

Vergaderjaar 2010–2011

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2011

In mijn brieven van 19 november j.l. (29 684 nr. 88) en 8 februari j.l. (32 500-XII nr. 64) heb ik u aangegeven in april 2011 terug te komen op de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie in het waddengebied en op de wijze waarop de decentralisatie van het Waddenfonds vormgegeven zal worden.

De bestuurlijke organisatie

De Waddenzee is een natuurgebied van nationaal- en internationaal belang en is aangewezen als werelderfgoed door UNESCO. Het vigerende beleid strekt zich niet alleen uit over de Waddenzee, maar tot het waddengebied zoals begreemd in de PKB Waddenzee. Het rijk is verantwoordelijk voor de beleidskaders waarvan de belangrijkste zijn de PKB Waddenzee, Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, visserijbeleid Waddenzee en het Deltaprogramma Wadden. Voorts heeft het rijk een aantal beheertaken in de Waddenzee, waaronder het uitbaggeren van vaargeulen en de kustverdediging. Het rijk is daarnaast verantwoordelijk voor de afstemming met Denemarken en Duitsland. De decentrale overheden kunnen de nationale beleidskaders omzetten in regionaal beleid voor het waddengebied en zijn verantwoordelijk voor een deel van de vergunningverlening en handhaving. Omdat de Waddenzee beschouwd moet worden als één samenhangend natuurlijk systeem met een uniek landschap, is intensieve samenwerking tussen de betrokken regionale overheden in het hele waddengebied essentieel, evenals samenwerking tussen de regio en het rijk. Met de decentralisatie van het Waddenfonds krijgen de drie Waddenprovincies een belangrijk instrument in handen voor het in stand houden en ontwikkelen van het waddengebied.

Gegeven deze taakafbakening past een heldere bestuurlijke organisatie van het waddengebied. Al eerder is vastgesteld dat de huidige bestuurlijke organisatie weinig transparant is. In opdracht van het vorige kabinet en in samenwerking met de regio is door bureau Berenschot een evaluatie

uitgevoerd. Daarbij is benadrukt dat het niet gaat om nieuwe structuurdiscussies, maar om een reductie van het aantal betrokken organen en personen. Dit is in een Algemeen Overleg Wadden met uw Kamer op 11 februari 2010 gewisseld. Ook bij de toenmalige fracties in uw Kamer bestond het beeld dat de bestuurlijke organisatie in het waddegebied vereenvoudiging behoeft. Het evaluatierapport heb ik aan uw Kamer toegestuurd. Voorts heeft de Raad voor de Wadden in de tussentijd een viertal adviezen¹ uitgebracht, die zijn meegewogen bij de besluitvorming van het kabinet. Naast het rapport Berenschot zijn de afspraken in het regeerakkoord uiteraard een belangrijke referentie. In de afgelopen maanden is in overleg met de regio de inzet geweest om een effectievere en efficiëntere bestuurlijke organisatie te bereiken door het schrappen van organen die feitelijk niet meer nodig zijn en het vormgeven van een vernieuwd Regionaal College Waddegebied (RCW). Ik heb de voorzitter van het RCW gevraagd met een voorstel te komen met betrekking tot een vernieuwd ingericht RCW. Dat voorstel is in concept gereed en zal op 25 maart in het RCW worden besproken. De voorzitter heeft mij laten weten dat het RCW zal worden omgevormd tot een Regiecollege Waddegebied met een beperkt aantal leden en met een stevige inhoudelijke agenda. Het rijk zal daarin ook deelnemen.

In het licht van het bovenstaande wordt de bestuurlijke organisatie in het waddegebied als volgt vereenvoudigd (voor nadere overwegingen zie de bijlage):

1. opheffing van het Coördinatiecollege Waddegebied (CCW), de Interdepartementale Waddezee Commissie (IWC), de Raad voor de Wadden en de Adviescommissie Waddefonds;
2. behoud van de Waddeacademie als onafhankelijk wetenschappelijk instituut;
3. omvorming van het Regionaal College Waddegebied (RCW) naar een Regiecollege Waddegebied waarin afstemming plaats vindt over beleid, beheer en investeringen van de betrokken partijen.

