

De beste stuurlui zoeken het onder water

Suggesties voor sturing en beleid voor de onderwaternatuur
in de Waddenzee – een verkenning

Auteur: Jan Paul van Soest
Deventer, 21 juni 2021

Colofon

Deze rapportage is opgesteld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid door De Gemeynt BV ('De Gemeynt'), in opdracht van het Programma Naar een Rijke Waddenzee. De Gemeynt aanvaardt geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade aan gebruikers van dit rapport. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij De Gemeynt.

Pb 2021-06-21

Juni, 2021

De Gemeynt BV
Postadres: Polstraat 14i
7411 KB Deventer
gemeynt.nl

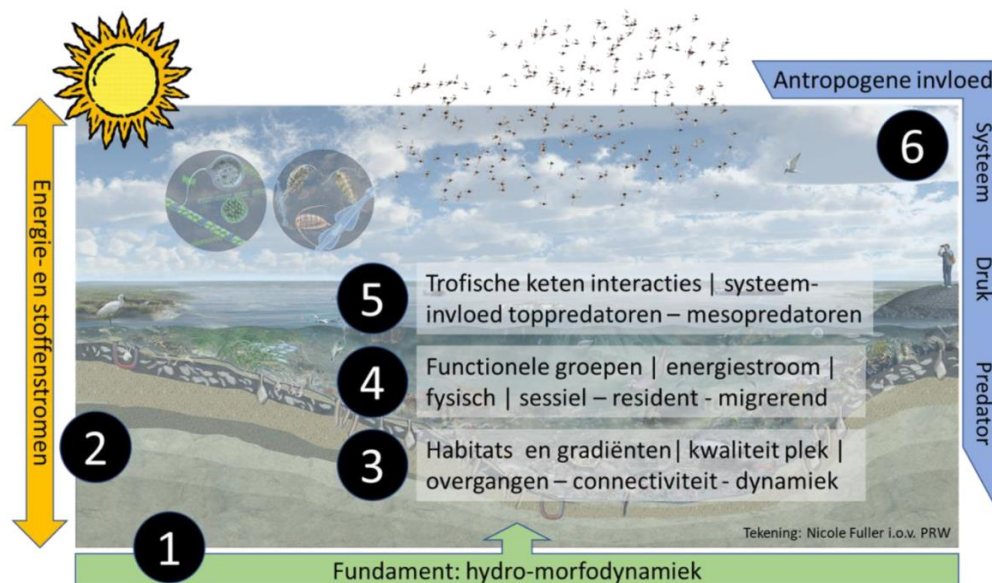
Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	4
1. <i>Inleiding</i>	4
2. <i>Sturing, nieuwe doelen en prioriteiten</i>	6
3. <i>Beleid voor de onderwaternatuur</i>	8
4. <i>Randvoorwaarden en governance, wettelijk kader</i>	10
1. Inleiding	13
1.1 <i>Aanleiding</i>	13
1.2 <i>Uitvoering project</i>	13
2. Denkkader	15
2.1 <i>Denkmodel</i>	15
2.2 <i>Invulling</i>	16
3. Observaties en analyse	18
3.1 <i>Inleiding</i>	18
3.2 <i>Observaties</i>	18
3.3 <i>Analyse</i>	20
4. Op weg naar sturing op onderwaternatuur	24
4.1 <i>Inleiding</i>	24
4.2 <i>Doelen</i>	24
4.3 <i>Sturingsvisie</i>	25
Normatieve uitgangspunten	25
Visie op de natuur en bijbehorende sturingsstrategie	26
Een visie op de wisselwerking beleid en beheer	27
4.4 <i>Instrumentenmix</i>	29
Actoren- en factoren: ingrepen en maatregelen	29
Instrumenten	30
Governance en regie	32
Literatuur en noten	33
<i>Eindnoten</i>	33

Samenvatting en conclusies

1. Inleiding

De kwaliteiten en waarden van de Waddenzee worden in vele toonaarden bezongen. Zelfs in doorgaans saaie overheidsdocumenten is soms enige lyriek te vinden als de Waddenzee aan de orde is. Maar de mooie woorden kunnen niet verhullen dat nog steeds sprake is van ecologische achteruitgang. Recente berichten melden dat in de afgelopen 55 jaar zo'n 90% van de vis uit de Waddenzee is verdwenen¹. Herstel van waardevolle biotopen is lastig, onder meer door te weinig doorzicht en vervuiling². De *revealed preference* (wat we daadwerkelijk kiezen) lijkt niet in overeenstemming met de *stated preference* (wat we zeggen te willen). De laatste jaren is de aandacht gegroeid voor met name de onderwaternatuur in de Waddenzee, de permanent onder water staande delen van de Waddenzee en de daarmee verbonden dynamiek, bodemleven, voedselketens, vissen en de morfologische-hydrologische basis waarop het systeem rust. Het Programma Naar een Rijke Waddenzee heeft het initiatief genomen de streefbeelden voor de onderwaternatuur te concretiseren. Maar bereiken we die? Hoe sturen we daarop? De belangrijkste bouwstenen voor onderwaternatuur zijn samengevat in onderstaande figuur:



Figuur 1: bouwstenen voor streefbeelden onderwaternatuur

¹ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2378980-de-uitzending-van-1-mei>

² <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=27336>

Deze bouwstenen zijn mogelijke aangrijpingspunten voor (aanvullend) beleid en beheer. Het bijzondere, dynamische en hoogwaardige karakter van de Waddenzee stelt al bijzondere eisen aan beheer en beleid. Sturen op enkele soorten alleen bleek niet voldoende. De relatief nieuwe dimensie 'onderwaternatuur' voegt daar extra eisen aan toe en geeft inhoudelijke handvatten voor sturing op ecologische processen. Dit essay verkent en beschrijft de noodzaak tot en mogelijkheden voor sturing op onderwaternatuur in de Waddenzee. Parallel hieraan is verkend op welke internationale en nationale wettelijke kaders beleid kan worden gevoerd, een nauw samenhangende vraag (Fieten, Van der Zee en Bastmeijer, 2021¹).

Sturing

De nadruk in dit voorliggende essay ligt vooral op de 'technische', instrumentele kant van sturing. Beheer wordt hier als een van de sturingsopties beschouwd, als een van de – meest wezenlijke - instrumenten. Effectieve sturing zodanig dat de natuurwaarden worden verhoogd was al lastig, toevoeging van streefbeelden voor onderwaternatuur maakt het zeker niet makkelijker. Maar wel uitdagender en interessanter. Onderwaternatuur geeft aanleiding tot opnieuw doordenken van sturing.

Onderwaternatuur is dus een relatief jong aandachtsgebied, en sturing daarop nog in ontwikkeling. Dat maakt dat de analyses en ideeën hier met een zekere voorzichtigheid moeten worden bekeken. Dit stuk is *geen* beleidsevaluatie of kritiek op of beoordeling van het bestaande Waddenzee beleid. Het stuk beoogt aan te zetten tot reflectie: als doelen voor onderwaternatuur worden toegevoegd aan het spectrum, moet dan ook de sturing worden aangepast? En zijn er consequenties voor de keuze van systeemgrenzen? Komen er andere factoren om op te sturen in beeld dan die in de Waddenzee sec?

Daarmee beoogt dit stuk te agenderen wat onderwaternatuur voor sturing kan betekenen, nog voor daadwerkelijke toevoeging van doelen voor onderwaternatuur heeft plaatsgevonden.

Sturing is immers vooruitzien, mogelijke aanpassing van doelen kan implicaties voor de sturing met zich meebrengen. Om te agenderen zijn sommige uitspraken in dit stuk noodgedwongen wat speculatief of provocerend. Wat er staat is ook zeker niet het laatste woord, maar hopelijk wel een eerste woord in een verdere ideeontwikkeling rond sturing en onderwaternatuur.

Met de komst van de Beheerautoriteit Waddenzee is recent het beheer anders, beter ingericht dan het geval was. Kort na zo'n bestuurlijke aanpassing het fenomeen sturing opnieuw agenderen kan een risico met zich meebrengen dat een inregelproces voor de nieuwe constructie wordt verstoord. Dat is niet de bedoeling. De hoofdvraag is hoe uitgewerkte streefbeelden voor onderwaternatuur kunnen worden gerealiseerd, zoveel mogelijk met gebruikmaking van bestaande instrumenten en instituties. De vragen voor sturing die een 'new kid on the block' (de doelen voor onderwaternatuur) met zich meebrengen zijn ook niet zonder meer in een verkenning als deze te beantwoorden; ze zullen juist door de beleidsmakers en samenwerkende beheerders opgepakt moeten worden.

We proberen de kern te vatten in deze Samenvatting, en verwijzen naar de uitvoeriger beschouwing vanaf pagina 12 waarin we op onderdelen verder 'de diepte ingaan'.

2. Sturing, nieuwe doelen en prioriteiten

Om een eerste indruk te krijgen van de additionele sturingsopgave die kan opkomen als onderwaternatuur als expliciet doel wordt toegevoegd, is het behulpzaam eerst een beknopte analyse te maken van de *huidige* sturing (waaronder beheer) van het systeem Waddenzee. Daarbij wordt 'sturing' breed opgevat: de gerichte beïnvloeding van actoren en factoren om een vooraf bepaald doel te bereiken. Hierbij wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen beleid enerzijds (die beleidsmatige, politieke keuzes vergen) en beheer anderzijds (zorgdragen voor uitvoering van politiek geaccordeerde taken), maar in de discussies is het onderscheid niet altijd messcherp. In deze verkenning kijken we naar beide, maar wel primair vanuit sturing, gerichte beïnvloeding. Een verandering van beleidsmatige prioriteiten en keuzes kan tot andere beheerafspraken en -vormen leiden, daarmee is ander beheer in beginsel ook een sturingsinstrument, naast vele andere.

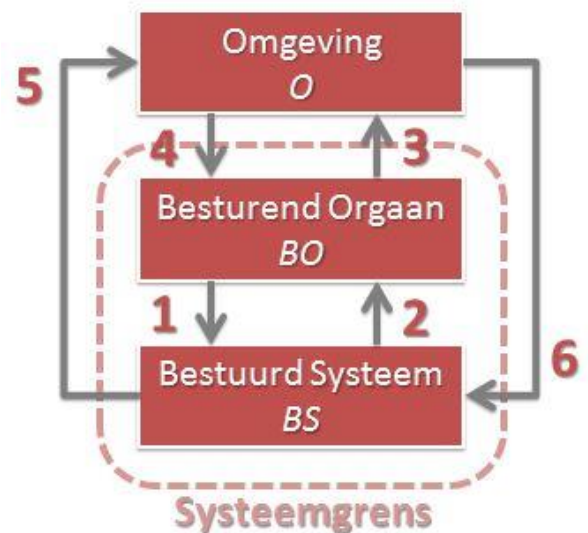
Besturingsmodel

We kijken door de lens van een eenvoudig besturingsmodel (zie 2.1), waarin een 'besturend orgaan' poogt een complex 'bestuurd systeem' doelbewust te beïnvloeden op weg naar een gedefinieerde doelsituatie, terwijl tegelijkertijd een 'omgeving' van het systeem ook invloed uitoefent, maar zeker niet per se in dezelfde richting als het besturend orgaan. De beleidsmatig *new kid on the block* onderwaternatuur nodigt ook uit de huidige sturingsfilosofie en -cyclus tegen het licht te houden: systeemgrenzen, doelen (de beweerde doelen, maar evenzeer de kennelijke doelen), instrumenten, monitoring, bijsturing.

Aan de hand hiervan komen de volgende vragen en overwegingen naar voren.

