

Aan de stuurgroep Naar een rijke Waddenzee  
t.a.v. ir. H. Oosterveld, voorzitter  
regiodirecteur Noord Ministerie LNV  
Postbus 30032  
9700 RM GRONINGEN

Ons kenmerk: kd/sj 090565

Leeuwarden, 1 december 2009

Geachte heer Oosterveld,

Op 5 juni jl. vroeg u de Waddenacademie om de organisatie en uitvoering van 'een externe, onafhankelijke, positief kritische, wetenschappelijke check van de bouwstenen, het concept eindproduct en het proces dat leidt tot dit eindproduct' van het Natuurherstelprogramma Waddenzee (in een later stadium betiteld als Programma 'Naar een rijke Waddenzee') op zich te nemen. De Waddenacademie aanvaardde dit verzoek en stelde een reviewcommissie in bestaande uit:

- prof.dr. Peter Herman (hoofd Ruimtelijke Ecologie Nederlands Instituut voor Ecologisch Onderzoek, hoogleraar Estuariene Ecologie RU, bestuurslid Waddenacademie, voorzitter);
- prof.dr. Piet Hoekstra (hoogleraar Fysische Geografie Universiteit Utrecht);
- prof.dr. Karsten Reise (hoogleraar biosciences Alfred Wegener Institute Duitsland);  
prof.dr. Wim Wolff (emeritus hoogleraar Mariene Biologie Rijksuniversiteit Groningen);

De bestuurssecretaris van de Waddenacademie, drs. Klaas Deen, werd benoemd als secretaris van de reviewcommissie. Dr. Maria van Leeuwe (Waddenvereniging) werd gevraagd om als 'liaison officier' tussen de voorzitters van de themagroepen en de reviewcommissie te fungeren. Hierbij doe ik u het commentaar van de reviewcommissie toekomen.

De Waddenacademie neemt het commentaar van de reviewcommissie onverkort over en dankt de commissie voor al haar inspanningen. De Waddenacademie hoopt en verwacht dat het commentaar van de reviewcommissie een belangrijke bijdrage zal leveren aan de verdere versterking van de ecologische kwaliteit van de Waddenzee.

Met vriendelijke groet,

Namens de Waddenacademie,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Kabat', written in a cursive style.

Prof.dr. Pavel Kabat  
Voorzitter

Bijlage:

Commentaar reviewcommissie op het Programma 'Naar een rijke Waddenzee' (concept 18 november 2009) en de onderliggende bouwstenen

Bijlage:

### **Commentaar reviewcommissie op het Programma 'Naar een rijke Waddenzee' (concept 18 november 2009) en de onderliggende bouwstenen**

Het commentaar heeft betrekking op het Programma 'Naar een rijke Waddenzee' (concept 18 november 2009) en de onderliggende bouwstenen. Het betreft een commentaar op hoofdlijnen.

Commentaar dat op een eerdere versie van het concept is geleverd wordt in beginsel niet herhaald. Redactionele suggesties zijn in een apart document aan de programmamanager gegeven.

Het commentaar bestaat uit drie onderdelen:

1. Algemeen commentaar;
2. Commentaar op het overkoepelende Programma;
3. Commentaar op de onderliggende bouwstenen.

#### **1. Algemeen commentaar**

De commissie stelt verheugd vast dat het conceptprogramma 'Naar een rijke Waddenzee' (hierna te noemen het Programma) op vele punten wezenlijk is verbeterd in vergelijking met een eerdere versie waarop zij commentaar heeft uitgebracht. De onderliggende analyses van het natuurlijke systeem, de waardering van mogelijke verbetermaatregelen en de coherentie van de aanpak in het Programma hebben daardoor aan overtuigingskracht gewonnen. De meeste opstellers hebben grote moeite genomen om gedetailleerd, genuanceerd en overtuigend te reageren op eerdere suggesties en opmerkingen van de commissie. In het commentaar wordt uiteraard vooral ingegaan op die punten waar de commissie nog een probleem ziet. Dat leidt gemakkelijk tot een vertrokken beeld. Daarom spreekt de commissie hier expliciet haar grote waardering uit voor de inspanningen die zijn verricht door een grote groep van wetenschappers, beleidsmakers en stafleden van NGO's. Deze inspanningen weerspiegelen hun grote betrokkenheid bij de toekomst van de Waddenzee, maar ook hun uitdrukkelijke wil om tot overeenstemming te komen over maatregelen die de ecologische kwaliteit van de Waddenzee verder kunnen versterken.

