

## **Presentatie Margreeth de Boer (voorzitter Raad voor de Wadden) op het symposium van de Waddenacademie van 8 december 2011**

U weet het misschien niet, maar in 2012 bestaat het adviesorgaan voor de Wadden 30 jaar. Dat we hoogstwaarschijnlijk het komend jaar opgeheven worden is wel jammer, maar doet niets af aan de noodzaak met elkaar, samenleving en bestuur, te blijven nadenken over dit unieke natuurgebied. Om die reden hebben we er niet voor gekozen om op deze dag terug te kijken op 30 jaar advisering, maar juist voor een vooruitblik: Hoe houden we de belangrijke natuurwaarden van het Waddengebied in stand; hoe zorgen we ervoor dat het hier ook goed wonen en werken is; hoe beschermen we die culturele pareltjes, zoals de kerkjes, de oude voetpaden, de karakteristieke verkavelingspatronen; hoe hou je in een periode van krimp, de kleine dorpsgemeenschappen leefbaar zonder afbreuk te doen aan hun authentieke waarden? Welk antwoord hebben we op de toeristische paradox: volle eilanden en een lege vastelandskust? enzovoort

Over al deze onderwerpen hebben we de afgelopen jaren adviezen uitgebracht die gelukkig in veel gevallen direct van invloed waren op de beleidsbeslissingen, maar waarvoor soms kennelijk ook meer tijd nodig is voor ze hun doorwerking hebben. We hopen dat we de bestuurders daarmee een steuntje in de rug hebben kunnen geven. Maar daarnaast dagen we ze uit de uitdagingen ook te blijven zoeken en te blijven aangaan nadat de Raad voor de Wadden als countervailing power van het toneel is verdwenen.

Want één ding is duidelijk: besturen is altijd moeilijk, maar hier in deze regio waar de belangen sterk uiteenlopen, waar heel veel bestuurders op basis van hun grondwettelijk taak een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen; waar veel belangen- en natuurorganisaties hun rol opeisen; daar is de roep van burgers om transparantie en medezeggenschap begrijpelijk, maar o zo lastig te realiseren.

In 2005 bracht de Raad voor de wadden het advies "Natuurlijk Gezag" uit. Daarin wordt gepleit voor een eigen Waddenbestuur op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Om haar moverende redenen heeft de Minister van VROM dat advies destijds niet overgenomen, maar naar mijn idee heeft dit advies uit 2005 nog niets aan actualiteit ingeboet en verdient het hernieuwde aandacht. Rijk en regio kozen voor een versterking van de positie Van de 25 democratisch gekozen besturen. Zij vaardigen vertegenwoordigers af in het Regie College Waddengebied

Die3 voortvarend en do0elgericht het waddenbeleid moet uitwerken en (laten)uitvoeren.

Het Waddengebied verdient een krachtig bestuur!, maar... Het RCW heeft nog steeds geen formele bevoegdheden. De eerste grote vraag is dan ook of het vernieuwde RCW, *in staat zal zijn* om de vereiste daadkracht en eensgezindheid tussen overheid en andere partijen te bewerkstelligen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de gemeente en provinciebesturen het RCW *in staat willen stellen* die rol in te vullen door hen de daarvoor benodigde ruimte te bieden. Op dit punt kunnen de overheden daadwerkelijk laten zien dat er in de bestuurlijke samenwerking geen plaats meer is voor vrijblijvendheid. Pak die uitdaging op, want nogmaals: het Waddengebied verdient zo'n krachtig bestuur!

Ik wil over dit onderwerp graag mijn gedachten met u delen.

Een groot deel van het eindadvies van de Raad voor de Wadden: "Regio aan het roer", is gewijd aan de overgang van government naar governance. Deze Engelse begrippen definiëren een verschil in bestuurlijke aansturing: "government" van boven af sturend, "governance" gezamenlijk met burgers als overheid tot standpuntbepaling komen. Die ontwikkeling vraagt om overheidsbesturen die met behoud van hun eindverantwoordelijkheid, beleidsruimte durven over te dragen. Dat kan naar mijn mening heel goed, mits die overheden twee zaken goed op orde hebben.

