

Twynstra Gudde

Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee

Regiecollege Waddengebied



Rapport

9 juni 2016

dr. A.H. te Linde

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding tussentijdse evaluatie	2
1.2 Opdracht Twynstra Gudde	3
1.3 Verantwoording aanpak	4
1.4 Leeswijzer	5
2. Organisatie Waddenzeebeheer en aansturing Samenwerkingsagenda Waddenzee	6
2.1 Beheerders en hun taken	6
2.2 Aansturing en uitvoering van de Samenwerkingsagenda Waddenzee	7
3. Bevindingen evaluatie	10
3.1 Waarom werken wij samen?	10
3.2 Hoe werken wij samen?	13
3.3 Wat levert de samenwerking op?	16
4. Conclusies en aanbevelingen	21
4.1 Conclusies	21
4.2 Aanbevelingen	23
Bijlage A: Geanalyseerde documenten	25
Bijlage B: Lijst geïnterviewde personen	26

Lijst met afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
EZ	Ministerie van Economische Zaken
CWN	Coalitie Wadden Natuurlijk: Staatsbosbeheer, It Fryske Gea, Stichting het Groninger Landschap, Landschap Noord-Holland, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en Stichting Wad
HUP	Handhavingsuitvoeringsprogramma
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
KRW	Kaderrichtlijn Water
MKB	Midden- en kleinbedrijf
OBW	Opdrachtcollectief Beheer Waddenzee
PKB	Planologische Kernbeslissing
PRW	Programma naar een Rijke Waddenzee
PvA	Plan van Aanpak
RCW	Regiecollege Waddengebied
SAW	Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee
VGR	Voortgangsrapportage

1. Inleiding

Dit rapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (SAW). Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie, de opdracht aan Twynstra Gudde en de verantwoording van de aanpak.

1.1 Aanleiding tussentijdse evaluatie

1.1.1 Rapport van de Algemene Rekenkamer over natuurbeheer Wadden

Op 28 november 2013 verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR): "Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting". De AR constateert dat met name beheer en monitoring beter kunnen. Doordat er veel beheerders actief zijn in het Waddengebied (13) is de afstemming en uitwisseling van informatie vaak niet goed en wordt er niet doelmatig gewerkt, zo concludeert de AR. Doordat er niet één beheerder voor Waddenzee is, wordt de uitvoering van het Waddenbeleid niet consequent en eenduidig gemonitord en geëvalueerd. De AR beveelt aan een overzichtelijke bestuurlijke situatie in het Waddengebied te creëren waarin verantwoordelijkheden duidelijk zijn verdeeld over de bestuurslagen en waarin controles en verantwoording efficiënt zijn geregeld. De AR presenteert hiervoor vier opties zonder een voorkeur voor een centraal of decentraal georiënteerde oplossing. Rode draad in de opties is dat één partij de regie moet voeren over het natuurbeheer.

1.1.2 Verzoek om een plan van aanpak Verbetering Beheer Waddenzee

Het rapport van de AR is gericht aan de bewindslieden van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Deze bewindslieden schrijven vervolgens:

"De Staatssecretaris en ik zijn van mening dat nu de belangrijkste opgave inzake de Waddenzee ligt in het optimaliseren van het beheer. Het gaat om beheer in brede zin: vergunningverlening, handhaving en toezicht, crisis- en calamiteitenbeheersing, onderhoud, herstelmaatregelen, monitoring en onderzoek, voorlichting en promotie. Ook is aangegeven dat die optimalisatieslag van het beheer door zowel het Regiecollege als de Beheerraad gedragen moet worden. [...] Daarbij zie ik graag een verbinding gelegd met de nationale en regionale beleidsdoelen waarop het beheer zich uiteindelijk richt, gekoppeld aan een gezamenlijk streefbeeld voor beheer.

Mede namens de Staatssecretaris vraag ik het RCW om samen met de Beheerraad te komen met een plan van aanpak voor de optimalisatie van het beheer in de Waddenzee".

1.1.3 Reactie van RCW en Beheerraad: de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee

Als reactie op het rapport van de AR en het verzoek van IenM en EZ hebben het Regiecollege Waddengebied (RCW) en de Beheerraad Waddengebied in 2014 een Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (SAW) opgesteld. **Het doel is om in 2018 te werken als ware men één beheerder.**

In het Plan van Aanpak (PvA) van de samenwerkingsagenda worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Twynstra Gudde

- we gaan zoeken naar een samenhang in beheer alsof we één beheerder zijn
- we gaan direct aan de slag met concrete stappen
- we beginnen bij beheer en niet bij beleid en organisatie
- we betrekken de werkers en inwoners in de wadden nadrukkelijk bij het ontwikkelen van meer samenhang en streefbeelden
- de taakverdeling in beleid en beheer voor de wadden stellen we nu niet ter discussie.

Er wordt gewerkt met drie uitwerkingslijnen in de samenwerkingsagenda:

- Uitwerkingslijn 1. Stappen op weg naar optimalisatie van beheer in 2014 e.v.
- Uitwerkingslijn 2. Naar een streefbeeld voor goed beheer in 2018.
- Uitwerkingslijn 3. Doelen en verantwoordelijkheden als basis voor beheer.

Uitwerkingslijn 1 omvat 21 concrete acties voor gezamenlijke producten op de verschillende onderdelen van beheer. Uitwerkingslijn 2 omvat het uitwerken van een streefbeeld voor het “hoe” van de samenwerking. Uitwerkingslijn 3 betekent het samenvatten van het streefbeeld voor het “wat”; de bestaande doelen handzaam op een rij als uitgangspunt voor beheer. Per actie is er een trekker en per actie is een mijlpaaloverzicht gemaakt.

In het kader van de SAW wordt beheer omschreven als “alle activiteiten die gedaan worden om de doelen van het Waddenzeebeleid te halen”. Er worden acht activiteiten, ook wel onderdelen genoemd, onderscheiden binnen de beheerketen voor de Wadden: i) fysiek beheer / onderhoud, ii) vergunningverlening, iii) toezicht en handhaving, iv) herstel en ontwikkeling, v) monitoring en onderzoek, vi) zoning en geleiding, vii) promotie voorlichting en educatie Werelderfgoed, en viii) incidentbestrijding en calamiteiten. De mijlpalen delen het einddoel per onderdeel in, in tussendoelen, die gehaald moeten worden op weg naar 2018. De voortgang op alle acties wordt bijgehouden in de zogenaamde Barometer. Een Opdrachtcollectief Beheer Waddenzee (OBW) stuurt en ziet toe op de uitvoering van de SAW.

Het RCW en de Beheerraad hebben afgesproken in 2016 een tussentijdse evaluatie te laten maken. De minister van Infrastructuur en Milieu en de staatsecretaris van Economische Zaken hebben aan de Tweede Kamer eveneens deze tussentijdse evaluatie toegezegd.

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het Regiecollege Waddengebied heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven om de tussentijdse evaluatie SAW uit te voeren. Het betreft een korte, bondige evaluatie op basis van een beperkte documentenanalyse en een beperkt aantal interviews. De te beantwoorden hoofdvraag is: *‘Halten we de doelen van 2018 en eventueel, welke extra inspanningen zijn nodig, gegeven waar we nu staan in 2016?’*

Het RCW heeft een evaluatiecommissie opgericht om de tussentijdse evaluatie te begeleiden. De leden van de evaluatiecommissie zijn geen lid van het OBW:

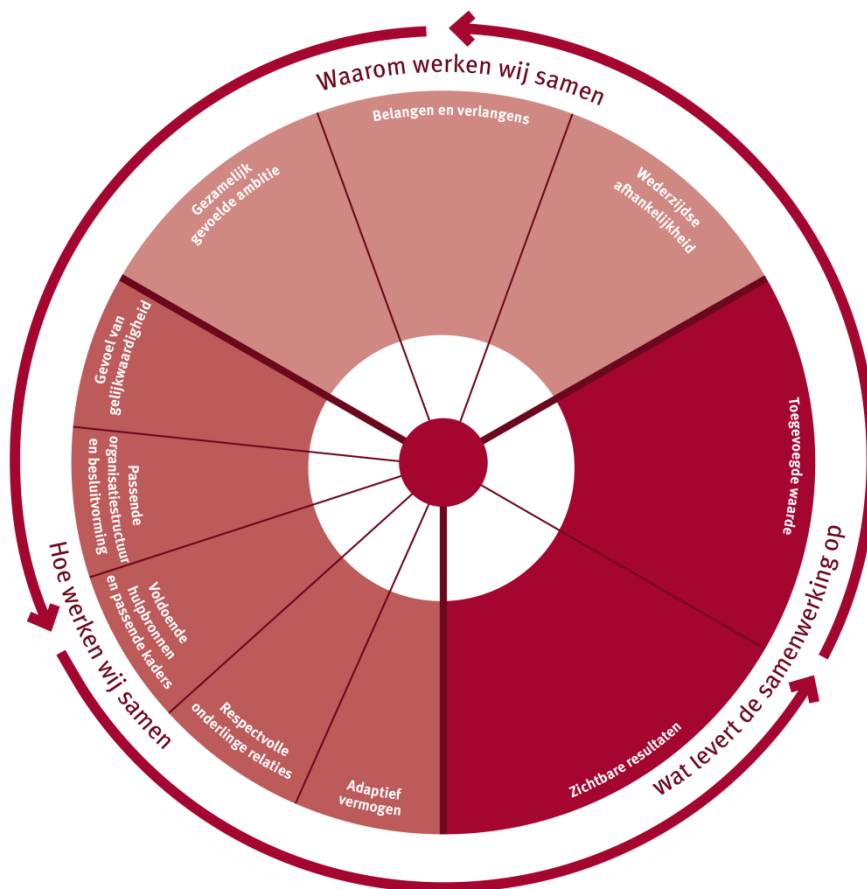
- Jouke van Dijk, hoogleraar RU Groningen, voorzitter van de directie van de Waddenacademie, lid van het RCW voor de wetenschappen, is voorzitter van de evaluatiecommissie
- Paul van Erkelens, dijkgraaf Wetterskip Fryslân, RCW-lid namens de waterschappen
- Eisse Luitjens, programmaleider Agrifood&Biobased at NV NOM, RCW-lid namens de economie
- Waldina Hulshoff, secretaris RCW, ambtelijk opdrachtgever.

