

Berenschot

Toekomst bestuurlijke organisatie waddengebied

**Theo Camps
Ronald van der Mark
Floris Bannink
Chantal Inia
Hessel Heins**

16 juni 2010

Toekomst bestuurlijke organisatie waddengebied

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond en aanleiding	1
1.2 Leeswijzer	1
2. Analyse van de huidige bestuurlijke organisatie	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Opgaven	2
2.3 Schets huidige situatie	3
2.4 Bestuurlijke drukte	4
2.5 Efficiency huidige bestuurlijke organisatie	7
2.6 Rol en taakopvatting RCW	7
3. Nieuwe bestuurlijke organisatie voor het waddengebied	9
3.1 Hoofdpijnen advies bestuurlijke organisatie	9
3.2 Nadere uitwerking RCW	12
3.3 Consequenties advies nieuwe bestuurlijke organisatie	21
4. Implementatieplan	24

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Een goede afstemming tussen beleid en uitvoering is essentieel voor een geslaagde uitvoering van het Waddenbeleid. In de loop der jaren is het aantal organen dat betrokken is bij het Waddenbeleid sterk gegroeid. Het gaat daarbij om organen met veelal verschillende rollen, posities en doelstellingen. Door de groei aan organen is inzake het Waddenbeleid een complexe, bestuurlijke organisatie ontstaan.

Betrokken partijen zijn van mening dat de huidige bestuurlijke organisatie van het waddengebied kritisch tegen het licht moet worden gehouden en dat het verandering behoeft. Aan Berenschot is gevraagd een evaluatie uit te voeren op basis van een quick scan naar de bestuurlijke organisatie van het waddengebied. Het resultaat van deze evaluatie is in een aparte rapportage opgenomen.

Voorliggende rapportage bevat het advies met betrekking tot de wijze waarop de bestuurlijke organisatie van het waddengebied dient te worden vormgegeven. Het evaluatierapport diende daarvoor als achtergrond. Het advies is door Berenschot in nauwe samenspraak met het opdrachtgeverberaad van de evaluatieopdracht opgesteld. Het opdrachtgeverberaad bestaat uit: prof. dr. Wim Derksen (Chief scientist, ministerie van VROM), ir. Hendrik Oosterveld (directeur regio Noord van het ministerie van LNV) en ing. Douwe Hollenga (Gedeputeerde provincie Groningen), onder voorzitterschap van de heer John Jorritsma (Commissaris van de Provincie Fryslân en voorzitter van het RCW).

In de periode van maart tot en met juni 2010 is het advies in een aantal intensieve sessies en consultatieronden met het opdrachtgeverberaad besproken en aangescherpt. Delen van de tekst zijn in samenspraak met het opdrachtgeverberaad tot stand gekomen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van de bestuurlijke organisatie van het waddengebied. In hoofdstuk 3 is het advies voor de nieuwe bestuurlijke organisatie opgenomen. Tot slot bevat hoofdstuk 4 een overzicht van de acties die moeten worden ondernomen om tot de nieuwe bestuurlijke organisatie te komen.

2. Analyse van de huidige bestuurlijke organisatie

2.1 Inleiding

Momenteel is een groot aantal organen betrokken bij de bestuurlijke organisatie van het waddengebied. In dit hoofdstuk analyseren wij de huidige situatie en geven wij oplossingsrichtingen aan voor de toekomst. We doen dat door eerst aan te geven welke opgaven er liggen voor het waddengebied en vervolgens een beschrijving te geven van de huidige situatie. Daarna gaan we in op de bestuurlijke drukte, hoe die ontstaat en welke lessen daaruit te trekken zijn. Tot slot gaan we in op de efficiency en effectiviteit van de bestuurlijke organisatie en de rollen en verantwoordelijkheden.

2.2 Opgaven

De opgaven voor het waddengebied zijn beschreven in het B&O-plan. De ambitie luidt: "het beschermen en ontwikkelen van een robuust en veerkrachtig natuurgebied, waarin ook op een gezonde manier gewoond, gewerkt en gerecreëerd kan worden". De opgaven voor het waddengebied zijn vervolgens uitgewerkt in vier categorieën:

- Opgaven voor ecosysteem, habitat en soorten;
- Opgaven voor klimaat en energie;
- Opgaven voor landschap en cultuurhistorie;
- Opgaven voor wonen, werken en recreëren.

Voor deze opgaven zijn thema's benoemd die vervolgens zijn uitgewerkt in afspraken en een agenda waarin concrete punten zijn opgenomen om de doelstellingen voor deze opgaven te realiseren. Tevens is aangegeven welke partijen betrokken zijn bij het realiseren van deze agendapunten. Hieruit blijkt dat het aantal partijen dat betrokken is bij het realiseren hiervan, omvangrijk is. Dit is het gevolg van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ministeries, provincies, waterschappen en/of gemeenten. Het betekent dat men elkaar nodig heeft om de agendapunten te realiseren.

Naast deze opgaven worden in het B&O-plan enkele aspecten genoemd die bij de uitvoering van belang zijn. Het gaat daarbij om:

- Vergunningverlening;
- Voorlichting en educatie;
- Handhaving en inspectie;
- Beheer;
- Veiligheid;
- Onderzoek.

2.3 Schets huidige situatie

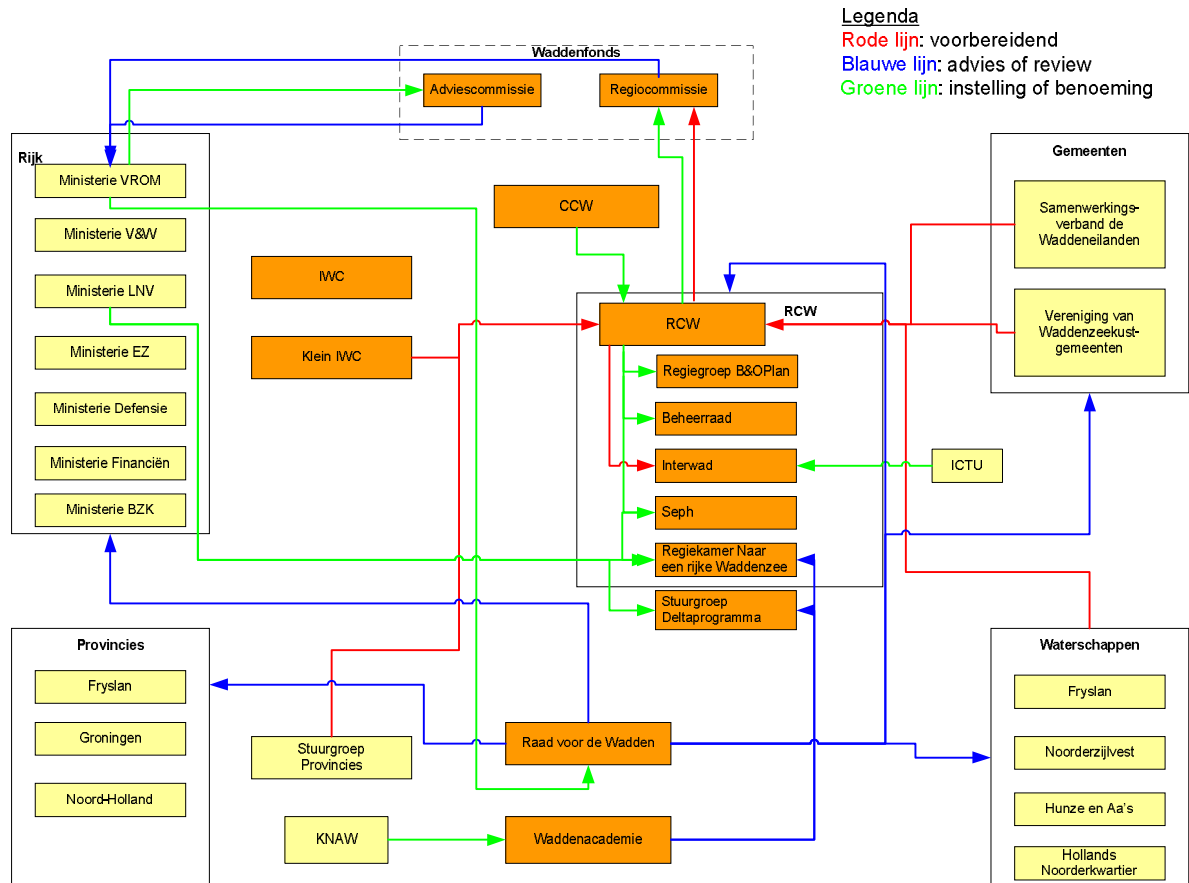
Ten behoeve van het realiseren van de opgaven en het uitvoeren van de taken zijn er in het waddengebied verschillende organen, waarbinnen vertegenwoordigers van overheden, belangenorganisaties en uitvoeringsorganisaties zich richten op beleidsontwikkeling, - uitvoering en/of –advisering ten aanzien van het waddengebied.

