

DEFINITIEF RAPPORT

Evaluatie Beheerautoriteit Waddenzee

14 februari 2024

André Oostdijk, Pepijn van der Beek en Loek Luiten

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
1.1	Aanleiding 3
1.2	Onderzoeksvragen 3
1.3	Scope van het onderzoek 3
1.4	Onderzoeksverantwoording 4
1.5	Rol van de wetenschappelijke reflectietafel 5
Hoofdstuk 2	6
Feiten en meningen over de BAW	6
2.1	Inleiding 6
2.2	Feiten over de BAW 6
2.3	Meningen over de BAW 10
2.4	Toekomst van de BAW 14
Hoofdstuk 3	16
Beschouwing en conclusies	16
3.1	Inleiding 16
3.2	Overstijgende conclusie: Het moet anders! 16
3.3	Conclusie: In de afweging van belangen staat de natuur niet op één. Dat staat gezamenlijk beheer in de weg 17
3.4	Conclusie: De ambitie ‘Samenwerken als ware één beheerder’ wordt niet door alle partijen gedragen 18
3.5	Conclusie: De bestuurlijk-organisatorische kant van de BAW kan aan kracht winnen 19
Hoofdstuk 4	21
Aanbevelingen	21
4.1	Inleiding 21
4.2	Stap 1: Hou de opdracht aan de BAW kritisch tegen het licht ('het waarom') 21
4.3	Stap 2: Bepaal het doel van de samenwerking en werk deze concreet uit ('het wat') 22
4.4	Stap 3: Herijk de governance binnen de BAW ('het hoe') 23
Bijlagen	25

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Beheerautoriteit Waddenzee (hierna: BAW) is een relatief jonge en compacte organisatie met een ingewikkelde opdracht. De BAW beoogt in een complex stakeholderveld een optimale samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee te realiseren en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. Hiertoe stelt de BAW in overleg met de beheerders een Integraal Beheerplan (hierna: IBP) op. Dit is een dynamisch document, waarin per beheeraspect (o.a. fysiek beheer, natuurherstel, monitoring) geanalyseerd wordt hoe de beheeractiviteiten van de betrokken organisaties overlappen, waar sprake is van hiaten, wat het gewenste streefbeeld is en welke voorstellen gedaan kunnen worden tot verbetering van het beheer. Het uiteindelijke doel is dat alle beheerders opereren als zijnde 'een beheerder'.

In die zin is de opdracht van de BAW helder en afgebakend. Tegelijkertijd leert de uitvoeringspraktijk dat het realiseren hiervan – zeker in een complexe setting als deze – bijzonder weerbarstig kan zijn. Om tal van redenen. In de tussenevaluatie van 2021 is dan ook onderzocht of de BAW 'op koers lag', hetgeen geresulteerd heeft in een aanscherping van de opdracht aan de BAW maar ook in lessen voor de opdrachtgevers. Deze lessen zijn in 2022 in de praktijk gebracht. De vraag is nu of dat zijn vruchten afwerpt.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit licht heeft het Opdrachtgeversoverleg van de BAW behoefte aan een lerende evaluatie die inzicht biedt in:

- de doelrealisatie van de BAW, in samenhang met het integraal beheersplan (IBP);
- mogelijkheden tot optimalisaties (e.g. in hoeverre organisatorische en/of andere aanpassingen nodig zijn om het doel te realiseren dan wel dichterbij te brengen).

Aanvullend heeft het Opdrachtgeversoverleg ook behoefte aan:

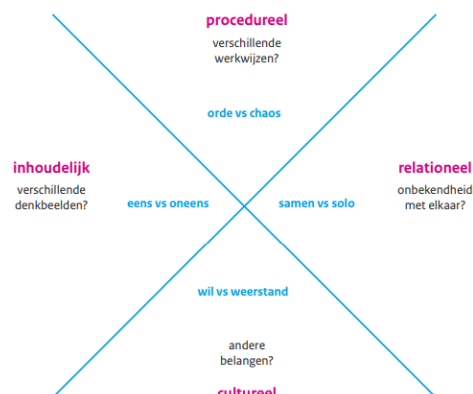
- direct toepasbare kennis en inzichten om beleid en uitvoering bij te sturen (concept van lerende evaluatie);
- procesmatige bijdrage aan het bereiken van overeenstemming over (bestuurlijke) indicatoren en benodigde randvoorwaarden.

1.3 Scope van het onderzoek

We zetten het zoeklicht in deze evaluatie op de BAW. Dit betekent dat we alleen de opdrachtgevers en beheerders in de evaluatie hebben betrokken en niet ook het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (hierna: BOW) en Omgevingsberaad Waddengebied (hierna: OBW). Deze evaluatie gaat dus niet over het effect van de BAW op het verbeteren van de natuurkwaliteit, maar vooral over de resultaten die behaald zijn in termen van organisatie, sturing, kennisdeling en samenwerking in de

keten. Oftewel: waar de BAW directe invloed op heeft. Overigens geldt wel dat als de keten goed werkt het verbeteren van de natuurkwaliteit als het goed is daarvan een resultante is.

Een bestuurskundig model dat wij in dit soort vraagstukken vaak toepassen is dat van **'Ketens de baas'**. Met dit model – ontwikkeld door Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) – kunnen we een goed beeld geven van de werking van de keten en precies aanwijzen op welke onderdelen het goed of minder goed gaat. Het model is gebaseerd op het empirische inzicht dat er in ketens een viertal samenhangende besturingsdimensies (zie ook hiernaast) zijn die om actieve besturing vragen: een culturele, een relationele, een procedurele en een inhoudelijke dimensie.



- Onder de **culturele dimensie** wordt een gedeeld en doorleefd beeld over het doel van de samenwerking en het commitment naar elkaar verstaan. Dat houdt in dat er een duidelijk antwoord op de vraag waarom samenwerken en waartoe samenwerken te geven is. De meerwaarde van samenwerken wordt gevoeld en er is een duidelijk hoger, organisatieoverstijgend ketendoel. De onderlinge afhankelijkheden worden doorvoeld en leiden er toe dat samenwerking als noodzakelijk wordt ervaren.
- De **relationele dimensie** dekt de manier waarop wordt samengewerkt af – in vertrouwen of juist met de kaarten tegen de borst. Onderwerpen moeten in openheid ter tafel komen, men moet elkaar feedback kunnen geven, en men moet bereid zijn van elkaar te leren en elkaar te helpen. Dit geldt op alle niveaus maar op bestuurlijk niveau moet hiervoor de toon gezet worden.
- De **procedurele dimensie** omvat onder meer of de samenwerking via goed omliggende procedures verloopt, maar ook of deze juist verzandt in een overdaad aan procedurele discussies en te gedetailleerde procesafspraken die alle flexibiliteit en creativiteit die een keten nodig heeft verdrukt. Het betekent ook dat alle samenwerkende partijen het eigen deel van het proces niet zonder afstemming van de ketenpartners kunnen inrichten.
- De **inhoudelijke dimensie** gaat tenslotte over de overeenkomst (of gebrek daaraan) over doelstellingen en definities. Een heldere, ondubbelzinnige en aantrekkelijke ketendoelstelling is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed werkend bestuursmodel. Dat valt niet te onderschatten. De ervaring leert dat doelstellingen die niet 100% gedragen worden, uiteindelijk leiden tot onduidelijke prioriteitstelling en veel strijd opleveren tussen de samenwerkende partijen. Bestuurders en medewerkers moeten daarom voldoende kennis hebben van de ketendoelstelling, werkafspraken, elkaars organisaties en elkaars belangen en prioriteiten.

Een goed óf niet goed werkende keten kent soms oorzaken daarvoor in één van de sturingsdimensies, maar vaak ook hangen deze dusdanig samen dat de samenwerking stukt (of juist accelereert) in alle vier de dimensies.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de onderzoeksfase van deze evaluatie is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethodieken.

- **Documentstudie.** Voor deze evaluatie is een gerichte documentstudie uitgevoerd naar de belangrijkste stukken die inzicht boden in de inrichting en werking van de BAW.

- **Semi-gestructureerde interviews.** Een dozijn interviews zijn gehouden met alle opdrachtgevers, alle beheerders, de directeur van het BAW-bureau en de onafhankelijke voorzitter van het Opdrachtgeversoverleg. Voor de interviews is een semigestructureerde aanpak gekozen om zowel alle onderwerpen aan bod te laten komen die we als onderzoekers geïdentificeerd hadden én ruimte te laten voor eigen inbreng vanuit de gesprekspartners voor beelden en knelpunten vanuit hun eerstehands ervaring.
- **Validatiesessies.** De opgehaalde bevindingen zijn meermaals gevalideerd tijdens overleggen met de opdrachtgevers van deze evaluatie en met de wetenschappelijke reflectietafel (zie ook 1.5). Ook zijn de bevindingen teruggelegd aan opdrachtgevers en beheerders tijdens een leerbijeenkomst.
- **Leerbijeenkomst.** Tijdens de leerbijeenkomst zijn de bevindingen teruggelegd ter validatie. Ook is er in plenaire setting en in kleinere werkgroepen nagedacht over de meerwaarde van de samenwerking binnen de BAW en over verbeteringen die de deelnemers direct in de praktijk kunnen brengen.

1.5 Rol van de wetenschappelijke reflectietafel

De analyse en aanbevelingen hebben we getoetst bij een wetenschappelijke reflectietafel die bestond uit prof. dr. Caspar van den Berg en prof. dr. Michiel Herweijer (Rijksuniversiteit Groningen). Beide hoogleraren zijn goed bekend met de BAW en kennen de context waarin zij opereert:

- **Michiel Herweijer** was hoogleraar bestuurskunde aan de Rechtenfaculteit te Groningen (1990-2008) en de Managementsfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen (2011-2022). In de periode 2011-2018 was hij directeur van de Noordelijke Rekenkamer en als zodanig ook betrokken bij de evaluatie van het Waddenfonds (2018). Op dit moment is Michiel lid van de Evaluatiecommissie Omgevingswet (Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur) en verbonden aan de Campus Fryslân van de RUG.
- **Caspar van den Berg** is hoogleraar Global and Local Governance aan de Campus Fryslân van de RUG. Naast zijn werk als hoogleraar en zijn onderzoeksactiviteiten is hij sinds 2022 lid van de Eerste Kamer. In februari 2023 is Caspar benoemd tot decaan van RUG/Campus Fryslân.