Nog nader bezien zal worden in hoeverre het werk van de Regionale Stuurgroep Deltaprogramma en de Regiekamer «Naar een Rijke Waddezee» efficiënt kan worden aangesloten bij het nieuwe Regiecollege Waddegebied.

Decentralisatie Waddefonds

Het kabinet heeft besloten om het Waddefonds in 2012 te decentraliseren.

Dat betekent dat de Waddeprovincies de autonome bevoegdheid krijgen om de middelen te besteden. De Waddeprovincies en het rijk hechten eraan om vast te houden aan de **doelen van het Waddefonds** (i.c. het vergroten en versterken van de natuur- en landschapwaarden van het waddegebied, het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddezee, een duurzame economische ontwikkeling in het waddegebied en een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddegebied en de direct aangrenzende gebieden en het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddegebied), aan **het werkingsgebied** (i.c. de Waddezee, de Waddeeilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 mijl uit de kust, alsmede de aan de Waddezee grenzende vastelandsgemeenten; voor de doelstelling energietransitie geldt als werkingsgebied de provincies Groningen en Friesland en de kop van Noord-Holland), aan **de fifty-fifty verdeling ecologie-economie** bezien over de looptijd tot en met 2026 en aan het **principe van financiering** van projecten door meerdere partijen. Deze vier uitgangspunten zullen worden neergelegd in een aparte bestuurlijke overeen-

¹ Een waddezeewaardig bestuur?: Waddezee niet gebaat bij rapport Berenschot. Waddefonds: rijk of regio? Vat op het Waddefonds: aanzet voor evaluatie en verantwoording van het Waddefonds. Adviestaken Wadde gebundeld: voorstel voor één nieuw efficiënt adviesorgaan.

komst. Regio en rijk hechten er voorts aan dat er een investeringsprogramma voor het waddengebied tot stand wordt gebracht door de regio, waarin de besteding van de voor het waddengebied beschikbare middelen van betrokken partijen op elkaar worden afgestemd.

Een slagvaardige en transparante bestuurlijke organisatie schept de voorwaarden voor de decentralisatie van het Waddenfonds. De Waddenprovincies hebben mij meegedeeld dat zij een professionele organisatie voor de besteding van de middelen van het Waddenfonds zullen opzetten. Vanaf 2012 gaan de provincies werken met een beperkt aantal grote programmalijnen binnen de vastgestelde doelstellingen en het uitvoeringsplan¹. Het nieuwe Regiecollege Waddengebied krijgt een zwaarwegende adviesfunctie bij de aanpak en de besteding van middelen van het Waddenfonds. Het rijk heeft zitting in het nieuwe Regiecollege.

Vooruitlopend op de decentralisatie van de middelen in 2012, heb ik in overeenstemming met de Waddenprovincies besloten om ook de in de begroting gereserveerde middelen van het Waddenfonds voor 2011 al ter beschikking

te stellen aan de Waddenprovincies met een overgangsconstructie. De provincies kunnen al in 2011 uitgaven doen. De in 2011 benodigde kasmiddelen zullen tot een maximum van € 33 miljoen met de Waddenprovincies worden verrekend.

Het eventuele restant over 2011 wordt meegenomen in de decentralisatie-uitkeringen van het Waddenfonds vanaf 2012. Deze constructie wordt geregeld via de suppletore begrotingswetten.

Vanaf 2012 zullen de beschikbare middelen van het Waddenfonds, inclusief de terugbetaling van de lening van € 29,4 mln, via een decentralisatie-uitkering jaarlijks worden overgeheveld naar de Waddenprovincies. Voorts zal de in de ontwerp-begroting HXI-2011 opgenomen lagere storting van € 13,1 mln ongedaan worden gemaakt. De resterende middelen over de periode 2007–2010 worden ook gedecentraliseerd en de lopende projecten zullen vanaf 2012 door de provincies worden afgewikkeld. Een en ander wordt nader geregeld in de eerder genoemde nog af te sluiten bestuurlijke overeenkomst. De Wet op het Waddenfonds en de Regeling Wet op het Waddenfonds worden ingetrokken.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010–2014.

