmaatregelen, regulatie van ongewenste dieren enzovoort);
- *vergunningverlening*: de behandeling van vergunningaanvragen voor activiteiten in het gebied;
- *toezicht en handhaving*: surveillances in de recreatiegebieden en nalevingscontroles bij vergunninghouders;
- *monitoring*: het doen van metingen om veranderingen op te sporen in de staat van de natuur in het gebied.

In veel natuurgebieden worden al deze taken niet door één en dezelfde instantie uitgevoerd. Vaak is het beheer deels in overheidshanden en deels in handen van een (particuliere) terreinbeheerder.

In het geval van het Waddengebied doet zich evenwel een uitzonderlijke situatie voor. In het gebied hebben *dertien* beheerders taken en bevoegdheden. Vijf daarvan zijn rijkspartijen: de Waddenunit van het Ministerie van EZ, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, het Ministerie van Defensie en het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf. De overige acht beheerders zijn decentrale overheden en particuliere terreinbeheerders. In figuur 4 is de situatie in beeld gebracht.

Figuur 6 Beheer in het Nederlandse Waddengebied



### Rol van de verschillende beherende instanties

Vrijwel alle in figuur 2 genoemde beheerders spelen een rol in het fysieke beheer, het onderhoud van de natuurgebieden. Sommige hebben daarnaast ook beslissingsbevoegdheid over vergunningaanvragen.

- De Waddenunit van het Ministerie van EZ verzorgt onder meer de handhaving van de natuurwetgeving in de Waddenzee en vervult vanuit die verantwoordelijkheid ook een rol in het fysieke beheer: ze zet percelen uit voor de schelpdiervisserij en bewaakt de sluiting van wadplaten als daar vogels broeden of zeehonden met jongen rusten.
- Rijkswaterstaat is namens het Ministerie van IenM fysiek beheerder van de rijkswateren en richt haar aandacht op scheepvaart, water en kustveiligheid: ze zorgt er bijvoorbeeld voor dat de vaargeulen op de gewenste diepte blijven en voert herstelmaatregelen uit die nodig zijn uit hoofde van de Kaderrichtlijn Water. Rijkswaterstaat heeft ook een rol bij het verlenen van de vergunningen op het gebied van water(veiligheid).
- De drie Waddenprovincies zijn verantwoordelijk voor de afgifte van de meeste Natuurbeschermingswetvergunningen voor activiteiten in het Waddengebied. Sinds 2012 zijn de provincies ook de beheerders van het Waddenfonds. Daaruit financieren zij herstelprojecten in het Waddengebied.
- Terreinbeherende organisaties zoals de Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer doen het gros van het fysieke onderhoud op de Waddeneilanden. Ze voeren daar herstelprojecten uit en doen aan promotie en educatie.
- De provinciale natuurbeheerders beheren vooral kwelders aan de randen van de Waddenzee: ze voeren daar vergelijkbare werkzaamheden uit als de zojuist genoemde terreinbeherende organisaties.
- Het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf van het Ministerie van Financiën<sup>13</sup> heeft als beheerder van de grondposities van het Rijk een administratief beherende rol in een deel van de Dollard.

<sup>13</sup>

Per 1 januari 2014 gaat het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf samen met de Rijksgebouwendienst en de Directie Rijksvastgoed van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op in het Rijksvastgoedbedrijf i.o.

- *Defensie* ten slotte, is de beheerder van de militaire oefenterreinen in het Waddengebied: de Hors op Texel, de Vliehors op Vlieland en de Marnewaard bij Lauwersoog. De beheerwerkzaamheden van *Defensie* zijn vergelijkbaar met die van de terreinbeherende organisaties en provinciale natuurbeheerders.

*In het beheer in brede zin vervult ook het Rijk nog een rol*

Zo is de minister van EZ verantwoordelijk voor de zogeheten Beheerraad, waarin zowel de terreinbeheerders als de rijksbeheerders van het Waddengebied zitting hebben. Deze raad heeft tot taak de afstemming tussen en de efficiency van het beheer door alle beheerders te vergroten (zie ook hierna).

Voorts is het Ministerie van EZ het bevoegd gezag waar de aanvraag wordt ingediend voor bepaalde Natuurbeschermingswetvergunningen. Zo beslist dit ministerie over de verlening van vergunningen voor visserij, gaswinning en energiewinning in het Waddengebied. Daarnaast werkt het Ministerie van EZ met het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) aan herstelmaatregelen en met het Deltaprogramma Wadden aan een integrale aanpak van veiligheid in het Waddengebied.

*Ondoelmatigheden als gevolg van complexe beheersituatie*

Op zichzelf hoeft het geen probleem te zijn dat een groot aantal beheerders actief is in één natuurgebied. Wel is het zo dat in het Waddengebied de verschillende onderdelen van het beheer elkaar beïnvloeden en raakvlakken hebben. Dat betekent dat heldere sturing, afstemming en samenwerking belangrijk zijn. Juist dit ontbreekt echter in het Waddengebied: van coördinatie in het beheer is nauwelijks sprake (zie hoofdstuk 4).

Dit is een probleem dat al vele jaren speelt en ook wordt onderkend. In 2006 is de Beheerraad Waddenzee ingesteld om de samenwerking tussen beheerders te coördineren en te komen tot een ‘Waddenzeedekkend’ beheer. In 2009 bracht deze raad een notitie uit waarin enkele problemen rond het beheer worden opgesomd, zoals:

- Er is geen gezamenlijk beheerprogramma met duidelijke afspraken omtrent ieders taak en rol; partijen opereren los van elkaar.
- Op sommige locaties zijn verscheidene beheerders bezig met eenzelfde taak.
- Er zijn lacunes in het beheer.
- Er zijn verschillen in cultuur en kennis tussen de verschillende beheerders.
- De overgang van het wad naar land is niet goed geregeld qua beheer.

Anno 2013 zijn deze problemen nog steeds actueel; er is geen sprake van een integraal beheer. Op de verschillende onderdelen van het natuurbeheer (fysiek beheer, vergunningverlening, handhaving) en binnen verschillende sectoren (natuurbeheer, nautisch beheer, waterbeheer, kustbeheer) worden taken door verschillende partijen uitgevoerd. Het beheer is verkokerd en versnipperd (Van Es, 2012).

In de praktijk leidt deze situatie tot storende ondoelmatigheden in het natuurbeheer, die zich het beste laten illustreren aan de hand van concrete casussen.

#### Casus 1: kitesurfers bij 'Razende Bol' niet aangepakt door lacune in beheer

In 2012 is een inventarisatie gemaakt van het beheer van de Razende Bol, een zandplaat vlakbij Texel (Kuiper, 2012). Hier waren meer dan tien beheerders actief. De Waddenunit van het Ministerie van EZ was betrokken in verband met de aanwijzing van rustgebieden voor zeehonden/broedvogels; Defensie organiseerde vuilruimacties in het broedseizoen in verband met eerdere betrokkenheid bij schietoefeningen. Ondanks de tien actieve beheerders was er geen formele beheerder voor het gebied die de handhaving verzorgde. Hierdoor werden kitesurfers in dit kwetsbare gebied zelden 'gepakt'. Niemand was hiervoor verantwoordelijk.

#### Casus 2: rompslomp rond visfuik door langs elkaar heen werkende instanties

De Waddenvereniging wilde in 2012 een vergunning hebben voor het plaatsen van een visfuik op het wad voor meetdoeleinden. De vereniging werd in de woorden van directeur Arjan Berkhuisen "van het kastje naar de muur gestuurd". Uiteindelijk bleken zowel het Ministerie van EZ in Den Haag als het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf in Zwolle (dat formeel eigenaar was van het stuk wad) hun goedkeuring aan de vergunning te moeten verlenen. "Die mensen waren doorslaggevend of wij met wetenschappers en bewoners een fuik op het Terschellinger wad mogen zetten om te meten hoeveel vis er nog zit".

In het voorjaar van 2013 bleek de fuik opeens weg. Navraag leerde dat de Waddenunit van het Ministerie van EZ de fuik had verwijderd. Door het ijs was in de winter het bordje dat elk fuik moet hebben, verdwenen. "Waarom bellen ze niet even, vragen de betrokken eilanders zich dan af. Hoewel EZ wel een beslissende stem bij de vergunning had gehad, was de Waddenunit van EZ niet op de hoogte en kon zij er ook niet achter komen van wie de fuik was", aldus Berkhuisen.

Ondoelmatigheden als gevolg van de complexe beheersituatie in het Waddengebied doen zich ook 'achter de schermen' voor, op een voor de burger vaak minder zichtbare manier. Doordat de verschillende vergunningverleners en handhavers hun activiteiten niet goed op elkaar afstemmen, wordt er onnodig veel vergaderd en gecontroleerd. Zo verloopt de vergunningverlening voor verschillende vormen van visserij vaak volgens afzonderlijke trajecten, waardoor de betrokken partijen diverse keren met elkaar moeten overleggen.

#### Casus 3: versnipperde vergunningverlening voor visserij op Balgzand

Op het Balgzand komen verschillende vormen van visserij voor. Het Ministerie van EZ verleent de vergunning voor de garnalenvisserij, de provincie Friesland voor de (hand)kokkelvisserij en de provincie Noord-Holland voor de pierenwinning. Er is veel overleg nodig voordat een vergunning kan worden verstrekt. De partijen die vanuit de natuurorganisaties en de visserijsector aan dit overleg deelnemen, zijn grotendeels dezelfde. Zij zitten nu op verschillende momenten met elkaar om de tafel. Dergelijk overleg zou bij meer coördinatie gemakkelijk in één keer kunnen plaatsvinden.

