

december 2006

Evaluatie eerste zittingsperiode

Raad voor de Wadden 2003 - 2006



Rapportage Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden

Raad voor de Wadden

T.a.v. de heer mr. R.S. Cazemier

Voorzitter

Postbus 392

8901 BD LEEUWARDEN

Betreft: rapportage van de Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden
Bussum, 06 december 2006

Geachte heer Cazemier,

Middels deze brief brengt de *Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden* u verslag uit van haar oordeel met betrekking tot het evaluatierapport dat de Raad voor de Wadden over zijn eigen functioneren heeft opgesteld. De commissie is eenmaal in vergadering bijeengekomen en heeft zich een gezamenlijk en door alle leden gedragen oordeel gevormd.

De verificatie van het evaluatierapport

De commissie, gelezen het evaluatierapport van de Raad voor de Wadden, komt tot de conclusie dat de Raad een gedegen analyse van zijn eigen zittingsperiode heeft gemaakt. Het rapport bevat veel data, zowel kwantitatief als kwalitatief, die tezamen een rijk beeld neerzetten van de werkzaamheden van de Raad en de opvattingen die stakeholders hebben over het functioneren van de Raad en over zijn adviezen. Er is sprake van een goede en vruchtbare reflectie op de achterliggende periode. In het vervolg van deze rapportage gaat de commissie in op enkele onderwerpen uit het evaluatierapport van de Raad.

De positie en het gezag van de Raad

De Raad is gevestigd in Leeuwarden, te midden van stakeholders die een belang hebben bij zijn advisering. De fysieke aanwezigheid van de Raad in dit gebied vergroot welmogelijk de binding met de regio en schept kansen voor het bouwen van netwerken. Ook zal de, haast wel natuurlijke, neiging tot beïnvloeding van het adviesproces kleiner zijn. Gelijktijdig onderkent de commissie een keerzijde aan deze fysieke positionering. Het is voor de Raad lastiger zich te oriënteren op Haagse circuits. Automatische participatie in politieke en bestuurlijke netwerken is daarmee lastiger. De suggesties die de Raad in haar evaluatierapport doet, om vaker symposia en andere activiteiten in Den Haag te organiseren, steunt de commissie met klem. De commissie is verder mening dat de voor- en nadelen van de fysieke positionering van de Raad elkaar nagenoeg in evenwicht houden. Het is aan de Raad de hier geboden kansen daadwerkelijk te verzilveren.

Er zijn veel verschillende samenwerking- en overlegvormen die betrekking hebben op het Waddengebied. Organisaties en instituties waarvan sommige ook adviezen uitbrengen welke op enigerlei wijze betrekking hebben op de Waddenzee. De Raad voor de Wadden is op dit moment de enige onafhankelijke adviesraad van de regering te midden van alle andere onderzoek- en adviesorganisaties in het Waddengebied. Naar mening van de commissie doet de Raad er goed aan zich in de komende periode verder te ontwikkelen tot een 'primus inter pares'. Gezien de brede samenstelling en de mogelijkheden die de Raad heeft om over vraagstukken op een strategisch niveau te adviseren, zou de Raad een overkoepelende positie kunnen verwerven. Dit vergt een natuurlijk gezag dat door stakeholders wordt erkend.

Uit het evaluatierapport blijkt dat de Raad voor de Wadden op dit moment nog onvoldoende als gezaghebbend wordt beschouwd door de stakeholders in zijn omgeving om van een positie, als hiervoor beschreven, te kunnen spreken. De commissie beveelt de Raad aan in de komende periode extra in te zetten op het verbeteren van zijn natuurlijk gezag. De Raad zelf geeft in zijn evaluatierapport aan dit te willen realiseren door het verbeteren van de communicatie. De commissie beveelt de Raad aan hierin nog een stap verder te gaan. Verhoging van het gezag is nauwelijks mogelijk door het verbeteren van de communicatie alleen. Het evaluatierapport laat zien dat stakeholders zich onvoldoende

betrokken voelen bij de advisering van de Raad.

Het verbeteren van deze betrokkenheid zal, naar mening van de commissie, kunnen leiden tot een grotere verbondenheid van de Raad met zijn omgeving. De kwaliteit van advisering en de deskundigheid van de Raad als geheel worden door stakeholders hoog ingeschat, blijktens het evaluatierapport. Met handhaving van deze kwaliteit en deskundigheid en met verhoging van betrokkenheid van stakeholders in het adviesproces kan het natuurlijk gezag van de Raad in de loop van de tijd groeien.

In het verlengde van het communicatievraagstuk ligt ook de nazorg bij het uitbrengen van adviezen. Gegeven het evaluatierapport van de Raad (met daarin een weergave van de enquêtes onder de stakeholders) lijkt het zinvol om meer aandacht aan de nazorg te besteden. Dat kan in vele vormen, van workshops en lezingen, tot meer (structureel) overleg met bepaalde stakeholders en het verbeteren van voorlichtingsmateriaal, publicatiesversies van rapporten, en dergelijke. Zowel de inrichting van het nazorgproces, als de toegankelijkheid van de adviesproducten kunnen de betrokkenheid van stakeholders vergroten.

Het type adviezen dat de Raad uitbrengt

De Raad voor de Wadden brengt zowel gevraagde als ongevraagde adviezen uit. De verificatiecommissie is van mening dat de Raad er goed aan doet in zijn werkprogramma's in de komende periode ruimte te bewaren voor het uitbrengen van ongevraagde adviezen. Dit type adviezen is doorgaans gericht op onderwerpen of tijdperiodes die in het gevoerde beleid soms buiten beschouwing blijven. De Raad kan, in zijn rol als 'counter vailing power' ten opzichte van het departement middels zijn advisering een bijdrage leveren aan de vorming van het gedachtegoed over de Waddenzee. Ook als dergelijke ongevraagde adviezen op de korte termijn geen gehoor vinden of op weerstand stuiten, kunnen deze op langere termijn een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van het beleid voor de Waddenzee.

In dit perspectief plaatst de commissie ook de opmerkingen die de Raad in zijn evaluatierapport maakt ten aanzien van het vergroten van de conceptuele doorwerking van haar adviezen. Ongevraagde adviezen, zo kan in rede worden verwacht, zullen vooral conceptueel doorwerken, dat wil zeggen in het gedachtegoed van stakeholders. Ook is het mogelijk dat ongevraagde meer instrumenteel getinte adviezen worden uitgebracht. Het is zelfs denkbaar dat stakeholders buiten de formele opdrachtgever bij gevraagde adviezen de aanbevelingen overnemen.

Het is naar de mening van de commissie ook mogelijk dat het uitbrengen van ongevraagde adviezen ook zal bijdragen aan het verspreiden van minder bekend, maar even belangrijk gedachtegoed van de Raad. Door het vervullen van een rol als 'counter vailing power' of 'luis in de pels' kan de Raad ook agenderend optreden. Onafhankelijke, deskundige en kritische adviezen moeten af en toe ook ongevraagd het licht zien om de politieke en publieke discussie ten kunnen voeden met argumenten. De Raad versterkt hiermee uiteindelijk haar eigen gezag. Wel is het daarbij van belang af en toe af te tasten hoe deze adviezen landen bij het Ministerie. Desgewenst kan er (bijvoorbeeld via interventies van raadsleden met reputatie) voor worden gezorgd dat deze ongevraagde adviezen het gezag van de Raad niet ondermijnen. Dit risico bestaat op momenten dat ongevraagde adviezen door bijvoorbeeld de politiek of het veld zouden worden weggevuurd als irrealistisch of ondoordacht.

Het evaluatierapport besteedt aandacht aan de adviezen die de Raad in samenwerking met zijn partners in Duitsland en Denemarken opstelt. De verificatiecommissie is van mening dat het gezamenlijk opstellen van deze internationale adviezen geen doel op zichzelf dient te zijn. De bestuurlijke situatie in Duitsland en Denemarken verschilt van de Nederlandse. Als gevolg kunnen adviezen die voor Nederland van belang zijn, voor de beide partnerlanden irrelevant zijn. Naar mening van de verificatiecommissie doet de Raad er goed aan bij het opstellen van zijn adviezen de situatie in de partnerlanden en de mening van zijn partnerorganisaties in het buitenland te betrekken. Het uitbrengen van gezamenlijke adviezen zou alleen dan moeten gebeuren als dat ook daadwerkelijk voor alle partijen meerwaarde heeft.

Tot slot is de commissie van mening dat de Raad er goed aan doet in de toekomst niet (meer) over conceptstukken van (mogelijk) voorgenomen beleid te adviseren. De Raad is geen verlengstuk van het departement en de leden zijn geen beleidsambtenaren. De statuur van de Raad in de toekomst dient van een dergelijk niveau te zijn dat de Raad hoofdzakelijk over beleid adviseert. In de Memorie van Toelichting bij de instellingswet van de Raad is gesteld dat de Raad ook over concrete beleidsinstrumenten adviseert. In die zin heeft Raad de vragen beantwoord die aan hem zijn gesteld.

Een belangrijk vraagstuk waarop steeds reflectie nodig is betreft toch wel de mate van afhankelijkheid van het departement. Adviescolleges moeten in hun advisering onafhankelijk zijn, hetgeen niet wil zeggen dat ze daarvoor geheel los van de departementale wereld moeten staan. Interacties over vraagverduidelijking, belangrijke beleidslijnen, stakeholderanalyses en dergelijke zijn van belang, maar bij de uitvoering van onderzoek, het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen moet afstand worden bewaard. Dit kan soms lastig zijn, maar momenten waarop deze afstand afgebakend kan worden zijn in het proces duidelijk aanwijsbaar. De commissie denkt hier bijvoorbeeld aan het opstellen van het werkprogramma, sommige tussentijdse overleggen en de reacties op adviezen. Met name het samenspel rondom de totstandkoming van het werkprogramma is daarbij belangrijk. Dat samenspel kan wellicht verder worden geoptimaliseerd.

De samenwerking met andere raden

De commissie kan de ambities van de Raad om waar mogelijk met andere adviesraden samen te werken, ondersteunen. Samenwerking kan leiden tot ontschotting, tot een sectoroverstijgende blik op het beleidsprobleem in kwestie. De Raad heeft zich voorgenomen tenminste één advies per jaar uit te brengen in samenwerking met andere raden. Zolang het halen van deze ambitie geen obsessie wordt en de inhoudelijke agenda leidend is, steunt de verificatiecommissie dit streven uitdrukkelijk.

De commissie adviseert de Raad na te denken over een meerjarenagenda en over de onderwerpen die op langere termijn sectoroverschrijdend opgepakt zouden kunnen worden. De Raad voor de Wadden zou vanuit het perspectief van de Wadden een dergelijk gezamenlijk meerjarenprogramma kunnen ontwikkelen.

De doorwerking van de adviezen

Doorwerking van adviezen is belangrijk. De adviezen van de Raad moeten er immers wel toe doen. De commissie acht het van belang erop te wijzen dat ook adviezen die bijvoorbeeld niet direct doorwerking hebben, of adviezen waarvan de doorwerking op een ander moment komt dan voorzien, ook een belangrijke rol kunnen spelen in de vorming van beleid. Soms moeten adviezen eenvoudigweg rijpen in de gedachten van mensen alvorens ze, soms na verloop van vele jaren, alsnog gezaghebbend worden in debatten over de toekomst van beleid. De aandacht die in de media wordt besteed aan de adviezen van de Raad kan niet worden gezien als doel van advisering. Media-aandacht is een middel om doel te bereiken dat met grote zorg en (gezien de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van sommige thema's) terughoudendheid dient te worden toegepast. De media kunnen een belangrijke rol spelen bij de nazorg, in de communicatie en bij het op de agenda zetten van onderwerpen. In deze zin dient terughoudendheid dan ook geen afkerigheid te zijn.

Ten aanzien van de doorwerking van adviezen is de verificatiecommissie van mening dat het bevorderen ervan zo goed als mogelijk dient te geschieden. Dit betekent dat adviezen idealiter met een passend traject van nazorg worden gelanceerd. Daaraan kan de Raad in de komende periode extra aandacht besteden.

De 'economische' oriëntatie van de Raad

Uit het evaluatierapport blijkt dat het bedrijfsleven van mening is dat de Raad onvoldoende economische oriëntatie heeft. De Raad geeft hierbij in zijn conclusies aan zich niet te herkennen in de handreiking die het bedrijfsleven hier doet. De verificatiecommissie is van mening dat de Raad er goed aan doet door het opnemen van een onafhankelijk lid met een groot netwerk in het bedrijfsleven zijn economische oriëntatie te vergroten. Uiteraard is het de commissie duidelijk geworden dat in de Raad een aantal leden zitting heeft dat afkomstig is uit het bedrijfsleven. Daarbij kan echter worden opgemerkt dat deze leden over een relatief beperkt netwerk in het bedrijfsleven beschikken. Een dergelijk netwerk kan bijvoorbeeld worden gevonden uit kringen van werkgeversverenigingen, brancheorganisaties, koepels of Kamers van Koophandel. De commissie hecht eraan hier op te merken dat de leden van de Raad op basis van hun deskundigheid onafhankelijk worden benoemd, zonder last of ruggespraak. Zij dienen dus geen belangengroepen te vertegenwoordigen.

