

RAAD VOOR DE WADDEN



natuurlijk gezag

een bestuurlijk model voor de Waddenzee

gezamenlijk advies van de
Raad voor de Wadden en de
Raad voor het openbaar bestuur

Raad voor het openbaar bestuur
Rob

d e c e m b e r 2 0 0 5

Raad voor de Wadden

De Raad voor de Wadden is ingesteld bij Wet van 26 september 2002 (Wet op de Raad voor de Wadden; Staatsblad 2002, nr. 554). De Raad heeft tot taak de regering, de beide Kamers der Staten-Generaal en de bij het Waddengebied betrokken provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur is een adviesraad van de regering, ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de Raad voor het openbaar bestuur; Staatsblad 1996, nr. 623). De wettelijke taak van de Raad is de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

colofon

tekst en uitgave

Raad voor de Wadden, Leeuwarden

Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag

adresgegevens

Raad voor de Wadden

Lange Marktstraat 5

Postbus 392

8901 BD Leeuwarden

telefoon (058) 212 60 15

telefax (058) 212 01 58

e-mail info@raadvoordewadden.nl

site www.raadvoordewadden.nl

Raad voor het openbaar bestuur

Fluwelen Burgwal 56

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 426 75 40

telefax (070) 426 76 25

e-mail postbus-rob@minbzk.nl

site www.rob-rfv.nl

vormgeving

Raad voor de Wadden

Hellinga Grafische Specialisten BV, Leeuwarden

druk

Hellinga Grafische Specialisten BV, Leeuwarden

Raad voor de Wadden, advies nr. 2005/05

Raad voor het openbaar bestuur

ISBN 90-5991-100-8

NUR 823

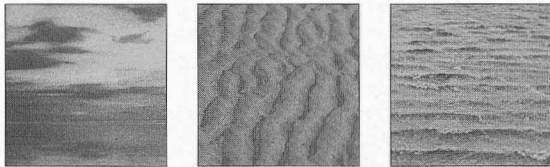
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

natuurlijk gezag

een bestuurlijk model voor de Waddenzee

gezamenlijk advies van de
Raad voor de Wadden en de
Raad voor het openbaar bestuur

RAAD VOOR DE WADDEN



Raad voor het openbaar bestuur

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft
advies 'Natuurlijk gezag'

ons kenmerk
001/MvR

datum
12 januari 2006

Geachte Minister,

Sinds het verschijnen van het rapport Ruimte voor de Wadden van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (april 2004) staat de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee volop in de belangstelling. In het rapport wordt de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee als een belangrijke oorzaak van de problematiek in het gebied genoemd. De bij de Waddenzee betrokken overheden zijn het eens met deze constatering en hebben daarom besloten om te bezien op welke wijze de bestuurlijke organisatie verbeterd kan worden.

Mede ter voorbereiding van de politieke besluitvorming daarover hebben de Raad voor de Wadden en de Raad voor het openbaar bestuur besloten om gezamenlijk een ongevraagd advies voor te bereiden over de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee.

Bijgaand treft u dit advies aan, dat op 8 en 13 december in de respectieve plenaire vergaderingen van beide raden is vastgesteld.

De Raden constateren dat de huidige bestuurlijke organisatie nog steeds is gebaseerd op het ruimtelijke ordeningskader. Dit kader stelt in beginsel alle belangen in de Waddenzee op één lijn en weegt ze 'vrijelijk' tegen elkaar af. Inherent aan het ruimtelijke ordeningskader is een bestuurlijke organisatie, die zich richt op coördinatie en overleg.

Inmiddels is, vooral onder invloed van Europese regelgeving, het natuurbelang van de Waddenzee centraal in het beleid komen te staan, waardoor andere eisen aan de besturing en de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee worden gesteld.

De Raden zijn van mening dat het natuurbeleidsplan de plaats is waar op rijksniveau een visie op hoofdlijnen voor het gebied moet worden ontwikkeld. De minister voor natuurbescherming is de aangewezen bewindspersoon om hiervoor verantwoordelijkheid te dragen.

De uitvoering van deze visie op hoofdlijnen zal in handen moeten worden gelegd van een regionaal bestuur, dat als openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen moet worden ingesteld. Van dit bestuur zullen de Waddenprovincies en de betreffende gemeenten deel uit moeten maken. Het regionaal bestuur heeft tot taak het operationele beleid te voeren voor de bescherming, het herstel en het beheer van de Waddenzee, en zal daarvoor de beschikking moeten hebben over een beheersorganisatie. Verder zullen de inspectietaken die betrekking hebben op de Waddenzee gebundeld moeten worden in een rijksinspectie.

De Raden realiseren zich dat hun voorstel vergaande consequenties heeft voor de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tegelijkertijd is dit vanuit het perspectief van natuurbescherming van de Waddenzee onvermijdelijk. Wellicht ten overvloede wijzen de Raden er op dat in hun voorstel economische en andere menselijke activiteiten zijn toegestaan, mits deze plaatsvinden binnen de randvoorwaarden die vanuit de natuurdoelstelling voor de Waddenzee worden gesteld. Zowel de natuur als het bedrijfsleven en de gebruikers van het gebied zijn gebaat bij een heldere en effectieve bestuurlijke organisatie.

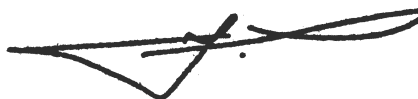
De tijd is rijp voor een duurzame oplossing van de problemen die de afgelopen dertig jaar de discussie over de Waddenzee hebben gedomineerd. Het ingezette beleid, waarvoor over een periode van twintig jaar een bedrag van 800 miljoen beschikbaar is gesteld, vraagt daar om.

Hoogachtend,
namens de Raad voor de Wadden,

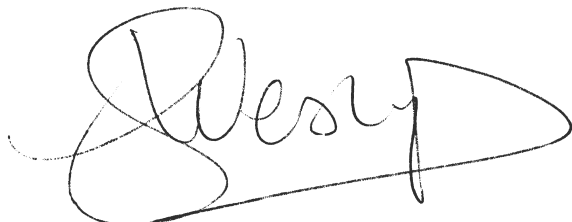


mr. R.S. Cazemier,
voorzitter

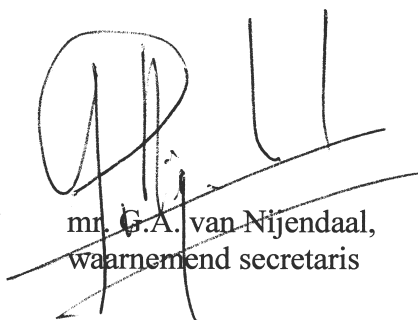
namens de Raad voor het openbaar bestuur,



prof.dr. J.A. van Kemenade,
voorzitter



mevrouw mr. J. Westinga,
secretaris



mr. G.A. van Nijendaal,
waarnemend secretaris

Raad voor de Wadden
Postbus 392
8901 BD Leeuwarden

Raad voor het openbaar bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding voor het advies	11
1.2 Opbouw van het advies	11
2 Dertig jaar bestuur voor de Waddenzee	13
2.1 Achtergrond	13
2.2 Geen inpoldering: de commissie Mazure	13
2.3 De commissie Staatsen: de Waddenwet	14
2.4 De PKB 1980	15
2.5 Provinciale en gemeentelijke indeling	15
2.6 PKB Tweede Nota Waddenzee 1994	15
2.7 De commissie Meijer: een offensieve strategie	16
2.8 Rijk, provincies en gemeenten: centraal of decentraal bestuur?	17
2.9 Slotopmerkingen	17
3 Natuurbescherming staat centraal	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De historische RO-lijn	19
3.3 Europese richtlijnen op het terrein van natuurbescherming	20
3.4 Natuurbeschermingswet als nieuw instrument	21
3.5 Herziening van de WRO	22
3.6 Europese Kaderrichtlijn Water	22
3.7 Eisen aan het bestuur	22
4 Problemen in de huidige situatie	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Bestuurlijk model: context	25
4.3 Het huidige bestuurlijke model op hoofdlijnen	25
4.3.1 Het beleid	25
4.3.2 Toezicht en handhaving	29
4.3.3 Het beheer	30
4.4 Huidige bestuurlijke model: knelpunten	32
4.4.1 Natuurbescherming veronderstelt natuurbeheer	32
4.4.2 Bescherming van natuurwaarden is bovengeschiedt aan andere doelen	32
4.4.3 Preventief en pro-actief handelen	32
4.4.4 Een politiek-strategische visie op de toekomst	33
4.4.5 Eenduidige aansturing vanuit het perspectief van de natuur	33
4.4.6 Stroomlijning van bestuur, beleid en uitvoering	33
4.4.7 Draagvlak en democratische inbedding	34
4.5 Conclusie	34

5	Naar een nieuw bestuurlijk model voor de Waddenzee	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Nationaal, strategisch beleid	35
5.2.1	Natuurbeschermingswet wordt kader	36
5.2.2	Minister voor natuurbescherming	36
5.2.3	Natuurbeleidsplan	36
5.3	Regionaal openbaar lichaam	37
5.3.1	Keuze voor een regionaal bestuur	37
5.3.2	Democratische legitimatie	37
5.3.3	Operationeel beleid	38
5.3.4	Bevoegdheden en vormgeving	38
5.3.5	Gemeenschappelijke regeling	40
5.3.6	Pakket van bevoegdheden	41
5.3.7	Regionale samenwerking op termijn	41
5.4	De communicatieve en faciliterende rol	42
5.5	Beheersorganisatie	42
5.6	Toezicht door Waddeninspectie	44
5.7	Territoriale en functionele begrenzing	45
5.8	Tot slot	47

Literatuurlijst	49
------------------------	-----------

Bijlagen:

I	Geraadpleegde personen	53
II	Samenstelling van de Raad voor de Wadden	54
III	Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur	55
IV	Adviezen en overige publicaties van de Raad voor de Wadden	56
V	Adviezen en overige publicaties van de Raad voor het openbaar bestuur	58

Samenvatting

De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied van West-Europa en een van de grootste getijdengebieden van de wereld. De erkenning van de Waddenzee als uniek natuurgebied is zowel op nationaal als internationaal niveau politiek-bestuurlijk verankerd in strategisch beleid en in wet- en regelgeving. De hoofddoelstelling van het nationale strategische Waddenzeebeleid is om de Waddenzee als natuurgebied duurzaam te beschermen en te ontwikkelen. Daarbij zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen richtinggevend en normstellend.

Het kader van de ruimtelijke ordening

De bestuurlijke organisatie van het Waddengebied heeft al ruim dertig jaar de aandacht. Aanvankelijk is gekozen om het Waddenzeebeleid vorm te geven binnen het kader van de ruimtelijke ordening, met de planologische kernbeslissing (PKB) als centraal instrument. De gedachte hierachter was dat de ruimtelijke ordening het kader biedt om de verschillende nevenschiktelijke functies binnen het gebied, zowel natuur als de economische functies, ruimtelijk tegen elkaar af te wegen. Sectorale wetgeving biedt het kader voor besluitvorming binnen elke functie, zodat er voor afweging tussen functies veel coördinatie en overleg is vereist. Dit heeft zijn gestalte gekregen in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) en het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW).

Verticale en horizontale coördinatie en overleg tussen de betrokken overheden zijn karakteristiek voor de bestaande bestuursorganisatie voor het Waddengebied. In wezen is het een ruimtelijk ordeningsmodel waarin alle belangen als nevenschiktelijk worden beschouwd. De afweging van verschillende belangen wordt telkens opnieuw gemaakt en dat kan leiden tot onvoorspelbaar, inconsistent en ad hoc beleid. Daardoor biedt het bestuurlijke model onvoldoende waarborgen voor effectief en tijdig handelen in het belang van de bescherming van de natuurwaarden. Bovendien leidt dit beleid tot een negatieve betrokkenheid van burgers, ondernemers, belangen- en actiegroepen en de publieke opinie.

Van ruimtelijke ordening naar natuurbescherming

De Waddenzee is meer en meer onderwerp van natuurbescherming geworden, vooral onder de invloed van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Er kan zelfs worden gesproken van een paradigmawisseling. De juridische verplichting het gebied als natuurgebied te beheren is een gegeven, dat rechtstreeks uit genoemde richtlijnen voortvloeit. Het natuurbelang bepaalt de grens voor economische en andere activiteiten. De bestuurlijke organisatie moet zich voegen naar de paradigmawisseling: *vorm volgt inhoud*.

Geen systematisch natuurbeheer

Op dit moment draagt niemand de eindverantwoordelijkheid voor de natuurbescherming van de gehele Waddenzee. Die ontbrekende eindverantwoordelijkheid weerspiegelt zich in de uitvoering: de natuur van de Waddenzee wordt niet systematisch beheerd en gemonitord. De beheerstaken die wél worden uitgevoerd in het gebied – bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat – zijn veelal niet te beschouwen als natuurbeheer en vertonen bovendien weinig samenhang.

Naar een nieuw bestuurlijk model

De constatering dat het paradigma voor de Waddenzee onder invloed van de Vogel- en Habitatrictlijnen is gewisseld en de constatering dat er een natuurbeheerder moet komen voor de gehele Waddenzee, leiden gezamenlijk tot de conclusie dat er een nieuw bestuurlijk model voor de Waddenzee moet worden ontwikkeld, waarbij er sturing vanuit het natuurbelang plaatsvindt in plaats van coördinatie. De coördinatielichamen CCW en RCW kunnen verdwijnen. Het bovengeschatte belang van de natuurbescherming dient in een strategische visie en operationeel beleid tot uitdrukking te komen. Het huidige model dat is geënt op de ruimtelijke ordening, moet dan ook worden verlaten.

De natuurbescherming stelt twee hoofdeisen. Er moet een strategische visie op de toekomst van de Waddenzee komen met daaraan te relateren strategisch beleid. Daarnaast moet het praktische natuurbeheer pro-actief, effectief en samenhangend zijn.

Naast de eisen die de natuurbescherming stelt aan het bestuurlijke model, zijn er principiële en praktische eisen vanuit de optiek van de democratische rechtsstaat, die te maken hebben met borging van democratische legitimatie, draagvlak voor het Waddenzeebeleid, eerbiediging van de bestuurlijke hoofdstructuur en van de positie van de decentrale overheden.

Op nationaal niveau het strategische beleid

Visieontwikkeling op hoofdlijnen en formulering van strategisch beleid zijn de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Op dit niveau moeten de beleidskaders worden aangegeven, waarbinnen de andere overheden hun gezag uitoefenen.

Voor de Raden ligt het voor de hand dat de bewindspersoon die de eerstverantwoordelijke is voor natuurbescherming ook de bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid is. De huidige minister van natuurbescherming coördineert nu al het beleid voor de Wadden op internationaal niveau. De eerstvolgende kabinetsformatie is een geëigend moment voor een dergelijke toedeling van de politieke verantwoordelijkheid.

Op regionaal niveau het operationele beleid en beheer

Van belang is vervolgens dat het strategische Waddenzeebeleid in de regio door de decentrale overheden wordt gedragen. De decentrale overheden zijn daarmee medeverantwoordelijk voor het bereiken van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid. Bovendien raakt natuurbeheer nadrukkelijk aan andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de decentrale overheden, waardoor hun bestuurlijke betrokkenheid niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is. Een constructie onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het geëigende kader voor het voorgestelde samenwerkingsverband tussen provincies en gemeenten. De bevoegdheden van het Rijk en de provincies om beheersplannen vast te stellen en vergunningen te verlenen voor de Waddenzee moeten worden overgedragen aan het regionaal bestuur. Ook hierover kunnen bij de volgende kabinetsformatie afspraken worden gemaakt, waarbij het oordeel van de regio zelf zwaarwegend moet zijn.

Het regionale bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de natuurbescherming in de vorm van actief beheer. Daartoe moet een aparte beheersorganisatie opgericht worden die direct verantwoording verschuldigd is aan het regionale bestuur. Deze beheersorganisatie is verantwoordelijk voor uitsluitend

die activiteiten die rechtstreeks verband houden met behoud, bescherming en herstel van het gebied. Op termijn kan worden bezien of het voor een effectief en efficiënt bestuur raadzaam is om andere taken en bevoegdheden die nu nog bij de provincies, gemeenten en het Rijk berusten, aan het regionale bestuur voor de Waddenzee over te dragen.

Gebundelde Waddeninspectie

Het Rijk is verantwoordelijk voor het toezicht op de activiteiten van het regionaal bestuur voor de Waddenzee. De bestaande inspectietaken die direct betrekking hebben op de natuurbescherming van de Waddenzee dienen te worden gebundeld. In de aanloopfase gaat het vooral om toezicht op de naleving van de Natuurbeschermingswet 1998, maar de taken van de inspectie zullen moeten meebewegen met de taken en bevoegdheden van het regionaal bestuur.

Draagvlak voor een nieuw bestuurlijk model

Gezien het grote draagvlak voor het centraal stellen van natuurbescherming verwachten de Raden dat de verschillende overheden en andere betrokken partijen elkaar vanuit dat perspectief kunnen vinden. Dat kan ook gelden voor de betrokkenen die een economisch en/of een recreatief belang hebben bij de Waddenzee. Activiteiten die de natuur schade toebrengen moeten volgens de wet worden uitgesloten, maar tegelijkertijd is het voor iedere ondernemer en andere gebruikers van groot belang dat een duidelijk en voorspelbaar bestuur voor een langere termijn kan aangeven welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het advies

Sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Mazure¹ in 1974 is er – zij het in golfbewegingen – veel aandacht voor de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied. Een aantal commissies heeft zich over het vraagstuk van een passende bestuursvorm gebogen. In 2004 werd de discussie opnieuw actueel na het verschijnen van het in opdracht van de regering opgestelde rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW), de zogenaamde commissie Meijer.² In haar rapport stelde de Adviesgroep dat de verslechtering van de natuurkwaliteiten van de Waddenzee mede te wijten is aan de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied. Om die reden stelde de Adviesgroep een aantal wijzigingen in de bestuurlijke organisatie voor. Het kabinet deelde de mening van de Adviesgroep dat de bestuurlijke organisatie van het Waddenzeebeleid verbetering vereist. Het kabinet wilde hierover in overleg met de betrokken overheden tot een standpunt komen.³ Op het moment van vaststelling van onderliggend advies (december 2005) vindt nog bestuurlijk overleg plaats.