Door gebrek aan afstemming en coördinatie komt het ook regelmatig voor dat vissers op de Waddenzee herhaaldelijk door uiteenlopende handhavers (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Waddenunit, Rijkswaterstaat, politie) worden gecontroleerd.

### 3.1.2 Geen eenduidige monitoring van natuurverstoringen

Een van de gevolgen van de versnippering in de beheerpraktijk waar we afzonderlijk bij willen stilstaan betreft de monitoring in het Waddengebied. We hebben het dan met name over de monitoring gericht op het achterhalen van de effecten van afzonderlijke activiteiten in het gebied, oftewel de specifieke monitoring.

#### *Problemen bij monitoring met meetnetten*

Met behulp van meetnetten worden in het Waddengebied gegevens verzameld over de fysische, chemische en biologische toestand van het water en over de omvang van de bestanden schelpdieren, vis, vogels en zeehonden. Er zijn specifieke programma's voor het meten van emissies van verontreinigende stoffen in zoetwater, oppervlaktewater en lucht. Ook loopt er een proefproject om de effecten van recreatie in het Waddengebied te meten. Al deze programma's en meetnetten leveren een veelheid aan monitordata.

In de *Derde Nota Waddenzee* zijn de basisvoorwaarden beschreven waaraan de monitoring van de toestand in de Waddenzee moet voldoen: "In alle gevallen moet monitoring plaatsvinden volgens vooraf vastgestelde en controleerbare procedures. Hierbij moeten de meetgegevens helder en eenduidig zijn en moeten de meetgegevens goed ontsloten worden."

In de praktijk blijkt het in het Waddengebied, waar veel verschillende beheerders actief zijn, uitermate lastig om aan deze basisvoorwaarden te voldoen.

#### **Onvergelijkbare meetgegevens over mosselstand**

Mosselen zijn voor de biodiversiteit in het Waddengebied een belangrijke diersoort. De monitoring van de mosselbanken is daarom belangrijk. Dit gebeurt in de Waddenzee op verschillende manieren. Op de droogvallende platen, waar visserij op mosselen verboden is, wordt de mosselstand gemeten in opdracht van het Ministerie van EZ. Het ministerie is vooral geïnteresseerd in het areaal nieuw ontstane mosselbanken, en minder in (bevisbare) kilo's. Op de droogvallende platen in de Waddenzee wordt dus het aantal hectare mosselbanken gemeten.

De inventarisatie onder water vindt plaats in opdracht van de Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur. De mosselvisserij zijn vooral geïnteresseerd in bevisbare kilo's mosselen. Daarom is de meting van mosselen onder water gericht op het aantal kilo's.

De gegevens voor de mosselstand op de droge en de natte gebieden zijn zodoende niet goed met elkaar te vergelijken, en geven opgeteld geen informatie over de totale mosselstand in de Waddenzee.

#### *Problemen bij monitoring en evaluatie van uitvoering beleid*

Ook de monitoring en evaluatie van de wijze waarop het Waddenzeebeleid wordt uitgevoerd, wordt regelmatig belemmerd door het feit dat verantwoordelijkheden in het Waddengebied niet centraal, maar bij verschillende partijen is ondergebracht. De coördinatie en afstemming verloopt moeizaam.

#### **Monitoring van experiment met rapen van oesters tussentijds gestopt**

Het Ministerie van EZ is eind 2008 begonnen met een vierjarig experiment naar het handmatig rapen van oesters in de Waddenzee. Deelnemers aan dit experiment hadden de benodigde twee vergunningen aangevraagd en verkregen: een visvergunning van het Ministerie van EZ en een Natuurbeschermingswetvergunning van de provincie Friesland. De verstrekking van een eventuele vervolgnatuurbeschermingswetvergunning was afhankelijk gesteld van de ecologische effecten van het experiment. Het Ministerie van EZ zou deze ecologische effecten monitoren. Echter, toen het moment was aangebroken om over het vervolg van het experiment te beslissen, was het natuurbeleid inmiddels door het Ministerie van EZ gedecentraliseerd naar de provincies; het ministerie was om die reden gestopt met de monitoring van de effecten van het oesterexperiment in de Waddenzee. De provincie Friesland was hierover niet geïnformeerd. De provincie heeft nu geen informatie meer om een gefundeerd besluit te nemen over het vervolg van de vergunningverlening aan de deelnemers van het oesterproject.

#### *Gevolgen voor monitoring beleidsdoelen uit Derde Nota Waddenzee*

Wanneer de specifieke monitoring van afzonderlijke activiteiten in het Waddengebied niet optimaal verloopt, heeft dit gevolgen voor de *algemene* monitoring in het gebied. Deze algemene monitoring is erop gericht de verantwoordelijke bewindspersonen en de Tweede Kamer een overkoepelend beeld te geven van de algehele toestand van het Waddengebied, en daarmee van de mate waarin de doelen van de *Derde Nota Waddenzee* worden gerealiseerd.

Ondanks alle monitoring die er in het Waddengebied plaatsvindt, ontbreekt een overkoepelend beeld van de stand van de natuur in de Waddenzee; een cumulatief beeld van alle natuurverstorende effecten is er evenmin. Het is daardoor lastig om goed inzicht te krijgen in de mate waarin het (overkoepelende) natuurdoel van de *Derde Nota Waddenzee* wordt gerealiseerd.

## 3.2 Inzet rijks gelden

Niet alleen het versnipperde beheer verklaart de problemen die we in hoofdstuk 2 hebben gesignaleerd. Een tweede factor die een rol speelt bij de problemen in de uitvoering van beleid betreft de inzet van het geld uit het Waddenfonds. Dit fonds is in 2007 door het toenmalige kabinet ingesteld voor een periode van twintig jaar, ten behoeve van ‘additionele investeringen’ in het Waddengebied.

We hebben een overzicht opgesteld van de geldstromen die in de periode 2007-2011 uit de rijksbegroting zijn besteed aan het Waddengebied; zie figuur 7. Het gaat hier om alle geldstromen van het Rijk, dus niet uitsluitend de gelden uit het Waddenfonds. Dit overzicht is een nadere specificatie van figuur 3 (zie volgende pagina); ook hier hebben wij alleen de rijksuitgaven opgenomen.<sup>14</sup>

Opvallend is dat van de honderden miljoenen euro's die in de periode 2007-2011 beschikbaar waren voor het Waddengebied, slechts een klein deel (€ 20 miljoen) direct via projectfinanciering ten goede is gekomen aan natuur en landschap in het gebied. De grootste uitgaven in het Waddengebied tussen 2007 en 2011 zijn ten goede gekomen aan veiligheid, scheepvaart en economie. Het tweede grote bedrag in de figuur is de € 92 miljoen uit het Waddenfonds die is uitgegeven aan de uitkoop van de mechanische kokkelvisserij.<sup>15</sup> Van deze uitkoop hebben in eerste instantie Zeeuwse vissers geprofiteerd, maar indirect is er ook een positief effect geweest op de natuur in het Waddengebied, die geen schadelijke effecten van de kokkelvisserij meer ondervindt. Het bedrag is in de periode 2005-2006 toegekend, maar uiteindelijk ten laste gebracht van het in 2007 ingestelde Waddenfonds.

#### *Doel van het Waddenfonds*

In 2004 besloot het toenmalige kabinet op advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid<sup>16</sup> € 800 miljoen uit te trekken voor natuurherstel in de Waddenzee. Door de natuur in het Waddengebied ‘robuust’ te maken, konden economische activiteiten ook beter een plek vinden in het gebied, zo was het uitgangspunt.

In 2006 werd het Waddenfonds ingesteld. Het werd een rijksbegrotingsfonds ter grootte van € 800 miljoen voor de periode 2007-2026. Het fonds kwam onder beheer van de minister van IenM (voorheen VROM). Op verzoek van de Tweede Kamer werd vastgelegd dat het geld uit het fonds gelijkmatig moest worden verdeeld over ecologie (natuur) en (verduurzamen van de) economie.

14

De bestedingen van de Waddenprovincies en Waddegemeenten in het gebied vormden geen onderdeel van ons onderzoek. Wij kunnen hiervan dus geen indicatie geven voor de periode 2007-2011.