#### **2. Commentaar op het overkoepelende Programma**

De commissie spreekt haar grote waardering uit voor de manier waarop in een zeer ingewikkelde materie, en gebaseerd op heterogeen materiaal, een duidelijke lijn is getrokken in het Programma. Het Programma heeft een heldere en herkenbare structuur gekregen; er is zorg gedragen voor duidelijke doelstellingen en onderlinge verbanden tussen de 'trajecten' en 'clusters'. De commissie stelt ook met voldoening vast dat het 'streefbeeld' in het Programma een duidelijke functie heeft gekregen als de formulering van een gezamenlijke ambitie, zonder evenwel toekomstige ontwikkelingen te willen vastleggen buiten de grenzen van wetenschappelijke onzekerheid. De nadruk op het proces van verandering, en de manier waarop dat proces en de onzekerheid

erin wordt benaderd, is een stevig fundament voor het innovatieve en adaptieve karakter van het Programma.

De commissie beveelt aan om de (lange) tekst redactioneel nog te verbeteren, en een aantal herhalingen te vermijden. De commissie adviseert verder om op details de verbinding tussen de bouwstenen en de overkoepelende tekst na te kijken. Beweringen in de overkoepelende tekst (bv. p.11: verkleinen van geulen en eroderen van hoge platen; verandering van de helderheid) zijn soms net te algemeen of worden niet ondersteund door de bouwstenen.

De commissie beveelt verder aan om bij de trajecten de doelstellingen duidelijk te formuleren (deze ontbreken bv. bij het traject voedselweb/biodiversiteit) en om extra aandacht te besteden aan de argumentatie waarom de voorgestelde trajecten het meest beloftevol zijn (van alle mogelijk te nemen maatregelen) om deze doelstellingen te bereiken. Over het algemeen constateert de commissie dat er niet steeds duidelijk antwoord te vinden is op wat zij ziet als de belangrijkste vraag bij dit overkoepelende Programma: is de lezer, op basis van dit document, er van overtuigd dat het geld zal besteed worden aan die punten die de natuur in de Waddenzee het meest ten goede zullen komen? Ook, en bij uitbreiding, zou dit document de argumenten moeten aandragen waarom de Waddenregio als geheel het meest gebaat is bij de besteding van fondsen aan de doelstellingen en trajecten van dit Programma.

Dergelijke argumenten zijn niet steeds voorhanden; de commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het document ervan uitgaat dat het Programma hoe dan ook moet en zal worden gerealiseerd, los van de vraag of er misschien meer dringende behoeften bestaan in de regio. Tenslotte is de onderlinge prioritering van trajecten en projecten niet steeds duidelijk. De bouwstenen geven niet altijd aan welke voorgestelde maatregelen vanuit de kennis van het systeem als prioritair moeten worden aangemerkt. Voor de meeste trajecten is er ook weinig zicht op de benodigde (financiële) inspanning, en is het niet zeer duidelijk hoe de verhouding tussen kosten en baten zal uitvallen. Daardoor is het tevens moeilijk een prioritering aan te brengen tussen de verschillende trajecten, terwijl mag worden verondersteld dat er sprake zal zijn van gelimiteerde budgetten. Budgetten die bovendien deels in onderlinge competitie moeten worden verdeeld. Prioritering kan overigens ook worden ingegeven door de mate van urgentie waarmee iets moet worden aangepakt, b.v. doordat er mogelijk sprake zal zijn van het optreden van onomkeerbare negatieve effecten in het Waddensysteem.