Ministeries en regionale overheden zijn hierbij intensief betrokken door vertegenwoordiging in, vaak, meerdere organen vanuit een financiële, inhoudelijke of anderszins bestuurlijke relatie. De betrokken ministeries en regionale overheden zijn:

- Zes Rijkspartijen (ministeries van VROM, LNV, VenW (via Rijkswaterstaat), EZ, BZK en Defensie). Voor de KLPD en het Openbaar Ministerie geldt er een staande uitnodiging voor het RCW als op de agenda de handhaving aan de orde komt.
- Drie Waddenprovincies (Groningen, Friesland en Noord-Holland).
- Vijf eilandgemeenten (Texel, Vlieland, Ameland, Terschelling en Schiermonnikoog) verenigd in het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden.
- Dertien kustgemeenten (Harlingen, Eemsmond, Delfzijl, Dongeradeel, De Marne, Het Bildt, Franekeradeel, Wonseradeel, Den Helder, Wieringen, Anna Paulowna, Reiderland en Ferwerderadiel), verenigd in de Vereniging van Waddenzeekustgemeenten.
- Vier waterschappen (Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest, Hollands Noorderkwartier en Hunze en Aa's).

De onderlinge relaties tussen de ministeries, regionale overheden en de organen zijn in het hiernavolgende figuur gevisualiseerd. In het evaluatie rapport wordt nader ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van deze organen.

Figuur 1. Visuele weergave huidige organen van het waddengebied.



Zoals uit het bovenstaande figuur blijkt, is het aantal betrokken partijen groot. Daarnaast worden de organen door verschillende organisaties ingesteld en wordt er dus ook aan verschillende organisaties verantwoording afgelegd. Uit de figuur blijkt ook dat er veel onderlinge relaties zijn tussen de verschillende organen. Het is duidelijk dat deze bestuurlijke organisatie in de loop der jaren is gegroeid, waarbij steeds nieuwe onderdelen zijn toegevoegd.

2.4 Bestuurlijke drukte

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 het gebied. De aard en inhoud van de thema's leiden er toe dat zowel gemeenten, provincies en waterschappen als ministeries betrokken zijn, evenals diverse belangenorganisaties. Zoals ook het ministerie van BZK aangeeft¹ wordt bestuurlijke drukte verschillend beleefd en moet daarbij onderscheid gemaakt worden naar de verschillende fasen van het beleidsproces.

¹ Brief Ministerie BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verminderen bestuurlijke drukte, d.d. 9 november 2009

Berenschot

In de ontwerpfasen van beleid is bestuurlijke drukte veelal nodig om te komen tot een zorgvuldige belangenafweging en het creëren van draagvlak door de betrokken partijen daadwerkelijk een rol te geven. In de besluitvormingsfase leidt bestuurlijke drukte soms tot hindermacht, waardoor het besluitvormingstraject langer duurt en er soms aanpassingen nodig zijn van een voorstel. Ook in de uitvoeringsfase wordt bestuurlijke drukte als remmend ervaren, aangezien het er toe kan leiden dat voorstellen niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Vooral wanneer er dan geen doorzettingsmacht is om partijen toch te bewegen om uitvoering te geven aan het gezamenlijke beleid.

In de bestuurlijke constellatie van het waddengebied wordt de bestuurlijke drukte door verschillende partijen ook ervaren. Tegelijkertijd wordt door een groot aantal partijen belang gehecht 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 gesprekspartners geen voorstanders zijn van het overdragen van bevoegdheden aan een centraal orgaan met doorzettingsmacht. Het huis van Thorbecke en daarmee de eigen gemeentelijke, provinciale, waterschaps- en rijksbesluitvormingsprocessen blijven in stand en behouden hun functie voor het bereiken van draagvlak en zorgen tegelijkertijd voor de democratische legitimatie van de genomen besluiten. Het gaat er dan ook om die bestuurlijke drukte te voorkomen zonder dat het ten koste gaat van een zorgvuldige belangenafweging en het creëren van draagvlak.

De huidige ervaren bestuurlijke drukte in het waddengebied vindt zijn herkomst in de volgende zes elementen:

Optische drukte

Allereerst is er de bestuurlijke drukte die uitsluitend op papier bestaat. Deze wordt onder meer voor een deel veroorzaakt door organen als het Coördinatiecollege Wadden (CCW) en de Interdepartementale Waddenzeecommissie (IWC). Aangezien deze organen al enkele jaren niet meer bijeenkomen, is hier feitelijk geen sprake van bestuurlijke drukte. Met het schrappen van deze organen wordt de bestuurlijke drukte uitsluitend op papier verminderd.

Stapelingsdruktes

Belangrijker is het tweede element dat bestuurlijke drukte veroorzaakt. Dat is de drukte die ontstaat als gevolg van (nieuwe) activiteiten en programma's, zoals het Deltaprogramma Waddengebied of de adviescommissie Waddenfonds. Door deze activiteiten te positioneren naast de reeds bestaande structuur zoals die van het RCW, wordt een extra overlegcircuit georganiseerd. Dit wordt veelal beargumenteerd vanuit het feit dat de deelnemers aan een dergelijk programma niet volledig dezelfde zijn als die aan het RCW. Toch hebben veel dezelfde personen zitting in de verschillende organen, waardoor de indruk bestaat dat de bestuurlijke organisatie eenvoudiger kan, vooral wanneer min of meer dezelfde onderwerpen ter tafel komen. Daarenboven lopen veel van deze organen tegen dezelfde problemen op, die steeds opnieuw worden opgelost. Een voorbeeld hiervan is de vormgeving van een maatschappelijke klankbordgroep die op verschillende plekken aan de orde is (geweest). Uniformiteit zou ertoe hebben geleid dat niet steeds het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Vermenigvuldigingsdruktes

Een derde element van bestuurlijke drukte is afgeleid van het vorige punt. Wanneer nieuwe organen worden ingesteld, met andere verantwoordingslijnen en opdrachtgevers, kan niet ontkomen worden

aan extra overleg en soms ook dubbele verantwoording. Wanneer er minder extra overleg nodig is en maar één keer verantwoording hoeft te worden afgelegd, tenzij van een andere opdrachtnemer sprake is. Het geheel maakt minder ondersteuning nodig.

Cyclusdrukke

Een vierde element van bestuurlijke drukke, is bestuurlijke drukke als het gevolg van het sluitend maken van de beleidscyclus. Wanneer een orgaan wordt ingesteld dat beleid ontwikkelt, leidt dat van zelf tot het instellen van controle- en verantwoordingssystemen via een planning en control cyclus en ook het instellen van eigen secretariaat en eventueel een uitvoeringsorganisatie.

Doubleringsdrukke

Een vijfde element van bestuurlijke drukke ontstaat wanneer verschillende organen zich met dezelfde thema's en vraagstukken bezighouden. Dit doet zich met name voor wanneer de taken en rollen van de organen niet helder zijn afgebakend. Dit element wordt versterkt wanneer er onvoldoende vertrouwen is (zie element Drukke als gevolg van georganiseerd wantrouwen). In het waddengebied speelt dit element bijvoorbeeld bij de Advies- en Regiocommissie inzake het Waddenfonds.

Drukke als gevolg van georganiseerd wantrouwen

Een zesde en laatste element van bestuurlijk drukke is het gevolg van de invoering van extra checks and balances, of wanneer het vanuit een negatieve argumentatie is ingevoerd, georganiseerd wantrouwen. Hiervan is sprake als meer partijen betrokken worden dan voor de uitvoering van de taak strikt noodzakelijk is en die alleen is geïntroduceerd om te zorgen dat de balans tussen de verschillende categorieën partijen (Rijk – gemeente, overheid – belangenorganisatie) wordt behouden. Signaal hiervan is de invoering van zowel een Regiocommissie als een Adviescommissie voor het Waddenfonds. Dit effect is mogelijk ook aan de orde bij enkele duoregisseurs in het RCW.

Dit betekent dat de gekozen oplossingsrichting voor een efficiëntere en effectievere bestuurlijke organisatie de volgende elementen bevat:

1. Behouden van een intensieve bestuurlijke en ambtelijke samenwerking waar deze nodig en functioneel is: onder meer daar waar verschillende belangen bij elkaar komen bij het ontwerpen van beleid.
2. Schrappen van organen die op papier bestaan en feitelijk niet meer bij elkaar komen. Dit leidt tot vermindering van bestuurlijke drukke op papier en tot meer bestuurlijke helderheid.
3. Bundelen van organen en activiteiten die bij elkaar horen.
4. Eenduidige verantwoordingslijnen en gebruik maken van verantwoordingslijnen en secretariaten die er al zijn.
5. Heldere rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organen, zodat niet op verschillende plekken dezelfde discussie wordt gevoerd/vergelijkbare werkzaamheden worden verricht en twee keer het wiel wordt uitgevonden.
6. Voorkomen van niet noodzakelijke checks and balances en het opheffen van organen die uitsluitend opgericht zijn vanuit het perspectief van georganiseerd wantrouwen.