De wetenschappelijke reflectietafel is tijdens verschillende stadia van deze evaluatie betrokken. Bij aanvang van het proces heeft de reflectietafel het evaluatiekader helpen aanscherpen. Ook heeft er een methodologische discussie plaatsgevonden op welke doelen de BAW geëvalueerd zou moeten worden en hoe de BAW an sich te beoordelen. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn de bevindingen aan de reflectietafel voorgelegd. De reflectietafel onderschreef de bevindingen en deelde onze analyse. De reflectietafel heeft ook een gericht aantal aanbevelingen kunnen doen. Deze geven we in de donkerblauwe kadertjes weer en zijn aanvullend op onze weergave van de analyse en aanbevelingen. Tenslotte heeft de reflectietafel de conceptrapportage doorgenomen en suggesties gedaan voor aanscherping. Die hebben we overgenomen.

HOOFDSTUK 2

Feiten en meningen over de BAW

2.1 Inleiding

Het startpunt van de rapportage zijn de feiten en meningen over de BAW. Voor de feiten putten we uit de beschikbare documentatie, terwijl de meningen zijn opgehaald tijdens de interviews. De feiten en meningen geven we in twee paragrafen weer (2.2 en 2.3). In paragraaf 2.2 geven we terug wat de opdracht aan de BAW is en hoe deze is georganiseerd. In paragraaf 2.3 delen we de verwachtingen die de geïnterviewden van de BAW hebben en de meningen over de werking van de BAW in de praktijk. We sluiten af met paragraaf (2.4) waarin we de beelden over de toekomst van de BAW delen. Belangrijk om te benadrukken is dat hoofdstuk 2 nog geen analyse van Berenschot bevat. Deze volgt in hoofdstuk 3.

Ter verduidelijking vooraf

Deze evaluatie focust zich op de BAW. We merken in de gesprekken dat het begrip op verschillende manieren gebruikt wordt. Wij gebruiken de verschillende begrippen als volgt:

Het BAW-bureau. Hiermee bedoelen we de directeur en de compacte eenheid.

Het Opdrachtgeversoverleg. Hiermee bedoelen we de vijf opdrachtgevers: ministerie van LNV, ministerie van IenW en de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland.

Het BCW. Hiermee bedoelen we het collectief van beheerders die zich verenigd hebben in het Beheerderscollectief Waddenzee.

De BAW. Hiermee bedoelen we het samenspel van het BAW-bureau, het Opdrachtgeversoverleg en het BCW.

Dit betekent dat als we in de evaluatie over de BAW spreken, we de BAW als geheel bedoelen. Waar relevant maken we onderscheid naar de verschillende onderdelen die daar binnen vallen.

2.2 Feiten over de BAW

2.2.1 Algemeen

We starten met een korte chronologische schets van de aanleiding van de oprichting van de BAW. Hiermee beogen we context te geven aan de opdracht die aan de BAW geformuleerd is.

- De waarden van de Waddenzee staan onder druk en de doelen op het gebied van natuurontwikkeling worden niet gehaald.¹ Eén van de aangewezen oorzaken is dat het natuurbeheer in de Waddenzee erg versnipperd is. Dit kwam ook naar voren in een rapport van

¹ Bestuursvereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee (algemene overwegingen).

de Algemene Rekenkamer in 2013.² Als reactie daarop is in 2014 de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee opgesteld.³

- Sindsdien zijn er twee tussenevaluaties (2016 en 2018)⁴ over de Samenwerkingsagenda verschenen. In deze evaluaties kwam naar voren dat er goede stappen werden gezet, maar dat er meer nodig was. Daarom heeft het kabinet Rutte III in het regeerakkoord 2017-2021 opgenomen dat er één beheerautoriteit voor de Waddenzee moest komen die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer.⁵
- Vervolgens is er een verkenning (2018)⁶ uitgevoerd en de uitkomsten hebben geleid tot een herziening van de governance van het Waddengebied. Naast één beheerautoriteit kwamen er ook twee strategische overleggen: het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) en het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW).

2.2.2 Opdracht aan de BAW

Ter verduidelijking: hiermee bedoelen we de opdracht aan de BAW als geheel.

- De hoofddoelstelling van het beheer van de Waddenzee is “een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap”. In 2020 hebben Rijk en regio⁷ dit afgesproken in de Agenda voor het Waddengebied 2050. Doorwerking van de hoofddoelstelling verloopt via de nieuwe governancestructuur die bestaat uit de BOW, OBW en BAW.
- In maart 2020 is gestart met de BAW. Het doel van de BAW is vastgelegd in de bestuursovereenkomst (artikel 3) en luidt als volgt:

“De Beheerautoriteit Waddenzee heeft als doel de samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in overeenstemming met de daarvoor geldende Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving te bevorderen en te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. De ambitie van Partijen hierbij is dat de Beheerautoriteit Waddenzee met alle Beheerders van de Waddenzee, waaronder de Partijen zelf, zal werken als waren zij één beheerder.”

- De BAW is verantwoordelijk voor het opstellen van een IBP, dat door het BAW-bureau samen met alle beheerders wordt opgesteld en al het beheer van de Waddenzee omvat. Het doel van het IBP is vastgelegd in de bestuursovereenkomst (artikel 8) en luidt als volgt:

“Het Integraal Beheerplan Waddenzee vormt de verbindende schakel tussen de (wettelijk verplichte) sectorale beheerplannen voor de Waddenzee betreffende natuur, vis- en waterbeheer van Partijen enerzijds en de beheerplannen van de terreinbeherende organisaties anderzijds.”

Beheer wordt in de bestuursovereenkomst breed opgevat:⁸ het omvat fysiek beheer, natuurherstel, vergunningverlening, monitoring, toezicht en handhaving, gastheerschap,

² Algemene Rekenkamer, Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting (2013).

³ Regiecollege Waddengebied, Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2014).

⁴ TwynstraGudde, Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2016); TwynstraGudde, Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2018).

⁵ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Regeerakkoord 2017-2021: Vertrouwen in de toekomst (2017).

⁶ AT Osborne, Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee (2018).

⁷ Provincies (Fryslân, Groningen, Noord-Holland), Waddenkustgemeenten, Samenwerkingsverband de Waddeneilanden, Natuurorganisaties, Raad van Advies Waddenzeehavens, Visserij, (voormalig) Regiecollege Waddengebied, Groningen Seaports, Rijkswaterstaat en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Defensie en Infrastructuur en Waterstaat.

⁸ Bestuursovereenkomst BAW, Artikel 8 Integraal Beheerplan Waddenzee

praktijkgericht onderzoek (voor zover gekoppeld aan het beheer) en de taken die voortvloeien uit de status van de Waddenzee als UNESCO Werelderfgoed, zoals promotie, educatie en draagvlakvergroting.

- In 2022 is de opdracht aan het BAW-bureau aangescherpt. Daarin is besloten de nadruk voor de BAW te leggen op de doorontwikkeling van het Beheerderscollectief Waddenzee (hierna: BCW). De aangescherpte opdracht luidt:

“Deze opdracht loopt tot maart 2023. Voor deze periode gelden drie doelen:

A. Het verbeteren van de huidige samenwerking in natuur-, vis- en waterbeheer tussen beheerders op inhoud en organisatie voor wat betreft het huidige en het toekomstig natuurbeheer.

B. Het borgen van de noodzakelijke inbreng van de gezamenlijke beheerders bij beleidsontwikkeling, bij programma's en projecten, inclusief bijbehorende advisering.

C. Signaleren en agenderen van signalen uit het integraal beheer naar beleid.”

2.2.3 Organisatie van de BAW

Ter verduidelijking: we starten met een algemeen beeld over de BAW als geheel. Vervolgens maken we onderscheid naar de verschillende onderdelen die daar binnen vallen.

Algemeen

- Hoe de BAW georganiseerd is, is vastgelegd in de bestuursovereenkomst. De BAW bestaat uit vijf opdrachtgevers (de ministeries LNV en IenW en drie provincies: Fryslân, Groningen en Noord-Holland) en een directeur.⁹ De directeur fungeert als opdrachtnemer en stuurt een compacte eenheid aan. De directeur en de medewerkers van de compacte eenheid zijn in dienst van het ministerie van LNV.
- De beheerders hebben zich in 2020 verenigd in het BCW. Hierbij is het BAW-bureau het eerste aanspreekpunt vanuit beheer inclusief inbrenger voor signalering en agendering in het Opdrachtgeversoverleg.¹⁰

Het BAW-bureau

- Het BAW-bureau bestaat uit een directeur en een compacte eenheid ter ondersteuning. Deze compacte eenheid bestaat uit drie medewerkers: een strategisch adviseur, een senior adviseur en een projectondersteuner. De rollen en taken van de directeur zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst (artikel 4):

De directeur van de BAW heeft de volgende rollen en taken:

- Opdrachtnemer Opdrachtgeversoverleg
- Bevorderen en versterken samenhang en samenwerking beheer Waddenzee
- Opstellen, vaststellen en uitvoeren vierjarig IBP
- Bevorderen dat zoveel mogelijk beheerders zich binden aan inhoud en uitvoering IBP
- Jaarlijks opstellen Uitvoeringsprogramma voor integraal beheer en functioneren BAW
- Mogelijk opstellen van een samenwerkingsovereenkomst, als onderdeel IBP
- Opstellen Jaarverslag
- Dagelijkse leiding aan compacte eenheid

⁹ Bij de start van de BAW waren er twee directeurs. Later is dit teruggebracht naar één directeur.