Het valt de commissie sterk op dat verwijzingen naar visserijbeleid in de Noordzee niet in het Programma terug te vinden zijn. Er lijkt weinig twijfel over te bestaan dat verlies van belangrijke biodiversiteitselementen (grote roofvis met name) daarmee te maken heeft, en de bouwsteen voedselweb maakt ook zeer waarschijnlijk dat dit een belangrijke invloed heeft op structuur en functioneren van het voedselweb in de Waddenzee. De commissie erkent dat het niet gemakkelijk is om vanuit het Programma een significante invloed uit

te oefenen op het visserijbeleid in de Noordzee, maar verbaast zich toch over het feit dat dit niet in het Programma voorkomt, zelfs niet als agendabepalend item in internationaal overleg.

Met betrekking tot het internationale luik van het Programma wijst de commissie op haar opmerkingen t.a.v. de betreffende bouwsteen. Het zou goed zijn om in de agenda van dit traject op kortere en langere termijn aan te geven voor welke internationale contacten en activiteiten vanuit het Programma agendapunten en voorstellen zullen worden aangedragen. De commissie acht dit van hoger belang dan de uitwerking van de gedetailleerde monitoring van een reeks van soorten.

Een laatste algemeen commentaar betreft het relatief monodisciplinaire karakter van vele trajecten. Belangrijke kennislacunes en daardoor mogelijkheden om het systeem te beheren en bij te sturen zijn gebaat bij een multidisciplinaire aanpak, bv. van slibdynamiek of van de dynamiek van plaat-geulsystemen onder zeespiegelstijging. De commissie spreekt de hoop uit dat een efficiënte organisatie van het Programma via onderscheiden trajecten een versterkte multidisciplinaire samenwerking niet in de weg zal staan.

De commissie stelt ook vast dat de organisatie van het in te richten Programma-bureau heel sterk bij het ministerie van LNV is gelegd. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat meerdere trajecten (bv. baggerproblematiek, Eems) zich situeren in het werkgebied van het ministerie van V&W. Ook de ministeries van EZ en VROM zullen bij het Programma betrokken (moeten) worden. De commissie hoopt dat inspanningen zullen worden gericht op het structureel betrekken van deze ministeries in het hele proces. Op het meest algemene niveau tenslotte, dat van het publieke debat en de besteding van overheidsmiddelen aan de duurzame ontwikkeling van de Waddenregio, hoopt de commissie dat de zware (financiële) inzet op het Programma niet zal leiden tot versmalde 'ecologie-economie' debatten, maar structureel zal kunnen worden ingebed in een integrale aanpak en discussie. De uitgangspunten van het overkoepelende Programma zijn wat dat betreft een gunstig voorteken, maar bepaalde passages in de bouwstenen, die aandringen op doortastend natuurherstelbeleid zonder bestuurlijke rompslomp, lijken wat dit betreft minder veelbelovend.

Tenslotte: De commissie vraagt om nadrukkelijk de mogelijkheden te bezien om de nieuw in te richten organisatie die het Programma zal begeleiden in te bedden in een bestaande bestuurlijke structuur (bv. het RCW. Inbedding via het RCW zou ook de mogelijkheid bieden voor een meer integrale aanpak en uitvoering van het Programma en zou tevens kunnen bijdragen aan het scheppen van draagvlak in de regio).

De commissie is huiverig ten aanzien van het vooruitzicht dat er nog weer een element aan de reeds ingewikkelde bestuursstructuur rond de Waddenzee wordt toegevoegd.

### **3. Commentaar op de onderliggende bouwstenen**

*a. Bouwsteen 'Waterbodem en waterkolom'*

De commissie feliciteert de opstellers met dit stuk. Het bevat een genuanceerde afweging van beschikbare gegevens en een doordachte lijst van aanbevelingen. De manier waarop gereageerd is op eerdere commentaren is bewonderenswaardig. Er is zorgvuldig met beschikbare gegevens omgegaan, de gepresenteerde redeneringen zijn doordacht en de argumenten overtuigend. Een aantal punten dat in deze bouwsteen wordt behandeld komt ook in andere bouwstenen aan de orde, te weten spuiregimes van zoetwater, baggerproblematiek, strategieën voor terugstorten baggerspecie en problemen in het Eems estuarium. De commissie is van oordeel dat deze problemen in deze bouwsteen over het algemeen genuanceerder en correcter worden behandeld dan op andere plaatsen, en stelt om deze reden voor om in de andere bouwstenen naar deze bouwsteen te verwijzen. Dit komt niet alleen de kwaliteit van de discussies maar ook de coherentie van het Programma als geheel ten goede.