De samenstelling en omvang van de Raad

De verificatiecommissie is van mening dat het voor het gezag van de Raad van belang is om deze op een dergelijke wijze samen te stellen dat enerzijds een breed draagvlak wordt geborgd en anderzijds het bereiken van consensus mogelijk is. De samenstelling van de Raad zou de belangen die gemeoid zijn met de Waddenzee moeten weerspiegelen, waarbij

deskundigheid het voornaamste selectie criterium voor de leden dient te zijn. De leden zouden daarnaast in staat moeten zijn om gezamenlijk tot unaniem gedragen adviezen te komen. Zo heeft de Raad in de afgelopen periode alleen unaniem adviezen uitgebracht. Het exacte aantal leden acht de commissie hieraan ondergeschikt al is zij van mening dat een substantieel college nodig zal zijn om voldoende draagvlak te kunnen genereren.¹

Een algemeen punt van aandacht, dat de commissie hier niet ongenoemd wil laten, heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van de advisering. De kloof tussen beleid en uitvoering krijgt de afgelopen jaren steeds meer aandacht in de politieke en maatschappelijke discussie, getuige ook de rapporten die de Algemene Rekenkamer over dit thema heeft uitgebracht. Adviezen van de Raad zullen in voldoende mate aandacht moeten besteden aan uitvoeringsaspecten. Niet in detail, maar wel in een dergelijke mate dat de uitvoerbaarheid van adviezen niet ter discussie kan worden gesteld. Het verdient aanbevelingen bij de selectie van toekomstige leden ‘ervaring in de directe uitvoering’ als selectie criterium te laten meewegen.

Het gegeven dat de Raad in de afgelopen periode langzaam in een veranderde rol ten opzichte van het secretariaat is gaan opereren, wordt door de commissie ter kennisgeving aangenomen. De adviezen die door de Raad worden uitgebracht vallen, ongeacht de gevolgde werkwijze onder verantwoordelijkheid van de Raad. De verhoudingen tussen Raad en staf zijn daarmee alleen voor zijn eigen interne discussie van belang.

De vergoedingen die aan de Raad worden betaald

De Raad geeft in zijn evaluatierapport aan dat de vergoedingen die voor de werkzaamheden van de leden worden betaald vaak onvoldoende in overeenstemming zijn met de inzet die hiervoor dient te worden geleverd. In algemene zin is de verificatiecommissie van mening dat vergoedingen voor diensten die in adviesraden door leden worden geleverd op een adequaat niveau zouden moeten liggen. De rijksoverheid is middels het stelsel van adviesraden in staat om kennis en ervaring van experts aan zich te binden tegen vergoedingen die ver onder de gangbare marktconforme tarieven liggen. Om de kwaliteit die het adviesstelsel op dit moment kent te borgen en waar mogelijk voor de toekomst te vergroten, acht de commissie het wenselijk leden van adviesraden voor hun diensten adequaat te vergoeden.

Het eindoordeel van de verificatiecommissie

Naar mening van de commissie rechtvaardigt de huidige en toekomstige problematiek in en rondom de Waddenzee het bestaan van een onafhankelijke adviesraad die op strategisch niveau zowel gevraagd als ongevraagd met gezag kan adviseren. Daarbij dienen dubbelingen met andere adviesorganen en –organisaties te worden voorkomen en dient samenwerking waar nuttig en mogelijk te worden gezocht. Kwaliteit in advisering op basis van de deskundigheid die kenmerkend is voor de Raad dient hierbij uitgangspunt te zijn. Dat adviezen niet altijd evenveel (direct zichtbare) doorwerking hebben, is inherent aan de positie en functie die de Raad inneemt.

De commissie beveelt de Raad aan de opmerkingen uit deze verificatie mee te nemen in zijn overwegingen over de toekomst en beschouwt haar opdracht hiermee als afgerond.

Aldus bevonden te Bussum op 06 december 2006 en met achting overgebracht,

Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden

Drs. L.M.L.H.A. Hermans
Dr. K. Putters
Prof. dr. W.J. Wolff

¹ Bij sommige adviescolleges wordt op een andere wijze gekeken naar de samenstelling en de beloning van de Raad. Een systematische vergelijking met andere colleges kan inspirerende werking hebben.

Rapportage Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden	3
Samenvatting	9
1 Evaluatie	11
1.1 Aanleiding evaluatie	11
1.2 Aanpak evaluatie	11
1.3 Verantwoording evaluatie	11
2 Rol en positie van de Raad/achtergrond	13
2.1 Taak van de Raad voor de Wadden	13
2.2 Ontwikkelingen rondom het beleidsveld	13
2.3 Ontwikkelingen rondom het adviesstelsel	13
3 Adviezen	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Uitkomsten evaluatie	15
3.3 Conclusie Raad	17
4 Doorwerking adviezen	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Uitkomsten onderzoek	18
4.3 Conclusie Raad	20
5 Samenstelling en werkwijze Raad	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Uitkomsten evaluatie	22
5.3 Conclusie Raad	22
6 Communicatie	24
6.1 Inleiding	24
6.2 Uitkomsten evaluatie	24
6.3 Conclusie Raad	24
7 Doet de Raad ertoe?	25
7.1 Inleiding	25
7.2 Uitkomsten evaluatie	25
7.3 Slotconclusie Raad	25
<hr/>	
1 Samenvattend verslag van de gesprekken met de leden en het secretariaat	27
2 Samenvatting interviews externe relaties	30
3 Resultaat enquête externe relaties en leden	33
4 Samenvatting imago-onderzoek 2006	36
5a Kwantitatief onderzoek naar doorwerking	38
5b Enkele cases om de doorwerking te illustreren	49
5c Media-aandacht adviezen	51
6 Samenstelling Raad en secretariaat	53
7 Publicaties van de Raad	54



Samenvatting

De Raad voor de Wadden is op 1 januari 2003 ingesteld als onafhankelijke adviesraad die tot taak heeft regering en de Staten-Generaal te adviseren over het Waddenzeebeleid. Op 1 januari 2007 rondt de Raad zijn eerste zittingsperiode af. De Raad heeft deze eerste zittingsperiode geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een zelfevaluatie door de Raad (intern deel) en een verificatie van de zelfevaluatie door een externe verificatiecommissie (extern deel).

In de zelfevaluatie heeft de vraag centraal gestaan of de Raad ertoe doet. De Raad heeft feitelijke informatie verzameld over zijn adviezen (o.a. adviesonderwerpen, kwaliteit van de adviezen, doorwerking), over de samenstelling en werkwijze van de Raad en over de communicatie door de Raad. Daarnaast is het oordeel van de Raad zelf en van externe relaties hierover gevraagd.

De Raad constateert dat hij heeft geadviseerd over bijna alle onderwerpen die de regering bij de instelling van de Raad heeft voorzien. Het gemiddelde aantal adviezen van bijna vijf per jaar is precies goed, zo vinden ook de respondenten. De kwaliteit (objectief en op feiten gebaseerd) van de adviezen van de Raad wordt over het algemeen hoog gewaardeerd.

Verder zijn zowel de externe relaties als de Raad zelf van mening dat de toekomstige Raad meer conceptueel (en agenderend en strategisch) en vernieuwend zou moeten adviseren. Uit de evaluatie blijkt ook dat de vraagarticulatie (duidelijkheid over de aard en inhoud van het advies) een aandachtspunt is bij de voorbereiding van het werkprogramma en de formulering van de adviesaanvraag.

De Raad heeft zelf onderzoek gedaan naar de doorwerking van zijn adviezen. De resultaten hiervan geven slechts een globale indruk van de doorwerking en de factoren die hierin een rol spelen. Zo blijkt uit het casusonderzoek dat de kwaliteit van een advies niets zegt over de doorwerking, terwijl de ontvankelijkheid van de ontvanger een veel belangrijker rol speelt. Ook de mate waarin media-aandacht wordt gezocht kan van invloed zijn op de doorwerking. Uit het kwantitatieve onderzoek naar doorwerking blijkt dat de conceptuele doorwerking groter is dan de instrumentele. Dit resultaat komt evenwel niet overeen met de perceptie van respondenten. De competenties waarop de Raad vooral scoort zijn deskundigheid en onafhankelijkheid. Over de samenstelling van de Raad is nagenoeg iedereen tevreden. De respondenten uit het bedrijfsleven – en dan met name het midden- en kleinbedrijf – zijn in een aantal gevallen kritischer over de Raad en zijn adviezen. Zij menen dat

de economische belangen te weinig doorklinken in zowel de samenstelling van de Raad, als de inhoud van de adviezen en dichten de Raad een 'groen imago' toe. De (toekomstige) Raad zal de nodige inspanningen moeten doen richting het bedrijfsleven om de beeldvorming over de Raad te verbeteren. Dit moet o.a. via intensieve communicatie met deze groep en andere groepen, zowel bij de adviesvoorbereiding, bij de presentatie van het advies, maar ook in het algemeen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt namelijk dat de communicatiestrategie van de Raad onvoldoende heeft gewerkt.

Op basis van het evaluatieonderzoek komt de Raad tot de conclusie dat de Raad ertoe doet, maar dat hij er nog meer toe kan doen. De Raad heeft gedaan wat van hem verwacht werd bij de instelling.

De statuur van de Raad is groeiende menen de respondenten van overheidszijde, maar zou door conceptueler te adviseren en een betere timing groter moeten worden. De respondenten van de natuur- en milieuorganisaties en de respondenten uit de wetenschap zijn positiever en zien de Raad als deskundig en invloedrijk, mede door de deskundige en objectieve adviezen.

De Raad meent dat hij tevreden terug kan kijken op de afgelopen vier jaar. Tegelijkertijd beseft de Raad dat er nog de nodige verbeteringen te behalen zijn. De Raad wil daarom meer conceptueel adviseren en meer en beter communiceren, zeker ook met het bedrijfsleven.

Het externe deel van de evaluatie, de verificatie van de zelfevaluatie, heeft plaatsgevonden door een externe verificatiecommissie bestaande uit de heren drs. L.M.L.H.A. Hermans (voorzitter van MKB-Nederland), dr. K. Putters (universitair docent Tilburgse school voor politiek en bestuur en lid van de Eerste Kamer) en prof. dr. W. Wolff (emeritus hoogleraar mariene biologie). De verificatiecommissie is van oordeel dat de zelfevaluatie correct is uitgevoerd.

De commissie doet enkele aanbevelingen, zoals het vergroten van de statuur van de Raad, het vergroten van de ruimte voor ongevraagde adviezen, het stoppen met het reageren op concept-beleidsstukken en het versterken van de economische oriëntatie van de Raad.

De commissie komt tot het eindoordeel dat de huidige en toekomstige problematiek van de Waddenzee het bestaan rechtvaardigt van een onafhankelijke adviesraad die op strategisch niveau gevraagd en ongevraagd deskundig en met gezag kan adviseren.



1 EVALUATIE

1.1 Aanleiding evaluatie

De Raad voor de Wadden is op 1 januari 2003 ingesteld als onafhankelijke adviesraad op grond van de Kaderwet adviescolleges. De Raad heeft tot taak de regering en de Staten-Generaal te adviseren over het Waddenzeebeleid.

Op 1 januari 2007 rondt de Raad zijn eerste zittingsperiode af. Op basis van artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges is elke adviesraad verplicht om in het vierde jaar van de zittingsperiode de werkzaamheden te evalueren. Doel hierbij is om na te gaan of de adviesraad ook voorziet in de adviesbehoefte, zoals die was voorzien bij de instelling van de Raad. Deze vraag is voor zowel de regering als voor de Raad zelf van belang met het oog op de nieuwe zittingsperiode.

Het verslag van de evaluatie wordt gestuurd naar de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, als coördinerend Minister voor de Waddenzee, en aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

1.2 Aanpak evaluatie

De evaluatie van de Raad bestaat uit een intern en een extern deel.

Het interne deel betreft de zelfevaluatie door de Raad. In de zelfevaluatie heeft de vraag of de Raad ertoe doet centraal gestaan. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is informatie nodig over de adviezen van de Raad (o.a. adviesonderwerpen, kwaliteit van de adviezen, doorwerking), maar ook over de samenstelling, de werkwijze en de communicatie van de Raad. Het gaat daarbij om feitelijke informatie, maar ook om het oordeel dat de Raad zelf en externe relaties (adviesaanvragers, maatschappelijke organisaties en wetenschappers en anderen) hierover hebben. Om hier inzicht in te krijgen heeft de Raad een aantal activiteiten ondernomen; in paragraaf 1.3 wordt hier nader op ingegaan. Op basis van de resultaten van het evaluatieonderzoek heeft de Raad een concept-evaluatierapport opgesteld.

Het externe deel bestaat uit de verificatie van de zelfevaluatie door de Raad door een externe commissie. Deze commissie bestaat uit de heren:

- drs. L.M.L.H.A. Hermans (voorzitter van MKB-Nederland),
- dr. K. Putters (universitair docent Tilburgse school voor politiek en bestuur alsmede lid Eerste Kamer),
- prof.dr. W. Wolff (emeritus hoogleraar mariene biologie).

De heer drs. M. Schulz (Bureau Berenschot) is de secretaris van de verificatiecommissie.

Het rapport is in conceptvorm voorgelegd aan de verificatiecommissie, die zich hierover een oordeel heeft gevormd. Dit oordeel is afzonderlijk bijgevoegd. De Raad heeft het rapport in zijn plenaire vergadering van 13 december 2006 vastgesteld.

1.3 Verantwoording evaluatie

De Raad heeft ten behoeve van de zelfevaluatie de volgende activiteiten ondernomen:

Gesprekken met leden en secretariaat

Voorzitter en secretaris hebben evaluatiegesprekken met de leden en het secretariaat van de Raad gevoerd. Van deze gesprekken is een samenvattend verslag gemaakt dat als bijlage 1 is bijgevoegd.