1.3 Verantwoording aanpak

1.3.1 Analyse kader: kijkglas op samenwerken

Om de bijdrage van de SAW aan de verbetering van de samenwerking tussen beheerorganisaties in de Waddenzee te kunnen analyseren, is het 'Kijkglas op Samenwerken'¹ gehanteerd als analysekader (Figuur 1). Dit kijkglas vormt tevens de structuur voor de beschrijving van de bevindingen van de tussentijdse evaluatie.

Uit wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaringen blijkt dat een aantal factoren bepalend is voor de vitaliteit van een samenwerkingsverband. Zichtbare factoren, zoals de wijze van organiseren en de opgeleverde resultaten. Maar ook juist minder zichtbare factoren, zoals belangen en persoonlijke relaties, spelen vaak een bepalende rol. De kans op succesvol samenwerken wordt groter wanneer er aandacht is voor een aantal cruciale factoren voor vitaal samenwerken tussen organisaties. Deze factoren gaan achtereenvolgens over het 'waarom' (visie/belangen/gedeelde ambitie), 'hoe' (organisatie/werking/harde én zachte aspecten van organiseren) en 'wat' (resultaat/effecten) van de samenwerking. Deze factoren zijn weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1. Kijkglas op samenwerking, Twynstra Gudde, 2015.

¹ Ontwikkeld door Twynstra Gudde

1.3.2 Gefaseerde aanpak

De tussentijdse evaluatie SAW is uitgevoerd in twee fasen. Fase 1 bestond uit een documentenanalyse waarbij feiten zijn verzameld en een eerste oordeel is gevormd over de haalbaarheid van het einddoel in 2018, en mogelijke knelpunten. Zie Bijlage A voor een overzicht van geanalyseerde documenten. Deze resultaten zijn 22 april 2016 besproken met de opdrachtgever.

In fase 2 zijn meningen verzameld via vier groepsinterviews met betrokkenen op basis van een semi-structureerde vragenlijst. De groepsinterviews zijn gehouden met twee of drie personen uit de volgende groepen: i) bestuurders, ii) OBW leden, iii) trekkers van de kernteams die werken aan het uitvoeren van de acties, en iv) gebruikers/ vergunninghouders in het Waddengebied. Zie bijlage B voor een lijst van geïnterviewde personen.

De verzamelde feiten en meningen zijn geanalyseerd en samengevat in dit rapport. Het conceptrapport is 7 juni 2016 besproken met de opdrachtgever. Hierna is de rapportage definitief gemaakt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vat de organisatie van het Waddenzeebeheer en de aansturing van de SAW samen. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen van de tussentijdse evaluatie aan de hand van drie factoren van samenwerking 'waarom', 'hoe' en 'wat levert het op'. Hoofdstuk 4 presenteert de conclusies en aanbevelingen, waarmee de hoofdvraag wordt beantwoord in hoeverre de doelen van 2018 worden gehaald en welke extra inspanningen eventueel nodig zijn.

2. Organisatie Waddenzeebeheer en aansturing Samenwerkingsagenda Waddenzee

Voor een goed begrip van het samenwerkingsproces is het van belang om de organisatie van het Waddenzeebeheer in het algemeen, en de SAW in het bijzonder, te kennen. Dit hoofdstuk geeft een korte schets van beheerders en hun taken, en de aansturing en uitvoering van de SAW.

2.1 Beheerders en hun taken

2.1.1 Soorten beheer

Onder het begrip 'beheer' wordt in het Waddengebied een groot aantal taken beschouwd: natuurbeheer, waterbeheer, vergunningverlening, handhaving en toezicht, promotie, educatie, herstelmaatregelen, ontwikkelprogramma's. Kortom: alle activiteiten die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen voor natuur en mensen in het Waddenzeegebied te bereiken.

Net als bij alle grote Rijkswateren is het in het Waddengebied zo, dat de ministeries niet alleen verantwoordelijk zijn voor het beleid, maar ook een belangrijke functie in het beheer hebben. Natuurbeheer voor de Waddenzee wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (Natura2000, KRW), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, particuliere oevereigenaren en de Waddenunit van het Ministerie van Economische Zaken. Voor de eilanden en de waddenkust geldt dat het natuurbeleid gedecentraliseerd is naar de provincies (zie paragraaf 2.1.2 voor een overzicht van alle 13 natuurbeheerders). Provincies krijgen een steeds duidelijkere taak, bijvoorbeeld door vergunningverlening en door financiering van projecten via het Waddenfonds. Natuurbeheer in combinatie met landbouw wordt uitgevoerd door boeren op de eilanden en langs de waddenkust.

Water- en kustbeheer worden uitgevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de waterschappen. Het beheer van de openbare ruimten en infrastructuur wordt uitgevoerd door gemeenten, havenschappen, provincies en ministeries. Ook terreinbeheerders (publieke en private), voorlichting- en educatiecentra en onderzoeksinstituten dragen bij aan het beheer van het Waddengebied.

2.1.2 Beheerraad Waddenzee

De natuur in het Werelderfgoed Waddenzee wordt beheerd door 13 beheerders:

- Rijkspartijen:
 - . Rijkswaterstaat (IenM)
 - . Waddenunit (EZ)
 - . Rijksvastgoed- en Ontwikkelbedrijf (Ministerie van Financiën)
 - . Ministerie van Defensie
- Waddenprovincies:
 - . Provincie Fryslân
 - . Provincie Noord-Holland
 - . Provincie Groningen
- Natuurorganisaties
 - . Vereniging Natuurmonumenten

Twynstra Gudde

- . Staatsbosbeheer
- . Landschap Noord-Holland
- . It Fryske Gea
- . Het Groninger Landschap
- Particulieren
 - . Particulieren (bv. de Vereniging van Oevereigenaren)

In aanvulling op deze 13 natuurbeheerders, noemt het RCW de volgende organisaties ook beheerders:

- Gemeenten en waterschappen
 - . Vereniging van Waddenkustgemeenten
 - . De Waddeneilanden
 - . Waddenwaterschappen

Alle beheerders werken samen in de Beheerraad Waddenzee. In de Planologische Kernbeslissing Waddenzee uit 2007 (nu Structuurvisie Waddengebied) is bepaald dat natuurbeheer in de Waddenzee een specifieke plaats krijgt door een Beheerraad in te stellen. Het doel is te komen tot een eenduidig Waddenzee dekkend beheer. Daarmee heeft de Beheerraad als taak de afstemming tussen en efficiency van het (natuur)beheer door alle beheerders te vergroten, zodat het gebied als één gebied beheerd wordt. Dit betekent dat een relatie gelegd moet worden tussen het beleid en de feitelijke uitvoering van de beheerders. De rol van de Beheerraad is adviseren, signaleren, agenderen en onderling afspraken maken ten aanzien van de uitvoering van het (natuur)beheer in het Waddengebied en met name op de Waddenzee.

In de Beheerraad nemen de volgende organisaties deel: Vereniging Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea, Stichting het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer, Wetterskip Fryslân (namens de waterschappen), Rijkswaterstaat Noord-Nederland, Ministerie van Economische Zaken directie Regio en Ruimtelijke Economie, Ministerie van Defensie, de Waddenprovincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland en de Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers.

2.1.3 Beheerplannen

Om beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren worden deze vertaald naar beheerplannen, en die weer naar maatregelenprogramma's. Twee relevante beheerplannen in het licht van deze evaluatie zijn:

- Natuur: Beheerplan Natura2000. Als uitvloeisel van de Europese Vogel en Habitatrichtlijn en de Nederlandse vertaling in de Natuurbeschermingswet zijn beheerplannen voor de Noordzeekustzone, de Waddenzee en de natuurgebieden op de Waddeneilanden opgesteld.
- Recreatie: Convenant Vaarrecreatie als kwalitatieve uitwerking van de PKB Waddenzee, afspraken tussen overheden en toeristische organisaties zoals wadvaarders en jachthavens, vastgesteld in 2007. Het Actieplan Vaarrecreatie Waddenzee (2014-2018) is een vervolg hierop.
- Visserij: Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005 – 2020.