2.5 Efficiency huidige bestuurlijke organisatie

In de huidige structuur is de regie en de uitvoering gefragmenteerd georganiseerd, bijvoorbeeld waar het de instelling van nieuwe programma's betreft, maar ook in geval van de uitvoering. Soms liggen regie en uitvoering buiten het RCW (bijvoorbeeld bij het Deltaprogramma) soms bij het RCW (Interwad en Seph-W). De rol van het RCW wisselt per activiteit, bijvoorbeeld medeopdrachtgever voor het programma Naar een rijke Waddenzee, maar ze wordt uitsluitend geïnformeerd over het Deltaprogramma. Dat verschillende organen een rol krijgen leidt tot ketenverlenging, bijvoorbeeld door de instelling van zowel een regiocommissie als een adviescommissie bij het Waddenfonds. Door te zorgen voor ketenverkorting kan het aantal processtappen op onderdelen worden verminderd. Ook kan door het vereenvoudigen van regels en procedures gezorgd worden voor deregulering. Tot slot kan doordat er een groot aantal organen is met eigen ambtelijke ondersteuning, winst worden behaald wanneer de ambtelijke aansturing meer gestroomlijnd wordt, waarmee betere samenwerking kan worden gerealiseerd en dubbel werk kan worden voorkomen. Dit betreft ook de eventuele dubbele verantwoording wanneer er meerdere opdrachtgevers zijn, zoals bij Interwad.

De gekozen oplossingsrichting voor een efficiëntere en effectievere bestuurlijke organisatie bevat de volgende elementen:

1. Zorgen voor zo efficiënt mogelijke ketens;
2. Vereenvoudiging van procedures en regels;
3. Stroomlijning van de ambtelijke organisatie.

2.6 Rol en taakopvatting RCW

Het RCW heeft momenteel met name een agenderende rol, kan monitoren op de realisatie en de partners aanspreken op het niet nakomen van afspraken. Het RCW heeft echter geen doorzettingsmacht. Op dit moment is het RCW sterk afhankelijk van de welwillendheid van de deelnemers om mee te werken. Op sommige onderdelen loopt dat goed, zoals bij de totstandkoming van het B&O-plan, maar op andere onderdelen is de voortgang veel minder. Een nieuwe structuur moet ervoor zorgen dat het RCW beter in positie komt om een regisserende rol te kunnen waarmaken.

Het huidige RCW is nu vooral een coördinerend orgaan, terwijl het feitelijk meer zou moeten doen dan alleen dat. Coördineren heeft een vrijblijvend karakter. Juist in een complexe omgeving als het waddengebied is veel meer behoefte aan regievoering zonder de formele bevoegdheden van overheden over te nemen: het initiëren van de dialoog, de procesregisseur bij het realiseren van de besluitvorming, het aanspreken van deelnemers op hun verantwoordelijkheden en het monitoren op het behalen van resultaten.

De rollen en verantwoordelijkheden van het RCW verschillen en zijn afhankelijk van het onderwerp. Als het de opgaven uit het B&O-plan betreft gaat het om het gezamenlijk met de partners uitwerken van de strategische hoofdlijnen. Daarnaast heeft het RCW een coördinerende taak bij onder meer handhaving van wet en regelgeving via Seph-W en voor de afstemming van allerlei overheidsplannen en initiatieven in het waddengebied. Tot slot heeft zij een uitvoerende rol als het bijvoorbeeld gaat om het beheer en onderhoud van de website www.waddenzee.nl, via Interwad.

Berenschot

Afhankelijk van de rol die het RCW heeft, heeft ze ook mogelijkheden om zelf zaken te realiseren, dan wel is ze afhankelijk van haar partners. Dit leidt ertoe dat het RCW minder doorzettingsmacht heeft dan sommige leden zouden willen en men afhankelijk is van de inspanningen door de partners (zie ook paragraaf Bestuurlijke drukte).

Dit betekent dat de gekozen oplossingsrichting voor een efficiëntere en effectievere bestuurlijke organisatie de volgende elementen bevat:

1. Heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het RCW en de partners waar het de opgaven in het waddegebied betreft, inclusief de bewaking van de realisatie (monitoring en aanspreken op de verantwoordelijkheden).
2. Visie op de uitvoeringsaspecten die door het RCW worden uitgevoerd.

3. Nieuwe bestuurlijke organisatie voor het waddengebied

In dit hoofdstuk presenteren wij ons advies voor een herordening van de bestuurlijke organisatie voor het waddengebied. De opgave voor het waddengebied en de analyse voor de oplossingsrichting uit het vorige hoofdstuk zijn daarbij het vertrekpunt. In paragraaf 3.1 zijn eerst de hoofdlijnen van ons advies opgenomen waarna we vervolgens in paragraaf 3.2 een nadere uitwerking geven van het nieuwe RCW, inclusief de organen en programma's die daaronder worden gepositioneerd.

3.1 Hoofdlijnen advies bestuurlijke organisatie

3.1.1 RCW: Eén centrale regieorganisatie voor beleid en uitvoering

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 georganiseerd vanuit het RCW in aparte organen en programma's als Sefh-W, de Beheerraad en Naar een Rijke Waddenzee. Om te kunnen sturen op de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen uit het B&O-plan is regie nodig op de voortgang en samenhang van de uitvoeringsactiviteiten.

Als oplossingsrichting kiezen wij voor een systeem waarbij er sprake is van een heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het RCW en de afzonderlijke partners (overheden). De verschillende overheden zijn ieder verantwoordelijk en bevoegd voor de realisatie van in het B&O-plan benoemde activiteiten, soms georganiseerd in een apart orgaan of programma. Het RCW voert regie op de uitvoering. Dit impliceert dat het RCW verantwoordelijk is voor de bewaking van de samenhang en voortgang door ondermeer monitoren en het aanspreken van partners op haar verantwoordelijkheden en het signaleren van afstemmingsvragen.

Om deze rol adequaat te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat het RCW zich ontwikkelt van een coördinerend tot een regisserend orgaan. Meer regie betekent onder andere dat het RCW een regierol heeft op de uitvoering van het beleid. De regievoering laat onverlet dat de besluitvoering plaats vindt bij de overheden waar de democratische legitimatie is belegd.

De regievoering kan als volgt per onderdeel worden geoperationaliseerd:

- **Beleidsvorming:** het RCW verzamelt opinies, organiseert de dialoog en geeft waar nodig advies.
- **Besluitvormingsfase:** het RCW is de procesregisseur die bewaakt dat bij de verschillende besturen besluiten worden genomen.
- **Uitvoeringsfase:** het RCW verzorgt de afstemming en coördinatie bij de uitvoering van het B&Oplan.
- **Monitoring:** als enige partij die beschikt over een integraal dashboard, overziet het RCW de effecten van de uitvoering van het B&O-plan en kan het RCW, indien nodig, partijen wijzen op benodigde bijsturing

Gezien de huidige situatie (uitvoering van het B&O-plan) zal de nadruk van de werkzaamheden van het RCW de komende jaren steeds meer gaan liggen op de laatste twee gebieden (regie op

uitvoering en monitoring). Voor een groot aantal onderdelen zal eerst nog de beleidsvormende en besluitvormende fase doorlopen moeten worden.

Met deze versterking van het RCW, wordt meer eenduidigheid in het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap gerealiseerd. Departementen, provincies, gemeenten en waterschappen zijn eigenaar en opdrachtgever van het B&O-plan. Het RCW is namens de deelnemers gedelegeerd opdrachtgever van het B&O-plan en geeft sturing aan de uitvoering van de verschillende activiteiten en daarvoor ingerichte organen. Bij opgaven die niet direct onderdeel uitmaken van het B&O-plan en waar het formele opdrachtgeverschap elders is belegd, fungeert het RCW zo veel mogelijk als gedelegeerd opdrachtgever namens de opdrachtgevende overheid. Het betreffende ministerie, de provincie(s) of gemeente(n) blijven als opdrachtgever verantwoordelijk, maar vraagt het RCW de regie op de uitvoering te organiseren.

In het nieuwe RCW kunnen structurele werkzaamheden (zoals de Beheerraad en het beheer van de website) worden ondergebracht en het RCW kan een bestuurlijke rol spelen bij andere projecten of programma's (bijvoorbeeld voor het Deltaprogramma). Hiermee wordt voorkomen dat voor elk project een nieuwe (andere) stuurgroep en projectorganisatie wordt ingericht. Het RCW kan als regionale stuurgroep Deltaprogramma Waddengebied fungeren en daarmee vanuit haar verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van het Deltaprogramma mede de operationele aansturing van de programmaorganisatie verzorgen. Daarnaast leidt deze vormgeving tot afstemming binnen het RCW over de volle breedte van het B&O-plan, waardoor de verschillende projecten en reguliere onderdelen in samenhang kunnen worden gezien en dubbelwerk wordt voorkomen.

In paragraaf 3.2 gaan we meer uitgebreid in op de inrichting en werkwijze van het nieuwe RCW. Ook komen de organen en programma's die wij onder het RCW positioneren aan bod.