Gesprekken met externe relaties

In opdracht van de Raad heeft een extern bureau (Communicatiebureau Noordtj) evaluatiegesprekken gevoerd met externe relaties, zijnde vertegenwoordigers van de overheden (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau van gemeenten, provincies en ministeries en leden van de Tweede Kamer), maatschappelijke organisaties en wetenschappers en andere onafhankelijken zoals de media. Verder in het rapport wordt voor de groep wetenschappers en onafhankelijken steeds de term wetenschappers gehanteerd. Het samenvattende verslag van deze gesprekken is in bijlage 2 opgenomen.

Schriftelijke enquête leden en externe relaties

Leden en externe relaties met wie gesprekken zijn gevoerd hebben een schriftelijke vragenlijst ingevuld. Op deze manier is geprobeerd het kwalitatieve oordeel van de respondenten aan te vullen met een meer kwantitatief aspect.

Alle leden hebben het formulier ingevuld; van de externe relaties hebben slechts 14 van de 35 geïnterviewden het formulier ingevuld. De resultaten van deze enquête zijn in bijlage 3 opgenomen.

Imago-onderzoek "Raad voor de Wadden, nader bekeken"

De Raad heeft aan het begin van de zittingsperiode een imago-onderzoek (nulmeting) laten uitvoeren door een extern bureau (Communicatiebureau Noordtj). Dit onderzoek is herhaald in het laatste zittingsjaar (eindmeting, 2006) en is afgestemd op het evaluatieonderzoek. Dit betekent o.a. dat externe relaties die aan de evaluatiegesprekken hebben deelgenomen niet benaderd zijn voor het imago-onderzoek.

In bijlage 4 is een samenvatting van het imago-onderzoek opgenomen.

Onderzoek naar de doorwerking van adviezen

De Raad heeft zelf onderzoek gedaan naar de doorwerking van de adviezen die hij heeft uitgebracht. Het onderzoek geeft een indicatie over de doorwerking van de adviezen, omdat het wetenschappelijk verantwoord en statisch betrouwbaar meten van doorwerking te veel tijd en inspanning kost en naar de mening van de Raad niet nodig is in het kader van het evaluatieonderzoek. Het onderzoek heeft langs een aantal sporen plaatsgevonden, te weten een kwantitatieve analyse (per advies is een beoordeling gemaakt van de doorwerking), een casusonderzoek (aan de hand van drie adviezen – als casusposities – wordt geïllustreerd op welke wijze doorwerking kan plaatsvinden), en de media-aandacht voor de adviezen. De resultaten van deze beoordelingen zijn opgenomen in de bijlagen 5a t/m 5c.

De Raad heeft bij het onderzoek gebruik gemaakt van het rapport 'Spelen met doorwerking', dat onderzoekers van de Universiteit van Tilburg en Bureau Berenschot hebben opgesteld op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In dat rapport wordt onderscheid gemaakt in drie typen doorwerking, te weten:

1. de instrumentele¹ ; deze vorm van doorwerking is af te leiden uit directe acties zoals veranderingen in wet- en regelgeving;
2. de conceptuele²; hiervan wordt gesproken als het advies leidt tot discussie, gedachtevorming of de ontwikkeling van een toekomstvisie, en
3. de strategische doorwerking. Deze vindt plaats als het advies een rol heeft gehad bij het agenderen van onderwerpen, of het versnellen of vertragen van beleidsprocessen.

De Raad heeft in zijn onderzoek gekozen voor onderscheid in twee vormen van doorwerking, namelijk de instrumentele en de conceptuele. Daarbij wordt onder conceptuele ook de strategische doorwerking begrepen,

1 Bij **instrumentele** doorwerking worden de conclusies en aanbevelingen direct in beleid verwerkt. Van instrumentele doorwerking is sprake als een bewindspersoon een aanbeveling uit een advies (nagenoeg) onveranderd opvolgt. Doorgaans is dit terug te vinden in beleidsnotities. Ook als er sprake is van een minimale aanpassing, bijvoorbeeld om een betere aansluiting op lopend beleid te scheppen, is er sprake van instrumentele doorwerking.

2 Van **conceptuele** doorwerking is sprake als analyses en aanbevelingen vooral gebruikt worden ten behoeve van lange termijn veranderingen of in de wijziging van beleidspadig-
ma's. Men richt zich dan niet op de directe implementatie van aanbevelingen rond specifieke beleidsregels, maar meer op het neerzetten van een nieuwe koers of redeneerlijn.

omdat deze vorm van doorwerking dicht tegen de conceptuele aan ligt. Om die reden gebruikt de Raad in dit rapport de term conceptueel ook waar hij strategisch en agenderend bedoeld.

Nadrukkelijk wordt vermeld dat het rapport alleen ingaat op de wijze waarop de Raad in de afgelopen zittingsperiode heeft gefunctioneerd. Dit betekent dat de Raad hierover conclusies trekt en waar mogelijk aanbevelingen voor de toekomst doet. De aanbevelingen zullen door de voorzitter van de Raad worden meegenomen, bij de totstandbrenging van de nieuwe Raad. De voorzitter zal dit doen op uitdrukkelijk verzoek van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van VROM.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komen de rol en positie van de Raad voor de Wadden aan de orde. Daarna zal worden ingegaan op de belangrijkste producten van de Raad: de adviezen. Over welke onderwerpen heeft de Raad geadviseerd, hoe is de kwaliteit van de adviezen, maar ook de vraag of de adviezen zijn opgevolgd of tot discussie hebben geleid (doorwerking). Vervolgens worden de samenstelling en de werkwijze besproken, waarna in een afzonderlijk hoofdstuk op communicatie wordt ingegaan. In het laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of de Raad ertoe doet.

2 ROL & POSITIE/ ACHTERGROND

2.1 Taak van de Raad voor de Wadden

In 2002 is de Raad voor de Wadden als onafhankelijk vast adviescollege ingesteld. Dit gebeurde op basis van de Wet op de Raad voor de Wadden³ en de Kaderwet adviescolleges⁴. Het kabinet koos voor een vast adviescollege voor de Wadden omdat het van oordeel was dat "het Waddenzebeleid nog volop in ontwikkeling is en de komende jaren ook zal blijven".

De taak van de Raad is omschreven in artikel 2 van de Wet en luidt als volgt:

1. *De Raad voor de Wadden heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied. Dit is het gebied zoals omschreven in het plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de Waddenzee en aangeduid op de daarbij behorende kaart met toelichting, alsmede het aangrenzende gebied voor zover daar ontwikkelingen plaatsvinden die van directe betekenis zijn voor de Waddenzee.*
2. *De Raad voor de Wadden kan de bij het Waddengebied betrokken provincies en gemeenten desverzocht of uit eigen beweging adviseren over aangelegenheden met betrekking tot het Waddengebied, voor zover deze voor die provincies of gemeenten in het bijzonder van belang zijn.*

Een vaste onafhankelijke adviesraad voor de Waddenzee zou, volgens het kabinet, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling, de uitwerking en uitvoering van het Waddenzebeleid. De Memorie van Toelichting noemt een aantal voorbeelden van thema's waarover geadviseerd zou kunnen worden: de totstandkoming van de Derde Nota Waddenzee (pkb Waddenzee), de ontwikkeling van nieuw visserijbeleid, nieuw recreatiebeleid, de ontwikkeling van beheerplannen, de verbetering van de bestuurlijke organisatie, internationale samenwerking evenals de ontwikkeling van een duurzaam ontwikkelingsperspectief.

2.2 Ontwikkelingen rondom het beleidsveld

Het Waddenzebeleid heeft de afgelopen jaren hoog op de politieke agenda gestaan. Dit is het gevolg van een aantal ontwikkelingen.

Zo is in de jaren negentig een meerjarig onderzoek gestart naar de gevolgen van de schelpdiervisserij (EVA-II)

in de Waddenzee. Het onderzoek is in 2004 afgerond en diende als basis voor nieuw schelpdiervisserijbeleid.

Daarnaast wilde het kabinet knopen doorhakken in een aantal langlopende discussies in het Waddengebied, zoals die over de gaswinning. De Adviesgroep Waddenzebeleid werd ingesteld met als doel hierin een politieke doorbraak te forceren. De Adviesgroep kwam in de loop van 2004 met zijn rapport naar buiten.

Verder is de Derde Nota Waddenzee voorbereid en recentelijk vastgesteld. In deze nota (de pkb Waddenzee) is het beleid voor de Waddenzee neergelegd.

Bovendien heeft het kabinet besloten een Waddenfonds in te stellen ten behoeve van extra investeringen in natuurherstel en -ontwikkelingen, de ontwikkeling van duurzame economie en het verminderen van externe bedreigingen. De oprichting van een Waddenacademie maakt daar ook deel van uit.

Op trilateraal niveau speelde de voorbereiding van de tiende Trilaterale Regeringsconferentie⁵ die in november 2005 op Schiermonnikoog heeft plaatsgevonden. Op trilateraal en nationaal niveau is men ook bezig met de (voorbereiding van de) implementatie van de Kaderrichtlijn Water voor de Waddenzee.

Genoemde ontwikkelingen hebben tot een volle adviesagenda van de Raad geleid. Het werkprogramma van de Raad voor 2007 en volgende jaren geeft aan dat er voor meerdere jaren adviesaanvragen liggen.

Daarbij moet gedacht worden aan het Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee, recreatie en toerisme, duurzame visserij, ecologische kennis en Europese regelgeving, de identiteit van het Waddengebied, de zoet-zout problematiek, de herziening van het Trilateraal Managementplan, de relatie tussen ontwikkelingsplanologie en Europese richtlijnen, en energie in het Waddengebied. Andere thema's die de komende jaren spelen zijn de gevolgen van de zeespiegelstijging voor de Waddenzee, de Europese Mariene Strategie, de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en de toekomstige trilaterale samenwerking.

2.3 Ontwikkelingen rondom het adviesstelsel

De Raad valt onder het regime van de Kaderwet adviescolleges, waarin de algemene regels voor de opzet en het functioneren van adviesraden zijn vastgelegd. De belangrijkste taak van de adviescolleges is de regering te adviseren over algemeen verbindende

³ Wet van 26 september 2002, houdende instelling van de Raad voor de Wadden (Wet op de Raad voor de Wadden), Staatsblad 2002/554

⁴ Kaderwet adviescolleges van 3 juli 1996, Stbl. 378

⁵ Er is een trilaterale samenwerking tussen Denemarken, Duitsland en Nederland ten aanzien van de Waddenzee. Periodiek (eens in de 4 à 5 jaar) komen de verantwoordelijke ministers bijeen om afspraken te maken voor de volgende periode; dit gebeurt in het kader van de Trilaterale Regeringsconferentie.

voorschriften of te voeren beleid van het rijk op de (middel)lange termijn. De Raad neemt een bijzondere positie in het adviesstelsel in omdat het de enige gebiedsgerichte adviesraad is die integraal adviseert aan het rijk, maar ook aan de provincies en gemeenten kan adviseren.

In het kader van het Programma Andere Overheid vindt er discussie plaats over de verbetering van het adviesstelsel. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een aantal onderzoeken⁶ uitgevoerd naar het functioneren van het huidige stelsel. Resultaat van de discussie is dat er op de korte termijn een aantal maatregelen wordt genomen, die o.a. te maken hebben met de verbetering van de adviesvragen (o.a. door instellen kenniskamers) en de verbetering van de intersectorale advisering (door afstemmen van werkprogramma's en experimenten met intersectorale, flexibele vormen van adviesraden).

Voor het adviesstelsel op de lange termijn zal het kabinet een aantal scenario's ontwikkelen.

Omdat deze veranderingen niet van invloed zijn op het functioneren van de Raad voor de Wadden in de afgelopen vier jaar, worden ze in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten.

⁶ Het adviesstelsel doorgelicht, een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze, door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004

Spelen met doorwerking: over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands Openbaar bestuur, onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg en Bureau Berenschot, 2004



3 ADVIEZEN

3.1 Inleiding

De Raad voor de Wadden is als vast adviescollege ingesteld op grond van de Kaderwet adviescolleges. Adviescolleges die onder deze wet vallen hebben tot taak de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het rijk op de (middel)lange termijn.

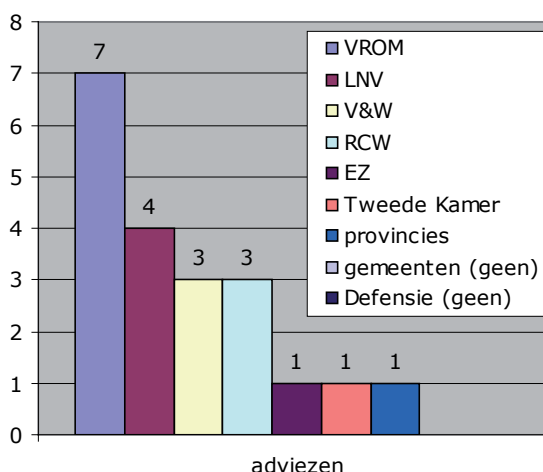
Voor de Raad voor de Wadden geldt daarnaast dat hij over meer instrumentele kwesties en projecten adviseert. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Instellingswet.

In de MvT worden ook de onderwerpen genoemd waarover de Raad zou moeten adviseren. Het gaat daarbij om: nieuw visserijbeleid, nieuw recreatiebeleid, de herziening van de pkb Waddenzee, de ontwikkeling van beheerplannen, de verbetering van de bestuurlijke organisatie, de internationale samenwerking evenals de ontwikkeling van een duurzaam ontwikkelingsperspectief. In de advisering zal de integrale afweging tussen menselijke activiteiten in het gebied en de hoofddoelstelling van het gebied een belangrijke rol spelen, aldus de MvT.

Aantal adviezen

De Raad heeft in zijn eerste zittingsperiode 19 adviezen vastgesteld. Bijna een derde deel hiervan is ongevraagd uitgebracht; dit aantal ligt boven het gemiddeld aantal ongevraagde adviezen dat wordt uitgebracht door alle adviescolleges⁷.