De Raad voor de Wadden (RvdW) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn van oordeel dat de natuurbescherming van de Waddenzee zeer gebaat is bij een goed voor zijn taak toegeruste bestuurlijke organisatie. Om die reden brengen de Raden, naar aanleiding van het advies van de commissie Meijer en ter voorbereiding van de politieke besluitvorming over de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee, advies uit.

De Raden concluderen dat de centrale en decentrale overheden in bestuurlijk-organisatorische zin onvoldoende zijn toegerust op de vraagstukken waarvoor zij zich ten aanzien van de natuur in de Waddenzee geplaatst zien. Enkele aanpassingen in de huidige bestuurlijke structuur zullen niet voldoende zijn om de natuur in de Waddenzee in de toekomst duurzaam te kunnen beschermen. Wat nodig is, is een bestuurlijke structuur die *effectief* en *efficiënt* is en voldoende bestuurskracht heeft om een internationaal natuurgebied conform de internationale (Europese) eisen te kunnen besturen. Om aan deze criteria te voldoen is, volgens de Raden, een structurele wijziging van de huidige organisatie nodig. De inhoudelijke doelstellingen tot behoud en bescherming van de natuurwaarden van de Waddenzee moeten daarbij leidend zijn voor de keuze voor de structuur van de bestuurlijke organisatie: *vorm volgt inhoud*.

1.2 Opbouw van het advies

In hoofdstuk twee wordt een historische schets gegeven van dertig jaar discussie over de bestuurlijke organisatie van Waddengebied, vanaf het moment dat de inzichten over het ruimtelijke, economische en ecologische belang van de Waddenzee daar aanleiding toe gaven. Daarbij komen verschillende commissies en andere instanties die zich over dit onderwerp hebben uitgesproken aan bod. Het hoofdstuk eindigt met de bevindingen van de commissie Meijer in 2004 en de reacties van de overheden die daarop volgden.

¹ Waddenzeecommissie, 1974, p. 9.

² Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004.

³ Kabinetsreactie op het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004.

In hoofdstuk drie wordt beschreven dat het natuurbelang voor de Waddenzee dominant is geworden. Tegelijkertijd is de besturing van de Waddenzee nog steeds gebaseerd op het centraal stellen van ruimtelijke ordening. Vooral onder invloed van Europese regelgeving staat de effectiviteit en houdbaarheid van deze benadering in toenemende mate onder druk. Het centraal stellen van het natuurbelang leidt tot andere eisen aan de besturing en bestuurlijke organisatie van de Waddenzee.

Hoofdstuk vier beschrijft de huidige bestuurlijke organisatie van de Waddenzee en toetst deze organisatievorm aan de eisen die de natuurbescherming stelt.

In hoofdstuk vijf wordt vervolgens een alternatief bestuurlijk model geschetst, waarmee de huidige problemen in de natuurbescherming effectiever en efficiënter kunnen worden aangepakt. Daarbij wordt aangegeven wat de betekenis van dit model is voor de huidige bevoegdheden van het Rijk en de decentrale overheden.

2 Dertig jaar bestuur voor de Waddenzee

2.1 Achtergrond

Tegenwoordig is de notie dat de Waddenzee een uniek en kwetsbaar natuurgebied is dat beschermd moet worden, onomstreden. Dat is niet altijd zo geweest. Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw werd serieus gedacht over – kleinschalige en grootschalige – inpolderingen.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw kwam er een omslag in het denken en werd het ecologische belang van de Waddenzee steeds meer onderkend. Kenmerkend voor deze periode was de oprichting van de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (beter bekend als de Waddenvereniging) in het najaar van 1965. Bovendien leidde de gegroeide welvaart tot meer toerisme en recreatie op de Waddenzee en de Waddeneilanden en groeide op deze wijze ook de waardering voor het natuurlijke belang van het Waddengebied.

2.2 Geen inpoldering: de commissie Mazure

In 1970 werd de Waddenzeecommissie onder voorzitterschap van dr. J.P. Mazure ingesteld, beter bekend als de commissie Mazure. Deze commissie kreeg als taak de regering te adviseren over de principiële mogelijkheden en de voor- en nadelen van inpolderingen in de Waddenzee.⁴ Het rapport van de commissie verscheen in 1974 en adviseerde negatief over vrijwel alle onderzochte varianten van inpolderingen. De noodzaak voor het nieuwe land was volgens de commissie niet dringend, de indijkingskosten hoog en de waarde van de Waddenzee voor de visserij, de recreatie en vooral de waarde als natuurgebied waren volgens de commissie groot.⁵



dr. J.P. Mazure

De commissie Mazure wees erop dat de Waddenzee - met uitzondering van een deel ten zuiden van Schiermonnikoog - op dat moment niet gemeentelijk en provinciaal was ingedeeld en uitsluitend van Rijkswegen bestuurd en beheerd werd. Hiermee week de manier waarop de Waddenzee werd bestuurd af van wat in Nederland gebruikelijk was. De commissie wees daarbij op de mogelijkheden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, op grond waarvan streek- en bestemmingsplannen konden worden vastgesteld. Deze plannen boden de mogelijkheid om een geïntegreerde visie op de toekomstige ontwikkeling van het bestreken gebied te ontwikkelen en een afweging te maken van de in dit gebied gelegen belangen.⁶

De commissie Mazure achtte zich staatsrechtelijk niet competent duidelijke aanbevelingen te doen over de bestuurlijke structuur voor het Waddengebied. Wel concludeerde de commissie dat de Waddenzee als samenhangend geheel zou moeten worden bestuurd en beheerd. Als opties noemde de commissie: een

⁴ Waddenzeecommissie, 1974, p. 9.

⁵ Waddenzeecommissie, 1974, p. 275-277.

⁶ Waddenzeecommissie, 1974, p. 265.

provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee, samenwerking binnen een gemeenschappelijke regeling met participatie van het Rijk en de instelling van een openbaar lichaam zoals bij de Zuidelijke IJsselmeerpolders.⁷

Het ondubbelzinnige advies van Mazure leidde tot het definitief schrappen van alle inpolderingsplannen. Tevens werd het startsein gegeven voor de ontwikkeling van nieuwe plannen voor het Waddengebied, waaronder de bestuurlijke vorm.

2.3 De commissie Staatsen: de Waddenwet

De Waddenvereniging besloot in 1974 een Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied in te stellen, de zogenaamde commissie Staatsen, die in 1976 rapporteerde. Het advies van Staatsen c.s. kwam er in de kern op neer dat de bestuurlijke organisatie ingericht moest zijn op de centrale doelstelling voor de Waddenzee, en die doelstelling werd als volgt geformuleerd: “De bescherming, het behoud en het herstel van de natuurlijke staat van de Waddenzee.”⁸

De commissie overwoog dat een algemeen bestuur (in de vorm van gemeenten en provincies), zoals de commissie Mazure had voorgesteld, op zichzelf de natuurwaarden van de Waddenzee onvoldoende recht zou doen, terwijl functioneel bestuur te ver aflag van de bestaande vormen van algemeen bestuur. Om uit dit dilemma te komen stelde de commissie voor de beleidsvrijheid van het algemeen bestuur voor het Waddengebied te beperken. “Dit kan gebeuren door in materiële (inhoudelijke) wetgeving doeleinden en normen vast te leggen. Men zou dit kunnen noemen: geen functioneel bestuur, maar functionele sturing (ter bescherming van de Waddenwaarden) van het algemeen bestuur.”⁹

De commissie Staatsen kwam tot het voorstel voor een gemeentelijke en provinciale indeling van de gehele Waddenzee en voor een Waddenwet, waarin de doeleinden en normen voor het Waddengebied zouden worden vastgelegd. Deze Waddenwet moest vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), die immers verantwoordelijk was voor natuurbehoud. Tevens dienden in deze wet enkele organen ingesteld te worden, zoals een Waddenraad belast met toezicht op de uitvoering van de vastgestelde doeleinden, een Waddeninspectie voor de “consequente bewaking van elk relevant gebeuren” en een Interdepartementale Commissie Waddengebied voor de horizontale coördinatie van beleid op Rijksniveau. Dit alles vormde een aanvulling op het algemeen bestuur, dat verder in beginsel met zijn bestaande taken en bevoegdheden zou functioneren. In het bijzonder gaf de commissie aan dat het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bijzonder geschikt was om de Waddenwaarden veilig te stellen.¹⁰

Met de commissie Staatsen werd een volgende stap gezet naar verdere inbedding van de Waddenzee in een bestuurlijke structuur. Na lange tijd van politiek debat nam de regering in 1988 het besluit geen aparte Waddenwet te ontwerpen. In plaats daarvan werd gekozen voor aanpassing van de bestaande bestuurlijke structuur met

⁷ Waddenzee-commissie, 1974, p. 269-270.

⁸ Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, 1976, p. 45.

⁹ Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, 1976, p. 65.

¹⁰ Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, 1976, p. 80-84.

een verbeterde inzet van bestaande wettelijke regelingen. Daarbij werd bedoeld op de Planologische Kernbeslissing (PKB).

2.4 De PKB 1980

In 1980 werd de nota Waddenzee, de eerste Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee, door de Ministerraad vastgesteld. Dit plan vormde de blauwdruk voor de ruimtelijke toedeling van functies op de Waddenzee. Daarnaast deed het uitspraken over de toelaatbaarheid van verschillende activiteiten op de Waddenzee, waarmee de hoofdlijnen voor het sectorale beleid in één plan gebundeld werden. Tegelijk met de eerste PKB Waddenzee werd het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) opgericht als overlegforum tussen de drie bestuurslagen (Rijk, Waddenprovincies en Waddegemeenten). De minister van VROM coördineert dit overleg, maar is politiek amper verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid; deze verantwoordelijkheid ligt bij de verschillende ministeries.

2.5 Provinciale en gemeentelijke indeling

In 1986 werd de gehele Waddenzee gemeentelijk en provinciaal ingedeeld. Met deze maatregel werd beoogd de doorwerking van het centraal vastgelegde beleid naar het decentrale niveau te verbeteren. Er moesten nu immers streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen komen binnen de kaders van de PKB. Daarmee werd een document dat aanvankelijk alleen de centrale overheid bond (de PKB), versterkt door de doorwerking in het ruimtelijke document dat uiteindelijk ook de burgers bindt (het bestemmingsplan). Overigens werden de provincies en gemeenten daarmee ook op andere terreinen bevoegd voor hun deel van de Waddenzee, zoals over het vaststellen van provinciale milieuverordeningen, van algemeen plaatselijke verordeningen (apv's) en over de openbare orde.

Door de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee konden de decentrale overheden zich aansluiten bij de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee. Deze betrokkenheid kreeg vorm in een gemengd ambtelijk-bestuurlijk coördinerend overleg, het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW), waar de uitvoering van het beleid voor de Waddenzee wordt gecoördineerd. Het RCW stond aanvankelijk onder leiding van de Inspecteur Ruimtelijke Ordening in Noord-Nederland, maar nu verzorgen de provincies het voorzitterschap (op dit moment de Commissaris van de Koningin van de provincie Groningen). CCW en RCW samen vormen de kern van de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee.

2.6 PKB Tweede Nota Waddenzee 1994

In 1994 werd, na een lange voorbereiding, de PKB Tweede Nota Waddenzee vastgesteld. Deze Tweede Nota is op dit moment nog de vigerende PKB voor de Waddenzee. Als hoofddoelstelling van het beleid werd de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied vastgelegd.

In de Tweede Nota Waddenzee stelt het kabinet te streven “naar een zo eenvoudig mogelijke overlegstructuur voor het waddengebied. Voor nadere besluitvorming over mogelijke aanpassing van de overlegstructuur wordt een in 1993 uit te voeren evaluatie afgewacht”. De genoemde PKB-passage leidde eind 1993 tot de opdracht aan het Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (SBN) om een evaluatieonderzoek te verrichten naar de overleg- en coördinatiestructuur voor het Waddengebied. In zijn rapport uit 1994 constateerde het SBN een groot aantal knelpunten in het functioneren van de overleg- en coördinatiestructuur voor

het Waddengebied. Enkele van de bevindingen waren dat geen van de drie bestuursniveaus tevreden was over de overleg- en coördinatiestructuur en dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van het gebied ontbrak. Het Rijk beschouwde de overlegstructuur vooral als een middel om het Rijksbeleid uit te dragen, terwijl de lokale overheden de verwachting hadden dat zij door overleg meer invloed zouden kunnen uitoefenen op het Rijksbeleid. Teveel, betrekkelijk vrijblijvend overleg en te weinig slagvaardig bestuur, concludeerde het SBN.¹¹ Het Rijk bepaalde in 1997 zijn standpunt over de evaluatie. De bestaande organisatie werd, met enkele aanpassingen, gehandhaafd. Overigens is in februari 2001 het eerste deel (het concept) van de nieuwe PKB Derde Nota Waddenzee verschenen. Het in november 2001 verschenen derde deel daarvan is teruggetrokken om plaats te maken voor een nieuw derde deel, waarin het nieuwe kabinetsbeleid voor schelpdiervisserij en aardgaswinning zal worden verwerkt.

2.7 De commissie Meijer: een offensieve strategie

De Adviesgroep Waddenzeebeleid, onder voorzitterschap van W. Meijer - en om die reden beter bekend als de commissie Meijer - constateerde in het advies *Ruimte voor de Wadden*, “dat beleid en beheer van de Waddenzee in een impasse zijn geraakt”¹². De natuurkwaliteiten van de Waddenzee zijn, aldus de commissie, in de afgelopen jaren teruggelopen. “De beleidskaders zijn onvoldoende helder en voorspelbaar, en verschillen per categorie van activiteiten. Elke beslissing wordt daarmee een politieke beslissing, waarover telkens nieuwe gepolariseerde discussies losbarsten. De huidige bestuursstructuur is niet slagvaardig en niet transparant, beleid en bestuur dragen daarmee bij aan de stagnatie in plaats van aan oplossingen. Veel spelers hebben hindermacht, vrijwel niemand heeft doorzettingsmacht. Bedrijven zien geen duidelijk toekomstperspectief en aarzelen met investeren of trekken zich zelfs geheel terug”¹³.

Het feitelijke gevolg, zo vervolgt de commissie haar betoog, is een defensief beleid en beheer, waarbij alle energie gaat zitten in tegenhouden in plaats van creëren en ontwikkelen. Ontwikkeling en verbetering van de natuur worden daardoor belemmerd en de economische ontwikkeling van het Waddengebied en de noordelijke provincies worden geblokkeerd. Zowel de natuurwaarde als de economische positie van het gebied gaan achteruit.

“Een offensieve strategie is dan ook geboden om de hoofddoelstelling *duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap* te kunnen waarmaken. Een integraal perspectief, uitgaande van voorrang voor de natuur met beperkt menselijk medegebruik, is nodig om de waarden en belangen die in het geding zijn te bewaken en verder te ontwikkelen”¹⁴.

De commissie Meijer kwam daarmee ook tot het oordeel dat de huidige organisatie van beleid en bestuur, en het beleidsproces, onderdeel zijn geworden van het probleem. De beleidscyclus en de bestuurlijke organisatie moeten worden herzien.

¹¹ Everink en Tromp, 1994.

¹² Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004a, pag.3.

¹³ Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004a, pag.3.

¹⁴ Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004a, pag.3. Het gecursiveerde deel is de hoofddoelstelling van het kabinet voor de Waddenzee en is opgenomen in de PKB Derde Nota Waddenzee.

Wil het beleid en het bestuur bijdragen aan oplossingen, dan moet volgens de Adviesgroep het volgende gebeuren:

- er moet een onderscheid worden gemaakt tussen strategisch beleid enerzijds en het bestuur en beheer anderzijds, zoals dat in de praktijk plaatsvindt;
- de strategie dient zich te richten op het gehele Waddengebied, met de Waddenzee als belangrijk onderdeel daarvan;
- voor het strategische beleid ligt de verantwoordelijkheid op landelijk niveau als taak voor de ministerraad, met het laatste woord voor het parlement;
- het dagelijks bestuur en beheer van de Waddenzee vinden plaats op regionaal niveau door een regionaal uitvoeringsorgaan dat binnen eenduidige beleidskaders opereert. Het huidige Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) kan hiervoor de basis vormen.

2.8 Rijk, provincies en gemeenten: centraal of decentraal bestuur?

Na verschijning van het advies van Meijer c.s. in 2004 is het kabinet, onder leiding van de coördinerend minister van VROM, bestuurlijk overleg over de bestuurlijke organisatie gestart met de bij het Waddenzeebeleid betrokken overheden. De gemeenten en provincies in het Waddengebied stelden in 2004 voor om samen met het Rijk een nieuw openbaar lichaam voor de Waddenzee op te richten. Dit voorstel werd door het kabinet niet gesteund, waarna werd gezocht naar een model dat wel op de steun van de betrokken overheden kon rekenen.

