

Arjen Kok, provinciaal ambassadeur Fryslân, Groningen en de Wadden
a.kok@natuurmonumenten.nl | 06-30440982

Het Wad verdient beter beleid en beheer

Herstel en bescherming in belang van mens, plant en dier.

Inleiding

Centrale vraag aan de deelnemers van deze ronde tafel is: *Hoe zorgen we met het beleidskader natuur voor de Wadden dat de Waddennatuur gezond blijft?*

Op papier is ons UNESCO Werelderfgoed goed beschermd, maar de realiteit is anders. De Waddennatuur is allesbehalve gezond, de staat van instandhouding van tal van N2000-doelsoorten gaat achteruit, de biodiversiteit onder water is laag, biobouwers zijn grotendeels verdwenen en het open landschap wordt sluipenderwijs aangetast. Drukfactoren als visserij, mijnbouw, recreatie en baggeren zijn groot, zeker cumulatief gezien. We hebben echte stappen te zetten. Die boodschap is niet nieuw, Het PBL en de Algemene Rekenkamer gaven dit in 2010 en 2013 al aan.

Oud, collega-beheerder Otto Overdijk zei het heel treffend: *“Zie het Waddengebied, eilanden, kwelders en Waddenzee als een prachtig mooi monumentaal huis met de status UNESCO Werelderfgoed. Als beheerders aan de rand van de Waddenzee gaan we over de ‘slaapkamer’, maar op de ‘keuken en woonkamer’ hebben we geen invloed”*.

Deze beeldspraak is in de Wadden tweërlei van toepassing. Ecologisch, in de zin dat de miljoenen vogels in ons Waddengebied, maar ook in het aangrenzende Duitse en Deense deel, een gezonde Waddenzee nodig hebben met voldoende voedsel en rustgebieden, als ze hier broeden, jongen groot brengen of langs trekken op hun reis. Deze samenhang kan je ook één op één door vertalen naar een noodzakelijke samenhang tussen adequaat beleid en beheer van de Waddenzee. Zonder goed beleid geen goed beheer. In 2019 zijn de drie pijlers van de nieuwe Wadden-governance (BAW, OBW en BOW) gestart. Deze driehoek moet haar kracht echter nog bewijzen. De beleidskader natuur is de essentiële schakel tussen deze driehoek die sturing en richting moet geven, maar tot nu toe ontbreekt.

Natuurmonumenten is één van de natuurbeheerders in en rond het Waddenzee, met natuurterreinen op Texel, Griend en Schiermonnikoog en verenigd in het Beheerderscollectief Wadden (BCW). Wat heb ik als beheerder van de Waddenzee nodig?

- Zekerheid dat de cyclus beleid en beheer op orde is
- Een Integraal Beheerplan, adequate vergunningverlening en toezicht & handhaving
- Beheerautoriteit Wadden in positie
- De natuur op 1

De cyclus beleid en beheer is op orde

In de “Verzamelbrief Wadden” van 20 juni 2019 werden de kaders geschetst voor de nieuwe governance om te zorgen voor betere bescherming en herstel van de kwetsbare natuur. In een reactie hierop lieten we als natuursector op 28 november 2019 aan de toenmalige Ministers van Nieuwenhuizen en Schouten weten dat er enkele wezenlijke punten aanpassing behoeven. Ons belangrijkste punt: de nieuwe governance-structuur kan alleen functioneren als er een **integraal beleidskader** is vastgesteld op Rijksniveau en ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer. Een kader met een heldere koers en duidelijke, ondubbelzinnige beleidskeuzes worden gemaakt, gebaseerd op de hoofddoelstelling van het Werelderfgoed Waddenzee: duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Het feit dat dit Ronde Tafelgesprek over het beleidskader natuur in de Waddenzee noodzakelijk is laat zien dat onze genoemde punten en zorg nog steeds legitiem zijn. Zonder beleidskader natuur is geen goed waddennatuurbeheer mogelijk (en vice versa). Het beleidskader is het fundament voor alles, de sleutel naar een gezonde Waddennatuur.