¹⁰ Aangescherpte opdracht Beheerautoriteit Waddenzee (2022).

- Monitoren voortgang en uitvoering IBP en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's
- Aanspreken beheerders op nakomen afspraken IBP en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's
- Signaleren knelpunten uitvoering IBP en deze oplossen met beheerders
- Signaleren wanneer bestaande budgetten van beheerders ontoereikend zijn voor beheer
- Ontwikkelen oplossingsrichtingen bij knelpunten, vraagstukken en andere onderwerpen omtrent uitvoering IBP en bijbehorende Uitvoeringsprogramma's
- Aanspreekpunt Common Wadden Sea Secretariat voor trilaterale Single Integrated Management Plan

- Samengevat is het BAW-bureau dus vooral een aanjager van de samenwerking en agendeert en signaleert het onderwerpen en knelpunten vanuit het beheer. Daarmee is het BAW-bureau het spreekwoordelijke 'oliemannetje' van de samenwerking. Meer theoretisch geformuleerd volgens Ketens de baas: het BAW-bureau functioneert als het ketenbureau dat de ketensamenwerking tussen opdrachtgevers en beheerders regisseert.
- Het BAW-bureau rapporteert op de drie aangescherpte doelen welke resultaten het heeft bereikt.¹¹ Het belangrijkste resultaat waar het BAW-bureau over rapporteert is het IBP. Het IBP is feitelijk geen beheerplan, maar een eerste stap naar integraal Waddenzeebeheer. Het geeft inzicht in het huidige natuur-, vis- en waterbeheer aan de hand van de acht beheeraspecten die aan de BAW zijn meegegeven. Een ander belangrijk resultaat waarover het BAW-bureau rapporteert is dat het lukt de samenwerking tussen beheerders te versterken. Het BCW is al meerdere keren bij elkaar gekomen om met elkaar de ontwikkelingen in het beheer van de Waddenzee te bespreken en tijdens deze ontmoetingen zijn de urgenties en knelpunten van het beheer van de Waddenzee aan de orde gekomen. Dit heeft volgens het BAW-bureau geleid tot voorstellen voor verbetering van toezicht & handhaving, kwelderbeheer, vergunningverlening en coördinatie van het Werelderfgoed. Hiermee geeft het BAW-bureau invulling aan zijn signalerende en agenderende rol. Een voorbeeld is dat het BAW-bureau in het voorjaar van 2022 een verzoek bij de opdrachtgevers heeft neergelegd om de samenwerking in toezicht en handhaving op het natte Wad tussen RWS en de Waddenunit te faciliteren. Daarnaast is ook de verankering van de coördinatie Werelderfgoed voorgelegd aan de opdrachtgevers. Dit agenderen door het BAW-bureau heeft geleid tot de indiensttreding van de coördinator Werelderfgoed bij het ministerie van LNV per 1 januari 2023.

Het Opdrachtgeversoverleg

- Het Opdrachtgeversoverleg bestaat uit vijf opdrachtgevers (zie hiervoor). De rollen en taken van het Opdrachtgeversoverleg zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst (artikel 4):

Het Opdrachtgeversoverleg heeft de volgende rollen en taken:

- Vanuit bestaande beleid kaders meegeven voor beheer en prioriteiten stellen
- Inhoudelijk aansturen BAW en formuleren opdracht
- Vaststellen IBP, jaarlijks Uitvoeringsprogramma en Jaarverslag BAW
- Informeren over voortgang integraal beheer middels Jaarverslag
- Ontwikkelen oplossingsrichtingen bij knelpunten, vraagstukken en andere onderwerpen omtrent beheer Waddenzee en maken van afspraken daarover
- Nadere afspraken maken over gezamenlijk programmeren van middelen die beheer Waddenzee versterken

¹¹ Vastgesteld Jaarverslag BAW (2022) en het definitief IBP (V3.0, juni 2023)

- De opdrachtgevers zitten in het Opdrachtgeversoverleg vanuit hun aansturing en verantwoordelijkheid voor het beheer van de Waddenzee. Samengevat zijn de opdrachtgevers verantwoordelijk voor het meegeven van heldere kaders en voor het formuleren van concrete doelen en ambities voor elk van de acht beheeraspecten. Zij hakken collectief de knopen door en zijn individueel verantwoordelijk voor de doorwerking naar hun beherende organisaties.
- Hoe vaak het Opdrachtgeversoverleg vergadert is niet vastgelegd in de bestuursovereenkomst, maar in de praktijk is dat 4 à 5 keer per jaar.
- Belangrijkste resultaat van het Opdrachtgeversoverleg is dat het, naast jaarplannen en jaarverslagen, het IBP heeft vastgesteld. Voorbeelden van andere onderwerpen die in het Opdrachtgeversoverleg zijn besproken zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring, de zesjaarlijkse UNESCO-rapportage, en de financiering voor het IBP. Regelmatig worden agendapunten doorgeschoven. Voorbeeld van een resultaat is dat in het Opdrachtgeversoverleg besloten is de stem van beheer duidelijker terug te laten klinken in het BOW. Dit verloopt nu via het MT Wadden van LNV.

Het BCW

- Beheerders zijn verenigd in het BCW. In het BCW zitten medewerkers vanuit de volgende organisaties: RWS, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschap Noord-Holland, Het Groninger Landschap, It Fryske Gea, de Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers (hierna: VOG), LNV en de Waddenprovincies. De rollen en taken van het BCW zijn voor zover bij ons bekend nergens vastgelegd, maar samengevat is het BCW het belangrijkste overlegorgaan voor beheerders onderling, zit er in het BCW veel kennis over het beheer van de Waddenzee en reikt het BCW het BAW-bureau de informatie aan waarop het IBP gebaseerd kan worden. Het BCW vergadert enkele keren per jaar.
- Beheerders nemen vanuit verschillende perspectieven deel aan het BCW:
- RWS is de grootste speler in het beheer van de Waddenzee. RWS is verantwoordelijk voor het waterbeheer van de Waddenzee en is natuurbeheerder van de 'natte' Waddenzee. Ook neemt RWS het voortouw in het opstellen van het Natura2000-beheerplan Waddenzee, is verantwoordelijk voor het beheer op enkele kwelders en voert beheermaatregelen uit voor of met andere terreinbeherende organisaties (hierna: tbo's).
- De Waddenunit is gastheer op de Waddenzee. Belangrijk onderdeel van dit gastheerschap is toezicht & handhaving. Ook doet de Waddenunit aan fysiek beheer, monitoring en praktijkgericht onderzoek. Bij natuurherstel is de Waddenunit indirect en ondersteunend betrokken.
- LNV is vergunningverlener voor de Wet natuurbescherming.
- De drie Waddenprovincies zijn actief op de beheeraspecten toezicht & handhaving en vergunningverlening. Binnen het Waddenzeegebied spelen de drie provincies de grootste rol op de buitendijkse kwelders van de Waddenzee.
- Beheerders zetten zich in voor behoud en versterking van de natuurkwaliteit. Zij richten zich op natuurherstel, fysiek beheer, monitoring, praktijkgericht onderzoek, gastheerschap, toezicht & handhaving. Tbo's hebben ook enkele gronden (met name kwelders) in particulier bezit.

2.3 Meningen over de BAW

2.3.1 Algemeen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de geïnterviewden de meerwaarde van "een BAW" zien. Opdrachtgevers en beheerders geven aan het nuttig te vinden dat beleidsbepalende en beherende partijen samenwerken en zijn ook positief over de toegevoegde waarde van een bureau dat hierbij ondersteunt. Ook zijn zij (gematigd) positief over hoe het BAW-bureau deze rol nu vervult, binnen

de ingewikkelde opdracht en context waarmee het te maken heeft. Dat neemt niet weg dat de verwachtingen over de BAW uiteenlopen. Deze verwachtingen hebben enerzijds betrekking op de opdracht die de BAW als geheel heeft en anderzijds op wat de BAW is en hoe die georganiseerd is. Ook lopen de beelden uiteen over de werking van de BAW. De geïnterviewden maken daarin onderscheid tussen de verschillende onderdelen: het BAW-bureau, het Opdrachtgeversoverleg en het BCW. In de paragrafen hierna geven we de beelden hierover verder weer.

2.3.2 Verwachtingen van de BAW

Ter verduidelijking: hiermee bedoelen we de opdracht aan de BAW als geheel. Waar relevant maken we onderscheid naar de verschillende onderdelen binnen de BAW.

Opdracht aan de BAW

De opdracht aan de BAW is als volgt geformuleerd:

“De Beheerautoriteit Waddenzee heeft als doel de samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in overeenstemming met de daarvoor geldende Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving te bevorderen en te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. De ambitie van Partijen hierbij is dat de Beheerautoriteit Waddenzee met alle Beheerders van de Waddenzee, waaronder de Partijen zelf, zal werken als waren zij één beheerder.”

Hieronder pellen we af hoe de verschillende partijen naar de verschillende onderdelen van dit doel kijken. Sluitstuk is hoe de verschillende partijen naar het IBP kijken, het belangrijkste instrument van de BAW om het bovengenoemde doel te bereiken.