Het is van belang te bekijken of de *huidige* systeemgrenskeuze voor sturing (de Waddenzee als bestuurd systeem) bij aanvullende doelen adequaat is. Mogelijk moet uitbreiding naar een breder systeem (Waddengebied plus aanpalende systemen en factoren) als bestuurd systeem worden gekozen om onderwaternatuurdoelen te kunnen realiseren.

De onderwaternatuur, met de genoemde bouwstenen als de belangrijkste factoren die de kwaliteit van de onderwaternatuur bepalen, wordt immers niet alleen beïnvloed door factoren in de Waddenzee zelf (endogene factoren zoals baggeren, toerisme en visserij), maar ook door factoren van buitenaf die in het bredere Waddengebied spelen (zoals zoet-zoutovergangen, vervuiling waaronder micro-plastics). Tevens zijn factoren in de belendende Noordzee van invloed (zandsuppleties, vismigratie, de kwaliteit van de Noordzee, introductie van exoten). Een deel van die invloeden van buitenaf, zoals klimaatveranderingen (zeespiegel, zeewatertemperaturen) is vanuit de Waddenzee noch zelfs het bredere systeem als beïnvloedbaar te beschouwen. De systeemgrenskeuze zou daarmee expliciet op de bestuurlijke



Figuur 2: denkmodel voor 'sturing'

en beheeragenda's moeten komen. In dit rapport kunnen we het vraagstuk agenderen, het vergt nog wel een diepergaande nadere analyse van de mate waarin factoren in de Waddenzee zelf respectievelijk die van buiten de haalbaarheid van onderwaternatuurdoelen bepalen. Streefbeelden voor onderwaternatuur zouden expliciet in de stuurdoelen voor de Waddenzee moeten worden opgenomen. De streefbeelden zijn nu vooral ecologisch denkwerk-in-wording. Om ze tot onderdeel van het beleid te maken is dus boven alles een *politieke accordering en daarmee ook legitimering* voor sturing op die doelen aan de orde.

Streefbeelden voor onderwaternatuur zouden, in aansluiting op de systeemgrensvraag, ook expliciet in de stuurdoelen voor het Waddengebied opgenomen moeten worden omdat het Waddengebied een belangrijke bijdrage levert binnen de ecosysteemgrenzen van de onderwaternatuur (ruimte, zoetwaterflux e.d.)

Op basis daarvan zouden dan de opdrachtgevers voor het beheer (de Beheerautoriteit Waddenzee) aan de samenwerkende beheerders (het Beheerderscollectief) moeten vragen de onderwaterdoelen in het Integraal Beheerplan Waddenzee op te nemen. En tenslotte zou in het samenspel tussen de beheerders en opdrachtgevers moeten worden bezien in welke mate de doelen voor onderwaternatuur via beheer realiseerbaar zijn, en in welke mate aanvullende sturing nodig is en waarop.

Natuurdoelen zijn in het algemeen in *statische* termen zijn gegoten, waar zeker in de Waddenzee sprake is van een grote mate van dynamiek en daarmee samenhangende onvoorspelbaarheid. Het is in dit licht van belang streefbeelden voor onderwaternatuur die onder meer via de vogel- en habitatrichtlijn en andere wettelijke kaders moeten worden bereikt zoveel als binnen de juridische richtlijnen mogelijk is in dynamische beschrijvingen te vatten.

Hoofddoelstelling

Bovenstaande vragen zijn het best te beantwoorden in het licht van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, en de prioriteiten/afwegingen ecologie en economie die daarmee zijn verbonden. We suggereren daarbij niet alleen te kijken naar de *stated preferences*, de beweerde prioriteitsstelling, maar ook naar de *revealed preferences* of daadwerkelijke prioriteitsstelling zoals deze zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Nieuwe onderwaternatuurdoelen kunnen gemakkelijk in woorden worden opgevangen, ze worden pas echt van belang als ze de praktijk beïnvloeden.

De huidige hoofddoelstelling voor de Waddenzee³ luidt:

"Duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het open landschap."

Toevoeging van doelen voor onderwaternatuur onderstreept het idee dat natuurwaarden voorop staan, zoals indertijd door de commissie-Meijer was aanbevolen: natuur voorop, menselijk medegebruik kan als dat aantoonbaar niet tot natuurschade leidt, in combinatie met het vergroten van de veerkracht van de Waddenzee. Dat adagium is in de loop van de tijd geërodeerd. Het is 'natuur en ecologie hand in hand' geworden, terwijl in de praktijk als echt

³ Agenda voor het Waddengebied 2050, pagina 24

puntje bij paaltje komt de natuur het nogal eens aflegt tegen financieel-economische belangen, terwijl het maar zelden voorkomt dat economische activiteiten ondergeschikt worden gemaakt aan natuurdoelen. Dat is een politieke afweging die we hier op zich niet ter discussie stellen. We wijzen er hier alleen op dat uitbreiding van doelen met onderwaternatuurdoelen, die als ze serieus genomen worden ook additioneel beleid vergen, een hernieuwde discussie over de beweerdde en daadwerkelijke prioriteiten economie en ecologie vraagt. In de parallelle analyse van de wettelijke kaders (Fieten, Van der Zee en Bastmeijer, 2021) wordt ook duidelijk dat het voorzorgsprincipe alléén (geen (significante) schade mogelijk onvoldoende bescherming biedt als niet tevens in vergroting van de veerkracht wordt geïnvesteerd. Ook die analyse kan aanleiding zijn tot een discussie over de hoofddoelstelling en de prioriteiten.

3. Beleid voor de onderwaternatuur

Stel dat de meer concrete doelen voor onderwaternatuur aan het beleid voor de Waddenzee worden toegevoegd. En stel dat we echt werk willen maken van het adagium dat de dynamiek leidend is (onder andere volgens de Outstanding Universal Values (OUV) van het Werelderfgoed en de 'principes' van de Agenda 2050). En stel dat de daadwerkelijke beleidspreferenties dichter bij de beweerdde beleidspreferenties ('natuur voorop') komen te liggen. En dat de systeemgrenzen voor sturing in lijn met die keuzes ook worden verbreed; we gaan niet alleen 'in' de Waddenzee sturen, maar ook sturen op beïnvloedbare grootheden van buitenaf die de kwaliteit van de onderwaternatuur mede bepalen. Dan ontstaat de vraag naar beleid en instrumenten. En daarmee onvermijdelijk ook de vraag: wie is voor welk deel van de sturing aan zet? Waarbij een belangrijke sleutel tot sturing is het *beheer*.

De eerste stap in een stuurstrategie voor onderwaternatuur is dan ook logischerwijs dat de beleidsmakers (Beheerautoriteit Waddenzee) het Beheerderscollectief expliciet de opdracht geven onderwaternatuurdoelen in het beheerplan en in de uitvoering op te nemen. Dan kunnen de beheerders puur vanuit hun rol als beheerder aangeven tot waar ze kunnen komen met een aangepast beheerregime, en kunnen de beleidsmakers een scherper beeld ontwikkelen van de aanvullende instrumentatie die nodig is om de onderwaterdoelen te halen.

Een tweede stap is de ideevorming over (aanvullende) instrumenten gegeven de inzichten in de vraag in welke mate via beheer de onderwaterdoelen kunnen worden gehaald. Die stap valt in twee deelvragen uiteen:

- De vraag naar de meest geschikte aangrijpingspunten voor sturing
- De vraag naar de meest passende instrumenten (voor die aangrijpingspunten)

De naar het zich laat aanzien belangrijkste aangrijpingspunten en instrumenten zijn hieronder in hoofdlijnen samengevat:

Aangrijpingspunten en instrumenten

Instrumenten

- Beheerafspraken
- Geld/investeringen
- Ruimtelijke ordening/planning
- Ge- en verboden, aanwijzingen
- (bij)sturing actoren
 - Specifieke ge- en verboden
 - Financiële prikkels
 - Taakopdracht
 - Regelgeving
 - Convenanten, communicatie

Aangrijpingspunten voor maatregelen

- Waddensysteem als geheel, fysieke ingrepen
- Subsystemen, bv komberging
- Actoren die invloed op waddensysteem hebben
- Omgevingsfactoren (exogene factoren)
 - bv influx stoffen via lucht en water, klimaatverandering, zandsuppleties, ...),
 - meer of minder beïnvloedbaar

Meer toegespitst op de bouwstenen/sleutelfactoren voor onderwaternatuur ontstaan het volgende beeld (eigen inschatting):

	Hydro-morfodynamiek	Energie- en stofstromen	Habitats en gradiënten	Functionele groepen	Trofische keteninteracties
<i>Beheerafspraken</i>	+	0	+	+	+?
<i>Sluiten gebieden</i>	+	+	++	++	++
<i>Restricties gebieden</i>	+	0	+	+	+
<i>Ruimtelijke planning</i>	+	+	+	+	?
<i>Natuurontw. land</i>	+	+	++	0	0
<i>Natuurontw. OWN</i>	++	0	+	++	+
<i>Kustbeheer</i>	++	0	+	+	?
<i>Zandsuppleties</i>	++	+	+	0	0
<i>Havenactiviteiten</i>	+	+	0	0	0
<i>Vaarwegen</i>	++	++	+	?	?
<i>Scheepvaart</i>	+	0	++	+	0
<i>Bodemvisserij</i>	++	+	++	++	++
<i>Visserij sublitoraal</i>	?	+	++	++	++
<i>Toerisme en recreatie</i>	+	+	+	?	?
<i>Lozingen, afval</i>	0	++	0	0	?
<i>Lucht, depositie</i>	0	+	0	0	0
<i>Winning delfstoffen</i>	+	0	++	0	0
<i>Energiebronnen & infra</i>	+	0	+	?	?
<i>Andere maatregelen</i>	pm	pm	pm	pm	pm

De eerste indruk uit deze globale analyse van sturingsaangrijpingspunten en -instrumenten is dat 'Rust, Reinheid en Regelmaat' (het oude opvoedingsadagium) cruciale factoren zijn voor een gezonde onderwaternatuur: Rust, dat wil zeggen ongestoorde ecologische processen zonder menselijke ingrepen of hooguit slechts die menselijke ingrepen die geen impact hebben op het systeem. Reinheid, dat wil zeggen terugbrengen van de drukfactoren die het systeem

beïnvloeden, zoals vervuiling en verstoring. En Regelmaat, dat wil zeggen een zo veel mogelijk ongestoorde hydro-morfologische dynamiek van getijdenbewegingen, stromingen, en gradiënten.

Instrumenten die daar met name op sturen zijn vooral, naast uitbreiding van de beheeropdracht: sluiting van gebieden, restricties op activiteiten in gebieden, financiële instrumenten en investeringen (om economisch getroffen schadeloos te stellen en om actief aan morfologische ingrepen en natuurbouw te werken), en regels stellen aan c.q. sturen op drukfactoren via een breed palet aan instrumenten, uiteenlopend van vrijwillige afspraken via regulering tot financiële en fiscale stimuli en subsidiëring.

Idealiter heeft het besturende orgaan deze gehele portfolio van interventies tot zijn beschikking, om toe te passen op het – mogelijk als verbreed gedefinieerde – bestuurde systeem (Waddenzee plus Waddengebied plus aanpalende factoren). In de wetenschap dat er nu niet zoals in de theorie één enkel besturend orgaan is maar verschillende besturende organen die alle een beperkt aantal instrumenten hanteren, is nadere afstemming over sturen tussen deze organen zeer te overwegen. Zoals er voor beheer een opdrachtgeverscollectief is dat in gezamenlijkheid het beheer aanstuurt, is het de moeite waard om te verkennen of er ook zoiets als een 'sturingsberaad' zou moeten worden gevormd om in gezamenlijkheid de inzet van andere instrumenten gericht op Waddenzee én Waddengebied (plus aanpalende factoren) te coördineren.