Onterecht wordt verwezen naar de Agenda van de Wadden 2050 en het aanhangende Uitvoeringsprogramma als beleidskader natuur. Hierin staat weliswaar de hoofdfunctie natuur genoemd, maar daar blijft het bij. De Gebiedsagenda 2050 is verworden tot een wensenlijst, die vertaald is naar een uitvoeringsplan met sectorale wensen, waarvan vele tegenstrijdig aan elkaar zijn. Zonder bovenliggend sturend kader en heldere koers vanuit het Rijk is dit ook logisch. Een proces waar partijen nooit uitkomen. In het kader van de stringenter scheidende beleid en beheer in de governance zal het Rijk zelf haar verantwoordelijkheid moeten nemen tot het formuleren van deze integrale natuurkaders, die in onze ogen los staan van de Gebiedsagenda 2050. De (eerste) woorden van minister Stikstof en Natuur daarover zijn hoopvol en ook de minister van Infrastructuur en Waterstaat gaf aan dat de hoofddoelstelling voor de Waddenzee natuur is.

Een adequaat integraal beheerplan, adequate vergunningverlening en toezicht & handhaving

Als natuursector zijn we te spreken over de voortvarendheid en de daadkrachtige start van de Beheerautoriteit Waddenzee (BAW). De (potentiële) beheerders van de Waddenzee verenigd in het Beheerders Collectief Wadden (BCW) onder de Beheerautoriteit Wadden (BAW) en komen periodiek bijeen. Richting het integrale beheerplan Waddenzee (IBP) zijn de eerste goede stappen gezet, maar dit moet sneller en wellicht ambitieuzer als contramal van een ambitieus beleidskader natuur voor de Wadden. Wat we als beheerders constateerden is dat het BAW in de startfase van de uitwerking van het Integraal Beheerplan al snel stuitte op het gebrekkige beleid rond het Wad.

Het op te stellen IBP reikt wat ons betreft verder dan de wettelijke N2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW). We gaan er vanuit dat het IBP de status van Werelderfgoed als uitgangspunt neemt, kijkt vanuit de samenhang in het ecosysteem en ook de herstel- en ontwikkelopgave meeneemt die voorligt. De nog niet afgemaakte opgaven in kader van natuurherstel van het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) na 2022, vallen wat ons betreft daarmee logischerwijs onder de BAW. Vanuit het Integraal Beheerplan zien we graag een gezamenlijke beheeropdracht vloeien met daarin een verdeling van rollen en taken, financiële middelen en mankracht en een effectieve organisatie van het gezamenlijke beheer. Samenwerken als waren we één beheerder betekent voor ons gelijkwaardigheid tussen beheerders.

Prioriteit vraagt **de vergunningverlening**. Het waddensysteem is verarmd en kwetsbaar, de druk en impact gaat onverminderd door. Een belangrijk instrument in de regulering van de steeds verder toenemende druk en impact van onder andere baggeren, visserij, recreatie en mijnbouw. Logischerwijs zou je verwachten dat deze bijdraagt aan de hoofddoelstelling van de Waddenzee, zijnde duurzame ontwikkeling en behoud van de natuur en open landschap. Dat wil zeggen dat medegebruik passend moet zijn in het gebied en activiteiten worden getoetst aan de hoofddoelstelling. De dagelijkse praktijk laat echter een hele andere situatie zien. Vergunningverleners hebben onvoldoende kaders om een aanvraag te beoordelen of mogelijkheden om af te wijzen. Er worden activiteiten vergund, waarvoor geen beleid voor is. Ook het voorzorgsbeginsel wordt niet toegepast. Verder is tekenend dat bij