Op dit moment (december 2005) is het overleg nog niet afgerond. Het kabinet heeft intussen wel in een brief aan de Tweede Kamer duidelijk gemaakt in welke richting de nieuwe bestuurlijke organisatie gezocht dient te worden. De kernpunten van deze benadering zijn:

- het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) is, onder voorzitterschap van de minister van VROM, het strategische, sturend overlegorgaan voor Rijk en regio;
- het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied onder voorzitterschap van een van de commissarissen van de Koningin stelt in opdracht van het CCW periodiek het beheersplan Nieuwe Stijl op. Dit plan vormt het integratiekader voor alle activiteiten in relatie tot de Waddenzee en is zelfbindend voor de opstellers;
- er wordt een eenduidige regie gevoerd op de uitvoering van dit plan door de verantwoordelijke overheden en particuliere partners;
- de sectorale cultuur moet doorbroken worden. Een ieder dient de gemaakte afspraken na te komen.¹⁵

2.9 Slotopmerkingen

In de jaren zeventig groeide het besef dat de Waddenzee niet ingepolderd moest worden. Mazure heeft aan de verandering van dit inzicht belangrijk bijgedragen. De maatschappelijk en politiek breed gedragen opvatting dat de Waddenzee open moest blijven, moest vervolgens worden uitgewerkt in een standpunt over de bestuurlijke organisatie. Dat werd de opdracht voor de commissie Staatsen. De kern van het betoog van deze commissie luidde dat het noodzakelijk was om ten aanzien van de Waddenzee een integraal beleid te voeren. Met het oog op dat doel moest een passend beleidsinstrumentarium worden gevonden; dat werd gevonden in de

¹⁵ Brief van de Minister van VROM, 23 juni 2005.

planologische kernbeslissing. De PKB heeft in de jaren daarna het kader voor afstemming geboden.

De commissie Meijer toonde aan dat de natuurwaarden van de Waddenzee in kwaliteit achteruitliepen en dat een offensieve strategie was geboden. De commissie gaf tevens aan dat de huidige organisatie van beleid en bestuur onderdeel waren geworden van het probleem. De commissie beval een herziening van de beleidscyclus en de bestuurlijke organisatie aan.

De Raad voor de Wadden en de Raad voor het openbaar bestuur constateren dat het denken over de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee opnieuw op een keerpunt staat. Alle partijen zijn het erover eens dat de structuur gewijzigd dient te worden, zoals blijkt uit de korte geschiedschrijving in dit hoofdstuk.

De Raden zijn van mening dat het belang van de natuurbescherming in de Waddenzee ten principale centraal moet staan in het debat over de bestuurlijke organisatie voor diezelfde Waddenzee. Het natuurbelang stelt eisen aan de organisatie van het bestuur. Vanuit deze opvatting hebben de Raden een eigen analyse uitgevoerd en een eigen model opgesteld.

3 Natuurbescherming staat centraal

3.1 Inleiding

De bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee heeft zich, met hulpstructuren als coördinerende overleggen, in de loop der jaren proberen aan te passen aan veranderde (internationale) politieke opvattingen en doelen. De Vogel -en Habitatrichtlijnen, de Natuurbeschermingswet en jurisprudentie zijn het juridische kader voor natuurbescherming geworden.

De Raden zijn van oordeel dat de aanpassingen uit het verleden niet meer werken. De huidige overlegstructuur voor bestuur en beheer van de Waddenzee past niet meer bij de doelstellingen, zowel nationaal als internationaal. Wat nodig is, is een aanpassing aan wat een paradigmawisseling kan worden genoemd. Dat houdt in dat de besturen die betrokken zijn bij de natuurbescherming van de Waddenzee de consequenties gaan trekken uit het feit dat er een andere regelgeving is ontstaan, die niet langer is gebaseerd op ruimtelijke ordening, maar op natuurbescherming. Het huidige bestuur blijft nog steeds volgens het oude RO-model handelen, terwijl dat in werkelijkheid niet meer werkt. Natuurbescherming, als centrale doelstelling van het beleid, moet het uitgangspunt zijn voor bestuurlijk handelen. En daarop moet een nieuwe bestuurlijke organisatie geënt zijn. Besturen volgens het oude model botst met de doelen van het bestaande beleid, wat onder andere zichtbaar wordt door het feit dat de rechter het bestuur steeds vaker tot de orde moet roepen.

Het uitgangspunt moet zijn dat de natuurbescherming de eisen bepaalt waaraan de bestuurlijke organisatie moet voldoen. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van die eisen. Daarvoor wordt eerst de ontwikkeling van het Waddenzeebeleid als ruimtelijke orderingsvraagstuk naar een vraagstuk van natuurbescherming gegeven, met nadruk op de wet- en regelgeving die het huidige beleid omkleedt.

3.2 De historische RO-lijn

In navolging van het advies van de commissie Staatsen, waarin gesteld wordt dat het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geschikt is om de Waddenwaarden veilig te stellen,¹⁶ zijn in 1980 de hoofdlijnen van het Waddenzeebeleid in een Planologische Kernbeslissing opgenomen, het RO-instrument van het Rijk. De keuze voor het RO-kader lag voor de hand vanuit de gedachte dat de afweging van ruimtelijke claims van verschillende activiteiten of functies, het beste in dat RO-kader zou kunnen plaatsvinden. Het algemene uitgangspunt daarbij was dat alle activiteiten of functies, zoals wonen, werken, infrastructuur, natuur en recreatie, in beginsel vrij tegen elkaar afgewogen en geordend kunnen worden.

De keuze voor het RO-kader heeft ook implicaties voor de vormgeving van het bijbehorende bestuurlijke model. Daar waar het uitgangspunt is dat functies nevenschikt zijn en vrij ruimtelijk gewogen kunnen worden, ligt het voor de hand dat binnen elke functie de eigen sectorale wetgeving voorschrijft hoe en door welke overheid beleidsmatige afwegingen gemaakt moeten worden. Binnen nieuwe fora, zoals het CCW in 1980 en later het RCW in 1991, kwamen overleg en coördinatie

¹⁶ Commissie Toekomstige Bestuursstructuur Waddengebied, 1976, p. 80-84.

dan ook centraal te staan. Dat is van meet af aan ook de bedoeling geweest: het CCW heet niet voor niets een *coördinatiecollege*.

Opvallend genoeg stelt de PKB voor de Waddenzee toch één functie centraal, namelijk de natuurfunctie, wat wil zeggen dat andere toegestane functies in het plangebied moeten worden ingepast in die hoofdfunctie.¹⁷ Het inhoudelijke doel is af gaan wijken van het instrumentarium en de bestuurlijke vormgeving.

3.3 Europese richtlijnen op het terrein van natuurbescherming

De Vogelrichtlijn in zijn oorspronkelijke vorm dateert uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992. De laatste jaren is duidelijk geworden hoe groot de betekenis van deze Europese richtlijnen, die boven de nationale wetgeving gaan, voor de besluitvorming is. In enkele gevallen heeft de bestuursrechter de bestuurlijke besluitvorming over ruimtelijke projecten ongeldig verklaard, omdat deze in strijd bleek te zijn met de genoemde richtlijnen. Daaruit kan worden geconcludeerd dat sommige bestuursorganen nog weinig grip lijken te hebben op de vraag hoe en op welk moment de habitattoets, die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen vereist is, uitgevoerd moet worden. Als voorbeeld kunnen de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak inzake IJburg¹⁸ en de Tweede Maasvlakte¹⁹ worden genoemd. Voor de Tweede Maasvlakte bij Rotterdam werden overigens de concrete beleidsbeslissingen uit de PKB-plus Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam vernietigd, omdat er onder meer geen passend onderzoek was uitgevoerd naar de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op het slibtransport en het transport van vislarven langs de Hollandse kust naar de Waddenzee²⁰.

De richtlijnen schrijven niet alleen de habitattoets voor, maar zij geven ook een positieve verplichting om het gebied zo te beheren dat vervuiling en verslechtering ervan worden voorkomen, dan wel dat de kwaliteit niet verslechtert en dat de beschermde soorten niet worden verstoord. Het gaat hier om resultaatsverplichtingen, wat betekent dat Nederland in gebreke is wanneer er een verstoring van een beschermde soort of een verslechtering van een habitat plaats heeft. In dat geval zal de overheid actief moeten ingrijpen om de verslechtering of verstoring ongedaan te maken.²¹ Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan hiervan worden afgeweken, namelijk wanneer het openbaar belang daar “om dwingende redenen” om vraagt. Bedoeld worden maatregelen ter bescherming van de kust en het achterland en van de eilanden.

Voor de bestuurlijke organisatie van de Wadden heeft deze ontwikkeling grote betekenis:

- 1 er is een juridische verplichting om het gebied als natuurgebied te beheren en te beschermen en die verplichting staat zo centraal, dat er geen ruimte meer is om andere belangen vrijelijk af te wegen tegen dat natuurbelang. Andere belangen of activiteiten, zoals economische en recreatieve, zijn en blijven toegestaan, maar hebben als gevolg van de Europese richtlijnen alleen ruimte wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied niet worden geschaad;

¹⁷ Zie voor een uiteenzetting van de discrepantie tussen afweging en inpassing: Fleurke, 1988, p. 53-54.

¹⁸ ABRvS 24 november 2004, AB 2004, 440, m.nt. JSt.

¹⁹ ABRvS 21 januari 2005, MenR 2005, nr. 60, m.nt. JV.

²⁰ Een beoordeling in de zin van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn

²¹ Backes, Van Buuren en Freriks, 2004, p. 94-96.

- 2 de richtlijnen leggen resultaatsverplichtingen op, die de overheid dwingen tot actief ingrijpen bij een probleem van de natuur in de Waddenzee. Deze verplichtingen verhouden zich slecht met de huidige organisatie, die is gebaseerd op vrijblijvend overleg en coördinatie.

3.4 Natuurbeschermingswet als nieuw instrument

De Europese richtlijnen op het gebied van natuurbescherming leggen het primaat dwingend bij de natuurbescherming boven andere belangen. Dit betekent dat andere sturingsinstrumenten in beeld komen. Centraal staat daarbij het toetsingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet), die op 1 oktober 2005 in werking is getreden. De Nb-wet bevat de bepalingen voor bescherming van gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn ingevoerd moesten worden.

Een centraal element van de Nb-wet is het zogenoemde natuurbeleidsplan, dat door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wordt opgesteld, samen met de ministers van VROM en V&W voorzover het aangelegenheden betreft die hen aangaan. Dit natuurbeleidsplan heeft gelding voor het hele land, maar er kunnen aparte paragrafen in worden opgenomen, bijvoorbeeld voor het Waddenzeebeleid.

De Nb-wet biedt een aanvullend instrument, het beheersplan, waarmee bindende maatregelen getroffen kunnen worden. Het beheersplan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie of door de minister van Natuur voor die gebieden die geheel of gedeeltelijk onder beheer van het Rijk zijn. Dat laatste geldt voor delen van de Waddenzee. De minister van Natuur dient de conformiteit van het beheersplan voor de Waddenzee met het natuurbeleidsplan te bewaken.

De minister en GS moeten volgens de Nb-wet over het beheersplan overleggen met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden.²² Daarnaast dient overleg te worden gevoerd met de decentrale besturen – provincies, gemeenten en waterschappen – in het gebied.²³ Maatregelen die op basis van het beheersplan worden genomen zijn niet meer vergunningplichtig, voor maatregelen die niet in het beheersplan zijn opgenomen geldt deze verplichting wel. Onder de Nb-wet verleent de minister van LNV in veel gevallen de vergunningen, en in sommige gevallen GS van de desbetreffende provincie.

De conclusie kan getrokken worden dat de PKB, het instrument waarin alle belangen gelijkelijk tegen elkaar worden afgewogen, niet meer voldoet, maar dat met het natuurbeleidsplan een geëigend instrument is geïntroduceerd voor het strategische natuurbeleid voor de Waddenzee. Dit plan regelt welke activiteiten moeten worden ondernomen om de natuur te beschermen, en vormt het beleidskader waartegen voorgenomen economische en andere menselijke activiteiten in de Waddenzee moeten worden afgewogen. Ook uit oogpunt van transparantie en vereenvoudiging van regelgeving is het wenselijk om voor het natuurbeleidsplan te kiezen en de PKB als afwegingskader af te schaffen.

²² Nb-wet, art. 19a, lid 1.

²³ Nb-wet, art. 19b, lid 3.

3.5 Herziening van de WRO

De afschaffing van de PKB moet op deze plaats ook in verband worden gebracht met de fundamentele herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening. De herziening zal, bij invoering, eveneens leiden tot het verdwijnen van de PKB uit het RO-instrumentarium.²⁴ In de nieuwe Wro – in de toekomst met één hoofdletter geschreven – zal, net als in de huidige WRO, het bestemmingsplan de basisnorm zijn. Dat blijft het document dat burgers bindt. Het wetsvoorstel voorziet in meer doorzettingsmacht op centraal niveau. Het Rijk en de provincies kunnen met de nieuwe Wro bestemmingsplannen vaststellen die de gemeentelijke bestemmingsplannen opzij kunnen zetten. De PKB's en de provinciale streekplannen gaan echter verdwijnen. In plaats daarvan komen er structuurvisies, die alleen het vaststellende bestuursorgaan zullen binden. Beleidsbeslissingen die andere overheden binden, zullen alleen nog via minder flexibele regelgeving (Algemene Maatregelen van Bestuur) genomen kunnen worden, waardoor het instrumentarium minder geëigend zal zijn voor een goede doorwerking van rijksbeleid dan thans het geval is.

Het gesignaleerde primaat van het natuurbeschermingsspoor boven het RO-spoor en de introductie van de nieuwe Wro zal niet betekenen dat er geen RO-instrumenten van kracht kunnen zijn in het Waddengebied. De gemeenten blijven immers onverkort verplicht om voor het Waddengebied, als buitengebied, bestemmingsplannen vast te stellen. Deze bestemmingsplannen moeten passen binnen het rijksbeleid voor het gebied en vervullen dan een ondersteunende functie voor het Waddenzeebeleid.

3.6 Europese Kaderrichtlijn Water

Als laatste ontwikkeling moet de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) genoemd worden, die in 2000 in werking is getreden. Nederland is nog bezig om de richtlijn om te zetten in wetgeving. Verwacht wordt dat deze richtlijn een uitwerking zal hebben die vergelijkbaar is met de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De KRW stelt als eis dat de lidstaten werken aan een goede ecologische en chemische toestand van het water. Dit betekent dat alle activiteiten in de stroomgebieden van het Waddengebied op deze richtlijn getoetst gaan worden.²⁵ De richtlijn zal er toe leiden dat niet alleen economische activiteiten in het noordelijke deel van het land getoetst moeten worden aan effecten op de waterkwaliteit in de Waddenzee, maar mogelijk ook activiteiten die in de Randstad en in bijvoorbeeld het Duitse Roergebied plaatsvinden. Verwacht kan worden dat besluitvorming in het RO-kader zeer complex wordt, nu in de toekomst niet alleen de Habitatrichtlijn maar ook de KRW de ruimtelijke planvorming voor de Waddenzee gaat bepalen. De doelstellingen van de KRW en van de Natuurbeschermingswetgeving wijzen daarbij in dezelfde richting: de realisatie van een goede ecologische kwaliteit van het water en van de habitat.

3.7 Eisen aan het bestuur

Op basis van het voorgaande luidt de conclusie dat natuurbescherming uitgangspunt voor het beleid dient te zijn. Andere activiteiten zijn en blijven mogelijk, maar alleen zolang deze niet schadelijk zijn voor de natuur.

²⁴ TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3.

²⁵ De Nederlandse Waddenzee valt voor het grootste deel in het stroomgebied Rijn en voor een deel in het stroomgebied Eems.

Dit heldere uitgangspunt moet, naar het oordeel van de Raden, direct gekoppeld worden aan de vraag hoe een bestuurlijke organisatie die de opdracht heeft de natuur van de Waddenzee te beschermen, eruit moet zien. Met andere woorden: de inhoud van het beleid bepaalt de structuur van de bestuurlijke organisatie. *Vorm volgt inhoud*. Vanuit het perspectief van natuurbescherming kan een aantal voor de hand liggende eisen worden gesteld. Deze eisen hebben vervolgens consequenties voor de gewenste bestuurlijke organisatie.

De Raden komen op basis van het voorafgaande tot de volgende eisen:

- 1 Natuurbescherming vooronderstelt allereerst natuurbeheer. De natuur van de Waddenzee moet efficiënt en effectief worden beheerd.
- 2 De bescherming van natuurwaarden is bovengeschikt aan andere doelstellingen. Concreet betekent dit dat het gebied openstaat voor andere belangen en activiteiten, voor zover die geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de natuur in het gebied.
- 3 Bij natuurbescherming is het cruciaal dat wordt opgetreden voordat de natuurkwaliteiten ernstig en daarmee wellicht onomkeerbaar verslechteren. Dat impliceert dat adequate natuurbescherming alleen mogelijk is wanneer er pro-actief en preventief gehandeld wordt. Alleen dan kan het hoofd worden geboden aan ongewenste ontwikkelingen en bedreigingen.
- 4 Pro-actief, preventief handelen en actief beheer gericht op bescherming vooronderstelt een samenhangende politiek-strategische visie op de toekomst van de Waddenzee en daaraan gerelateerd eenduidig strategisch beleid. Er dient een duidelijke en ononderbroken inhoudelijke lijn te zijn tussen visie, strategie, beleid en uitvoering.
- 5 Alle vanuit het natuurbelang noodzakelijke activiteiten moeten eenduidig worden aangestuurd waarbij helder is wie waarvoor verantwoordelijk is.
- 6 Wat geldt voor de aansturing van de uitvoering dient ook te gelden voor de besluitvormingsprocedures van het bestuur. Politieke besluitvorming moet snel, eenduidig en slagvaardig plaatsvinden en direct doorwerken in de uitvoering.
- 7 De betrokkenheid van de bewoners in het Waddengebied, van natuur- en milieuorganisaties, van belanghebbenden op het gebied van economie en recreatie, en anderen, is groot. Draagvlak voor het beleid is nodig om voortgang in het beleid te krijgen. Het is dan ook van belang dat een bestuurlijke organisatie de democratische inbreng goed regelt.

Naast deze specifieke eisen op grond van de natuurbescherming is er de algemene eis dat een nieuw model past binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. De positie van gemeenten en provincies moet worden geëerbiedigd. Dat schept duidelijkheid in de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

4 Problemen in de huidige organisatie

4.1 Inleiding

Een nieuw bestuurlijk model voor de Waddenzee moet voldoen aan de eisen die de natuurbescherming stelt. In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde op welke onderdelen en aspecten de huidige bestuurlijke organisatie niet voldoet aan de genoemde eisen en waar zich de knelpunten voordoen.

Allereerst wordt een schets gegeven van de huidige bestuurlijke organisatie, onderscheiden naar beleid, beheer, toezicht en handhaving en geplaatst in de context van de overheden, instellingen en bedrijven die in het gebied actief zijn.

4.2 Bestuurlijk model: context

Veel verschillende economische branches/ondernemers zijn actief in het gebied. Genoemd kunnen worden de visserijsector, de recreatievaart, de veerdiensten, wadlooporganisaties, zandwinners, schelpenwinners, gaswinners en oliemaatschappijen die boorplatforms van de Noordzee in de Waddenzee (nabij Den Helder) stallen.

Ook aan de randen van de Waddenzee vinden veel activiteiten plaats. Zo zijn er havens in het gebied, variërend van jachthavens voor de recreatievaart tot grote havens waar industriële activiteiten en overslag plaatsvinden (de havens van Den Helder, Harlingen en Delfzijl en aan de Eemshaven). Verder vindt er binnendijks landbouw plaats en delen van de kwelders worden voor de extensieve veeteelt gebruikt.

Een bijzondere gebruiker van het gebied is het ministerie van Defensie, met zijn marinehaven in Den Helder en zijn oefenterreinen op de eilanden.

Het beeld van het gebruik van het Wad is al met al gevarieerd. Er zijn grootschalige activiteiten die de overheid relatief goed in kaart kan brengen en die goed gereguleerd kunnen worden door vergunningen, toezicht en handhaving. Andere activiteiten – zoals de recreatievaart – zijn diffuser. Het staat iedereen vrij om (het niet-gesloten deel van) het Waddengebied op te varen. De overheid heeft hier beperkte sturingsmogelijkheden. Er gelden weliswaar regels, zoals het binnenvaart politiereglement, waaraan recreanten zich dienen te houden, maar de overheid heeft hier toch vooral een faciliterende rol. Daarbij moet gedacht worden aan het bieden van hulp in nood, het bieden van doorgang naar de Waddenzee via sluisen, en het aanbieden van ligplaatsen met bijbehorende faciliteiten in jachthavens.

4.3 Het huidige bestuurlijke model op hoofdlijnen

4.3.1 Het beleid

Met de toepassing van de PKB en de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee in de jaren tachtig kwam ook de bestuurlijke organisatie, zoals we die nu nog kennen, tot stand. Daarin hebben Rijk, provincies en gemeenten een plaats. Verticale en horizontale coördinatie tussen de betrokken overheden vormen de kern van deze bestuurlijke organisatie.

Het Rijk

Het kader voor het Waddenzeebeleid wordt op rijksniveau, onder primaire verantwoordelijkheid van de minister van VROM, vastgelegd in de PKB voor de Waddenzee. De minister van VROM coördineert het nationale beleid ten aanzien van de Waddenzee. De minister van LNV coördineert het beleid voor de Wadden op trilateraal niveau (samenwerking met Duitsland en Denemarken). Verder is de minister van LNV verantwoordelijk voor het beleid (en vergunningverlening) op het gebied van natuur en visserij. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft belangrijke taken op het terrein van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Kaderrichtlijn Water, de ontgrondingen (bijv. schelpenwinning), het onderhoud en de betonning van de vaargeulen, beheer van kwelders (in een aantal gevallen). Bij mijnbouwactiviteiten als gas- en zoutwinning treedt het ministerie van Economische Zaken op.

Daarnaast werken ook het door Rijkswaterstaat vastgestelde Beheersplan Rijkswateren en het Calamiteitenplan 2005-2010 voor de Noordzee en de Delta, door voor de Waddenzee.

Verder kan de Luchtverkeersleiding op basis van het Luchtverkeersreglement aan bestuurders van een vliegtuig een ontheffing van de verplichte vlieghoogte verlenen.

De provincies

De provincies zorgen er voor dat het rijksbeleid zijn doorwerking krijgt in de streekplannen. De provincies hebben gezamenlijk het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee (IBW) opgesteld, dat als streekplan fungeert. Daarnaast formuleren de provincies aanvullend beleid, onder meer voor recreatie en toerisme, stellen zij de interprovinciale wadloopverordening en, in overleg met het ministerie van LNV, een droogvalregeling op, keuren zij de gemeentelijke bestemmingsplannen goed en stellen zij de provinciale milieuverordening vast (waarin opgenomen de stilteverordening en de verordening voor de milieu effect rapportage). Van groot belang voor de bescherming van de Waddenzee is de vergunningverlening voor de havenindustrie door GS op basis van de Wet milieubeheer.

De provincies adviseren het Rijk (beter gezegd: de minister van LNV) over vergunningen en ontheffingen onder de Natuurbeschermingswet (Nb-wet).

De gemeenten

De gemeenten stellen naast de bestemmingsplannen voor de Waddenzee, de Algemene Plaatselijke Verordeningen (apv's) en de rampenplannen op. Gezamenlijk met andere overheden is het coördinatieplan rampenbestrijding opgesteld, met daarin een centrale rol voor de Commissaris van de Koningin in de provincie Fryslân.

De waterschappen

Voor indirecte lozingen achter de dijken die in de Waddenzee terecht (kunnen) komen, verleent het verantwoordelijke waterschap vergunningen.

Verticale coördinatie

In 1991 werd het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) opgericht. Aan dit overleg nemen ambtenaren van Rijkswaterstaat, de VROM-inspectie, Economische Zaken, Defensie en LNV deel en een gemengd ambtelijke en

bestuurlijke delegatie van provinciale en gemeentelijke overheden.²⁶ Het overleg in RCW-verband vult het sinds 1980 bestaande bestuurlijke coördinerende overleg van Rijk, provincies en gemeenten in CCW-verband aan en houdt zich met de coördinatie van de uitvoering van het beleid bezig.

Deze twee organen (CCW en RCW), die zorgdragen voor de verticale coördinatie, vormen de kern van de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee. Iedere overheid voert in beginsel een eigen beleid. Het RCW heeft in 1996 voor het eerst een Beheersplan Waddenzee opgesteld. In dit beheersplan wordt uitvoering gegeven aan het Waddenzeebeleid zoals dat is neergelegd in de Tweede Nota Waddenzee en het IBW. Voor 1996 werd een en ander neergelegd in verschillende sectorale (beheers)nota's. Ter uitvoering van het Beheersplan wordt ieder jaar een maatregelenprogramma opgesteld.

Horizontale coördinatie

De uitwerking van het Rijksbeleid voor de Waddenzee is opgedragen aan verschillende instanties die de opdracht hebben het beleid nader in te vullen en uit te voeren. Door de spreiding van taken is ook hier coördinatie en overleg noodzakelijk. Ambtelijk vindt horizontale coördinatie plaats op rijksniveau door de Interdepartementale Waddenzeecommissie (IWC), bestuurlijk op provinciaal niveau door de Stuurgroep Waddenprovincies en eveneens bestuurlijk op gemeentelijk niveau door de Vereniging van Waddenzee kustgemeenten en het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden en de overkoepelende Federatie van Waddengemeenten.

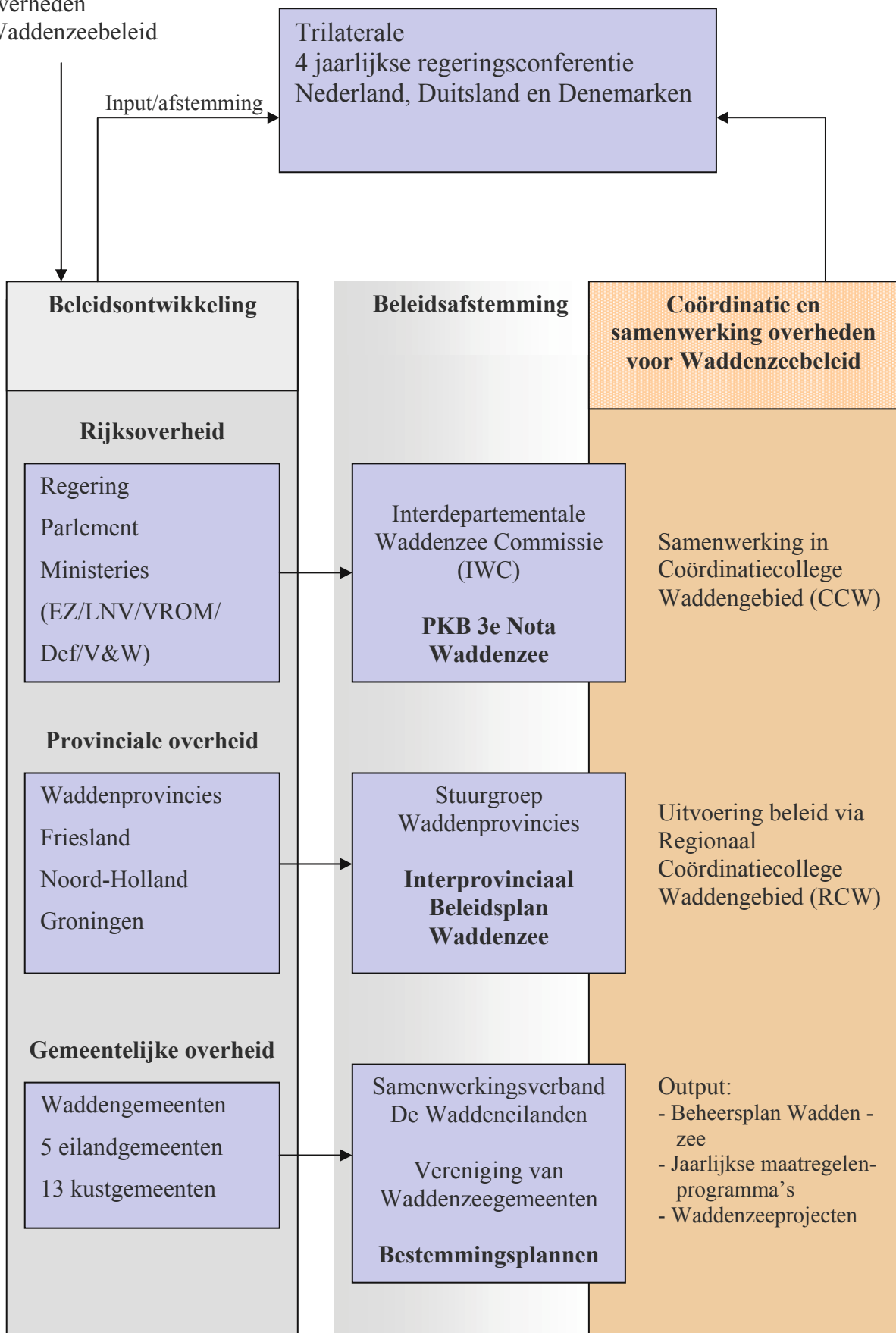
Het bestuurlijke model voor de Waddenzee, hierna in schema weergegeven, is sinds het begin van de jaren negentig niet meer gewijzigd.²⁷

²⁶ Everink en Tromp, 1994, p. 16.

²⁷ Schema overgenomen van <http://www.interwad.nl/index.php?id=19>

Internationaal Waddenzeebeleid

Verantwoordelijke overheden Waddenzeebeleid



4.3.2 Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de verschillende vergunningen is verdeeld over een aantal instanties. De Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV ziet toe op de naleving van Nb-wetvergunningen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet toe op de naleving van de vergunningen voor ontgrondingen en het Staatstoezicht op de Mijnen ziet toe op de naleving van vergunningen voor de gas- en zoutwinning. Voor het toezicht op de naleving van de Wet Milieubeheer is de betreffende provincie verantwoordelijk, waarbij de VROM-inspectie het tweedelijnstoezicht uitoefent.

Omdat provincies en gemeenten niet zelf over varend materieel beschikken, is de naleving van provinciale en gemeentelijke verordeningen in handen gegeven van regiopolitie en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), die de algemene politietaak op de Waddenzee uitoefenen.

Niet alleen op de naleving van vergunningsvoorschriften bestaat toezicht, ook op naleving van (andere) wet- en regelgeving wordt toegezien. Vanzelfsprekend gaat het dan ook om de naleving van het Binnenvaart politiereglement, waarop het KLPD en de regiopolitie moeten toezien. Het toezicht op de naleving van de geslotenverklaring van gebieden door de minister van LNV, op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998, gebeurt door de politie. Verder is de technische controle op de scheepvaart in handen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Scheepvaart, gelegd, en die op het vliegverkeer in handen van de divisie Luchtvaart van dezelfde Inspectie.

Afstemming van handhavers, om op de hoogte te blijven van elkaars activiteiten en prioriteiten en om waar nodig gezamenlijk op te treden, gebeurt binnen de Samenwerking Inspectie Waddenzee (SIW) en in het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW). Dit overleg wordt ambtelijk voorbereid binnen het Wadden Handhavingsoverleg (WHO). Daarnaast bestaat er sinds medio 2004 een Servicepunt handhaving voor de Waddenzee (Seph-W). Dit servicepunt fungeert als kenniscentrum voor de handhaving op de Waddenzee en voert ook het secretariaat van het WHO. De continuïteit van dit servicepunt is overigens niet zeker, nu de bijdrage van het ministerie van VROM medio 2005 is stopgezet. Het is nog niet bekend of de decentrale overheden de financiering overnemen.

Wat de handhaving betreft speelt – zij het op de achtergrond – ook het Openbaar Ministerie (OM) een rol. Het OM prioriteert strafrechtelijke vervolgingen en stuurt daarmee ook de prioriteiten van de handhavende instanties die de processen-verbaal aan het OM aanleveren.

Er is al met al een groot aantal gremia waarin over handhaving wordt gesproken, hetzij beleidsmatig hetzij operationeel. Echter, iedere handhavingsorganisatie beslist uiteindelijk zelf over de inzet van mensen en middelen, waarbij binnen de eigen organisatie bekeken wordt waar de inzet het meest efficiënt en effectief is. Dit kan nadelig zijn voor de samenwerking tussen de handhavingsorganisaties en uiteindelijk ook voor de borging van de natuurbelangen van de Waddenzee. Hier wreekt zich het gebrek aan politieke sturing.

4.3.3 Het beheer

Het beheer van de Waddenzee is versnipperd. De Waddenzee wordt weliswaar beheerd – vooral door Rijkswaterstaat – maar dat is nog geen natuurbeheer. De taken van Rijkswaterstaat bestaan uit de monitoring van de waterkwaliteit door middel van bemonstering, het markeren van de vaarweg (met boeien), de verkeersbegeleiding vanaf de zeeverkeersposten, het uitbaggeren en begaanbaar houden van de (hoofd)vaarwegen, het instandhouden van de basiskustlijn, vooral door middel van zandsuppleties (vooral in de Noordzeekustzone), het opruimen van bepaalde wrakken, en het onderhoud aan waterstaatswerken (onder andere de Pollendam bij Harlingen, de Afsluitdijk en de kwelders).²⁸

Naast Rijkswaterstaat hebben verschillende andere (overheids-)organisaties feitelijke beheerstaken in het gebied. Zo zijn de waterschappen de waterbeheerders op de eilanden. In de nabije toekomst nemen zij wellicht het beheer van de zandige kust en kwelders langs de Groninger kust van Rijkswaterstaat over. Daarnaast onderhouden de waterschappen de waterkeringen en zij regelen samen met Rijkswaterstaat de spicacapiteit van het vasteland naar de Waddenzee.

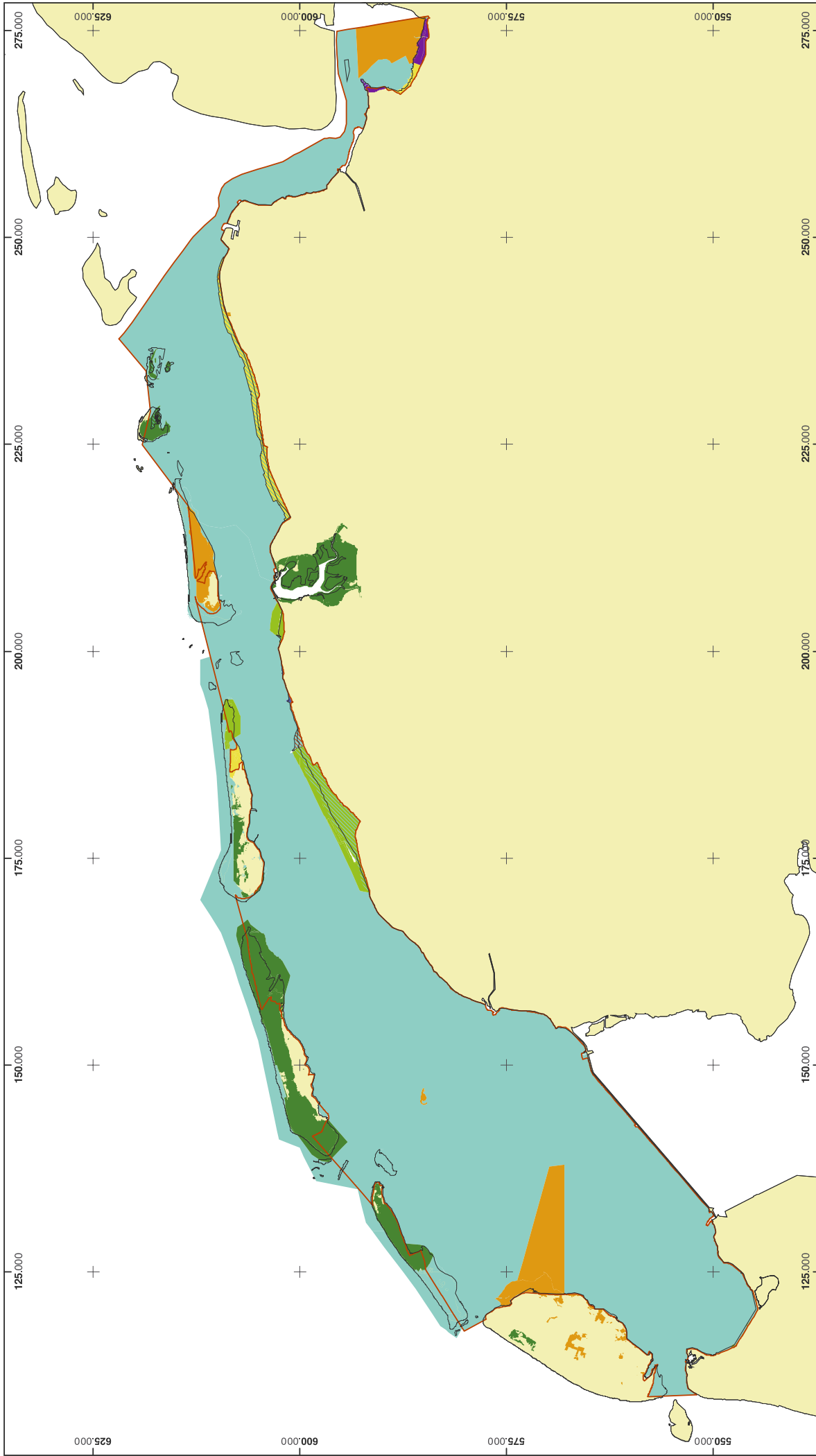
Als het gaat om het natuurbeheer zijn Staatsbosbeheer, particuliere organisaties zoals Natuurmonumenten, en de drie provinciale landschappen, het Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea en het Groninger Landschap, actief.

Staatsbosbeheer, een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van LNV, voert het natuurbeheer uit in een aantal gebieden aan de rand van de Waddenzee en kan daarmee wat betreft de feitelijke uitoefening van taken op één lijn worden gesteld met particuliere organisaties zoals Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, die net als Staatsbosbeheer het beheer in delen van de kwelders of natuurterreinen (op basis van eigendom) op zich nemen. Dit betreft de surveillance en het praktische beheer van natuur, bos, recreatie en landschap. Daarnaast houden zij zich bezig met monitoring en evaluatie, voorlichting, signalering en belangenbehartiging.

De kwelders langs de Groninger kust zijn voor 90% in handen van boeren. De rest van de kweldergrond is in bezit van particulieren en een heel klein deel is in handen van natuurbeschermingsorganisaties. Langs de Friese kust is een veel groter deel van de kwelders in eigendom van het Rijk (beheerd door Staatsbosbeheer), van natuurbeschermingsorganisaties en een klein deel is in handen van boeren. Het kwelderareaal in Noord-Holland is beperkt en wordt voor een klein deel beheerd door het Landschap Noord-Holland.

Het volgende overzichtsk kaartje laat zien waar de diverse beheerders actief zijn. Opgemerkt zij dat de beheersgebieden van enkele beheerders zo klein zijn dat ze op de kaart niet terug te vinden zijn. Deze beheerders zijn wel in de legenda opgenomen.

²⁸ Het onderhoud van de waterkeringen aan de Noordzeekust op de eilanden wordt overigens geleidelijk aan overgedragen aan de waterschappen.



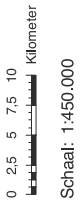
- Natuurbeheerder**
- It Fryske Gea
 - Landschap Noordholland
 - Staatsbosbeheer
 - Natuurmonumenten
 - Stichting Groninger Landschap

- Waterbeheerder**
- Wetterskip Fryslan
 - Rijkswaterstaat

- Agrarisch beheerder**
- Particulier

- Gecombineerd beheer**
- Staatsbosbeheer/RWS
 - Domeinen/RWS
 - Particulier/Staatsbosbeheer
 - RWS/Particulier
 - St. Gron. Landschap/RWS
 - It Fryske Gea/Particulier

- Algemeen**
- PKB grens
 - Land



Beheerders Waddenzee

Buitendijks

Kaartnummer: GISNANB-2005-0025
 Datum: 21-12-2005
 Referentie: AN-ANB
 Auteur: J.de Wit



De conclusie kan worden getrokken dat het onzeker is of het ‘beheer’ van de Waddenzee, zoals dat onder andere wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, wel ‘natuurbeheer’ is. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat uiteindelijk niemand eerstverantwoordelijk is voor het beheer van de natuurkwaliteit van het belangrijke natuurgebied de Waddenzee.

4.4 Huidige bestuurlijke model: knelpunten

De Raden menen dat de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee niet voldoet aan de specifieke eisen van natuurbescherming. In hoofdstuk drie is een overzicht gegeven van deze eisen, zoals de Raden die zien. In het vervolg van dit hoofdstuk zal de huidige bestuurlijke organisatie concreet aan deze eisen worden getoetst. De gesignaleerde knelpunten bieden aanknopingspunten voor een nieuw bestuurlijk model.

4.4.1 Natuurbescherming veronderstelt natuurbeheer

De Waddenzee is één natuurgebied, maar wordt niet als zodanig beheerd. Verschillende organisaties met eigen doelstellingen zijn actief op de Waddenzee. Delen van de Waddenzee worden in het geheel niet beheerd. De grootste beheerder, Rijkswaterstaat, heeft natuurbescherming bovendien niet als kerntaak.

4.4.2 Bescherming van natuurwaarden is bovengeschikt aan andere doelen

In de bestuurlijke praktijk zijn natuurbelangen veelal nevenschikt aan andere belangen. Bij nagenoeg ieder vraagstuk wordt de afweging tussen de verschillende belangen opnieuw gemaakt. Het beleid wordt daardoor inconsistent, onvoorspelbaar en ad hoc. Onzekerheid schaadt niet alleen de natuurbelangen, maar ook de andere, economische, belangen in het gebied.

Bovendien tast de bestuurlijke praktijk van een vrije afweging van ruimtelijke belangen de juridische houdbaarheid van het beleid aan. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State laat keer op keer zien dat van een bestuurlijke, vrije belangenafweging tussen verschillende ruimtelijke claims geen sprake kan zijn. Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn – volgens de jurisprudentie – menselijke activiteiten in de Waddenzee in beginsel alleen toelaatbaar voor zover die geen afbreuk doen aan de natuurwaarden van het gebied.

4.4.3 Preventief en pro-actief handelen

Het gegeven dat in een groot deel van de Waddenzee geen feitelijk natuurbeheer plaatsvindt, betekent dat het in dat deel ook ontbreekt aan de systematische monitoring van de natuurwaarden van het open water en de platen. Deze situatie heeft er onder meer toe geleid dat de negatieve ecologische effecten van de schelpdiervisserij op de bodem en de vogelstand relatief laat zijn gesignaleerd c.q. aan de orde zijn gesteld.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat er nog nauwelijks een duidelijk referentiebeeld is van een natuurlijke biologische samenstelling (micro-organismen, visstand), waardoor geen goede beoordeling mogelijk is van de ecologische betekenis van de veranderingen in de waterkwaliteit, laat staan dat effecten van menselijk handelen goed ingeschat kunnen worden.

De mogelijke gevolgen van bedreigingen, zoals klimaatverandering, moeten tijdig inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Natuurbescherming betekent per definitie preventief en pro-actief optreden op basis van relevante kennis en informatie. De infrastructuur voor systematische monitoring en signalering ontbreekt op dit moment.

4.4.4 Een politiek-strategische visie op de toekomst

Er is op dit moment geen samenhangende visie op de natuurbescherming van de Waddenzee voor nu en voor de lange termijn. De strategische visie in de PKB is vooral ruimtelijk, niet gericht op natuur. Ieder departement voert nog sectoraal zijn eigen activiteiten uit, waardoor beslissingen geïsoleerd komen te staan en het bredere beleidskader missen. De huidige beleidskaders zijn - zo stelt ook de commissie Meijer – onvoldoende duidelijk en verschillen per activiteit. Er wordt onvoldoende in vastgelegd dat de natuur voorop staat. Europese – en dus ook door de Nederlandse regering geaccordeerde – richtlijnen voor het Waddenzeebeleid moeten de basis vormen voor een strategische visie op natuurbescherming.

4.4.5 Eenduidige aansturing vanuit het perspectief van de natuur

In het huidige bestuurlijke model staat coördinatie centraal. Het ontbreekt aan sturing, zowel politiek als in de uitvoering en het is onduidelijk waar de afwegingen worden gemaakt. Waar natuurbescherming bovengeschied is, is het noodzakelijk om te handelen vanuit het perspectief van het natuurbelang, inclusief waar het gaat om andere (economische) belangen. Het ontbreekt echter aan bestuurlijke eindverantwoordelijkheid op alle niveaus voor de bescherming van de natuur.

4.4.6 Stroomlijning van bestuur, beleid en uitvoering

De politieke besluitvorming ten aanzien van de Waddenzee is – zo kan worden geconcludeerd – niet slagvaardig, tijdig en effectief. Deze ‘coördinatiecarrousel’ op politiek, bestuurlijk niveau werkt door op het niveau van de uitvoering. In de uitvoering worden eveneens onduidelijke afwegingen met onvoorspelbare uitkomsten gemaakt en worden tegenstrijdige activiteiten uitgevoerd. De borging van de natuurbelangen van de Waddenzee is daardoor niet gegarandeerd. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en van de Raad van State heeft het bestuur hier herhaaldelijk op gewezen.

Het onderliggende, algemene probleem is de vrijblijvendheid van de bestuurlijke samenwerking met betrekking tot de Waddenzee: elke organisatie stelt zijn eigen prioriteiten.

In de huidige bestuurlijke organisatie is de uitwerking van het rijksbeleid voor de Waddenzee, dat onder andere is opgenomen in de PKB voor de Waddenzee, opgedragen aan veel verschillende instanties die er voor moeten zorgen dat nadere beleidsbepaling, beheer en uitvoering plaatsvinden. Er is geen sprake van doorzettingsmacht aan de kant van het RCW, in de zin dat afgedwongen zou kunnen worden dat de betrokken organisaties zich aan hun onderling gemaakte afspraken zullen houden. In die zin moet worden geoordeeld dat de grootste weeffout in het huidige stelsel is, dat de overheden weliswaar met elkaar overleggen maar niet *de facto* gehouden zijn aan hun afspraken.

Zo komt het voor dat partners bepaalde toegezegde acties/maatregelen niet kunnen uitvoeren, omdat binnen hun eigen organisatie (ministerie, provincie of gemeenten) op grond van andere afwegingen binnen die organisatie andere prioriteiten worden gesteld. Voorbeeld hiervan betreft de financiering van Interwad (internetloket voor

de Waddenzee, ondersteund door de Waddenoverheden) dat door eenzijdige bezuinigingsperikelen binnen een bepaalde gemeente en/of ministerie problemen heeft ondervonden. Ook komt het voor dat afgesproken acties/maatregelen in het kader van het Maatregelenprogramma Waddenzee, dat door het RCW jaarlijks wordt opgesteld c.q. bijgesteld, jaren achtereen worden aangekondigd in Maatregelenprogramma's zonder te worden uitgevoerd, om vervolgens te worden afgevoerd.

Een voorbeeld hiervan is de beleidsuitspraak in de Tweede Nota Waddenzee (PKB) om onderzoek te doen naar vereenvoudiging/stroomlijning van regelgeving. Doel was om te bezien of het totale stelsel van regelgeving van Rijk, provincies en gemeenten, wat betreft de doorwerking van het Waddenzeebeleid efficiënt en effectief functioneert. Daartoe zou het geheel aan (wadden)regelgeving, waaronder de vergunningverlening, worden geanalyseerd en geëvalueerd en zouden voorstellen tot verbetering worden geformuleerd. Na een aantal jaren in de opeenvolgende Maatregelenprogramma's aangekondigd te zijn geweest, is het op een gegeven moment afgevoerd omdat men eerst de ontwikkelingen rondom de Natuurbeschermingswet wilde afwachten.

4.4.7 Draagvlak en democratische inbedding

De betrokkenheid van de bewoners in het Waddengebied, van natuur- en milieuorganisaties, van bedrijven, recreanten en anderen, met de Waddenzee is groot. Deze betrokkenen positioneren zich vanuit totaal verschillende invalshoeken. Door inconsistent, onvoorspelbaar en weinig strategisch beleid, waarbij niet duidelijk is wie – op welk moment – keuzes maakte, is de betrokkenheid negatief geworden. Voor de geloofwaardigheid en continuïteit van het beleid is dat slecht.

Het bestuur moet leiding geven aan de natuurbescherming en vanuit dat belang keuzes maken, waarop het aanspreekbaar is. Heldere besluitvormingsprocedures geven alle partijen duidelijkheid over hun positie, mogelijkheden en toekomst in de Waddenzee. Dat is niet alleen in het belang van de natuurbeschermers, maar ook in het belang van de partijen die economische activiteiten (willen) uitoefenen in het Waddengebied. Ook zij zijn gebaat bij een duidelijke stellingname over datgene wat geoorloofd is. Daarmee wordt het draagvlak voor het beleid vergroot. De democratische inbreng en de participatie van direct betrokkenen moet goed geregeld worden, zeker omdat de deskundigheid in de regio groot is.

4.5 Conclusie

In het voorgaande is gekeken in hoeverre het huidige bestuurlijke model voldoet aan de eisen die in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd. Het blijkt dat op dit moment aan geen van de gestelde eisen wordt voldaan. In het volgende hoofdstuk formuleren de Raden daarom een nieuw bestuurlijk model, dat wel aan de gestelde eisen voldoet.

5 Naar een nieuw bestuurlijk model voor de Waddenzee

5.1 Inleiding

De hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid is de Waddenzee als natuurgebied duurzaam te beschermen en te ontwikkelen.²⁹ Deze doelstelling moet richtinggevend zijn voor het strategische beleid, het operationele beleid en de uitvoering daarvan in de Waddenzee zelf. De doelstelling is tevens doorslaggevend voor de wijze waarop het gebied moet worden beheerd.

Het huidige model kent de ruimtelijke ordening als centraal kader en coördinatie en overleg als dominante stijl. Dat model leidt ertoe dat besluitvormingsprocessen vanuit het perspectief van het natuurbelang te traag verlopen. Het laat bovendien ruimte voor passiviteit, daar waar de behartiging van het natuurbelang juist veelal om actie vraagt. Een nieuw bestuurlijk model moet betere garanties bieden voor effectief, efficiënt en juridisch houdbaar beleid en beheer dan de huidige bestuurlijke constellatie.

In hoofdstuk drie is aangegeven welke eisen moeten worden gesteld aan het bestuurlijke model na de geconstateerde paradigmawisseling, volgens welke het natuurbelang centraal is geworden. In hoofdstuk vier is beschreven dat in de huidige situatie onvoldoende aan deze eisen wordt voldaan.

De eisen kunnen worden samengevat in twee hoofdpunten.

- 1 Het gaat om een strategische visie op de toekomst van de Waddenzee en het daaraan gerelateerde strategische beleid.
- 2 Het gaat om een pro-actieve, effectieve en samenhangende uitvoering van natuurbescherming en -ontwikkeling.

Deze twee hoofdpunten zijn het vertrekpunt voor een nieuw bestuurlijk model voor de Waddenzee.

5.2 Nationaal, strategisch beleid

In de huidige situatie zijn strategie enerzijds en bestuur en beheer anderzijds dusdanig vervlochten dat van een heldere strategie geen sprake is, waardoor pro-actief natuurbeheer in het gedrang komt. Het centraal stellen van het natuurbelang noodzaakt tot een heldere visie op de natuurbescherming van de Waddenzee en duidelijk en bindend strategisch beleid dat niet wordt ingekleurd door verschillende sectorale belangen. Het strategische beleid vormt vervolgens de context waarbinnen het feitelijke bestuur en beheer wordt vormgegeven. Visieontwikkeling op hoofdlijnen en strategisch beleid is daarmee de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Op dit niveau moeten de beleidskaders worden aangegeven, waarbinnen de andere overheden hun gezag uitoefenen.

²⁹ Het ingetrokken deel drie van de PKB Derde Nota Waddenzee formuleert de hoofddoelstelling als volgt: 'De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap'.

5.2.1 Natuurbeschermingswet wordt kader

De Raden gaan ervan uit dat in een nieuw bestuurlijk model de paradigmawisseling van ruimtelijke ordening naar natuurbescherming wordt weerspiegeld en dat de herziene Natuurbeschermingswet 1998 en niet het ruimtelijke ordeningskader (met inbegrip van de PKB) richtinggevend wordt voor het strategische Waddenzeebeleid. Hiermee is de juridische robuustheid van het Waddenzeebeleid gediend.