- Alle geïnterviewden, opdrachtgevers en beheerders, onderschrijven het belang van het verbeteren van de natuurkwaliteit. Tussen woord en daad zit, zo klinkt met name vanuit beheerders, echter wel een groot verschil. Vooral vanuit beheerders klinkt de roep om heldere kaders voor de Waddenzee waarin het verbeteren van de natuurkwaliteit ook daadwerkelijk “op nummer één” staat. Zij geven aan dat dit in de praktijk niet gebeurt. Zo geeft één beheerder aan dat de natuur eerder “op nummer zes of zeven” in de Waddenzee staat. Dit komt volgens meerdere beheerders omdat in beleidskeuzes het economische belang vaak voor gaat op het natuurbelang. Met name het voorbeeld van de garnalenvisserij komt in de gesprekken vaak naar voren. Beheerders geven aan dat het beleidsmatig toestaan van de garnalenvisserij schadelijk is voor de natuur. Daar valt volgens beheerders niet tegenop te beheren, omdat zodra er een garnalenvisser langskomt de bodem voor langere tijd beschadigd is. Een ander voorbeeld genoemd door een provincie gaat over een kwelder voor de kust. Daar gaat het lokaal erg goed met de broedvogels. Vanuit beheerperspectief zou je dat gebied willen sluiten. Beheerders zien namelijk al jaren een enorme groei in aantallen en grootte van groepen wadlopers. Het probleem is dat wadloopvergunningen alleen worden getoetst op veiligheid. Een integrale blik op vergunningverlening en verwerking van input vanuit beheer richting beleid stukt hier volgens de gesprekspartners.
- In hoeverre het werken als één beheerder nodig is voor het verbeteren van de natuurkwaliteit, daarover verschillen de meningen. Zo onderschrijft RWS, als grootste beheerder, niet het belang hiervan. RWS wijst er namelijk op dat dit helemaal niet hoeft, omdat beheerders eigen afgebakende gebieden, taken en verantwoordelijkheden hebben. Deze beheerder geeft aan dat werken als één beheerder ook betekent dat verantwoordelijkheden worden overdragen en dat dit niet aan de orde kan zijn. De toegevoegde waarde van samenwerking zit volgens RWS – maar ook de VOG – primair op het afstemmen van beheer (vooral op de kwelders). Daartegenover staan andere tbo’s die juist aangeven dat goed beheer van de Waddenzee

betekent dat beheerders over de grenzen van bestaande taken heen moeten kunnen gaan. Ook geven deze beheerders aan dat verschillende beheerders verschillende kwaliteiten hebben die elkaar aanvullen: de één voert kwalitatief hoogstaand fysiek beheer en natuurherstel uit op grote schaal, terwijl rondom educatie en gastheerschap andere beheerders uitblinken.

- Ook over de vraag of een IBP nodig is verschillen de meningen. RWS twijfelt daar bijvoorbeeld over, omdat afstemmen over beheer volgens hen voldoende is. Het opstellen van een kwelderbeheerplan wordt door deze beheerder wel als een mogelijkheid gezien. Daarnaast geeft RWS aan dat het opstellen van een IBP ook niet van de BAW verlangd kan worden, omdat het BAW-bureau niet voldoende capaciteit en kennis heeft om zo'n plan te maken. Deze beheerder geeft bij wijze van illustratie aan dat RWS zelf ook jaren bezig is met een vergelijkbaar plan, namelijk het Natura2000-beheerplan, en hier met vier mensen aan wordt gewerkt. Eén IBP is volgens RWS nog ingewikkelder, omdat er op dit moment "zeker meer dan honderd beheerplannen" zijn, nog los van het Natura2000-beheerplan. Beheerders die een IBP daarentegen wel van toegevoegde waarde vinden geven aan dat Natura2000 gaat over de instandhoudingsdoelen, maar niet over het dagelijks beheer, en dat er "een competentiestrijd" bestaat tussen IBP en Natura2000 die weggenomen moet worden.

Wat de BAW is en hoe die georganiseerd is

Zoals we in de inleiding aangaven zijn de geïnterviewden over het algemeen positief over dat er "een BAW" is. Tegelijkertijd hebben zij ook verschillende verwachtingen over de verschillende onderdelen binnen de BAW. Met name over wat het BAW-bureau is verschillen de meningen. Hieronder werken we dat verder uit.

- Hoewel de opdracht op zichzelf helder is geformuleerd, hebben de geïnterviewden wisselende verwachtingen van het BAW-bureau. Met name de tbo's zien in het BAW-bureau een autoriteit / belangbehartiger die vanuit het perspectief van natuurkwaliteit knelpunten stevig agendeert in het Opdrachtgeversoverleg. RWS benadrukt hetzelfde, maar wijst ook op de rol die het BAW-bureau heeft in het stimuleren van de samenwerking en netwerkvorming. Alle beheerders zien het creëren van eenheid in beleid als de belangrijkste opgave van de BAW. Daar tegenover staan opdrachtgevers die juist verwachten dat het BAW-bureau meer eenheid in beheer aanbrengt. Ook verwachten zij daarbij dat het BAW-bureau met meer autoriteit acteert. Daarmee doelen ze op het scherper ter tafel brengen van knelpunten en signalen. Wel wordt algemeen erkend dat het BAW-bureau niet als een autoriteit is ingericht en dus ook niet als zodanig kan functioneren.
- Vanuit het perspectief dat het BAW-bureau een autoriteit zou moeten zijn, geven de tbo's aan de positie van het Opdrachtgeversoverleg binnen de BAW een probleem te vinden. Deze beheerders stellen aan dat het BAW-bureau een autonomere positie had moeten hebben en geen Opdrachtgeversoverleg dat inhoudelijk aanstuurt. Ze noemen dit "een weeffout" in de governance. Andere geïnterviewden hebben deze "weeffout" niet genoemd.

2.3.3 Werking van de BAW

Ter verduidelijking: we beschrijven eerst de beelden over de werking van de BAW als geheel. Vervolgens gaan we in op de werking van de verschillende onderdelen binnen de BAW.

Werking van de BAW als geheel

Hieronder delen we de beelden over de werking van de BAW als geheel. We gaan in op de doelrealisatie, de redenen waarom het niet voldoende lukt om tot doelrealisatie te komen en wat

de gevolgen hiervan zijn. Tot slot gaan we in op het IBP en hoe de geïnterviewden kijken naar de stappen die worden gezet.

- Over het algemeen zijn de geïnterviewden positief dat er een samenwerking voor beheer van de Waddenzee is. Zo zijn met name de beheerders positief over de verbeterde samenwerking tussen beheerders onderling en de komst van het BCW. Het BCW wordt door beheerders als een prettig overlegorgaan ervaren dat goed is voor het onderlinge netwerk.
- Tegelijkertijd zijn alle geïnterviewden kritisch over wat de BAW bereikt en hoe dat bijdraagt aan het verbeteren van de natuurkwaliteit. Het lukt de BAW volgens de geïnterviewden onvoldoende om tot doelrealisatie en zichtbare resultaten te komen. Zij dragen hiervoor verschillende redenen aan.
 - Zowel opdrachtgevers als beheerders noemen de perspectieven en (organisatie)belangen die binnen de BAW uiteenlopen. Een aantal opdrachtgevers is er ook eerlijk over dat het beheer van de Waddenzee binnen de eigen organisatie niet de grootste prioriteit heeft.
 - Vanuit de beheerders klinkt daarnaast het geluid dat bij opdrachtgevers de natuurkwaliteit in beleidskeuzes niet “op nummer één” staat. Tegelijkertijd zijn de beheerders ook weer verdeeld over de andere redenen die zij noemen. RWS wijst vooral op de onmogelijke opdracht die de BAW heeft. De andere tbo’s noemen met name een gebrek aan budget en mandaat dat het BAW-bureau binnen de BAW als geheel heeft.
- Gevolg is dat opdrachtgevers en beheerders los van elkaar functioneren en de focus op hun eigen opdracht hebben, aldus de geïnterviewden. Zo geeft een provincie aan dat vergunningverlening, toezicht en handhaving op afstand is gezet met de oprichting van Omgevingsdiensten. Ook wat fysiek beheer betreft geeft de provincie aan dat middelen worden verstrekt aan de tbo maar dat niet direct gestuurd wordt op het beheer. Zowel IenW als RWS geven aan dat RWS op relatief grote afstand staat van het ministerie. Bij het ministerie van LNV zijn de lijntjes korter naar de Waddenunit, al is daar ook wel van gezegd dat deze laag in de organisatie is weggezet. Tbo’s hebben weer financiële inkomsten uit donaties en werken veel met vrijwilligers, en geeft weer een andere dynamiek. Dit zorgt er volgens de geïnterviewden voor dat de lijnen tussen de Opdrachtgevers en de beheerders in de regel indirect zijn georganiseerd. Er is geen sprake van directe sturing. Gevolg hiervan is dat er wel samenwerking plaatsvindt tussen beheerders, maar als dit gebeurt dit voornamelijk op kleine schaal én op eigen initiatief, vanuit eigen rollen en verantwoordelijkheden en niet direct vanuit een integraal perspectief.
- Over het IBP zijn de meningen verdeeld. Een deel van de opdrachtgevers en beheerders vindt het IBP een stap in de goede richting, omdat het winst is te weten wie waar over gaat en wie wat doet en dat er iets ligt waar je het met elkaar over kunt hebben. Een ander deel van de beheerders geeft aan dat het op zich positief is dat er iets ligt, maar dat het proces ook te langzaam gaat. Zij zijn er ook niet zeker van of er wel een “volwaardig” IBP komt. Sommige beheerders vinden dat jammer, terwijl bijvoorbeeld RWS juist aangeeft dat een IBP niet per se nodig is en afstemmen over beheer voldoende is.