3.1.2 CCW en IWC

Het Coördinatiecollege Wadden (CCW) en de Interdepartementale Waddenzeecommissie (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 en/of DG-niveau nodig of wenselijk is, kan en wordt dit door de Rijkspartners uit het RCW georganiseerd. Een structureel overleg is daarvoor niet noodzakelijk. Het CCW en IWC kunnen om die reden worden opgeheven. Met het opheffen van beide organen wordt de bestuurlijke drukte op papier verminderd.

3.1.3 Advisering Waddenfonds

De onafhankelijke positie van het Waddenfonds moet behouden blijven. Dit betekent dat de minister van VROM in overeenstemming met de overige ministers die het aangaan, uiteindelijk besluit waaraan de gelden uit het fonds worden besteed. Deze onafhankelijke positie is functioneel gezien nodig om het brede Waddenbeleid en om de verschillende en soms tegenstrijdige belangen tussen economie en ecologie, maar ook lokale en regionale zaken op een evenwichtige wijze te kunnen wegen. Gezien de brede doelstelling zijn de minister van VROM en de overige ministers die het aangaan gebaat bij zowel een objectief inhoudelijk oordeel als een advies dat gedragen wordt door verschillende stakeholders: overheden en belangenorganisaties.

Met het huidige systeem van twee commissies (adviescommissie en regiocommissie) wordt hieraan voldaan, maar zijn eveneens onnodige *checks and balances* ingebouwd. Het huidige systeem kan worden samengebracht door beide commissies en hun functies samen te brengen tot één commissie die advies geeft aan de minister van VROM. Wij adviseren dat het RCW de adviesfunctie over het Waddenfonds verzorgt. Hierdoor wordt direct een verbinding gelegd met het RCW als regieorganisatie voor beleid en uitvoering in het waddengebied. Dit betekent de opheffing van de huidige adviescommissie en regiocommissie.

Het advies over de besteding van het Waddenfonds dient te worden gebaseerd op een objectief inhoudelijk oordeel. DLG blijft de huidige taken uitvoeren als de toets op ontvankelijkheid, de begeleiding bij het indienen van een projectvoorstel en het beheer bij de uitvoering van de projecten. Het RCW adviseert de minister van VROM (en de overige ministers die het aangaat) over de besteding van het Waddenfonds. Het RCW baseert zich daarbij mede op een onafhankelijke toets door deskundigen conform de Wet op het Waddenfonds. Het is aan het RCW om te bepalen hoe deze toets wordt georganiseerd. Dat moet zo efficiënt mogelijk gebeuren. Met dit voorstel is een flinke besparing mogelijk op een aantal leden in de commissies en de secretariële ondersteuning.

3.1.4 Raad voor Wadden

Gezien de omvang en breedte van de activiteiten uit het B&O-plan is voor de uitvoering hiervan op onderdelen onderzoek en onafhankelijk advies gewenst. Op dit moment zijn de kennisontwikkeling en advies over het waddengebied deels belegd bij de Raad voor de Wadden en deels bij de Waddenacademie.

De uitvoering van het Waddenbeleid is gebaat bij een onafhankelijke adviesfunctie die kan adviseren over de volle breedte van het beleid. De Raad voor de Wadden kan deze functie naar onze bevinding onvoldoende vervullen. We hebben hiervoor de volgende argumenten:

1. De onafhankelijkheid van de leden is onvoldoende geborgd. Als gevolg van de samenstelling van de Raad voor de Wadden lopen de kennis en adviesfunctie en het vertegenwoordigen van specifieke belangen die de leden vanuit hun dagelijkse functies behartigen door elkaar.
2. De expertise van de Raad voor de Wadden is, mede gezien haar vaste samenstelling, te smal voor het brede onderzoeksveld dat ze zou moeten bestrijken.
3. De ervaring van de laatste jaren is dat er in de praktijk weinig met de adviezen van de Raad voor de Wadden wordt gedaan. Dit is mede een gevolg van de eerste twee argumenten.
4. Vanwege het geografische karakter van de Raad voor de Wadden is er deels sprake van overlap met andere nationaal opererende adviesorganen. Bovendien is de Raad voor de Wadden als enige adviesraad geografisch georiënteerd.
5. Het past binnen het algemene rijksbeleid om het adviesstelsel af te slanken, te vereenvoudigen en efficiënt en onafhankelijk op afstand te laten functioneren.

Op basis van bovenstaande argumentatie adviseren wij de Raad voor de Wadden op te heffen. De adviesfunctie van de Raad voor de Wadden kan worden belegd bij bestaande adviesorganisaties zoals de adviesraad voor de Fysieke Leefomgeving en Infrastructuur en/of het Planbureau voor de Leefomgeving. Afhankelijk van de (inhoud van de) adviesvraag kan gericht advies worden

ingewonnen bij deze adviesorganen of desgewenst bij een (extern) onderzoeksbureau- of instelling. Hiermee kan een besparing worden bereikt op het aantal leden en de ambtelijke ondersteuning.

3.1.5 Waddenacademie

Een van de hoofddoelstellingen van het Waddenfonds is het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddegebied. Ook voor de uitvoering van het B&O-plan is op onderdelen nader onderzoek nodig. Deze taak is belegd bij de Waddenacademie.

De Waddenacademie bestaat pas kort. De resultaten kunnen nog niet definitief worden beoordeeld. Wel zijn er goede ervaringen met de review die de Waddenacademie heeft uitgevoerd bij het Plan van Aanpak Deltaprogramma en bij het programma Naar een Rijke Waddenzee. Wij adviseren daarom de onafhankelijke en wetenschappelijke functie van de Waddenacademie als KNAW-instituut in stand te houden. De verbinding tussen wetenschap en praktijk is blijvend punt van aandacht. Daarom adviseren wij om in de werkwijze te waarborgen dat de Kennisagenda van de Waddenacademie aansluit bij de opgaven uit het B&O-plan. De regierol van het RCW betekent dat het RCW een belangrijke stem krijgt bij het bepalen van de Kennisagenda.

3.2 Nadere uitwerking RCW

In deze paragraaf gaan we in op de nadere uitwerking van de voorgestelde nieuwe structuur voor het RCW.

3.2.1 RCW

Het nieuwe RCW is meer dan alleen een overlegorgaan. Het RCW krijgt een centrale positie als regisseur van de uitvoering van het Waddenbeleid. Om die reden stellen wij voor de naam Regionaal College Waddegebied te wijzigen en Regie College Waddegebied. De afkorting RCW kan hiermee in stand blijven.

3.2.2 Samenstelling RCW

Voor de uitvoering van het Waddenbeleid zijn zowel het Rijk, provincies, waterschappen als gemeenten verantwoordelijk en bevoegd. Geen van deze partijen is er voorstander van bevoegdheden over te dragen aan een centraal orgaan. In het RCW zijn daarom Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd. Het nieuwe RCW heeft als hoofdtaak het voeren van de regie op de uitvoering zodat de beleidsdoelen worden behaald. Beleidsontwikkeling voert minder de boventoon, nu met o.a. het B&O-plan een heldere visie en afspraken over de uitvoering zijn vastgelegd. Vanuit dit gegeven en de wens om te komen tot meer efficiëntie in de bestuurlijke organisatie, kan de omvang van het RCW c.q. het aantal leden worden beperkt.

Wij stellen voor dat het nieuwe RCW in principe wordt gevormd door één vertegenwoordiger namens de verschillende bestuurslagen: één namens het Rijk, één namens de waterschappen en één namens de provincies. Gelet op de specifieke problematiek van de eilandgemeenten en de vaste walgemeenten stellen wij voor om voor deze beide groepen ieder een eigen vertegenwoordiger af te vaardigen.

Alle afgevaardigden kennen één coördinerend- en voorbereidingsoverleg met de andere partners binnen de bestuurslaag. Er geldt een programmatische inbreng per bestuurslaag. Dit is wat anders dan dat er gesproken wordt zonder last en ruggespraak. Om die reden moet de inbreng vooraf worden voorbereid. Voor de ministeries is dit een voorbereidend Rijksoverleg dat voortbouwt op het

klein IWC, en onder leiding staat van het ministerie van LNV. Voor de provincies is dat de stuurgroep Provincies zoals die ook nu al functioneert. Voor de gemeenten kunnen het huidige samenwerkingsverband De Waddeneilanden en de Vereniging van Waddenzeekustgemeenten worden gehandhaafd. De waterschappen kennen momenteel geen geformaliseerd vooroverleg, maar hebben informeel wel vooroverleg. Dit zou een meer formeel karakter kunnen krijgen.