Overwegingen bij de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie waddengebied

In het waddengebied zijn verschillende organen actief waarbinnen vertegenwoordigers van overheden, belangenverenigingen en beheerders zich richten op beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering of advisering over het waddengebied. Ministeries en regionale overheden zijn intensief betrokken door vertegenwoordiging in vaak meerdere organen, vanuit een financiële, inhoudelijke of anderszins bestuurlijke relatie. De direct betrokkenen zijn twee rijkspartijen (ministeries van EL&I en IenM), drie Waddenprovincies, vijf eilandgemeenten, verenigd in het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden, dertien kustgemeenten, verenigd in de Vereniging van Waddenzeekustgemeenten en vier waterschappen.

Verschiedende organen worden door verschillende organisaties ingesteld, waardoor ook aan verschillende organisaties verantwoording wordt afgelegd. De belangrijkste organen zijn het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW), de Interdepartementale Waddenzee Commissie (IWC), het Regionaal College Waddengebied (RCW), de Waddenacademie, de Raad voor de Wadden, de Adviescommissie Waddenfonds en de Regiocommissie Waddenfonds.

Aan bureau Berenschot is in 2010 opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren waarbij onderzocht is in hoeverre sprake is van een effectieve en efficiënte bestuurlijke organisatie om de gewenste beleidsdoelen te bereiken en waarbij aanbevelingen zijn geformuleerd om te komen tot een meer slagvaardige, doorzichtige, effectieve en efficiënte bestuurlijke organisatie van het waddengebied. In een complexe omgeving als het waddengebied waar ecologie en economie samenkomen en waar de verschillende bestuursorganen hun eigen rollen en verantwoordelijkheden hebben, is het onvermijdelijk dat een groot aantal bestuurders (organisaties) betrokken is bij beleid, beheer en uitvoering.

De aard en inhoud daarvan leiden er toe dat zowel gemeenten, provincies, waterschappen als ministeries betrokken zijn, evenals diverse maatschappelijke organisaties. Bestuurlijke drukte wordt verschillend beleefd. In de ontwerpfasen van beleid is intensieve bestuurlijke betrokkenheid veelal nodig om te komen tot een zorgvuldige belangenafweging en draagvlak. In de besluitvormingsfase leidt dat soms ook tot hindermacht waardoor het besluitvormingstraject langer duurt.

In de uitvoeringsfase kan intensieve bestuurlijke betrokkenheid als remmend worden ervaren als het ertoe leidt dat voorstellen en afspraken niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Dat speelt vooral wanneer er onvoldoende commitment is bij partijen om uitvoering te geven aan het gezamenlijke beleid en afspraken, in een situatie dat er geen nieuwe verdeling van bevoegdheden plaatsvindt. In de bestuurlijke constellatie van het waddengebied wordt de bestuurlijke en ambtelijke drukte door veel partijen ervaren. Tegelijkertijd hechten partijen aan het «aan tafel zitten» en pleiten vrijwel alle betrokkenen voor het behouden van de eigen autonomie als het gaat om bevoegdheden.

Dit betekent dat de meeste betrokkenen geen voorstander zijn van het overdragen van bevoegdheden aan een nieuw orgaan voor het waddengebied met doorzettingsmacht. Het gaat er om de bestuurlijke drukte te voorkomen zonder dat dit ten koste gaat van transparantie en draagvlak. Zodra verschillende organen een rol krijgen in de besluitvorming leidt dat tot ketenverlenging. In het geval van de Wadden bijvoorbeeld door de instelling van zowel een Regiocommissie als een Adviescommissie bij het huidige Waddenfonds. Het streven moet juist zijn om de ketens te verkorten. Tot slot kan er winst worden behaald met stroomlijning van de ambtelijke ondersteuning waarmee een betere samenwerking wordt gerealiseerd en dubbel werk voorkomen.

Vanuit deze achtergrond is gekeken naar de verschillende betrokken organisaties en is gekeken of het voortbestaan noodzakelijk is om het beleid voor het waddengebied te realiseren. Dit heeft geresulteerd in een besluit om bepaalde organen op te heffen, om te vormen en andere te handhaven.