De commissie onderschrijft van harte de opmerking dat beter moet worden begrepen hoe het ecosysteem als systeem werkt. De commissie merkt daarbij op dat in het Programma de trajecten tamelijk disciplinair zijn opgezet, en wil benadrukken dat het Programma de interdisciplinaire beschouwing van het gehele systeem niet uit het oog mag verliezen.

Met betrekking tot land-water overgangen betuigt de commissie haar instemming met de stelling dat afgezien moet worden van ingrijpende maatregelen die het geomorfologisch evenwicht van de Waddenzee ernstig kunnen verstoren, waardoor geulen en platen zich opnieuw grootschalig zouden moeten verplaatsen.

Bij de initiatievenportefeuille blijft de commissie enig voorbehoud houden bij de trilaterale atlas van alle kombergingsgebieden. Een atlas die zonder duidelijk onderzoeksdoel streeft naar het verzamelen van heel grote hoeveelheden moeilijk verkrijgbare informatie (bv. over alle vormen van bodemberoering) vraagt een majeure inspanning. Het lijkt de commissie beter een dergelijk initiatief te laten leiden door specifieke vragen, waardoor wellicht de noodzaak wegvalt alle gegevens overal te verzamelen. De manier waarop dit in het overkoepelende Programma wordt beschreven benadert dichter deze doelstelling.

*b. Bouwsteen 'Voedselweb'*

De commissie is van oordeel dat de gekozen aanpak (een wetenschappelijke onderlegger geschreven door een groep wetenschappers, en een stuk met voorstellen voor maatregelen geredigeerd door andere auteurs) heeft geleid tot een beter en meer coherent resultaat dan in een eerdere versie is gepresenteerd. De commissie spreekt grote waardering uit voor de kwaliteit van het wetenschappelijke stuk, en hoopt dat dit de weg naar een publicatie kan vinden. Ook het stuk met de initiatievenportefeuille heeft grote waarde, en heeft intern veel aan consistentie gewonnen.

De commissie ziet echter een probleem in de aansluiting van de twee stukken. Door de sterk toegenomen helderheid van de nu voorliggende stukken wordt men zich als lezer bewust van een probleem dat eigenlijk ook al in een vorige versie bestond maar toen niet zo duidelijk naar voren kwam. Dat probleem is, kort gesteld, dat de titel niet de inhoud van het stuk dekt. Hoewel het stuk in naam over het voedselweb gaat, is de aangehaalde problematiek breder en deels zelfs nauwelijks (in kwantitatieve zin) gerelateerd aan het voedselweb. Het gaat in wezen om het terugbrengen van verdwenen of achteruitgegane soorten. Dat heeft een grote waarde op zich, maar zal in de meeste gevallen het voedselweb van de Waddenzee niet meetbaar veranderen. Dat geldt ook bv. voor maatregelen die de rust van sterns op Griend moeten garanderen. Hier en daar leidt dit in het stuk tot moeilijk verdedigbare verwijzingen naar het voedselweb. De commissie denkt dat een bredere titel (bv. "voedselweb en biodiversiteit") de noodzaak voor dit soort kunstgrepen kan weghalen en het stuk daardoor overtuigender kan maken.