2.2 Aansturing en uitvoering van de Samenwerkingsagenda Waddenzee

2.2.1 RCW

De opdrachtgever van de tussentijdse evaluatie is het Regiecollege Waddengebied (RCW). Het RCW is een strategisch overleg en afstemmingsoverleg waar informatie wordt gedeeld en men zich met respect voor bestaande afspraken buigt over de ontwikkelingen die ontstaan binnen het gebied. Het RCW ontwikkelt geen beleid maar heeft oog voor hedendaagse ontwikkelingen en wil vanuit de praktijk

Twynstra Gudde

trachten een oplossing te zoeken voor vraagstukken die zich voordoen. De lijn die daaruit ontstaat is de basis waarop in het Waddengebied met elkaar richting gegeven wordt en die richting naar gebruikers van het Waddengebied gecommuniceerd wordt. Het RCW heeft een netwerkfunctie binnen het gebied en is de plaats waar bestuurders elkaar ontmoeten en informeren. De leden die zitting hebben in het RCW zijn de bestuurlijke partners, Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen, en vertegenwoordigers vanuit de belangen van ecologie en economie en de wetenschappen. Het RCW kent een onafhankelijk voorzitter.

Samenstelling RCW (*namen mei 2016*²):

- Onafhankelijk voorzitter (*Bas Eenhoorn*)
- Secretaris (*Waldina Hulshoff*)
- Twee leden vanuit de Rijksoverheid: EZ en IenM (*Jaap Verhulst*, Regio-ambassadeur Noord, Ministerie van Economische Zaken; *Sieben Poel*, Hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Noord-Nederland)
- Eén lid en twee agendaleden uit de kring van de provincies: Groningen, Friesland, Noord-Holland (*Henk Staghouwer*, Gedeputeerde Provincie Groningen; *Cees Loggen*, Gedeputeerde Provincie Noord-Holland, Plv. vertegenwoordiger provincies, agenda lid; *Klaas Kielstra*, Gedeputeerde Provincie Fryslân, Plv. vertegenwoordiger provincies)
- Twee leden uit de kring van de gemeenten:
 - . Eilandgemeenten (*Albert de Hoop*, Burgemeester Gemeente Ameland)
 - . Gemeenten vaste wal (*Maria le Roy*, Wethouder gemeente Harlingen)
- Eén lid vanuit de vier waterschappen (*Paul van Erkelens*, Dijkgraaf Wetterskip Fryslân, Vertegenwoordiger Waterschappen)
- Eén lid voor de belangen van economie (bv MKB noord) (*Eisse Luitjens*, manager Ontwikkeling en Innovatie bij de Noordelijke OntwikkelingsMaatschappij (NOM))
- Eén lid voor de belangen van ecologie (bv. CWN) (*Piet Winterman*, Projectdirecteur Deltanatuur Wateren Staatsbosbeheer)
- Eén lid uit de kring van de wetenschappen (*Jouke van Dijk*, Voorzitter directie Waddenacademie)

2.2.2 OBW: regie op de uitvoering SAW

Het RCW en de Beheerraad Waddenzee hebben vanuit de betrokken beheerorganisaties IenM, EZ, de provincies, de gemeenten en de terreinbeheerders verenigd in Coalitie Wadden Natuurlijk (CWN), een gedelegeerd opdrachtgever benoemd, het Opdrachtcollectief Beheer Waddenzee (OBW). Deze vijf personen bewaken als regieteam de voortgang van de SAW en zij rapporteren aan het RCW en aan de achterliggende bevoegde gezagen. Zij sturen –ieder voor zich in eigen huis– de trekkers van de actiepunten aan als opdrachtgever. Dit zijn:

- *Sieben Poel*, Hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Noord-Nederland
- *Jaap Verhulst*, Regio-ambassadeur Noord, Ministerie van Economische Zaken
- *Henk Staghouwer*, Gedeputeerde Provincie Groningen
- *Piet Winterman*, Projectdirecteur Deltanatuur Wateren Staatsbosbeheer
- *Albert de Hoop*, burgemeester Ameland
- *Hendrikus Venema*, secretaris van de Beheerraad, vervult het ambtelijk secretariaat van het OBW.

2.2.3 Trekkers

De opzet van de SAW voorziet in 24 concrete acties op weg naar werken als ware men één beheerder. Voor elke actie is een trekker aangewezen. Samen vormt men het trekkersteam onder leiding van de secretaris van het OBW. Eén persoon is vaak trekker van meerdere actiepunten. De trekkers zijn allen

² Bron: www.waddenzee.nl, website geraadpleegd 26 mei 2016

medewerkers van de RCW lid organisaties. Elk van de leden van het RCW neemt een onderdeel. De trekkers leggen als opdrachtnemer verantwoording af aan het OBW.

2.2.4 Menskracht en financiering

De investering voor het realiseren van de SAW bestaat vooral uit het beschikbaar stellen van menskracht van de betrokken organisaties. Soms zijn er ook extra investeringen nodig, bijvoorbeeld voor het maken van een portaal voor het vergunningenregister. Er is geen jaarlijkse structurele financiering voor de SAW.

3. Bevindingen evaluatie

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de tussentijdse evaluatie SAW. Indien het verduidelikend of verklarend is, is aangegeven vanuit welke organisatie de bevindingen afkomstig zijn. Citaten zijn 'cursief' weergegeven.

De punten die vanuit de praktijk naar boven komen, vertonen veelal overeenkomsten met elkaar, maar soms ook verschillen. De overeenkomsten en verschillen zijn kort met de opdrachtgever en de evaluatiecommissie geanalyseerd tijdens de bespreking van het conceptrapport, 7 juni 2016.

Als algemene bevinding valt op dat het Plan van Aanpak en de voortgangsrapportages goed leesbaar zijn door helder taalgebruik. De tweede voortgangsrapportage overzichtelijker en van betere kwaliteit dan de eerste.

3.1 Waarom werken wij samen?

3.1.1 Documentenanalyse doelstelling in het Plan van Aanpak en de voortgangsrapportages

Deze paragraaf beschrijft de resultaten van de documentenanalyse met betrekking tot de doelstelling van de SAW. Als eerste valt op dat het doel in het PvA (mei 2014) heel algemeen geformuleerd is: "Het doel is om in 2018 te werken als ware men één beheerder." Er wordt verondersteld dat dat bereikt wordt door te werken aan de actiepunten. Er worden geen indicatoren gegeven voor wat hieronder verstaan wordt. De aanname is dat werken als ware men één beheerder resulteert in goed beheer van de Waddenzee.

In de eerste voortgangsrapportage (VGR) van april 2015, wordt het doel aangevuld: "met de Samenwerkingsagenda hebben de beheerders de ambitie om in 2018 te werken als één beheerder met een integraal Beheer- en inrichtingsplan". In de tweede VGR van maart 2016, blijkt: "duidelijk wordt ook dat er geen behoefte is aan een groot beheer- en inrichtingsplan voor de Waddenzee in 2018, maar eerder van een aantal principes en gezamenlijke uitvoering van plannen".

Naar een streefbeeld voor goed beheer in 2018

Uit het PvA ontstaat de verwachting dat er meteen in 2014 een streefbeeld opgesteld wordt (Uitwerkingslijn 2) dat de gezamenlijke ambitie ('goed beheer is [...]') beschrijft in 2018. Er is een concept streefbeeld opgesteld in 10 punten ter discussie. Deze punten zijn specifiek inhoudelijke doelen en sluiten goed aan bij de 21 acties benoemd in Uitwerkingslijn 1. Deze 10 punten zijn echter daarna verwerkt tot zeven kernwaarden voor samenwerking, maar die zijn minder concreet dan de 10 punten ter discussie in het PvA. Kortom, de manier van werken in Uitwerkingslijn 2 is in de loop van de tijd gewijzigd van een beschrijving van concrete op te leveren producten naar kernwaarden die veel minder inhoudelijk zijn uitgewerkt.

In dat licht is er op 10 maart 2016 een conferentie gehouden met de titel "Samenwerken als ware wij één beheerder." Daaruit zijn 7 kernwaarden gedestilleerd en geïllustreerd met cartoons. De kernwaarden met korte toelichting dragen bij aan de invulling van de algemene doelstelling:

1. *Gedeeld leiderschap*. Samen staan we voor het gebiedsdoel (natuur met duurzaam sociaal-economisch medegebruik), daarvoor tonen we leiderschap en werken we op basis van vertrouwen en wederzijds begrip.
2. *Laten we ons allemaal scharen onder "Werelderfgoedbeheer"*. Werelderfgoedbeheer is nog niet inhoudelijk uitgewerkt. Het onderwerp wordt door RCW opgepakt en in een later stadium verder ingevuld.
3. *Samenwerking*. Iedere partij zet in vanuit haar kennis en deskundigheid om concrete beheeracties af te spreken en deze vervolgens gecoördineerd uit te voeren.
4. *Het doel staat vast, maar de weg er naar toe is flexibel*. We delen onze aanpak, kwaliteiten en ervaringen. We leren door te doen en doen dat vanuit een proactieve houding.
5. *Gebiedsbelang voorop*. In ons dagelijks werk zetten we het belang van de Waddenzee zoals door het beleid is bepaald, vóór ons eigen belang.
6. *Kennen en committeren*. We investeren in het leren kennen van onze partners en zijn daardoor effectief in het beheren van het gebied als natuurgebied met duurzaam medegebruik.
7. *Omgevingsbewustzijn*. We staan open voor elkaar en voor gebruikers van het wad en proberen in interactie in te zetten wat zij in huis hebben.