De meeste adviezen zijn uitgebracht aan de Minister van VROM (7 adviezen). Dit zwaartepunt is logisch gezien de coördinerende rol die deze Minister ten aanzien van de Waddenzee heeft en die in de afgelopen jaren is versterkt via het programma-ministerschap voor de Waddenzee. De Raad heeft weinig geadviseerd aan gemeenten en provincies (1 advies). Wel is er indirect aan deze overheden geadviseerd via hun samenwerking met het rijk in het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (3 adviezen). De Raad heeft één advies op verzoek van de Tweede Kamer uitgebracht.



figuur 1 : adviesvragers

Adviesonderwerpen

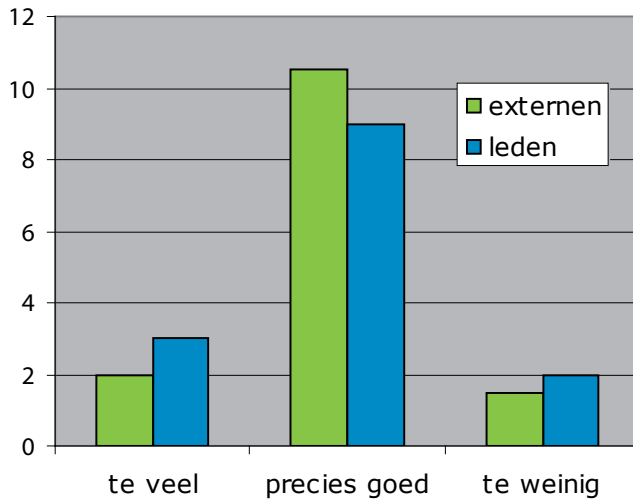
De Raad heeft in de afgelopen periode geadviseerd over de onderwerpen die in de MvT bij de Instellingswet zijn genoemd, te weten visserij, recreatie, bestuurlijke organisatie, de herziening van de pkb Waddenzee en internationale Waddenzeesamenwerking. Daarnaast zijn adviezen uitgebracht over de thema's veiligheid, kennishuishouding, handhaving, Waddenfonds, kustbeleid, overheidscommunicatie en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De beheerplannen zullen – door vertraging in de totstandkoming van de Derde Nota Waddenzee – pas tijdens de volgende zittingsperiode aan de orde komen. In bijlage 7 is een overzicht van de adviezen opgenomen.

3.2 Uitkomsten evaluatie

De meeste respondenten (leden en externe relaties) zijn tevreden over het aantal adviezen dat is uitgebracht (zie figuur 2).

De respondenten hebben aangegeven dat de Raad erin is geslaagd om in toenemende mate op hoofdlijnen te adviseren. De tijd die aan (gevraagde) adviezen over conceptbeleidsstukken ('de waan van de dag') wordt besteed is nog te groot volgens de respondenten van de overheden en de andere groepen.

⁷ Dit blijkt uit "De evaluatie van de Kaderwet adviescolleges, Tweede verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (2001-2004)".



figuur 2: aantal adviezen

Zij zouden graag zien dat er meer conceptueel, op hoofdlijnen en meer vernieuwend (origineler) geadviseerd wordt door de Raad. Een aantal leden en het bedrijfsleven pleiten voor de ontwikkeling van een eigen visie om op grond daarvan meer strategisch en minder inhoudelijk te adviseren.

De kwaliteit van de adviezen (deskundigheid, diepgang en gedegenheid) wordt hoog gewaardeerd door respondenten uit overheden, wetenschap en de natuur- en milieuorganisaties. Alleen de respondenten uit het bedrijfsleven zijn minder positief over de kwaliteit; zij menen dat niet alle adviezen even evenwichtig en integraal zijn.

In de schriftelijke vragenlijst is een aantal vragen gesteld over de kwaliteit van de adviezen. Hierbij is (abusievelijk) de deskundigheid buiten beschouwing gelaten. De scores liggen over het algemeen tussen de 3 en 4, waarbij 3 een neutrale score aangeeft tussen 1 (laagste) en 5 (hoogste) score. De scores tussen de leden en de externe relaties tonen geen tot geringe verschillen bij de toegankelijkheid, scherpste, originaliteit en stijl van de adviezen. Wel zijn er verschillen in de beoordeling van de omvang van adviezen; deze wordt door de externe relaties als te omvangrijk gezien.

	toegankelijkheid		scherpte		originaliteit		omvang		stijl	
	externen	leden	externen	leden	externen	leden	externen	leden	externen	leden
algemeen oordeel	3,8	3,9	3,7	3,6	3	3,3	3,4	3,8	3,6	3,6
samenvatting	4,2	4,2	3,9	3,8	3,3	3,4	3,7	4,4	3,5	3,8
onderzoek en analyse	3,6	4	3,5	3,6	3	3,4	2,9	3,5	3,3	3,7
advies en aanbevelingen	3,9	4,4	3,7	3,7	3	3,4	3,3	4,2	3,4	3,8
intermezzo's	3,5	3,9	3,3	3,4	3	3,3	3,1	3,8	3,3	3,6

geen - weinig verschil (0 - 0,2)
matig verschil (0,3 - 0,4)
groot verschil (0,5 en >)

3.3 Conclusie Raad

De Raad is tevreden over het gemiddeld aantal adviezen dat is uitgebracht en over de onderwerpen waarover is geadviseerd. Alle onderwerpen die in de Memorie van Toelichting bij de Instellingswet zijn genoemd, zijn in de advisering aan bod gekomen. De Raad concludeert dat hij er in toenemende mate in is geslaagd om op hoofdlijnen (conceptueel) te adviseren, hoewel er nog (te) veel tijd wordt besteed aan advisering over conceptbeleidsstukken. Met deze laatste adviezen heeft de Raad nagenoeg altijd aan de verzoeken van de adviesaanvragers willen voldoen, terwijl de adviesaanvragers daar zelf kennelijk minder aan hechten, dan wel een ander soort adviezen voor ogen stond. Adviesaanvragen zullen daarom scherp en helder geformuleerd moeten worden (vraagarticulatie). Dit is een aandachtspunt voor de Raad en de adviesaanvragers bij de voorbereiding van het werkprogramma en de formulering van de adviesaanvraag. Dit probleem speelt overigens bij alle adviescolleges; reden waarom het kabinet dit in het kader van het Programma Andere Overheid wil verbeteren.

De Raad wijst er op dat het adviseren over meer concrete en instrumentele kwesties wel als taak voor de Raad is genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Instellingswet. Overigens meent de Raad dat hij in de toekomst meer conceptueel zou kunnen adviseren. Dit zal volgens de Raad ook gevolgen hebben voor de originaliteit van de adviezen. Naarmate adviezen meer instrumenteel van aard zijn is het immers lastiger om (ook nog) origineel te zijn.

4 DOORWERKING ADVIEZEN

4.1 Inleiding

De Raad heeft zelf onderzoek gedaan naar de doorwerking van zijn adviezen. Hij heeft daarbij gebruik gemaakt van het rapport 'Spelen met doorwerking', dat onderzoekers van de Universiteit van Tilburg en Bureau Berenschot op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hebben opgesteld. In dit rapport komen de onderzoekers tot het oordeel dat het meten van doorwerken een complexe zaak is.

De kwaliteit van een advies zegt niets over de doorwerking, aldus de onderzoekers, maar andere factoren spelen daarin een rol. Daarbij moet gedacht worden aan het belang dat de partijen aan de adviesfunctie hechten, van de betrokkenheid bij de vraagarticulatie, van de wijze waarop het adviesproces wordt ingericht, van het management van wederzijdse verwachtingen, van het inspelen op behoeften en ontwikkelingen in de (soms bredere) context, maar ook aan de nazorg van de adviescolleges na de presentatie van de adviezen. Voor de Raad zou het te veel tijd en inspanning vragen om een wetenschappelijk verantwoord en statistisch betrouwbaar onderzoek te doen.

De Raad vindt het voldoende om in het kader van zijn zelfevaluatie een globale indruk te krijgen van de doorwerking van zijn adviezen.

Het onderzoek naar de doorwerking bestaat uit een aantal onderdelen, te weten:

1. kwantitatief onderzoek naar doorwerking

Per advies heeft de Raad een beoordeling gemaakt van de instrumentele en conceptuele doorwerking van dat advies. Daarbij is gekeken naar de kabinetsreacties, de soort doorwerking die is waargenomen en in mindere mate naar de media-aandacht van de adviezen. Hiermee kan een eerste indicatie van de doorwerking van de adviezen worden gegeven.

2. onderzoek naar de perceptie van de respondenten

Aan de respondenten is gevraagd om (via het vragenformulier) aan te geven in hoeverre zij doorwerking van adviezen hebben waargenomen. Ook de uitkomsten hiervan hebben slechts een indicatief karakter.

3. casuonderzoek naar doorwerking

Aan de hand van drie adviezen (casusposities) wordt geïllustreerd op welke wijze doorwerking van adviezen in de praktijk al dan niet plaatsvindt. De drie adviezen zijn zo geselecteerd, dat zowel goed doorwerkende als minder goed doorwerkende adviezen (op basis van de uitkomsten van het kwantitatief onderzoek) worden besproken.

4. onderzoek naar de media-aandacht voor adviezen

Media-aandacht voor adviezen kan tot discussie en/of gedachtevorming in het maatschappelijk veld leiden en hiermee tot (conceptuele) doorwerking leiden.

Om die reden heeft de Raad de media-aandacht naar zijn adviezen onderzocht.

4.2 Uitkomsten onderzoek

Het **kwantitatief** onderzoek (in bijlage 5a treft u de beoordeling per advies aan) naar doorwerking geeft een wisselend beeld.

Er zijn adviezen die zowel een goede instrumentele als conceptuele doorwerking hebben, zoals het advies Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie, maar ook adviezen die slecht scores op beide vormen van doorwerking. Het ene advies heeft met andere woorden duidelijk meer effect en invloed dan het andere advies. Daarbij moet wel bedacht worden dat met ieder advies niet beide soorten doorwerking wordt beoogd. Een instrumenteel advies is immers niet bedoeld om conceptuele doorwerking te hebben.

Zoals het schema hierna laat zien, is er niet een directe relatie tussen het soort onderwerp van het advies en de mate van doorwerking die waar te nemen valt. Wel zou voorzichtig geconcludeerd kunnen worden dat de conceptuele doorwerking van de adviezen beter scoort dan de instrumentele doorwerking.

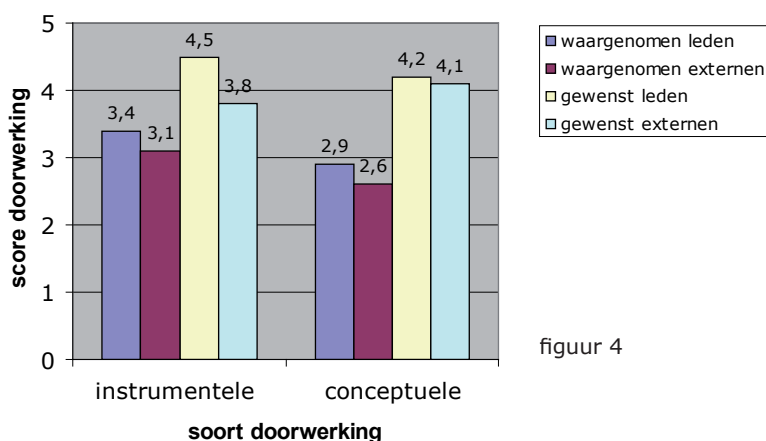
Naast het onderzoek naar de kwantitatieve doorwerking is er in de schriftelijke vragenlijst aan de leden en externe relaties gevraagd in hoeverre zij doorwerkingen van adviezen hebben waargenomen en in welke mate doorwerking gewenst is (**perceptie doorwerking respondenten**). In de vragenlijst is naast instrumentele en conceptuele doorwerking ook onderscheid gemaakt in afgeleide, strategische en agenderende doorwerking. Zoals al eerder gemeld, wordt in dit hoofdstuk onder conceptuele ook strategische en agenderende doorwerking meegenomen.

De resultaten van afgeleide doorwerking zijn niet in figuur 4 opgenomen. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 3 bij dit advies.

De leden hebben steeds een hogere mate van doorwerking waargenomen dan de externe relaties. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat verondersteld mag worden dat zij in de meeste gevallen meer zicht op doorwerking hebben (bijvoorbeeld omdat ze de beleidsreacties op de adviezen kennen) dan de externe relaties.

	weinig instrumentele doorwerking	gemiddelde instrumentele doorwerking	veel instrumentele doorwerking
weinig conceptuele doorwerking	2003/03 <i>communicatie</i> 2004/05 <i>risico's</i>		
gemiddelde conceptuele doorwerking		2003/01 <i>duurzame visserij (I)</i> 2003/02 <i>veiligheid</i> 2004/03 <i>rampenplan</i> 2004/07 <i>Kaderrichtlijn water</i> 2005/01 <i>trilateraal</i> 2005/02 <i>sociaal-economisch</i>	2004/01 <i>duurzame visserij (II)</i> 2004/04 <i>handhaving</i> 2005/03 <i>Waddenfonds</i> 2006/03 <i>vaarrecreatie</i>
veel conceptuele doorwerking	2003/04 <i>kustbeleid</i> 2005/05 <i>bestuur</i>	2005/04 <i>Waddenacademie</i> 2006/01 <i>deel 3 pkb Waddenzee</i>	2004/02 <i>reactie AGW</i> 2004/06 <i>kennis</i> 2006/02 <i>uitvoeringsplan Waddenfonds</i>

zie bijlage 5a voor nadere informatie over de inhoud van de adviezen



figuur 4

Beide groepen wensen steeds een hogere mate van doorwerking dan is waargenomen. De eerdere (voorzichtige) conclusie van het kwantitatief onderzoek dat er meer conceptuele doorwerking is dan instrumentele doorwerking wordt hier niet ondersteund. Kanttekening is natuurlijk wel dat het hier om de perceptie van de respondenten gaat.