Vergelijkbare discussies zijn aan de orde als het over de financiering van beleid voor de onderwaternatuur gaat. De huidige organisatie en financiering van het natuurbeleid, met daarnaast aanvullende fondsen en regelingen zoals het Waddenfonds, nodigt ertoe uit de rekening voor het halen van natuurdoelen liefst buiten de eigen organisatie neer te leggen. Sturen op onderwaternatuur vraagt een meer eenduidige financiering van maatregelen, die op een heldere visie op ecologie en economie is gebaseerd. Soms komen initiatieven van beheerders of beleidsmakers, maar ze kunnen ook uit andere kokers komen. Ook die vragen afstemming en coördinatie over prioritering en richting.

4. Randvoorwaarden en governance, wettelijk kader

Ook als de 'gereedschapskist' aan instrumenten, waaronder beheer, voldoende gevuld is, wil dat nog niet direct zeggen dat effectieve sturing mogelijk is. Er moet in een aantal randvoorwaarden zijn voorzien, en de *governance*, de organisatie en orkestratie van de sturing, dient op orde te zijn.

We stipten de vermoedelijke noodzaak tot coördinatie van de instrumenteninzet al even aan. In dat verband is het van belang nog eens te kijken naar het overkoepelende wettelijke kader waarmee die instrumenteninzet kan worden gelegitimeerd en gecoördineerd. Momenteel zijn Natura 2000 (N2000) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) het kader dat op de Waddenzee van toepassing is verklaard. Uit de analyse van Fieten, Van der Zee en Bastmeijer (2021) zowel als uit de voorliggende analyse komt het beeld naar voren dat de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) mogelijk een passender kader voor coördinatie van instrumentatie en sturing.

De doelstelling van de KRW is "...dat uiterlijk in 2027 in heel Europa de kwaliteit van alle wateren zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde moet zijn". De doelstelling van de KRM luidt: "Europa's zeeën en oceanen te beschermen en te herstellen en ervoor te zorgen dat de door de mens ontplooid activiteiten een duurzaam karakter hebben, zodat de

huidige en toekomstige generaties kunnen genieten en profiteren van veilige, schone, gezonde en productieve zeeën en oceanen met een rijke biologische diversiteit en dynamiek”.

In dit verband suggereren we, als onderwaternatuurdoelen aan het palet gaan worden toegevoegd, om de beslissing van destijds om de KRW als hoofdrichtlijn te nemen nog eens te heroverwegen en te bezien of KRM niet (additioneel) een passender kader biedt.

Achtergrondstuk

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds medio 2020 is er in het project Concretisering Streefbeeld Onderwaternatuur Waddenzee door het programma Naar een Rijke Waddenzee (PRW) een indrukwekkende hoeveelheid kennis boven water gehaald. Met name morfologische en ecologische kennis, maar deels ook juridische en bestuurlijke kennis, die nodig is om te bepalen of en hoe mogelijke streefbeelden daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. PRW levert een advies op. Een concreter streefbeeld voor de onderwaternatuur; een streefbeeld als 'stip op de horizon', een nastrevenswaardige doelstelling, plus in grote lijnen een mogelijke route daar naartoe.

Als vervolgstappen op weg naar beleidsimplementatie zijn twee parallelle sporen in gang gezet:

- a. Juridische kaders: welke Nederlandse en Europese juridische kaders zijn er of zijn in ontwikkeling die handvatten bieden voor realisatie van een gewenste onderwaternatuurkwaliteit?
- b. Sturing/beleid: welke mogelijkheden via beleid en beheer zijn er om doelgericht te sturen op een gewenste onderwaternatuurkwaliteit?

Bij de juridische kaders wordt vooral naar de wettelijke *mogelijkheden* gekeken, nationaal zowel als internationaal, bij sturing gaat het om de *daadwerkelijke beïnvloeding* van factoren en actoren die op enigerlei wijze impact hebben op het Waddensysteem, om van de huidige situatie naar een gewenste toestand te komen. Met andere woorden: juridische kaders geven wel de mogelijkheden tot sturing, maar dat wil nog niet zeggen dat er ook gestuurd wordt. En sturing kan juridische kaders nodig hebben, maar er zijn ook sturingsvormen denkbaar, zoals vrijwillige of financieel ondersteunde afspraken, die los van juridische kaders mogelijk zijn; de zogenoemde zelfbinding. Afspraken die overigens wel altijd aan wettelijke kaders getoetst kunnen worden, en ook die toets moeten kunnen doorstaan. Zo sneuvelden ooit vrijwillige afspraken met de garnalenvisserij bij de Autoriteit Consument en Markt, wat overigens ook liet zien dat de beschreven doelstelling voor de Waddenzee, natuur voorop, niet per se door alle betrokken organen zo wordt beleefd.

1.2 Uitvoering project

De Gemeeynt, in de persoon van Jan Paul van Soest, is gevraagd de sturingsvraag te verkennen, om zo een eerste beeld en indruk te krijgen van de mogelijkheden een streefbeeld voor onderwaternatuur via sturing, gerichte beïnvloeding, naderbij te brengen. Sprake is van een verkenning op basis waarvan een globale analyse is gemaakt en waaruit volgende stappen (agenda) wordt afgeleid.

Dat is gedaan door een aantal gesprekken met direct betrokkenen te houden, en een reeks documenten door te nemen vanuit het perspectief van sturing. Daarbij wordt 'sturing' breed opgevat: de gerichte beïnvloeding van actoren en factoren om een vooraf bepaald doel te bereiken. Hierbij wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen beleid enerzijds (die beleidsmatige, politieke keuzes vergen) en beheer anderzijds (zorgdragen voor uitvoering van politiek geaccordeerde taken), maar in de discussies is het onderscheid niet altijd messcherp. In deze verkenning kijken we naar beide, maar wel primair vanuit sturing,

gerichte beïnvloeding. Een verandering van beleidsmatige prioriteiten en keuzes kan tot andere beheerafspraken en -vormen leiden, daarmee is ander beheer in beginsel ook een sturingsinstrument, naast vele andere.

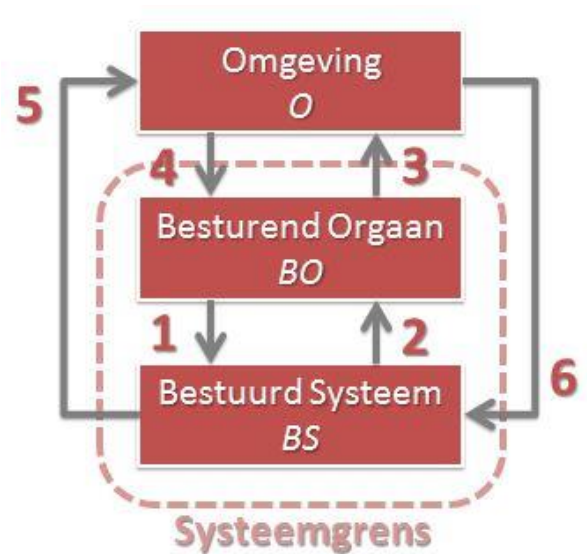
Omdat de (mogelijke) streefbeelden voor onderwaternatuur (OWN) voortkomen uit een kennistrject en niet beleidsmatig zijn vastgesteld, is wat betreft sturing nu nog sprake van een open, soms ietwat speculatieve exercitie, die daarom conform de Chatham House Rule is uitgevoerd: argumenten en overwegingen zijn opgetekend, maar we laten in het midden wie wat naar voren heeft gebracht. Naar literatuur wordt wel verwezen, naar personen niet.

2. Denkkader

2.1 Denkmodel

Voor deze verkenning hanteren we een betrekkelijk simpel denkmodel van sturing, ontleend aan De Leeuwⁱⁱ, dat onderscheidt een Bestuurd Systeem (BS) en een Besturend Orgaan (BO) dat het systeem gericht beoogt te beïnvloeden. Op het systeem zijn voorts externe factoren, de Omgeving (O), van invloed. Tussen de onderdelen bestaat ook een wisselwerking, informatie vanuit het BS gaat naar het BO die het weer kan gebruiken om (bij) te sturen, de Omgeving stuurt mede het BO, etc.

Toegepast op ons vraagstuk is het bestuurd (of beter: te besturen) systeem in eerste instantie de onderwaternatuur van de Waddenzee. Maar in tweede instantie wordt al snel duidelijk dat dat verbreed moet worden tot de bredere Waddenzee, en zelfs delen van het Waddengebied, plus belendende systemen die er op van invloed zijn.



Figuur 3: denkmodel voor 'sturing'

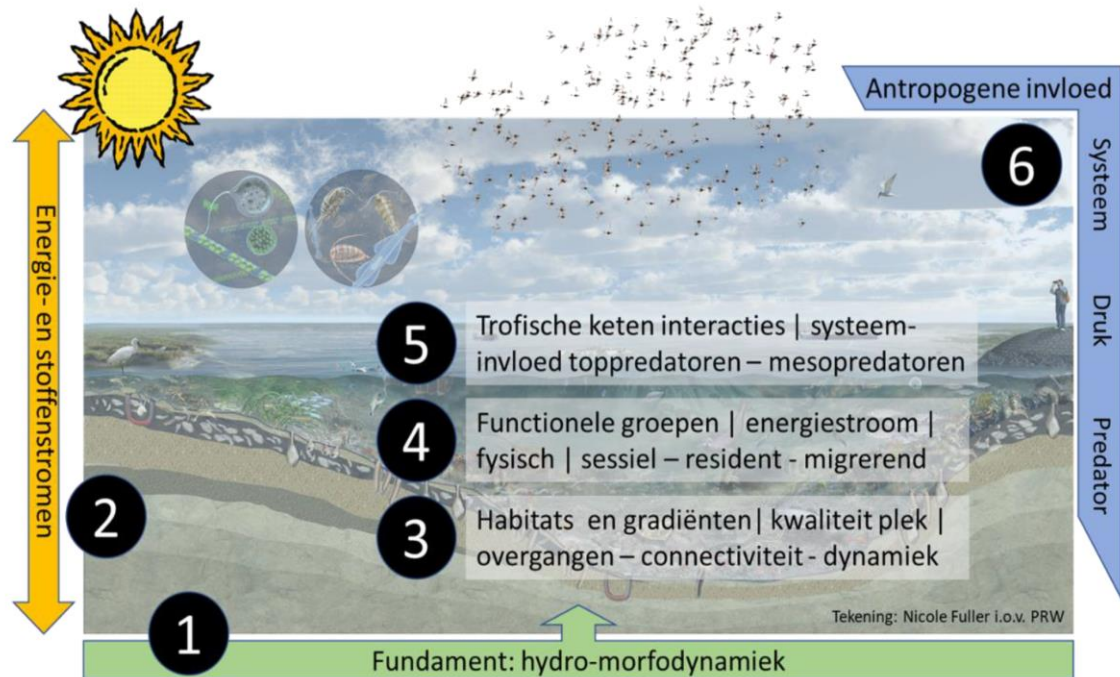
In ons vraagstuk bestaat verder het besturend orgaan uit meerdere onderdelen: veel partijen sturen mee op de Waddenzee, en niet altijd vanuit een zelfde visie of in dezelfde richting. Het zijn zeker niet altijd overheden die het besturend orgaan vormen, ook NGO's bijvoorbeeld kunnen gericht invloed uitoefenen, zoals de Coalitie Wadden Natuurlijk. En overheden die gericht invloed uitoefenen hoeven ook niet altijd deel uit te maken van een formeel besturend orgaan. Denk aan een Ministerie van Economische Zaken dat met taken op het gebied van de energietransitie en op delfstoffenwinning onmiskenbaar het Waddensysteem en de onderwaternatuur beïnvloedt, maar geen deel uitmaakt van een orgaan als het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. Al kan EZK daar desgewenst wel bij worden uitgenodigd.