Afvaardiging Rijk

Door één vertegenwoordiger vanuit het Rijk af te vaardigen, wordt beoogd de departementale verkokering te voorkomen. Uitgaande van de doelstellingen, functies en taken die in het waddengebied uitgevoerd moeten worden, kiezen we als criterium voor de afvaardiging voor het zwaartepunt van activiteiten. Redenerend vanuit het departement waar de grootste beleidsopgave ligt, komen wij tot het ministerie van LNV, vanwege haar verantwoordelijkheid voor onder meer natuurbeheer, recreatie en visserij. Deze zwaartepuntgedachte wordt onder meer bevestigd in de rapportage 'Natuurlijk gezag' van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Wadden. Om die reden wordt geadviseerd het ministerie van LNV als Rijksvertegenwoordiger in het RCW deel te laten nemen. Deze zorgt ervoor dat er zo nodig op ministerieel niveau afstemming plaatsvindt. Tevens wordt geadviseerd dat het coördinatorschap wordt overgeheveld van VROM naar LNV.

Afhankelijk van de te bespreken onderwerpen kan de Rijksvertegenwoordiger in het RCW een vertegenwoordiger van een ander departement uitnodigen deel te nemen aan de beraadslagingen betreffende een specifiek agendapunt.

Afvaardiging waterschappen en gemeenten

De overige deelnemers nemen deel in het RCW vanuit hun geografische ligging en niet als vertegenwoordiger van een beleidsveld. Het zwaartepuntcriterium is daarmee van een andere orde. Het betreft vooral de betrokkenheid bij het waddengebied, gelet op de ligging kan die van deelnemer tot deelnemer verschillen. In het RCW is één waterschap, één vaste walgemeente en één eilandgemeente vertegenwoordigd. Waterschappen, vaste walgemeenten en eilandgemeenten bepalen zelf door wie zij zich willen laten vertegenwoordigen. Het RCW dient wel zelf zorg te dragen voor een balans in de geografische spreiding zodat niet alleen Friese, Groningse of Noord-Hollandse vertegenwoordigers in het RCW deelnemen. De vertegenwoordigers van de waterschappen, vaste walgemeenten en eilandgemeenten in het RCW, kunnen afhankelijk van het onderwerp, ook een ander waterschap of gemeente uitnodigen deel te nemen aan de beraadslagingen betreffende een specifiek agendapunt.

Voorzitterschap en afvaardiging provincies

Het voorzitterschap is thans belegd bij de Commissaris van de Koningin (CdK) van één van de Waddenprovincies. Wij adviseren deze situatie te handhaven. Een van de CdK's van een waddenprovincie wordt de voorzitter van het RCW. Zijn positie is voldoende onafhankelijk om boven de partijen staand leiding te geven aan het RCW. De voorzitter bewaakt het gezamenlijke belang van de deelnemers van het RCW, zowel van degene die direct zijn vertegenwoordigd als degene die dat niet zijn. De voorzitter wordt benoemd voor drie jaar en kan maximaal één keer worden herbenoemd. Het RCW kiest zelf welke CdK de voorzitter wordt.

De vertegenwoordiger namens de provincies in het RCW is een waddengedeputeerde niet afkomstig van de provincie waarvan de voorzitter afkomstig is. Wanneer bijvoorbeeld het voorzitterschap belegd is bij de CdK van de provincie Fryslân, is de waddengedeputeerde van de provincie Groningen of de provincie Noord-Holland lid van het RCW. Dit lid levert de inbreng van alle provincies. Afhankelijk van de te bespreken onderwerpen kan de provinciale vertegenwoordiger in het RCW een vertegenwoordiger van een andere provincie uitnodigen deel te nemen aan de beraadslagingen betreffende een specifiek agendapunt.

3.2.3 Forum van expertise en opiniering waddengebied

Het RCW is een bestuurlijk regieorgaan. Er zijn echter diverse belangenorganisaties actief met name op de gebieden natuur, wonen, werken (landbouw en visserij) en recreatie. Deze belangenorganisaties hebben geen plek in het RCW. Uiteraard is het wel van belang om de relevante belangenorganisaties waar nodig, een stem te geven bij de uitvoering van het Waddenbeleid. Nu wordt de afstemming met belangenorganisaties per project/programma apart georganiseerd. Deze vorm van stapelingsdrukke leidt naast inefficiëntie (elke keer opnieuw het wiel uitvinden) ook tot een overbelasting bij enkele belangenorganisaties.

Wij stellen voor een forum in te stellen waarin belangenorganisaties een plek krijgen. Aangezien er vele belangenorganisaties zijn, dient er een keuze te worden gemaakt welke organisaties lid kunnen worden van het forum. In ieder geval dienen alle leden van het forum gezamenlijk alle thema's uit het B&O plan af te dekken (natuur, wonen, werken (landbouw en visserij), recreëren). Daarnaast dienen de organisaties een (Wadden)gebiedsbreed belang dan wel het belang van een groter gebied te vertegenwoordigen. Ook enige omvang van de achterban is een relevant criterium.

De leden van het forum worden door het RCW enkele keren per jaar geïnformeerd en geraadpleegd over relevante ontwikkelingen, besluiten en plannen. De exacte vorm dient nader te worden afgestemd met het forum. Daarnaast kunnen de leden van het forum ook een plek krijgen in stuurgroepen die onder verantwoordelijkheid van het RCW vallen. Per thema kunnen relevante organisaties worden geselecteerd.

Door de samenwerking met belangenorganisaties te structureren kunnen activiteiten en programma's die om raadpleging vragen worden gebundeld. Hierdoor ontstaat een efficiencyvoordeel doordat de raadpleging van belangenorganisaties inhoudelijk en in de tijd beter kan worden gepland en afgestemd. Door het RCW-secretariaat verantwoordelijk te maken voor de organisatie en planning van bijeenkomsten van het forum, kan de raadpleging van stakeholders worden afgestemd met de planning van de reguliere activiteiten van het RCW. Het forum kiest zelf een voorzitter. Een van de leden van het RCW heeft de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van de relaties met het forum.

3.2.4 Eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemerschap

Bestuurlijke drukke wordt ook veroorzaakt doordat nieuwe activiteiten en programma's naast de reeds bestaande structuren zoals het RCW worden geplaatst. Argumenten hiervoor zijn ondermeer dat de gewenste deelnemers niet (volledig) dezelfde zijn of dat er andere eigenaren en verantwoordingslijnen zijn. Om de bestuurlijke drukke nu en in de toekomst te reduceren, stellen wij een bestuurlijke organisatie voor waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer eenduidig zijn belegd. Deze bestuurlijke organisatie dient als kapstok om bestaande en mogelijke nieuwe programma's in de toekomst, helder te positioneren.

In de bestuurlijke organisatiestructuur van het waddengebied is het RCW het regisserend orgaan. De deelnemende overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) zijn als eigenaren van het Waddenbeleid ook de gezamenlijk eigenaar van dit regieorgaan. De rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het eigenaarschap dienen geregeld te zijn in een op te stellen convenant RCW. Toetreden tot de samenwerking betekent het accepteren van de spelregels die er gelden. Deze spelregels zijn door een individuele deelnemer ook niet te veranderen. In het convenant zijn de kaders opgenomen waarbinnen het RCW opereert. Hierin wordt ook bepaald welke thema's en onderwerpen onder de samenwerking vallen. De eigenaarrol wordt verankerd door (getrapt) deel te nemen aan het RCW. Het gezamenlijke eigenaarschap waarborgt de gezamenlijkheid en het commitment van de deelnemers, ook wanneer die niet direct zitting hebben in het RCW zelf maar hierin worden vertegenwoordigd.

Het RCW fungeert in principe als opdrachtgever voor de uitvoering van het Waddenbeleid. Het RCW regisseert de uitvoering van het B&O-plan, uiteraard binnen de wettelijk gestelde kaders. Alle partijen kunnen projecten en programma's in het waddengebied initiëren. Wij stellen voor dat bij dergelijke projecten en programma's het RCW een centrale regierol krijgt bij voorkeur als opdrachtgever of als gedelegeerd opdrachtgever. Als gedelegeerd opdrachtgever regisseert het RCW de uitvoering, binnen de kaders die zij heeft meekregen van de opdrachtgever, bijvoorbeeld een ministerie. Daarvoor kan een overeenkomst worden gesloten tussen de opdrachtgever en het RCW als gedelegeerd opdrachtgever. Als het RCW zelf de opdrachtgever is, stelt het RCW zelf de kaders op. Met deze constructies wordt voorkomen dat voor nieuwe activiteiten extra (bestuurlijke) overlegcircuits worden geïnitieerd, buiten de bestaande structuren om. Door de uitvoering van activiteiten en programma's te bundelen bij het RCW kan tevens meer regie worden gevoerd op de inhoudelijke samenhang in het Waddenbeleid.

Per activiteit wordt door het RCW een opdracht geformuleerd, die wordt afgesloten tussen het RCW en het RCW-lid die verantwoordelijk is voor het thema (regisseur). Deze regisseur neemt de opdracht aan en is verantwoordelijk voor de regie op de uitvoering. Deze regisseurs werken, indien gewenst, voor de uitvoering samen met een regiekamer en/of uitvoeringsorganisatie. Een besluit daarover wordt in het RCW genomen.