In het casuonderzoek naar doorwerking is een drietal adviezen als casusposities uitgelicht om daarmee het proces van doorwerking van de adviezen van de Raad te illustreren en van kanttekeningen te voorzien. Het ca-

sonderzoek is als bijlage 5b opgenomen.

Een van de conclusies die getrokken kan worden is dat de kwaliteit van de adviezen niets zegt over de (mate van) doorwerking. Andere zaken blijken een belangrijke rol te spelen zoals de ontvankelijkheid van vooral de ontvangende Minister en het departement. In het onderzoek valt op dat adviezen die treden buiten de kaders waarbinnen de ministeries willen blijven, minder doorwerking hebben. Daarnaast valt op dat doorwerking door tussenkomst van het parlement – tenminste bij deze drie adviezen - nauwelijks aan de orde is.

Door media-aandacht kan de discussie in het maatschappelijk veld worden beïnvloed. Bekeken is welk advies in welke soort media aandacht heeft gekregen. Het totale overzicht is in bijlage 5c opgenomen. Hieronder is een overzicht van de totale media-aandacht per advies.

nr.	onderwerp	totaal
2003/01	Visserij	2
2003/02	Veiligheid	18
2003/03	Communicatie	2
2003/04	Kustbeleid	2
2004/01	Visserij	49
2004/02	Reactie AGW	24
2004/03	Rampenplan	1
2004/04	Handhaving	1
2004/05	Risico's	1
2004/06	Kennis	3
2004/07	Kaderrichtlijn water	9
2005/01	Trilateraal	5
2005/02	Sociaal-economisch	0
2005/03	Waddenfonds	16
2005/04	Waddenacademie	3
2005/05	Bestuurlijke organisatie	21
2006/01	Pkb Waddenzee	1
2006/02	Waddenfonds	5
2006/03	Vaarrecreatie	7

Als de resultaten van het kwantitatief onderzoek naar doorwerking van adviezen worden vergeleken met de media-aandacht, dan valt op dat de adviezen die veel doorwerking hebben (zowel instrumenteel als conceptueel) ook in de media meer aandacht hebben gekregen. Het gaat daarbij om het advies over duurzame vis-

serij (2004/01), de reactie op het rapport van de AGW (2004/02), een van de adviezen over het Waddenfonds (2005/03) en het advies over de bestuurlijke organisatie (2005/05).

Dit is een ondersteuning van de resultaten van het kwantitatief onderzoek. Opgemerkt moet wel worden dat de mate waarin de Raad publiciteit zoekt voor zijn adviezen per advies verschillend is. Zo heeft hij bij de adviezen over duurzame visserij en die over de bestuurlijke organisatie persconferenties in Den Haag georganiseerd, terwijl dat bij de andere adviezen niet is gedaan. Anderzijds heeft het advies waarover de Raad in het geheel niet naar buiten is getreden (dat is een keer gebeurd bij advies 2005/02 over het Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief, SEOW) ook geen media-aandacht gekregen. De mate waarin de Raad media-aandacht opzoekt is dan ook mede bepalend voor de media-aandacht die het advies krijgt. Het stimuleren van persconferenties e.d. heeft waarschijnlijk alleen zin als het een interessant onderwerp betreft dat controverses oproept en om die reden voor de media en daarmee voor het brede publiek interessant is.

4.3 Conclusie Raad

Uit het kwantitatief onderzoek naar de doorwerking van adviezen is de (voorzichtige) conclusie getrokken dat de conceptuele doorwerking hoger is dan de instrumentele doorwerking. Deze conclusie wordt echter niet ondersteund door de percepties die de respondenten (zowel de leden van de Raad zelf als externe relaties) hiervan hebben. Adviezen met veel conceptuele en/of instrumentele doorwerking hebben volgens het kwantitatief onderzoek ook veel media-aandacht gekregen. Dit kan betekenen dat de mate waarin de Raad media-aandacht heeft gezocht voor zijn adviezen invloed heeft op de mate van doorwerking van die adviezen. De Raad meent dat dit een aandachtspunt is rondom de presentatie van zijn adviezen. Uit het casusonderzoek blijkt o.a. dat de ontvankelijkheid van een minister(ie) voor een advies een rol speelt bij de doorwerking. De Raad zal in zijn communicatie tijdens de voorbereiding en de presentatie van adviezen hiermee (en met andere factoren die een rol spelen bij doorwerking) rekening moeten houden.

5 SAMENSTELLING EN WERKWIJZE

5.1 Inleiding

Samenstelling Raad en secretariaat

De Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden. Deze leden worden benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond. De voorzitter en de leden van de Raad zijn in de eerste helft van 2003 door de regering benoemd. In de Raad zijn leden benoemd met deskundigheid op de volgende terreinen: ecosysteem van de Waddenzee, beheer van natuurterreinen, juridische aangelegenheden, communicatie (incl. natuur- en milieueducatie), sociaal-economische bedrijvigheid op de Waddenzee, sociaal-economische bedrijvigheid in het Waddengebied, Waddenvisserij, (duurzame) energie, recreatie en toerisme, belevingswaarde van de Waddenzee, landbouw en plattelandsontwikkeling, openbaar bestuur, relatie economie-ecologie en menswetenschappen. In bijlage 6 wordt de samenstelling van de Raad en het secretariaat in de evaluatieperiode weergegeven.

De leden van de Raad hebben geen vast dienstverband zoals dat bij de andere vaste adviescolleges gebruikelijk is, maar ontvangen vacatiegeld per bijgewoonde vergaderdag. De Kaderwet bepaalt dat een adviescollege een secretaris heeft. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.

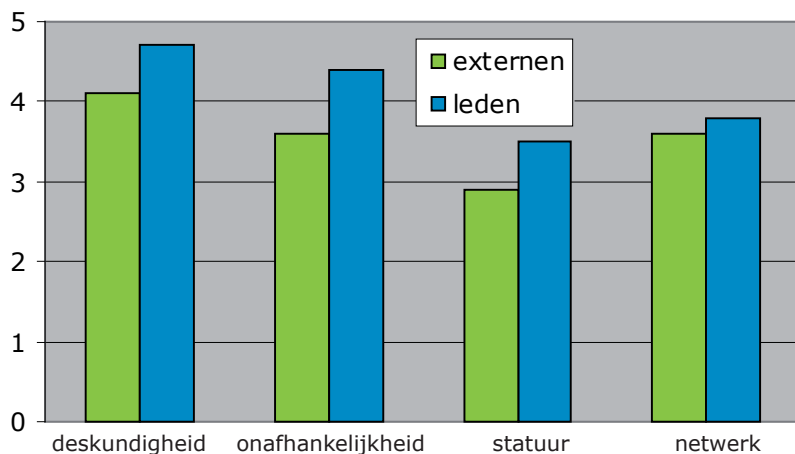
Het huidige secretariaat bestaat naast de secretaris uit

vier stafmedewerkers en twee medewerkers ten behoeve van de administratieve ondersteuning. In totaal kent het secretariaat 5,6 fte. De werkwijze wordt voor een deel geregeld in de Kaderwet adviescolleges. Het gaat daarbij vooral om de totstandkoming van adviezen, werkprogramma's en begrotingen. Aanvullend hierop heeft de Raad een Reglement van Orde vastgesteld, waarin nadere afspraken zijn gemaakt over de werkwijze, zoals de projectmatige manier van werken en het waarnemerschap van overheidsambtenaren. De projectmatige manier van werken houdt in dat adviezen worden voorbereid in projectgroepen bestaande uit een aantal leden met ondersteuning vanuit het secretariaat. De (concept) adviezen worden twee keer behandeld in de plenaire vergadering; de tweede keer worden ze ook vastgesteld.

Samenwerking met andere raden

In artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges is de mogelijkheid van gezamenlijke advisering opgenomen. Met deze bepaling beoogde de wetgever intersectoraal en gezamenlijke advisering te stimuleren om verkokering van beleidsterreinen tegen te gaan. De Raad voor de Wadden neemt in het adviesstelsel een afwijkende positie in omdat het de enige gebiedsgerichte adviesraad is, en omdat hij aan alle ministers kan adviseren. Bovendien is het juist de taak van de Raad om integraal te adviseren. Bij de samenstelling van de Raad is hier rekening mee gehouden.

In onderstaand figuur 5 zijn de scores ten aanzien van de competenties weergegeven (uit: schriftelijke vragen leden en externe relaties)



5.2 Uitkomsten evaluatie

Samenstelling

De meeste externe relaties zijn van mening dat de Raad met de huidige samenstelling een hoog kennisniveau, voldoende breedte en onafhankelijkheid in huis heeft. Vanuit de wetenschappelijke hoek wordt wel gepleit voor een groter aantal leden uit de wetenschappelijke hoek en voor vermindering van het ledental vanuit de regio. Veel respondenten vanuit het bedrijfsleven menen dat de aandacht voor de economische belangen in de Raad onderbelicht is.

De leden van de Raad zelf zijn positief over de samenstelling van de Raad. Een aantal leden meent dat het ledenaantal iets kleiner (10/12 leden) zou kunnen zijn, maar niet te klein om de continuïteit in de werkzaamheden te kunnen waarborgen. Verder vinden de leden dat er vaker externe deskundigen ingehuurd zouden kunnen worden, vooral als het gaat om specifieke kennis die niet in de Raad aanwezig is.

De leden zijn over het algemeen tevreden over de rol die het secretariaat vervult bij de voorbereiding van de adviezen.

Werkwijze

De projectmatige manier van werken bij de voorbereiding van adviezen voldoet goed bij zowel de leden als het secretariaat. Hierdoor is de betrokkenheid van de leden – en dan vooral van de voorzitters van de projectgroepen – bij de advisering vergroot. Het leveren van schriftelijke inhoudelijke bijdragen door de leden is minder groot dan aanvankelijk de bedoeling was. Hierdoor is het accent van de inbreng van de leden vooral reactief gebleven. Dit heeft tot een andere rolverdeling tussen de leden en het secretariaat geleid: van het secretariaat wordt thans een meer specialistische inbreng verwacht terwijl van de leden wordt gevraagd dat zij hun inbreng leveren vanuit hun deskundigheid met een 'helikopterview'. Het werken met projectplannen (met daarin een probleemanalyse, rolverdeling leden en secretariaat, planning enz.) is nog te weinig van de grond gekomen. Dit heeft vooral te maken met de te korte doorlooptijd van een aantal adviestrajecten.

Leden en waarnemers denken verschillend over de rol van waarnemers bij de Raad en de wijze waarop deze rol wordt uitgeoefend. Het gaat hier om overheidsambtenaren die enerzijds rechtstreeks informatie kunnen verschaffen tijdens de vergaderingen, maar anderzijds ook binnen hun eigen overheid de adviseringsrichting van de Raad kunnen bespreken.

Samenwerking met andere raden

Samenwerking met andere Nederlandse adviesraden is – net als bij de andere strategische adviesraden – pas recentelijk op gang gekomen. Overigens speelt de noodzaak tot samenwerking bij de Raad voor de Wadden iets minder dan bij de andere raden vanwege zijn gebiedsgerichte integrale adviestaak.

De Raad heeft één keer gezamenlijk met een andere Nederlandse adviesraad geadviseerd. Dit betrof het advies over de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied dat gezamenlijk met de Raad voor het openbaar bestuur is uitgebracht.

Voor 2007 en volgende jaren staat meer samenwerking met andere raden op het programma. Het gaat daarbij om adviezen over de onderwerpen Mariene Strategie (samen met Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat), duurzame energie Waddengebied (met de Raad voor het Landelijk Gebied en de Energieraad) en zoet-zout overgangen (met de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat).

De samenwerking met Duitse en Deense adviesraden – in de vorm van gezamenlijke adviezen – komt moeizaam van de grond. Een door de Raad voor de Wadden voorbereid advies ten behoeve van de Trilaterale Regeringsconferentie is wel in grote lijnen ondersteund door deze raden. Verder is op initiatief van de Raad een gezamenlijk statement van de trilaterale adviesraden voorbereid, die tijdens de Trilaterale Regeringsconferentie (november 2005) door de voorzitter van de Raad voor de Wadden is gepresenteerd. De moeizame samenwerking heeft vooral te maken met de andere posities en taken die de Duitse en Deense adviesraden hebben (minder onafhankelijk, relaties met nationale parken, relaties met regionale politiek – in persoon van de voorzitter die tevens de bestuurlijke positie van Landrat vervult). Bovendien zijn er op trilateraal niveau al overlegvormen waaraan de regionale overheden deelnemen, zoals het Wadden Sea Forum. Behoeft aan een (extra) trilateraal overleg van de adviesraden is in Duitsland en Denemarken dan ook veel minder groot.

5.3 Conclusie Raad

De Raad is tevreden over de (brede) samenstelling van de Raad. Met de kritiek vanuit het bedrijfsleven dat de economische invalshoek wordt gemist is hij het niet eens. De Raad kent op dit moment immers verscheidene leden met economische achtergrond. De Raad veronderstelt dat de kritiek met de beeldvorming over de Raad te maken heeft. De Raad adviseert vanuit de (natuur)hoofd- doelstelling die vanuit de Europe-



se en nationale regelgeving en beleid geldt voor het gebied. Door het centraal stellen van deze doelstelling kan het beeld ontstaan dat de economie wordt onderbelicht.