De opdrachtgever gaf in het gesprek van 22 april 2016 nog een paar toevoegingen op de kernwaarden, om te benadrukken wat het RCW verstaat onder 'samen te werken als ware men één beheerder':

- *Efficiënte samenwerking*. Onderneem activiteiten, zoals monitoren en handhaven in het veld, gezamenlijk. Alles afzonderlijk doen is niet efficiënt. Ken elkaars werk, en wees bereid om het samen te doen. Dit valt onder kernwaarde 3.
- *Overeenstemming in wat je wil meten*. Alleen dan kunnen metingen en monitoring door afzonderlijke organisaties geoptimaliseerd en op elkaar aangesloten worden. Dit valt onder kernwaarde 3.
- *Helderheid over meningsverschillen*. Meningsverschillen hebben is niet erg, het gaat erom dat het transparant is, en hoe er mee omgegaan wordt. Dat men in gesprek blijft met elkaar. Zo worden de noodzakelijke 'checks and balances' in de samenwerking ingebouwd. Dit valt onder kernwaarde 1.

De ambitie vormt zich onderweg

Uit de documentenanalyse blijkt dat het er niet voor gekozen is om direct in het eerste jaar van de SAW een streefbeeld met een heldere doelstelling voor 2018 te formuleren. Er is in de eerste jaren vooral energie gestoken in het realiseren van acties uit Uitwerkingslijn 1, en elkaar beter leren kennen. De gedeelde ambitie vormt zich onderweg.

3.1.2 Beelden uit de interviews

Deze paragraaf beschrijft beelden die voortkomen uit de interviews met betrekking tot de doelstelling van de SAW; het zijn meningen en interpretaties van de werkelijkheid van de geïnterviewde personen.

Van moeten naar willen

In eerste instantie voelde het opzetten van de SAW, als reactie op het rapport van de AR in 2013, als 'moeten'. De organisaties betrokken bij het beheer van de Waddenzee hadden destijds weinig contact met elkaar, en de mensen op de werkvloer kenden elkaar nog niet. Ieder deed zijn eigen deel. De kritiek van de AR, met woorden als 'bestuurlijke spaghetti', heeft lokale bestuurders aangegrepen.

Het rapport van de AR gaf een impuls om de samenwerking op te pakken en er was overeenstemming dat betere samenwerking tussen beheerders nodig is. Gaandeweg werd duidelijk dat samenwerken

echt meerwaarde heeft, waardoor een intrinsieke motivatie is ontstaan om beter samen te werken. De betrokken organisaties realiseren zich steeds meer dat ze elkaar nodig hebben voor het realiseren van veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid in het Waddengebied. Goed samenwerken is een middel om de doelstellingen in het beheer van de Waddenzee te halen. *'Overleg via het RCW is nodig, omdat je niet kan volstaan met het ontwikkelen van beleid en maatregelen ieder binnen de eigen kokers.'*

Uitvoeringstaken kunnen nog verder geïntegreerd worden, waarbij het de kunst is om de eigen opdracht te overstijgen. Voorbeelden die zijn genoemd, zijn: *'Manschappen die met een geul bezig zijn, kunnen ook best uitkijken naar lieden die zich niet aan hun vergunning houden.'* En: *'Een schip van EZ kan niet plotseling gaan baggeren, maar kan wel opletten of er onterecht mechanische kokkelvangst plaatsvindt.'*

In de beginperiode (2014) spraken betrokkenen niet over de SAW, maar nu dragen steeds meer partijen vanuit zichzelf uit dat het doel is om samen te werken als ware men één beheerder. De samenwerking groeit en iedereen committeert zich aan de zeven kernwaarden. Men leert elkaar beter begrijpen; elkaars kwaliteiten, complementariteit en verschillen.

Belangen en wederzijdse afhankelijkheid

De Waddenzee is een natuurgebied met grote ecologische waarde, met economische functies en menselijk medegebruik. *'De Waddenzee is een gebied van grote internationale betekenis en een icoon voor Nederland.'* Het is een complex en samenhangend systeem, waarbij veel verschillende belangen spelen. De meeste vraagstukken zijn integraal, de betrokkenen geven aan dat als er zonder afstemming geprobeerd wordt problemen op te lossen, er snel tegen grenzen aangelopen wordt. Men heeft elkaar nodig, er is duidelijk wederzijdse afhankelijkheid. De SAW schept een mogelijkheid waarop verschillende partijen op een zakelijke manier tot beter beheer kunnen komen. Daarbij is het iedere keer weer manoeuvreren tussen belangen.

Men herkent dat een onderdeel van samenwerken het afwegen van belangen is. Het is een combinatie van het bereiken van de eigen doelen en die van andere partijen tegelijkertijd. *'Het Waddenbelang moet voorop staan, daarna pas het organisatiebelang.'* In de praktijk is dat nog niet altijd het geval; dan staat het organisatiebelang voorop, waardoor de samenwerking stroef verloopt. 'Harde' economische belangen en ecologische problemen en belangen, liggen soms ver uit elkaar. Het is een leerproces om daar goed mee om te gaan. *'Je moet elkaar de ruimte gunnen om doelen te halen.'* *'Het is belangrijk dat partijen elkaars belangen kennen, en een integrale afweging kunnen maken over problemen en oplossingsrichtingen.'* Transparantie is belangrijk voor het opbouwen van vertrouwen.

Een goed voorbeeld is vaarrecreatie. 20 jaar geleden werd vaarrecreatie als grote bedreiging gezien voor de natuur in de Waddenzee. Echter, verreweg de meeste vaarrecreanten in de Waddenzee zijn ook natuurliefhebbers, en houden juist graag rekening met de natuur. Er is dus sprake van een groot overlappend belang in plaats van een tegengesteld belang, al ontstaat er wel verschil van inzicht over het effect van vaarrecreatie op de beschermde natuurwaarden. Inmiddels is de beweging richting beperken van recreatievaart afgenomen, en werken beheerders van het Waddengebied en recreanten samen bijvoorbeeld door data over boeien en waterdiepte met elkaar te delen. Voorwaard voor verantwoorde vaarrecreatie is dat ieder zich aan de ecodecode houdt en dat vergt goede voorlichting en educatie. Vrijvaren buiten de vaarwegmarkeringen (door platbodems) en schepen die zich droog laten vallen op het wad, worden door sommige natuurorganisaties nog wel als bedreiging voor de natuur gezien. Het is dus belangrijk om met elkaar in te gesprek te blijven over beperkingen en mogelijkheden.

Interpretaties 'samenwerken als ware men één beheerder'

Uit de interviews blijkt overeenstemming over dat meer en beter samenwerken in het Waddengebied nuttig is, en dat het overkoepelende doel 'samenwerken als ware men één beheerder' moet zijn. Of in elk geval *'in 2018 zo ver mogelijk zijn in de samenwerking als ware men één beheerder.'* Het is echter onduidelijkheid wat 'meer' en 'beter' dan is ten opzichte van de start van de SAW, en wat de woorden 'als ware men één beheerder' eigenlijk betekenen. *'Dit moet nog goed gedefinieerd worden en vervolgens voorgelegd worden aan bestuurders'*, zegt één van de trekkers. De nieuwe zeven kernwaarden geven wel richting aan de ambitie, maar binnen de verschillende organisaties bestaan nog diverse beelden over wat het betekent om samen te werken als ware men één beheerder. *'Iedereen is wat afwachtend over waar we naar toe gaan in 2018. Het punt op de horizon, en wat dat betekent, is nog niet voor iedereen duidelijk.'*

Bij navraag wat 'samenwerken als ware men één beheerder' betekent, vormen de uitspraken die volgden wel een eenduidige intentie: *'Er moet één gezicht naar buiten zijn.'* *'Niet langs elkaar heen werken.'* *'Het gaat om houding en gedrag van betrokkenen, mensen van verschillende organisaties moeten elkaar weten te vinden.'* *'Wanneer je aan de voorkant goed in staat bent samen te werken, en je elkaar niet met vervelende procedures hoeft te confronteren.'* *'Het is belangrijk om elkaars taal te spreken voor snellere besluitvorming.'* *'Je moet tegengestelde activiteiten voorkomen door met elkaar in te gesprek te gaan.'*

3.2 Hoe werken wij samen?

3.2.1 Documentenanalyse organisatiestructuur

In de geanalyseerde documenten staat de organisatiestructuur van de SAW beschreven via RCW, OBW en trekkers, zie paragraaf 2.2. Hoe de samenwerking verloopt; of er sprake van respectvolle relaties, adaptief vermogen en een gevoel van gelijkwaardigheid, staat doorgaans niet in voortgangsrapportages, en moest daarom volledig blijken uit de interviews.