Het toezicht op de voortgang van de uitvoering wordt gedaan door het RCW. Zij bepalen of aan de voorwaarden wordt voldaan. Dat betekent dat er gemonitord wordt wat de voortgang is van activiteiten en dat er mogelijk organisaties moeten worden gewezen op bijsturing. Wanneer het RCW besluiten neemt die afwijkend zijn van de formele aan hen gedelegeerde opdracht, dient het RCW dit uiteraard voor te leggen aan de formele opdrachtgever.

3.2.5 Thema's van het RCW

Een deel van de huidige benoemde thema's in het RCW komt niet tot nauwelijks aan bod. Wij stellen voor het aantal thema's te beperken tot die thema's waarbij het RCW ook daadwerkelijk een rol heeft. Het ligt voor de hand om de themagroepen zoals benoemd in het B&O-plan, daarvoor te gebruiken en deelthema's die logisch bij elkaar passen te clusteren. Echter, een inhoudelijke analyse van de werkzaamheden is nodig om tot een evenwichtige en definitieve verdeling te komen. Uitgaande van het B&O-plan komen wij tot de volgende thema's:

- Natuur (Ecosysteem, habitat en soorten, visserij en beheer);
- Klimaat en energie;

- Landschap en cultuurhistorie;
- Wonen, werken en recreëren;
- Uitvoering (vergunningverlening, voorlichting & educatie, handhaving & inspectie, veiligheid, onderzoek, contact met forum van expertise en opiniering);
- Internationale aspecten.

Wat betreft de internationale aspecten stemt het RCW de internationale besprekpunten en inbreng van de diverse partijen voor ondermeer het Wadden Sea Forum en de Wadden Sea Board af. Het RCW brengt hierover advies uit aan de minister van LNV, die eindverantwoordelijk is voor de internationale samenwerking en trilaterale (met Duitsland en Denemarken) samenwerking.

Per thema is minimaal één van de leden van het RCW als regisseur verantwoordelijk. De zwaarte van de thema's varieert. De voorzitter heeft geen thema in portefeuille. Hij dient het algemeen belang van het RCW en moet eventueel de regisseurs kunnen aanspreken op de voortgang.

Kortom de leden van het RCW hebben een tweeledige verantwoordelijkheid. Enerzijds brengen zij de belangen in van de door hen vertegenwoordigde organen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) en verzorgen zij de terugkoppeling uit het RCW. Anderzijds zijn zij de regisseur van een thema. Ten aanzien van dat thema zijn zij verantwoordelijk voor de sturing op dat thema, het agenderen van nieuwe onderwerpen, het monitoren van de voortgang, maar ook het aanspreken van partijen op het (niet) realiseren van voortgang. De regisseurs worden in hun werkzaamheden ondersteund door het RCW-secretariaat.

3.2.6 Uitvoering

De thema's hebben een verschillende scope en omvang, dit vraagt ook een andere (uitvoerings)organisatie. Waarbij we enerzijds streven naar zoveel mogelijk eenduidigheid in vormgeving en naamgeving moet anderzijds de structuur flexibel kunnen worden ingericht. Om die reden onderscheiden we drie niveaus:

- De rol van opdrachtnemer

Opdrachtnemer is één van de leden van het RCW (regisseur). Per thema is één regisseur verantwoordelijk. Het regisseurschap in duo's is niet per se noodzakelijk. Indien gewenst en nodig geacht, kan het regisseurschap voor bepaalde thema's wel in duo's worden opgepakt. In dit kader willen we er op wijzen dat gezien de beperktere omvang van het RCW het duoschap wel leidt tot een intensivering van werkzaamheden van de leden en niet past in de wens te bezuinigen.

De regisseurs kunnen voor de uitvoering van hun taken desgewenst samenwerken met niet-RCW-leden. Het verantwoordelijke RCW-lid blijft binnen het RCW als regisseur aanspreekbaar.

- Eventueel een regiegroep.

Of er een regiegroep wordt ingesteld is afhankelijk van het onderwerp. Een regiegroep kan nodig zijn wanneer voor uitvoering van specifieke onderwerpen de kennis en het draagvlak nodig is van andere partijen dan die in het RCW zitten. In een regiegroep kunnen uitdrukkelijk ook belangenorganisaties en overheden zitting hebben die niet in het RCW zelf zitten, maar die bijvoorbeeld wel deelnemen aan het forum van expertise en opiniering waddengebied of die

Berenschot

worden vertegenwoordigd door een andere organisatie in het RCW (bijvoorbeeld een waterschap dat niet zelf in het RCW zitting heeft). Een regiegroep is niet besluitvormend en werkt onder de aansturing van (de regisseur van) het RCW.

- Uitvoeringsorganisatie.

Structurele taken worden belegd bij het huidige RCW-secretariaat. Structurele taken zijn in elk geval de secretariaatsvoering van het RCW, de structurele regiegroepen (zoals beheerraad en B&O-plan), tijdelijke regiegroepen en het forum van expertise en opiniering, onderhoud van de website www.waddenzee.nl (huidige taak Interwad) en de coördinatie van de handhaving en inspectie (huidige taak Seph-W).

Voor de uitvoering van sommige omvangrijke tijdelijke programma's (zoals Naar een Rijke Waddenzee en Deltaprogramma) kan (tijdelijk) aanvullende ambtelijke ondersteuning noodzakelijk zijn. Voor dergelijke programma's kan daarvoor een ambtelijke uitvoeringsorganisatie worden ingericht. In geval van een uitvoeringsorganisatie valt deze rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de regisseur van het RCW of opdrachtgever, wat niet wil zeggen dat al het uitvoerend personeel (tijdelijk) in dienst van het RCW hoeft te komen.

Hieronder werken we uit wat het voorstel betekent voor de bestaande stuurgroepen en uitvoeringsorganisaties.

- Interwad

De huidige organisatie van Interwad leidt tot extra verantwoordingslijnen (ICTU is eigenaar, RCW is opdrachtgever). Wij adviseren om de programmaovereenkomst met ICTU te beëindigen. Omdat de content wordt aangeleverd door de organen en overheden en de technische werkzaamheden worden uitbesteed, is Interwad primair een kennismakelaar en is de relatie met ICTU niet langer nodig.

De werkzaamheden van Interwad worden ondergebracht bij het RCW-secretariaat. Interwad als zelfstandig orgaan verdwijnt daarmee. De administratie, waaronder de begroting en subsidieverstrekking, van Interwad wordt geïntegreerd met die van het RCW. De aansturing van de werkzaamheden valt onder verantwoordelijkheid van de regisseur Uitvoering (voorlichting en educatie).

Zonder een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van de website constateren wij dat het informatieaanbod van de gezamenlijke website www.waddenzee.nl breed is. Tevens constateren wij dat er overlap is met andere websites van ondermeer de Waddenacademie en Naar een Rijke Waddenzee. De vraag is dan ook wat de rol van Interwad moet zijn als portal naar andere sites en wat deze rol inhoudt. Wij adviseren om in de evaluatie van Interwad in 2010 expliciet de vraag mee te nemen welke inhoudelijke informatie de gezamenlijke website moet bevatten met oog op de gestelde doelen in het waddengebied, welke taken daarvoor noodzakelijk zijn en wat dit betekent voor de inzet in menskracht en kosten. Op basis daarvan moet beoordeeld worden of een besparing in werknemers en/of subsidieverstrekking mogelijk is.

- Seph-W

Omdat de handhaving in het waddengebied bij verschillende instanties is belegd, is een vorm van samenwerking en coördinatie gewenst. Die taak is thans belegd bij Seph-W. Wij stellen voor de werkzaamheden en de werknemers (van Seph-W) onder te brengen bij het RCW-secretariaat. Seph-W verdwijnt daarmee als zelfstandig orgaan. De aansturing van de werkzaamheden valt onder verantwoordelijkheid van de regisseur Uitvoering (handhaving en inspectie).

Naast een vermindering van optische drukte leidt dit voorstel ook tot een efficiencyvoordeel. Zo kunnen onder meer de begroting en de subsidieaanvragen en – afhandeling daarvan, worden gebundeld binnen het RCW.

- Beheerraad

In het waddengebied zijn diverse beheerders verantwoordelijk, waarvan de beheertaken en – gebieden aangrenzend en deels overlappend zijn. Voor de effectiviteit en efficiëntie van het beheer is samenwerking tussen de beheerders naar ons oordeel noodzakelijk. De beheerraad, waarin de verschillende beheerders samenwerken, dient naar ons oordeel te blijven bestaan.

De beheerders vormen gezamenlijk de beheerraad, het RCW fungeert als opdrachtgever. De aansturing van de beheerraad valt onder de regisseur Natuur (beheer). Het secretariaat wordt gevoerd door medewerkers van het RCW. Dit voorstel komt overeen met de huidige organisatie van de beheerraad.