aanvragen getoetst wordt aan het bestaande NB-beleid, maar er wordt niet afgewogen wat de effecten zijn van alle activiteiten in samenhang op het ecosysteem, het zogenaamde cumulatieve effect. Inmiddels wordt al tien jaar verwoede pogingen gedaan om tot een 'transparante vergunningverlening' te komen. In 2021 is de hoofdconclusie van de Quick Scan van de beheerautoriteit Waddenzee: *"Als je na tien jaar (en vier projectleiders) de som opmaakt en tot de conclusie komt dat er feitelijk niets bruikbaar ligt, dan vraagt dit een serieuze pas op de plaats"*. Wat ons betreft is dit het zorgvuldig hanteren van het voorzorgsprincipe tot er een structurele verbetering komt in de vergunningverlening. Een vergunningverlening die fungeert als instrument om de impact en druk te reguleren en bijdraagt aan de hoofddoelstelling van het gebied. Dit betekent ook het toetsen van bestaande, nieuwe en menselijk medegebruik aan de hoofddoelstelling en de impact op de natuur- en kernwaarden. Een actieve rol van de overheid hierbij is nodig, ook in het faciliteren van een transitie naar verduurzaming van bestaande activiteiten of het afbouwen ervan, als dit nodig blijkt te zijn.

Naast vergunningverlening is een andere prioriteit de **toezicht en handhaving**. Deze is niet op orde qua capaciteit en regelgeving. Het aantal ogen en oren op de Waddenzee is te gering en kan in effectiviteit tussen de verschillende rijksdiensten (Waddenunit LNV, RWS, Politie, Marechaussee en bemanning van de vuurtorens) sterk verbeterd worden. Ook de regelgeving vraagt urgent aandacht. Zo kan beboeten juridisch gezien alleen als er sprake is van een 'heterdaadje'. Na zes jaar is de zgn. 'Blackbox' voor vissers nog niet op orde, wat toezicht op betreding van gesloten gebieden nagenoeg onmogelijk maakt.

Beheerautoriteit Wadden (BAW) in positie

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2013 ook dat het beheer van de Waddenzee niet op orde is. Het is organisatorisch versnipperd, er zijn veel beheerders en de verantwoordelijkheden zijn onduidelijk. Bij de beheerautoriteit Waddenzee (BAW) ligt de opdracht om te komen tot betere samenwerking tussen de beheerders (lees: als waren zij één beheerder). Wij zien de BAW als een belangrijke stap richting beter beheer. De opdracht van het BAW wordt momenteel aangescherpt, waarbij er focus en versnelling komt in de totstandkoming van het integrale beheerplan (IBP) en de organisatie van het beheer dat is ook noodzakelijk. Met betrekking tot deze aangescherpte opdracht is het van essentieel belang dat de BAW vanuit een onafhankelijke positie agenderend kan zijn op het vlak van waddenbeleid. Ook signalen vanuit de BCW wat beter beheer in de weg staat, moeten via het BAW rechtstreeks richting BOW kunnen en daadwerkelijk een follow-up krijgen om tot beter beheer te komen. De opdrachtgevers van de BAW, bijna dezelfde partijen als het BOW zouden hierin idealiter geen rol of taak hebben. De rol van de BAW is niet iets tijdelijks maar een permanente coördinerende en sturende functie voor een goed Wadden natuurbeheer.

De natuur op 1

De Waddenzee UNESCO Werelderfgoed, is een natuurgebied van wereldformaat. Het is één van de grootste intergetijdengebieden van de wereld. Miljoenen vogels brengen er de winter door, broeden er in de zomer of maken een tussenstop op hun trektocht van het hoge Noorden naar Afrika of omgekeerd. De natuur is ook de motor voor de Waddeneconomie. Het unieke gebied trekt jaarlijks gemiddeld 1,3 miljoen toeristen uit binnen- en buitenland. Het nieuwe kabinet en de Kamer kan met een lange termijn visie op het gebied, een heldere koers, ambities en gevoel van integrale verantwoordelijkheid voor natuur van de Waddenzee hét verschil maken voor ons Werelderfgoed en daarmee een inspirerend voorbeeld zijn voor zowel binnen- als buitenland. Een helder integraal beleidskader is het fundament van alles en kan de huidige situatie keren naar structureel herstel, behoud en bescherming van de Wadden. **Door de natuur voorop** de stellen, borgen we zowel de ecologische als economische waarden voor nu en generaties na ons. **De sleutel ligt bij jullie!**

Leeuwarden, 14 februari 2022

Arjen Kok, mede namens de **Coalitie Wadden Natuurlijk**