Kortom, het bestuurd systeem is niet klip en klaar afgebakend, en het besturende orgaan ook niet. Maar het denkmodel roept wel vragen op die beantwoord dienen te worden: wie stuurt nu eigenlijk wat? Of beter gezegd: wie stuurt Wad?

Behulpzaam is voorts te bedenken dat er directe ingrepen in het bestuurd systeem denkbaar zijn, waarop rechtstreeks gestuurd kan worden. Maar er zijn ook spelers met eigen doelen die impact hebben op het systeem en die eveneens – meer indirect - gericht beïnvloed kunnen worden om de doelen voor het systeem naderbij te brengen.

Hierbij valt zoals gezegd ook nog onderscheid te maken tussen beleid en uitvoering/beheer. Dat zullen we bij de verdere analyse ook doen, vooral in tekst omdat bij pogingen om een en ander in schema's te vatten het beeld al gauw te complex wordt. De omgeving (O), externe oftewel van buiten het systeem komende factoren, bepaalt mede de

ontwikkeling van het bestuurd systeem. En deze omgeving kan ook invloed hebben op het besturend orgaan. Vice versa; het besturend orgaan kan het nodig achten mee te sturen om de omgevingsfactoren om de doelen voor het systeem te bereiken.



Figuur 4: Bouwstenen voor streefbeelden onderwaternatuur, PRW 2021

2.2 Invulling

We proberen bovenstaand denkmodel in te vullen voor (onderwaternatuur in de) Waddenzee, waarbij we de resultaten van de kennisexercitie die bouwstenen voor streefbeelden heeft opgeleverd kunnen gebruiken als mogelijke aangrijpingspunten voor sturing. Dat zijn morfologisch-ecologische bouwstenen die in Figuur 4 kort zijn weergegeven. Ze zijn ontworpen als (bouwstenen voor) streefbeelden en bieden in die zin niet direct handvatten voor sturing (beleid en beheer). Wel kunnen ze helpen het denken over sturing als set van interventies op beïnvloedende factoren en actoren op gang te brengen.

In het licht van het denkmodel voor sturing kan dan als bestuurd systeem (BS) worden gezien: *De gehele onderwaternatuur in de Waddenzee*. Maar duidelijk is ook dat er ook factoren van buiten de eigenlijke Waddenzee een rol spelen, en dat een gewenste onderwaternatuur alleen maar te realiseren is als die factoren (kunnen) worden meebestuurd. Het bestuurd systeem is dan dus te definiëren als: *De gehele onderwaternatuur in de Waddenzee plus die factoren die daarop rechtstreeks van invloed zijn, zoals het regionale watersysteem*.

Daartussen zitten echter ook factoren die weliswaar op de onderwaternatuur van invloed zijn maar die niet of nauwelijks vanuit een besturend orgaan (BO) voor de Waddenzee kunnen worden beïnvloed. Denk met name aan klimaatverandering die grote consequenties

voor de Wadden kan hebben en al heeft. Het is niet goed denkbaar hoe die door spelers die sturing uitoefenen op de Waddenzee kan worden beïnvloed. Dergelijke factoren beschouwen we hier als O, Omgeving, als exogene en niet direct stuurbare factor. Merk op dat in het Waddengebied wel adaptatiemaatregelen (kunnen) worden genomen, en ook klimaatmitigatiemaatregelen; beide kunnen effecten op de Waddenzee hebben, en ook op de onderwaternatuur in de Waddenzee.

De vraag mag worden gesteld waar in de sturing de samenhang wordt aangebracht. De Agenda voor het Waddengebied 2050 en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma (i.v.) doet dat ten dele, het Integraal Beheerplan Waddenzee (i.v.) eveneens, maar een daadwerkelijke coördinatie van de sturing (van het bestuurd systeem), zoals de Beheerautoriteit het beheer van de Waddenzee coördineert, is niet duidelijk belegd. Het besturend orgaan (BO) is die grootheid of combinatie van actoren die het bestuurd systeem doelgericht *willen* of gegeven hun taakopdracht *dienen te* beïnvloeden. Dat betreft vooral overheden (Rijk – verschillende ministeries –, provincies en gemeenten, maar ook de internationaal samenwerkende overheden), en beheerders (met name Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, de particuliere terreinbeheerders, waterschappen en deels ook - maar dan in de beherende rol – gemeenten en provincies).

Daarnaast zijn er spelers die de Waddenzee c.q. de onderwaternatuur in de Waddenzee ook beïnvloeden, maar niet de sturing op de hoofddoelstelling voor de Waddenzee of het Waddengebied als *oogmerk* hebben. Zij beïnvloeden de Waddenzee als neveneffect van hun handelen vanuit een ander doel, zoals visvangst, delfstoffenwinning, scheepvaart, baggeren, toerisme, etc.. Die spelers vatten we in deze analyse op als zijnde onderdeel van het bestuurd systeem: het zijn partijen die door het besturend orgaan beïnvloed (kunnen) worden om hun praktijken in lijn met een streefbeeld te brengen.

Tenslotte zijn er nog andere besturende organen die geen onderdeel uitmaken van het besturend orgaan Waddenzee in de zin van bewust meesturen naar een zelfde streefbeeld. Een voorbeeld is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) dat het besturend orgaan voor energie en delfstoffenwinning en de energietransitie is. Activiteiten die daaruit voortvloeien, zoals gaswinning, zoutwinning, aanleg van kabels en buizen, winning van hernieuwbare energie via zon, wind, omgekeerde osmose, getijde-energie etc., kunnen sterke impact hebben op het bestuurd systeem, terwijl die invloeden niet door het besturend orgaan voor het Waddengebied worden aangestuurd. Dat kan leiden tot de vraag of het besturend orgaan voor het Waddengebied moet aangevuld worden met een aanpalend besturend orgaan. Of dat dergelijke organen als onderdeel van het bestuurd systeem mede moet worden aangestuurd. In dit voorbeeld: EZK kan deel gaan uitmaken van het 'Waddenbestuur', of het Waddenbestuur moet gericht invloed gaan uitoefenen op EZK en Defensie. In dit verband zijn ook nog als 'mede-stuurders' te noemen de ministeries van Binnenlandse Zaken (Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet), Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid (erfgoedbeheer, kennis/wetenschap, scheepswrakken) en Financiën (algemeen fiscaal beleid, Rijksvastgoedbedrijf, douane, consumentenbeleid).

3. Observaties en analyse

3.1 Inleiding

Op basis van een aantal gesprekken en een literatuuranalyse noteren we in dit hoofdstuk een aantal observaties die naar voren komen als we door de brillen van sturing resp. onderwaternatuur kijken (hoofdstuk 2). Vervolgens maken we een globale analyse. Deze twee paragrafen zijn de opmaat voor ideevorming over sturing die in hoofdstuk 4 zal worden beschreven.

3.2 Observaties

Vanuit het gezichtspunt van sturing op streefbeelden voor onderwaternatuur in de Waddenzee vallen verschillende punten op. Onderstaande lijst zijn beelden, impressies en opmerkelijkheden, die we later in een zeker verband proberen te zetten. De lijst impliceert geen volgorde of belang.

- Het perspectief 'onderwaternatuur' is betrekkelijk nieuw, dit aspect van de Waddenzee heeft niet of nauwelijks afzonderlijk aandacht gekregen. De kennis van de onderwaternatuur is mede door het PRW-project meer bij elkaar gebracht dan eerder het geval was.
- Ook het idee van 'sturing' staat niet duidelijk op de agenda, althans niet zoals conceptueel beschreven in hoofdstuk 2.
- De discussies worden gedomineerd door beheer (wat een belangrijk onderdeel van sturing is). Er is minder aandacht voor het beleid en de inzet van sturing en instrumenten om een vooraf bepaald doel of streefbeeld te realiseren
- De organisatiestructuur rond de Waddenzee is de afgelopen jaren sterk veranderd, o.a. met de oprichting van de Beheerautoriteit. Bestaande structuren en programma's zijn (deels) gebleven. Er wordt gaandeweg bekeken hoe de functies die deze structuren en programma's vervullen het best in de nieuwe governance kunnen worden belegd en geborgd.
- Spelers zijn bezig hun positie in het geheel te zoeken en te bezien hoe ze zich het best tot elkaar kunnen verhouden. Het is in deze fase begrijpelijk dat er weinig ruimte voor nieuwe of andere beleidsideeën kan zijn als de structuren en praktijken voor beheer nog aan het uitkristalliseren zijn.
- Ook de wisselwerking tussen beleid en beheer en het cyclische karakter daarvan moet met de nieuwe vormen die er nu zijn nog op gang komen.
- Het onderscheid beleid en beheer staat in het algemeen wel helder voor ogen, met de overwegende aandacht voor beheer en daarbinnen vooral focus op zichtbare herstelprojecten. Maar voor het samenspel tussen beleid en beheer lijkt de aandacht vooralsnog minder prominent.
- Nu een streefbeeld voor de onderwaternatuur nog in ontwikkeling is – er zijn bouwstenen en een beschrijving van de samenhang daartussen – maar nog niet bestuurlijk-politiek is geaccordeerd, is wel begrijpelijk dat er nog geen heldere sturingsvisie is. In dit rapport kan daartoe hooguit een aanzet worden gegeven en kunnen stappen worden beschreven om tot een sturingsvisie te komen.

- Bij afwezigheid van een sturingsvisie lijkt de belangrijkste bijdrage aan de realisatie van mogelijke streefbeelden voor onderwaternatuur te moeten komen van ander en beter *beheer*. Of aangepast beheer inderdaad die potentie heeft of dat er aanvullend beleid en instrumentatie nodig is is zonder nadere analyse niet te zeggen.
- Het valt op dat vooral factoren *binnen* de Waddenzee (endogene factoren) in discussie zijn als aangrijpingspunten voor beheer (en wellicht ook beleid). Er lijkt minder aandacht te zijn voor factoren van *buiten* het Waddensysteem als mogelijke aangrijpingspunten. De invloed van klimaatverandering op het Waddensysteem staat wel sterk in de belangstelling. De vraag of en hoe klimaatverandering vanuit het Waddensysteem is te beïnvloeden geniet minder aandacht.
- Daarnaast lijkt er relatief iets meer systemische aandacht te zijn voor *factoren* (het morfologisch-ecologische systeem en de parameters die dat bepalen) te zijn dan voor *actoren*, de spelers die op een of andere wijze invloed hebben op deze factoren.
- In termen van sturing lijkt daarmee ook meer aandacht voor *directe maatregelen* (bijvoorbeeld hydromorfologische ingrepen, gebiedssluiting) dan voor *instrumenten* (beïnvloedende acties die actoren aanzetten tot andere keuzes en praktijken).
- Welke vormen van sturing meer effectief respectievelijk meer efficiënt zijn is zonder nadere analyse niet op voorhand te zeggen. Enkele transitieprocessen (visserij, bodemberoering en bereikbaarheid bijvoorbeeld) pakken de beïnvloeding van actoren echter wel als onderdeel van de strategie op.
- Voor de onderwaternatuur wordt maar met een enkel natuurdoeltype en enkele doelsoorten gewerkt; ecologen stellen echter dat er een grote variëteit is waaraan in doelkeuze (streefbeelden) recht zou moeten worden gedaan.
- De natuurdoeltypen zijn statisch van aard. Dat is in het algemeen in het Nederlandse natuurbeleid het geval is, en ook voor de (onderwater)natuur in de Waddenzee. Ecosystemen zijn evenwel dynamisch, en dat geldt zeker voor het ecosysteem Waddenzee, of de verschillende deel-ecosystemen per komberging of estuarium. Deze notie heeft consequenties voor de mogelijke sturing. En voor de wijze van formuleren van de streefbeelden. Die kanttekeningen zijn ook al gemaakt in het proces dat tot de bouwstenen leidde. Het project Concretisering Streefbeeld Onderwaternatuur neemt de dynamiek ook als uitgangspunt, en onderzoekt vandaaruit ook de spanningen met de meer statische natuurwetgeving.
- Er is spanning tussen de natuurwaarden in de Waddenzee (onder water, maar ook breder) en economische c.q. gebruikswaarden. Een recente (zeg: jonger dan 10 jaar) expliciete visie op deze waardenafweging ontbreekt. In het kielzog van de Commissie-Meijer/Ruimte voor de Wadden (2004, en ca. 10 jaar daarna) was de expliciete visie 'natuur voorop, menselijk medegebruik kan mits geen natuurschade'. Maar de praktijk liet meer zien dat ecologie en economie het zelfde gewicht hadden. De jaren daarna werd het diffuser.
- De *beweerde* waardenafweging lijkt nu vooral te zijn: economie en ecologie gaan hand in hand. De praktijk is niet direct uit de rapporten en gesprekken af te leiden, maar lijkt *de facto* te zijn: 'economie voorop, impact op de Waddennatuur beperkt houden'. De wijze waarop de keuzes *daadwerkelijk* uitpakken zou beter moeten worden geanalyseerd dan binnen het bestek van deze verkenning mogelijk is, maar schrijver dezes kan zich toch moeilijk aan de indruk onttrekken dat als puntje bij paaltje komt de economie in de afwegingen de voorrang heeft boven de ecologie.
- Het denken wordt daarbij sterk bepaald door het *huidige* instrumentarium en bijbehorende procedures (beheer, vergunningen, passende beoordeling, etc.) die zich

meer op *activiteiten* (met impacts op de Wadden) richten dan op het *ecosysteem* als zodanig.