5.2.2 Minister voor natuurbescherming

De voor de Waddenzee geconstateerde paradigmawisseling dient volgens de Raden gevolgen te hebben voor de plaats waarop binnen de regering de politieke verantwoordelijkheid voor het Waddenzeebeleid is belegd. Het gaat daarbij ten aanzien van het strategische beleid niet alleen om natuurbeheer maar vooral om de bredere doelstelling van natuurbescherming. De bewindspersoon die de eerstverantwoordelijke is voor natuurbescherming dient logischerwijs ook de eerstverantwoordelijke bewindspersoon te zijn voor het Waddenzeebeleid. De eerstvolgende kabinetsformatie is wat de Raden betreft het geëigende moment voor een dergelijke toedeling van de politieke verantwoordelijkheid voor het Waddenzeebeleid. Een dusdanige toedeling is niet alleen voor de hand liggend vanuit het perspectief van de natuurbescherming van de Waddenzee, maar versterkt bovendien andere taken die bij de minister voor natuurbescherming zijn ondergebracht. Deze is nu al verantwoordelijk voor natuurbeheer (Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet), de ecologische hoofdstructuur (EHS) en de Nationale Parken. Waar het gaat om de Waddenzee is de huidige minister van LNV al coördinerend bewindspersoon voor de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken. In deze twee landen zijn de ministers van natuur al betrokken bij het trilateraal overleg. Door de verantwoordelijkheden nationaal én internationaal samen bij de bewindspersoon voor natuurbescherming onder te brengen, komt de mogelijkheid om de toepassing van de VHR in de drie landen gelijk te schakelen, dichterbij.

5.2.3 Natuurbeleidsplan

Inhoudelijk betekent dit dat het nationale strategische beleid voor de Waddenzee niet langer wordt opgenomen in een PKB, dat immers een instrument voor ruimtelijke ordening is. De meest vanzelfsprekende plaats voor het nationale strategische Waddenzeebeleid is het natuurbeleidsplan. Dit plan wordt op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 minimaal eenmaal per acht jaar vastgesteld door de minister van LNV in overeenstemming met – voor zover het hun verantwoordelijkheden betreft – de ministers van VROM en V&W. In dit plan kan het strategische beleid voor de Waddenzee worden geïncorporeerd, bijvoorbeeld in een aparte paragraaf. Ook de trilaterale ministeriële afspraken met Duitsland en Denemarken zouden een plaats moeten krijgen in het natuurbeleidsplan en tevens moeten doorwerken in het beheersplan.

Naast het natuurbeleidsplan blijft het de strategische taak van de nationale overheid om de gebieden aan te wijzen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, en om daarbij de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen.

Langs bovenstaande lijnen blijft het strategische beleid op rijksniveau liggen. Tevens zijn hiermee de condities geschapen om het natuurbelang van de Waddenzee te garanderen tegenover de aanspraken die worden gemaakt vanuit de

andere betrokken belangen. Zo zal de minister van Economische Zaken, om een herkenbaar voorbeeld te noemen, voorgenomen beleid voor de gas- en mijnbouw in de Waddenzee met de minister voor natuurbescherming moeten afstemmen. Deze zal dat voorgenomen beleid op houdbaarheid volgens de Nb-wet moeten toetsen.

5.3 Regionaal openbaar lichaam

Een pro-actieve, effectieve en samenhangende uitvoering van natuurbescherming en -ontwikkeling vooronderstelt de betrokkenheid van de decentrale overheden en andere bij het natuurbeheer betrokken spelers. Hoewel het strategische beleid nadrukkelijk de verantwoordelijkheid is van de rijksoverheid dient het bestuurlijke model waar het gaat om het feitelijke bestuur en beheer geen centralistisch karakter te hebben.

5.3.1 Keuze voor een regionaal bestuur

Om meerdere redenen is het van belang dat het strategische natuurbeschermingsbeleid voor de Waddenzee in de regio door de decentrale overheden wordt gedragen. Het strategische beleid werkt beter als er een directe lijn is naar het niveau van uitvoering. De verantwoordelijkheid voor het operationele beleid – en de uitvoering zelf – moet daarvoor worden toebedeeld aan de regio. De decentrale overheden zijn daarmee medeverantwoordelijk voor het bereiken van de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid en daarmee ook voor het bereiken van de doelstellingen die voor de Waddenzee voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. In het verleden is gekozen voor een gemeentelijke indeling van de Waddenzee teneinde nationale besluiten beter te laten doorwerken op het niveau van de regio. Dit argument heeft nog niets aan kracht verloren.

Een tweede argument is dat het integrale karakter van natuurbeheer nadrukkelijk aan andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de decentrale overheden raakt, waarmee de bestuurlijke betrokkenheid van deze overheden niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is.

Bovendien is er op het decentrale niveau veel kennis over en belangstelling voor de Waddenzee aanwezig. Daarbij moet ook gedacht worden aan de waterschappen.

Deze redenen leiden tot de keuze voor een gedecentraliseerd model voor het bestuur van de Waddenzee. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het strategische beleid en de decentrale overheden zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het operationele beleid, het beleid dat gericht is op de uitvoering. Zij dragen tevens zorg voor het daadwerkelijke beheer van het gebied. Deze taakverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden doet recht aan de sturingsfilosofie van het kabinet: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’.

5.3.2 Democratische legitimatie

Een ander wezenlijk kenmerk van een nieuw bestuurlijk model moet zijn gelegen in extra aandacht voor de vorm waarin de democratische legitimatie en participatie wordt gegoten. De participatie van bewoners van het gebied grenzend aan de Waddenzee, van bedrijven, belangenorganisaties en overige instituties, moet langs duidelijke lijnen georganiseerd worden.

Voor deze extra aandacht is een aantal redenen aan te voeren.

In de eerste plaats blijkt het Waddenzeebeleid politiek en maatschappelijk vaak erg gevoelig te liggen. In de huidige situatie leidt dit veelal tot polarisatie van standpunten, tot actieve bemoeienis van belangengroeperingen en burgers en tot mobilisatie van de publieke opinie. De huidige structuur van vrijblijvende samenwerking organiseert daarbij zijn eigen tegenstand in plaats van het gewenste draagvlak en betrokkenheid van maatschappelijke associaties.

In een nieuw bestuurlijk model dient de democratische inbreng daarom beter geïncorporeerd te zijn. In het voorgestelde model kan aan die eis worden voldaan dank zij de deelname van de gemeenten uit de regio aan het regionale bestuur. Gemeenten kunnen in dit bestuur invloed uitoefenen op het beleid. Indirect via het regionale bestuur op het strategische beleid van het Rijk en direct op het regionale operationele beleid. Tevens kunnen zij de verbinding leggen met andere vraagstukken, die het beleid voor de Waddenzee raken.

Belangrijke voorwaarden voor een goede democratische legitimatie zijn een grote mate van openheid aan de kant van het regionaal openbaar lichaam en een transparante verantwoordelijkheidstoedeling. Bedacht dient wel te worden, dat een grotere nadruk op participatie er niet toe mag leiden dat het natuurbelang van de Waddenzee in het geding komt. Bij de vormgeving van de inbreng en participatie van burgers, bedrijven en belangenorganisaties moet het natuurbelang altijd richtinggevend zijn. De Waddenzee is een kwetsbaar gebied dat niet voor zichzelf op kan komen, vanwege het simpele feit dat er geen mensen wonen. Er moet dus speciale aandacht zijn voor de ‘stem’ van de Waddenzee.

Aandacht voor de (zich wijzigende) rolverdeling tussen overheid en *civil society* past uitstekend bij de doelen van het project Andere Overheid, dat het kabinet momenteel uitvoert. De betrokkenheid van de *civil society* moet uiteraard georganiseerd worden op het niveau waar het probleem zich afspeelt en dat zal met betrekking tot de Waddenzee vaak het regionale niveau zijn. Het regionaal bestuur is verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak en het vormgeven van de inbreng en participatie van de verschillende relevante spelers.

5.3.3 Operationeel beleid

De kern van de verantwoordelijkheid van het regionaal openbaar lichaam ligt in de invulling van pro-actief en samenhangend operationeel beleid ten behoeve van daadwerkelijk natuurbeheer. Dit vooronderstelt een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden aan het regionaal bestuur, zodat effectiever en efficiënter beheerd kan worden. Ten aanzien van het beheer kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen handhaving, onderhoud, bescherming en behoud van het natuurgebied, vergunningverlening, ontwikkeling van kennis en ervaring, signalering en monitoring.

5.3.4 Bevoegdheden en vormgeving

Voor de uitwerking van het strategische beleid in het operationele beleid en in de uitvoering zelf, is het van belang te bezien welke bevoegdheden daartoe in de op 1 oktober 2005 in werking getreden Natuurbeschermingswet 1998 zijn opgenomen.

Het betreft dan:

- 1 De vaststelling en de eventuele verlenging van een beheersplan, ten minste eenmaal in de zes jaar (artikel 19a).
Deze vaststelling (of verlenging) is opgedragen aan Gedeputeerde Staten. Betreft het echter een gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door het Rijk, en dat is voor delen van de Waddenzee het geval, dan wordt het beheersplan voor die delen vastgesteld door de minister van LNV, of door een andere minister in overeenstemming met de minister van LNV. Een dergelijk Rijksbeheersplan kan deel uitmaken van een beheersplan dat voor andersoortig beheer (dan als natuurbeheer) wordt gemaakt.
- 2 Het verlenen van vergunningen voor projecten of andere handelingen die de kwaliteit van het gebied kunnen verslechteren of verstoren, voorzover het niet projecten/handelingen ter uitvoering van het beheersplan betreft (artikel 19d). Het beslissen over vergunningaanvragen is in het algemeen opgedragen aan Gedeputeerde Staten. Echter, in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998³⁰ zijn handelingen aangewezen waarvoor de minister beslist. Voor de Waddenzee betekent dit, dat de vergunningverlening voor veel belangrijke activiteiten zoals militaire oefeningen, aanleg van buisleidingen, schelpdiervisserij, sleepnetvisserij, waterlozingen, baggerwerkzaamheden aan vaargeulen en waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen, aan GS is onttrokken en – overigens in grote lijnen net zoals onder de oude Natuurbeschermingswet het geval was – bij de minister van LNV is komen te liggen.
- 3 Het eventueel beperken van de toegang tot gebieden (artikel 20).
Deze bevoegdheid ligt in het algemeen bij Gedeputeerde Staten. Betreft het een gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door de overheid, dan ligt de bevoegdheid (in zoverre) bij de minister van LNV, eventueel in overeenstemming met andere betrokken minister(s).
- 4 Het treffen van maatregelen bij onvoldoende beheer (artikel 21).
De maatregelen worden in het algemeen getroffen door Gedeputeerde Staten. Betreft het een object dat in beheer is bij het Rijk, dan worden de maatregelen getroffen door de minister van LNV of door een andere betrokken minister.
- 5 Het aanbrengen van kentekenen (artikel 22).
De bevoegdheid daartoe ligt bij Gedeputeerde Staten.
- 6 Het beslissen over schadevergoeding (artikel 30 e.v.).
Dit gebeurt door het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen.
- 7 Het toezicht op de naleving van de Natuurbeschermingswet door de minister van LNV, de minister van Justitie en door Gedeputeerde Staten aangewezen (opsporings)ambtenaren.
- 8 De bevoegdheid tot handhaving (toepassing van bestuursdwang) berust bij de minister van LNV voorzover het projecten en handelingen betreft waarvoor hij vergunningverlenende instantie is. Voor het overige berust die bevoegdheid bij Gedeputeerde Staten, die daartoe ook door de minister van LNV kunnen worden aangezet.

Overziet men deze bevoegdheden in relatie tot het natuurbeheer van de Waddenzee, dan wordt duidelijk dat de uitoefening van de bevoegdheden onder de Natuurbeschermingswet 1998 gespreid is over een aantal organen van Rijk en provincies,

³⁰ Stb. 2005, 437.

terwijl de gemeenten geen zeggenschap hebben. Wil men de gewenste eenduidigheid en doelmatigheid in de zorg voor de Waddenzee bereiken, dan is het noodzakelijk de bevoegdheden in het kader van het beheer toe te delen aan één orgaan dat kan worden gecreëerd door het in het leven roepen van een functioneel samenwerkingsverband van de regionale overheden. Op die wijze kan ook de gerechtvaardigde wens van de gemeenten om verantwoordelijkheid te dragen worden gehonoreerd. Decentralisatie van taken en bevoegdheden vraagt om een zorgvuldige voorbereiding, waarover bij de volgende kabinetsformatie afspraken gemaakt zouden moeten worden.

5.3.5 Gemeenschappelijke regeling

Een constructie onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het geëigende kader voor het voorgestelde samenwerkingsverband tussen provincies, gemeenten en – mogelijk – waterschappen. Dit kan gebeuren in de vorm van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in artikel VI van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Regelingen tussen gemeenten, provincies en waterschappen). Bij een dergelijke regeling kan een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter) in het leven worden geroepen, waaraan bevoegdheden van de deelnemers kunnen worden overgedragen. In dit geval dient gekozen te worden voor de zwaarste vorm van samenwerking door het instellen van een openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is een rechtspersoon met een zelfstandige juridische en organisatorische status (art. 8, lid 1 Wgr). Dit maakt het mogelijk dat het samenwerkingsverband zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht en als werkgever van de ondersteunende organisatie optreedt. Bij de constructie van een gemeenschappelijk orgaan is dit niet mogelijk, wat een belemmering kan vormen voor een doelmatig functioneren van het samenwerkingsverband.

Het ligt niet voor de hand te kiezen voor een *lex specialis* voor de Waddenzee, zoals eerder door de commissie Meijer is geadviseerd. De huidige – en eventueel nieuwe – Europese ontwikkelingen dienen te worden doorvertaald naar het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving. Een *lex specialis* reduceert de hiervoor noodzakelijke flexibiliteit. Bovendien is de Waddenzee een open systeem, waardoor aansluiting gezocht moet kunnen worden met andere relevante ontwikkelingen of gebieden. Dit vereist eveneens voldoende flexibiliteit. Het argument dat een *lex specialis* noodzakelijk is aangezien de PKB een te smalle basis is voor de behartiging van het natuurbelang wordt met het in dit advies omschreven voorstel ondervangen.

Het algemene principe van juridische subsidiariteit is hier geldig. De wetgever moet zoveel als mogelijk overlaten aan het maatschappelijk organiserend vermogen en wetgeving is pas in laatste instantie het geëigende instrument. Gezien het draagvlak bij de betrokken overheden en partijen ten aanzien van het (beter) behartigen van het natuurbelang is een *lex specialis* niet nodig en zeer waarschijnlijk zelfs contraproductief.

Tot slot moet altijd aansluiting worden gezocht bij de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan daarvan afgeweken worden en daarvan is in dit geval geen sprake.

5.3.6 Pakket van bevoegdheden

Voor de gemeenschappelijke regeling zijn – zo stellen de Raden voor - de bevoegdheden onder de Natuurbeschermingswet 1998 het primaire pakket van bevoegdheden. De Raden bevelen aan om de gemeenschappelijke regeling met in ieder geval dit pakket te starten. Van belang is dan wel, dat enkele bevoegdheden die onder de huidige wet- en regelgeving op rijksniveau komen te berusten, ook in deze gemeenschappelijke regeling zullen worden ondergebracht. Gedacht wordt dan vooral aan de bevoegdheid tot het opstellen van een beheersplan, die voor de Waddenzee deels berust bij de minister van LNV of bij een andere minister in overeenstemming met de minister van LNV, en aan de vergunningverlenende bevoegdheid, die middels het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 zoals gezegd in belangrijke mate naar het rijksniveau is getild, maar die – in elk geval in zeer belangrijke mate – aan de regionale gemeenschappelijke regeling zal moeten worden gelaten.

De Raden zijn van mening dat de rijksbevoegdheden tot vaststelling van beheersplannen en vergunningverlening van de bij het Rijk in beheer zijnde gebieden in de Waddenzee moeten worden overgedragen aan het regionaal bestuur. Het nieuwe beheersplan onder de Natuurbeschermingswet 1998 dient in elk geval op termijn te worden geïntegreerd met andere al bestaande beheersplannen, zodat ook de bevoegdheid tot het opstellen van die beheersplannen in de gemeenschappelijke regeling ingebracht zal moeten worden. Dit geldt ook voor het beheersplan in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Wanneer het Rijk adequaat inhoud geeft aan het strategische beleid kan vervolgens binnen dat kader het beheersplan en de vergunningverlening worden overgelaten aan het regionaal bestuur.

In dit verband wijzen de Raden erop dat uit de Nota van toelichting bij het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 blijkt dat de regering bereid is de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de Waddenzee nader onder ogen te zien in het kader van de bezinning op de bestuurlijke organisatie. De Raden achten een dergelijke heroverweging nodig.

5.3.7 Regionale samenwerking op termijn

Op termijn moet worden gezien of bepaalde taken en bevoegdheden die thans op grond van andere wetten en verordeningen bij de provinciale en gemeentebesturen berusten, naast taken en bevoegdheden van het Rijk, aan het regionaal openbaar lichaam kunnen worden overgedragen. Die overdracht zal in het belang van een eenduidige, doeltreffende en doelmatige natuurbescherming moeten zijn. Primair gaat het daarbij om die taken en bevoegdheden die in een nauw verband staan met natuurbescherming, en op termijn wellicht taken en bevoegdheden uit het gehele omgevingsrecht, zoals de vergunningverlening en de handhaving op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer, de waterstaatswetgeving en wellicht dus ook de Wet op de ruimtelijke ordening. Ook beleidsmatige taken, zoals het opstellen van het Integraal Beleidsplan Waddenzee, zoals de Waddenprovincies nu doen, zou door het openbaar lichaam opgesteld kunnen worden, indien men dat in de regio wenselijk vindt.

De Raden wijzen er nadrukkelijk op dat dit voorbeelden zijn, omdat de praktijk van het regionale samenwerkingsverband zal moeten uitwijzen welk samenstel van

taken en bevoegdheden wenselijk is. Daarbij moeten wel enkele leidraden meegegeven worden. In de eerste plaats moet het gaan om taken en bevoegdheden die direct (en op termijn wellicht ook die welke indirect) betrekking hebben op natuurbescherming in de Waddenzee. Centraal staat dat het regionaal openbaar lichaam behoort te beschikken over het instrumentarium dat nodig is om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent ook dat overwegingen van efficiëntie en effectiviteit een centrale plaats innemen bij het toedelen van taken aan Rijk of regio. In de tweede plaats moet de formulering van het strategische beleid en de uitoefening van het bestuurlijke toezicht bij het Rijk blijven, zodat het Rijk zijn internationale verplichtingen waar kan maken, waaronder begrepen die onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Europese Kaderrichtlijn Water.