- Regiegroep B&O-plan

De regiegroep B&O-plan heeft als taak de totstandkoming en uitvoering van het B&O-plan deel C (het Maatregelenprogramma) te begeleiden. Aangezien de regiegroep B&O-plan bestaat uit leden van het RCW, aangevuld met een lid namens de Beheerraad, zien wij geen toegevoegde waarde om de regiegroep te handhaven. Wij adviseren dat het RCW de rol van de regiegroep B&O-plan overneemt. Indien gewenst kan het RCW bij haar beraadslagingen over het B&O-plan deel C een lid van de beheerraad uitnodigen en/of de jaarlijkse vaststelling van het Maatregelenprogramma combineren met de jaarlijkse vergadering met de Beheerraad. Het RCW is gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing.

- Naar een rijke Waddenzee

Het programma Naar een rijke Waddenzee heeft thans twee opdrachtgevers: het ministerie van LNV en het RCW. Het programma functioneert pas sinds begin dit jaar op deze wijze. De regisseur Natuur (Ecosystemen, Habitat en Soorten) is vanuit het RCW verantwoordelijk voor de uitvoering.

Op dit moment kent het programma Naar een rijke Waddenzee een eigen regiekamer met een onafhankelijk voorzitter en vertegenwoordigers namens het Rijk, de decentrale overheden en belangenorganisaties. Gezien de complexiteit en omvang van het programma stellen wij voor de regiekamer vooralsnog te handhaven in haar huidige vorm. De regiekamer draagt gezamenlijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma en fungeert als 'gids' voor het programmabureau en als 'gids' binnen de eigen achterbannen voor het zoeken naar oplossingsrichtingen. De regiekamer neemt geen verantwoordelijkheden over van bevoegde overheden of uitvoerende organisaties.

Omdat het hier gaat om een omvangrijk programma en een niet-structurele taak, wordt de uitvoering in dit geval niet belegd bij het RCW. De uitvoering gebeurt via een eigen programmabureau dat bestaat uit een programmamanager van LNV, de trekkers van de ontwikkelingstrajecten en een compacte staf. Het programmabureau coördineert de uitvoering en organiseert de voortgangsbewaking en monitoring van het programma. De uitvoering van de activiteiten en concrete maatregelen die voortvloeien uit het programma, vinden plaats via de bestaande organisaties.

- Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is thans buiten het RCW georganiseerd. Vanwege de samenhang met andere taken en programma's in het waddengebied (waaronder Naar een rijke Waddenzee) adviseren wij het RCW de rol van Regionale Stuurgroep Deltaprogramma Waddengebied te laten vervullen.

De minister van LNV is, namens de ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma, opdrachtgever voor het Deltaprogramma Waddengebied.

De regionale stuurgroep Deltaprogramma is op dit moment verantwoordelijk voor de operationele aansturing van het programma. Aangezien de regionale stuurgroep is samengesteld uit dezelfde partijen als het RCW aangevuld met drie waterschappen, zien wij hierin geen toegevoegde waarde ten opzichte van het RCW. Wij stellen voor dat het RCW de rol gaat oppakken van de regionale stuurgroep. Wanneer het Deltaprogramma wordt besproken in het RCW, stemmen de Waterschappen hun inbreng onderling af in het voorbereidend overleg. Eventueel kan er voor worden gekozen om de Waterschappen die geen zitting hebben in het RCW, uit te nodigen voor de beraadslagingen. De coördinatie valt onder de verantwoordelijkheid van de regisseur Klimaat en energie.

Ten behoeve van maatschappelijke interactie heeft Deltaprogramma het voornemen een forum met maatschappelijke organisaties in te stellen. In ons voorstel wordt dit georganiseerd via het forum van expertise en opiniering waddengebied.

De uitvoering van het programma dient nog te worden vormgegeven, maar kan plaatsvinden binnen de bestaande overheden of aparte programmaorganisatie. Omdat het hier gaat om een omvangrijk programma en een niet-structurele taak, wordt de uitvoering in dit geval niet belegd bij het RCW-secretariaat.

- Nieuwe organen zoals het Adviescollege Waddenvisserij

Op dit moment is het adviescollege Waddenvisserij in oprichting. Dit vloeit voort uit de Visie Duurzame Visserij op de Waddenzee, die onder leiding van de regisseurs Visserij is opgesteld en onlangs is vastgesteld door het RCW. Het RCW is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Eén van de acties die hierin is opgenomen is de oprichting van een adviescollege Waddenvisserij. De taak van dit Adviescollege Waddenvisserij is het adviseren van de Rijksoverheid en in de toekomst wellicht ook van het RCW.

In het algemeen geldt voor nieuwe organen de volgende lijn. Het RCW is als (gedelegeerd) opdrachtgever bestuurlijk verantwoordelijk. De uitvoering wordt belegd bij de regisseur die verantwoordelijk is voor het betreffende thema. Voor het Adviescollege Waddenvisserij is dat de regisseur Natuur.

- RCW-secretariaat

Het RCW-secretariaat voert ondersteunende werkzaamheden voor de voorzitter en regisseurs van het RCW uit. Daarnaast voert ze het secretariaat van de structurele activiteiten van het RCW, zoals de ondersteuning van regiegroepen. Tot slot wordt een deel van de uitvoerende (inhoudelijke) werkzaamheden bij het RCW-secretariaat belegd, zoals de activiteiten van Sefh-W en Interwad. Nieuwe taak betreft het organiseren van een onafhankelijke toets door deskundigen dat nodig is voor het advies over het Waddenfonds. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om alle inhoudelijke werkzaamheden onder het RCW-secretariaat te brengen en er een grote uitvoeringsorganisatie van te maken. Afhankelijk van de complexiteit en projectactiviteit kunnen er, zoals nu voorgesteld voor de programma's Naar een rijke Waddenzee en het Deltaprogramma, aparte ambtelijke projectorganisaties worden ingericht. De herordening van taken heeft wel een taakverzwaring voor het secretariaat van het RCW zelf tot gevolg. Het RCW-secretariaat dient verder te worden geprofessionaliseerd.

3.2.7 Bestuurlijk juridische vormgeving

Het RCW is thans een samenwerkingsorganisatie, zonder formeel juridische basis. Hoewel de afgelopen jaren meerdere malen is gesproken over een instellingsbesluit en hier in het RCW ook positief over is besloten, is dit tot op heden niet gerealiseerd.

Er is een aantal argumenten om het RCW in de toekomst bestuursrechtelijke status, eventueel met rechtspersoonlijkheid te geven. Door het RCW rechtspersoonlijkheid te geven ontstaat de mogelijkheid dat de deelnemers bevoegdheden overdragen aan het RCW en het RCW namens haar deelnemers deze bevoegdheden kan uitvoeren. Een praktisch argument is dat het RCW zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en bijvoorbeeld zelf personeel in dienst kan nemen en zelfstandig een begroting kan voeren. Tot slot kan er een meer symbolisch reden zijn. Door het RCW rechtspersoonlijkheid te geven verkrijgt het meer positie.

Wij hebben de volgende varianten afgewogen (zie het evaluatierapport voor een korte beschrijving):

- Instelling bij wet;
- Instelling bij AMvB of ministerieel besluit;
- Overheidsstichting;
- Gemeenschappelijke regeling met Openbaar Lichaam.

Afweging

Afhankelijk van de vraag waarvoor de rechtspersoonlijkheid gebruikt wordt, kunnen de verschillende varianten worden afgewogen. Indien de rechtspersoonlijkheid tot uitdrukking moet brengen dat de samenwerking een gezamenlijke opgave is, zou dit ervoor kunnen pleiten om de oprichting ook gezamenlijk te doen. Een orgaan voor en door de deelnemers. In dat geval blijven de gemeenschappelijke regeling en stichting over. Immers de instelling bij wet of de instelling via AMvB resp. Ministerieel Besluit is een eenzijdige handeling vanuit het Rijk.

Wanneer de rechtspersoonlijkheid alleen nodig is om personeel onder te brengen, kan gekozen worden voor een stichting. Indien de rechtspersoonlijkheid nodig is om bevoegdheden over te

dragen zou gekozen moeten worden voor een publiekrechtelijke vorm. Het is met andere woorden afhankelijk om welke reden rechtspersoonlijkheid nodig is welke variant gekozen wordt.

Indien de oprichting procesmatig zo eenvoudig mogelijk moet geschieden, dan zou gekozen moeten worden voor een ministerieel Besluit. Voor een AMvB moet immers het staatshoofd tekenen, voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam is de goedkeuring van alle deelnemers nodig en voor de oprichting van een stichting moet aan allerlei voorschriften worden voldaan.

Alles overziend kiezen wij ervoor het RCW geen rechtspersoonlijkheid te geven. Het geven van rechtspersoonlijkheid is deels symbolisch van aard, wat onvoldoende motivering is voor het verlenen van rechtspersoonlijkheid, bovendien worden geen bevoegdheden overgedragen aan het RCW. Blijven over de bedrijfsvoeringsaspecten. Wij zijn van mening dat dit argument alleen onvoldoende is om een relatief zwaar instrument in te zetten als het ministerieel Besluit, dat bovendien geen bijdrage levert aan de gezamenlijkheid. Om die reden kiezen wij ervoor om de bedrijfsvoeringsaspecten te laten lopen via de provincie Fryslân en de bedrijfsvoeringsrisico's af te dekken via een convenant tussen de deelnemers. In dit convenant dienen afspraken gemaakt te worden over:

- De begroting van het RCW en een uniforme kostenverdeelsleutel tussen de verschillende deelnemers;
- Het personeel dat werkzaam is voor het RCW;
- De wijze waarop wordt omgegaan met risico's, zowel ten aanzien van de personele aspecten, als de financiële aspecten.