Voor wat betreft de problematiek van het terugbrengen van verdwenen soorten zou het nuttig zijn te verwijzen naar literatuur (bv. Wolff 2000) over de oorzaken van het achteruit gaan en verdwijnen. Daarbij zijn hoofdzakelijk twee factoren van belang: overexploitatie en habitatverandering. Bij habitatverandering gaat het vooral over het verlies van uitgebreide zee grasvegetaties en brakke ecosystemen. Oorzaken (en mogelijk oplossingen) daarvoor worden elders besproken (bv. bouwsteen 'biobouwers') en hoeven hier niet herhaald te worden. Bij overexploitatie kan een onderscheid gemaakt worden tussen overexploitatie in de Waddenzee zelf, in de Noordzee, in rivieren (met name voor anadrome vissen) en overal in Europa (bv. voor de zeearend). Dit onderscheid kan structuur aanbrengen in de gesuggereerde oplossingen voor het probleem, en kan vooral ook helpen te bepalen of maatregelen binnen de Waddenzee effectief kunnen zijn.

De commissie vraagt aandacht voor de manier waarop de argumentatie over de vermindering van (vooral jonge) platvis in de Waddenzee wordt opgebouwd. In het wetenschappelijke stuk worden diverse factoren besproken die te maken hebben met temperatuurverandering, vermindering van predatoren in de Noordzee en verhogen van de voedsel voorradigheid in de Noordzee. Pas in de samenvattende laatste pagina van dit stuk is (zonder argumentatie of becijfering) sprake van bijvangsten in de garnalenvisserij als mogelijk belangrijke oorzaak. In de samenvatting van het wetenschappelijke stuk, vooraan in het maatregelenstuk, wordt alleen dit laatste overgenomen en tenslotte concentreren alle inspanningen voor vis zich op het beperken van garnalenvisserij. Indien dit een terechte en waarschijnlijk effectieve maatregel is, dan dient de gehele argumentatie te worden herzien. Indien dit een

maatregel is die geen invloed heeft op de belangrijkste bepalende factoren, dient het opnemen ervan te worden heroverwogen. Sommige voorgestelde maatregelen zijn op zichzelf misschien wel waardevol, maar hebben geen duidelijke relatie met de behandelde problematiek van voedselweb en biodiversiteit (bv. CO<sub>2</sub>-neutrale scheepvaart, spuiregime, Eems-problematiek). Sommige (zoals CO<sub>2</sub> neutrale scheepvaart) zijn ook niet op de schaal van de Waddenzee oplosbaar. Bij andere (bv. aanvullende rustgebieden, herijking bodemdaling) is geen duidelijke of overtuigende argumentatie gegeven waarom ze noodzakelijk zijn. De commissie is van oordeel dat de overtuigingskracht van de lijst maatregelen die vanuit voedselweb en biodiversiteit wordt voorgesteld zou toenemen door de lijst te beperken tot die maatregelen waarvoor de argumentatie helder is en bij het onderwerp thuishoort.

c. *Bouwsteen 'Biobouwers'*

De commissie heeft grote waardering voor de kwaliteit van dit stuk. Eerder commentaar is zeer grondig verwerkt. De auteurs hebben een goede methode gevonden om bij onderwerpen waarover ze verschil van mening hadden, de aandacht te verleggen van dit verschil van mening naar de argumenten die voor of tegen bepaalde stellingen kunnen worden gehanteerd. Dit is een verrijking van het debat en draagt bij tot een goede weging van de onzekerheden die van belang zijn voor bepaalde voorgestelde maatregelen. De commissie heeft grote waardering voor het systematisch beschouwen van tijd- en ruimteschalen bij de bespreking van processen. Ze hoopt dat ook dit stuk de weg naar ruimere publicatie zal kunnen vinden.

In het document lijkt onderscheid te worden gemaakt tussen twee soorten biobouwers, *good guys* en *bad guys*. De eerste (zeegras, mosselen,..) leggen slib vast, de tweede groep (wadpier, kokkel,..) maakt het eerder los. De reden waarom de waardering voor de eerste groep zo veel hoger ligt dan voor de tweede is onduidelijk. Het heeft wellicht te maken met de grote waarde die aan zeegras wordt gehecht, en daardoor aan helder water en alles wat daartoe kan bijdragen. Toch moet ook de bijdragen van bv. *Arenicola* aan biodiversiteit (een hele biocoenose aan meio- en microbenthos is aan deze soort gebonden) niet te licht ingeschat worden. Een explicitering van de gemaakte keuzes zou waardevol zijn, ook als voorbereiding op latere discussies over voorgestelde maatregelen. Met betrekking tot de invloed van zeegras en bentische filtreerders op slibgehalte en helderheid raadt de commissie aan om dit stuk nog eens nauwkeurig naast het stuk waterbodembodem en waterkolom te houden, om tot eenduidige uitspraken te komen. Nuancering van effecten (plaatselijke schaal, seizoensvariatie) is in dit opzicht belangrijk, en hier en daar kunnen de beide stukken beter op elkaar aansluiten.