- Een belangrijk mogelijk instrument, het sluiten van gebieden (artikel 2.5-gebieden), kan mogelijk een belangrijke rol spelen als het gaat om de realisatie van onderwaternatuur. Dat raakt evenwel direct de belangen van activiteiten die in die gebieden plaatsvinden, die in de huidige situatie compensatie krijgen, en dan is het feitelijke sturingsinstrument geld. Denkbaar is echter ook dat vergunningen worden ingetrokken of niet meer worden verstrekt.

3.3 Analyse

Als we bovenstaande, niet uitputtende, lijst van observaties op ons in laten werken en langs het denkkader uit hoofdstuk 2 leggen, dan ontstaat de volgende analyse⁴. Het beeld is dan allereerst dat een *visie op het bestuurd systeem*, de Waddenzee en in het bijzonder de onderwaternatuur in de Waddenzee, weinig expliciet is. Zeker, er worden vele warme woorden aan het Waddengebied en aan de Waddenzee gewijd, maar een duidelijk kader dat een hiërarchie in waarden laat zien *in geval van spanningen tussen waarden* (ecologische waarden versus economische waarden) is er niet.

Impliciet lijkt toch deze notie de sturing wel te bepalen, namelijk dat in feite economische waarden de overhand te hebben boven ecologische waarden (*revealed preference*, niet zozeer *stated preference*, waarbij aan de ecologie en de economie een vergelijkbaar belang worden toegedicht). De *stated preference* luidt immers: *een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en behoud van het unieke open landschap*. Vanuit de impliciete visie dat natuur en economie gelijkwaardig zijn, maar economie wellicht toch iets gelijkwaardiger dan natuur (om Animal Farm te parafaseren), wordt weliswaar zoveel mogelijk met de natuurwaarden rekening gehouden, maar als er na minimalisatie van impacts van activiteiten toch nog (significante) impact resteert, dan gaan de economische activiteiten door als aannemelijk gemaakt wordt dat er (A) geen alternatieven zijn, er (D) dwingende redenen van groot openbaar belang zijn, en (C) compenserende maatregelen worden getroffenⁱⁱⁱ.

Met deze opmerkingen willen we niet zeggen dat de prioriteit ecologie boven economie *moet* zijn, dat is immers een politieke afweging. We bepleiten alleen dat deze – in zekere zin opnieuw – expliciet gemaakt wordt nu geleidelijk aan het primaat bij economie terechtgekomen lijkt te zijn én nu mogelijk nieuwe doelen, voor onderwaternatuur, aan het palet worden toegevoegd; voor de Waddenzee maar ook (inter)nationaal.

⁴ De term analyse wordt hier, gegeven de beperkte omvang van dit project, met enige voorzichtigheid gebruikt. Het gaat om een eerste analyse op hoofdlijnen, die bij verdere verdieping ongetwijfeld aangepast zal moeten worden. Hij lijkt echter wel bruikbaar als *vertrekpunt* voor een verder traject, eerder dan als eindpunt. In die zin is deze analyse dan ook bedoeld: als opmaat voor een verdere gedachtewisseling over sturing en instrumentatie, en als zoekrichting voor de volgende stappen die op het gebied van sturing aan de orde zijn. We zouden ook over een hypothetische analyse kunnen spreken, die in de komende tijd verder ontwikkeld en getoetst kan worden.

Hier is een duidelijke relatie met sturing: veel instrumentatie, zoals vergunningen, stuurt op activiteiten, maar niet op het ecosysteem als geheel, zodat de cumulatie van impacts van verschillende activiteiten buiten het doelbereik van de meeste instrumenten valt. Zie ook de parallelle verkenning van Fieten, Van der Zee en Bastmeijer (2021). Dit geldt voor het Waddensysteem als geheel, alsook specifiek voor de onderwaternatuur.

Er is een tweede relatie met sturing en instrumentatie. Verschillende exogene factoren, zoals de instroom van nutriënten, chemische stoffen en microplastics, en ook de kwaliteitsontwikkeling van de Noordzee die nauw met die van de Waddenzee samenhangt, worden niet of maar ten dele bestreken met instrumenten die vooral op endogene factoren gericht zijn. Deze exogene factoren zijn echter wel van invloed op de kwaliteit van het Waddensysteem en meer toegespitst ook de onderwaternatuur. Ze vallen ook niet onder het beheer, omdat dat zich primair richt op het Waddensysteem zelf, niet op factoren van buiten.

Twee routes

Om deze vragen aan te pakken lijken twee routes te bewandelen.

De eerste is uitbreiding van de (Europese) juridische kaders die nu van toepassing is (Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000 (N2000)) met de mogelijk meer passende (Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)).

De tweede is de huidige beleidskaders N2000 en KRW te 'verrijken' met elementen uit andere wettelijke kaders en (zelfbindings)afspraken zoals OSPAR, trilaterale ministersverklaringen, het Investeringskader Waddengebied, de Agenda voor het Waddengebied 2050 en andere. Ook de parallelverkenning van Fieten, Van der Zee en Bastmeijer geeft deze routes in overweging.

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) zou in bovenstaande leemtes ten dele kunnen voorzien, omdat deze KRM de *mogelijkheid* biedt op de kwaliteit van het ecosysteem te sturen, én om factoren van buiten ook te adresseren. Toepassing van de KRM zou beleidsmatige gereedschapskist én de ruimte voor een aangepaste beheerstrategie voor de Waddenzee kunnen verruimen en meer op ecosystemen (en daarmee onderwaternatuur) kunnen richten. De doelen van KRW respectievelijk KRM zijn als volgt verwoord: De doelstelling van de KRW is "...dat uiterlijk in 2027 in heel Europa de kwaliteit van alle wateren zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde moet zijn". De doelstelling van de KRM luidt: "Europa's zeeën en oceanen te beschermen en te herstellen en ervoor te zorgen dat de door de mens ontplooidde activiteiten een duurzaam karakter hebben, zodat de huidige en toekomstige generaties kunnen genieten en profiteren van veilige, schone, gezonde en productieve zeeën en oceanen met een rijke biologische diversiteit en dynamiek". Zo bezien is het passend de vooral procedurele redenen van het kabinet om de Waddenzee onder de KRW te laten vallen en niet onder de KRM te heroverwegen.

Het kabinet heeft besloten de KRM expliciet *niet* op de Waddenzee van toepassing te verklaren, zo te lezen meer om procedurele meer dan om ecologische redenen^{iv}:

"Bij de aanvaarding van de richtlijn in 2008 en de wettelijke implementatie van de richtlijn in het Waterbesluit heeft het kabinet besloten zich voor de mariene wateren onder de KRM te houden aan de in de richtlijn opgenomen definities. Deze blijven beperkt tot de wateren zeewaarts van de basiskustlijn, die langs de Noordzezijde van de Waddeneilanden ligt. Evenals de met name genoemde KRW overgangswateren (zoals

Eems-Dollard) is de Waddenzee daarmee uitgezonderd van de werkingsfeer van de KRM (zogenaamde interne wateren). Twee afwegingen hebben een rol gespeeld bij het besluit van de regering om niet van haar discretionaire bevoegdheid gebruik te maken de Waddenzee alsnog onder de werkingsfeer van de KRM te brengen. Het kabinet is zich terdege bewust van de ecologische relaties tussen de Noordzee en de Waddenzee, maar is tevens van mening dat de nationale wet- en regelgeving voor de implementatie van de Kaderrichtlijn water en de Vogel- en Habitatrichtlijnen voldoende beschermingsmogelijkheden bieden voor de Waddenzee. Het van toepassing verklaren van de KRM op de Waddenzee leidt tot een onnodige stapeling van regelgeving en genereert extra bestuurlijke lasten. Het is bestaand kabinetsbeleid om dat te voorkomen. Nederland stelt zich in de trilaterale samenwerking voor de Waddenzee op het standpunt dat het bereid is op het gebied van monitoring, beoordeling en het treffen van maatregelen internationaal samen te werken, maar ziet dit als onze nationale bevoegdheid. Reeds bestaande EU verplichtingen met betrekking tot de Nederlandse interne wateren worden daarbij voldoende geacht.”

De tweede route is volgens Fieten, Van der Zee en Bastmeijer ook te bewandelen. Globale verdragen en conventies, en ook het Oskar-verdrag ('Oslo'/Parijs', oftewel het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan) geven ook de gelegenheid dat partijen nadere afspraken maken. Dat gebeurt bijvoorbeeld in trilaterale ministersverklaringen. Er kunnen ook afspraken over specifieke soorten worden gemaakt, zoals de platte oester en de steur. Dergelijke afspraken kunnen in convenanten met belanghebbenden worden vastgelegd, zoals convenanten met de visserij. Het ligt voor de hand dat de overheid convenantspartner is, omdat dergelijke afspraken moeten helpen afgesproken doelen te bereiken. Met dergelijke instrumenten en interventies kunnen elementen uit een ecosysteembenadering worden toegevoegd aan een benadering van de KRW die primair ziet op de chemische en ecologische gezondheid maar minder op ecosysteemsamenhang. En N2000 die stuurt op specifieke soorten en habitats. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op de zogeheten 'externe werking' van de Kaderrichtlijn Water. Beleid voor de Noordzee op grond van de Kaderrichtlijn Marien (KRM) kan dan als het ware doorwerken op de Waddenzee ook als deze als 'groot water' niet onder Marien valt. Al met al concluderen Fieten, van der Zee en Bastmeijer (2021) dat er wel mogelijkheden voor een ecosysteembenadering zijn ook zonder inzet van de KRM. Dat vergt wel dat er actief op wordt ingezet. En bijvoorbeeld geborgd in het Uitvoeringsprogramma Agenda voor de Wadden 2050 en de Programmatische Aanpak Grote Wateren.

Welke van de twee mogelijke routes zou moeten worden gekozen is niet op voorhand te zeggen, van belang is vooral dat de discussie expliciet wordt gevoerd.

Resumé

Resumerend, de huidige sturing rust niet op een expliciete visie op het bestuurd systeem en als samenhangend ecosysteem dat eisen stelt aan samenhang en afstemming in sturing, en daarvoor een passend kader nodig heeft. De toevoeging van doelen voor onderwaternatuur nodigt uit deze discussie nadrukkelijk te voeren, en als belangrijke punten te heroverwegen:

- De hoofddoelstelling voor de Waddenzee en de prioriteiten ecologie en economie, zowel als *stated preference* als vooral ook *revealed preference*.