De eerste is dat de overheid een einddoel voor ogen heeft, zodat de kaders van de overgedragen beleidsruimte kunnen worden vastgesteld. Dat voorkomt een z.g. hap snap beleid.

En de tweede is dat de overheid zorgt voor democratische spelregels, en die bewaakt. In het advies gaan wij in op de vraag hoe het RCW in die ontwikkeling een rol kan (of naar mijn idee moet) spelen, hoe dit past binnen bestaande structuren in het Waddengebied en welke randvoorwaarden nodig zijn voor een effectieve uitvoering.

Voordat ik verder ga met de procesmatige uitdagingen voor het Waddengebied wil ik eerst een kort overzicht geven van wat er de afgelopen decennia is bereikt, en wat de inhoudelijke uitdagingen zijn voor de komende jaren.

Hendrik Oosterveld<sup>1</sup> heeft in zijn afscheidsboek " Een wereld van verschil" aangegeven wat er in zijn ogen de afgelopen 40 jaar waddenregio al ten goede is gekeerd als het om een gezamenlijk Waddenbeleid gaat. Hij signaleert de volgende hoogtepunten:

- De overeenkomst tussen overheden, natuurorganisaties en de NAM over de gasboringen met " de hand aan de kraan";
- de daar uit voortvloeiende financiële compensatie voor de regio: het waddenfonds;
- het verbod op de mechanische kokkelvisserij;
- het mosselconvenant;
- de ruimtelijke indeling van de Waddenzee in kwetsbare afgesloten delen en minder kwetsbare toegankelijke delen.

Maar er resten ons nog vele ingewikkelde beleidsopgaven. Welke onderwerpen vragen anno 2012 nu om een energieke aanpak? Ik noem er enkele in willekeurige volgorde: de gezamenlijk visie en aanpak voor een duurzame visserij; een visie op en uitvoeringsgerichte aanpak van water- en energie- zelfvoorziening van de eilanden; een door de overheid en toeristische ondernemers geïnitieerd streefbeeld van duurzaam toerisme. Enzovoort. De opgaven die ik hier opsom zijn complex in de zin dat ze een integrale benadering vereisen; dat ze niet door middel van sectorale regulering en verboden kunnen worden opgelost.

Deze hedendaagse maatschappelijke vraagstukken en belangen zijn zodanig vervlochten dat er *geen* oplossingen meer zijn die maximaal tegemoet komen aan *alle* belangen die er mee gemoeid zijn. Dus zowel die van natuur, als van landschap als van een dynamische economische ontwikkeling. Om toch voor die opgaven een verdere voortgang te boeken, moeten er samenhangende maatregelen op meerdere terreinen worden uitgevoerd. Het kan zijn dat die voor de afzonderlijke partijen wellicht niet op *alle onderdelen* de voorkeur verdienen, maar die toch als integrale oplossing *voor alle partijen* acceptabel zijn. Je moet dus, hoe clichématig dat ook mag klinken, met alle partijen samenwerken.

Zo'n integrale benadering betekent ook dat meerdere processen min of meer gelijktijdig in gang gezet moet worden. Daarvoor is de inspanning en creativiteit van veel verschillende partijen nodig. Enerzijds *kan* de overheid dit type vraagstukken niet langer alleen oplossen en anderzijds *willen* belanghebbende burgers en organisaties invloed hebben. Zij willen een rol spelen in het oplossen van vraagstukken die hen raken. Deze veranderingen in complexiteit en houding vereisen een andere aanpak, of zo u wilt een andere governance, van de overheid. Het type processen, waarvoor een systeemverandering voorwaarde is voor het vinden van acceptabele oplossingen, wordt aangeduid met de term 'transities' Met het systeem wordt in dit geval zowel het ecologische als het economische en het sociale domein bedoeld. Het beschouwen van een brede context en de daarbij behorende belangen leidt min of meer automatisch naar een governance-benadering waarin gebruik wordt gemaakt van een breed samengestelde netwerkorganisatie.