3.2.2 Beelden uit de interviews

Gelijkwaardige samenwerking

Er zijn veel organisaties betrokken bij de SAW, van verschillende grootte, en met een verschillend aandeel van de SAW-activiteiten ten opzichte van hun andere activiteiten. Daardoor is er geen sprake van gelijkwaardige samenwerking in de zin van fte's en budget van een organisatie. Er hebben zich binnen de SAW een soort deelcoalities gevormd. Qua waardering van elkaar, kan volgens de meeste betrokkenen wel gesproken worden van gelijkwaardigheid; er wordt niet één organisatie belangrijker gevonden dan de anderen.

Alleen de Coalitie Wadden Natuurlijk (CWN) is het hier niet mee eens, voor hen voelt de samenwerking niet gelijkwaardig. De natuurwaarden in het Waddengebied zijn hoog, dat wordt internationaal erkend door de Unesco Werelderfgoed status en het aanwijzen van Natura 2000 gebieden. Desondanks is er geen structurele financiering van het natuurbeheer. De natuurbeheerorganisaties rekken zich maximaal uit om mee te doen aan overleg, monitoring en andere taken, maar ze zitten op een gegeven moment aan de grenzen van hun capaciteit. Dat geeft een gevoel van oneerlijkheid bij de achterban binnen de CWN, en het kost moeite om alle natuurbeheerorganisaties aan de overlegtafel te houden.

De 'gebruikers' die geïnterviewd zijn, vertegenwoordigers van de vaarrecreanten en de jachthavens, zijn geen lid van de SAW, omdat alleen de formele beheerorganisaties lid zijn. De gebruikers zijn als het ware de klant, en voelen zich daarom geen gelijkwaardige samenwerkingspartner. De SAW speelt

zich buiten het gezichtsveld van hun organisaties af. Ze houden zich voornamelijk bezig met het actieplan vaarrecreatie. De gebruikers mogen meepraten over onderwerpen die hen aangaan, wanneer ze daar zelf om vragen. Ze worden nog niet altijd vanzelf gevraagd om aan te schuiven. Als positief voorbeeld wordt de deelname aan de recente RCW Reflectiesessie genoemd, waar de vaarrecreanten wel waren uitgenodigd, evenals hun gevraagde bijdrage aan dit groepsinterview voor de tussentijdse evaluatie SAW. De vertegenwoordigers van de vaarrecreanten en de jachthavens nemen inmiddels deel aan de Beheerraad Waddenzee. Er is voor de vaarrecreanten veel verbeterd in de samenwerking met de overheid en de natuurorganisaties, *'maar als het puntje bij het paaltje komt, mogen ze toch nog niet echt meedoen.'*

Functioneren organisatiestructuur en besluitvorming

De organisatiestructuur op zichzelf met bijbehorende overlegmomenten wordt als prima ervaren. De trekkers voeren de acties uit (opdrachtnemer), en verantwoorden de voortgang richting het OBW, dat een aansturende rol heeft in de SAW (opdrachtgever). De trekkers geven aan dat de relatie tot opdrachtgever soms als knelpunt wordt ervaren. Er zit tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer te veel afstand voor regelmatig informeel contact, directe aansturing en monitoring van de voortgang. De aansturing en verantwoording wordt ervaren als diffuus en indirect. Soms wordt het OBW alleen geïnformeerd over de voortgang, en is er een andere opdrachtgever. Het is niet altijd helder per actiepoint of het OBW wel of geen sturende rol heeft.

De OBW-leden geven zelf ook aan een *'onderbuikgevoel te hebben'* dat aansturing van de SAW niet helemaal lekker loopt. Zij herkennen dat het voor trekkers soms lastig is om af te stemmen met OBW leden. Door de grote figuurlijke en soms letterlijke afstand kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer niet regelmatig bij elkaar komen.

In de praktijk blijkt dat mensen die dicht op de SAW zitten elkaar inmiddels goed opzoeken, maar dat de schillen daaromheen nog niet altijd goed aangehaakt zijn, en andere prioriteiten hebben dan de SAW. Soms is er een hiaat tussen managers en medewerkers op operationeel niveau; managers die meepraten binnen de SAW zeggen medewerking toe, maar medewerkers zijn nog niet aangehaakt bij die beslissing.

Een OBW-lid vertelt dat de afstemming tussen de verschillende provincies en gemeentes over een bepaald (actie)point best lastig kan zijn. De verhouding tussen de Beheerraad Waddenzee en het RCW is niet voor iedereen helder.

De bestuurders vinden de huidige bestuurlijke situatie overzichtelijk, er zijn grote stappen gezet sinds de aanvang van de SAW. Verantwoordelijkheden liggen bij de juiste personen, en de personen met verantwoordelijkheden zitten daadwerkelijk aan tafel. Er is volgens hen absoluut geen sprake meer van een 'bestuurlijke spaghetti'. Er is meer begrip gekomen voor de posities van gemeenten in het RCW.

De gebruikers ervaren geen problemen met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden. Wanneer ze iets willen weten, kunnen ze het eenvoudig opzoeken of vragen. Het is bijvoorbeeld helder dat RWS aanspreekpunt is voor vaargeulbeheer. De gebruikers ervaren wel vaak te veel gepraat, maar te weinig actie. Er is volgens hen soms een gebrek aan inzicht in de praktische situatie en een gebrek aan lef.

Financiering en beschikbare tijd

Het gebrek aan structurele financiering voor de SAW resulteert soms in trage besluitvorming. Een financiële aanvraag via het OBW, waaraan iedereen iets moet bijdragen, duurt weken. In een enkel geval betaalt één van de partners dan maar het hele bedrag in één keer, maar dat is incidenteel en niet

hoe de samenwerking en financiering beoogd is. *'Als er budgetten of personele inzet nodig zijn voor het realiseren van de actiepunten van de SAW, gaat de handrem er soms op, en zijn we niet altijd even slagkrachtig.'* De trekkers geven aan dat op papier de SAW prioriteit heeft, maar als het om geld gaat, de realiteit vaak heel moeizaam blijkt. De tijd die een trekker soms nodig heeft om de financiering voor het realiseren van een actiepunt voor elkaar te krijgen, ervaren de trekkers als disproportioneel veel. Die tijd kost indirect ook geld.

Een oorzaak van het gebrek aan financiering van de SAW is het feit dat er geen structurele financiering voor natuurbeheer is in het Waddengebied. *'Het is bijzonder dat er wel natuurbeleid is voor de Waddenzee, maar geen geld voor het beheer en onderhoud van het areaal.'* Er is wel financiering voor herstelmaatregelen, zoals KRW en Natura 2000 maatregelen, en voor passief beheer, zoals vergunningverlening. Op het vaste land is er vaak wel structurele financiering van het Rijk voor natuurbeheer in een bepaald natuurgebied. Voor de CWN begint dit te knellen. Wanneer er wat bijgeschakeld moet worden bijvoorbeeld monitoring, krijgt de betrokken natuurorganisatie er geen fte's bij. Dat geeft spanning binnen en tussen de natuurorganisaties die lid zijn van de CWN.

De trekkers ervaren soms onvoldoende commitment en krapte rondom menskracht. Er is wel support vanuit de eigen organisatie om te werken aan de SAW, maar bijna iedereen *'doet het erbij'*. *'Het is geen 'core business'*. De OBW-leden geven aan dat alles staat of valt met de kwaliteiten van de mensen die *'op de klussen zitten'* en hoeveel tijd zij eraan mogen besteden. *'Het vergt ook tijd en energie om mensen klaar te stomen voor de integrale waddenblik.'*

De OBW-leden ervaren de capaciteit bij organisaties in algemene zin wel als zorgpunt. Tegelijkertijd zijn ze van mening dat je nooit genoeg aan samenwerking kan doen. Een paar actiepunten zaten door personele zaken *'in het slop'*. Inmiddels is daar een inhaalslag gemaakt door capaciteit en kwaliteit te organiseren op de aansturing van die actiepunten. De bestuurders zeggen dat ze wel eens klachten gehoord hebben van medewerkers dat ze te weinig tijd hebben voor de SAW, maar dat is nooit als groot punt op de agenda van het RCW gezet.

Het OBW lost eventuele problemen in de voortgang van de SAW in principe zelf op. Wanneer dit niet lukt, wordt het RCW om advies gevraagd. Tot op heden zijn ze er op deze manier altijd uitgekomen. Mocht dat niet lukken, dan wordt het issue naar het niveau van het RCW getild, om daar knopen door te hakken.

Onderling vertrouwen en relaties

Er bestaat een geschiedenis van wantrouwen tussen sommige beheerders, zoals Rijkswaterstaat en natuurorganisaties, maar volgens de betrokkenen zijn deze de afgelopen jaren naar elkaar toe gegroeid. Maar *'het is niet alleen maar gezelligheid'*, zo waarschuwt een bestuurder, *'zoveel vertrouwen is er over en weer helemaal niet, bijvoorbeeld tussen Rijk en provincies.'* Soms liggen de belangen ver uit elkaar, maar het gaat erom hoe er met die verschillen omgegaan wordt en dat men met elkaar in gesprek blijft.