De financiering van de taken die overgedragen worden naar het openbaar lichaam moet verder uitgewerkt worden. Omdat daarbij het principe geldt dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen, is het op deze plaats te vroeg om op de financiering verder in te gaan.

5.4 De communicatieve en faciliterende rol

In het licht van de eerder geformuleerde bestuurlijke uitgangspunten en gegeven zijn centrale positie dient het regionale openbaar lichaam een faciliterende en een communicatieve rol te spelen. Voor burgers, bedrijven en belangenorganisaties moet duidelijk zijn dat het regionaal openbaar lichaam voor hen hét aanspreekpunt is voor het Waddenzeebeleid. Naast de kerntaak, het operationele beleid en de uitvoering ervan, is dit een tweede belangrijke taak.

Concreet kan het regionaal orgaan zijn communicatieve en faciliterende rol met de volgende activiteiten invullen:

- het organiseren van samenwerking in de regio en van de betrokkenheid van belangengroepen, bedrijven en van bewoners;
- het overleggen met het Rijk over ontwikkelingen die van belang zijn voor nieuw strategisch beleid, en het samenwerken met het Rijk;
- het samen met het Rijk bepalen van de bestemming van het budget van het Waddenfonds, waarbij de door het regiobestuur uitgevoerde monitoring een van de bronnen voor de besluitvorming is;
- het tijdig doorspelen van vragen die politiek, bestuurlijk en in de maatschappij leven, en die wetenschappelijk onderzoek vergen, naar de Waddenacademie;
- het verlenen van diensten aan de afzonderlijke gemeenten, bijvoorbeeld in het opstellen van (deel)verordeningen ten behoeve van natuurbescherming en het toetsen van lokaal beleid op effecten voor de natuur;
- het aanbieden van informatie.

5.5 Beheersorganisatie

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt de mogelijkheid dat andere dan publiekrechtelijke rechtspersonen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling. Het verdient echter geen aanbeveling om bijvoorbeeld de particuliere terreinbeheerders en grondeigenaren (collectief en/of individueel) deelnemer in de samenwerking te laten zijn. Het is van groot belang dat een goede samenwerking met deze private beheerders ontstaat, maar het zou niet juist zijn de publiek- en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden op deze wijze door elkaar te mengen.

De gemeenschappelijke regeling is zoals gezegd een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, die zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten en als werkgever van een nieuw op te richten ondersteunende organisatie kan optreden. Deze ondersteunende organisatie of beheersorganisatie voor de Waddenzee voert in opdracht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling taken in de Waddenzee zelf uit en coördineert de werkzaamheden die door andere overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Particuliere eigenaren in het gebied beheren hun eigen gebied, maar zijn gehouden aan de kaders van het beheersplan zoals bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 dat is opgesteld door het regionaal openbaar lichaam. Op termijn kunnen deze particuliere beheerders wellicht geïntegreerd worden in de beheersorganisatie. De beheersorganisatie legt bij monde van haar directeur verantwoording af aan het regionale bestuur.

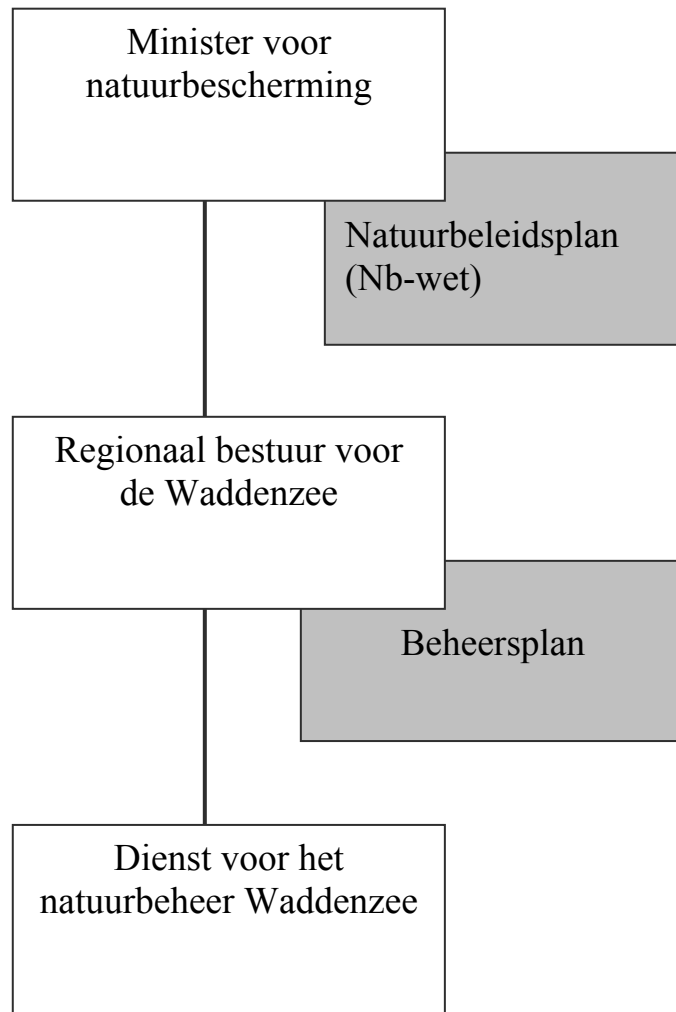
De beheersorganisatie op haar beurt is verantwoordelijk voor uitsluitend die activiteiten die rechtstreeks verband houden met behoud en herstel van het gebied. De volgende taken zijn hierin te onderscheiden:

- 1 De kerntaak van de beheersorganisatie is de uitvoering van het publiekrechtelijke beheersplan (als bedoeld in de Nb-wet) voor de gehele Waddenzee. Dit plan wordt door het regionale openbaar lichaam binnen de door het Rijk gestelde kaders vastgesteld. De beheersorganisatie kan de uitvoering zelf ter hand nemen of laten uitvoeren door andere organisaties, die al actief zijn in het Waddengebied. Dit beheersplan stelt tevens de kaders voor de plannen van de andere (private) beheerders in het gebied (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Fryske Gea, Groninger Landschap).
- 2 De beheersorganisatie moet een stimulerende werking op het beleid hebben van het regionaal openbaar lichaam. Daartoe moet de beheersorganisatie beleidsrelevante kennis vergaren, het gebied systematisch monitoren en signaleren. De beheersorganisatie levert input voor nieuw strategisch en operationeel beleid en wordt daarmee van groot belang voor het pro-actieve en preventieve natuurbeschermingsbeleid.
- 3 In samenhang met de vorige taak moet de beheersorganisatie stelselmatig rapporteren en adviseren aan het regiobestuur over de ontwikkelingen in de Waddenzee, onder andere op basis van de door de Waddeninspectie verstrekte gegevens.
- 4 Voorlichting, educatie en communicatie.
- 5 Het contracteren van andere natuurbeheerders die (delen van) het beheersplan gaan uitvoeren.
- 6 Organiseren van maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de planvorming.
- 7 Participeren als expert in regionaal en nationaal bestuurlijk overleg en in trilaterale conferenties.
- 8 Toezicht op de naleving van vergunningen.

De beheersorganisatie handelt vanzelfsprekend conform de eisen die gesteld worden in het regionale beheersplan, dat op zijn beurt past in het strategische Natuurbeleidsplan van het Rijk.

In onderstaande figuur is het model voor een nieuwe bestuurlijke organisatie weergegeven. Essentieel is dat de organisatie samenvalt met de taken die voortvloeien uit de Natuurbeschermingswet en dat directe sturing de plaats inneemt van de coördinerende overleggen. De coördinerende organen, met als belangrijkste CCW en RCW, komen in het model niet meer voor.

Bestuurlijk model voor de Waddenzee



5.6 Toezicht door Waddeninspectie

Een aparte taak voor het Rijk vormt het toezicht op de activiteiten van het regionale openbaar lichaam en van de beheersorganisatie. Er dient een afzonderlijke Waddeninspectie ingesteld te worden, die direct vanuit het Rijk wordt aangestuurd en waarin de taken die direct betrekking hebben op de natuurbescherming in de Waddenzee vanuit de bestaande inspecties worden samengevoegd. De omvang van de inspectiebevoegdheden is gerelateerd aan de omvang van het takenpakket van het regionale openbaar lichaam en de beheersorganisatie. In de aanloopfase zal het wat de Raden betreft dus gaan om toezicht op de naleving van de Natuurbeschermingswet 1998 en andere direct daaraan gelieerde taken die deze instanties bij oprichting zullen verkrijgen.

5.7 Territoriale en functionele begrenzing

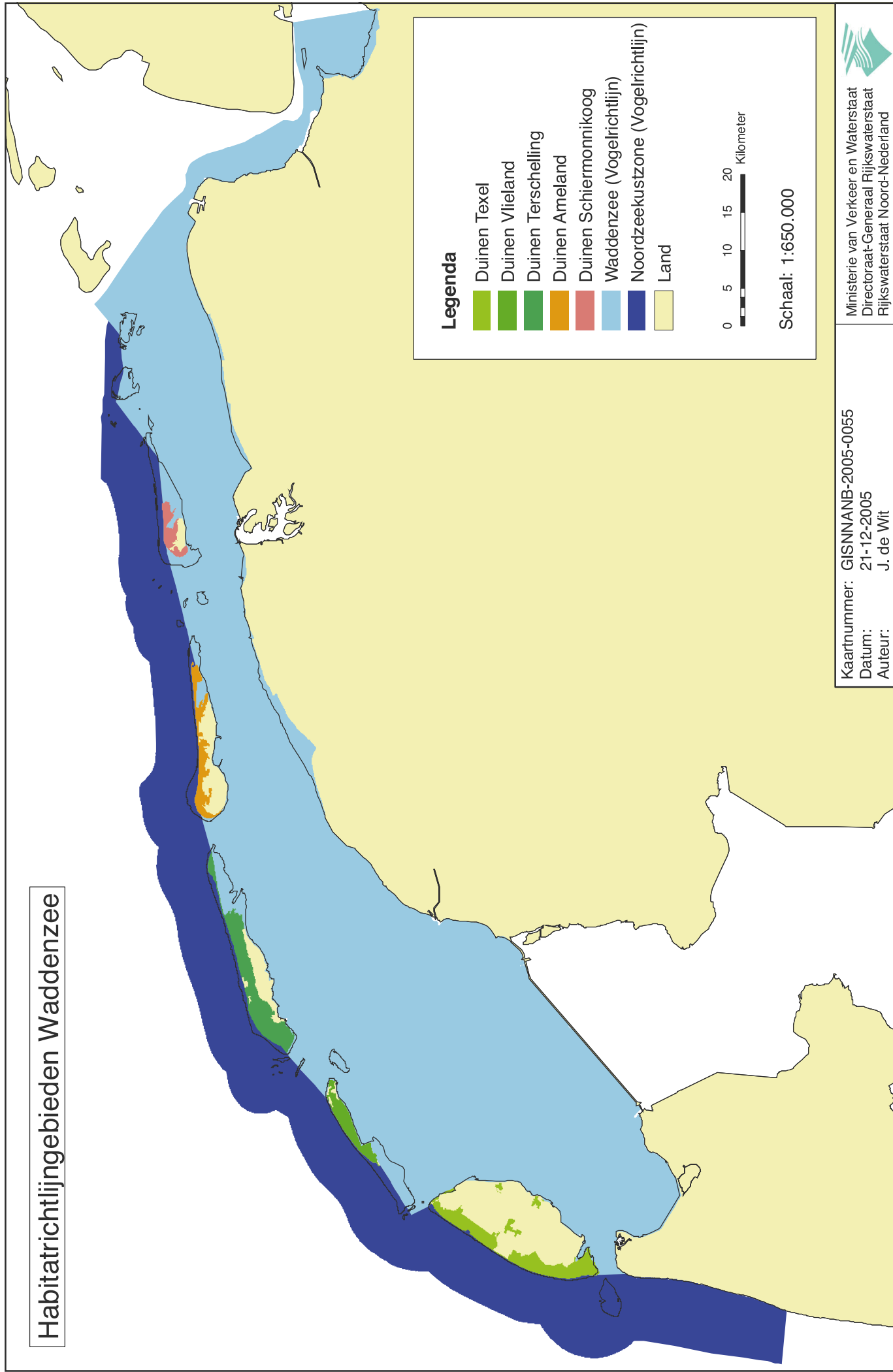
Het voorgestelde regionale bestuur is territoriaal, maar heeft een functioneel karakter. Het bestuur moet open en flexibel zijn, passend bij de ecologische vraagstukken van een gebied dat bijzonder open is voor invloeden van buiten, in het bijzonder vanuit de Noordzee. Er dient dan ook sprake te zijn van een goede afstemming van het beleid voor de Waddenzee op dat van de Noordzee.³¹ Daarnaast dient er aandacht besteed te worden aan invloeden vanuit de vastelandskust. Het regionale bestuur moet aansluiting kunnen vinden bij vergelijkbare en/of gemeenschappelijke taken, zoals het (natuur-)beheer van de Noordzee, het Lauwersmeer en het IJsselmeer. Zelfs kan het zo zijn dat het voor een goed functioneren van belang is een gebied als het Lauwersmeer onder de bevoegdheid van de gemeenschappelijke regeling te brengen.

Het gebied dat onder de Vogel- en Habitatrictlijnen is begrensd als Speciale Beschermingszone Waddenzee valt in de ogen van de Raden in ieder geval onder het regionaal bestuur, waarbij uitgegaan wordt van de iets ruimere begrenzing van de Vogelrichtlijn. Vanwege de grote ecologische samenhang is sterk aan te bevelen om ook de Noordzeekustzone, waarbij eveneens wordt uitgegaan van de ruimere begrenzing onder de Vogelrichtlijn, alsmede de duingebieden op de Waddeneilanden (habitatgebieden nummers 14, 16, 18, 19 en 20) onder het regionaal openbaar lichaam te brengen. Deze gebieden vertonen – zoals hiervoor betoogd – een sterke ecologische samenhang.

Het regionale bestuur bevindt zich ook anderzijds nadrukkelijk in een Europese context. Het bestuur zal actief moeten meedenken én mee kunnen werken aan de totstandkoming van een geïntegreerd beheer van kustgebieden, zoals voorgestaan door de Europese Commissie in haar aanbeveling voor een Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG). Daarnaast zal de Europese Kaderrichtlijn Water haar aandacht moeten hebben. Omdat de richtlijn uitgaat van stroomgebieden, dient te worden geparticipeerd in de overleggen van de stroomgebieden. Voor het Nederlandse Waddengebied zijn dat de (deel-)stroomgebieden Rijn-Noord en Eems.

³¹ Zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het onlangs verschenen Integraal Beheersplan Noordzee 2015.

Habitatrichtlijngebieden Waddenzee



Legenda

- Duinen Texel
- Duinen Vlieland
- Duinen Terschelling
- Duinen Ameland
- Duinen Schiermonnikoog
- Waddenzee (Vogelrichtlijn)
- Noordzeekustzone (Vogelrichtlijn)
- Land

0 5 10 15 20
Kilometer

Schaal: 1:650.000

Kaartnummer: GISNANB-2005-0055
Datum: 21-12-2005
Auteur: J. de Wit



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Rijkswaterstaat Noord-Nederland

5.8 Tot slot

De Raad voor de Wadden en de Raad voor het openbaar bestuur nemen natuurbescherming als uitgangspunt voor de bestuurlijke organisatie. De Nb-wet neemt de functie van afwegingskader voor de Wadden over van de PKB. Dit is volgens de Raden niet alleen wenselijk maar in het licht van (Europese) ontwikkelingen ook onvermijdelijk. De keuze voor het instrument van de Nb-wet stelt specifieke eisen aan bestuur, beleid en uitvoering.

Directe sturing zal de plaats in moeten nemen van coördinatie en een vrijelijke afweging van belangen. Het model dat het kabinet in gedachten heeft (zie paragraaf 2.8) zal in de opvatting van de Raden niet werken, omdat het wederom een marginale aanpassing betreft van het bestaande bestuurlijke model, en gekenmerkt blijft door coördinatie en overleg. Het kabinet volgt nog steeds niet de paradigma-wisseling, maar blijft vasthouden aan een oud model. Een structurele verbetering van het natuurbeschermingsbeleid mag dan ook niet verwacht worden.

De Raden realiseren zich dat hun voorstel vergaande consequenties heeft voor de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een van de meest zichtbare gevolgen zal zijn dat de huidige coördinerende organen, met als belangrijkste RCW en CCW, opgeheven worden. Het bestuur moet immers eenduidig en sturend zijn, met een duidelijke lijn van strategisch beleid, naar operationeel beleid en uitvoering. Vanuit het perspectief van natuurbescherming is die keuze onvermijdelijk.

Gezien het grote draagvlak voor het centraal stellen van natuurbescherming waar het gaat om de Waddenzee, verwachten de Raden dat de verschillende overheden en andere betrokken partijen elkaar vanuit dat perspectief kunnen vinden. Dat kan ook gelden voor de betrokkenen die een economisch en/of een recreatief belang hebben bij de Waddenzee. Activiteiten die de natuur schade toebrengen, moeten volgens de wet worden uitgesloten, maar tegelijkertijd is het voor iedere ondernemer van groot belang dat een duidelijk en voorspelbaar bestuur voor een langere termijn aangeeft welke activiteiten wél zijn toegestaan.