Werking van het BAW-bureau

De meeste geïnterviewden, opdrachtgevers en beheerders, zijn (gematigd) positief over hoe het BAW-bureau binnen de opdracht en context acteert. Kritische noot van een deel van de geïnterviewden is wel dat het BAW-bureau met name coördinerend en verbindend optreedt. Dit terwijl een groot deel van de gesprekspartners aangeven dat de signalerende en adresserende rol richting het Opdrachtgeversoverleg met meer stevigheid zou mogen worden gepakt. Zeker wanneer er signalen zijn dat de samenwerking tussen de beheerders onvoldoende van de grond komt of wanneer afspraken niet worden nagekomen. Tegelijkertijd merken diverse opdrachtgevers en het BAW-bureau zelf op dat hier in de praktijk weinig ruimte voor is, vaak gecounterd wordt op

proces en knelpunten daardoor niet stevig genoeg worden geagendeerd. Zo noemde een geïnterviewde als voorbeeld een kritische brief richting RWS (en andere beheerders). Hierover werd teruggegeven deze vorm van escalatie de samenwerking op het spel zou zetten.

Werking van het Opdrachtgeversoverleg

Over het Opdrachtgeversoverleg zijn alle geïnterviewden kritisch. Zowel beheerders als opdrachtgevers geven aan dat het Opdrachtgeversoverleg er niet in slaagt om heldere kaders voor de Waddenzee als geheel mee te geven. Daarnaast klinkt vanuit de tbo's ook het geluid dat het "een black box" is wat er in het Opdrachtgeversoverleg gebeurt. Zij kunnen moeilijk peilen hoe signalen vanuit het beheer daadwerkelijk meegenomen worden of wat er in deze overleggen überhaupt precies besproken wordt. Ook de opdrachtgevers zelf erkennen dat het onvoldoende lukt om de verschillende perspectieven en (organisatie)belangen in het Opdrachtgeversoverleg bij elkaar te brengen. Daarbij geven ze aan weinig energie in het overleg te ervaren en weinig wederzijdse commitment om organisatieoverschrijdend te handelen te voelen. Ook geven meerdere opdrachtgevers aan zich graag beter voor te willen bereiden op het overleg en het Opdrachtgeversoverleg meer prioriteit te willen geven dan het nu heeft. Wel geven meerdere opdrachtgevers aan dat de meer actieve rol van de onafhankelijk voorzitter tot verbetering heeft geleid.

Werking van het BCW

Over de werking van het BCW zijn alle beheerders positief, omdat het heeft geleid tot een verbeterde samenwerking tussen beheerders. Tegelijkertijd geeft een aantal geïnterviewden ook aan dat er wel onuitgesproken (organisatie)belangen zijn die de samenwerking tussen beheerders belemmeren. Zo is er weerstand bij tbo's om onderaannemer te worden van RWS, aldus een geïnterviewde die aangeeft zelf een medeoverheid te zijn en niet zomaar onderaannemer te kunnen worden. Ook speelt volgens meerdere geïnterviewden een rol dat RWS veruit de grootste beheerder is. Dit zorgt volgens hen voor ongelijksoortige verhoudingen. Dat neemt niet weg dat het BCW er volgens deze geïnterviewden wel voor zorgt dat RWS en de andere beheerders nader tot elkaar komen en de persoonlijke verhoudingen goed zijn. Er is ook meer wederzijds begrip ontstaan voor elkaars standpunten en onmogelijkheden. Ook de opdrachtgevers zijn positief over de samenwerking tussen beheerders. Tegelijkertijd zijn ze ook wel kritisch over de wijze waarop knelpunten en signalen vanuit beheerders via het BAW-bureau op de tafel van het Opdrachtgeversoverleg belanden. Dat zou volgens een deel van de opdrachtgevers soms scherper en beter onderbouwd mogen worden. Wat er mis gaat is volgens hen namelijk niet altijd scherp genoeg in beeld.

2.4 Toekomst van de BAW

Ter verduidelijking: hiermee bedoelen we de BAW als geheel. Waar relevant maken we onderscheid naar de verschillende onderdelen binnen de BAW.

In de evaluatie kijken we niet alleen terug maar ook vooruit. In de gesprekken zijn meerdere optimalisaties genoemd, waarvan we de belangrijkste hieronder samengevat weergeven. Vanuit meerdere opdrachtgevers en beheerders klinkt de roep om het aanbrengen van scherpere in de opdracht aan de BAW en specifiek het BAW-bureau. Wat dan precies nodig is, daarover verschillen de meningen. Zo pleit een deel van de gesprekspartners voor meer mandaat, middelen en mogelijkheden voor het BAW-bureau om de moeilijke opdracht die ze hebben uit te voeren, terwijl een ander deel juist pleit voor een lossere opdrachtformulering die beter past bij wat het BAW-bureau in de huidige vorm waar kan maken.

- Vanuit beheerders is er behoefte aan heldere kaders voor de Waddenzee waarin het verbeteren van de natuurkwaliteit ook daadwerkelijk “op nummer één” staat.
- Opdrachtgevers geven aan dat verbeteringen vooral binnen de kaders van de huidige governance gezocht moeten worden. Een aantal beheerders daarentegen geeft aan dat er ook “weeffouten” in de governance zitten die aangepakt moeten worden. Zij vinden dat het BAW-bureau een autonomere positie binnen het geheel zou moeten hebben, minder direct aangestuurd door het Opdrachtgeversoverleg.
- Opdrachtgevers geven ook aan dat ze ook graag zelf beter voorbereid en actiever deel zouden willen nemen aan het Opdrachtgeversoverleg. Ook geven ze aan dat het ambtelijke vooroverleg erg bijdraagt aan de inhoud van de discussies in het Opdrachtgeversoverleg.
- Vanuit de BAW zelf klinkt een behoefte aan meer kennisopbouw binnen het eigen bureau. Dat zou ook tegemoet komen aan de wens vanuit opdrachtgevers dat het BAW-bureau ook sterk vanuit de inhoud de spreekwoordelijke ‘luis in de pels’ moet zijn. Ook één van de beheerders geeft aan dat er vanuit de beheerders meer mensen met ervaring in het veld maar ook ecologen uitgeleend mogen worden aan de BAW voor inhoudelijke ondersteuning. Tijdens enkele gesprekken is ook geopperd om werknemers van de beheerders voor (bijvoorbeeld) twee dagen in de week bij het BAW-bureau te stationeren. Hier zou een vergoeding tegenover staan. Dit vraagt ook om meer middelen voor het BAW-bureau.
- Een aantal opdrachtgevers maar ook beheerders hebben ook optimalisaties rond de samenwerkingscultuur voor ogen. Genoemd zijn onder andere het open en kritisch zijn naar elkaar, maar ook het pakken van verantwoordelijkheid voor de aansturing van de eigen beheerders tot aan het professionaliseren van de overleggen.

HOOFDSTUK 3

Beschouwing en conclusies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de verschillende onderzoeklijnen samen. Aan de hand van de uitkomsten uit de documentstudie, de gevoerde gesprekken, de leerbijeenkomst en de input van de wetenschappelijke reflectiecommissie presenteren we in dit hoofdstuk onze inzichten over:

- de doelrealisatie van de BAW, in samenhang met het IBP;
- de mogelijkheden tot optimalisaties (e.g. in hoeverre organisatorische en/of andere aanpassingen nodig zijn om het doel te realiseren dan wel dichterbij te brengen).

We komen tot een kritisch oordeel dat direct stoelt op de visies en meningen van onze gesprekspartners. Zij zijn vanuit verschillende perspectieven – nagenoeg zonder uitzondering – kritisch op de BAW, maar steken ook de hand in eigen boezem. In veel van de constructieve gesprekken die we hebben gevoerd, kregen we de oproep mee om onze conclusies zo nodig hard en stevig te verwoorden. Deze stevige bewoording zou niet in de laatste plaats nodig zijn omdat veel betrokkenen een reflex in de overleggen ervaren om de kritiek op de BAW-organisatie in brede zin en elkaar te nuanceren – zoals we ook zelf in de leerbijeenkomst hebben ervaren. Vervolgens wordt er op dezelfde voet doorgedaan. Om tegemoet te komen aan het breed gedeelde gevoel dat voor verbetering van de samenwerking de pijnpunten daadwerkelijk ter tafel moeten komen, reflecteren onze conclusies dezelfde scherpte als we in de gesprekken aantreffen.

Verder willen we benadrukken dat we met onze analyse niets af willen doen aan hoe er binnen de BAW – en met nadruk het BAW-bureau – hard en met de beste bedoelingen wordt gewerkt. Ook dat kregen we van veel gesprekspartners terug.

3.2 Overstijgende conclusie: Het moet anders!

Wij stellen vast dat er op onderdelen weliswaar waardering is voor de BAW in brede zin. Zo wordt de BCW door beheerders als een constructief overlegorgaan ervaren dat een bijdrage levert aan het onderlinge netwerk en goede verhoudingen. Ook het BAW-bureau kan – met kanttekeningen – op waardering rekenen. Her en der zijn ook zeker successen van de BAW aan te wijzen.

Tegelijkertijd constateren we dat de uiteindelijke doelen (*verbetering van de natuurkwaliteit* en het *samenwerken als ware één beheerder*) niet worden gerealiseerd. De meningen verschillen over deze doelen en de lijnen waarlangs ze gerealiseerd moeten worden. Daardoor heeft de BAW – en het BAW-bureau specifiek - een haast onmogelijke opdracht meegekregen waardoor doelrealisatie ver weg is. In onze beleving is hiervoor niet één oorzaak aan te wijzen, maar gaat het om een breed scala aan samenhangende factoren die terug te voeren zijn op alle vier de dimensies uit Ketens de baas. In de volgende paragraaf diepen we die verder uit.

Daarmee staat de BAW niet alleen inhoudelijk, maar – en dat is ons perspectief – bestuurlijk-organisatorisch voor een grote opgave. Zoals uit de leerbijeenkomst met opdrachtgevers en beheerders naar voren kwam, wordt de behoefte aan verandering sterk gedeeld. Wat gechargeerd, staat de BAW voor de fundamentele keuze om ofwel de governance en organisatie aan te passen zodat de ambitieuze doelen op termijn binnen bereik komen ofwel de doelstellingen en verwachtingen af te schalen en te erkennen dat de huidige opdracht aan de BAW niet haalbaar is.