15

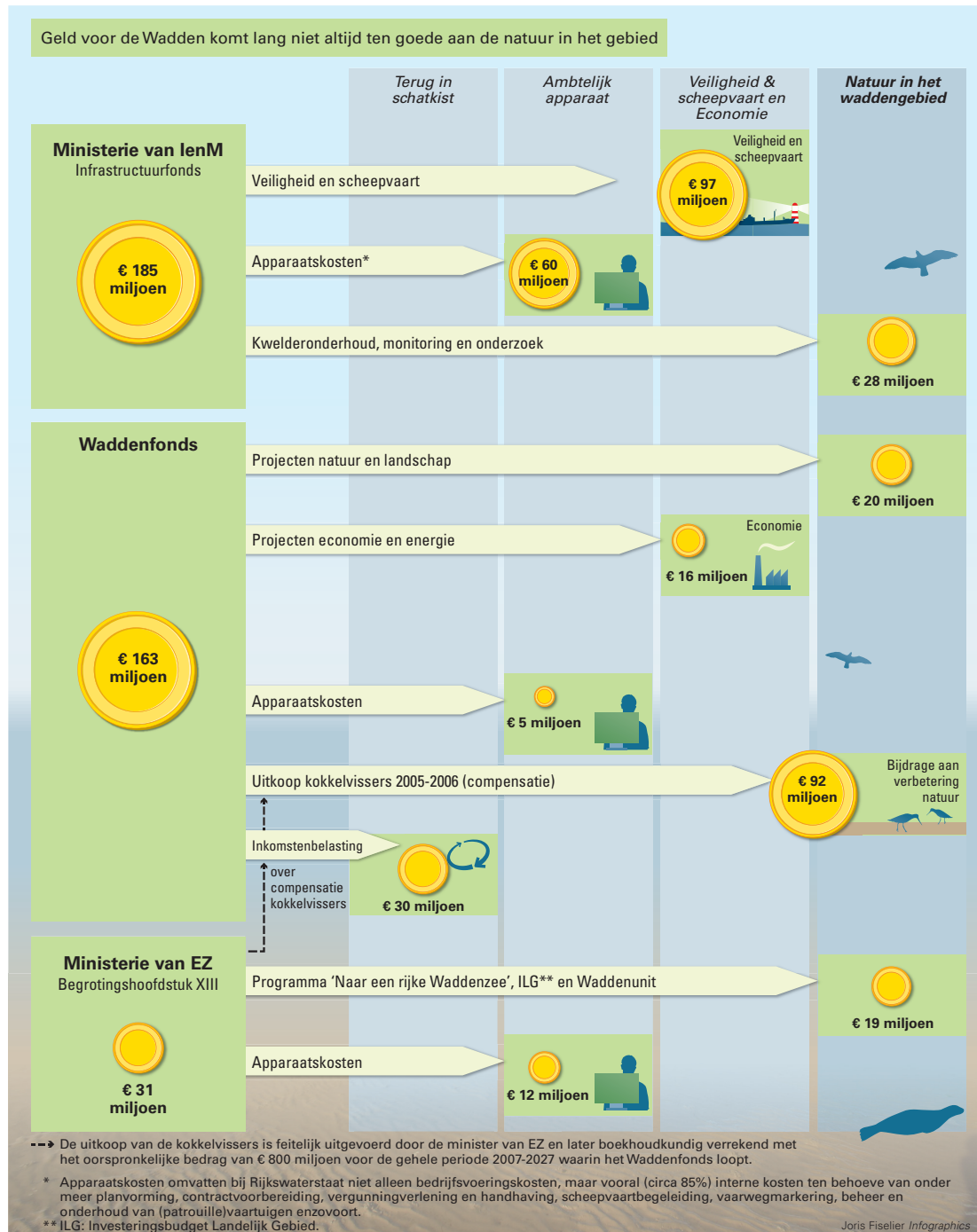
In 2005 besloot het toenmalige kabinet na een uitspraak van het Europees Hof van Justitie dat de er een einde moest komen aan de mechanische kokkelvisserij op de Waddenzee. De reden hiervoor was dat de kokkelvisserij, waarbij de bodem van de Waddenzeebodem wordt omgewoeld, een bedreiging vormde voor de kwetsbare Waddenecologie. Er kwam een schadeloosstelling voor de kokkelvissers in verband met de gedwongen bedrijfsbeëindiging.

16

De adviesgroep had van het kabinet de opdracht gekregen te adviseren over beleidsbeslissingen op het gebied van natuur, visserij, gaswinning en bestuur in het Waddengebied.



Figuur 7 Nadere specificatie van uitgaven van het Rijk in het Waddengebied  
Periode 2007-2011



Het doel van het Waddenfonds is van meet af aan geweest om door de subsidiering van activiteiten (niet zijnde reguliere investeringen of beheer- en onderhoudswerken) een bijdrage te leveren aan:

- het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
- het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
- een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied (inclusief de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding);
- het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

#### *Besteding van gelden voor Waddengebied in periode 2007-2011*

In 2011 hebben wij (in het kader van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek naar de departementale jaarverslagen) geanalyseerd of het geld uit het Waddenfonds in de periode 2007-2011 rechtmatig is uitgegeven. We constateerden dat in 2011 slechts tien van de 54 projecten waren afgerond en dat er weinig bekend was over de effecten van de projecten op de natuur in het Waddengebied vanwege het ontbreken van goede evaluatie bij afsluiting van de projecten (Algemene Rekenkamer, 2012).

Het Waddenfonds is in 2007 onder verantwoordelijkheid van de toenmalig minister van VROM ingesteld. Opmerkelijk is dat het Waddenfonds geen koppeling kende met de *Derde Nota Waddenzee* uit datzelfde jaar. Het Waddenfonds was niet bedoeld als (financieel) instrument voor het bereiken van de doelen uit de *Derde Nota Waddenzee*. Het Waddenfonds was bedoeld voor de financiering van ‘additionele’ projecten. De term ‘additioneel’ is echter nooit formeel gedefinieerd; in de praktijk is de betekenis ervan ingevuld als ‘additioneel aan de reguliere activiteiten van Rijkswaterstaat’. Mede hierdoor is het pakket aan gefinancierde projecten divers en vertoont het weinig samenhang.

#### *Waddenfonds gedecentraliseerd*

Per 1 januari 2012 heeft het kabinet het Waddenfonds gedecentraliseerd. De drie Waddenprovincies zijn thans samen verantwoordelijk voor het beheer en de besteding van de gelden (IenM, 2011a).

De decentralisatie is gepaard gegaan met een efficiencykorting van € 75 miljoen. De beschikbare middelen in het Waddenfonds over de periode 2012 tot en met 2026 worden door de minister van IenM via het Provinciefonds ter beschikking gesteld aan de Waddenprovincies. Op deze middelen wordt in de periode 2012-2026 jaarlijks € 5 miljoen ingehouden als efficiencykorting, optellend tot € 75 miljoen.

Het doel van het Waddenfonds is na de decentralisatie niet gewijzigd; de wijze van besteding wel. Waar het Rijk koos voor projectfinanciering met aanbesteding, denken de Waddenprovincies met een programmatische aanpak het geld uit het Waddenfonds doelmatiger te kunnen inzetten. Wel houden de provincies vast aan een 50/50-verdeling van het geld voor natuur en economie.

### **3.3 Concluderend**

Veel van de in hoofdstuk 2 geconstateerde problemen (met name het uitblijven van natuurontwikkeling in het Waddengebied en de belemmeringen die initiatiefnemers ondervinden bij het ontplooiën van activiteiten in het gebied) hangen samen met het feit dat er veel beheerders actief zijn, die niet altijd goed samenwerken. Het gevolg daarvan is dat afstemming en uitwisseling van informatie niet goed verlopen en dat er niet doelmatig wordt gewerkt. Het is de Beheerraad, onder voorzitterschap van de minister van EZ, niet gelukt om hierin verbetering te brengen en te komen tot een integraal en Waddenzeedekkend beheer. Doordat er niet één natuurbeheerder in het gebied aanwezig is, wordt de uitvoering van het Waddenzeebeleid niet consequent en eenduidig gemonitord en geëvalueerd, waardoor er geen goed zicht bestaat op de mate waarin de rijksbeleidsdoelen worden gerealiseerd.

Een tweede factor die een rol speelt bij de beschreven problemen is gelegen in de besteding van het geld dat in de periode 2007-2011 voor het Waddengebied beschik-

baar was. Het geld uit het Waddenfonds is niet ingezet in samenhang met het Waddenzeebeleid zoals dit is vastgelegd in de *Derde Nota Waddenzee*. Een gevolg hiervan is dat er een scala van uiteenlopende projecten is gefinancierd. Vanwege het ontbreken van een evaluatie zijn de effecten die met de projecten zijn bereikt onbekend. Met een gerichtere inzet van het geld had er mogelijk meer kunnen worden bereikt.

De dieperliggende oorzaak van de problemen lijkt te zijn dat het Waddenzeebeleid niet goed wordt aangestuurd en gecoördineerd. Op dat aspect gaan wij in hoofdstuk 4 nader in.

## 4 Aansturing, coördinatie en decentralisatie

We hebben in het vorige hoofdstuk vastgesteld dat het beheer in het Waddengebied versnipperd is. Ook hebben we geconstateerd dat het geld uit het Waddenfonds niet is besteed in samenhang met de rijksdoelen uit de *Derde Nota Waddenzee* en dat bovendien niet goed wordt gemonitord of deze rijksdoelen worden gerealiseerd.

In dit hoofdstuk gaan we in op wat de dieperliggende oorzaak van de problemen lijkt te zijn: problemen in de coördinatie en de aansturing van het Waddenzeebeleid.

Vervolgens analyseren we of de recente gedeeltelijke decentralisatie van het rijksbeleid voor het Waddengebied een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de problemen.

We gaan daarbij tevens na in hoeverre deze gedeeltelijke decentralisatie (inclusief een vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie) beantwoordt aan de voorwaarden voor een succesvolle decentralisatie zoals wij die in mei 2013 hebben geformuleerd in onze ‘decentralisatiebrief’ aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Algemene Rekenkamer, 2013).

### 4.1 Aansturing en coördinatie van het Waddenzeebeleid op rijksniveau

Sinds er officieel beleid voor het Waddengebied is vastgelegd in de eerste *Nota Waddenzee* van 1980, is de minister van VROM coördinerend bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid geweest. Hier is destijds voor gekozen vanuit het idee dat een niet direct belanghebbende minister in de beste positie verkeerde om het beleid van de wél direct betrokken (en deels ‘rivaliserende’) sectorministers te kunnen coördineren. Deze sectorministers waren indertijd:

- de minister van LNV (verantwoordelijk voor het landelijk gebied, de visserij en de natuur in het gebied);
- de minister van Verkeer en Waterstaat (venw) (verantwoordelijk voor het beheer van de rijkswateren, het uitdiepen van de vaargeulen en de maatregelen rond waterveiligheid);
- de minister van EZ (verantwoordelijk voor de energiehuishouding en gaswinning in het gebied);
- de minister van Defensie (verantwoordelijk voor de militaire oefenterreinen op Texel, Vlieland en de Marnerwaard).