Gemeenten hebben formeel geen beheertaken, waardoor gemeenten in eerste instantie niet goed vertegenwoordigd waren in de overleggremia, en dat heeft hen een periode het gevoel gegeven dat ze buitengesloten werden. De gemeenten hebben destijds politieke druk moeten uitoefenen om als gelijkwaardig partner mee te mogen praten in de SAW, maar ondertussen *'is iedereen daar overheen'* en zijn de betrokkenen tevreden over de huidige situatie.

Het trekkersteam geeft aan een hele open houding te hebben naar elkaar. Men durft zich kwetsbaar op te stellen en kritisch te zijn. Dat was niet van begin af aan zo, maar het afgelopen jaar zijn op dit vlak grote stappen gezet. *'Mensen vertrouwen elkaar wel, maar soms vertrouwen ze de achterliggende organisaties niet.'*

3.3 Wat levert de samenwerking op?

3.3.1 Documentenanalyse voortgangsrapportages en barometer

Deze paragraaf beschrijft de resultaten van de documentenanalyse met betrekking tot de resultaten van de SAW.

Uitwerkingslijn 1. Stappen op weg naar optimalisatie van beheer in 2014 e.v.

Er is veel aandacht voor het realiseren van concrete acties in Uitwerkingslijn 1. Er wordt van onderop gebouwd aan de SAW. Er zijn dan ook al diverse acties afgerond. Voorbeelden van afgeronde acties zijn:

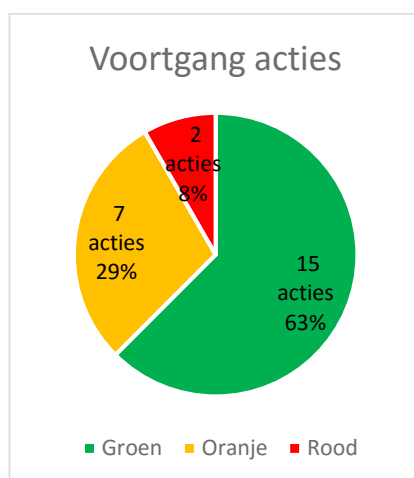
- Actie 1. Fysieke beheeropgaven in beeld per komberging
- Actie 13a. Ondertekende intentieverklaring basismonitoring
- Actie 21. Incidenten & Calamiteitenbestrijding: implementatie aanbevelingen evaluatie 2013

De VGR's beschrijven de voortgang van de afzonderlijke uitwerkingslijnen en de bijbehorende acties. Elk jaar verschijnt een VGT. De barometer wordt elk kwartaal geüpdate en besproken in het OBW, en geeft een helder stoplicht overzicht van de afzonderlijke acties.

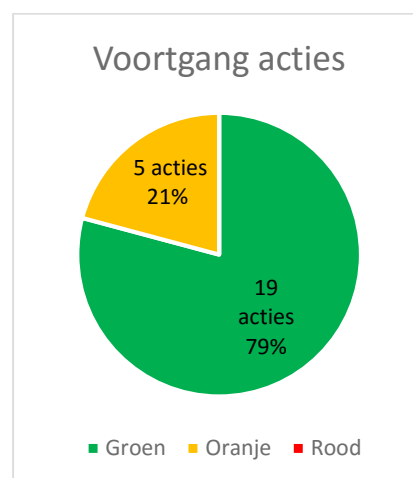
- **Groen:** loopt, geen aandachts-/knelpunt(en) gesignaleerd
- **Oranje:** aandachtspunt(en) gesignaleerd, vereist oplettendheid
- **Rood:** knelpunt(en) gesignaleerd, vereist bijsturing.

Opeenvolgende barometers laten zien dat verreweg de meeste acties goed lopen, en dat knelpunten worden opgelost.

Barometer november 2015



Barometer maart 2016



De twee acties die in november 2015 nog op rood stonden zijn:

Twynstra Gudde

- Actie 5. Naar één integraal vergunningenregister
- Actie 6. Eén portaal voor verleende NB-wet vergunningen, waarbij ook de vergunning zelf en achterliggende documenten te raadplegen zijn.

In maart 2016 staan beide actiepunten op oranje in de VGR. De toelichting vermeldt dat er onvoldoende middelen en menselijke capaciteit voorhanden waren voor deze acties. In februari 2016 is een nieuwe projectleider begonnen op deze acties. Echter, de financiële middelen en menselijke capaciteit zijn nog niet voorhanden.

Verder valt de oranje gemarkeerde Actie 8 op in de VGR van maart 2016. 'Eén gezamenlijk handhavingsprogramma'. "Doel is het op basis van een gezamenlijk vast te stellen handhavingsplan opstellen van een jaarlijks gezamenlijk handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) Beheerplan Natura2000 Waddenzee en Noordzeekustzone, als basis voor de handhavingsplannen van de verschillende organisaties (in plaats van andersom)." Deze actie valt op omdat effectieve en efficiënte handhaving een belangrijk onderdeel is van goed beheer. Bovendien is er een relatieve lange toelichting nodig in de VGR over waarom de voortgang achterloopt (o.a. "vanwege onvoldoende urgentie bij alle partijen") en hoe het nu gaat. Er is beweging richting meer samenwerking, maar de voortgang klinkt nog steeds wat moeizaam.

De resterende 2 acties die op oranje staan in de VGR van maart 2016 zijn:

- Actie 18. Activiteiten coördinator Werelderfgoed.
- Actie 23. Doelen en verantwoordelijkheden als basis voor beheer.

Deze acties lopen wat achter op de planning, maar hier lijken geen onoverkomelijke hobbels te zijn. De vele goedlopende acties hebben volgens de VGR "als zichtbaar resultaat meer samenwerking op diverse activiteiten in de beheerketen."

Uitwerkingslijn 2. Naar een streefbeeld voor goed beheer in 2018

In paragraaf 3.1.1 is in relatie tot de doelstelling van de SAW de verandering het opstellen van een streefbeeld in specifiek inhoudelijke doelen naar zeven kernwaarden in Uitwerkingslijn 2 al toegelicht. De 10 concrete punten ter discussie voor het streefbeeld uit het PvA zijn vertaald in algemene kernwaarden voor de samenwerking tussen de organisaties. In de Barometer van maart 2016 wordt hierover toegelicht dat deze eerste aanzet tot een streefbeeld te ingewikkeld was en vervangen moet worden door enkele wenkende uitspraken. Daarnaast is de ambitie om een integraal Beheer- en inrichtingsplan voor de Waddenzee in 2018 op te stellen, verkleind naar een aantal principes en gezamenlijk uitvoering van plannen. In eerste instantie zou het streefbeeld in 2014 gereed zijn, vervolgens in 2015, en nu blijkt dat de ambitie is om in 2018 het streefbeeld gereed te hebben.

Een positief resultaat is de conferentie die 10 maart 2016 heeft plaatsgevonden met de titel "Samenwerken als ware wij één beheerder." De daaruit gedestilleerde 7 kernwaarden zijn het meest concrete resultaat van Uitwerkingslijn 2.

Uitwerkingslijn 3. Doelen en verantwoordelijkheden als basis voor beheer

Deze uitwerkingslijn is het uiteindelijke doel van goed beheer. Op dit moment wordt gewerkt met het beleidsmatig perspectief in de Derde Nota Waddenzee uit 2007. IenM werkt momenteel aan een beleidsverkenning 'toekomstige rol en ambitie van het Rijk voor het Waddengebied', die midden 2016 klaar moet zijn. Uit deze nieuwe beleidsverkenning volgt een overzicht van doelen waar het beheer zich op kan richten. Het RCW is goed betrokken bij deze beleidsverkenning.

3.3.2 Beelden uit de interviews

Deze paragraaf beschrijft beelden die voortkomen uit de interviews met betrekking tot de resultaten van de SAW; het zijn meningen en interpretaties van de werkelijkheid van de geïnterviewde personen. Deze gaan in principe over alle uitwerkingslijnen, maar zijn niet als zodanig geordend zoals in paragraaf 3.3.1. De indeling van deze paragraaf is als volgt:

- Wat gaat goed?
- Wat kan beter?
- Wordt het doel 'Samenwerken als ware men één beheerder' in 2018 bereikt?

Wat gaat goed?

Betere houding en gedrag

De verbeterde houding en gedrag van betrokken mensen wordt door meerdere mensen genoemd als positief resultaat van de SAW. Partijen kennen elkaar beter, en waarderen elkaar meer. Er is meer respect ontstaan voor ieders verantwoordelijkheid in het Waddengebied. *'De gunfactor is toegenomen.'* Een dergelijk 'zacht' resultaat wordt niet zo snel in een VGR opgenomen. Een goed voorbeeld is dat Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer steeds meer en beter samenwerken. In de interviews wordt meerdere keren het woord 'trots' genoemd: trots op de Waddenzee, trots op de samenwerking in de SAW en trots op waar men nu staat.