Hoe dan ook is doorgaan op dezelfde weg in onze beleving geen optie. Wij voorzien dat de BAW dan op termijn vanzelf uit elkaar valt. Nu werd al in diverse gesprekken genoemd dat de opbrengsten uit de overleggen niet altijd opwegen tegen de investeringen en daarmee onvoldoende meerwaarde hebben voor de deelnemende organisaties.

Wetenschappelijke reflectietafel

Wij hebben onze analyse voorgelegd aan de wetenschappelijke reflectietafel. Mede op basis van hun eigen betrokkenheid bij het Waddengebied onderschrijven zij het beeld dat hieruit naar voren komt. Als metafoor kwam bij hen de term 'bestuurskundig gezelschapsspel' naar boven. Iedereen zit aan tafel en speelt het spel mee. Een dergelijk spel spelen heeft op zichzelf meerwaarde in termen van netwerkvorming en dergelijke, maar leidt in de regel niet tot concrete en tastbare resultaten. Daarbij geeft de reflectietafel ook aan dat een dergelijk spel op veel plaatsen in het Nederlands openbaar bestuur wordt gespeeld. De grote uitdaging bij veel stelsels of samenwerkingen is hoe recht te doen aan iedere deelnemer maar tegelijkertijd naar evenredigheid rekenschap te geven van verschillen in gewicht en invloed.

3.3 Conclusie: In de afweging van belangen staat de natuur niet op één. Dat staat gezamenlijk beheer in de weg.

Zoals beschreven in de Bestuursovereenkomst heeft de BAW de opdracht om de samenhang in het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee [.....] te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. Daarmee zou volgens veel van onze gesprekspartners de natuur in het Waddengebied op één moeten staan. Een groot deel van de Waddenzee is niet voor niets aangewezen als werelderfgoed.

Desalniettemin benadrukken zowel de opdrachtgevers als de beherende organisaties dat de economische druk op de Waddenzee groot is. Ook vanuit domeinen als scheepvaart, visserij, mijnbouw en toerisme worden claims op de Waddenzee gelegd. Economische en ecologische belangen botsen. Met name de beherende organisaties stellen daarbij dat het ecologische belang vaak het onderspit delft. Zij stellen vast dat de organisaties die in het Opdrachtgeversoverleg participeren in 'eigen huis' afwegingen maken die een goed natuurbeheer in de weg staan. Complicerende factor is dat dit niet alleen geldt binnen afzonderlijke organisaties maar ook tussen het geheel aan stakeholders binnen de BAW. Er is sprake van een veelheid aan organisaties met eigen opdrachten, perspectieven en (organisatie)belangen ten aanzien van de Waddenzee die om voorrang strijden.

Wat we samengevat zien is dat er twee cycli zijn, de beleidsvormende (strategische) en de uitvoerende (beheer)cyclus, die los van elkaar draaien. Dit zijn – zoals een gesprekspartner dat verwoordde – in feite twee aparte nullen. Naar analogie van de beleids- en uitvoeringscyclus, ook vaak de Big-8 genoemd. Deze beeldspraak is van toepassing op de BAW als geheel. Daarnaast zijn er bovenop de twee ronddraaiende nullen van de BAW als geheel, een hele serie 'achten' van

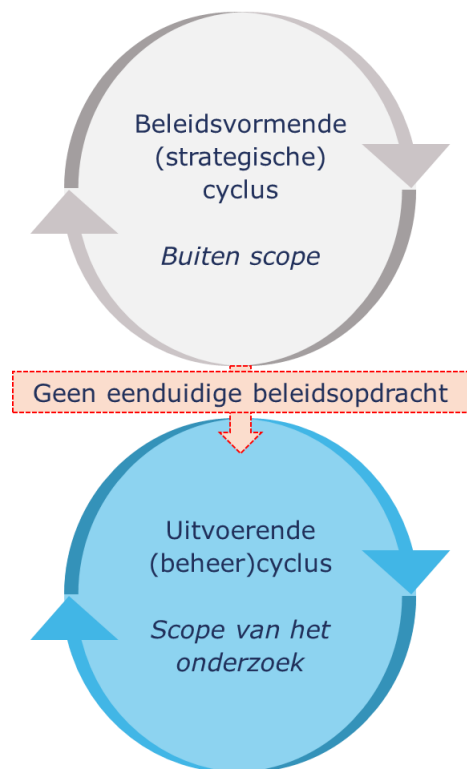
individuele organisaties die niet bij elkaar komen. Dit maakt het realiseren van meer samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer en daarmee het verbeteren van de natuurkwaliteit tot een haast onmogelijke opdracht.

Gevolg is dat in termen van 'Ketens de baas' de opdrachtgevende organisaties en de beheerders elkaar niet per definitie nodig hebben om hun eigen doelen te realiseren. Daarmee is er ook geen harde noodzaak om tot een eenduidige opdracht aan de beherende organisaties te komen. Hiermee doelen we op de doorvertaling van strategische keuzes – die in het BOW (beleidsvormende strategische cyclus) worden gemaakt – naar beheer. Niet voor niets stelden veel van onze gesprekspartners dat er vanuit de eigen organisaties weinig prioriteit en aandacht is voor de BAW. Of zoals iemand opmerkte: "Het is geen onderwerp in mijn beoordelingsgesprek". Sterk doorgeredeneerd blijft iedereen de dingen doen vanuit het eigen perspectief en niet vanuit de doelstelling van de Bestuursvereenkomst. In de termen van Ketens de baas: zowel de culturele (waarom werken we samen) als de relationele dimensie (in openheid en vertrouwen) staan onder druk.

Hoewel de werking van de beleidsvormende (strategische) cyclus buiten scope van dit onderzoek valt, constateren we daarmee wel dat er vanuit het Opdrachtgeversoverleg niet helder gestuurd wordt op een eenduidige opdracht aan het collectief van beheerders. Denk bijvoorbeeld aan het toestaan van de garnalenvisserij. Deze strategische keuze wordt door het ministerie van LNV – al dan niet in overleg met het BOW – gemaakt. Echter, er vindt geen verdere vertaling plaats van deze keuze naar wat opdrachtgevers dan van beheerders (mogen) verwachten. Andersom overigens lijken de beheerders daar ook niet om te vragen. Het BAW-bureau probeert dit wel te agenderen, maar krijgt geen voet aan de grond.

Wetenschappelijke reflectietafel

Bij wijze van voorbeeld werpt de wetenschappelijke reflectietafel de reële dreiging op dat de Unesco de status van Werelderfgoed zouden kunnen intrekken als belangenafwegingen ten gunste van de natuur in en het beheer van de Waddenzee niet worden gemaakt. Dergelijke keuzes en prioriteiten, en wat dit betekent voor het beheer van de Waddenzee, zouden kunnen landen in een eenduidige beleidsopdracht. Bovendien geeft de wetenschappelijke reflectietafel aan dat vanuit de natuurdoelstellingen, de Omgevingswet en Europese (natuur- en waterkwaliteit)wetgeving het BAW-bureau weldegelijk een sterk instrumentarium in handen heeft om een gevoel van urgentie te creëren.



3.4 Conclusie: De ambitie 'Samenwerken als ware één beheerder' wordt niet door alle partijen gedragen

Het hogere doel 'verbeteren van de natuurkwaliteit' wordt door alle partijen onderschreven. Ook het streven in dat verband naar 'samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer' staat niet ter discussie, zij het dat – zoals hierboven beschreven – die niet goed van de grond komt.

Los van deze twee, meer overkoepelende doelen, stellen diverse partijen in onze ogen terecht vraagtekens bij de ambitie om samen te werken "als zijnde één beheerder". Zij wijzen erop dat dat in de praktijk niet te realiseren is. Niet alleen verschillen de beheerders sterk in aard, type en omvang van hun beheersgebied (grootweg kwelders of de Waddenzee), invalshoek (denk aan waterbeheer, natuurbeheer, toezicht en handhaving, gastheerschap) maar ook in omvang. Dat laatste met RWS als grootste beheerder en talloze kleinere partijen die (een deel van) een kwelder in beheer hebben. Ook heeft iedere organisatie zijn eigen financierings- en verantwoordingslijnen die gericht zijn op de eigen doelen. Wederzijdse afhankelijkheden zijn er uiteraard wel, maar men kan in de regel ook prima zelf uit de voeten.

Daarmee is de vraag of de ambitie van de samenwerking – werken "als zijnde één beheerder" – wel realistisch is. Dat neemt niet weg dat samenwerking grote voordelen kan hebben. De praktijk wijst dit ook uit. Zo stellen de beheerders dat de contacten zijn verbeterd, kennis wordt uitgewisseld en er ook op ander onderdelen meer dan voorheen wordt samengewerkt. Toch zien wij dat het perspectief op de samenwerking tussen de beheerders wisselt. Daarbij redeneren ze – wat gechargeerd – allereerst vanuit hun eigen perspectief en vervolgens kijken ze wat samenwerking hen kan brengen voor het versterken van hun eigen effectiviteit en doelmatigheid. In onze beleving een begrijpelijke redeneerlijn, omdat partijen elkaar niet direct nodig hebben voor het realiseren van de eigen doelen. In onze ogen werkt dit door in het moeizame proces om te komen tot een IBP. In de praktijk leidt dit ook tot veel onduidelijkheid en discussie tussen de samenwerkende partijen in wat zij van de BAW kunnen en mogen verwachten. Vanuit Ketens de baas bezien is dit problematisch, omdat de procedurele en de inhoudelijke dimensie niet helder en ondubbelzinnig zijn ingericht.