Een concreet voorbeeld: onder leiding van gedeputeerde en RCW-visserijregisseur Douwe Hollenga is een ecologisch en economisch duurzame toekomstvisie vastgesteld voor de Waddenzeevisserij. Op zichzelf al een aardig voorbeeld van netwerk-governance, want een groot aantal partijen was betrokken bij het totstandkomingsproces. Maar de allergrootste uitdaging, het uitvoeren van de transitie die volgt uit de visie, staat nu voor de deur. En dat die uitvoering vraagt om een transitieproces is wel zeker, want:

- er is een hoge mate van concrete samenwerking en afstemming tussen de verschillende visserijsectoren nodig;

---

<sup>1</sup> Regiodirecteur Noord Ministerie LNV

- het stelsel van vergunningen, dan wel vangstrechten moet op basis van de toekomstvisie anders worden ingericht;
- betrokken vissers moeten toegroeien naar een andere vorm van ondernemerschap, dat meer omvat dan alleen de direct aan de visserij gekoppelde aspecten. U kunt daarbij bijvoorbeeld denken aan ondernemingsstrategieën die veel meer gericht zijn op kwaliteit dan op kwantiteit;
- de visserij moet zo worden georganiseerd dat ze weer bijdraagt aan de uitstraling en levendigheid van een visserijhaven(tje) en daarmee aan de identiteit en aantrekkelijkheid van het Waddengebied.
- In het verlengde daarvan zal de visser, als ondernemer samenwerkingsverbanden moeten aangaan, of activiteiten moeten ontplooiën om ook *zelf* te profiteren van de versterkte identiteit en aantrekkingskracht;
- andere ondernemers zoals toeleveranciers, technische bedrijven (scheepsonderhoud) en de toeristisch recreatieve sector moeten in het transitieproces participeren, omdat zij kunnen bijdragen aan het resultaat. Zij dienen daarmee ook hun eigen belang door op veranderingen in te spelen en zo het effect ervan te versterken. Zo kunnen horecaondernemers bijvoorbeeld over gaan tot het exclusief aanbieden van (dagverse) waddenproducten;
- om wederzijds maximaal te profiteren van de identiteitsversterking zullen ook ondernemers en organisaties die ogenschijnlijk op grotere afstand van de visserij staan zich moeten afvragen of zij toch niet een belang hebben die een actieve rol (of tenminste opstelling) rechtvaardigt. Denkt u dan bijvoorbeeld alleen al aan de bijdrage die een levendige visserijhaven, hoe klein dan ook, aan het woonklimaat kan leveren; de regionale en lokale overheden zullen de voorwaarden voor de hernieuwde regionale inbedding van de visserij in de lokale gemeenschappen moeten creëren en faciliteren.

En zo kan ik nog wel een paar aspecten noemen. Het moge duidelijk zijn dat in dit voorbeeld sprake is van een complexe maar noodzakelijke transitie, want een stabiel toekomstperspectief voor de vissers vereist eigenlijk resultaten op alle genoemde aspecten. Voor een echt breed succes is het nodig dat zoveel mogelijk andere partijen hun belang herkennen in deze transitie, en op grond daarvan ook hun verantwoordelijkheid nemen. Kortom realisatie vraagt om een goed geregisseerde en breed gedragen enthousiaste netwerkorganisatie.

Zoals voor zoveel zaken, geldt ook voor ingewikkelde transities dat je niet in één keer van de vloer op zolder kan stappen. Om verschillende redenen (technologische ontwikkelingen, financiële grenzen, draagvlak, etc.) ligt een gefaseerde omvorming voor de hand. In het visserijvoorbeeld, waar de koers duidelijk is uitgezet, kan gericht naar een einddoel worden gewerkt met een stap voor stap aanpak, die in de wetenschappelijke literatuur bekend staat onder de naam 'incrementalisme'.