De commissie is licht sceptisch met betrekking tot het uitzaaien van zeegras in de Waddenzee, waar de stroming en golfslag sterk zijn. De gerefereerde methode (Pickerell et al. 2005) speelt in een



systeem met veel zwakkere stroming. Voor het inplanten van Sabellaria riffen afkomstig van elders wil de commissie expliciet wijzen op het gevaar van het introduceren van exoten. Zij vraagt hiermee voorzichtig om te springen.

De argumenten voor het afsluiten van hele kombergingsgebieden voor bodemberoering, vanuit het oogpunt van biobouwers, blijven voor de commissie tamelijk zwak. Het was de commissie niet bekend dat Sabellaria veelvuldig als geïsoleerde individuen in de Nederlandse Waddenzee voorkomt (een bron hiervoor is gewenst in de tekst), maar als dat zo is dan is het ontbreken van riffen des te verwonderlijker. Een gemiddelde van twee vispassages per jaar betekent dat aanzienlijke delen van de Waddenzee geen vispassages hebben; interessant is dan te weten waarom daar geen rifvorming kan worden gevonden. Een gelijkaardige vraag stelt zich met betrekking tot Sertularia. Overigens is de commissie het eens met de voorzichtige manier waarop het instellen van afgesloten gebieden hier als een onderwerp voor discussie en studie wordt gepresenteerd. Dat geldt ook voor de wijze waarop dit onderwerp in het overkoepelende Programma wordt behandeld.

*d. Bouwsteen 'Klimaat'*

Dit stuk is vlot en helder geschreven; het komt snel tot de praktijk. De commissie betreurt dat het, in tegenstelling tot de andere bouwstenen, niet ondersteund wordt door expliciete referenties naar de literatuur. Dit wordt niet goedge maakt door het feit dat het stuk door enkele hoogleraren is gecontroleerd. De commissie twijfelt er niet aan dat de uitspraken in het stuk ergens op gebaseerd zijn, maar vindt dat geïnteresseerde lezers (waaronder ook de commissie) een ingang moeten kunnen vinden naar de diepere onderbouwing.

De commissie wijst erop dat hoge kwelders weliswaar lage sedimentatiesnelheden kennen, maar dat dit niets zegt over hun capaciteit om op te slibben bij relatieve zeespiegelstijging, zoals ook wordt bewezen bij de gaswinning op Ameland. Als een hoge kwelder vaker overspoelt zal de aanslibbing toenemen en eventueel de vegetatie van karakter veranderen, zonder dat daarvoor maatregelen hoeven genomen te worden. Dat blijkt nu niet duidelijk uit het stuk. Overigens geldt dit natuurlijk niet meer als de hoge kwelder door een zomerdijk wordt afgeschermd: in dat geval dringt een maatregel zich wel op.

Nog steeds vindt de commissie dat in dit stuk de voorradigheid van zand te veel wordt voorgesteld als de enige factor die remmend kan werken op het volgen van de zeespiegelstijging. Zij wijst er op dat er niet alleen voldoende zand voorradig moet zijn, maar dat bovendien de geul-plaat systemen (incl. ebdelta's) over voldoende transportcapaciteit moeten beschikken om het voorradige zand tijdig te transporteren naar de plaatsen waar het systeem het nodig heeft. Dit geldt voor processen in de Waddenzee, maar ook voor het zandtransport langs de Hollandse kust. Daar is niet zozeer een

gebrek aan zand, maar hinder voor het kust nabije transport door geulen en havenhoofden het probleem.