Bovendien is een convenant een uiting van de gezamenlijke opgave van de deelnemers, immers alle partijen verbinden zich aan de daarin vastgelegde afspraken.

3.3 Consequenties advies nieuwe bestuurlijke organisatie

Hieronder volgt een samenvatting van het advies en de consequenties voor de bestuurlijke- en ambtelijke drukte, inclusief de te realiseren besparingen in termen van menskracht en kosten.

- Het CCW en IWC worden opgeheven. De ambtelijke ondersteuning hoeft niet langer te worden belegd. Omdat het CCW en IWC al enkele jaren niet actief zijn, leidt dit voorstel tot een vermindering van optische bestuurlijke drukte.
- De Raad voor de Wadden wordt opgeheven. Hiermee kan een forse bezuiniging worden gerealiseerd in kosten en personele inzet. De Raad voor de Wadden beschikte in het afgelopen jaar over een budget van € 608.000, waaruit de leden (14), personeel (5,6 fte) en materiële uitgaven worden betaald. Deze kosten komen te vervallen.
- De Adviescommissie en Regiocommissie Waddenfonds worden opgeheven. De adviesfuncties worden ondergebracht bij het RCW. Door het opheffen van de Adviescommissie vervallen de vergoedingskosten die thans worden betaald aan de onafhankelijk leden. Deze besparing komt ten goede aan het Waddenfonds. Het opheffen van de Regiocommissie leidt tot een vermindering van bestuurlijke drukte.

Berenschot

Door het opheffen van de Adviescommissie Waddenfonds kan worden bespaard op de secretariële c.q. ondersteunende werkzaamheden. De aanpak van de secretariaatswerkzaamheden moet nog nader worden uitgewerkt. De ondersteuning door DLG blijft noodzakelijk voor onder meer de toets op ontvankelijkheid van de projectaanvragen.

- De Waddenacademie wordt gehandhaafd en blijft in ongewijzigde vorm in stand.

Ten aanzien van het RCW en de activiteiten en programma's die daaronder zijn gepositioneerd wordt een aantal voorstellen gedaan om de bestuurlijke drukte te reduceren en de effectiviteit en efficiency te vergroten.

- Het aantal leden van het RCW wordt beperkt. Op dit moment zijn in het RCW vijf departementen, drie provincies, drie gemeenten en één waterschap vertegenwoordigd (totaal twaalf leden). Wij stellen voor de samenstelling te beperken tot één departement, één provincie, één waterschap, twee gemeenten en een voorzitter (totaal zes leden). Dit leidt tot een vermindering van de bestuurlijke drukte. Door de reductie van het aantal thema's en het schrappen van het vast voorgeschreven duo-regisseurschap zijn bovendien efficiencyvoordelen te realiseren. Voor de effectiviteit van beleid en goede samenwerking kan anderzijds een duo (eventueel met een niet RCW-lid) juist ook efficiënt zijn.
- De regiegroep B&O-plan wordt opgeheven. Deze taak wordt belegd bij het RCW, die indien gewenst de beheerraad betreft bij de beraadslagingen. Het opheffen van de regiegroep B&O-plan leidt tot een vermindering van de bestuurlijke drukte.
- De regiegroep Naar een rijke Waddenzee en het opdrachtgeverschap van het programma blijven in ongewijzigde vorm in stand.
- De Regionale Stuurgroep Deltaprogramma Waddengebied wordt opgeheven. De taak en functie van deze Regionale Stuurgroep wordt vervuld door het RCW. De bestuurlijke drukte wordt hiermee gereduceerd.
- Door het instellen van een forum van expertise en opiniering kan de samenwerking met maatschappelijke organisaties worden gestroomlijnd. Door de samenwerking gebundeld te organiseren zijn er naast inhoudelijke voordelen, ook efficiencyvoordelen te realiseren. Immers, de raadpleging over vergelijkbare onderwerpen kan worden gecombineerd.
- De Beheerraad blijft in ons voorstel in ongewijzigde vorm in stand. Financieel is hier geen besparing te realiseren. De leden van de beheerraad ontvangen geen vergoeding en de secretariële werkzaamheden zijn belegd bij het RCW-secretariaat.
- De taken van Interwad en Sefh-W worden belegd bij het RCW-secretariaat. Hierdoor zijn efficiencyvoordelen te realiseren, ondermeer door de financiële administratie, begroting- en verantwoording en subsidieaanvragen te bundelen.

Specifiek voor Interwad geldt dat in de evaluatie in 2010 beoordeeld moet worden of een besparing mogelijk is in termen van aantal medewerkers en kosten.

Op basis van het voorstel voor de nieuwe bestuurlijke organisatie van het waddengebied, wordt de bestuurlijke drukte aanzienlijk verminderd. Dit kan voor een deel worden weergegeven door een zetelanalyse. In onderstaande tabel is voor de relevante organen opgenomen uit hoeveel zetels die in de oude en de nieuwe situatie bestaan. Door uitvoering van het advies vindt er een reductie van

Berenschot

zetels plaats van 102 naar 27 zetels (ruim 70%). Hierbij dient wel te worden aangetekend dat deelname aan beraad in het RCW door bestuurders die niet lid zijn van het RCW, raadzaam kan zijn wanneer het onderwerp daarom vraagt.

Orgaan	Zetels 'oude situatie'	Zetels 'nieuw situatie'	Vershil
RCW	13	6	-7
CCW	12	0	-12
IWC	5	0	-5
Klein IWC	5	5	0
Raad voor de Wadden	15	0	-15
Waddenacademie	10	10	0
Regionale stuurgroep Deltaprogramma	11	0	-11
Regiekamer naar een Rijke Waddenzee	6	6	0
Regiegroep B&O-plan	6	0	-6
Adviescommissie Waddenfonds	7	0	-19
Regiocommissie Waddenfonds	12		
Totaal	102	27	-75

4. Implementatieplan

In dit hoofdstuk presenteren wij een overzicht van de activiteiten die ondernomen moeten worden om tot implementatie van de adviezen te komen. Wij stellen voor op korte termijn vanuit het RCW een tijdelijke stuurgroep te benoemen die voor de implementatie moet zorg dragen. In deze stuurgroep onder leiding van de voorzitter van het RCW zijn het ministerie van VROM, het ministerie van LNV, een provincie, een waterschap en een gemeente vertegenwoordigd. Zij dienen toe te zien (regie te voeren) op de uitvoering van de volgende activiteiten:

- Besluitvorming over bijgaand document als de lijn voor de toekomst van de bestuurlijke organisatie van het waddengebied (alle verantwoordelijke organen);
- Opstellen projectplan 'naar een Regie College Waddengebied' (tijdelijke stuurgroep);
- Opheffen CCW en IWC (ministerie van VROM);
- Opheffen Adviescommissie Waddenfonds en Regiocommissie Waddenfonds (ministerie van VROM);
- Opheffen Raad voor de Wadden en secretariaat (ministerie van VROM);
- Opheffen Regionale Stuurgroep Deltaprogramma en onderbrengen bij RCW (ministerie van LNV);
- Overheveling coördinatorschap waddengebied van VROM naar LNV inclusief bemensing klein IWC (ministeries van VROM en LNV);
- Opstellen convenant deelnemers RCW aangaande het eigenaarschap (rollen, verantwoordelijkheden en spelregels RCW, kostenverdeelsleutel tussen deelnemers, omgaan met personele en financiële risico's) (tijdelijke stuurgroep);
- Uitwerking organisatie RCW (personeel (taken, omvang, werkwijze, professionalisering), werkprocessen, begroting 2011) (tijdelijke stuurgroep);
- Benoemen leden per bestuurslaag en voorzitter RCW (RCW en respectievelijke overheden);
- Clustering thema's en toedelen thema's aan regisseurs (RCW);
- Nadere uitwerking (leden, spelregels, werkwijze) forum van expertise en opiniering waddengebied (RCW regisseur in samenwerking met belangenorganisaties);
- Uitwerking Adviescollege Waddenvisserij (RCW regisseur);
- Evaluatie Interwad (RCW regisseur);
- Organiseren projectbeoordeling Waddenfonds via het RCW (ministerie van VROM en RCW);
- Verbinden Kennisagenda Waddenacademie met RCW (Waddenacademie en RCW)
- Doorsnijden relatie ICTU en Interwad voor 31/12 2011 (RCW);
- Onderbrengen medewerkers Interwad bij RCW (per 1/1/2012);
- Onderbrengen medewerker Sefh-W bij RCW (RCW).