- De wijze waarop een ecosysteembenadering in de sturingsvisie kan worden ingebouwd
- Het meest passende wettelijke kader of wettelijke kaders, met als hoofdroutes de huidige hoofdkaders KRW en N2000 verder te 'verrijken' met mogelijkheden uit andere conventies, regelingen en kaders, of wellicht te vervangen door of uit te breiden met een ander hoofdkader, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)
- De wijze waarop natuurontwikkeling en vergroten van de ecologische veerkracht en waarden een plaats kan krijgen naast bescherming/beperken van schade

Conclusies

Deze analyse voert naar de volgende voorlopige conclusies:

- Er is voor de Waddenzee maar beperkt sprake van sturing, in de zin van gerichte beïnvloeding om een vooraf vastgelegd doel te bereiken
- De *de facto* prioritering van economie boven ecologie lijkt een belangrijke factor die effectieve sturing in de weg staat. Sturing vergt een expliciete politieke afweging van waarden, die aan de beleidsmakers zowel als aan de beheerders worden meegegeven.
- Specifiek voor onderwaternatuur zijn er morfologisch-ecologische streefbeelden in ontwikkeling. Er is er momenteel geen separate doelstelling voor onderwaternatuur waarop expliciet gestuurd wordt.
- Het onderwaternatuurdoel dat er wel is (habitatype H1110a^v) biedt niet direct aanknopingspunten voor sturing, is te algemeen ten opzichte van de variëteit van onderwaternatuur in de Waddenzee, en is bovendien nogal statisch gedefinieerd waar dynamiek een wezenskenmerk van het Waddensysteem is
- Een mogelijk belangrijke gereedschapskist voor sturing, de Kaderrichtlijn Marien, is niet van toepassing op de Waddenzee, noch is expliciet besloten die gereedschapskist te gebruiken ook als de richtlijn zelf niet van toepassing is.
- In de categorie zelfbinding besteedt de Agenda voor het Waddengebied 2050 nog weinig aandacht aan het doelbereik onderwaternatuur.
- Er wordt dus momenteel niet op onderwaternatuur gestuurd, maar het lijkt wel mogelijk dat te gaan doen. Dat vergt dan:
 1. Een uitwerking van de streefbeelden in de vorm van 'stuurbare' doelen, gevolgd door politiek-bestuurlijke accordering van deze doelen
 2. Het opstellen van een sturingsvisie: welke interventies op welke factoren en actoren en in welke volgorde leiden waarschijnlijk tot realisatie van doelen?
 3. Ontwikkelen van een gereedschapskist met instrumenten (waaronder beheer) die realisatie van doelen daadwerkelijk mogelijk maakt
 4. Het toedelen van sturingstaken en verantwoordelijkheden, en het borgen van de uitvoering en regelen van de governance op het proces.

Om de gedachten verder te bepalen werken we de volgende stappen in het navolgende hoofdstuk verder uit, om zicht te krijgen op een mogelijke 'ontwikkelagenda' voor sturen op onderwaternatuur.

4. Op weg naar sturing op onderwaternatuur

4.1 Inleiding

In de vorige paragrafen schetsten we mogelijke stappen op weg naar een daadwerkelijke sturing op onderwaternatuur. Die vergen een mate van uitwerking die in het bestek van deze opdracht niet geboden kan worden. Maar het is wel nuttig bij wijze van vingeroefening en denkexercitie een eerste uitwerking te maken, om te bezien wat we zoal op het pad tegenkomen. We herhalen hieronder nog even de stappen:

1. Een uitwerking van de streefbeelden in de vorm van 'stuurbare' doelen, gevolgd door politiek-bestuurlijke accordering van deze doelen
2. Het opstellen van een sturingsvisie: welke interventies op welke factoren en actoren en in welke volgorde leiden waarschijnlijk tot realisatie van doelen?
3. Ontwikkelen van een gereedschapskist met instrumenten (waaronder beheer) die realisatie van doelen daadwerkelijk mogelijk maakt
4. Het toedelen van sturingstaken en verantwoordelijkheden, en het borgen van de uitvoering en regelen van de governance op het proces.

De stappen zijn nogal verschillend per aard, en zullen hieronder dan ook in verschillende mate worden toegelicht. Het meest zullen we ingaan op stappen 2 en 3, terwijl stap 1 en 4 slechts beknopt worden besproken. We beschrijven de stappen achtereenvolgens, maar het is goed te beseffen dat het in wezen om een cyclisch proces gaat dat allicht zelfs een paar keer zou moeten worden doorlopen. Om doelen politiek geaccordeerd te krijgen (1) is het nodig dat er zicht is op de realiseerbaarheid van die doelen (2, 3 en 4) en op de consequenties die het realiseren van de doelen met zich meebrengt (3, instrumenten en hun effecten en gevolgen, zoals kosten). Tijdens het uitwerken van de instrumentenmix kunnen weer nieuwe inzichten blijken die de discussie over haalbaarheid van de doelen weer kunnen oprakelen, etc. We slaan voor nu echter dit cyclische, en soms zigzaggende proces plat tot een lineaire beschrijving.

4.2 Doelen

De streefbeelden onderwaternatuur zijn momenteel vooral in morfologische en ecologische termen beschreven. Die geven nog niet direct aanknopingspunten voor sturing, maar die stap is gegeven de oogst tot heden wel goed te zetten. Gegeven de kenmerken van het Waddensysteem is het denkbaar dat een van de bouwstenen, de hydro-morfologische basis, in belangrijke mate conditioneel is voor de andere bouwstenen, zoals de biotische factoren. Omgekeerd echter kunnen veranderingen in biotische factoren invloed hebben op de hydro-morfologie, denk aan de biobouwers als schelpdieren en zeegras.

De streefbeelden-in-ontwikkeling hebben wel implicaties voor sturing en beheer dat thans, gegeven de aard van de wet- en regelgeving, sterk op statische natuurbeelden is gebaseerd. De streefbeelden impliceren veeleer sturing op en het scheppen van condities en randvoorwaarden, op basis waarvan natuurlijke en hydromorfologische processen vervolgens meer ongestoord hun loop kunnen hebben. Waar nu 'boven water' bijvoorbeeld 126.000 scholeksters (doelsoort, aantal) wordt nagestreefd, zou in een meer dynamische doelformulering de condities voor scholeksters moeten worden benoemd, maar is het *aantal* scholeksters een in de tijd variërende *resultante* van een aantal op elkaar

inwerkende processen. Voor onderwaternatuur zijn dan aantallen en doelsoorten te zien als een *kans* op die uitkomst als de condities goed zijn. Dat is een andere benadering, die meer recht doet aan het dynamische karakter van de Waddenzee. Maar die vermoedelijk in het licht van de voortschrijdende klimaatverandering, met grote maar moeilijk voorspelbare impacts op onder meer soorten, ook onvermijdelijk is.

Mogelijk kan een routekaart naar de streefbeeld(en) voor onderwaternatuur worden opgesteld, die vooral gericht zal moeten zijn op het scheppen van de goede voorwaarden, mogelijk verbijzonderd naar locaties: per komberging of estuarium. Hoe de ecologische processen zich dan in de tijd ontwikkelen kan wellicht met causale modellen met de nodige onzekerheidsmarges globaal worden ingeschat, maar beleidsmakers en beheerders zullen moeten wennen aan het idee dat de natuur niet op voorhand eenduidig 'ontworpen' kan worden. Hoe dat in de wettelijke kaders moet worden verankerd is nog een open vraag en moeilijk te beantwoorden. Wel worden eerste stappen gezet (actualisatie doelensystematiek Natura 2000, LifeIP Deltanatuur Natuurwinstplan e.d.).

Vervolgens zouden deze dynamische doelen in het beleids-/politieke proces moeten worden ingebracht om door beleidsmatig gelegitimeerd te kunnen worden. Het is ligt voor de hand dat dat primair via de beleidsdepartementen LNV en I&W loopt, maar andere departementen waarvoor doelen voor onderwaternatuur gevolgen kunnen hebben, zoals EZK (energie, mijnbouw) zouden bij de doelvaststelling betrokken kunnen worden. Gegeven de huidige constellatie ligt de opgave om politieke accordering te krijgen in eerste instantie op de borden van LNV en I&W en de Waddenprovincies.

4.3 Sturingsvisie

Met 'sturingsvisie' bedoelen we een doordacht plan voor de wijze waarop de doelen (vorige paragraaf) via een set aan interventies realiseerbaar zijn. Deze kan de volgende elementen omvatten.

Normatieve uitgangspunten

Het gaat hier om een heldere uitspraak over welke waarden worden nagestreefd en hoe ze moeten worden afgewogen in geval van strijdigheid. Dat is zoals gezegd een politieke keuze; zie eerdere opmerkingen over de beweerd versus de daadwerkelijke voorkeuren voor de Waddenzee. Voor de verdere uitwerking grijp ik ter illustratie terug op de filosofie zoals door de commissie-Meijer is neergezet: natuur voorop, menselijk medegebruik indien dit niet tot achteruitgang van het ecosysteem als geheel leidt, investeringen in de natuur om waarde en veerkracht te vergroten. Dit zou opnieuw een goed uitgangspunt kunnen zijn dat recht doet aan de Werelderfgoed gedachte, aansluit bij de waarde die de Waddenzee in beleidsstukken wordt toegedicht en tegemoet komt aan de (bindende) afspraken die Nederland in regionale, nationale én internationale gremia heeft gemaakt over de bescherming van biodiversiteit, wetlands en andere. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de Programmatische Aanpak Grote Wateren.

Een dergelijke afwegingsbasis zou ook de meest vergaande sturingsstappen vergen, en is om die reden een geschikt vertrekpunt voor een verdere gedachtenexercitie. Alternatieve visies vergen minder complexe stuurstrategieën. De visie 'handen af' zou een verbod op activiteiten in de Waddenzee vergen. Maatschappelijk en politiek waarschijnlijk nog niet haalbaar, maar 'technisch' relatief gemakkelijk te realiseren is. De huidige visie 'natuur en

economie gaan gelijk op' zou naar verwachting vooral incrementele verbeteringen van het instrumentarium vergen ten opzichte van de verdergaande visie 'natuur met menselijk medegebruik zonder schade plus investeren in kwaliteit'. En tenslotte de denkbare visie 'economie voorop, natuur past zich maar aan' zou vermoedelijk ook maatschappelijk en politiek onhaalbaar zijn, maar zou 'technisch' makkelijk te instrumenteren zijn.

Onder dit kopje vatten we ook de keuze van de systeemgrenzen: wat wordt precies als het bestuurd systeem beschouwd? Gaat het om de Waddenzee met bijzondere aandacht voor de onderwaternatuur? Of alleen om de onderwaternatuur? Dat laatste lijkt amper denkbaar omdat het op voorhand ondoenlijk lijkt doelen voor onderwaternatuur te realiseren als niet het hele Waddensysteem in ogenschouw wordt genomen. Maar er is ook een bredere systeemgrens keuze mogelijk: de Waddenzee plus de factoren uit belendende systemen die van substantiële invloed zijn op de (onderwaternatuur in de) Waddenzee. Dan zullen land-zee-overgangen en het stroomgebied van rivieren, boezems en beken ook moeten worden mee beschouwd; zij hebben immers alleen al op het gebied van de hydromorfologie invloed. Op eenzelfde wijze moet worden gekeken naar activiteiten op de Noordzee die de Waddenzee beïnvloeden, alsmede importen en exporten van onder meer verontreinigingen die de waterkwaliteit bepalen en van exoten. En voorts bijvoorbeeld ook activiteiten buiten de Waddenzee die het wel en wee van de Waddenzee en de onderwaternatuur raken, denk zoals de scheepsbouwactiviteiten in Papenburg die baggerwerkzaamheden vergen die de hydromorfologie van de Waddenzee beïnvloeden. Een keuze kan ook nog zijn migrerende soorten binnen de systeemgrenzen mee te nemen, bijvoorbeeld vogel- en vissoorten. Een bepaalde gewenste kwaliteit van onderwaternatuur met doeltypen vis is immers niet goed realiseerbaar als die typen buiten de Waddenzee minder levenskansen hebben.