Het is de commissie niet duidelijk geworden waarom suppletie in de vloeddelta's worden voorgesteld, omdat dit depositiegebieden zijn.

Het is zelfs omstreden of er echt sprake is van vloeddelta's bij de zeegaten. Argumentatie hiervoor is noodzakelijk.

De voorgestelde budgetten lijken niet helemaal consistent te zijn. Zo lijkt 30 M€ aan voorlichting bij een maatregel van 3 M€ ruim bemeten. Ook betwijfelt de commissie de gepresenteerde kosten voor de zandmotor tot 2030.

Het blijft de commissie ook onduidelijk hoe de 'klimaattoets' zich onderscheidt van de 'watertoets', en waarom er een nieuwe toets moet komen in plaats van het aanscherpen van de criteria in een bestaande toets. Zorgvuldigheid bij dergelijke voorstellen is geboden.

Tenslotte wordt bij de bespreking van de pilotgebieden gesteld dat begonnen moet worden in gebieden beheerd door NGO's, 'om discussies te vermijden'. Dit is waarschijnlijk onwaar, omdat de NGO's ook beducht zijn voor dergelijke discussies. Bovendien is het de commissie niet helder waarom het goed is discussies te vermijden. Dat er veel winst is te behalen door het goed voorbereiden en structureren van discussies is duidelijk. Ze vermijden kan echter gemakkelijk leiden tot verstarring van standpunten en totale blokkering. Het is bovendien een fundamenteel ondemocratisch standpunt, en de commissie gaat er van uit dat dit standpunt niet door het Programma wordt ondersteund.

*e. Bouwsteen 'Internationaal'*

De inkadering van het Programma in internationaal opzicht is een moeilijk onderwerp, al was het maar omdat Nederland zoveel buitenland heeft, en dat buitenland bovendien uiterst verscheiden is. De auteurs hebben grote moeite gedaan om vrij snel tot concrete projecten te komen. Daarbij hebben ze zich ruim gebaseerd op een bestaand projectvoorstel, dat sterk onderbouwd is en gedetailleerd beschreven.

Voor wat betreft de voorgestelde intensieve monitoring van verscheidene vogels en een reeks van vissoorten, is de commissie ervan overtuigd dat dit wetenschappelijk zeker interessant zou zijn, maar ze is er niet van overtuigd dat dit hier op de juiste plaats staat. Er worden argumenten aangedragen waaruit blijkt dat een dergelijke monitoring in staat is binnen bepaalde grenzen uitspraken te doen over factoren elders die bijdragen aan de ontwikkeling van de populaties. Dat dit de kern moet vormen van het internationale luik van het Programma wordt echter niet overtuigend aangetoond. Om te beginnen is de interpretatie van de indicatoren onduidelijk: in een stabiele situatie kan worden verwacht dat ongeveer de helft van de populaties in een neerwaartse fase zal zitten – hoe kunnen dergelijke fluctuaties worden onderscheiden van 'early warning' voor een langdurige en door mensen veroorzaakte neergang van de

populatie? Afgezien van dit probleem is de implementatie in beleid en beheer onduidelijk: wat garandeert dat beleid en beheer onmiddellijk reageren op ingewikkelde indicatoren die slechts weinigen begrijpen? Ervaring leert dat vogels moeten doodgaan voor de TV-camera voordat er echt iets gebeurt. Tenslotte is het zeer de vraag of en op welke termijn een reactie van het beleid in Nederland zich kan vertalen in effectieve veranderingen in het buitenland. De verwachting is echter dat de fase van 'early warning' al lang voorbij is voordat dit het geval is. Men zou over een quasi perfecte internationale samenwerking moeten beschikken om de resultaten van de voorgestelde intensieve monitoring op internationaal vlak als een effectief beheersmiddel te kunnen gebruiken. Vooralsnog lijkt het meer prioritair om aandacht te besteden aan de uitbouw van die internationale samenwerking, zonder overigens de monitoring geheel te schrappen.