Daarnaast geeft het bedrijfsleven (en dan met name het midden- en kleinbedrijf) aan dat er te weinig contacten zijn met hun organisaties (zie ook hoofdstuk 6 over communicatie). Ook deze mening kan hebben meegespeeld bij het geven van kritiek op de samenstelling van de Raad. De Raad zou wellicht met een kleiner ledenaantal toe kunnen, maar moet toch minimaal uit 10/12 leden bestaan om de continuïteit van de werkzaamheden te waarborgen. Wel zou vaker gebruik kunnen worden gemaakt van het inhuren van externe kennis, maar dit zal een kostenverhogend effect hebben.

Verder meent de Raad dat er een betere verhouding moet komen tussen de (financiële) vergoeding voor het raadslidmaatschap en de werkzaamheden die daarvoor gedaan moeten worden. De Raad is tevreden over de projectmatige manier van werken bij de voorbereiding van adviezen. De Raad constateert dat er een wijziging in de rolverdeling tussen het secretariaat en de leden heeft plaatsgevonden. Van het secretariaat wordt er thans een specialistischer inbreng verwacht terwijl de leden inbreng leveren vanuit hun deskundigheid met een 'helicopterview'. De Raad hecht waarde aan de functie van de waarnemers, maar meent dat met de waarnemers duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop ze deze functie kunnen uitoefenen.

De Raad meent dat samenwerking met andere raden op het terrein van een aantal strategische onderwerpen (Mariene Strategie, duurzame energie Waddengebied en zoet-zout overgangen) tot meerwaarde kan leiden. Voor de komende periode heeft de Raad dan ook de intentie om over minimaal één onderwerp per jaar gezamenlijk te adviseren.

De trilaterale samenwerking tussen de adviesraden in de drie Waddenzeelands verloopt moeizaam. De Raad vindt echter dat hij in de komende periode opnieuw pogingen moet doen om in voorkomende gevallen gezamenlijk te adviseren. Hij denkt daarbij met name aan een gezamenlijk advies over de trilaterale samenwerking tussen de drie Waddenzeelands.

6 COMMUNICATIE

6.1 Inleiding

Aan het begin van zijn zittingsperiode (2003) heeft de Raad een communicatiestrategie afgesproken. De strategie richt(te) zich op een aantal sporen, te weten de profilering van inhoudelijk sterke adviezen, de identiteit van de Raad voor de Wadden en de profilering van de Raad als kenniscentrum van een bijzonder gebied. De communicatie zou vooral op de doelgroepen gericht zijn, te weten de overheden, de maatschappelijke organisaties, deskundigen en de media.

Een belangrijk onderdeel van de strategie is het uitvoeren van een imago-onderzoek naar de Raad voor de Wadden aan het begin (de zgn. nulmeting, die in 2003 is uitgevoerd) en aan het einde van de zittingsperiode (de zgn. eindmeting), die bij de evaluatie is uitgevoerd. Verder is een aantal activiteiten afgesproken om de communicatie van de Raad te verbeteren, zoals het uitbrengen van persberichten rondom adviezen, het organiseren van persconferenties en symposia (maximaal eens per jaar) en het afleggen van werkbezoeken enz. Bij het uitbrengen van adviezen worden standaard persberichten verspreid. Persconferenties zijn slechts twee keer georganiseerd in Den Haag, in de regio is dat niet gedaan. In de afgelopen periode heeft de Raad twee symposia georganiseerd; beiden waren bedoeld als voorbereiding op de adviezen die moesten worden uitgebracht.

Aangezien de Raad niet over een eigen communicatiemedewerker beschikt, wordt (op ad hoc basis) een communicatiebureau ingeschakeld.

6.2 Uitkomsten evaluatie

De communicatiestrategie zoals de Raad die heeft afgesproken lijkt voor een deel te hebben gewerkt. De Raad wordt gezien als een onafhankelijk deskundigenraad die in zijn advisering 'een objectieve en op feiten gebaseerde lijn' weet aan te houden, aldus respondenten. Bovendien is de naamsbekendheid van de Raad (met name als gevolg van de rol die de voorzitter daar in speelt) vergroot onder de doelgroepen. Toch zijn de respondenten (incl. de leden) bijna allemaal van mening dat de communicatie van de Raad moet worden verbeterd. De Raad moet meer zichtbaar zijn, zowel landelijk als bij de (potentiële) belanghebbers in de regio. De naamsbekendheid is er dan wel, maar wat de Raad feitelijk doet is nog vaak onbekend. Nagenoeg alle respondenten pleiten voor meer (structurele) contacten; vooral de contacten met het bedrijfsleven (en dan met name het midden- en kleinbedrijf) moeten worden verbeterd. In de beeldvorming van het bedrijfsleven heeft de Raad een 'groen imago'. De natuurbeschermingsorganisaties zijn wel tevreden

over de contacten met de Raad. Het bedrijfsleven en de wetenschappers willen graag communicatie over de voorbereiding van de adviezen.

Rondom de presentatie van adviezen moet er ook nog het een en ander worden verbeterd. De mate waarin media-aandacht wordt gezocht voor adviezen wordt, door nagenoeg alle respondenten, als onvoldoende beoordeeld. De Raad zou volgens de respondenten meer gebruik moeten maken van de presentatiemogelijkheden die er voor adviezen zijn. Als voorbeelden worden genoemd kleine symposia, persconferenties in de regio, groter verspreidingsbeleid van adviezen, enz. Verder menen de respondenten vanuit de overheden en de wetenschap dat de timing van de advisering niet altijd even gelukkig is.

6.3 Conclusie Raad

De naamsbekendheid van de Raad onder de doelgroepen is verbeterd ten opzichte van het eerste zittingsjaar van de Raad. De Raad wordt vooral als een deskundigenraad gezien, die kwalitatief goede adviezen uitbrengt.

De communicatie is echter onvoldoende geweest, vooral de geringe contacten met het bedrijfsleven vallen op. De Raad veronderstelt dat dit mede heeft bijgedragen aan het imago die de Raad heeft bij deze organisaties (zowel voor wat betreft de samenstelling als de adviezen).

Daarnaast is de media-aandacht van de adviezen van de Raad een aandachtspunt. Niet alleen in de richting van de externe relaties, maar ook vanwege het effect dat het kan hebben op de doorwerking van de adviezen. De Raad meent dat de communicatie van de Raad in de volgende zittingsperiode structureler aandacht (bijv. via en communicatiemedewerker) en verbetering behoeft.

7 DOET DE RAAD ERTOE?

7.1 Inleiding

Centrale vraag bij de evaluatie van de Raad is de vraag of hij ertoe doet. De Raad heeft geprobeerd via de zelfevaluatie daar antwoord op te krijgen. In de vorige hoofdstukken is ingegaan op een aantal factoren die bepalend zijn voor de vraag of de Raad ertoe doet. In de evaluatiegesprekken die zijn gevoerd is de vraag naar de rol en positie van de Raad ook aan de orde geweest. De belangrijkste punten hieruit komen in 7.2 aan de orde. In 7.3 volgt op basis van 7.2 en de algehele evaluatie, de slotconclusie van de Raad.

7.2 Uitkomsten evaluatie

De meeste respondenten zijn van oordeel dat de Raad in de afgelopen jaren meerwaarde heeft gehad. De statuur van de Raad is groeiende, maar volgens de respondenten vanuit de overheden nog onvoldoende. De Raad zou moeten werken aan het politiek-bestuurlijk gevoel, zoals een betere timing van de adviezen, meer agenderend en vernieuwend adviseren. De Raad zou zich volgens deze respondenten minder moeten profileren op zijn deskundigheid en meer als onafhankelijke denktank.

Respondenten van de natuur- en milieuorganisaties en de wetenschap zijn positiever en zien de Raad wel als deskundig en invloedrijk, mede door de objectieve en op feiten gebaseerde lijn die wordt gevolgd. Hier wordt de deskundigheid juist positief beoordeeld. De natuur- en milieuorganisaties menen dat een groter accent op de sociaal-maatschappelijke aspecten in de advisering tot een meerwaarde van de Raad kan leiden. De wetenschappers zijn van oordeel dat de Raad zijn nu verworven positie nader in moet vullen door het ontwikkelen van een duidelijker profiel en door meer gevoel te ontwikkelen voor de timing van adviezen. Verder zou de meerwaarde van de Raad kunnen worden versterkt door te streven naar meer draagvlak binnen de maatschappij. Het bedrijfsleven denkt wisselend over de Raad. De meerwaarde van de Raad zou volgens deze respondenten kunnen worden versterkt als hij zich meer op draagvlakverwerving concentreert en minder op deskundigheid.

De respondenten hebben op de schriftelijke vragenlijst een vraag ingevuld over de competenties van de Raad (zie figuur 5 op blz. 21). De competentie die het hoogste scoorde is die inzake deskundigheid, gevolgd door onafhankelijkheid en netwerken. Het laagste scoorde de statuur van de Raad.

De leden zijn van mening dat de Raad ertoe doet, maar dat hij er nog meer toe kan doen door meer

conceptueel te adviseren en een actiever communicatiebeleid te voeren.

7.3 Slotconclusie Raad

Op basis van het evaluatieonderzoek komt de Raad tot de conclusie dat de Raad ertoe doet, maar dat hij er nog meer toe kan doen.

De Raad wordt als een onafhankelijk deskundig adviescollege getypeerd die kwalitatief goede adviezen uitbrengt. Hij heeft geadviseerd over de onderwerpen die in de Memorie van Toelichting van de Instellingswet zijn genoemd. Daarnaast heeft hij in een aantal ongevraagde adviezen zelf zaken aan de orde gesteld (veiligheid, Kaderrichtlijn Water en de kennishuishouding). De adviezen zijn in toenemende mate conceptueel, hoewel er nog veel tijd wordt besteed aan advisering op conceptbeleidsstukken. De Raad meent dat hij in de volgende zittingsperiode meer conceptueel moet adviseren; dit mag echter niet ten koste gaan van de deskundigheid. De timing van de adviezen hoeft hier en daar verbetering. Bij de voorbereiding van het werkprogramma is dit samen met de vraagarticulatie (wat voor soort advies met welke inhoud wordt verwacht) een aandachtspunt. De projectmatige manier van werken binnen de Raad functioneert naar tevredenheid. Projectplannen zullen daarin weer een belangrijke rol moeten spelen. Zaken die hier in elk geval in geregeld moeten worden zijn: de probleemanalyse, het soort advies (instrumenteel of conceptueel), de rolverdeling tussen het secretariaat en de leden, de communicatie rondom de voorbereiding van het advies en de nazorg. De communicatiestrategie van de Raad heeft onvoldoende gewerkt; de communicatie is wel verbeterd, maar verdient meer aandacht vanuit de Raad. De Raad dient te werken aan zijn contacten in de regio, vooral met het bedrijfsleven. Het imago van de Raad is daar niet goed, verondersteld wordt dat dit mede het gevolg is van de geringe communicatie over en weer.

De Raad meent dat hij tevreden terug kan kijken op de afgelopen vier jaar. Tegelijkertijd beseft de Raad dat de komende jaren nog verbeteringen te behalen zijn. Het past de Raad daarom niet om nu genoegzaam achterover te leunen, maar het is nodig om een meer strategische richting te geven aan zijn advisering en om meer en beter te communiceren, zeker ook met het bedrijfsleven.



BIJLAGE 1

Inleiding

Tussen half juli en begin september hebben de voorzitter en de secretaris van de Raad evaluatiegesprekken gevoerd met de leden en het secretariaat. Daarnaast hebben de leden de schriftelijke enquête ingevuld. De resultaten hiervan zijn in bijlage 3 opgenomen.

Algemene indruk uit de gesprekken

Over het algemeen is men positief over het functioneren van de Raad en zijn adviezen. Wel zou de Raad meer strategisch moeten adviseren en minder reagerend op concepten c.q. "zich laten leiden door de waan van de dag". Een ander duidelijk punt dat naar voren komt is dat de presentatie van de Raad (communicatie) naar buiten toe verbeterd moet worden. Tenslotte zijn de meeste leden er het over eens dat het vacatiegeld in geen verhouding staat tot de tijd die er in gestoken wordt.

Rol en positie van de Raad/Doet de Raad ertoe?

De eerste vraag die tijdens de gesprekken is gesteld is de vraag of de Raad ertoe doet. Elf van de veertien leden en het secretariaat vinden dat de Raad ertoe doet. Tijdens een aantal gesprekken wordt er een maar aan toegevoegd: ...maar de Raad zou er meer toe kunnen doen, of: ...maar soms doet de Raad er niet toe of: ...maar de Wadden staan ook hoog op de politieke agenda. Een lid vindt dat de Raad er de afgelopen 1,5 jaar minder toe doet. De Raad zou een nadere professionaliseringsslag moeten maken, aldus een aantal leden. Tenslotte geven twee leden aan geen zicht te hebben op de doorwerking van de adviezen enz. en menen daarom geen antwoord op de vraag te kunnen geven.

De adviezen

De Raad is er in geslaagd meer strategisch te adviseren en minder over detailonderwerpen. Wat dat betreft is de Raad in zijn missie geslaagd. Opmerkelijk is wel dat het moment van adviseren is veranderd: er wordt steeds vaker over conceptstukken geadviseerd. Dit heeft als voordeel dat er in een vroegtijdig stadium invloed kan worden uitgeoefend, maar als nadeel dat het effect van de advisering minder merkbaar is. Met andere woorden: de invloed van de Raad op de inhoud van het beleid neemt hierdoor toe, maar de rol van de Raad als aanjager van de (openbare) discussie neemt af. Overigens vindt een meerderheid dit een negatieve ontwikkeling. De Raad zou (nog) meer agenderend, strategisch en ongevraagd (met behulp van thema-adviezen) moeten adviseren en minder "in de waan van de dag" (reageren op conceptstukken) moeten adviseren. De thema-adviezen hebben op dit moment een te lage prioriteit.