3.5 Conclusie: De bestuurlijk-organisatorische kant van de BAW kan aan kracht winnen

De hiervoor gepresenteerde conclusies nopen naar onze mening tot een pas op de plaats en een stevig gesprek over de opdracht aan de BAW. Simpel gezegd is de vraag aan de orde: 'wat willen we met elkaar?' Dat loslatend en redenerend vanuit de huidige situatie zien wij ook een aantal punten waarop de gekozen structuur van de samenwerking geoptimaliseerd zou kunnen worden. Voor alle duidelijkheid: pas na consensus over een realistische opdracht. Anders heeft het optimaliseren van de structuur geen zin.

Wat betreft de bestuurlijk-organisatorische kant stellen diverse opdrachtgevers dat het Opdrachtgeversoverleg als collectief, maar ook de diverse deelnemers, onvoldoende sturen. Zo ontbreken de mandaten om direct de eigen beheerorganisaties opdracht te geven en zo nodig aan te spreken. Zij verwachten van de beheerders dat deze assertiever inbreng leveren aan het Opdrachtgeversoverleg, en aan hun eigen opdrachtgevers. Daarbovenop wordt er ook meer van het BAW-bureau verwacht. Gevraagd wordt om meer uitvoeringskracht, assertiviteit en initiatief, maar wanneer dat wordt ontplooid wordt die ruimte niet per definitie gegeven. Bovendien is het doel waarmee het BAW-bureau assertiviteit en initiatief zou moeten tonen, niet expliciet en eenduidig. Dat zorgt voor ongemak omdat het BAW-bureau niet als autoriteit ingericht, maar – in de woorden van Ketens de baas – als hulporganisatie. Deze initieert, bewaakt en jaagt aan, maar wel ter ondersteuning van de doelen die opdrachtgevers en beheerders nastreven.

Wat de positie van het BAW-bureau nog ingewikkelder maakt, is dat het BAW-bureau – anders dan Ketens de baas voorschrijft – tussen beide collectieven in zit en een directe relatie tussen opdrachtgevers en beheerders ontbreekt. Daardoor zit het BAW-bureau in een lastig parket. Het BAW-bureau wordt verwacht te functioneren als het doorgeefluik vanuit beheer naar beleid en

deels andersom. Dat vraagt om grote inhoudelijke expertise en gezag. De inrichting van het bureau is daar in onze beleving niet naar. Het gaat om een compacte organisatie zonder formele doorzettingsmacht. Dat wil niet zeggen dat er geen uitvoeringskracht kan zijn. Maar wij stellen wel vast dat het bureau niet als autoriteit kan opereren. Die positie wordt het niet vooralsnog niet gegund. Geen positie om jaloers op te zijn.

De beheerders zeggen samengevat en hard gesteld "ja" tegen de samenwerkingsopdracht, doen alsof ze willen samenwerken, maar laten dat te weinig zien in de praktijk. Zij verwachten van het Opdrachtgeversoverleg een eenduidige opdracht maar worden daarin voor hun gevoel teleurgesteld. Zij ervaren het overleg als een black box waarvan de uitkomsten onvoldoende recht doen aan hun complexe uitvoeringscapaciteit. Tegelijkertijd erkennen ze dat ze sterker stelling kunnen nemen richting het Opdrachtgeversoverleg. Verder geldt dat ook bij hen de verwachtingen van het BAW-bureau te hoog gespannen zijn. Daarbij wordt weliswaar onderkend dat het bureau een bijzonder lastige opdracht heeft, maar de echte bereidheid om het daarbij te ondersteunen hebben wij niet gezien.

Wetenschappelijke reflectietafel

De wetenschappelijke reflectietafel erkent dat de BAW een ingewikkelde opdracht heeft en dat er knelpunten zijn in de governance. Aanvullend geeft zij aan dat hoewel de BAW geen juridische en financiële middelen heeft, de BAW wel meer mogelijkheden heeft dan waar nu gebruik van wordt gemaakt. Zo ligt het volgens de reflectietafel voor de hand dat het BAW-bureau zijn taken intensiever afstemt met het Waddenfonds (geld) en vanuit zijn rol als 'oliermannetje' ook met de Waddenacademie (kennis).

Positief is wel dat alle partijen de meerwaarde van de samenwerking erkennen, kritisch zijn op het functioneren van de BAW maar zichzelf daarbij ook niet ontzien. Daarom zijn veel van de hierboven geschetste problemen oplosbaar zonder grote wijzigingen in de structuur aan te brengen. Om de cirkel rond te maken: dat hangt wel af van het stevige gesprek dat de deelnemende organisaties moeten voeren over de opdracht, en wat daaruit voortkomt. Daarover meer in het volgende hoofdstuk (aanbevelingen).

HOOFDSTUK 4

Aanbevelingen

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat als de samenwerking binnen de BAW op de huidige voet doorgaat dit niet tot doelrealisatie gaat leiden. Om de effectiviteit van de BAW in de komende jaren te optimaliseren, is een pas op de plaats en een herijking van de samenwerking noodzakelijk. Onze analyse is dat organisatorische aanpassingen alleen niet voldoende zijn. Vanuit Ketens de baas geredeneerd dienen alle vier dimensies (inhoud, procedureel, relatie en cultuur) versterkt te worden om zo de samenwerking en uiteindelijk de natuurkwaliteit te verbeteren.

4.2 Stap 1: Hou de opdracht aan de BAW kritisch tegen het licht ('het waarom')

De vraag die wat ons betreft nadrukkelijk op tafel ligt, is waarom de opdrachtgevers en beheerders willen samenwerken en wat zij in dat verband bereid zijn te doen. Hebben opdrachtgevers werkelijk het natuurbelang als hoogste prioriteit en zijn ze bereid hiernaar te handelen? Of streven ze voornamelijk naar een gerichte samenwerking, waarbij ze ook transparant zijn over economische belangen die soms voorrang krijgen? Hebben beheerders daadwerkelijk de intentie om samen te werken "als zijnde één beheerder"? Of hebben ze eerder een gerichte samenwerking voor ogen, zoals bijvoorbeeld een focus op kwelderbeheer? Het antwoord op dergelijke vragen vereist mogelijk een heroverweging van de huidige opdracht aan de BAW, vooral gezien onze eerdere conclusies dat de opdracht aan de BAW naar onze mening niet realistisch is. We raden aan om de opdracht aan de BAW kritisch tegen het licht te houden en presenteren daarbij enkele overwegingen:

- De ambitie zoals opgenomen in de Bestuursovereenkomst dat de betrokken organisaties gaan 'werken als waren zij één beheerder' en zodoende de natuurkwaliteit te verbeteren, dient wat ons betreft kritisch tegen het licht gehouden te worden. Niet alleen hebben we vastgesteld dat het natuurbelang regelmatig ondergeschikt raakt aan economische belangen maar ook dat het werken als één beheerder niet haalbaar is. Ongeacht hoe goed de BAW ook zou functioneren.
- Voor wat betreft de afweging van belangen geldt dat dit politieke (en strategische!) keuzes betreft waar wij niet in willen treden. Ook voor het Opdrachtgeversoverleg geldt dat het hier niet over gaat. Wel zou het natuurbelang via het Opdrachtgeversoverleg en de gevolgen die politieke keuzes hebben voor de natuurkwaliteit (denk aan status UNESCO Werelderfgoed of Natura2000) op de juiste tafels geagendeerd kunnen worden. Daarbij doelen we niet alleen op de BOW en de OBW maar ook richting hun eigen organisaties / bestuurders. Voor de beheerders zijn de opdrachtgevers tenslotte 'de toegang' tot de beslissers. Daarbij geldt dat de beheerders hun stem wel moeten laten horen. De beleids- en uitvoeringscyclus moeten weer verbonden worden.
- Het is in onze beleving cruciaal dat de opdracht aan de BAW voor alle betrokkenen eenduidig en realistisch is. Met eenduidig bedoelen we een gezamenlijke lijn vanuit opdrachtgevers, gesteund door beheerders. Met realistisch bedoelen we dat de opdracht haalbaar is binnen de

politiek-bestuurlijke context. Om er niet omheen te draaien: als het in de praktijk niet realistisch is om in de afweging van belangen de natuur op één te zetten, dan zal de opdracht hieraan aangepast moeten worden. Vervolgens is het zaak dat alle organisaties zich aan de opdracht tot op het hoogste niveau onvoorwaardelijk conformeren. Zowel het Opdrachtgeversoverleg met hun organisatie, de beheerders als het BAW-bureau hebben dit gesprek te voeren. Het initiatief ligt bij het Opdrachtgeversoverleg. Daarbij willen we benadrukken dat dit stevige gesprek over de opdracht aan de BAW eerst nodig is voordat invulling wordt gegeven aan onze volgende stap.

4.3 Stap 2: Bepaal het doel van de samenwerking en werk deze concreet uit ('het wat')

De vraag die voortvloeit uit de eerste stap is op welke concrete punten samenwerking voor alle betrokkenen meerwaarde heeft. Zoals geconcludeerd, is het mozaïek aan beheerders erg groot. Het moet duidelijk zijn vanuit welk perspectief, in welke geografische gebieden en op welk vlak samenwerking meerwaarde heeft. Op basis van onze eerdere overwegingen denken we aan drie mogelijke doelen van de samenwerking, die we hieronder op hoofdlijnen uitwerken. De 0-optie, doorgaan op de huidige weg, hebben we niet meegenomen. Juist omdat we hebben geconcludeerd dat niets doen geen optie is.

De doelen variëren van 'zwaar', waarbij aanzienlijke inspanningen van de deelnemende organisaties vereist zijn, tot 'licht', waarbij de inspanning minder intensief is. Het is echter belangrijk op te merken dat het eerste 'zware' doel het meest in lijn ligt met de geest van de huidige bestuursovereenkomst, terwijl het derde 'lichtste' doel hier het minst op aansluit. Het is goed mogelijk dat deze doelen niet exact passen en dat maatwerk nodig is. Ze zijn meer bedoeld ter inspiratie en overweging.