In de praktijk, het Waddengebied helaas niet uitgezonderd, wordt de stap voor stap benadering echter ook toegepast in situaties waarin nog volstrekt onvoldoende is nagedacht over de vraag of er consensus is over het einddoel dat wordt nagestreefd. Het risico dat we daarbij lopen is dat we tijd, creativiteit en geld inzetten voor maatregelen die uiteindelijk niet blijken te passen in het eindplaatje, omdat de gedachtegang bijvoorbeeld nog onvoldoende is uitgekristalliseerd (denk windmolens op verkeerde locaties, of een steenkoolcentrale in de Eemshaven). De Raad voor de Wadden is van mening dat het uitwerken en vaststellen van streefbeelden een goede manier is om dat risico te vermijden. Het toetsen van lokale initiatieven en projectvoorstellen aan streefbeelden zorgt voor samenhang en een doelgerichte ontwikkeling. In zijn advies constateert de Raad dat die streefbeelden voor de natuur op dit moment voldoende zijn uitgewerkt, maar dat ze voor de verschillende sociaaleconomische ontwikkelingen nog ontbreken of onvoldoende ver zijn uitgewerkt. Robert Dahl, een van de grondleggers van het incrementalisme, zegt daarover in een interview: "Ed Lindblom en ik pleitten een halve eeuw terug in *Politics, economics and welfare (1954)*, voor incrementalisme, voor het stapje voor stapje, door trial and error, dichterbij brengen van maatschappelijke doeleinden. We deden dit echter in een tijd waarin er grote concurrerende ideologieën bestonden met visie op het Goede leven en de Goede maatschappij. Deze

onderliggende visies ontbreken vandaag met als gevolg dat het incrementalisme stuurloos is geworden. Incrementalisme zonder een visie van de maatschappij waarnaar je incrementeel wilt bewegen, is, denk ik, failliet.”

Om de parallel te trekken: de uitdaging voor het RCW is om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van het Waddengebied niet stuurloos wordt en verzandt in op zichzelf sympathieke, maar bovenal onsamenhangende maatregelen. Concreet betekent dit dat het RCW met name zal moeten werken aan gedragen integrale streefbeelden op het sociaaleconomische vlak. In praktijk betekent dit dat de overheden die samen het RCW vormen, onder regie van dat RCW, een gezamenlijke overkoepelende sociaaleconomisch streefbeeld moeten vaststellen. Vervolgens zal dat streefbeeld eveneens voor het totale Waddengebied, voor een aantal sectoren (onder andere R&T, landbouw, energie en havens) verder moeten worden uitgewerkt.

Als illustratie van de gevolgen van het ontbreken van een sociaaleconomisch streefbeeld en visie op R&T wil ik kort stilstaan bij de sector recreatie en toerisme langs de kust van het vasteland. Het wemelt daar van de zogenaamde Unique Selling Points, en er zijn onder ondernemers ook zat lokale initiatieven. En toch komt de sector maar niet van grond en leveren investeringen vaak lang niet het potentieel haalbare rendement.

De analyse van de Raad is ook in dit geval dat het ontbreken van een integraal en kaderstellend streefbeeld, zeg maar een masterplan R&T-Waddengebied, daaraan debet is. Samenhang in zowel visie als uitvoering ontbreekt. Daardoor krijgen potentieel waardevolle initiatieven vooral een lokaal en ad hoc karakter; Daardoor komt er bijvoorbeeld geen samenwerking tot stand in de marketing. Of anders gesteld: daardoor uiteindelijk het Werelderfgoed Waddenzee niet goed op de kaart wordt gezet.

In ons eindadvies “Regio aan het roer” dat wij vandaag aan de voorzitter van het RCW aanbieden zijn we op deze onderwerpen ingegaan. Want met alle respect voor wat er al *wel* gebeurd is, we kunnen ons niet permitteren aan de oplossing van de huidige vraagstukken ook weer 40 jaar te doen.