Van belang is het verder dat de Waddenzee, als bijzonder natuurgebied, ook als zodanig beheerd en beschermd wordt. Een aparte organisatie, die direct wordt aangestuurd door het regionaal openbaar lichaam, is in de ogen van de Raden onlosmakelijk verbonden met een nieuw model dat natuurbescherming centraal stelt. Deze organisatie dient in de regio en daarbuiten het gezag te krijgen om uitvoering te geven aan de natuurbescherming en op grond daarvan samenwerking en afstemming te zoeken met anderen die actief zijn in en om de Waddenzee.

De tijd is rijp voor een structurele oplossing van de problemen die de afgelopen dertig jaar de discussie over de Waddenzee hebben gedomineerd.

Literatuurlijst

Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie Meijer), Ruimte voor de Wadden, Den Haag, maart 2004a.

Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie Meijer), Ruimte voor de Wadden Bijlagenrapport, Den Haag, maart 2004b.

Algemene Rekenkamer, Functioneren Kustwacht, TK 1997-1998, 25865, nr. 2.

Backes, Ch., Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden, Een rechtsvergelijkende studie over het instrumentarium ter bescherming en ontwikkeling van ecologisch waardevolle gebieden en habitats in Nederland en Duitsland (diss. Utrecht), Zwolle, 1993.

Backes, Chr., en J.H.G. van den Broek, Gebiedsbescherming eindelijk geboden, Herzien Natuurbeschermingswet 1998 in 2005 van kracht, in: Milieu en recht 2005, p. 474-481.

Backes, Chr., H. Dotinga en E.J. Molenaar, Natuurbescherming in de Noordzee, in: Milieu en recht 2001, p. 151-160.

Backes, Ch.W., P.J.J. van Buuren en A.A. Freriks, Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, Den Haag, 2004.

Bastmeijer, C.J., en J.M. Verschuuren, Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden, Interdepartementaal beleidsonderzoek Vogel- en Habitatrichtlijnen, in: Milieu en recht 2004, p. 142-149.

Brussaard, W. e.a., Bestuurlijke problematiek van de Waddenzee, Deventer, 1988.

Commissie Toekomstige bestuursstructuur Waddengebied (commissie Staatsen), Bestuur en beheer van het Waddengebied, Harlingen, januari 1976.

Durville, A.J., Passende beoordeling, in: Milieu en recht 2004, p. 76-79.

Elzinga, D.J., Regionaal bestuur in Nederland, Alphen aan den Rijn, 1995.

Everink, M.E. en G.H.M. Tromp, Overleg over de Wadden, Verslag van een evaluatie-onderzoek naar de overleg- en coördinatiestructuur voor het Waddengebied in de periode 1987-1993, Publikatiereeks Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands nr. 21, Groningen, september 1994.

Fleurke, F., Het organiseren van afweging, in: W. Brussaard e.a., Bestuurlijke problematiek van de Waddenzee, Deventer, 1988, p. 51-63.

Freriks, A.A., Natuurbeschermingswet 1998: implementatie van richtlijnverplichtingen voltooid?, in: Milieu en recht 2001, p. 7-15.

Gezamenlijke natuur- en milieu-organisaties, De Waarde van de Wadden, Gezamenlijke visie van de natuur- en milieuorganisaties op het beleid en beheer van de Waddenzee ten behoeve van de Adviesgroep Waddenzeebeleid, januari 2004.

Hardin, G., The Tragedy of the Commons, in: Science 1968, nr. 162, p. 1243-1248.

Integraal Beheersplan Noordzee 2015, vastgesteld door de Ministerraad op 8 juli 2005, Rijswijk, 2005.

Kabinetsreactie op het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid, Den Haag, brief van 28 juni 2004, TK 2004-2005, 29684, nr. 1.

Kuindersma, W., F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn, De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht, Planbureaustudies nr. 8, Wageningen, december 2004.

Lambers, K., e.a. (eds.), Trilateral or European Protection of the Wadden Sea?, Den Haag, 2003.

Meijer, E.E., Rechtstreekse werking internationaal natuurbeschermingsrecht, in: Milieu en recht 2002, p. 226-232.

Meuleman, L., I. Niestroy and C. Hey, Environmental Governance in Europe, RMNO/EEAC background study nr. V.02, The Hague 2003.

Michiels, F.C.M.A., Hoofdzaken van het bestuursrecht, Deventer, 2001.

Minister van VROM, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 23 juni 2005 inzake de voortgang van het Waddendossier, TK 2004-2005, 29684, nr. 36.

Neumann, F. en H.E. Woldendorp, Praktijkboek Habitattoets, Praktische leidraad voor de toepassing van natuurbeschermingswetgeving bij projecten in Nederland en Vlaanderen, Den Haag, 2003.

Raad voor de Wadden, Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie, advies 2004/06, Leeuwarden, 2004.

Raad voor de Wadden, Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W), advies 2004/04, Leeuwarden, 2004.

Raad voor de Wadden, Werken aan Wadden-weten, Welke rol kan een Waddenacademie spelen?, advies 2005/04, Leeuwarden, 2005.

Raad voor het openbaar bestuur, Cultuur met een FORS postuur, advies, Den Haag, 2004.

Raad voor het openbaar bestuur, Laag voor laag, Aspecten van regionalisering, Den Haag, 2003.

- Raad voor het openbaar bestuur, Legio voor de regio, Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken, advies, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, Veiligheid op niveau, Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, Den Haag, 2003.
- Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), De zee kent geen grenzen, Den Haag, oktober 2004.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, Investeren in de Noordzee, Den Haag, november 2005.
- Ravels, B.P.M. van, en M.A. van Voorst van Beest (red.), Natuurlijk van belang: opstellen aangeboden aan prof.mr. P.C.E. van Wijmen ter gelegenheid van zijn afscheid als advocaat bij AKD Prinsen van Wijmen te Breda en als annotator van het tijdschrift Bouwrecht, Deventer, 2003.
- Rijswick, H.F.M.W. van, A.A. Freriks, C.W. Backes en R.J.G.M. Widdershoven, EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, STOWA-boekenreeksnummer 18, Utrecht, mei 2003
- Toonen, Th.A.J., en A.A.M.F. Staatsen, Goed bestuur voor de Wadden, Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming, Leiden/Oude Wetering/ Haarlem, februari 2004.
- Tromp, G.H.M., Politiek door de staten: doel- of waarderationeel handelen in het besloten overleg over de Wadden en het openbaar beraad over de ecologische hoofdstructuur (diss. Groningen), 2001.
- Veltman, J., De Natuurbeschermingswet opnieuw op de helling, in: Milieu en recht 2002, p. 100-107.
- Waddenadviesraad, Advies over het Rijksstandpunt bestuurlijke organisatie Waddenzee, Leeuwarden, 5 juni 1997.
- Waddenadviesraad, Pré-advies over de (toekomstige) structuur voor bestuur en beheer met betrekking tot het Waddengebied, Leeuwarden, 6 december 1995.
- Waddenprovincies- en gemeenten, Een bestuursmodel voor een Openbaar Lichaam Waddenzee, opgenomen als bijlage bij TK 2004-05, 26431, nr. 64h.
- Waddenzeecommissie (commissie Mazure), Rapport van de Waddenzeecommissie, Advies inzake de voor- en nadelen van inpolderingen in de Waddenzee, Den Haag, mei 1974.
- Woldendorp, H.E., Europese actiepunten inzake het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid, in: Milieu en recht 2002, p. 94-99.
- Woldendorp, H.E., Wetgeving natuurbescherming, Teksten en toelichting, editie 2005, Den Haag 2004.

Tijdens de voorbereiding van het advies hebben leden van de projectgroep gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van

de ministeries:

- Drs. B. Fokkens, lid Interdepartementale Waddenzee Commissie, ministerie van BZK
- Drs. F. Maas, coördinator Waddenzee, Rijkswaterstaat regio Noord, ministerie van V&W
- Drs. S. Wouda, projectleider Bestuurlijke organisatie Waddengebied, ministerie van VROM

de Stuurgroep Waddenprovincies:

- P. Bijman, voorzitter, gedeputeerde provincie Fryslân
- Mr. H.J. Tromp, secretaris
- Mevrouw drs. E.W. Meijer, senior beleidsmedewerker

het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden:

- P.J.J. Verhoeven, voorzitter, burgemeester Ameland
- Mevrouw B.A.H. Galama, burgemeester Vlieland
- Mr. J.M. Visser, burgemeester Terschelling
- P.J. IJnsen, wethouder Ameland
- Mevrouw C. Heijne-Dros, wethouder Texel
- J.J.W. le Roux, secretaris

de Vereniging van Waddenzeekustgemeenten:

- Mevrouw drs. J.A.J. Stam, lid Dagelijks Bestuur, burgemeester De Marne

het (Regionaal) Coördinatiecollege Waddengebied:

- Drs. E.A. Boonstra, secretaris CCW en RCW

de Adviesgroep Waddenzeebeleid:

- Prof.dr. Th.A.J. Toonen, adviseur van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

de natuurbeherende organisaties in het Waddengebied:

- Drs. T.A.C.O. van den Heiligenberg, medewerker Natuurmonumenten
- Drs. U.G. Hosper, directeur It Fryske Gea
- Ing. P. Visser, medewerker Waddenzaken Staatsbosbeheer
- Drs. E.A.J. Wanders, directeur regio Noord Staatsbosbeheer

de Waddenvereniging:

- Drs. H. Verheij, beleidsmedewerker

en met experts op het gebied van het natuurbeschermingsrecht:

- Prof.dr. Ch.W. Backes, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht
- Mr. J. Veltman, advocaat bij Wijnberg advocaten te Groningen

Samenstelling van de Raad voor de Wadden

Mr. R.S. Cazemier; *voorzitter*

Ir. R. Dankert; *plattelandsontwikkeling en landbouw*

Prof. dr. F. Fleurke; *openbaar bestuur*

Prof. dr. H. Folmer; *relaties economie en ecologie*

Dr. W.P. Groenendijk; *(duurzame) energie*

Prof. dr. V.N. de Jonge DSc; *ecosysteem*

Mevrouw drs. J.D. Kimkes; *sociaal-economische bedrijvigheid*

Drs. M.J. Kusters; *recreatie en toerisme*

Dr. ir. J. Kuiper ; *communicatie*

Ing. J. Nooitgedagt; *waddenvisserij*

Mevrouw dr. ir. E.C.M. Ruijgrok; *belevingswaarde*

Drs. M. Schroor; *menswetenschappen*

Mevr. mr. S.M.A. Twickler; *juridische kennis*

Drs. W. Visser; *sociaal-economische bedrijvigheid*

vacature; beheer natuurterreinen

Mevrouw mr. J. Westinga; *secretaris*

Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter: prof. dr. J.A. van Kemenade,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland
- Vice-voorzitter: mevrouw A.L.E.C. van der Stoel,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad
- Leden: mevrouw mr. dr. S.C. van Bijsterveld,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen
aan de Universiteit van Tilburg
- drs. F.A.M. Kerckhaert,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.)
- prof. dr. A.F.A. Korsten,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht
- drs. P.A. Lankhorst,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg
- prof. mr. dr. E.R. Muller,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden
- drs. C.J.N. Verstedden,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland
- mevrouw A.G.M. van de Vondervoort,
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland
- prof. mr. S.E. Zijlstra,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit
- Secretaris: drs. M.P.H. van Haften (tot 1 november 2005)
- Waarnemend
secretaris: mr. G.A. van Nijendaal (vanaf 1 november 2005)

Adviezen en overige publicaties van de Raad voor de Wadden

Adviezen 2005

nr. 2005/04

Werken aan Wadden-weten, Welke rol kan een Waddenacademie spelen?

nr. 2005/03

Investeringsplan Waddenfonds

nr. 2005/02

Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

nr. 2005/01

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

nr. 2005/01

Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership

Adviezen 2004

nr. 2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water

nr. 2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

nr. 2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

nr. 2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

nr. 2004/03

Rampenplan Waddenzee

nr. 2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzebeleid

nr. 2004/01

“Duurzaam duurt het langst – II”: Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

Adviezen 2003

nr. 2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

nr. 2003/03

Communicatie bekeken: “the coming-out of KCOW”

nr. 2003/02

PSSA: “niet de letter maar de geest”

nr. 2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

nr. 2003/01

“Duurzaam duurt het langst”: advies over duurzame Waddenvisserij

Overige publicaties

2005

‘Waddenfonds’, verslag van de conferentie van 14 november 2005

2003

‘Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied’, symposium-verslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de WaddenAdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong, en de installatie van de Raad voor de Wadden

Adviezen en overige publicaties van de Raad voor het openbaar bestuur

Adviezen

Tussen oorlog en vrede Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid	oktober 2005
Over de staat van de democratie Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek	september 2005
Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)	augustus 2005
Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen	juni 2005
Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces	december 2004
Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ van de werkgroep-Kohnstamm	december 2004
Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester	december 2004
Burgers betrokken, betrokken burgers	november 2004
De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg)	juli 2004
Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’	juni 2004
Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester	mei 2004
Cultuur met een FORS postuur Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit	maart 2004
Naar meer herkenbare kandidaten Reactie op ‘Naar een sterker parlement’	januari 2004

Andere openbare lichamen in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III	december 2003
De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen	november 2003
Binnengemeentelijke decentralisatie (<i>Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen</i>)	september 2003
Politiek en Media Pleidooi voor een LAT-relatie	september 2003
Trias informatica ICT en overheid in vogelvlucht	juli 2003
Legio voor de regio, Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken	februari 2003
Veiligheid op niveau, Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's	februari 2003
Provincies en gemeenten in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II	december 2002
Presteren door leren, Benchmarken in het binnenlands bestuur	oktober 2002
Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I	mei 2002
Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid	april 2002
Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's	april 2002
Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving	maart 2002
Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's	januari 2002
Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid	december 2001
Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges	december 2001

Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid <i>(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)</i>	november 2001
Taakontwikkeling politie	juli 2001
Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer	juni 2001
Etniciteit, binding en burgerschap	april 2001
De cultuur van dualisering <i>(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)</i>	maart 2001
Reorganisatie rechterlijke macht	december 2000
Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer <i>(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)</i>	november 2000
Advies ontwerp Nota Wonen	oktober 2000
De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie <i>(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)</i>	september 2000
Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid	september 2000
Bestuurlijke samenwerking en democratische controle	juni 2000
Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept	juni 2000
Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid	maart 2000
ICT en het recht om anoniem te zijn	januari 2000
Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten	december 1999
Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's	december 1999
Het bestuurlijk kraakbeen	december 1999
Bijzondere opsporingsdiensten	juni 1999
Retoriek en realiteit van het integratiebeleid	maart 1999

Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd	februari 1999
De grenzen van de Internetdemocratie	december 1998
De overheid de markt in- of uitprijzen?	december 1998
Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving	september 1998
Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed	september 1998
Illegale Blijvers	april 1998
Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO	april 1998
Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur	april 1998
Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening	april 1998
Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven	oktober 1997
Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie	oktober 1997
Preadviezen	
B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen <i>Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie</i>	mei 2005
B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen (redactie), <i>Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland</i>	december 2004
Auke J. van Dijk (redactie), <i>Laag voor laag, Aspecten van regionalisering</i>	november 2003
Auke J. van Dijk, <i>Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie</i>	mei 2001
Stichting Alexander, <i>De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever</i>	maart 2000

D.M. Berkhout e.a., <i>De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur</i>	december 1999
S.A.H. Denters e.a., <i>De regiefunctie in gemeenten</i>	december 1999
L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, <i>De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid</i>	september 1998
A. Zuurmond e.a., <i>Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening</i>	april 1998
O.J.D.M.L. Jansen, <i>Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie</i>	januari 1998

Overige publicaties

Jaarverslag 2004	april 2005
<i>Integratie en differentiatie in de Europese Unie</i> Verslag van de tweede Rob-lezing	februari 2005
Werkprogramma 2005	november 2004
Evaluatie van de Rob 2000 – 2004	september 2004
Jaarverslag 2003	maart 2004
<i>Trias Informatica</i> Verslag van het symposium, 26 november 2003	januari 2004
<i>Grondwet en openbaar bestuur</i> Verslag middagconferentie 28 februari 2003	november 2003
<i>Crisis en vernieuwing</i> Verslag van de eerste Rob-lezing	november 2003
Werkprogramma 2004	september 2003
<i>Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans</i> Verslag mini-symposium	september 2003
De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom	maart 2003
Jaarverslag 2002	maart 2003
<i>Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?</i> Verslag congres	november 2002

Werkprogramma 2003	september 2002
Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie	april 2002
Jaarverslag 2001	april 2002
Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 – 2005	september 2001
Jaarverslag 2000	maart 2001
<i>Decentralisatie: De kunst van het overlaten</i> Verslag symposium	januari 2001
Evaluatie van de Rob 1997 – 2000	november 2000
Werkprogramma 2001	september 2000
Jaarverslag 1999	maart 2000
Werkprogramma 2000	september 1999
Jaarverslag 1998	maart 1999
Werkprogramma 1999	september 1998
<i>De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?</i> Verslag symposium	maart 1998
Jaarverslag 1997	maart 1998
<i>Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie</i> Verslag studiemiddag	september 1997
Werkprogramma 1998	september 1997

Dit advies is voorbereid door een gezamenlijke projectgroep bestaande uit raadsleden van zowel de Raad voor de Wadden (RvdW) als de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). De volgende raadsleden hebben in de projectgroep geparticipeerd:

Prof.dr. F. Fleurke, voorzitter projectgroep, lid RvdW
Mr. R.S. Cazemier, voorzitter RvdW
Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels, lid Rob (tot 1 juli 2005)
Mevrouw mr. S.M.A. Twickler, lid RvdW
Drs. C.J.N. Versteden, lid Rob

De projectgroep werd ondersteund door de volgende secretariaatsmedewerkers:

Mevrouw drs. H. van Dijk, adviseur Rob
Drs. P. de Jong, adviseur Rob
Mr. P. Mendelts, senior projectleider RvdW
Mevrouw mr. J. Westinga, secretaris RvdW