Wellicht doordat de aandacht zo wordt gelegd op de monitoring is volgens de commissie de opbouw van het stuk onevenwichtig geworden, en worden met name belangrijke vragen van internationaal beleid gemist. Zoals gezegd, het 'buitenland' is zeer heterogeen, en datzelfde geldt ook voor de internationale regelgeving, voor de mate waarin Nederland die regelgeving wil of kan beïnvloeden en voor de beste manier waarop dat kan gebeuren. De commissie stelt voor om het stuk aan te passen en op te bouwen vanuit een analyse van de internationale situatie. Een nuttige opdeling hierbij zou kunnen zijn: het trilaterale waddengebied, de waddengebieden in de rest van Noord- en West Europa (EU en niet-EU zones), de Arctische zone, en Afrika. De belangrijkste vragen daarbij zijn: bestaat er EU-regelgeving of internationale verdragen die zeezoogdieren, vogels en vissen in deze gebieden beschermt, zijn er duidelijk aanwijsbare tekortkomingen in of bedreigingen voor de bescherming van (voor de Waddenzee belangrijke) fauna, kan Nederland invloed uitoefenen op die regelgeving, moet Nederland ondersteuning bieden en zo ja, aan wie (regeringen, regionale of lokale groepen), kan Nederland initiatieven ontplooiën voor bijzondere samenwerking, etc.

Als voorbeeld van de huidige onevenwichtigheid van het stuk kan het trilaterale gebied gelden. In het stuk worden, behalve voor monitoring van vissen, geen duidelijke tekortkomingen in het beleid of in de samenwerking naar voren gebracht. In tegenstelling daarmee worden wel verregaande oplossingen gesuggereerd: een supranationale Waddenautoriteit (waarvan het onduidelijk is hoe die democratisch moet worden gelegitimeerd, laat staan constitutioneel of juridisch ingebed), een jaarlijkse ministerconferentie en een sterke uitbreiding van de monitoring. In dit gebied geldt EU-regelgeving die verregaande bescherming garandeert, en bovendien een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het Werelderfgoed. Er is de mogelijkheid gemeenschappelijke initiatieven te ontwikkelen, samenwerking in onderzoek en natuurbescherming te initiëren en te financieren. In dit stuk verwacht men dan ook voorstellen die agendabepalend zouden kunnen zijn

voor overeenkomsten in de komende ministerconferentie(s), voor beter afgestemde implementatie van de EU regelgeving, voor gemeenschappelijke initiatieven voor natuurherstel, voor een gemeenschappelijke houding (en intiatieven) tegenover het verdere buitenland. Een aantal van dergelijke elementen is aanwezig in de tekst, maar ze staan verspreid en worden niet vertaald in een (geprioriteerde) agendastelling.

Een vergelijkbare lijst van mogelijke initiatieven op het vlak van diplomatie, opstelling bij de ontwikkeling van EU regelgeving, ontwikkelingssamenwerking, bilaterale samenwerkingsakkoorden en samenwerking door multilaterale akkoorden en hun implementatie zou men kunnen opstellen voor de andere wadgebieden in het buitenland. Een ordening van de voorstellen zou toelaten het relatieve belang van de verschillende voorstellen te wegen, alsmede hun onderlinge afhankelijkheid en de stappen die nodig zijn om ze te realiseren.

Om bovengenoemde redenen stelt de commissie voor om deze bouwsteen (inclusief het internationale traject in het overkoepelende Programma) opnieuw te bezien. De commissie denkt dat het opstellen van een goed geprioriteerde lijst van doelstellingen op het internationale vlak, die mede agendabepalend kan zijn bij internationale samenwerking en bij internationale verdragen, het best kan bijdragen aan het consolideren van de natuurbescherming in de Nederlandse Waddenzee. Dit betekent voor de commissie ook dat voor wat betreft het internationale aspect van het Programma wat meer tijd zou moeten worden genomen, omdat nader internationaal overleg en afstemming nodig zal zijn. Het Nederlandse "wensenlijstje" is van belang, maar heeft alleen zin als dit ook in buitenland wordt opgepikt.