In latere jaren kregen sommige sectorministers ook de naleving van Europese verplichtingen in het Waddengebied in hun portefeuille.<sup>17</sup>

Recent zijn als gevolg van departementale herindelingen ministeries samengevoegd. Zo zijn door de samenvoeging van het voormalige Ministerie van LNV en het Ministerie van EZ de Waddengerelateerde taken van beide ministeries terechtgekomen bij de huidige minister van EZ. En sinds 2011 is de minister van IenM coördinerend bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid. In die hoedanigheid dient zij niet alleen het beleid van de sectorministers op rijksniveau te coördineren, maar ook de beleidsuitvoering in de regio. De minister van IenM is echter, omdat zij Rijkswaterstaat onder zich heeft, direct belanghebbend en heeft niet de neutrale positie die de minister van VROM nog wel had.

17

Zo werd de minister van LNV tevens verantwoordelijk voor de natuurbeschermende maatregelen die verplicht werden toen het Waddengebied deel uit ging maken van het Europese Natura 2000-netwerk, en kreeg de minister van VenW in het kader van de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water extra verantwoordelijkheden in het Waddengebied.

Het Regiecollege Waddengebied was oorspronkelijk ingesteld (toen nog onder de naam Regionaal College Waddengebied) om de coördinerende rol van de minister in te vullen. Het was de bedoeling dat dit regiecollege, met vertegenwoordigers van zowel Rijk, decentrale overheden, waterschappen, bedrijfsleven als natuurorganisaties zou fungeren als spil in de uitvoering en daarbij de volgende taken zou vervullen (VROM, 2007, p. 29):

1. opstelling en uitvoering van een integraal beheer- en ontwikkelingsplan voor het Waddengebied;
2. coördinatie van onder meer het fysiek beheer en de handhaving;
3. platformfunctie voor alle zaken die samenhangen met de Waddenzee.

Het Regiecollege Waddengebied heeft inderdaad een beheer- en ontwikkelingsplan voor het Waddengebied opgesteld (RCW, 2008). De coördinatie van het beheer en de handhaving bleek in de praktijk echter weerbarstiger. Het is niet gelukt om tot integrale samenwerking te komen met alle partijen in het beheer en handhaving.

De coördinerende rol van zowel de minister van VROM (later IENM) als het Regiecollege Waddengebied heeft uiteindelijk niet de beoogde samenhang in het beleid en beheer opgeleverd. Tussen 2007 en 2011 is verscheidene keren geadviseerd om het coördinerend ministerschap over te dragen aan de minister van LNV (thans EZ), waarbij diverse en soms uiteenlopende redenen om dit te doen werden aangevoerd.<sup>18</sup>

Het feit dat er onvoldoende coördinatie is geweest op de uitvoering van het sectorale beleid van de vakministers, heeft geleid tot versnippering van het beheer dat in het Waddengebied wordt gevoerd voor natuur, water, visserij, recreatie, gaswinning, vaarwegen enzovoort.

Dit constateerde ook bureau Berenschot, dat in 2010 de bestuurlijke organisatie in het Waddengebied evalueerde. Berenschot concludeerde dat de rolinvulling van het Rijk niet altijd duidelijk is, en dat de onduidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden een belangrijke oorzaak is van de bestuurlijke problemen in het gebied (Berenschot, 2010a, 2010b).

18

“Omdat het zwaartepunt van de opgaven in het waddengebied bij het thema Natuur ligt” (RCW, 2010); “Vanwege haar verantwoordelijkheid voor onder meer natuurbeheer, recreatie en visserij” (Berenschot, 2010); “[Omdat, nu] de nadruk meer is komen te liggen op de uitvoering van beleid, [de] coördinerende rol [van de minister van VROM] niet meer vanzelfsprekend [is]. Voorgesteld wordt om het coördinerend ministerschap over te hevelen naar de minister van LNV” (Waddenteam naar aanleiding van Berenschot, 2010).

### Gebrek aan coördinatie van Waddenzebeleid: twee voorbeelden uit de praktijk

#### *Eems-estuarium*

De provinciale landschappen werken op dit moment aan plannen die tot een verbetering van de ecologische toestand van het Eems-estuarium moeten leiden. Tegelijkertijd gaat Rijkswaterstaat (naast de onderzoekswerkzaamheden die zij op basis van de Kaderrichtlijn Water verricht naar verbetering van de waterkwaliteit) door met de uitbouw van vaarwegen (uitbreiding, verdieping en kanalisering) in de richting van de havens in het estuarium.

#### *Visvergunningen in kwetsbaar gebied*

De directie Visserij van het Ministerie van LNV verstrekke visvergunningen voor de mechanische kokkelvisserij (tot 2004) en de mosselzaadvisserij (nog steeds) in de Waddenzee, terwijl er aanwijzingen waren dat deze vormen van visserij schadelijk waren voor de natuur in het gebied. De directie Regionale Zaken van hetzelfde ministerie toestte vervolgens de activiteiten aan de Natuurbeschermingswet. Uiteindelijk verleende deze laatste directie steeds ontheffingen, maar dit leidde intern wel tot spanningen. In beide gevallen was een uitspraak van de Raad van State nodig om tot een structurele wijziging in de praktijk te komen.

Het gebrek aan coördinatie en de versnippering van verantwoordelijkheden op rijksniveau weerspiegelt zich in het dagelijkse beheer zoals we die hebben geschetst in hoofdstuk 2 (Beheerraad, 2010-2013). Zolang deze situatie blijft bestaan zullen in het Waddengebied de eerder geschetste problemen met langlopende besluitvormingsprocessen, veel verschillende vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zich blijven voordoen. Dit geeft risico's voor de doelmatige inzet van geld en mensen en uiteindelijk voor de natuur en de duurzame economische ontwikkelingen in het Waddengebied.

Met het oog op de komende opgaven in het gebied rond de gaswinning, de wind-energieparken, de duurzame visserij en de ontwikkeling van de havens is het van groot belang dat het beheer in het Waddengebied integraal wordt ingericht.

## 4.2 Decentralisatie van het Waddenzeebeleid

Het rijksbeleid voor het Waddengebied is sinds enkele jaren op onderdelen gedecentraliseerd. Provincies hebben meer bevoegdheden gekregen op het terrein van ruimtelijke ordening en natuurbeleid. Maar het Waddenzeebeleid zoals geformuleerd in de *Derde Nota Waddenzee* blijft ook in de nieuwe situatie rijksbeleid; het is ondergebracht in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IenM, 2012).

Het Waddenfonds en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn per 1 januari 2012 overgeheveld naar de Waddenprovincies. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet was in 2005 al bij de provincies neergelegd.

De Waddenprovincies zullen met de Waddenfonds- en ILG-budgetten de komende jaren een belangrijk deel van de (internationale) natuurdoelstellingen in het Waddengebied moeten realiseren. Ook de publieke verantwoording en controle over deze budgetten wordt hiermee een taak van de provincies.

Bij de decentralisatie van het Waddenfonds heeft de minister van IenM de bestuurlijke organisatie zoals beschreven in de *Derde Nota Waddenzee* vereenvoudigd. We bespreken in deze paragraaf in hoeverre daarmee ook de problemen rond de verkokering en versnippering van het Waddenzeebeleid kunnen worden opgelost. We toetsen daarbij of de decentralisatie in het Waddengebied voldoet aan de randvoorwaarden voor een succesvolle decentralisatie zoals we die hebben beschreven in onze 'decentralisatiebrief' aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 15 mei 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013).

### 4.2.1 Nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In onze decentralisatiebrief hebben wij aangegeven dat bij decentralisaties de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, verantwoording en controle zouden moeten worden ondergebracht bij de bestuurslaag die er 'echt' over gaat. Is dit bij het beleid voor het Waddengebied inderdaad gebeurd?

Met de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie wilde de minister van IenM de beleidsuitvoering in het Waddengebied effectiever en efficiënter maken. Een van de onderdelen van de vereenvoudiging was een stevige beperking van het takenpakket van het Regiecollege Waddengebied. Het Regiecollege was in het leven geroepen om de samenhang van beleid, beheer en uitvoering in de regio te coördineren, maar juist deze

coördinerende taak (en de bijbehorende bevoegdheden) heeft de minister in 2012 bij het Regiecollege weggehaald.

Hiermee reduceert de minister van IenM ook haar eigen coördinerende rol in de uitvoering van de *Derde Nota Waddenzee*; met het Regiecollege (waarin behalve het Rijk ook provincies, waterschappen en gemeenten zijn vertegenwoordigd) gaf de minister immers invulling aan haar coördinerende rol. De minister geeft in haar besluit niet aan hoe de samenhang in de aansturing en coördinatie van rijksprogramma's in het Waddengebied dan wél zal worden gewaarborgd.

Wij constateren dat de nieuwe bestuurlijke organisatie rond het Waddenzebeleid nog niet duidelijk maakt welke bestuurlijke laag nu 'echt' over het Waddengebied gaat. Ook constateren we dat er nog ruimte is om de samenhang in aansturing en coördinatie te verbeteren. Een eerste voorwaarde voor een succesvolle decentralisatie is het opmaken van een actueel integraal overzicht van rijksprogramma's, (sectorale) ambities en lopende rijksmaatregelen in het Waddengebied, hoe deze onderling samenhangen en hoe zij bijdragen aan de hoofddoelstelling uit de *Derde Nota Waddenzee*.

#### 4.2.2 Integraal beheer

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben beschreven omvat het beheer van het Waddengebied verschillende activiteiten (fysiek beheer, vergunningverlening, handhaving en monitoring) die worden uitgevoerd door een groot aantal beheerders, met alle problemen van dien (veel loketten, bureaucratie en dubbel werk, moeizame afstemming). In hoeverre heeft de vereenvoudigde bestuurlijke organisatie hierin verbetering gebracht?