Het Coördinatiecollege Waddengebied en de Interdepartementale Waddenzee Commissie

Het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) en de Interdepartementale Waddenzee Commissie (IWC) komen sinds 2006 niet meer bijeen. Het laten voortbestaan van beide organen levert geen directe bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen in het waddengebied. In die gevallen waar overleg of besluitvorming op ministerieel of DG-niveau nodig of wenselijk is, kan en wordt dit door de rijkspartners uit het huidige RCW georganiseerd. Een structureel overleg is daarvoor niet noodzakelijk. Het CCW en IWC zullen om die reden worden opgeheven.

Raad voor de Wadden

De Raad voor de Wadden zal worden opgeheven. Dit is in lijn met het rijksbeleid met betrekking tot de afslanking van het adviesstelsel. Voorzover regering of parlement behoefte hebben aan adviezen over de Wadden zal die vraag voortaan worden neergelegd bij de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur i.o.

Regionaal College Waddengebied (RCW)

Bij de uitvoering en realisatie van de doelstellingen uit het B&O-plan is een groot aantal partijen betrokken. De verantwoordelijkheid voor de uitvoeringactiviteiten is belegd bij ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten. Ten dele wordt de uitvoering momenteel georganiseerd vanuit het RCW in aparte organen en programma's als Servicepunt Handhaving Waddenzee, de Beheerraad en het programma Naar een Rijke Waddenzee. Om te kunnen sturen op de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen uit het B&O-plan is intensievere samenwerking nodig in de uitvoering van activiteiten, programma's en projecten.

De voorzitter van het RCW heeft laten weten dat het aantal leden in een nieuw Regiecollege Waddengebied wordt beperkt, dat er een maatschappelijk forum van expertise en opiniëring ingesteld zal worden door het nieuwe Regiecollege, dat de positie van de Beheerraad wordt versterkt en dat de taken van Interwad¹ en Sefh-W² worden belegd bij het secretariaat van het nieuwe Regiecollege.

Dat nieuwe Regiecollege wordt het belangrijkste gremium voor afstemming van beleid, beheer en investeringen in het waddengebied tussen de deelnemende partijen. Dat betekent dat het secretariaat van het nieuwe Regiecollege Waddengebied in personele zin ook moet worden verankerd bij de deelnemende organisaties.

Adviescommissie en Regiocommissie Waddenfonds

Berenschot heeft geadviseerd om de onafhankelijke positie van het Waddenfonds te handhaven. De Adviescommissie en de Regiocommissie zouden moeten worden omgevormd tot één adviescommissie. Deze rol zou vervuld kunnen worden door het RCW. Nu het Waddenfonds gedecentraliseerd wordt, kan ik dit advies niet zonder meer volgen. Immers, de zeggenschap over het Waddenfonds verschuift van het rijk

¹ Interwad beheert de website www.waddenzee.nl.

² Sefh-W is het Servicepunt Handhaving Waddenzee.

naar de regio. De afspraak met de regio is dat de besluitvorming over de gedecentraliseerde middelen uit het Waddenfonds goed wordt georganiseerd.

De huidige Adviescommissie Waddenfonds wordt opgeheven.

De Waddenacademie

De Waddenacademie heeft als taken het identificeren van domeinoverstijgende kennisleemtes t.b.v. de duurzame ontwikkeling van het waddengebied, het formuleren van voor het waddengebied relevante onderzoeksvragen, een samenhangende onderzoeksprogrammering op regionaal, nationaal en internationaal niveau en tenslotte voor kennisuitwisseling. Geadviseerd is door Berenschot om de onafhankelijke en wetenschappelijke functie van de Waddenacademie als KNAW-instituut in stand te houden. Vanuit de redenering dat organen moeten zijn afgestemd op de functies en taken die in het waddengebied moeten worden uitgevoerd, is geadviseerd om in de werkwijze te waarborgen dat de Kennisagenda van de Waddenacademie aansluit bij de opgaven uit het B&O-plan. Dit zal worden bewerkstelligd door het nieuwe Regiecollege Waddengebied te betrekken bij de Kennisagenda van de Waddenacademie.