Over het algemeen is men positief over de kwaliteit van de adviezen. Wel vindt een aantal leden dat de adviezen soms origineler kunnen zijn en minder hoeven aan te sluiten bij de gangbare opvattingen. De Raad zou minder de oren moeten laten hangen naar de opinie van de regio, aldus een lid. Kijk eerst eens op centraal niveau (samen met landelijke instituten/organisaties), en bezie dan de gevolgen voor de regio. De Raad zou best eens "de knuppel in het hoenderhok kunnen gooien...". Wellicht dat de Raad verschillende soorten adviezen kan uitbrengen, afhankelijk van onderwerp, voorbereidings-tijd enz.

Een drietal leden vindt het jammer dat de Raad geen visie heeft op het gebied, waarop de adviezen gebaseerd zijn. Overigens vinden zij wel dat er een duidelijke lijn in de advisering zit.

Andere opmerkingen die naar voren kwamen zijn:

- de kwaliteit is niet altijd even goed;
- advisering mag niet onder tijdsdruk plaatsvinden; er moet meer ruimte voor reflectie zijn;
- de leesbaarheid en de lay-out kan worden verbeterd (nu te oubollig, te lang, moeilijk toegankelijk voor brede publiek (publiekssamenvatting));
- kijk meer naar de mogelijkheden (perspectieven), meer relatie leggen met Noordzee, adviseer over de omgevingsvergunning.

Samenstelling van de Raad

Over het algemeen is men positief over de samenstelling van de Raad. Op de vraag of de Raad met minder leden zou kunnen functioneren bestaat enige twijfel. Volgens sommigen zou het ledenaantal kleiner kunnen zijn (minimaal 10/12 leden excl. voorzitter). Dit zou wel tot een verzwaring van het werk van het secretariaat leiden, meent een aantal leden.

Inhuur van externen zou vaker kunnen plaatsvinden (ook in de huidige samenstelling en dan vooral als "deskundig en kritisch meeleezer"); volgens sommigen zou de Raad dan iets (1 à 2 leden) kleiner kunnen zijn. Bepaalde kennis wordt door een aantal leden gemist in de samenstelling van de Raad. Genoemd worden de nautische (vervoer), chemische en maritieme kennis en de economische kennis grote kernen. Daar tegenover staat dat sommigen menen dat er enige overlappingsen zitten op het terrein van de sociaal-economische kennis binnen de (leden van de) Raad. Een tweetal leden vindt het ledenaantal te groot voor het voeren van een goede discussie; dit heeft gevolgen voor de (verminderde) scherpte in de advisering. Verder meent een lid dat er meer mensen in de Raad moeten worden benoemd die

hun "brood" in het gebied verdienen. Bovendien vindt een lid dat er in verhouding te weinig vrouwen in de Raad zitting hebben.

Een aantal leden heeft naast het lidmaatschap van de Raad in hun dagelijkse werk vanuit een bepaald belang met het gebied te maken. Over het algemeen wordt er positief geoordeeld over de wijze waarop deze leden met het "twee-pettenprobleem" omgaan. In een enkele geval wordt het "andere belang" opgemerkt. Positief is men ook over het feit dat er weinig tot niets van de politieke kleur van de leden wordt gemerkt.

Werkwijze van de Raad

De projectmatige manier van werken

De Raad voor de Wadden hanteert een projectmatige manier van werken. Dit betekent dat de voorbereidende (advies) werkzaamheden in de projectgroepen plaatsvinden. Een projectgroep bestaat uit een aantal leden (waarvan één de voorzitter is) met ondersteuning vanuit het secretariaat. In principe is de afspraak dat een advies twee keer plenair wordt behandeld, waarbij het de tweede keer wordt vastgesteld. Tussentijds rapporteert de projectgroep richting de plenaire Raad over de stand van zaken.

In het algemeen is men positief over deze manier van werken. Wel wordt er gewezen op het belang van schriftelijke terugkoppeling (in de verslaglegging wil het nog wel eens haperen de afgelopen tijd), en het gebruik van projectplannen. Hiervoor zijn wel verklaringen te geven (met name te korte doorlooptijden van adviestrajecten), maar het belang van deze werkwijze c.q. de toename van het afbreukrisico lijkt te worden onderschat.

Doel van de projectmatige manier van werken was om de betrokkenheid van de leden te vergroten. Bovendien zou een groter beroep op de leden kunnen worden gedaan om inhoudelijke (bijvoorbeeld schriftelijke) bijdragen te leveren aan adviezen.

Hoewel de betrokkenheid van de leden (vooral van de voorzitters van de projectgroepen) bij de voorbereiding van adviezen is vergroot, wordt wel gesteld dat leden – op een enkele uitzondering na – geen schriftelijke bijdragen hebben geleverd en dit is bij nader inzien maar goed ook (omdat er betere manieren zijn om de betrokkenheid van leden bij het adviesproces te vergroten). De discussie in de projectgroepen en in de plenaire Raad is nog overwegend reactief. Dit kan te maken hebben met het feit dat het werken op basis van projectplannen (waarover gebrainstormd kan worden) niet van de grond is gekomen. Hiervoor is wel een verklaring te geven (o.a. gevolg van te korte doorlooptijd adviestrajecten), maar het belang van deze werkwijze lijkt te worden onderschat. De analyse van de problematiek waarop in het advies wordt ingegaan is kwalitatief on-

voldoende gewaarborgd en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden ontbreekt. Gevolg hiervan is dat de kwaliteit van de adviezen procesmatig onvoldoende zijn gewaarborgd.

Daarnaast is er in toenemende mate sprake van een beperking van de bijdrage van afzonderlijke leden tot het raakvlak van het adviesonderwerp met de deskundigheid waarvoor men is benoemd. Discussie over een adviesonderwerp binnen het secretariaat is om deze reden een noodzakelijke aanvulling op de discussie in de projectgroepen.

Een aantal leden benadrukt de "prijzenswaardige" rol die het secretariaat vervult bij de voorbereiding van adviezen, terwijl een (ander) lid meent dat de ondersteuning vanuit het secretariaat niet altijd even goed is.

De plenaire bijeenkomsten

De leden zijn allemaal zeer te spreken over de sfeer tijdens de vergaderingen. Wel wordt in de gesprekken gemeld dat er te weinig inhoudelijke discussies (zie ook onder adviezen) worden gevoerd. Het lijkt er op dat leden soms de rol van portefeuillehouder op zich nemen en vanuit die rol zich niet wensen te bemoeien met andere portefeuilles. Dit komt de benodigde integraliteit van de advisering niet ten goede.

Een lid meent dat er plenair geen inhoudelijke discussies moeten plaatsvinden (dit hoort bij de projectgroepen). Hetzelfde lid meent dat de plenaire vergaderingen dan ook veel korter kunnen duren.

Op één lid na vinden alle leden dat de plenaire vergaderingen in principe **openbaar** moeten zijn, tenzij het over personen gaat dan wel dat er een embargo van het Ministerie ligt. Bij gevoelige onderwerpen kunnen afspraken met de media worden gemaakt of zou alsnog besloten kunnen worden vergaderd als dit de discussie in de Raad en daarmee de kwaliteit van het advies ten goede komt.

Over de rol van **waarnemers** wordt verschillend gedacht. De een vindt het pottenkijkers, terwijl de ander het belang (informatieverstrekking vanuit de overheid) van waarnemers onderstreept. De meeste leden spreken hun oordeel er niet over uit.

De **werkbezoeken en symposia** worden over het algemeen als nuttig ervaren. De Raad zet zich daarmee zelf op de kaart. Een van de leden vindt dat de tot nu toe georganiseerde symposia wat dat betreft een gemiste kans zijn.

Sommigen benadrukken de noodzaak om met andere **Raden** samen te werken; niet structureel maar wel meer dan tot nu toe is gebeurd. Dit kan door gezamenlijke advisering, maar er zou ook meer gebruik kunnen worden gemaakt van de expertise bij andere adviesraden op zowel het niveau van de Raad als het secretariaat.

Communicatie

De meeste leden menen dat de Raad meer aandacht aan communicatie moet besteden. Over de wijze waarop wordt door de leden nogal divers gedacht. Nagenoeg iedereen vindt dat de presentatie van de adviezen verbeterd kan worden. Zij waarderen dat ieder advies van een persbericht vergezeld gaat, maar menen wel dat de presentatie verbeterd kan worden (bij media, adviesvragers/ontvangers enz.). Een enkeling vindt dat de Raad structureel contacten moet onderhouden met de media. "Nodig de media regelmatig uit op een boot en praat ze bij". Ook wordt er van diverse kanten gewezen op het belang om meer structurele contacten met de economische organisaties te onderhouden, zoals VNO-NCW en de Kamers van Koophandel. De contacten met de natuurbeschermingsorganisaties lijken beter te zijn. Het was de bedoeling om de organisaties in de adviesvoorbereiding op enig moment in te schakelen. In een aantal gevallen is dat ook daadwerkelijk gebeurd; in andere gevallen – mede door de tijdsdruk waaronder veelal gewerkt wordt – niet.

Vergoeding

De leden van de Raad ontvangen voor hun werkzaamheden een vergoeding op basis van het Vergoedingenbesluit adviescolleges (1996).

De ontvangen vergoeding staat in geen verhouding tot de tijd die het kost. Het lidmaatschap kost volgens een aantal leden meer tijd dan oorspronkelijk was gedacht. Op de vraag of er een salarissysteem moet worden ingevoerd, reageren twaalf van de veertien leden negatief en twee positief. De vergoedingen moeten in een betere verhouding tot de verrichte werkzaamheden staan.

BIJLAGE 2

Rol en positie van de Raad

Bestuurders en ambtenaren (overheden)

De bestuurders en ambtenaren van de benaderde overheden omschrijven de Raad voor de Wadden als een evenwichtig samengesteld, breed georiënteerd, onafhankelijk adviesorgaan. In veel interviews wordt de Raad getypeerd als een deskundigenraad, wat enerzijds mag worden opgevat als een compliment, maar anderzijds ook als een kanttekening bij de roloppvatting. De statuur van de Raad is nog onvoldoende, maar er is wel duidelijk een opgaande lijn. Verdere groei van het politiek-bestuurlijke gevoel van de Raad speelt daarin een belangrijke rol. Op dit moment schort het aan gevoel voor timing, aan het vermogen om agenderend te zijn en aan het vermogen (of het lef) om vernieuwend te zijn. De Raad moet zich niet concentreren op profilering op basis van deskundigheid, maar juist op strategische onderwerpen en het agenderen van grote thema's, of zoals werd gezegd als de 'onafhankelijke denktank'. Desalniettemin heeft de Raad wel degelijk meerwaarde gehad in de afgelopen jaren.

Bedrijfsleven, inclusief visserij

Het beeld van de Raad is wisselend, in het algemeen kan worden gesteld dat het gezegde 'onbekend maakt onbemind' opgeld doet. De opvatting dat het ecologische belang zwaarder weegt dan het economische is vrij algemeen. De betekenis van de Raad kan toenemen als hij er in slaagt om een eigen visie te ontwikkelen, en op grond daarvan meer strategisch en minder (gedetailleerd) inhoudelijk te opereren. De meerwaarde die de Raad heeft moet worden versterkt door zich meer te concentreren op draagvlakverwerving in plaats van op deskundigheid.

Natuur- en milieuorganisaties

De Raad wordt gezien als deskundig en invloedrijk, met name door de objectieve en op feiten gebaseerde lijn die wordt gevolgd. Dit wordt nog versterkt, doordat de Raad in zijn adviezen de kern van het probleem weet bloot te leggen. De samenstelling wordt als, door sommigen zelfs boven verwachting evenwichtig bestempeld. De meerwaarde kan nog worden versterkt door naast de beleidsmatige en wetenschappelijke oriëntatie een groter accent te leggen op sociaal maatschappelijke aspecten.

Wetenschap, media, overige

Vanuit een achterstandspositie ten opzichte van de Waddenvereniging bij de start heeft de Raad zich ontwikkeld tot een bepalend, deskundig en onafhankelijk functionerend orgaan. De samenstelling van de Raad wordt eenstemmig geduid als evenwichtig.

Nuanceringsen zijn dat de regionale inbreng wellicht moet worden teruggebracht, en dat de wetenschappelijke inbreng ondervertegenwoordigd is. De Raad moet nu de verworven reputatie nader invullen door het ontwikkelen van een duidelijker profiel en door meer gevoel te ontwikkelen voor de timing van adviezen. De meerwaarde wordt herkend en ligt volgens een wetenschapper in de 'beschouwing van voornemens langs de lat van evidentie en consequenties voor de praktijk' (opm. deze wetenschapper vond de adviezen niet moeilijk leesbaar). De meerwaarde kan worden versterkt door te streven naar een grotere spreiding van draagvlak binnen de maatschappij.

Adviezen

Bestuurders en ambtenaren (overheden)

De combinatie van een hoge productie, diepgang en gedegenheid van de adviezen dwingt respect en waardering af, maar voldoet in lang niet alle gevallen aan datgene dat wordt verwacht van de Raad. Een geïnterviewde verwoordt dit met de aanbeveling: "Bewaar afstand tot het dagelijkse gedonder, word geen controlerend lichaam." De adviezen volgen te vaak de waan van de dag, daar waar reflectie en een strategische helicopterview juist een (andere en extra) meerwaarde aan de adviezen kan geven. Een dergelijke aanpak biedt de Raad meer kansen om pro-actief te zijn en een eigen geluid te laten horen. Dit laat onverlet dat de feitelijke en objectieve aanpak van de Raad volgens de meeste ondervraagden zorgt voor voldoende doorwerking.