Het Regiecollege Waddengebied had in de oude situatie een coördinerende taak inzake het fysiek beheer en de handhaving. Het Regiecollege had geen rol in (de coördinatie van) de monitoring en de vergunningverlening.

In de nieuwe situatie is de coördinatie van het fysiek natuurbeheer ondergebracht bij de directie Regio en Ruimtelijke Economie van het Ministerie van EZ. Een centrale rol speelt de regioambassadeur van deze directie. Het was bij de uitvoering van ons onderzoek nog niet bekend hoe deze regioambassadeur deze coördinerende taak ging invullen. Duidelijk is echter wel dat er per saldo minder menskracht voor de coördinatie van het beheer in de regio aanwezig zal zijn. De regionale directies<sup>19</sup> van het Ministerie van EZ zijn opgeheven, en de EZ-regioambassadeurs vervullen hun resterende taken met weinig ondersteuning in de regio.

In de oude situatie werden, zo blijkt uit ons onderzoek, de monitoring en de vergunningverlening in het Waddengebied slecht gecoördineerd en daarin is geen verandering gekomen. Ook na de bestuurlijke vereenvoudiging is er geen orgaan dat de vergunningverlening coördineert, afstemt of centraal registreert.

In onze decentralisatiebrief van mei 2013 hebben wij erop gewezen dat het belangrijk is om te voorkomen dat de inrichting van het beheer na de decentralisatie zo ingewikkeld wordt gemaakt dat er onnodig doublures optreden in de verantwoording en in de informatie-uitvraag ten behoeve van deze verantwoording. De horizontale verantwoordingsinformatie die op lokaal niveau wordt vergaard (met controle door de lokale volksvertegenwoordigingen en rekenkamers) en de verticale systeem informatie die relevant is op nationaal niveau (met controle door het departement, het parlement

<sup>19</sup>

De Directie Regionale Zaken Noord hield zich voorheen bezig met de doorwerking van het nationaal en Europees natuur- en landbouwbeleid in de regio en ze vervulde een rol bij de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet.

en de Algemene Rekenkamer) moeten tot stand komen met zo min mogelijk dubbel werk. Dit is zeker in het Waddengebied, waar het beheer sterk versnipperd is, een aandachtspunt.

Nu het fysiek beheer en de handhaving onder verantwoordelijkheid van de EZ-regio-ambassadeur zijn gebracht ontstaat er een kans om het gehele beheer in het Waddengebied opnieuw in te richten. In hoofdstuk 5 doen we een aantal voorstellen voor mogelijke oplossingen om tot meer integraal beheer te komen met één overkoepelende natuurbeheerder.

#### 4.2.3 Regelmatige monitoring door het Rijk

In onze decentralisatiebrief hebben wij benadrukt dat bij decentralisatieoperaties veelal niet alleen een nieuw arrangement van bevoegdheden nodig is, maar ook een nieuw arrangement voor de informatiestromen over de uitvoering van het beleid, oftewel de monitoringinformatie.

Gezien de problemen rond de monitoring in het Waddengebied (zie hoofdstuk 3, § 3.1.2) is een herijking van het bestaande informatiearrangement voor dit gebied zinvol.

De minister van IenM heeft in de brief die zij in 2011 aan de Tweede Kamer stuurde over de nieuwe bestuurlijke organisatie rond het Waddengebied niet aangegeven hoe de (interbestuurlijke) informatiestromen over de uitvoering van het beleid moeten lopen (IenM, 2011b). Het is daardoor niet duidelijk hoe de minister invulling gaat geven aan haar rapportageverplichting richting het parlement.

Over de monitoring van de internationale verplichtingen die Nederland heeft op het gebied van natuur (uit hoofde van Natura 2000) is de minister van EZ in overleg met de provincies. Het is niet duidelijk hoe de nieuwe monitoring zal gaan uitwerken voor het Waddengebied en hoe deze zich verhoudt tot de bestaande monitoringactiviteiten in het gebied.

Vanuit het Waddenfonds wordt sinds 2010 het project WALTER gefinancierd (Wadden Sea Long-Term Ecosystem Research). Doel van dit project is om een geïntegreerd meetnetwerk op te zetten voor de belangrijke thema's die in het Waddengebied spelen. Dit meetnet moet niet alleen bruikbaar zijn voor actuele beslissingen, het moet ook een zuivere interpretatie van gegevens stimuleren. Hierdoor kunnen de bestaande onderzoeks- en meetprogramma's beter op elkaar worden afgestemd, gaten in het huidige meetnetwerk worden gevuld en de beschikbare data beter worden ontsloten. Mogelijk vult dit project het gat op dat thans bestaat op het gebied van de monitoring in het Waddengebied. Het is op dit moment echter onzeker hoe de ontsluiting van data in de toekomst wordt geregeld, omdat de financiering van het project WALTER tijdelijk is.

#### 4.2.4 Samenhang tussen financiering en beleidsdoelen

Zoals we in hoofdstuk 3 (§ 3.2) aangaven, was er tussen 2007 en 2011 weinig tot geen samenhang tussen het geld uit het Waddenfonds en het rijksbeleid voor het Waddengebied, zoals verwoord in de *Derde Nota Waddenzee*.

Met de decentralisatie van het Waddenfonds en het ILG is de verantwoordelijkheid voor de realisatie, de financiering en de sturing van de natuurdoelstellingen in het Waddengebied overgedragen aan de drie Waddenprovincies.<sup>20</sup>

De provincies kiezen bij de besteding van het Waddenfonds voor een programmatische benadering. Zo hebben zij bij de besteding van de voor 2012 en 2013 beschikbare

<sup>20</sup>

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het natuur- en visserijbeleid en voor het vaarweg- en waterbeheer op het natte wad.



middelen voor natuurbeheer gekozen voor de randen van het Wad. Aan de randen van het Wadden bevinden zich kwetsbare overgangszones (kwelders, zoet-zout-overgangen, brakwaterzones). Door de besteding van de natuurmiddelen aldus 'strategisch' in te zetten, kunnen knelpunten mogelijk doeltreffender worden aangepakt.

Tegelijkertijd betekent deze programmatische benadering dat er met de decentralisatie van de financiën waarschijnlijk niet meer samenhang zal komen tussen de verschillende investeringen in het gebied.

Dit is een risico dat inherent is aan het 'op afstand plaatsen' van beleid, dat wij ook hebben gesignaleerd. Bij decentralisatieoperaties bestaat het gevaar dat door onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van de systeemverantwoordelijkheid van de minister, er zoveel ruimte ontstaat, dat niet meer kan worden beoordeeld of de middelen goed zijn besteed en of de verwachte doelen zijn bereikt.

### 4.3 Concluderend

De recente decentralisatie van het Waddenzeebeleid biedt niet voor alle problemen in het Waddengebied een oplossing, maar zij biedt wel een aantal kansen.

De grootste kansen op verbetering van de huidige situatie zijn gelegen in de aansturing van het (natuur)beheer, de monitoring en de financiering. Voor de coördinerend minister biedt de decentralisatie kansen om samenhang te brengen in de resterende (sectorale) beleidsambities voor het Waddengebied, van de rijksprogramma's en rijksmaatregelen en van de manier waarop deze bijdragen aan de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid. Een integraal overzicht kan hierbij helpen.

In het Waddengebied blijven na de decentralisatie nog twee ministers verantwoordelijk voor een groot deel van het beleid en het beheer: de minister van IENM en de minister van EZ. Daarmee biedt de huidige gedeeltelijke decentralisatie geen oplossing voor de gecompliceerde bestuurlijke organisatie op rijksniveau.

De bestuurlijke organisatie rond het Waddengebied blijft complex en de coördinerende rol van de Waddenprovincies in het natuurbeleid voor het gebied neemt toe. Sinds de decentralisatie van het Waddenfonds en het ILG zijn de provincies verantwoordelijk voor de realisatie, de financiering en de sturing van de (internationale) natuurdoelstellingen. Tot nu toe was het niet transparant hoeveel de Waddenprovincies en Waddengemeenten zelf investeerden in het Waddengebied. Voor een helder inzicht in het bereiken van de natuurdoelstellingen verdient het aanbeveling om een overzicht te maken van de totale investeringen in het Waddengebied. Daarin zouden alle overheidsinvesteringen moeten worden meegenomen, en niet alleen de rijksuitgaven.

## 5 Aanbevelingen en mogelijke oplossingen

### 5.1 Aanbevelingen

Wij hebben vastgesteld dat sinds de gedeeltelijke decentralisatie van het Waddenzee-beleid naar de provincies de aansturing en coördinatie van het natuurbeheer in het Waddengebied niet optimaal verlopen. Er spelen uiteenlopende belangen in het gebied die nog steeds worden behartigd in afzonderlijk sectoraal beleid van de betrokken vakministers. Het gebrek aan coördinatie door het Regiecollege Waddengebied op de uitvoering van dit sectorale beleid heeft geleid tot versnippering van het beheer dat in het Waddengebied wordt gevoerd voor natuur, water, visserij, recreatie, gaswinning, vaarwegen enzovoort.

Het is van belang dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de coördinerend minister voor de Wadden (IenM) gericht en eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd en dat er een duidelijke aansluiting tot stand komt tussen de voor het Waddengebied beschikbare geldstromen enerzijds en de doelen van het Waddenzee-beleid anderzijds.

Het lijkt daarom tijd voor een herijking van de coördinerende verantwoordelijkheid. Wij bevelen de ministers van IenM en van EZ aan om op dit punt een expliciete afweging te maken. Zij zouden hiertoe thans ‘pas op de plaats’ moeten maken en moeten stilstaan bij de volgende vragen:

- Wat zijn, gegeven de doorgevoerde decentralisatie, precies de resterende rijksambities voor het Waddengebied?
- Welke instrumenten vanuit het Rijk worden ingezet om deze ambities te bereiken?
- Welke bewindspersonen gaan over de realisering van welke van deze ambities?

Voor de beantwoording van deze vragen dient een actueel integraal overzicht te worden opgemaakt van rijksprogramma's, (sectorale) ambities voor de komende jaren en de lopende rijksmaatregelen in het Waddengebied. De bewindspersonen zouden aan de hand van dit overzicht duidelijk moeten vastleggen hoe de maatregelen onderling samenhangen en hoe zij bijdragen aan de hoofddoelstellingen uit de *Derde Nota Waddenzee*.

Ook is het van belang dat de bewindspersonen vastleggen hoe zal worden gewaarborgd dat de uiteenlopende sectorale belangen in het gebied vanuit een neutraal perspectief worden gecoördineerd en samengebracht in een samenhangend en consistent beleid. We bevelen aan om in dit verband stil te staan bij de lopende heroriëntatie en kerntakendiscussie van de Waddenprovincies en -gemeenten.

Wanneer op bovenstaande punten knopen zijn doorgehakt en duidelijkheid is gecreëerd, zou de volgende stap moeten worden gezet: het creëren van een overzichtelijke bestuurlijke situatie in het Waddengebied zelf, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn verdeeld en waarin controle en verantwoording (ook over de realisatie van de Europese doelen in het kader van Natura 2000) efficiënt zijn geregeld, zonder doublures in de informatie-uitvraag. Wij presenteren hiervoor in de volgende paragraaf enkele praktische oplossingsrichtingen.

## 5.2 Mogelijke oplossingen

Hieronder schetsen we vier opties die verder invulling kunnen geven aan de oplossing van de problemen in het beheer van het Waddengebied. In de loop van ons onderzoek zijn deze ideeën aangedragen door beheerders in het Waddengebied met wie wij hebben gesproken.

Er is een duidelijke rode draad te herkennen in de inbreng van de beheerders. Zij stellen allemaal dat er één overkoepelende natuurbeheerder in het Waddengebied moet komen: één partij moet met overkoepelende blik de regie voeren over het natuurbeheer en de natuurbelangen behartigen.

Deze rode draad loopt ook door de vier opties die wij hierna bespreken. We hebben ervoor gekozen om betrekkelijk eenvoudig te realiseren scenario's te presenteren, waarin relatief weinig verandert aan de huidige bestuurlijke constellatie met verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De provincies zijn en blijven in alle vier opties verantwoordelijk voor de 'natuurbudgetten' in het Waddengebied.

De scenario's die we presenteren variëren van vooral centrale uitvoering door een rijkspartij tot decentrale uitvoering onder regie van de provincies. Wij hebben geen voorkeur voor een centraal of een decentraal georiënteerde oplossing; elk van de vier scenario's zou volgens ons verbetering kunnen brengen in de complexe beheersituatie in het Waddengebied.

We bieden met de voorgestelde scenario's overigens geen kant-en-klare oplossingen; ze zijn bedoeld om de discussie over de bestuurlijke organisatie in het Waddengebied een impuls geven.

### 5.2.1 Centraal rijksbeheer naar Duits en Deens voorbeeld

Samen met het Duitse en het Deense deel van het Waddengebied vormt het Nederlandse Waddengebied een onderdeel van het Europese Natura 2000-netwerk. Zowel Duitsland als Denemarken heeft gekozen voor een beheermodel waarin het Waddengebied de status heeft van nationaal park. Dit betekent dat er centrale regelgeving van kracht is en dat er één centrale natuurbeheerder is.

In het Nederlandse deel van het Waddengebied is het beheer verdeeld over het Rijk, de Waddenprovincies en private partijen. Deze versnippering heeft in de praktijk geleid tot afstemmingsproblemen en hoge bijbehorende kosten, en een voor de gebruikers van het gebied lastig te doorgronden proces (Van Es, 2012).

Het lijkt logisch en efficiënt om in het Nederlandse deel van het Waddengebied alle rijkstaken door één rijksdienst te laten uitvoeren. Het Waddenzeebeleid en de wet- en regelgeving liggen al op rijksniveau vast. Het gaat dus alleen om het aanwijzen van een centrale (natuur)beheerder en het verschaffen van middelen aan die beheerder.

De vraag is welke partij zo'n rol van centrale beheerder op zich zou kunnen en willen nemen. De situatie die is ontstaan na de recente gedeeltelijke decentralisatie van het rijksbeleid voor het Waddengebied naar de provincies biedt hiervoor aanknopingspunten, want er zijn nog steeds veel rijkspartijen aanwezig in het beheer.

Rijkswaterstaat is een voor de hand liggende partij. Zij is als beheerder van de rijkswateren op dit moment de centrale beheerder van het natte deel van het Waddengebied en zal voorlopig niet verdwijnen uit het gebied. Rijkswaterstaat heeft op dit moment nog veel mensen, taken en geld voor het beheer en uitvoering in het gebied. Een risico

is echter dat Rijkswaterstaat zich 'van huis uit' niet verantwoordelijk voelt voor natuurbeheer.

Een andere vorm van centraal rijksbeheer zou kunnen worden gevonden beherende partijen die deel uitmaken van de huidige Beheerraad (waarvoor de minister van EZ de verantwoordelijkheid heeft), samen te voegen in één organisatie en deze verantwoordelijk te maken voor het beheer van het Waddengebied. Deze partijen zijn: de EZ-regioambassadeur Noord, Staatsbosbeheer, de Waddenunit en de eenheden binnen het ministerie die zich bezighouden met het programma naar een rijke Waddenzee en het Deltaprogramma Wadden. Met een aangepast takenpakket kan deze organisatie de centrale natuurbeheerder worden van het gehele Nederlandse Natura 2000-gebied. De handhaving van de regels kan dan worden uitgevoerd in samenwerking met de Waddenunit van het Ministerie EZ. Een nadeel van dit laatste aspect in het model is wel dat er dan nog steeds twee grote rijkspartijen aanwezig zijn in het Waddengebied. Dat draagt onvoldoende bij aan de gewenste vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie.

Een derde mogelijkheid kan worden gevonden in een intensievere samenwerking bij handhaving en monitoring met centrale rijksregie, zoals op de Noordzee al gebeurt. De huidige trilaterale samenwerking tussen Duitsland, Denemarken en Nederland op het gebied van monitoring krijgt dan een breder werkingsgebied.

#### Goed voorbeeld: samenwerking tussen beheerders op de Noordzee

Op de Noordzee zijn net als in het Waddengebied veel verschillende beheerders actief. Deze organisaties werken intensief samen bij beleidsvoorbereiding, handhaving en dienstverlening. De samenwerking is geformaliseerd in het Beheerdersnetwerk Noordzee (BNN) onder leiding van coördinerend beheerder Rijkswaterstaat. Belangrijke taken van het BNN zijn kennis- en informatiebeheer te versterken en de lastendruk voor gebruikers van het gebied (baggeraars, vissers, offshore mijnbouwbedrijven, incidentenbestrijdingsorganisaties, windenergiebedrijven enzovoort) te verminderen. Zo zal het Noordzeeloket ([www.noordzeeloket.nl](http://www.noordzeeloket.nl)) worden uitgebreid met actuele informatie over procedures, vergunningen en vergunningsvoorwaarden. Deze informatie komt ook ten goede aan de effectiviteit van de handhaving doordat de handhavers op de Noordzee een beter overzicht hebben van wat er elders in het gebied speelt. De administratieve lasten zijn verminderd door vergunningen te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen. (Bron: Integraal Beheerplan Noordzee 2015)

#### 5.2.2 Consortium van bestaande terreinbeheerders

Een oplossing voor het beheerprobleem in het Waddengebied kan ook worden gezocht in het formeren van een consortium van terreinbeheerders. Op dit moment zijn Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea en het Groninger Landschap in het gebied aanwezig als terreinbeheerders. Deze organisaties zouden een consortium kunnen gaan vormen, dat als de centrale natuurbeheerder voor het Wad kan optreden. Wellicht zouden daarnaast nog andere partijen, zoals de Waddenvereniging, hierin een rol kunnen spelen. Het Rijk zou dan kunnen optreden als opdrachtgever. In dat geval wordt gekozen voor een centraal georiënteerde oplossing. Het is ook mogelijk om het opdrachtgeverschap bij de Waddenprovincies neer te leggen, waarmee voor een decentraal georiënteerde oplossing wordt gekozen. Hierbij is het belangrijk dat er vooraf goede afspraken worden gemaakt over de verantwoording van publieke middelen.

Het consortium van terreinbeheerders zou tevens verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de monitoring in het Waddengebied. De organisatie van de handhaving en vergunningverlening hoeven in dit model niet te veranderen.

Een goed voorbeeld van hoe een consortiummodel voor terreinbeheer in de praktijk kan functioneren, vinden we op Rottumeroog.

#### Goed voorbeeld: beheerregeling Rottumeroog

Het voorgestelde consortium van bestaande terreinbeheerders Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen zouden het natuurbeheer kunnen uitvoeren op basis van een regeling vergelijkbaar met de beheerregeling op Rottumeroog. In de regeling wordt de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en de Waddenunit van EZ geregeld. Bijvoorbeeld: Rijkswaterstaat volgt ontwikkelingen in het kustfundament en regelt calamiteitenbestrijding, de Waddenunit houdt toezicht op activiteiten op het water (zeehonden, scheepvaart, visserij, monitoring). Staatsbosbeheer heeft in broedseizoen vogelwachters op de eilanden (toezicht, monitoring, vegetatiekartering, geleiding recreanten zoals wadlopers), regelt detailzoning (wadlooproutes om broedgebieden heen), verzorgt arrangementen (750 personen per jaar) en neemt het mediamanagement voor zijn rekening (200 persverzoeken per jaar). Rijkswaterstaat, de Waddenunit en Staatsbosbeheer signaleren samen ontwikkelingen en adresseren vragen bij kennisinstituten. Provincies geven Natuurbeschermingswet vergunningen af, geadviseerd door Staatsbosbeheer.