Dit alles vereist een transparant en doelgericht bestuur dat dicht bij de samenleving staat! Het Rijk heeft daarvoor een eerste grote stap gezet. Veel van het waddenbeleid inclusief de besteding van het Waddenfonds gaat naar de regio. Dichter bij de burger dus. De regie van de uitvoering van het gedecentraliseerde beleid is de taak van het RCW. *Als overlegplatform* bereidt zij de besluitvorming in verscheidene overheidsbesturen voor en *als regisseur* zorgt ze vervolgens voor een adequate en gecoördineerde uitvoering van die besluiten. Daarmee heeft dit orgaan zoals ik al eerder zei, een uiterst belangrijke en complexe taak gekregen. Moeilijk? Ja. Lees het Koersdocument van het RCW. Maar vooral ook een uiterst belangrijke en inspirerende opgave! Citaat koersdocument (blz 1) : “Zowel voor behoud van de natuurfuncties en natuurwaarden als voor het duurzame economische medegebruik is het van cruciaal belang dat de Waddenzee wordt beschouwd als een systeem in samenhang, zowel thematisch/inhoudelijk als politiek/bestuurlijk. Het Regiecollege speelt in het proces van het initiëren en bewaken van de systeembenadering en samenhang een belangrijke en samenbindende rol waar het gaat om de bestuurlijke en beheersaspecten”

Het RCW kan van deze uitdaging een succes maken als ze in dat proces een volwaardige invulling van de Governance-benadering nastreeft. In de te vormen netwerkorganisatie kan het in het koersdocument genoemde Forum die belangrijke rol krijgen, maar dat vereist dan wel een andere en versterkte rol van dat Forum. De Waddenzeeprinciples, die de Raad in het advies heeft geformuleerd, kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Het RCW staat voor de vraag: Besturen, hoe doen we dat anno 2011, in een periode waarin men spreekt van een ernstige vertrouwenscrisis in het openbaar bestuur? Of met andere woorden: Hoe kom je tot heldere besluitvorming die de hele regio bindt en die vooral ook op een groot draagvlak bij de bevolking kan rekenen?

Ik citeer in dit verband graag Michael Shellenberger<sup>2</sup> die over dit soort bestuurlijke uitdagingen opmerkte : " Remember, Martin Luther King did not say" I have a nightmare; he said: I have a dream" and he created a movement".

De RCW heeft de geweldige taak gekregen om een "Wadden movement"<sup>3</sup> te creëren.

In de zeventiger jaren slaagde de Vereniging voor het behoud van de Waddenzee erin een Waddenmovement te creëren.

(De voorgenomen aanleg van de dam naar Ameland, de inpolderingsplannen, de sterfte onder de zeehonden, de vervuiling van het water, de dreigende aanleg van de z.g. smeerpomp in de Eemsdelta, het waren allemaal bedreigingen die deze milieuorganisatie wist om te zetten in een volksbrede energieke beweging die daadwerkelijk tot grote beleidsveranderingen leidden in het gehele Waddengebied.

Ik pleit voor een nieuw enthousiaste Waddenmovement gebaseerd op de in ons eindadvies genoemde Waddenprincipes; gedragen door bestuur en *alle* Waddenbewoners!

Als het RCW zich bewust is dat het de overheden niet zal lukken om het Waddenbeleid te realiseren zonder de samenleving daar bij in te schakelen kan zij haar houding en werkwijze daar ook op richten, want er zit heel veel energie in de samenleving. *Dus gebruik die dan ook!* Prof.Maarten Hajer schrijft in zijn boekje "De energieke samenleving":

"Er is een toekomst voor een innovatieve, leefbare samenleving waarin duurzaamheid *de* onderlegger is. Innovatie betekent ruimte voor actie en initiatief, aanvaarden dat het soms fout gaat en zorgen dat de beste vernieuwingen snel worden geïdentificeerd en verspreid".

Als we de krachten in de gemeenschap willen gebruiken voor ons gezamenlijk doel, nl. de instandhouding van dit prachtige natuur en leefgebied, dan moeten we het met elkaar doen, burgers en overheid.

Een belangrijke politicus zei eens: "Waar visie ontbreekt, verschaalt het volk".<sup>4</sup>

Moge het de RCW de komende jaren niet aan inspirerende visie ontbreken. Alleen dan zal "het volk" zich uitgedaagd voelen om energiek mee te denken en te werken aan een duurzame Waddenregio .

RCW u staat aan het roer!

---

<sup>2</sup> Maarten Hajer citeert in " De energieke samenleving" Michael Shellenberger.

<sup>3</sup> Engels is in het trilaterale Waddenoverleg de officiële voertaal.

<sup>4</sup> een vrije interpretatie van een bijbeltekst.