Uitgevoerde acties

Men geeft aan dat de acties op zichzelf goed lopen, dat een aantal acties succesvol is uitgevoerd, en dat er de laatste tijd meer verbinding is ontstaan tussen de afzonderlijke acties. Per actie zijn heel concrete resultaten behaald.

Toegenomen onderling vertrouwen

Bij aanvang van de SAW was er nog weinig onderling vertrouwen. Het onderling vertrouwen is toegenomen en *'alles wordt netjes boven tafel uitgepraat.'* Procesmatig is de omgang met elkaar zakelijker geworden, wat als positief wordt ervaren. *'In het begin was iedereen wat lief naar elkaar, nu is de houding meer open en meer kritisch naar elkaar, en is er meer vertrouwen.'* Doordat er meer onderling vertrouwen is, wordt sneller samenwerking gezocht tussen mensen uit verschillende organisaties. Dit wordt ook omschreven als het opschuiven van een *'non-interventie situatie naar een minder non-interventie situatie.'* Non-interventiegedrag wordt toegelicht als *'zaken die niet besproken worden, of zaken die wel besproken worden, maar waar geen stappen worden gezet.'*

Vooraf de trekkers ervaren het grote onderling vertrouwen. Volgende bestuurders is het vertrouwen op hun niveau brozer. In elk geval wordt de SAW gezien en gebruikt als een mogelijkheid waarop verschillende partijen op een zakelijke manier tot beter beheer kunnen komen. *'Het is iedere keer weer manoeuvreren tussen belangen.'*

Er wordt gezegd dat de provincies steeds meer met één mond spreken, net als de samenwerkende natuurorganisaties en de eiland- en kustgemeenten. *'Het Rijk zou hieraan nog een voorbeeld kunnen nemen.'*

Wat kan beter?

Uitwerken streefbeeld en interpretatie van 'werken als ware men één beheerder'

De interpretatie van het 'werken als ware men één beheerder' verschilt per gebied, thema en organisatie. Zie de toelichting in paragraaf 3.1.2 onder het kopje 'Interpretaties 'samenwerken als ware men één beheerder''. Uit de interviews komt naar voren dat hier meer helderheid en overeenstemming gewenst is.

Meer mensen in organisaties bereiken

Maximale synergie nog niet gehaald *'omdat dieperliggende delen van organisaties nog niet benut worden.'* Het is zaak om keuzes te maken in wat ieder wel of niet doet, en ook taken toe te vertrouwen aan anderen. Ook leeft de vraag of medewerkers op operationeel niveau wel voldoende op de hoogte zijn van de SAW, en of zij zelf verschil ervaren in de samenwerking met andere beheerorganisaties. *'In communicatieve zin wordt er nog veel vanuit de moederorganisaties gewerkt, als collectief wordt er nog niet zoveel gecommuniceerd.'*

Betere sturing SAW

De sturing van de acties wordt door de trekkers diffuus en niet efficiënt genoemd. De voortgang moet bijvoorbeeld zowel aan de Beheerraad als het OBW gerapporteerd worden. Ook ervaren de trekkers te veel overlegdruk en te veel tijd die ze moeten besteden aan verantwoording en 'papier'.

Moeilijke dossiers aanpakken

Er zijn nog wel lastige dossiers, doordat er sprake is van grote financiële en/of uiteenlopende belangen, waar non-interventiegedrag op de loer ligt. Voorbeelden zijn de veerverbinding Holwerd - Ameland in relatie tot vaargeulbeheer, de vertroebeling van de Eems-Dollard door slib, zoutwinning Waddenzee en garnalenvisserij in de Waddenzee. Op moeilijke dossiers valt volgens de bestuurders nog wat te winnen op het gebied van communicatie en samenwerking, maar tegelijkertijd wordt erkend dat dit heel moeilijk is, en dat de samenwerking nooit volmaakt zal zijn.

Handhaving verbeteren

Zowel de gebruikers als het OBW geven aan dat handhaving een zorg is, maar wel de goede kant op gaat.

Wordt het doel 'Samenwerken als ware men één beheerder' in 2018 bereikt?

Uit de interviews ontstaat een gedifferentieerd beeld:

- **'Ja, er is een kans om met de huidige werkwijze de doelen worden gehaald'**. De provincies en het Rijk in het OBW zijn optimistisch en zien kans op de doelen te halen. Voorwaarden zijn volgens hen wel dat verantwoordelijkheden helder moeten zijn, dat er voldoende 'body' moet zijn om het programma uit te voeren, en dat er nagedacht moet worden over de inzet van een programmabureau. In elk geval *'moeten de mensen die aan de SAW werken de ruimte krijgen, en het moet duidelijker zijn hoe het mandaat van deze mensen vormgegeven is.'*
- **'Nee, er moet een tandje bij'**. Dit komt naar voren uit het interview met de trekkers en het is daarnaast een sterk signaal van CWN. Trekkers en CWN geven aan dat er extra financiering nodig is voor bepaalde acties die structureel financiering vragen. In drie interviews (bestuurders, OBW en trekkers) is genoemd dat het ontbreken van structurele financiering voor natuurbeheer in het Wadengebied een obstakel is voor het behalen van de doelstellingen van de SAW.

- **'Er is geen goed antwoord mogelijk, want het streefbeeld moet eerst duidelijker worden'**. Enkele betrokkenen geven aan dat eerst een duidelijke richting gewenst is, voordat ingeschat kan worden of de doelen worden gehaald.

Een paar betrokkenen vinden dat om het doel te bereiken, er meer eenheid nodig is tussen de organisaties. Dit hoeft geen nieuwe organisatie te zijn, maar diverse betrokkenen geven aan dat er wel een structurele financiering bij hoort. Van de groep trekkers komt de suggestie voor het oprichten van een coöperatie, waar iedereen mensen en middelen instopt, maar de huidige organisaties blijven wel bestaan. Deze suggesties raken aan de zogenaamde 'structuurdiscussie' die speelt in het Waddengebied. Bij de uitgangspunten van de SAW hoort echter dat uitgegaan wordt van de bestaande taakverdeling.

4. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beschrijft ons oordeel over de feiten, voortkomend uit de documentenanalyse, en de betekenis die wij geven aan de meningen en interpretaties van betrokkenen. Het hoofdstuk presenteert de conclusies en aanbevelingen.

4.1 Conclusies

In de tussentijdse evaluatie SAW is de volgende hoofdvraag onderzocht: *'Halen we de doelen van 2018 en eventueel, welke extra inspanningen zijn nodig, gegeven waar we nu staan in 2016?'* Als antwoord op het eerste deel van deze vraag staan hieronder de belangrijkste conclusies. De aanbevolen extra inspanningen en aandachtspunten staan in paragraaf 4.2.

1. De betrokkenen zijn zeer begaan met het Waddengebied en gedreven om van de SAW een succes te maken. Er zijn vele grote en kleine stappen gezet richting een betere samenwerking in het beheer van het Waddengebied, en in het algemeen lijkt er sprake van een positieve 'flow'.
2. Het onderling vertrouwen is toegenomen sinds de start van de SAW. Net als respect voor elkaar en waardering voor elkaar. Men herkent wederzijdse afhankelijk voor het realiseren van goed beheer van de Waddenzee. Dit resulteert in een betere houding en gedrag, waarbij mensen uit verschillende organisaties op strategisch en tactisch niveau elkaar sneller opzoeken. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt niet duidelijk of dat op operationeel niveau, c.q. 'de werkvloer', ook zo is.
3. De voortgang van de uitvoering van afzonderlijke acties in Uitwerkingslijn 1 is in het algemeen goed. Herkende zorgpunten zijn de acties 'Eén gezamenlijk handhavingsprogramma' en 'Eén portaal voor verleende NB-wet vergunningen'. Voor beide acties is aandacht in het OBW en bij de trekkers. Aangezien er al enkele acties zijn afgerond, lijkt er ruimte te ontstaan voor het initiëren van nieuwe acties.
4. Er zijn twijfels of de aansturing van de SAW voldoende helder en efficiënt verloopt. Er zijn drie aandachtspunten.
 - i. Doordat financiering en menskracht ad hoc geregeld wordt per actiepoint, resulteert dat soms in trage besluitvorming. Er is af en toe gebrek aan beschikbaar gestelde capaciteit bij organisaties. De onderliggende oorzaak van het ervaren tekort aan financiële ondersteuning voor de SAW, is het ontbreken van structurele financiering voor natuurbeheer in het Waddengebied.
 - ii. Tussen de opdrachtgevers in het OBW en de opdrachtnemers in de afzonderlijke organisaties zit soms te veel afstand voor regelmatig en informeel overleg over de voortgang. De aansturing en verantwoording verloopt in die gevallen voornamelijk via formele rapportages.
 - iii. Soms is er feitelijk een andere opdrachtgever dan het OBW lid, dat is op zich niet erg, maar zolang het opdrachtgeverschap niet heel helder en expliciet is per actiepoint, geeft het verwarring.
5. Het opstellen van een streefbeeld voor goed beheer (Uitwerkingslijn 2) komt laat op gang. De conferentie van 10 maart 2016 en de daaruit gedestilleerde 7 kernwaarden zijn het meest concrete

resultaat. Er is tot nu toe vooral energie gestoken in het 'bottom-up' realiseren van acties. Gezien de grote hoeveelheid betrokken organisaties bij de SAW, en het feit dat een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2013 deze organisaties min of meer dwong tot een intensievere samenwerking op het gebied van beheer, is het niet vreemd dat het enige tijd duurt om een gedeelde ambitie te hebben. Samenwerken is een leerproces en vaak een taai proces. Maar het is nu wel tijd om samen nauwkeuriger en meer inhoudelijk richting te bepalen. Een samenwerking kan in goede sfeer verlopen, goed georganiseerd zijn en resultaat hebben, maar zonder helder gedefiniëerde gezamenlijke en betekenisvolle ambitie is de samenwerking stuurloos.