### 5.2.3 Regionale uitvoeringsdienst Wadden

Op dit ogenblik wordt er op initiatief van het Ministerie van IenM een stelsel van 'omgevingsdiensten' ingericht. Deze zogenaamde regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) worden belast met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht.<sup>21</sup> In navolging van deze RUD's zou kunnen worden nagedacht over de instelling van een RUD Wadden, belast met de uitvoering- en beheertaken op het terrein van de natuurwetgeving in het Waddengebied. De directeur van de RUD Wadden kan dan worden gemandateerd om namens alle partijen vergunningen te verlenen. Hierdoor zit de vergunningverlening in één gebouw en dat kan een waarborg vormen voor een meer integrale aanpak. Een deel van de handhaving en toezicht die wordt uitgevoerd betreft namelijk toezicht op verleende ontheffingen c.q. vergunningen.

### 5.2.4 Waddenprovincies als centrale natuurbeheerder

Een laatste optie die wij hier bespreken gaat uit van een volledige decentralisatie van huidige rijkstaken, -verantwoordelijkheden en -bevoegdheden rond het natuurbeheer van het Waddengebied naar de provincies. Dit zou stroken met de ingezette decentralisatie van het beleid en de financiële middelen voor het natuurbeleid in het Waddengebied. Alle resterende beheeractiviteiten rond natuur, zoals de handhaving door de Waddenunit van het Ministerie van EZ, kunnen dan worden overgedragen aan de provincies.

De provincies formuleren in dit model het beleid en informeren het Rijk op de terreinen waarover rapportering richting Europa en de Tweede Kamer noodzakelijk is. Informatie, verantwoording en controle verlopen via Gedeputeerde Staten.

Een voordeel van deze optie is dat de drie Waddenprovincies op dit moment al de beschikking hebben over een groot deel van de financiële middelen voor de natuur in het Waddengebied (namelijk het Waddenfonds en het ILG). Door ook de beleids-

21

Omgevingsrecht heeft betrekking op het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Het gaat hier onder meer om bestemmingsplannen, bouwrecht, milieurecht, natuurbescherming, waterrecht en zeerecht.

verantwoordelijkheid bij de provincies te leggen, zouden opgaven en middelen weer in dezelfde hand komen.

Deze optie heeft evenwel ook een nadeel, namelijk dat er een ‘bovenprovinciale’ samenwerkingsvorm moet worden ingericht. Dit gebeurt veelal in de vorm van een ‘gemeenschappelijke regeling’,<sup>22</sup> net als bij het Waddenfonds. De controle op de besteding van de financiële middelen is in zo’n constructie een gedeelde taak van (in dit geval) drie Provinciale Staten, hetgeen extra afstemming vergt.

**22**

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van samenwerkingsverband tussen overheidslichamen dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgericht.

## 6 Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenM heeft, mede namens de staatssecretaris van EZ, op 13 november 2013 haar reactie gegeven op ons onderzoek. Wij hebben de belangrijkste punten uit haar reactie samengevat in de tabel aan het einde van dit hoofdstuk. De volledige reactie van de minister van IenM is te raadplegen op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van IenM schrijft dat ons onderzoek goed bruikbaar is bij de verdere verbetering van het beheer van de Waddenzee. Ook waardeert zij de door ons aangereikte oplossingsrichtingen, die zij samen met de staatssecretaris van EZ zal bespreken met de betrokken partijen.

Wij constateren dat de minister van IenM, samen met de staatssecretaris van EZ, prioriteit wil geven aan het verbeteren van het beheer in de Waddenzee zodat verdere stappen gezet kunnen worden naar natuurherstel en duurzaam economisch gebruik van de Waddenzee. De minister zal begin 2014 een plan van aanpak presenteren voor een verbetering van het beheer in het Waddengebied. Wij willen in dit licht aandacht vragen voor drie zaken die ons opvallen in de reactie van de minister.

1. De minister gebruikt in haar reactie consequent de term 'Waddenzee'. Ons onderzoek gaat over het Waddengebied, dat een grotere oppervlakte beslaat dan de Waddenzee. Het Waddengebied omvat het Natura 2000-gebied dat op grond van internationale verplichtingen moet worden beschermd en beheerd. Dit onderscheid is van belang omdat de minister schrijft dat er sprake is van een goede afstemming van het beleid (i.e. het beleid voor de Waddenzee) op rijksniveau en dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministeries van IenM en EZ helder is. De minister gaat hier voorbij aan de complexere bevoegdheden en verantwoordelijkheden die een onoverzichtelijke kluwen vormen in het Waddengebied. De 'pas op de plaats' die wij van de minister vragen betreft het opstellen van een actueel integraal overzicht met daarin opgenomen de rijksprogramma's, (sectorale) ambities voor de komende jaren en de lopende rijksmaatregelen in het gehele Waddengebied.

De minister gaat in haar reactie aan dit punt voorbij. Wij herhalen derhalve ons pleidooi om vóór 2015 de rijksambities en het beleidsinstrumentarium voor het gehele Waddengebied mee te nemen in het overzicht met rijksambities.

2. Ons tweede punt betreft het bereiken van de hoofddoelstelling van het Waddenbeleid: de bescherming en ontwikkeling van de natuur in het Waddengebied. Uit ons onderzoek blijkt dat de natuur in het Waddengebied weliswaar niet achteruitgaat, maar dat zij ook niet vooruit gaat. De minister geeft aan dat er de afgelopen jaren diverse projecten zijn gestart gericht op ontwikkeling en verbetering van de natuur in het Waddengebied. Ze merkt hierbij op dat de eerste resultaten van deze projecten positief zijn, maar dat de echte bijdrage aan het herstel van het Waddengebied pas op lange termijn is vast te stellen.

Wij vragen de minister om de bestaande onderzoeks- en meetprogramma's in het Waddengebied samen te brengen, openbaar te maken en op elkaar af te stemmen, zodat alle betrokken partijen op gelijke en transparante wijze inzicht krijgen in de

resultaten van het beleid ('open data'). Eenieder kan dan zelf vaststellen of de ingezette instrumenten daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de natuur in het Waddengebied.

3. Ons laatste punt betreft de opmerking van de minister dat er in de onderzochte periode weliswaar slechts € 20 miljoen uit Waddenfonds is uitgegeven aan natuurprojecten, maar dat de totale verplichtingen op dit terrein veel meer bedragen, namelijk € 62,5 miljoen. Wij wijzen er in dit verband op dat de Algemene Rekenkamer altijd kijkt naar gerealiseerde uitgaven en niet naar ingeboekte verplichtingen. Het is immers nog niet zeker of zulke bedragen daadwerkelijk worden uitgegeven aan de beoogde projecten. Zeker bij Waddenfondsprojecten is dit geen uitgemaakte zaak, aangezien een aantal al behoorlijke vertraging heeft opgelopen en waarschijnlijk vroegtijdig zal worden beëindigd.

### Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

HOOFDCONCLUSIE		
	Aanbevelingen	Reactie minister van IenM
Aansturing en coördinatie van natuurbeheer in Waddengebied verlopen sinds gedeeltelijke decentralisatie Waddenzeebeleid naar provincies niet optimaal. Uiteenlopende belangen worden nog steeds behartigd in afzonderlijk sectoraal beleid van betrokken vakministers.	Verbeter aansturing en coördinatie van Waddenzeebeleid. Maak expliciete afweging welke minister coördinerende verantwoordelijkheid voor Wadden op zich neemt. Maak daartoe overzicht van ambities en instrumenten van zowel Rijk als regio.	Afstemming Waddenzeebeleid tussen IenM en EZ is goed. Nieuw Regiecollege Waddengebied (RCW) is gremium waarin relatie tussen regionale en rijksambities voor Waddenzee wordt gelegd. RCW moet kans krijgen zich te bewijzen.
Gebrek aan coördinatie op uitvoering van Waddenbeleid in diverse sectoren heeft geleid tot versnippering van beheer.	Wij doen vier suggesties voor praktische oplossingen: (1) Rijkswaterstaat of enkele samengevoegde onderdelen van Ministerie van EZ aanwijzen als centrale natuurbeheerder; (2) natuurbeheer in handen leggen van consortium van bestaande terreinbeheerders; (3) instellen van 'regionale uitvoeringsdienst Wadden'; (4) Waddenprovincies aanwijzen als centrale natuurbeheerder. Rode draad in alle opties is dat één partij regie zou moeten voeren over natuurbeheer.	Verbetering van organisatie Waddenzeebeheer is inderdaad blijvende opgave. Minister werkt met staatssecretaris van EZ en RCW aan stapsgewijze verbetering met inachtneming van bestaande verantwoordelijkheden tussen overheden en terreinbeheerders. Ze verwacht begin 2014 plan van aanpak te hebben voor de verbetering van het beheer in het Waddengebied. Ze zal daarbij gebruikmaken van door Algemene Rekenkamer geschetste opties.
DEELCONCLUSIES		
Natuurkwaliteit in Waddengebied is sinds jaren tachtig gelijk gebleven. Daarmee is deel van hoofddoelstelling voor Waddengebied (duurzame bescherming natuurgebied) bereikt. Maar tweede deel van hoofddoelstelling (ontwikkeling natuurgebied) is niet bereikt.		In kader van Waddenfonds, Kaderrichtlijn Water en programma 'Naar een Rijke Waddenzee' wordt door veel partijen gewerkt aan projecten gericht op ontwikkeling en verbetering van natuur in Waddenzee. Er worden daarbij belangrijke stappen gezet in natuurherstel.