We gaan hier als gedachtenexperiment voor sturing verder uit van brede systeemgrenzen: onderwaternatuur, Waddenzee, randen en overgangen, factoren van het Waddensysteem die een wezenlijke impact op de Wadden hebben of kunnen hebben, en het met het Waddensysteem samenhangende 'web of life'. Dat zou de meeste en andere sturing vergen.

Visie op de natuur en bijbehorende sturingsstrategie

Er zijn verschillende natuuropvattingen in omloop. In de formele beleidsstukken is doorgaans een statisch natuurbeeld dominant, het woord 'natuurdoeltypen' zegt het eigenlijk al. Zeker in de Waddenzee is sprake van dynamische, deels zelfs onvoorspelbare, processen. Als dat beeld wordt overgenomen betekent dit dat beleidsmakers de dynamiek en de daarmee verbonden onzekerheidsmarges en deels onvoorspelbaarheid als uitgangspunt moeten nemen.

Deze notie kan worden vervat in de *doelformulering*, maar verdient ook nadere uitwerking als onderdeel van een sturingsvisie. Als het bestuurd systeem, de onderwaternatuur in de Waddenzee, dynamisch is, dan moet de sturing ervan ook dynamisch, adaptief en lerend zijn. Dat betekent tevens ruimte om te experimenteren, die in de huidige natuurvisie maar beperkt is, immers: experimenten verstoren de status quo per definitie, en kunnen dan gemakkelijk als significante impact worden aangemerkt waarvoor geen toestemming wordt gegeven. Dat kan ook gelden voor andere directe interventies in het ecosysteem en de morfologie die beogen een doel naderbij te brengen: er zullen ingrepen tussen zitten die significante effecten op de natuur zoals deze nu is teweeg brengen, en om die reden juridisch aangevochten kunnen worden.

Maar die significante effecten waren nu precies de bedoeling. In een dynamische natuurvisie is het juist *nodig* om experimenten en interventies te doen om de gestelde onderwaternatuurdoelen naderbij te brengen. Zo'n natuurvisie en bijbehorende dynamische sturing vergt dus een verruimd wettelijk kader die de grondslag biedt voor wezenlijke ingrepen. Hoe dat juridisch kan wordt mogelijk aangestipt in de parallelle opdracht waarin de juridische kaders worden geanalyseerd, hier volstaan we met de signalering dat een andere natuurvisie mogelijk tot verruimde juridische kaders kan nopen.

De visie op de (onderwater)natuur omvat ook ideeën over behoud/bescherming versus ontwikkelen. Daar zijn uiteenlopende opvattingen over, van sterk conserverend en beschermend tot creëren en *rewilding*. Van belang is vooral *dat* er een eenduidig perspectief komt, welk perspectief dat is, is wederom een politieke afweging. Gegeven de dynamiek en natuurwaarden van de Waddenzee ligt een dynamische visie met een gedurfde, experimentele aanpak wellicht voor de hand. Zeker in combinatie met de – voor wat betreft de Waddenzee – onvermijdelijke klimaatverandering, waarvan de effecten op de doelparameters en bouwstenen maar in beperkte mate voorspelbaar zijn. Bovendien is klimaatverandering een permanente externe drukfactor die tot in lengten van jaren het systeem in beweging brengt en houdt. Het lijkt niet goed denkbaar hoe een statisch natuurbeeld in zo'n veranderende context overeind gehouden kan worden. Daar maakt het extra interessant om te onderzoeken of zo'n dynamische visie geïnstrumenteerd kan worden, maar de uiteindelijke keuze is politiek.

Wat er gekozen wordt heeft wel sterke consequenties voor de wijze van sturing (stuurstrategie). Een statisch natuurbeeld dwingt in feite tot een sterke mate van detaillering en een sterk planmatige aanpak, om zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het geformuleerde statische streefbeeld: morfologische kenmerken, doelsoorten, concentraties, gradiënten etc. etc. Het vergt ook een zeer diepgaande kennis van het bestuurd systeem, de onderwaternatuur, om de ingrepen zo exact mogelijk te doseren en faseren.

Bij een dynamisch natuurbeeld gaat het veel meer om het creëren van de juiste startcondities, waarna de natuurlijke processen verder zoveel mogelijk ongestoord hun loop kunnen nemen, en wellicht pas na verloop van tijd weer een bijstelling krijgen. De sturing in dat natuurbeeld zal dan primair op die startcondities gericht zijn, naar verwachting met name via enkele hydro-morfologische ingrepen die de condities voor het gehele systeem beïnvloeden, en enkele ingrepen die de condities voor de biotische ontwikkelingen gunstig maken, zoals het langdurig sluiten van gebieden waarbinnen de natuur zich verder ongestoord mag ontwikkelen.

Een visie op de wisselwerking beleid en beheer

Het is nodig te analyseren in welke mate de doelen via aangepast beheer kunnen worden gehaald, en in welke mate aanvullend beleid nodig is. Beheer is te zien als de set regels en praktijken om de in het beleid vastgestelde doelen te realiseren. Het is dus aan de beleidsmakers als 'opdrachtgevers' om de onderwaternatuurdoelen in de opdracht voor beheer aan de beheerders, de opdrachtnemers, mee te geven. In de huidige constellatie is er een sterk accent op beheer, en dat loopt via de Beheerautoriteit Waddenzee, die regelt dat de samenwerkende beheerders een plan opstellen waarin de onderwaternatuur dan nadrukkelijk meegenomen moet zijn. In beginsel kunnen de beheerders dan ook aangeven tot waar hun polsstok reikt, dat wil zeggen in welke mate ze via aangepaste beheersmaatregelen denken de onderwaternatuurdoelen te kunnen realiseren.

Dat vergt een analyse van de effectiviteit van verschillende beheersmaatregelen op de doelen, in het licht van de invloed die uitgaat van factoren die *niet* via beheersmaatregelen kunnen worden beïnvloed. Dat zullen naar verwachting in elk geval exogene factoren zijn, die van buiten het Waddensysteem toch de kwaliteit en ontwikkeling van de onderwaternatuur beïnvloeden.

Het is behulpzaam voor effectieve sturing dat beheerders vrijuit kunnen aangeven hoe beleidswensen in de praktijk uitpakken, en in welke mate ze beleidsdoelen via beheer kunnen realiseren. Behulpzaam is ook als ze kunnen aangeven welke aanvullende beleidsmaatregelen te overwegen zijn *als* de doelen echt moeten worden gehaald, zonder dat ze als beheerders de keuzes of afwegingen maken; die is immers aan de beleidsmakers. De praktijk van de wisselwerking beleid-beheer is echter dikwijls dat dergelijke feedback niet erg op prijs stellen omdat men bang is dat de rolscheiding vervaagt of vreest dat terugkoppeling vanuit de praktijk politiek gevoelig kan liggen. Omgekeerd vinden, om vergelijkbare redenen, beheerders/uitvoerders het niet altijd makkelijk de juiste toonzetting voor zo'n terugkoppeling te geven. Maar in het algemeen lijkt me dat het nastreven van doelen voor onderwaternatuur gebaat is bij een bewust gehanteerde wisselwerking beleid en beheer.

De indruk is dat de ontwikkeling van *beleid* en het denken over de benodigde sturing, waar beheer een (belangrijk) onderdeel van is, hierop enigszins achterloopt. Dat geldt al helemaal als het om sturing op onderwaternatuur gaat, wat een relatief nieuw stuurdoel is. Een deel van de besturende organen werkt samen in de Beheerautoriteit Waddenzee voor de Beheerautoriteit, en breder in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied, dat wordt geadviseerd door het Omgevingsberaad. De Agenda voor het Waddengebied 2050 geeft richting op hoofdlijnen, maar kent nog geen sturingsvisie of instrumentenstrategie. Het sublitoraal komt in de Agenda voor het Waddengebied 2050 maar beperkt aan bod. Voor de uitwerking van de sturingsvisie en instrumentenstrategie is wat betreft onderwaternatuur vanuit het Rijk primair het ministerie van LNV aan zet. LNV is op grond van de Wet natuurbescherming 2017 systeemverantwoordelijke voor de natuur in Nederland, en in beginsel dus ook voor de onderwaternatuur. Het ministerie van I&W is verantwoordelijk voor het natuur*beheer* in gebieden waar de Waterwet geldt. I&W heeft de beheertaak neergelegd bij Rijkswaterstaat.

Vergelijkbare discussies zijn aan de orde als het over de financiering gaat. De huidige organisatie en financiering van het natuurbeleid, met daarnaast aanvullende fondsen en regelingen zoals het Waddenfonds en de Programmatische Aanpak Grote Wateren, nodigt ertoe uit de rekening voor het halen van natuurdoelen liefst buiten de organisatie of samenwerking neer te leggen. En heeft het risico dat middelen voor regulier beheer deels worden gezocht bij de aanvullende fondsen en regelingen die niet voor regulier zijn bedoeld, maar voor herstel en verbetering. Soms kan door slimme investering door het inzetten van investeringsfondsen voor herstel en verbetering de beheerlast worden verminderd of uitgesteld (soms decennia). Er is dus wel een bepaalde mate van wisselwerking. Een hernieuwd bewustzijn van de systematiek bij de professionals, bezig met het Waddengebied, is aanbevelenswaardig.

Sturen op onderwaternatuur vraagt een meer eenduidige financiering van maatregelen, die op een heldere visie op ecologie en economie is gebaseerd. Soms komen initiatieven van beheerders of beleidsmakers, maar ze kunnen ook uit andere kokers komen. Ook die vragen afstemming en coördinatie over prioritering en richting. Dat is nu maar beperkt het geval.

4.4 Instrumentenmix

Actoren- en factoren: ingrepen en maatregelen

De inhoudelijke kern van een stuurstrategie voor onderwaternatuur zou een analyse van de sleutelfactoren en sleutelactoren moeten zijn, in combinatie met de instrumenten die op deze factoren en actoren van invloed zijn. De afbakening volgt de systeemgrenskeuze zoals bedoeld in paragraaf 4.3.

Voor instrumenten bestaan verschillende overzichten en indelingen, zie bijvoorbeeld overzichten van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken van de Rijksoverheid^{vi} en het portaal voor de Omgevingswet^{vii}. In de terminologie maken we onderscheid tussen enerzijds de *ingrepen* of *maatregelen*: die acties die de (onderwater)natuur doen veranderen, zoals het sluiten van een gebied of een andere vorm van visserij, en anderzijds de *instrumenten*: die prikkels, regels en afspraken die een actor tot ingrepen of maatregelen aanzet.

In het licht van de streefbeelden (in wording) zoeken we daarom naar:

- Aangrijpingspunten voor maatregelen, ingrepen. Deze kunnen worden gevonden in de bouwstenen voor de streefbeelden die immers beschrijven welke hoofdfactoren op de onderwaternatuur van invloed zijn.
- Instrumenten die actoren die kunnen aanzetten tot nieuwe of andere maatregelen/ingrepen voor de aangrijpingspunten.

Voor sturing op onderwaternatuur zijn de naar onze inschatting belangrijkste maatregelen/instrumenten-combinaties samengevat in onderstaande overzicht.