Doelbereik

Doordat het opstellen van het streefbeeld voor goed beheer is veranderd in kernwaarden, is er nu nog geen SMART³ doel. De 10 punten ter discussie in het PvA waren een heldere aanzet naar een SMART streefbeeld 'Goed beheer betekent ...' en diverse acties kwamen daarin terug. De betreffende acties als onderdeel van het streefbeeld zouden we dan nu kunnen toetsen op voortgang. Het is opvallend dat de bij de SAW betrokken organisaties instemmen met werken aan alle acties die vallen onder Uitwerkingslijn 1, en diezelfde organisaties de direct hieraan gerelateerde 10 punten als streefbeeld 'te ingewikkeld' vinden.

Uit de interviews ontstaat geen eenduidig beeld of, gegeven de huidige werkwijze, het doel 'Samenwerken als ware men één beheerder' haalbaar is in 2018 (zie paragraaf 3.3.2, pagina 18).

Zonder SMART doel is het moeilijk om het doelbereik te toetsen. De 7 kernwaarden geven wel richting, maar zijn nog steeds heel algemeen. Om toch een uitspraak te kunnen doen over doelbereik, geven we hieronder onze inschatting van de score op de kernwaarden (+, +/-, of -).

Kernwaarde	Inschatting score	Toelichting
1. <i>Gedeeld leiderschap</i> . Samen staan we voor het gebiedsdoel (natuur met duurzaam sociaal economisch medegebruik), daarvoor tonen we leiderschap en werken we op basis van vertrouwen en wederzijds begrip.	+	
2. <i>Laten we ons allemaal scharen onder "Werelderfgoedbeheer"</i> .		Werelderfgoedbeheer is nog niet inhoudelijk uitgewerkt. Daardoor geen score. Wel ziet iedereen meerwaarde in de toekenning van werelderfgoed status.
3. <i>Samenwerking</i> . Iedere partij zet in vanuit haar kennis en deskundigheid om concrete beheeracties af te spreken en deze vervolgens gecoördineerd uit te voeren.	+	

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

4. <i>Het doel staat vast, maar de weg er naar toe is flexibel. We delen onze aanpak, kwaliteiten en ervaringen. We leren door te doen en doen dat vanuit een proactieve houding.</i>	+/-	Er is sprake van leren door te doen. Maar welk doel wordt hier bedoeld? Het streefbeeld of Uitwerkingslijn 3. 'Doelen en verantwoordelijkheden als basis voor beheer'. Beide doelen staan nog niet vast.
5. <i>Gebiedsbelang voorop. In ons dagelijks werk zetten we het belang van de Waddenzee zoals door het beleid is bepaald, vóór ons eigen belang.</i>	+/-	Dit wordt met de mond beleiden. De ambitie is er zeker, maar in de praktijk nog niet altijd het geval.
6. <i>Kennen en committeren. We investeren in het leren kennen van onze partners en zijn daardoor effectief in het beheren van het gebied als natuurgebied met duurzaam medegebruik.</i>	+	
7. <i>Omgevingsbewustzijn. We staan open voor elkaar en voor gebruikers van het wad en proberen in interactie in te zetten wat zij in huis hebben.</i>	+	

4.2 Aanbevelingen

1. *Versnel het opstellen van het streefbeeld* in een meer inhoudelijk uitgewerkte vorm dan de 7 kernwaarden. Ga terug naar een nadere uitwerking van de 10 punten ter discussie gesteld in het PvA. Wellicht moet het streefbeeld eenvoudiger of anders beschreven worden dan deze 10 punten die een eerste aanzet vormden. Ga echter moeilijke gesprekken over inhoudelijke details niet uit de weg. Als de ambities voor het streefbeeld te groot waren in het PvA, kom dan met elkaar tot acceptabele en realistische doelen. Tijdens een inhoudelijke verdieping zal helder worden waar de belangen nog niet overeenkomen. Er zal creatief naar opties gezocht moeten worden die alle belangen dienen en wellicht dat een onderhandelingsproces voorafgaat aan besluitvorming. Zoals gezegd: een helder gedefinieerde gezamenlijke en betekenisvolle ambitie is essentieel voor een effectieve (doelgerichte) samenwerking.
2. *Vervang 'Naar een streefbeeld voor goed beheer' door 'Definiëren van het doel van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee' of 'Definiëren van de ambitie van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee',* in Uitwerkingslijn 2. Het woord streefbeeld suggereert iets algemeen en een vage richting, terwijl het doel juist SMART moet zijn.
3. *Maak een update van het PvA.* Voltooid acties kunnen van de lijst af, en er kunnen nieuwe acties toegevoegd worden. Hier wordt al aan gewerkt door de kernteams. Op strategische en tactisch niveau is al veel bereikt, zoals samenwerkingsafspraken of –intenties, beheeropgaven in beeld, plannen en programma's schrijven en informatievoorziening verbeteren. Een nieuwe kans voor de samenwerking is het definiëren van acties op operationeel niveau. Waar zit nog winst in de samenwerking tussen de mensen die daadwerkelijk buiten aan het werk zijn, de geulen onderhouden, monitoren, handhaven, calamiteiten bestrijden, et cetera. Ook moet er aandacht zijn voor de *nieuwe Omgevingswet*, en wat dat betekent voor de SAW.
4. *Overweeg een meer gestructureerde programmasturing* met een jaarlijks beschikbaar budget. Dat kan helpen om door te pakken op een aantal huidige of nieuwe acties. Het zal ook helpen bij het

vasthouden van het vertrouwen dat afspraken nagekomen worden. Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW), ondersteund door een programmabureau(tje) en een jaarlijks budget, kan dienen als inspiratie.

5. *Reflecteer zelf ook af en toe op de samenwerking.* Hoe loopt de samenwerking? Is de achterban nog aangehaakt? Zijn we het nog steeds met elkaar eens? Wat gaat goed, wat kan beter? Een enkele keer waren de betrokken verrast over elkaars antwoorden op essentiële vragen of waren ze niet bekend met elkaars zorgen.
6. *Let op Actie 6.* 'Het opzetten van één 'portaal' voor verleende vergunningen, waarbij ook de vergunning zelf en achterliggende documenten te raadplegen zijn.' ICT-projecten zijn helaas berucht, en de benodigde capaciteit en deskundigheid van de opdrachtgever voor het beheersen van tijd en geld in ICT-projecten, wordt vaak onderschat. Kijk goed of benodigde capaciteit, deskundigheid en budget voorhanden is en bewaak de voortgang.
7. *Let op Actie 8.* 'Eén gezamenlijk handhavingsprogramma (HUP)'. Bij natuurbeheer 'op het land' gaat het opstellen en uitvoeren van een jaarlijks HUP met meerdere partijen over het algemeen goed. Effectieve handhaving is een belangrijk onderdeel van goed beheer. Het is zorgelijk dat de betrokken partijen kennelijk nog niet tot een gedragen gezamenlijke ambitie en uitvoering kunnen komen.

Bijlage A: Geanalyseerde documenten

Plan van Aanpak. Verbetering Beheer Waddenzee. “Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee”, Beheerraad Waddenzee en Regiecollege Waddengebied. Leeuwarden, mei 2014.

Voortgangsrapportage juli 2014 – februari 2015. Plan van Aanpak Verbetering Beheer Waddenzee. ‘Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee’. Beheerraad Waddenzee en Regiecollege Waddengebied. Leeuwarden, april 2015.

Tweede Voortgangsrapportage Verbetering Beheer Waddenzee maart 2015 – februari 2016. “Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee”. Beheerraad Waddenzee en Regiecollege Waddengebied. Leeuwarden, maart 2016.

Wadden in Beeld 2015. Signalen vanuit het beheer, voorjaar 2016. Kernteam Basismonitoring van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee.

Onderzoek Vergunningen Waddenzee. Beheerraad Waddenzee en Regiecollege Waddengebied. Leeuwarden, december 2015.

Verslag van de werkconferentie “werken als één beheerder” in het kader van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, 5 februari 2015.

Werkconferentie – Streefbeeld Beheer Waddenzee (actie 22). Beheerraad Waddenzee en Regiecollege Waddengebied, 10 maart 2016.

Enkele Barometers SWA van het OBW.

Twynstra Gudde