Behoud van unieke open landschap, eveneens rijksdoel, staat onder druk door plaatsing windturbines en energiecentrales.		Deze doelstelling is relatief nieuw; stamt uit Structuurvisie Waddenzee van 2007. Genoemde voorbeelden geven spanning weer tussen verschillende doelen waarover van geval tot geval een uitspraak moet worden gedaan, zo nodig inclusief rechterlijke toetsing.
Er worden in Waddengebied veel menselijke activiteiten ontplooid. Hiervoor zijn vergunningen vereist. Aanvragers hebben te maken met verschillende bevoegde gezagen die werken met uiteenlopende toetsingskaders. Gevolg: initiatiefnemers geconfronteerd met kostbaar en langdurig proces met onzekere uitkomst.	Zie de suggesties die wij doen in onze aanbeveling bij de tweede hoofdconclusie.	Verantwoordelijkheidsverdeling ter zake van bevoegd gezag in Waddenzee is helder. Minister steunt streven naar verdere vereenvoudiging en vermindering van bureaucratie en verwijst daarvoor naar Omgevingswet en naar instelling van regionale uitvoeringsdiensten. Aan meer transparantie in vergunningverlening wordt al gewerkt.
In Waddengebied zijn veel beheerders actief. Zij werken niet altijd goed samen. Gevolg: afstemming en informatie-uitwisseling verlopen niet goed. Beheerraad van minister van EZ heeft hierin geen verbetering kunnen brengen.	Zie de suggesties die wij doen in onze aanbeveling bij de tweede hoofdconclusie.	Nieuwe RCW is bezig met opstellen van beheeragenda, die input zal opleveren voor Beheerraad, waarin alle bij beheer betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.
Doordat natuurbeheer niet in één hand ligt wordt uitvoering Waddenzeebeleid niet consequent en eenduidig gemonitord en geëvalueerd. Gevolg: geen goed zicht op mate waarin rijksdoelen worden gerealiseerd.	Zie de suggesties die wij doen in onze aanbeveling bij de tweede hoofdconclusie.	Hieraan wordt al gewerkt. Dit wordt meegenomen bij uitwerking van tweede hoofdconclusie.
Geld uit Waddenfonds is niet ingezet in samenhang met rijksbeleid. Gevolg: scala van uiteenlopende projecten gefinancierd. Door ontbreken van evaluatie zijn bereikte effecten onbekend. Van miljoenen die in 2007-2011 bestemd waren voor Waddengebied is maar klein deel direct ten goede gekomen aan natuur. Met gerichtere inzet had wellicht meer kunnen worden bereikt.	Zorg voor duidelijke aansluiting tussen beschikbare geldstromen en doelen Waddenzeebeleid.	Investeringsplan en Uitvoeringsplan Waddenfonds hebben richting gegeven aan Waddenfondsuitgaven. Algemene Rekenkamer stelt dat 'slechts' € 20 miljoen uit Waddenfonds is uitgegeven aan natuurprojecten in onderzochte periode. Totale verplichtingen voor deze projecten bedragen echter veel meer: € 62,5 miljoen.
Recente gedeeltelijke decentralisatie Waddenzeebeleid biedt kansen op betere aansturing (natuur)beheer, monitoring en financiering, en op meer samenhang in resterende rijksambities voor Waddengebied.	Verbeter aansturing en coördinatie Waddenzeebeleid. Breng daartoe in kaart wat (resterende) rijksambities en -instrumenten zijn in Waddengebied.	Zie antwoord op hoofdconclusie 1
Twee ministers (IenM en EZ) blijven verantwoordelijk voor beleid en beheer in Waddengebied. Daarmee blijft bestuurlijke organisatie op rijksniveau complex.	Maak expliciete afweging welke minister coördinerende verantwoordelijkheid voor Wadden op zich neemt. Betrek daarbij integraal overzicht van rijksambities en -instrumenten.	Zie antwoord op hoofdconclusie 2
CCoördinerende rol van Waddenprovincies voor Waddengebied neemt toe.	Betrek in besluit over coördinerend ministerschap ook lopende heroriëntatie en kerntakendiscussie van Waddenprovincies en -gemeenten.	Zie antwoord op hoofdconclusie 1

# Begrippen

## **Waddengebied en Waddenzee**

Het verschil tussen de Waddenzee en het Waddengebied wordt uitgelegd in de *Derde Nota Waddenzee* (VROM, 2007). Het verschil is feitelijk de begrenzing. Beide termen worden in dit rapport gebruikt.

Het Nederlandse deel van de Waddenzee beslaat het zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard en in het Eems-estuarium. Grofweg geldt aan de zuidkant dat de zeedijken de begrenzing vormen. Aan de noordzijde vormen de zeedijken op de eilanden de grens en tussen de eilanden loopt de grens over de zee-gaten. Waar zeedijken ontbreken op de eilanden worden ook de kwelders en platen van de Waddenzeekust tot de Waddenzee gerekend.

Onder het Waddengebied wordt in de *Derde Nota Waddenzee* verstaan: de Waddenzee, de Waddeneilanden, de zee-gaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot drie zeemijl uit de kust, evenals het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten en een deel van het gemeenschappelijk gebied met Duitsland (ook Eems-Dollard).

## **Regionaal College Waddengebied en Regiecollege Waddengebied**

We gebruiken in het rapport vooral de term Regiecollege Waddengebied, om verwarring te voorkomen. Maar feitelijk bestaat het Regiecollege Waddengebied pas sinds november 2012. Daarvoor heette dit college het Regionaal College Waddengebied.

In de *Derde Nota Waddenzee* is het Regionaal College Waddengebied geïntroduceerd als spil in de uitvoering van het Waddenzeebeleid. Het college kreeg verschillende, deels coördinerende taken, waaronder handhaving.

Met de brief die de minister van IenM op 21 maart 2011 naar de Tweede Kamer stuurde, heeft zij een vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie doorgevoerd. Deze vereenvoudiging behelsde ook de omvorming van het Regionaal College Waddengebied naar een regiecollege met een beperkt aantal leden en zonder coördinerende taak. In het nieuwe Regiecollege Waddengebied zal afstemming plaatsvinden over beleid, beheer en investeringen van de betrokken partijen.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het jaarverslag 2011 van het Waddenfonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Decentralisatiebrief*. Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 15 mei 2013. Kenmerk 13003302 R. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Alterra (2008). *Vergunningverlening Natuurbeschermingswet*. Alterra-rapport 1748. Alterra, Wageningen.

Beheerraad (2010 - 2013). *Verslagen vergaderingen Beheerraad*, van 2010 t/m 2013. <http://www.waddenzee.nl/verslagen.2107.0.html>

Berenschot (2010a). *Toekomst bestuurlijke organisatie waddengebied*. z.pl.

Berenschot (2010b). *Evaluatie bestuurlijke organisatie waddengebied*. z.pl.

CBS, PBL, Wageningen UR (2012). *Openheid van de grote wateren, 2002-2012*. Indicator 2094, versie 02, 20 september 2012. [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl). CBS: Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR: Wageningen.

CWSS (2008). *Nomination of the Dutch-German Wadden Sea as World Heritage Site*. Volume One, January 2008. Wilhelmshaven, Germany: Common Wadden Sea Secretariat.

Ende D. van den, Troost K., Stralen M. van, Zweeden C. van, Asch M. van (2012). *Het mosselbestand en het areaal aan mosselbanken op de droogvallende platen van de Waddenzee in het voorjaar van 2012*. Rapport C149/12. Imares: Yerseke.

Es, K. van (2012). *Een werelderfgoed verdient samenhangend beheer*. Vakblad Natuur, Bos en Landschap 8. Themanummer Waddenzee. p. 22 - 25.

IenM (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 660, A/nr. 50. Den Haag: Sdu.

IenM (2011a). *Bestuursakkoord decentralisatie Waddenfonds*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 684, nr. 100. Den Haag, Sdu.

IenM (2011b). *Brief vereenvoudiging bestuurlijke organisatie waddengebied en decentralisatie Waddenfonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 684, nr. 91. Den Haag: Sdu.

Kuiper (2012). *Natuur en recreatie op de Razende Bol*. Landschap Noord-Holland. Juni 2012. Heiloo.

PBL (2010). *Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de zoute wateren*. Rapport 500402016/2010. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag/Bilthoven.

Regionaal College Waddengebied (2008). *Léven in de Wadden*. Beheer- en ontwikkelingsplan Waddengebied. z.pl.

Regionaal College Waddengebied (2011). *Koersdocument RCW. Naar meer Bestuurlijke Regie in het waddengebied*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 684, nr. 92. Den Haag: Sdu.

Rutte, Samsom (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD - PvdA. 289 oktober 2012. z.pl.

VROM (1980). *Nota over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Waddenzee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 13 933, nr. 53. Den Haag: Sdu.

VROM (2006). *Instelling van een Waddenfonds*. Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 594, nr. 8. Den Haag: Sdu.

VROM (2007). *Ontwikkeling van de wadden voor natuur en mens*. Deel 4 van de PKB Derde Nota Waddenzee. z.pl.

#### **Onderzoeksteam**

Mw. drs. A.A.M. de Haan (projectleider)  
Dhr. dr. ir. J. Verhulst  
Mw. drs. F.T.G. de Graaf  
Dhr. mr. dr. P. Jong  
Dhr. drs. G.P.A. Bakker

#### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
Telefoon (070) 342 44 00  
[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)  
[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

#### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Frans Lemmens / Hollandse Hoogte

Den Haag, november 2013