Doel 1: Integrale samenwerking waarin de natuur in woord en daad op één staat

Dit betekent dat het natuurbelang in de samenwerking op één staat en alle deelnemende organisaties zich committeren aan de afspraak om het natuurbelang via het Opdrachtgeversoverleg en de gevolgen die politiek-strategische keuzes hebben voor de natuurkwaliteit (denk aan status UNESCO Werelderfgoed of Natura2000) op de juiste tafels te agenderen. De ambitie dat de betrokken organisaties 'werken als waren zij één beheerder' kan met dit doel gehandhaafd worden, maar dat hoeft niet per se. Het voordeel van een integrale samenwerking waarin de natuur in woord en daad op één staat, is dat het in het verlengde van de geest van de huidige bestuursovereenkomst ligt en het meest zeker bijdraagt aan het hogere doel 'verbeteren van de natuurkwaliteit'. De uitdaging is dat op dit moment de natuur in de afweging van belangen niet op één staat, wat betekent dat het doel een aanzienlijke verandering in denken en handelen vereist.

Doel 2: Gerichte samenwerking waarin inhoudelijke koppelkansen centraal staan

Dit betekent dat de deelnemende organisaties concluderen dat het gegeven de huidige politiek-bestuurlijke context niet realistisch is om in de afweging van belangen de natuur op één te zetten. Deze conclusie hoeft niet te betekenen dat de samenwerking stopt. De voorbeelden die in de gesprekken naar voren kwamen, laten zien dat meerwaarde van samenwerking voor iedere organisatie te creëren is, maar niet per sé op dezelfde vlakken. Gerichte samenwerking kan van toegevoegde waarde zijn en we kunnen ons goed voorstellen dat er allerlei inhoudelijke

koppelkansen zijn en combinaties ontstaan. Bijvoorbeeld de tbo's en RWS die kennis uitwisselen rond het beheer van kwelders, RWS en de Waddenunit die samen optrekken rond toezicht en handhaving en provincies die de beheerders verenigen die op hun gebieden actief zijn. Gerichtte samenwerking waarin inhoudelijke koppelkansen centraal staan, biedt als voordeel dat het geen aanzienlijke verandering in denken en handelen vereist, aangezien het relatief nauw aansluit bij de huidige situatie. Het nadeel is dat het doel een (forse) afschaling van de huidige opdracht betekent. De uitdaging is ook dat het doel minder zeker bijdraagt aan het hogere doel van het 'verbeteren van de natuurkwaliteit'.

Doel 3: Gerichtte samenwerking waarin doelmatigheid centraal staat

Dit betekent dat de deelnemende organisaties de opdracht nog verder afschalen en alleen nog op basis van doelmatigheid samenwerken. Beheerders versterken op een gericht aantal taken de samenwerking om de doelmatigheid te verhogen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het delen van elkaars voorzieningen. Het voordeel van dit doel is dat het de meest laagdrempelige vorm van samenwerking is. Het nadeel, net als bij het tweede doel, is dat het doel een (forse) afschaling van de huidige opdracht betekent. Ook draagt dit doel niet – of slechts heel indirect – bij aan het hogere doel van het 'verbeteren van de natuurkwaliteit'.

Wetenschappelijke reflectietafel

De wetenschappelijke reflectietafel ziet aanvullend ook een andere uitkomst, namelijk de mogelijkheid dat herijking zou kunnen leiden tot beëindiging van de samenwerking. Dat zou kunnen worden gemotiveerd als vereenvoudiging van de governance. Er bestaat daarnaast een Agenda Waddengebied 2050 met een Uitvoeringsprogramma. Daar zou een uitvoeringsorganisatie onder gehangen kunnen worden.

Ook hier geldt dat zowel het Opdrachtgeversoverleg, het BCW en het BAW-bureau gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het analyseren en uitwerken van het palet aan samenwerking. Het BCW (of een afvaardiging daaruit) samen met het BAW-bureau zouden hierin het voortouw kunnen nemen.

4.4 Stap 3: Herijk de governance binnen de BAW ('het hoe')

Mede afhankelijk van de uitkomsten van de twee hierboven beschreven stappen dient de governance van de BAW herijkt te worden. Hoe groot de wijzigingen zijn, hangt af van het gekozen doel (stap 2). Onze ervaring is dat een goede structuur helpt maar niet alles bepalend is. Wanneer alle partijen willen (dimensies cultureel en relationeel) dan wordt er resultaat geboekt ondanks onvolkomenheden in de structuur van de organisatie.

Wij komen op dit punt tot de volgende acties.

- **Koppel het Opdrachtgeversoverleg en het BCW.** Het Opdrachtgeversoverleg behoudt zijn rol als opdrachtgever en het opdrachtnemerschap wordt overgedragen van het BAW-bureau aan het BCW. De manier waarop het Opdrachtgeversoverleg zijn rol invult, hangt af van het gekozen doel: van een intensieve (doel 1) tot een zeer lichte vorm van overleg (doel 3). Bij het derde doel is zelfs de vraag gerechtvaardigd of er überhaupt een Opdrachtgeversoverleg nodig is. Wij spreken geen voorkeur uit voor de manier waarop het BCW zijn rol als opdrachtnemer invult. Er zijn namelijk meerdere manieren waarop het BCW dit kan doen: als collectief, maar ook met RWS als vooruitgeschoven post.
- **Vorm het BAW-bureau om tot een aanjagende, initiërende en bewakende hulporganisatie.** Deze hulporganisatie ondersteunt en faciliteert het Opdrachtgeversoverleg

en het BCW. De opdracht die het BAW-bureau krijgt en hoe 'zwaar' de hulporganisatie wordt opgezet, is afhankelijk van het gekozen doel. Wij spreken geen voorkeur uit voor de vorm, omdat het BAW-bureau op meerdere manieren geïntegreerd kan worden: binnen of buiten een ministerie, of zelfs als onderdeel van RWS.

- **Creëer een positief-kritische samenwerkingscultuur.** Een cultuur waarin partijen hun verantwoordelijkheid nemen en aangesproken worden op niet-leveren. Zowel binnen het eigen gremium, vanuit andere overleggen maar zeker ook vanuit de eigen organisatie.

Wetenschappelijke reflectietafel

Met de wetenschappelijke reflectietafel is ook gesproken over vergelijkbare modellen waarvan geleerd kan worden (in zowel positieve als wel negatieve zin):

- Veluwe op 1: het klassieke voorbeeld van een natuurgebied met veel stakeholders die elkaar in de weg zitten is de Veluwe. Er is relatief veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar over hoe men op de Veluwe elkaar tegenwerkt.
- Ruimte voor de Rivier: samenwerking van Rijkswaterstaat, de ministeries van IenW, EZK, LNV en diverse waterschappen, provincies en gemeenten. Succesverhaal geworden door duidelijke einddatum met hele concrete doelstellingen. Door het programmatisch werken kon het ene project worden uitgeruild met het andere, zolang maar de overkoepelende doelstellingen werden behaald.
- Regio Zwolle: de Regio Zwolle is een goed voorbeeld van een lichte samenwerkingsstructuur met 20 gemeenten verdeeld over een viertal provincies. Wordt niet ervaren als bestuurlijke drukte door de lichte vorm. Daarom niet bedreigend voor de betrokken provincies. Tegelijkertijd zijn er strak gekozen thema's en is er een aansprekende ambassadeur met Arie Slob. Daarbij moet wel gezegd worden dat aan deze samenwerking geen uitvoerende kant zit.
- Nationaal Programma Rotterdam Zuid: ook een voorbeeld van een lichte samenwerking. Belangrijk is dat de vertegenwoordigers ook echt hun eigen organisatie kunnen binden aan de samenwerking. Elk van de vertegenwoordigers is ook de beheerder van dat onderdeel van het plan waar ze zelf bij zijn betrokken.

Bijlagen

Respondenten

- DG Natuur & Visserij, Ministerie van LNV
- Directeur Natuur & Visserij, Ministerie van LNV
- MT-lid Visserij en Grote Wateren, Ministerie van LNV
- Directeur Waterkwaliteit en Grote Wateren, Ministerie van IenW
- Programmamanager, Provincie Groningen
- Opgavemanager, Provincie Fryslân
- Waddencoördinator, Provincie Fryslân
- Sectormanager Groen, Provincie Noord-Holland
- Beleidsmedewerker Groen, Provincie Noord-Holland
- Directeur, Beheerautoriteit Waddenzee
- Hoofd Groningen, Staatsbosbeheer
- Hoofd afdeling Netwerkontwikkeling en Visie, regio Noord-Nederland, Rijkswaterstaat
- Ambassadeur Natuurmonumenten Friesland, Groningen, Waddengebied
- Directeur, Groninger Landschap
- Directeur, Landschap Noord-Holland
- Directeur, 't Fryske Gea
- Voorzitter, Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting (2013).
- Regiecollege Waddengebied, Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2014).
- Minister voor Natuur en Stikstof, Kamerbrief Beleidskader natuur Waddenzee, 20 december 2022.
- Minister voor Natuur en Stikstof, Verzamelbrief Wadden, 20 juni 2019.
- Beheerautoriteit Waddenzee, Integraal Beheerplan (2023).
- Meine Bruinsma Advies, Mid-term review Beheerautoriteit Waddenzee (2021).
- Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee (gepubliceerd: Staatscourant 2020 nr. 36033 8 juli 2020).
- AT Osborne, Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee (2018).
- TwynstraGudde, Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2016).
- TwynstraGudde, Eindevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2018).
- Agenda voor het Waddengebied 2050.
- Ministerie van IenW, Natura2000-beheerplan Waddenzee: Periode 2016-2022.
- Ministerie van EZK, Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder (2014).
- Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.
- Werkplannen en Jaarverslagen Beheerautoriteit Waddenzee (2021-2023).
- Notulen Opdrachtgeversoverleggen (2020-2023).



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl