

Verder op weg naar een betrokken, betrouwbaar en nodige BAW

Door samenwerking naar een betere natuurkwaliteit voor de Waddenzee

Mid-term Review Beheerautoriteit Waddenzee

22 oktober 2021 – versie Definitief

Meine Bruinsma Advies

Meester de Wolfstraat 71,
7548 AK Enschede
Telefoon: +31 6 53 32 55 40
Email: mbruinsma@mbm.nu

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting.....	3
2.	Inleiding	4
2.1.	Aanleiding van de opdracht.....	4
2.2.	Opdrachtoomschrijving	5
2.3.	Werkwijze	5
3.	Bevindingen	6
3.1.	Algemene bevindingen.....	6
3.2.	De Beheerautoriteit Waddenzee.....	7
3.3.	Het opdrachtgeversoverleg	7
3.4.	De directeuren BAW	7
3.5.	De adviesrol van de directeuren als BAW	8
3.6.	De opdracht voor de directeuren BAW en invulling hiervan	8
3.7.	Het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW).....	9
4.	Aanbevelingen en varianten.....	10
4.1.	Aanbeveling bij algemene bevindingen	10
4.2.	De Beheerautoriteit Waddenzee.....	10
4.3.	Het opdrachtgeversoverleg	10
4.4.	De directeuren BAW	12
4.5.	De adviesrol van de directeuren als BAW	13
4.6.	De opdracht voor de directeuren BAW en invulling hiervan	13
4.7.	Het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW).....	14
5.	Beantwoording van de vragen mid-term review zoals vastgesteld in het OGO van 10 juni.....	15
5.1.	Is de strategie inclusief rolinvulling werkbaar en effectief?.....	15
5.2.	Werken we aan de juiste inhoud?.....	15
5.3.	Doen we dat op de juiste manier?	15
5.4.	Wat betekent dit?.....	16
6.	Tot slot.....	17
7.	Bijlage	18

1. Samenvatting

Deze mid-term review bevat bevindingen en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de gehouden interviews, het lezen van de nodige documenten, verslagen en eigen expertise en ervaring.

Duidelijk is dat onder zeer bijzondere omstandigheden fundamentele stappen zijn gezet in het proces om te komen tot een betrokken, betrouwbare en nodige Beheerautoriteit Waddenzee (BAW). Bij de start was als basis aanwezig een bestuursovereenkomst tussen alle vijf partijen en een functiebeschrijving voor de twee te benoemen directeuren van de BAW. Door die situatie is de eerste periode van de BAW een zoektocht geweest hoe één en ander vorm te geven.

Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van deze mid-term review kunnen de volgende vier conclusies getrokken worden:

1. Achteraf kan geconstateerd worden dat in deze eerste periode sprake is geweest van onzuivere rolinvulling en onduidelijke verantwoordelijkheden. Deze eerste periode zou dan ook achteraf beter gekwalificeerd kunnen worden als een kwartiermakersperiode, zeker gegeven het feit dat de ontwikkeling van een dergelijke autoriteit volledig nieuw is.
2. Dat rechtvaardigt nu het geven van aanbevelingen met als doel te komen tot zuivere verhoudingen met name als het gaat om opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. De voorbereiding en inhoud van de opdrachtgeversoverleggen moeten aansluiten bij de opgave van de BAW; het gezamenlijk beheer van de Waddenzee om te komen tot een betere kwaliteit van de natuur. Ook een duidelijker taakverdeling tussen de directeur bestuur en directeur beheer conform de functiebeschrijvingen behoort daarbij. En uiteraard het verder snel operationeel maken van het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW) om in 2022 te komen tot een gedragen integraal Beheerplan behoort daarbij, zodat duidelijk wordt dat samen het beoogde doel: verbetering van de natuurkwaliteit daadwerkelijk wordt bereikt.
3. Omdat de realisering van de aanbevelingen ongetwijfeld niet voorziene discussies/ vragen zal oproepen is het advies over te gaan tot een tweede kwartiermakersperiode die ook gekwalificeerd kan worden als een doorstart op basis van de ervaringen uit de eerste periode. Gedurende deze tweede kwartiermakersperiode is het van groot belang om goed de vinger aan de pols te houden. Bijvoorbeeld door de frequentie van het opdrachtgeversoverleg te verhogen en de voortgang uitdrukkelijk elke keer te agenderen met eventueel voorstellen voor wijzigingen dan wel oplossen van knelpunten. Immers op papier genomen besluiten worden niet automatisch praktijk.
4. Eind 2022 kan dan bezien wat eventuele vervolgstappen zijn op weg naar een onafhankelijke Beheerautoriteit Waddenzee

2. Inleiding

Dit hoofdstuk schetst aanleiding, opdracht en werkwijze van de mid-term review.

2.1. Aanleiding van de opdracht

Vanuit een aantal analyses, waaronder de verkenning van AT Osborne (februari 2019), bleek de afgelopen jaren dat het beheer van de Waddenzee niet optimaal is georganiseerd. Samenvattend was het beheer vooral georganiseerd vanuit de eigen posities van de verschillende organisaties, meer dan vanuit de gezamenlijke opgave om de natuurkwaliteit van de Waddenzee te verbeteren. Dit leidde tot verkokering en versnippering van het beheer van de Waddenzee.

Voor optimalisatie van dit beheer is daarom in het voorjaar van 2020 de Beheerautoriteit Waddenzee (BAW) opgericht zoals aangekondigd in de brief over het Waddenzeebeleid van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 20 juni 2019¹. Conform de inhoud van deze kamerbrief is naast de Beheerautoriteit ook een nieuwe governance van de Waddenzee geformuleerd, waarbij beleid, belangen en beheer rondom de Waddenzee en het Waddengebied duidelijk gescheiden worden.

De Beheerautoriteit Waddenzee bestaat, conform de kamerbrief, uit een opdrachtgeversoverleg waarin Rijk en Provincies zijn vertegenwoordigd, twee directeuren (bestuur en beheer) en een compacte unit.

De taakomschrijving en rollen van zowel opdrachtgevers als directeuren BAW zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst², welke door de opdrachtgevende partijen is ondertekend. Deze bestuursovereenkomst behelst de inrichting van de Beheerautoriteit Waddenzee en legt de afspraken daarover vast tussen de opdrachtgevers: LNV, IenW en de Waddenprovincies.

De directeuren BAW hebben in het opdrachtgeversoverleg van oktober 2020 geconstateerd dat een andere vorm van samenwerking en sturing van de beheerders nodig is om geschetste optimalisatie van het beheer te kunnen bereiken. Deze noodzakelijk andere vorm van samenwerking en sturing is door hen benoemd als “de nieuwe beheergovernance in de Waddenzee” (hierna de strategie). Het beheer van de Waddenzee moet worden vormgegeven door te werken als ware er één beheerorganisatie, waarbij de samenhang tussen natuur, vis en waterbeheer wordt versterkt met als doel de natuurkwaliteit te verbeteren (artikel 3.2 bestuursovereenkomst). De nieuwe beheergovernance vraagt een heldere duiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden, in afstemming met bestaande verantwoordelijkheden en taken van de betrokken partijen.

Deze noodzakelijke omslag in denken, doen en handelen is vormgegeven in de strategie. De invulling van deze strategie is een proces van verandering (transitie). Een dergelijke transitie is een proces waarin lerend wordt gewerkt aan de verbetering van de huidige situatie. Een proces van meerdere jaren.

In het voorjaar van 2021 begon de samenwerking in het kader van de Beheerautoriteit Waddenzee vorm te krijgen langs de lijnen van het jaarplan. Tegelijkertijd ligt er nog een grote opgave in het gezamenlijk vormgeven van het integraal beheer. Om richting te geven aan de verdere opgave, is vanuit het

¹ Kamerbrief Waddenzeebeleid 29684 nr 185, 20 juni 2019

² Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Staatscourant 36033, 8 juli 2020.

opdrachtgeversoverleg op 10 juni 2021 opdracht gegeven om alvorens te beginnen met een nieuw jaarplan kort te reflecteren op de uitvoering van de strategie en het jaarplan 2021.

Deze reflectie (de mid-term review) zal benut worden voor een interne discussie in het Opdrachtgeversoverleg Beheerautoriteit Waddenzee. Op basis van besluiten van het opdrachtgeversoverleg over de bevindingen en aanbevelingen van deze mid-term review, kan gewerkt gaan worden aan het jaarplan 2022.

2.2. Opdrachtomschrijving

Conform de opdrachtomschrijving bestond de mid-term review uit het doen van (online) individuele interviews alsmede reflectie door opdrachtgeversoverleg en BCW. Interviews hebben plaatsgevonden met de twee directeuren individueel, de individuele opdrachtgevers plus voorzitter en de partijen uit het BCW.

De volgende vragen worden in de mid-term review beantwoord:

- A. Is de vastgestelde strategie, inclusief rolinvulling werkbaar en effectief?
- B. Werken we aan de juiste inhoud?
 - a. Is de opzet en aanpak in het jaarplan 2021 werkbaar en effectief?
- C. Doen we dat op de juiste manier?
 - a. Voldoet de rol(invulling) van het opdrachtgeversoverleg?
 - b. Voldoet de rol(invulling) van het Beheerderscollectief Waddenzee?
 - c. Voldoet de rol(invulling) van de directeuren, en ondersteunend apparaat, in gezamenlijkheid en vanuit de twee portefeuilles?
 - d. Positioneren wij de gehele Beheerautoriteit op de juiste manier binnen de governance?
- D. Wat betekent de beantwoording van de bovenstaande vragen voor de invulling van de rollen van partijen in 2022 en hoe kan dat het beste in het jaarplan 2022 terugkomen?

2.3. Werkwijze

Om invulling te geven aan de opdracht is gestart met het inlezen. Vanuit de opdrachtgevers zijn verschillende documenten toegestuurd waaronder de verkenning van AT Osborne, de brief van de ministers, de bestuursovereenkomst, verslagen van opdrachtgeversoverleggen etc.

De huidige bestuursovereenkomst is als vaststaand uitgangspunt gekozen voor deze mid-term review.

Vervolgens zijn ruim twintig interviews gehouden met betrokkenen. Het overgrote deel van deze interviews waren live. Tijdens de interviews is overigens niet systematisch gesproken conform de in 1.2 benoemde vragenlijst, maar zijn de vragen impliciet wel aan de orde geweest. Bijlage I geeft een overzicht van personen waarmee gesproken is.

Met de beide directeuren BAW is in totaal driemaal gesproken. De eerste keer apart van elkaar, daarna gezamenlijk. Tot slot is met de opdrachtgever DG – LNV tweemaal gesproken.

In het opdrachtgeversoverleg van 12 oktober 2021 is een mondelinge toelichting gegeven op de eerste bevindingen en mogelijke adviezen. Daarop is gereflecteerd door de opdrachtgevers. In dit overleg is gevraagd de mid-term review af te ronden met scherpe adviezen en eventuele varianten. Verder is tijdens dit overleg besloten om de voorgenomen reflectie met het BCW nog niet te doen.

3. Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen vanuit de gesprekken zoals gevoerd. De bevindingen worden thematisch behandeld.

3.1. Algemene bevindingen

Geconstateerd kan worden dat de directeuren BAW op nul zijn begonnen met -eenvoudig gezegd- een bestuursovereenkomst en twee functiebeschrijvingen als basis. Dit betekent dat de periode tussen de start en het moment van de interviews zich kenmerkt als een zoektocht in een situatie met veel partijen, belangen en rollen met een complex inhoudelijk vraagstuk. Deze zoektocht werd daarbij in ernstige mate gehinderd door de beperkingen vanuit de Corona pandemie, wat fysieke contacten heel moeilijk maakte.

Ook kan geconstateerd worden dat het werken aan het beheer van de Waddenzee in een nieuwe governance voor alle partijen een nieuwe context heeft geschapen. Specifiek voor de beide directeuren was het werken in een nieuwe wereld een uitdaging; het werken in, met en tussen overheden (ministeries en provincies) en beherende partijen met ieder verschillende (hun eigen) sturingslijnen.

Geconstateerd kan worden dat de beide directeuren er gezamenlijk en ieder afzonderlijk in geslaagd zijn behoorlijk wat waardering te krijgen voor wat er bereikt is in deze periode. Vooral als het gaat om het in het leven roepen van het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW) als eerste stap in gezamenlijkheid van het beheer van de Waddenzee. De bevinding is ook dat men er in deze eerste fase erin geslaagd is een behoorlijk fundament te maken voor de verdere ontwikkeling van de BAW.

Ook kan geconstateerd worden dat er nog nodige stappen gemaakt moeten worden om tot een door allen gedragen, gewaardeerde en nodige BAW te komen.

Geconstateerd is dat de strategie zoals vastgesteld door het opdrachtgeversoverleg bij velen van de geïnterviewden niet verinnerlijkt is.

Tot slot kan geconstateerd worden dat het proces om te komen tot resultaten in de vorm van een Integraal Beheerplan lijkt te stagneren. Zowel opdrachtgevers als directeuren BAW komen niet tot de noodzakelijke resultaten om te komen tot een betrokken, betrouwbaar en nodige BAW. Daarmee is er urgentie om te komen tot verbeteringen in de onderlinge afspraken tussen opdrachtgevers, directeuren en beheerders.

Deze eerste periode kan achteraf gezien het best gekwalificeerd worden als een eerste kwartiermakersperiode met een lastige en bijzondere opdracht. Een kwartiermakersperiode kenmerkt zich door te leren van ervaringen en ook te constateren welke zaken goed gaan en welke zaken verandering behoeven. Dit betekent dan ook dat er nog verder gebouwd moet worden. Het gaat hierbij om verhouding opdrachtgever – opdrachtnemer, rolzuiverheid, stappen zetten voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers en taakverdeling tussen de twee directeuren Beheerautoriteit Waddenzee.

Deze mid-term review geeft op dit moment specifieke aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de Beheerautoriteit Waddenzee.

3.2. De Beheerautoriteit Waddenzee

Ten aanzien van de term Beheerautoriteit Waddenzee (BAW) kan geconstateerd worden dat er is geen breed gedragen duidelijkheid is wie en wat nu de BAW is. Het varieert van het opdrachtgeversoverleg inclusief de beide directeuren, de beide directeuren of de hele Governance.

Aanleiding voor deze onduidelijkheid ligt hoogstwaarschijnlijk in de interpretatie van de kamerbrief waarin ten aanzien van de opdrachtgevers als laatste wordt gemeld “Tezamen vormen deze de Beheerautoriteit Waddenzee” (pagina 3, tweede paragraaf Beheerautoriteit Waddenzee). Dit “Tezamen” is verder vormgegeven in de bestuursovereenkomst. In artikel 3.3. wordt aangegeven dat de Beheerautoriteit bestaat uit twee organen namelijk het opdrachtgeversoverleg en de twee directeuren.

Deze invulling van de term BAW is één van de zaken die niet bijdraagt aan de effectiviteit en rolinvulling van de Beheerautoriteit Waddenzee.

3.3. Het opdrachtgeversoverleg

Geconstateerd wordt dat het huidige opdrachtgeversoverleg een bijzondere combinatie is van ambtelijk eindverantwoordelijken vanuit het Rijk (ministeries van IenW en LNV), gedeputeerden van de drie betrokken provincies en de twee directeuren BAW, onder onafhankelijk voorzitterschap vanuit LNV. Wanneer deze samenstelling wordt gecombineerd met de taken en rolinvulling van het opdrachtgeversoverleg zoals verwoord in de bestuursovereenkomst, kan worden geconstateerd dat de genoemde taken en rolinvulling niet altijd passen bij de huidige samenstelling van het overleg.

Opvallend in de samenstelling is dat de opdrachtgevers niet alleen acteren als opdrachtgevers voor beheer, maar ook een rol kennen in het ontwikkelen van beleid voor de Waddenzee en het Waddengebied. Alle opdrachtgevende partijen zijn immers ook vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. Met deze combinatie lijkt de gewenste scheiding tussen beleid en beheer niet eenduidig vormgegeven.

Verder valt op dat de agendering van het opdrachtgeversoverleg vrijwel uitsluitend gevoed wordt vanuit beide directeuren van de BAW. Dat terwijl het opdrachtgeversoverleg als belangrijke taak heeft om de noodzakelijke taken zoals beschreven in de bestuursovereenkomst (kaders meegeven, prioriteiten stellen, aansturen directeuren et cetera) vorm te geven. Geconstateerd kan worden dat het opdrachtgeversoverleg tot op heden nog niet altijd aan deze taken conform bestuursovereenkomst gevolg heeft gegeven en nog zoekend is in haar rolinvulling.

De rol van de onafhankelijk voorzitter in het opdrachtgeversoverleg is niet altijd helder. Geconstateerd wordt dat de onafhankelijk voorzitter naast zijn rol als technisch voorzitter van het overleg, ook het eerste aanspreekpunt vormt voor de directeuren BAW. Deze combinatie van rollen lijkt overigens logisch in een startsituatie waarin partijen zoeken naar de juiste onderlinge verhoudingen.

3.4. De directeuren BAW

Door de ministers van IenW en LNV is gekozen voor een tweekoppige directie; een directeur beheer en een directeur bestuur. De gedachte achter deze tweedeling is verwoord in de kamerbrief: *“De keuze om twee directeuren te benoemen hangt samen met de tweeledigheid van de werkzaamheden. Die zijn enerzijds van bestuurlijke aard, namelijk het onderhouden van contacten met bestuurders en directeuren van de*

beheerorganisaties én met het opdrachtgeversoverleg. Anderzijds betreft het juist operationele aangelegenheden die een goede coördinatie vergen. Met het aanstellen van twee directeuren wordt tevens de continuïteit goed gewaarborgd.”

Opvallend is dat de directeur bestuur door geïnterviewden vaak benoemd wordt als directeur “beleid”. Verder kan geconstateerd worden dat de taakverdeling tussen beide directeuren nog niet voldoende op gang is gekomen. Tot nu toe is door beide directeuren vooral samen opgetrokken. Dit lijkt logisch vanuit het zoekende proces dat zich tot nu toe heeft afgespeeld. In de situatie beginnend bij nul was het wenselijk en logisch dat beide directeuren elkaar in de zoektocht naar rolverdeling en taakinfilling goed vasthouden. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat het veel samen doen in de verdere ontwikkeling van de BAW kan leiden tot ongemakkelijke situaties als het gaat om het nemen van besluiten.

3.5. De adviesrol van de directeuren als BAW

Recent is door de directeuren BAW een adviesrol opgepakt in issues waarbij ontwikkelingen in het Waddengebied invloed hebben op de natuurkwaliteit van de Waddenzee. Hierbij ging het om adviezen naar overheden buiten het opdrachtgeversoverleg. Geconstateerd is dat deze adviesrol, hoewel begrijpelijk in deze beginperiode, niet lijkt te passen in de taken zoals beschreven vanuit de bestuursovereenkomst. Bij de in de bestuursovereenkomst genoemde signaalfunctie gaat het over het signaleren van knelpunten richting opdrachtgevers. Niet naar partijen buiten de opdrachtgevers.

3.6. De opdracht voor de directeuren BAW en invulling hiervan

Een belangrijk onderdeel van de opdracht is het opstellen van een Integraal Beheerplan (IBP) en het jaarlijks rapporteren via jaarverslag (terugblik) / jaarplan (vooruitblik). Geconstateerd wordt dat veel partijen een behoefte hebben aan een goed IBP. Tegelijkertijd is er bij beheerders nog geen eenduidigheid over het nut, het doel en de invulling van dit IBP naast bestaande beheerplannen als bijvoorbeeld het Natura2000 beheerplan Waddenzee. Het werken aan het IBP op basis van de acht beheeraspecten komt moeizaam tot stand. Hierbij lijken een aantal zaken een rol te spelen zoals de beperkte capaciteit van de beheerders, de verschillende vraagstellingen, de complexiteit van het beheer maar ook de taakopvatting van de directeuren BAW conform de strategie.

Geconstateerd wordt dat er een groot verschil is in beleving van het IBP. Sommige beherende partijen spreken over een aantal dagen om het IBP vorm te geven op basis van goede samenwerkingsafspraken. Andere partijen zien het IBP als middel om gewenste beleidswijzigingen door te voeren. Ook over het operationeel niveau waarop het IBP moet worden vormgegeven (directeuren, managers of werkvloer) bestaan verschillen in opvattingen tussen geïnterviewde partijen.

Geconstateerd wordt dat de directeuren BAW zich vooral richten op het faciliteren van het proces om te komen tot een IBP. Andere partijen (beheerders) zien graag een andere rolinvulling in de vorm van daadwerkelijke sturing en regie om te komen tot een gezamenlijk IBP. Wanneer gewenste en daadwerkelijke rolinvulling meer bij elkaar komen, is een snellere totstandkoming van het IBP zeker mogelijk.

Algemeen gesproken is er een gedeelde behoefte van betrokken partijen om “meters te maken” en “in afstemming concreet te worden” voor wat betreft het IBP. In deze zin zou deze mid-term review ook dienstbaar moeten zijn om tot een goede taakinfilling te komen om de gewenste resultaten in de komende periode te behalen.

3.7. Het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW)

Een van de belangrijkste successen van de BAW tot op heden is de instelling van het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW). Tijdens een tweedaagse bijeenkomst in september 2020 is door alle beherende partijen de wens uitgesproken om in gezamenlijkheid met elkaar het beheer van de Waddenzee te ontwikkelen. Dit heeft na enige doorontwikkeling geleid tot de oprichting van het BCW. Het ontstaan van het BCW is een positieve ontwikkeling die door partijen zonder uitzondering op conto van de directeuren BAW wordt geschreven.

Geconstateerd is dat de bijeenkomsten van het BCW niet altijd effectief en efficiënt zijn, vanwege het tijdsbeslag in relatie tot het resultaat. Voor de meeste partijen uit het BCW is de tijdsbesteding relatief groot ten opzichte van de voortgang.

Tegelijkertijd wordt ook geconstateerd dat er nog geen overeenstemming is over “hoe verder met het BCW”. Er is nog geen heldere overeenstemming of vastgelegde commitment over een duidelijke taakinfilling en rolverdeling tussen beheerders en de BAW. Ook blijkt er nog geen duidelijke aansluiting te zijn tussen BCW en opdrachtgeversoverleg. Deze aansluiting wordt van beide kanten als wenselijke gezien.

4. Aanbevelingen en varianten

In dit hoofdstuk worden per bevinding aanbevelingen weergegeven. In bepaalde gevallen kan worden gekozen uit meerdere opties. Alle aanbevelingen zijn genummerd.

4.1. Aanbeveling bij algemene bevindingen

Zoals in de bevindingen is geconstateerd kan de periode tot nu toe achteraf gezien het best gekwalificeerd worden als een eerste kwartiermakersperiode met een lastige en bijzondere opdracht. Dit betekent dan ook dat er nog verder gebouwd moet worden, zeker gezien de gevoelde urgentie om nu tot resultaten te komen. In die zin ligt de nut en noodzaak van een mid-term review op dit moment vooral in het gezamenlijk verder ontwikkelen van het fundament voor de BAW, met inachtneming van verbeteringsvoorstellen.

Aanbeveling 4.1

Verleng de huidige kwartiermakersperiode met een jaar tot en met 2022. En zie dit als een verlengde van de huidige kwartiermakersperiode. Gebruik deze verlengde periode om besluiten uit het opdrachtgeversoverleg over de aanbevelingen uit deze mid-term review, vorm te geven.

Onderbouwing: Geconstateerd is dat de partijen deels anders werken dan conform de afspraken uit de bestuursovereenkomst. Mede door de verschillende interpretatie van deze bestuursovereenkomst. Om dit te verbeteren moeten een aantal wijzigingen worden geïmplementeerd. Pas nadat deze wijzigingen ook zijn doorontwikkeld kan sprake zijn van het werken op weg naar een betrokken, gewaardeerde en nodige BAW.

4.2. De Beheerautoriteit Waddenzee

Voor wat betreft de term Beheerautoriteit Waddenzee (BAW) moet duidelijkheid gecreëerd worden.

Aanbeveling 4.2

Laat de term Beheerautoriteit Waddenzee uitsluitend gelden voor de positie van de directeuren Beheerautoriteit Waddenzee. Het opdrachtgeversoverleg maakt geen deel uit van de BAW. Dit moet overigens helder gecommuniceerd worden.

4.3. Het opdrachtgeversoverleg

Ten aanzien van het opdrachtgeversoverleg zijn er aanbevelingen voor zowel de taakopvatting / rolinvulling als de samenstelling. Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Aanbeveling 4.3 a

Ontwikkel het ambtelijk vooroverleg door tot een goede ambtelijke werkorganisatie vanuit de opdrachtgevende partijen die het opdrachtgeversoverleg voedt met haar taken zoals benoemd in het bestuursovereenkomst; kaders meegeven, prioriteiten stellen, aansturen van directeuren, oplossingen ontwikkelen bij knelpunten en het gezamenlijk organiseren van middelen. Bezie hierbij ook de samenstelling van deze werkorganisatie. Deze werkorganisatie dient goede aansluiting te zoeken bij de opdrachtnemers.

De onderbouwing voor deze aanbeveling ligt in het feit dat tot nu toe het opdrachtgeversoverleg nog nauwelijks in staat is gesteld om haar taken conform bestuursovereenkomst uit te voeren. Door de verschillende sturingslijnen en belangen zijn nog geen heldere kaders ontwikkeld, nog geen prioriteiten gesteld, nog geen keuzes gemaakt. Een goede ambtelijke werkorganisatie die het opdrachtgeversoverleg voedt in nauwe aansluiting met de directeur bestuur van de BAW lijkt een belangrijke oplossing om tot een betere invulling te komen van het opdrachtgeversoverleg. Concreet betekent dit dat het huidig ambtelijk vooroverleg een aanvullende en meer omvattende extra taak zou krijgen.

Aanbeveling 4.3 b

Heroverweeg de huidige samenstelling van de opdrachtgeversoverleg. Voor de samenstelling van het opdrachtgeversoverleg zijn meerdere varianten mogelijk:

- i - Rijk en provincies hoogambtelijk
- ii - Rijk en een coördinerende gedeputeerde
- iii - Alleen Rijk

Ad i – Om de taken die geformuleerd zijn in de bestuursovereenkomst effectief in te kunnen vullen lijkt een hoogambtelijke samenstelling van het opdrachtgeversoverleg meer passend bij de verantwoordelijkheden. Dit tegen de achtergrond van de geschetste taken en het soms technische karakter van de vraagstukken. Dit ook omdat de politiek getinte vraagstukken rondom de Waddenzee vooral een beleidsmatig karakter hebben.

Ad ii – Een mogelijkheid om de efficiency te verhogen is om één coördinerend gedeputeerde aan te wijzen. Consequentie van deze optie is echter dat deze coördinerend bestuurder relatief veel inspanning zal nodig hebben om met collega gedeputeerden tot afstemming te komen.

Ad iii – Tot slot bestaat de optie van een opdrachtgeversoverleg met alleen Rijkspartijen. Dit omdat het beheer van de Waddenzee voor het grootste deel de verantwoordelijkheid is van het Rijk (in casu RWS en Waddenunit LNV). Provincies zijn vooral betrokken bij vergunningverlening. Deze optie lijkt passend voor wat betreft efficiency en doelmatigheid, maar heeft als consequentie dat de gezamenlijkheid minder wordt vormgegeven. Overigens is een dergelijke wijziging in afwijking van de bestaande bestuursovereenkomst.

Aanbeveling 4.3 c

De directeuren BAW zijn, conform de Bestuursovereenkomst artikel 3.3, geen lid van het opdrachtgeversoverleg. Afhankelijk van de agenda sluiten beide of één van de directeuren aan en rapporteren aan het opdrachtgeversoverleg op basis van een (door het opdrachtgeversoverleg) goed te keuren jaarplan en voortgangsrapportages inclusief de daarin opgenomen problemen en beslispunten. Uiteraard kunnen zij wel agenderen.

Onderbouwing: Het opdrachtgeversoverleg fungeert als aansturing van de directeuren. In die zin kunnen de directeuren geen onderdeel uitmaken van het opdrachtgeversoverleg. In de functie als opdrachtnemer kunnen zij overigens wel deelnemen aan de overleggen.

De directeuren maken een jaarplan dat samen met regelmatige voortgangsrapportages inclusief knel- en beslispunten, het opdrachtgeversoverleg in staat stelt om de directeuren aan te sturen.

Aanbeveling 4.3 d

Maak een scheiding tussen dagelijks aanspreekpunt voor de directeuren BAW en de onafhankelijk voorzitter van het opdrachtgeversoverleg.

De directeuren BAW zijn opdrachtnemers en worden aangestuurd vanuit het opdrachtgeversoverleg. Gezocht moet worden naar een heldere lijn voor de dagelijkse aansturing. Deze rol van dagelijks aanspreekpunt lijkt niet verenigbaar met de onafhankelijk voorzitter van het opdrachtgeversoverleg.

4.4. De directeuren BAW

De twee directeuren van de Beheerautoriteit Waddenzee hebben, naast de gezamenlijke verantwoordelijkheden, ieder een eigen taak en rol in de Beheerautoriteit. Deze eigen taken zijn nog onvoldoende uit de verf gekomen tot nu toe.

Aanbeveling 4.4

Maak een scheiding tussen de taken en rollen van de beide directeuren. Gebruik het komende jaar hier voor om op basis van de originele functiebeschrijving dit verder operationeel te maken.

Toelichting op de gewenste rolinvulling:

Directeur bestuur

Uit de functieomschrijving:

- *verbinder tussen complexe bestuurlijke, maatschappelijke en inhoudelijke netwerken, tussen de opdrachtgevers en de beheerdersregio, partners en Den Haag, tussen beleid en uitvoering;*
- *onderkent tijdig de (inter)nationale politieke/maatschappelijke afbreukrisico's voor de opdrachtgevers en anticipeert met de juiste interventies en laat hierin stevigheid zien;*
- *in staat om de Beheerautoriteit op te bouwen tot een onomstreden entiteit die breed wordt gewaardeerd en waarvan de meerwaarde telkens weer wordt aangetoond.*

De directeur bestuur richt zich met name op beleidsmatige ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor het beheer van de Waddenzee. Niet door daar inhoudelijk een bijdrage aan te leveren maar vooral om de verbinding te leggen met de opdracht aan de BAW: de natuurkwaliteit van de Waddenzee verbeteren en de samenhang te versterken. En vooral om in een vroegtijdig stadium betrokken te zijn bij (Haagse) ontwikkelingen die mogelijk strijdig zijn / haaks staan op de geformuleerde opdracht aan de BAW en samen met de meest betrokken partijen naar oplossingen zoeken indien zich dat voordoet. Overigens moeten de ambtelijk opdrachtgevers vanuit de ministeries in Den Haag de directeur bestuur hierin expliciet faciliteren. Dat vraagt om tweerichtingsverkeer: van ministeries naar BAW maar ook van BAW naar ministeries. De directeur bestuur dient het begin van beleidsvoornemens in kaart te hebben en hierop te acteren.

Ook moet de directeur bestuur de relatie onderhouden met het bestuurlijk overleg Waddenzee en het Omgevingsberaad Waddenzee en andere partijen in en rond de Waddenzee, wier activiteiten invloed kunnen hebben op het integraal beheer.

Directeur beheer

Uit de functieomschrijving:

- *aantoonbaar effectief in het tot stand brengen van samenwerking gericht op een operationeel doel in een complexe context;*
- *zonder eigen budget of bevoegdheden moet hij/zij partijen met soms tegengestelde belangen zien te verbinden aan een gezamenlijk beheerplan, waarbij openheid over ieders mogelijke bijdrage daaraan gewenst is;*

- *in staat te sturen op het nakomen van afspraken en op het waar nodig stroomlijnen van de wijze van samenwerking;*
- *vermogen om te verbinden en op het kunnen bewerkstelligen van een samenwerking zonder formele bevoegdheden (doorzettingskracht zonder macht).*

De directeur beheer zou zich het komende jaar moeten richten op het verder ontwikkelen van de samenwerking tussen de beheerende partijen en de ontwikkeling van het IBP mede in relatie tot het beheerplan Natura2000. Dit is haar kerntaak die veel tijd en aandacht zal vragen. Hiervoor moet de directeur beheer zich vooral duidelijk gaan verhouden tot het BCW en een initiërende en sturende rol in het ontwikkelen van het IBP gaan pakken. Dit vereist een rolverandering van de directeur beheer, inclusief de compacte unit, van faciliterend naar regisserend, sturend en initiërend.

4.5. De adviesrol van de directeuren als BAW

Ten aanzien van adviesrol van de directeuren geldt er de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4.5

Zet de adviesrol van de directeuren BAW in voor signalering van knelpunten in beheer als gevolg van beleid of beleidsvoornemens richting opdrachtgevers.

Onderbouwing: De taak van de directeur bestuur behelst het al vroegtijdig aansluiten bij ontwikkelingen die mogelijk impact hebben op de natuurkwaliteit van de Waddenzee. Het in een vroegtijdig stadium betrokken zijn is effectiever dan het achteraf adviseren.

4.6. De opdracht voor de directeuren BAW en invulling hiervan

Ten aanzien van de opdracht en de invulling hiervan is er sprake van een aantal operationele aanbevelingen. Hierbij gaat het om aanbevelingen ten aanzien van de ontwikkeling van het IBP en overige aanbevelingen.

Aanbevelingen IBP

Aanbeveling 4.6 a

Probeer op de kortst mogelijke termijn met het BCW overeenstemming te bereiken over nut, noodzaak en inhoud IBP mede in relatie tot het beheerplan Natura2000. En laat deze uitkomst eventueel met beslispunten vaststellen door het opdrachtgeversoverleg.

Aanbeveling 4.6 b

BAW (directeur beheer) moet een regisserende, sturende en initiërende rol op zich nemen om tot dit IBP te komen op basis van een vooraf overeengekomen planning. Formuleer de gezamenlijke voorwaarden om dat tot een succes te maken. Stel ook de betekenis van deze werkwijze voor de beheerders vast. Uitgangspunt is dat dit tot een beter beheer moet leiden en vragen omtrent het beheer zijn in principe altijd gezamenlijke vragen.

Onderbouwing: de roep om concrete resultaten en tempo vraagt om een meer hands-on rol van de BAW in het IBP. De directeur beheer in combinatie met het beschikbare team zou een meer actieve rol moeten vervullen in plaats van het proces te faciliteren.

Aanbeveling 4.6 c

Gebruik het eerste deel van de tweede kwartiermakersperiode om te bezien of de huidige samenstelling en omvang van de compacte unit toereikend is om deze regisserende rol te vervullen.

Geconstateerd is dat de beleving speelt dat de huidige omvang van de compacte unit te beperkt is om een actieve rol te kunnen spelen in het opstellen van het IBP. Deze aanbevelingen behelst in zich dat de eerste periode van de tweede kwartiermakersperiode gebruikt moet worden om de eventuele beperking in capaciteit expliciet te maken. In die zin moet deze aanbeveling ook gezien worden als aansporing naar opdrachtgevers en beheerders om actief mee te werken zodat de BAW deze taken waar te kunnen maken. Daarmee betekent deze aanbeveling ook dat opdrachtgevers en beheerders eventueel capaciteit en flexibiliteit moeten ontwikkelen om de BAW in deze positie te kunnen plaatsen.

4.7. Het Beheerderscollectief Waddenzee (BCW)

Het functioneren van het BCW in samenwerking met de directeuren BAW is uitermate belangrijk voor het verdere succes, namelijk de verbetering van de natuurkwaliteit van de Waddenzee. Om optimaal gebruik te maken van het BCW zijn er een aantal aanbevelingen:

Aanbevelingen 4.7

- Bespreek met elkaar de rol en de taak van het BCW in relatie tot bijvoorbeeld de producten van het BAW (jaarplan, IBP, jaarverslag etc).
- Functioneren als één beheerder is vooral het afstemmen met en op elkaar (conform de bestuursovereenkomst).
- Alhoewel taken van beheerders niet gelijkwaardig zijn, moeten partijen gelijkwaardig met elkaar omgaan.
- Om gezamenlijk de natuurkwaliteit te verbeteren moeten beheerders, meer dan nu, conform bestuursovereenkomst actief met elkaar afstemmen over alle onderwerpen die het integraal beheer betreffen. En schakel de BAW volop in waar mogelijk.
- Organiseer het commitment van de beheerders door de taken en rollen van het BCW vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst zoals beschreven in de functieomschrijving van de directeuren. Zorg daarbij voor goede aansluiting tussen opdrachtgevers en beheerders.

Onderbouwing: de BCW is een groot goed, er is een goede start gemaakt. Het is goed om met elkaar verder te spreken over de exacte rol van het BCW zowel in relatie van met de BAW als met de opdrachtgevers. Daarbij is het belangrijk om deze taken en rollen van beheerders en BAW ook vast te leggen in een eenvoudige samenwerkingsovereenkomst, met als doel het blijvende commitment van partijen (opdrachtgevers, directeuren BAW en beheerders) aan elkaar vast te leggen. Een dergelijke samenwerkingsovereenkomst is ook beschreven in de functieomschrijving voor de directeuren en deels ook (alleen voor beheerders en directeuren BAW) in de bestuursovereenkomst (artikel 8, lid 5).

Om als beheerders gelijkwaardigheid in omgang met elkaar te garanderen, is het noodzakelijk om de BAW te betrekken in twee richtingen. Niet alleen BAW naar de beheerders maar zeker ook beheerders naar de BAW. Alle beheerders zouden deze rol van de BAW moeten erkennen en de BAW hierin moeten gebruiken.

5. Beantwoording van de vragen mid-term review zoals vastgesteld in het OGO van 10 juni

Op basis van de bevindingen en de aanbevelingen worden in dit hoofdstuk de vragen beantwoord zoals deze zijn gesteld als basis voor deze mid-term review. In deze beantwoording wordt grotendeels gerefereerd aan aanbevelingen uit het voorgaande hoofdstuk.

5.1. Is de strategie inclusief rolinvulling werkbaar en effectief?

Uitgangspunt van deze mid-term review is de bestuursovereenkomst zoals door alle vijf opdrachtgevende partijen ondertekend.

Uit de bevindingen kan worden geconcludeerd dat de rolinvulling zoals beschreven in de bestuursovereenkomst nog onvoldoende wordt ingevuld. Zowel opdrachtgevers als directeurs BAW (als opdrachtnemers) zouden de rolinvulling sterker moeten oppakken.

De in de strategie verwoorde rolinvulling van faciliteren en procesbegeleiding voor de directeurs BAW is effectief gebleken in de eerste periode. Inmiddels is er behoefte en noodzaak aan een andere rolinvulling zoals beschreven in de aanbevelingen 4.4. Deze nieuwe rolinvulling is noodzakelijk om door te groeien naar echte "autoriteit" voor het beheer van de Waddenzee.

5.2. Werken we aan de juiste inhoud?

Geconstateerd is dat er tot nu toe nog slechts beperkt aan de inhoud is gewerkt. De voortgang op inhoud lijkt te stagneren. Dit wordt overigens niet veroorzaakt doordat er niet gewerkt wordt aan de juiste inhoud, maar vooral door de complexiteit, beperkte capaciteit en rolinvulling van opdrachtgevers, beheerders en directeurs BAW.

Er is grote behoefte en urgentie om slagen te maken in de inhoud; met name het opstellen van het IBP. Het is belangrijk om op korte termijn goed inzicht te krijgen in een gedeeld nut, noodzaak en vorm van het IBP en daarmee samen met het BCW aan de slag te gaan (aanbevelingen 4.6 en 4.7).

5.3. Doen we dat op de juiste manier?

De rolinvulling van het opdrachtgeversoverleg

De rolinvulling van het opdrachtgeversoverleg voldoet onvoldoende aan de door de partijen ondertekende bestuursovereenkomst. Aanbevelingen zijn gedaan om deze rolinvulling te verbeteren (aanbevelingen 4.3). Ook in de relatie met de directeurs BAW zijn een aantal aanbevelingen gedaan om de rolzuiverheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te versterken.

De rolinvulling van het BCW

Er is grote waardering voor de oprichting van het BCW. De rolinvulling van het BCW is op dit moment echter nog onvoldoende helder. Dit terwijl deze rol ontegenzeggelijk noodzakelijk is voor het verbeteren van

de natuurkwaliteit van de Waddenzee. Om deze reden wordt geadviseerd (aanbeveling 4.7) om de rolinvulling van het BCW scherp te krijgen.

De rolinvulling van de directeuren BAW

De rolinvulling van de directeuren BAW is voor de hand liggend geweest voor de eerste periode. Nu is een andere rolinvulling noodzakelijk ter voorkoming van stagnatie van de ontwikkeling van de BAW. De aanbevolen rolinvulling (aanbevelingen 4.4 en 4.5) heeft te maken met een sterkere scheiding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van beide directeuren. De andere invulling van de rol van de directeur beheer -sterker gericht op sturing en regie- en de andere rolinvulling van de directeur bestuur kan samen leiden tot een daadwerkelijke ontwikkeling tot een “autoriteit”.

5.4. Wat betekent dit?

De bevindingen hebben geleid tot aanbevelingen eventueel met varianten. De besluitvorming in het opdrachtgeversoverleg over deze aanbevelingen moet vertaald worden in op te nemen activiteiten in het jaarplan 2022. Daarbij moet worden aangegeven, wie wat doet, wie daar bij betrokken zijn en de bijbehorende op elkaar afgestemde planning.

Dit jaarplan kan vervolgens gebruikt worden als basis voor voortgangsrapportages naar het opdrachtgeversoverleg.

6. Tot slot

Het is nodig dat er over de aanbevelingen snel concrete en heldere besluiten genomen worden, omdat er nu sprake is van een stilstand in de ontwikkeling. En tempo is essentieel om het draagvlak te houden in de verdere ontwikkeling van de Beheerautoriteit Waddenzee.

Deze mid-term review is uiteraard een momentopname. De aanbevelingen, gebaseerd op de bevindingen en eigen expertise moeten leiden tot een nog meer gedragen Beheerautoriteit Waddenzee. De komst van die autoriteit wordt inmiddels door iedereen onderschreven als een noodzaak met duidelijk toegevoegde waarde op weg naar een betere natuurkwaliteit door intensieve samenwerking.

Het nemen van besluiten hierover leidt niet automatisch toch succes. Een andere en/ of aangepaste rolopvatting vraagt aanpassing van alle betrokkenen. Aanpassing gebeurt niet door het op te schrijven en daarover besluiten te nemen. Men moet het zelf doen en elkaar daarop durven aan te spreken. Daarom lijkt het verstandig om vóór het jaarplan 2023 een “quick scan” te doen in hoeverre genomen besluiten uitgevoerd zijn en hebben geleid tot de noodzakelijke verbeteringen en weg naar een betrokken, betrouwbare en nodige BAW.

Dan moet ook de discussie gevoerd worden of de BAW vanaf dat moment, na afronding van de tweede kwartiermakersperiode, geleid kan worden door één directeur en of een volgende stap gezet kan worden in een meer onafhankelijke positie van BAW bijvoorbeeld door de introductie van Raad van Toezicht model in plaats van het opdrachtgeversoverleg.

Meine Bruinsma, 22 oktober 2021

7. Bijlage

Bijlage I: geïnterviewde personen (in willekeurige volgorde).

1. Provinciaal adviseur regio Friesland / Groningen / De Wadden
2. Landschap Noord-Holland, Directeur
3. Groninger Landschap, Directeur
4. It Fryske Gea, Directeur
5. Staatsbosbeheer, Directeur kennis en expertise
6. Staatsbosbeheer, Hoofd Staatsbosbeheer Fryslân
7. Ministerie van LNV, MT Lid Grote Wateren en Wadden
8. Ministerie van LNV, Teamleider WaddenUnit
9. Provincie Friesland, Directeur operatie Fryslân
10. Provincie Groningen, Afdelingshoofd van de afdeling Landelijk Gebied en Water
11. RWS Noord Nederland, Directeur Netwerkmanagement
12. RWS Noord Nederland, Afdelingshoofd Netwerkontwikkeling en -visie, Verkenningen en Planstudies.
13. Voorzitter van De Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers
14. RWS Noord Nederland, Hoofdingenieur Directeur RWS Noord
15. Gedeputeerde Provincie Groningen
16. Gedeputeerde Provincie Noord-Holland
17. Gedeputeerde Provincie Friesland / Provinsje Fryslân
18. Ministerie van LNV Directeur Generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
19. Ministerie van LNV, Directeur Natuur en Biodiversiteit
20. Ministerie van IenW, Directeur Generaal Water en Bodem
21. Ministerie van IenW, Directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien
22. Directeur Beheerautoriteit Waddenzee
23. Directeur Beheerautoriteit Waddenzee