Aangrijpingspunten en instrumenten	
<p>Instrumenten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beheerafspraken • Geld/investeringen • Ruimtelijke ordening/planning • Ge- en verboden, aanwijzingen • (bij)sturing actoren <ul style="list-style-type: none"> • Specifieke ge- en verboden • Financiële prikkels • Taakopdracht • Regelgeving • Convenanten, communicatie 	<p>Aangrijpingspunten voor maatregelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waddensysteem als geheel, fysieke ingrepen • Subsystemen, bv komberging • Actoren die invloed op waddensysteem hebben • Omgevingsfactoren (exogene factoren) <ul style="list-style-type: none"> • bv influx stoffen via lucht en water, klimaatverandering, zandsuppleties, ...), • meer of minder beïnvloedbaar

Figuur 5: overzicht instrumenten en aangrijpingspunten voor sturing

Als we meer in detail inzoomen op aangrijpingspunten en maatregelen/ingrepen, dan kan het volgende beeld ontstaan. NB dit is een eerste 'educated guess', geen doorwrochte analyse, in een verdiepende expertsessie zou zo'n exercitie nog eens grondiger kunnen worden gedaan. Het gaat hier meer om een denkwijze dan om de daadwerkelijke invulling.

We laten hierbij de bouwsteen exogene invloeden achterwege in de veronderstelling dat deze niet (goed) stuurbaar zijn. Voorts nemen we een groslijst van maatregelen op die in beleids- en beheerdocumenten zoals de Agenda2050 worden genoemd. Het op zo'n wijze in kaart brengen van maatregelen/ingrepen een aangrijpingspunten/bouwstenen geeft een eerste indruk van de zaken waarop de beleidsinstrumenten zich zouden kunnen richten. Met 0, +, ++ en ? geven we een (persoonlijke) inschatting van de vraag of een maatregel impact zou kunnen hebben op een van de bouwstenen. We scoren op de eerste-orde-effecten (directe effecten), die op zichzelf natuurlijk een verdere doorwerking in het gehele systeem kunnen hebben.

Een goede kaart van het onderwaterlandschap van de Waddenzee zou een belangrijk, misschien wel onmisbaar hulpmiddel voor deze sturing kunnen zijn.

	Hydro- morfodynamiek	Energie- en stofstromen	Habitats en gradiënten	Functionele groepen	Trofische keteninteracties
<i>Beheerafspraken</i>	+	0	+	+	+?
<i>Sluiten gebieden</i>	+	+	++	++	++
<i>Restricties gebieden</i>	+	0	+	+	+
<i>Ruimtelijke planning</i>	+	+	+	+	?
<i>Natuurontw. land</i>	+	+	++	0	0
<i>Natuurontw. OWN</i>	++	0	+	++	+
<i>Kustbeheer</i>	++	0	+	+	?
<i>Zandsuppleties</i>	++	+	+	0	0
<i>Havenactiviteiten</i>	+	+	0	0	0
<i>Vaarwegen</i>	++	++	+	?	?
<i>Scheepvaart</i>	+	0	++	+	0
<i>Bodemvisserij</i>	++	+	++	++	++
<i>Visserij sublitoraal</i>	?	+	++	++	++
<i>Toerisme en recreatie</i>	+	+	+	?	?
<i>Lozingen, afval</i>	0	++	0	0	?
<i>Lucht, depositie</i>	0	+	0	0	0
<i>Winning delfstoffen</i>	+	0	++	0	0
<i>Energiebronnen & infra</i>	+	0	+	?	?
<i>Andere maatregelen</i>	pm	pm	pm	pm	pm

Figuur 6: Mogelijke maatregelen en effecten op de bouwstenen voor streefbeeld OVN; eigen inschatting

Instrumenten

In een volgende stap kan bekeken worden welke instrumenten de relevante actoren kunnen prikkelen om ingrepen te plegen respectievelijk maatregelen te nemen dan wel hun praktijken aan te passen. De (potentiële) instrumentenmix kan de hele 'klassieke' set aan instrumenten omvatten. Het gaat meer om de keuze ze daadwerkelijk in te zetten dan om de feitelijke beschikbaarheid van die instrumenten.

Als we 'door de oogbellen' naar Figuur 6 kijken, dan kan dat ideeën geven voor een mogelijke effectieve instrumentenmix voor sturen naar de streefbeeld voor

onderwaternatuur. Wederom is sprake van een eerste gedachtevorming, niet van een doorwrochte analyse.

Volgens een globale en wat intuïtieve inschatting zou de kern van een stuurstrategie en instrumentenkeuze kunnen zijn:

- Sleutelmaatregelen en -ingrepen zouden wel eens vooral directe ingrepen in de hydromorfologie, habitats en gradiënten en functionele groepen kunnen zijn, met name als deze laatste ook nog weer hydromorfologische effecten hebben (biobouwers).
- Afhankelijk van de systeemgrenskeuze valt een (groot) deel onder de directe invloedssfeer, maar sommige factoren zijn wellicht alleen indirect aan te sturen. In geval van activiteiten die onder Nederlandse zeggenschap vallen maar die via een ander besturend orgaan worden geregeld, denk aan winning van delfstoffen onder zee, blijkt het in de praktijk al lastig te zijn ze onder de Wadden-aansturing te brengen; dat geldt in nog sterkere mate voor activiteiten waarover Nederland geen zeggenschap heeft.
- Dergelijke maatregelen zijn met name te instrumenteren via:
 - o Op onderwaternatuur gerichte beheerafspraken
 - o Sluiten van gebieden of restricties aan activiteiten in gebieden opleggen (kan mogelijk ook een onderdeel van de beheerafspraken zijn)
 - o Financiële middelen om directe fysieke en ecologische ingrepen te bekostigen
 - o Eisen stellen aan activiteiten met een impact op de morfologie en de onderwater-ecologie. Dat kan mogelijk met een mix van vergunningseisen, vrijwillige afspraken, en financiële regelingen voor innovatie (gericht op impactvermindering) en compensatie (schadeloosstelling).
 - o Ruimtelijke planning en regie: een meer georkestreerde toedeling van activiteiten naar ruimte en tijd vanuit het gezichtspunt van het Wadden-ecosysteem c.q. de streefbeelden. Dat vergt de mogelijkheid tot ruimtelijke ordening op zee, die met de huidige gereedschapskist aan instrumenten wellicht niet, en welke ruimte een (aangepaste) beheerovereenkomst hiervoor biedt is ook niet direct te zeggen.

De indruk is dus dat in beginsel een adequate mix van instrumenten ter beschikking staat, waarbij we beleidsmatig inzetten op aanpassingen van de beheerovereenkomsten ook als een van de instrumenten beschouwen. Of dat ook gebeurt hangt primair af van de politieke wil onderwaternatuurdoelen te omarmen, beheerders te vragen realisatie van streefbeelden onderwaternatuur in de beheerovereenkomsten op te nemen, en de bereidheid de mogelijke verdere instrumenten in te zetten voor het nastreven van de OWN-doelen.

Daarbij is beschikbaarheid van budget (voor directe interventies, innovaties en compensaties) een wezenlijk punt, alsmede de vragen of natuurverbetering of wegnemen impact prioritair is en welk departement welke rekening betaalt. In hoeverre de ruimtelijke interventies (gebiedssluiting, restricties, planologie) zonder meer kunnen worden gepleegd moet nog beter worden bekeken. Wellicht kan het Uitvoeringsprogramma van de Agenda voor het Waddengebied 2050 daartoe een eerste aanzet geven.

Ook als alle instrumenten beschikbaar zijn kan het wenselijk zijn de inzet van zo'n instrumentenmix vanuit een het gehele systeem bestrijkend wettelijk kader te kunnen doen. Zoals eerder aangestipt had het voor de hand gelegen de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) op de Waddenzee, en daarmee ook op de onderwaternatuur, van toepassing te verklaren. Of, als de procedurele redenen om dat niet te doen nog steeds als

geldig worden gezien, een regeling voor het Waddensysteem te maken die gebruik maakt van de sturingsmogelijkheden die de KRM biedt ook als de KRM zelf niet direct geldig is. Of dat gebeurt of niet is een politiek-bestuurlijke afweging, hier volstaan we met te benoemen van het vermoeden dat zo'n stap sterk zou helpen de sturing meer eenduidig te maken.

Governance en regie

De vorige paragraaf leidt rechtsreeks naar de vraag over governance: wie orkestreert en coördineert de sturing eigenlijk? We beschreven eerder dat de besturing van een complex en dynamisch systeem, en dat is de (onderwaternatuur in de) Waddenzee, eisen stelt aan de wijze van sturing. Er is een gerede kans dat ad hoc-interventies die zonder voldoende samenhang worden gedaan, niet de effecten opleveren die gewenst zijn. Met andere woorden niet de streefbeeldens naderbij brengen. Er is coördinatie tussen de inzet van verschillende instrumenten en hun aangrijpingspunten (maatregelen, ingrepen) nodig op straffe van beperkte effectiviteit.

We spraken steeds over het 'besturend orgaan', maar in werkelijkheid zijn er verschillende besturende organen die maar beperkt op elkaar zijn afgestemd. In de huidige constellatie zijn de ministeries van LNV en I&W de aangewezen beleidsdepartementen, maar daarnaast is er invloed van onder meer het ministerie van EZK (delfstoffenwinning), en zoals gezegd vanuit onder meer de Noordzee (die ook onder I&W valt) en andere landen als Duitsland. De Beheerautoriteit Waddenzee richt zich primair op beheer; in dit rapport kijken we echter naar sturing in bredere zin waar de opdrachtverlening aan de beheerders een (belangrijk) onderdeel van is. Daarop lijkt zich vooral het Bestuurlijk Overleg Waddengebied te richten, bijgestaan door het Omgevingsberaad. In hoeverre dit Bestuurlijk Overleg Waddengebied de orkestratie van de bredere sturing (beleid) op die factoren en actoren die van invloed zijn op de Waddenzee en de onderwaternatuur in het bijzonder tot zijn taken rekent of wil gaan rekenen is de vraag. De organisatie en orkestratie van die brede sturing zou dan ook, op basis van een verdiepende analyse die het vervolg op deze verkenning zou kunnen zijn, nog eens goed moeten worden doordacht.

De mogelijke vormen zullen ook sterk afhankelijk zijn van een aantal beleidskeuzes waarover we in dit rapport wat speculeren, maar die nog moeten worden gemaakt, zoals het al dan niet van toepassing verklaren van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, en verdere uitspraken over de visie op sturing zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven. Uitwerking van ideeën voor coördinatie van de sturing voert te ver voor deze opdracht.

Literatuur en noten

- Nationaal Waterprogramma
- Deltaprogramma Waddenzee
- Uitvoeringsprogramma Agenda voor de Wadden 2050
- Integraal Beheerplan Beheerautoriteit Wadden
- Streefbeelden PAGW
- Natuurwinstplan Grote Wateren
- Trilateral single integrated management plan
- Trilaterale ministerconferentie Wadden Sea 2022
- Regionale kaders zoals provinciale omgevingsvisies en waterbeheerprogramma's waterschappen

Eindnoten

ⁱ Nina Fieten, Els van der Zee, Kees Bastmeijer – Juridische kaders ten aanzien van de bescherming van de onderwaternatuur in de Waddenzee; april 2021.

ⁱⁱ Sturingsmodel van De Leeuw: <http://www.passievoorsystemen.nl/2014/07/het-besturingsmodel-van-de-leeuw/>

ⁱⁱⁱ https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/10/Handreiking_ADC-toets-oktober-2019.pdf

^{iv} Nota van Antwoord Mariene Strategie <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/europese/@171618/nota-antwoord/>

^v <https://www.natura2000.nl/profielen/h1110-permanent-overstroomde-zandbanken>

^{vi} <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/categorie%C3%ABn>

^{vii} <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/>