Bedrijfsleven, inclusief visserij

De meeste adviezen hebben betrekking op ontwerp beleidsnota's en zijn daardoor reactief en inhoudelijk van karakter, terwijl er juist behoefte is aan prikkelende vernieuwende adviezen. Wat betreft de kwaliteit varieert de mening van goed tot onevenwichtig en te weinig integraal. De doorwerking in het beleid wordt gemiddeld als voldoende omschreven. De doorwerking naar organisaties ontbreekt vrijwel, omdat deze kennelijk niet als doelgroep voor advisering wordt gezien.

Natuur- en milieuorganisaties

Het bijeenbrengen en ordenen van een veelheid van relevante aspecten en opvattingen in adviezen van (doorgaans) hoge kwaliteit wordt als kenmerkend voor de Raad aangegeven. De enige zaken die worden gemist zijn een populaire samenvatting en een prikkelende toonzetting. De Raad slaagt er in toenemende mate in om strategisch te adviseren. De doorwerking wordt als goed beoordeeld, met de kanttekening dat de relevantie kan worden vergroot door te kiezen voor een bredere verspreiding.



Wetenschap, media, overige

De Raad wordt gewaardeerd om de integraliteit en kwaliteit van de adviezen. De ondervraagden hebben met betrekking tot de toekomst verschillende voorkeuren voor accenten in het type advies, variërend van meer strategisch en agenderend, verscherpend in de analyse en synthese, en meer ruimte nemen voor ongevroegde adviezen. Over de doorwerking verschillen de meningen. Zo wordt de doorwerking van de adviezen over schelpdiervisserij, de reactie op het rapport van de AGW en het advies over de Waddenacademie hoog ingeschat, maar wordt tegelijkertijd gesteld dat de doorwerking in meer algemene zin beperkt is.

Communicatie*Bestuurders en ambtenaren (overheden)*

De algemene opvatting is dat de Raad zijn doelgroepen goed weet te bereiken. Het sterke optreden van de voorzitter en de toegankelijkheid van het secretariaat zijn bepalende factoren. In de regio is de Raad voldoende zichtbaar, landelijk en met name in Den Haag is het met de zichtbaarheid logischerwijs minder goed gesteld. Dit wordt, evenmin als de geringe bekendheid bij het grote publiek, noodzakelijk geacht. De communicatie over en presentatie van adviezen wordt positief beoordeeld met de kanttekening dat de Raad op dit terrein veel meer mogelijkheden heeft, dan momenteel worden benut, bijvoorbeeld in de vorm van (kleine) symposia. Het organiseren van symposia wordt positief gewaardeerd, mits goed afgewogen. Een punt van overweging kan zijn dat de Raad zich meer mengt in het debat en minder als organisator optreedt.

Bedrijfsleven, inclusief visserij

De Raad is onvoldoende zichtbaar, zowel landelijk als bij de (potentiële) belanghebbenden. Een sterkere profilering en bredere oriëntatie op belangengroeperingen wordt als noodzakelijk gezien. Overigens zijn ook hierover de opvattingen sterk uiteenlopend. Ook het bedrijfsleven wijst op de nog onbenutte presentatiemogelijkheden van adviezen. Tezamen met een ruimhartiger verspreidingsbeleid voor adviezen, 'actief brengen', draagt dit bij aan een grotere zichtbaarheid. Het organiseren van symposia wordt in het algemeen positief gewaardeerd zowel wat betreft de inhoudelijke als de contactuele component.

Natuur- en milieuorganisaties

De Raad is voldoende zichtbaar, en verdient op basis van de kwaliteit van zijn adviezen meer aandacht van het grote publiek. Voorzitter en secretariaat spelen een belangrijke rol in de zichtbaarheid. Leden zouden de organisaties wat vaker mogen consulteren en actiever

mogen communiceren. De presentatie van adviezen kan veel beter door hier omheen activiteiten te organiseren. Verder is ook de website erg sober opgezet, waardoor lang niet alle kansen worden benut. Over het organiseren van symposia zijn natuur- en milieuorganisaties positief om dezelfde redenen als genoemd door het bedrijfsleven.

Wetenschap, media, overige

De zichtbaarheid wordt voldoende gevonden, waarbij de rol van de voorzitter in het bijzonder wordt benoemd. De presentatie kan nog sterk worden verbeterd. De eerder genoemde suggesties worden ook door deze groep benoemd. Daarnaast zou meer aandacht kunnen worden geschonken aan de media, bijvoorbeeld door ze vooraf meer te informeren (advies onder embargo verstrekken e.d.). Overigens past de sobere invulling wel in het positieve beeld van de Raad. De wisselende inhoudelijke meerwaarde van de symposia worden direct vertaald in de waardering, daar moet bij de organisatie rekening mee worden gehouden. Meer aandacht voor kleinere (werk)bijeenkomsten wordt warm aanbevolen.

Werkwijze*Bestuurders en ambtenaren (overheden)*

De meningen over het contact met de omgeving is het meest in het oog springend onderwerp. Overheden waaraan de Raad vaker heeft geadviseerd waarderen de omgevingsgerichtheid van de Raad duidelijk hoger dan de overheden waaraan de Raad niet of nauwelijks heeft geadviseerd. De boodschap is, dat directe contacten ook wenselijk zijn in tijden waarin er geen directe aanleiding is in de vorm van een advies. Wat de toekomstige werkwijze betreft, bestaat de wens dat de Raad meer een eigen koers uitzet en aan de slag gaat met thema's die daar bij passen (trilaterale samenwerking, klimaatverandering e.d.).

Bedrijfsleven, inclusief visserij

Het bedrijfsleven zou wel een rol willen spelen in de voorbereiding van het werkprogramma. In het algemeen geldt dat meer contact met het bedrijfsleven wenselijk wordt gevonden. Consultatie van het bedrijfsleven zou een gewoonte moeten worden in de voorbereiding van adviezen, bijvoorbeeld in de vorm van subgroepen. Bijkomend effect kan zijn dat het bedrijfsleven een minder argwanende houding jegens de Raad inneemt.

Natuur- en milieuorganisaties

De organisaties vinden het opvallend dat de regionale en lokale overheden zo weinig worden geadviseerd, dan wel zo weinig om advies vragen.

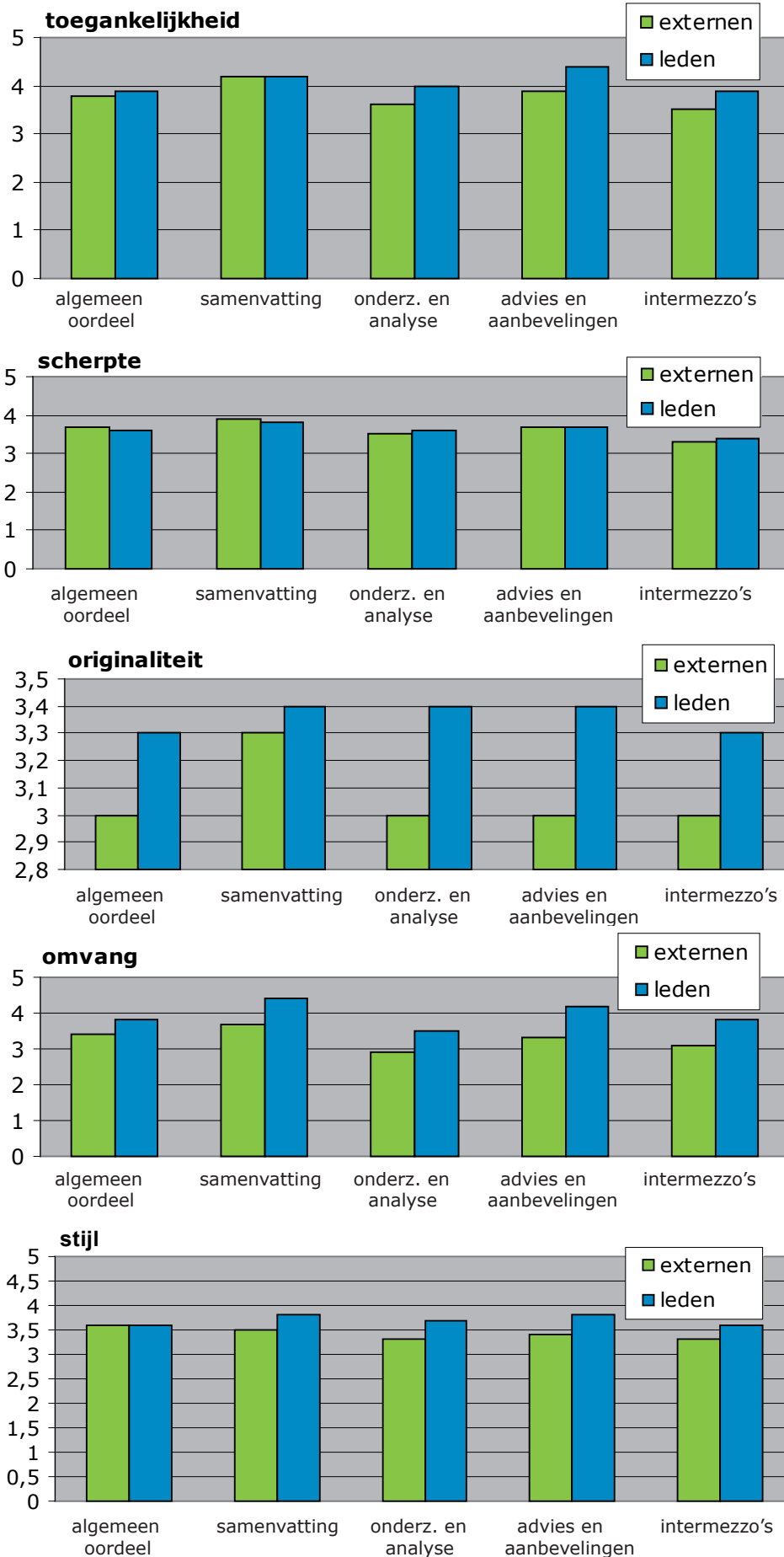
Wat betreft de omgevingsgerichtheid wordt gesteld dat het contact met de Raad goed is, al memoreren de organisaties wel dat ze daar zelf een nadrukkelijke rol in hebben gespeeld. De terugkoppeling van wat er is gedaan met de inbreng kan worden verbeterd. Het benoemen van een waarnemer namens de natuur- en milieuorganisaties zou een volgende stap kunnen zijn.

Wetenschap, media, overige

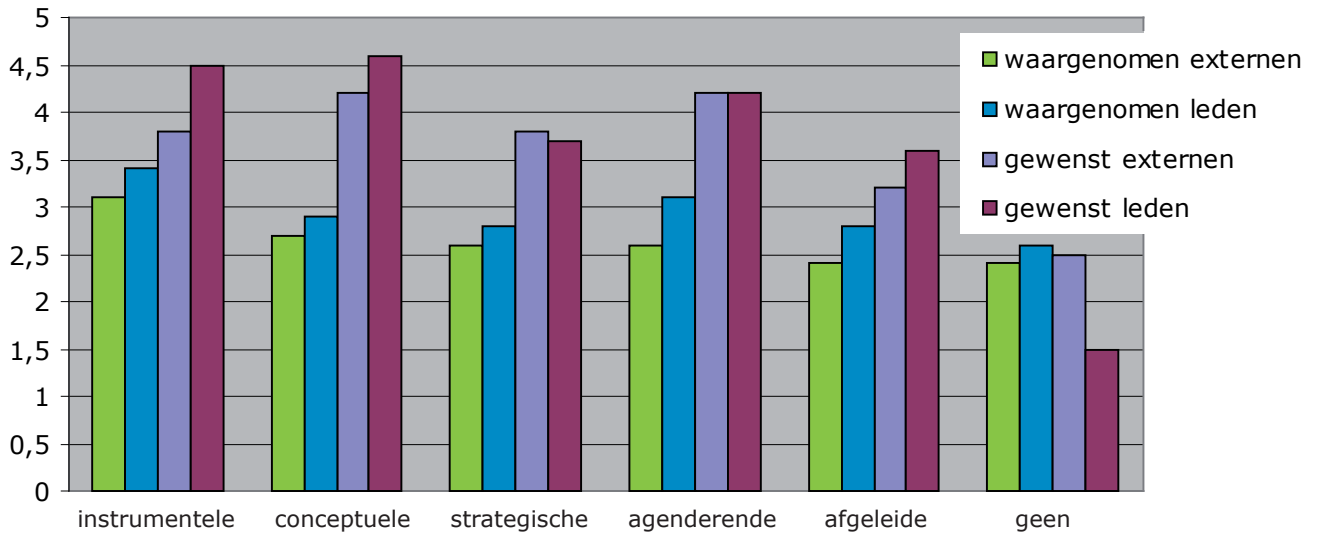
Het contact met de omgeving kan worden versterkt door ze meer te betrekken bij de voorbereiding, bijvoorbeeld in de vorm van subcommissies. In het algemeen zou kunnen worden geëxperimenteerd met nieuwe (niet conservatieve) werkwijzen. Er is ruime belangstelling voor meer contact, maar ook een waarschuwing: de Raad moet er voor waken een juiste balans in stand te houden tussen afstemming met de omgeving en de eigen meningsvorming.

respondenten enquête:
externe relaties 14 van de 35 en
leden van de Raad 14 van de 14

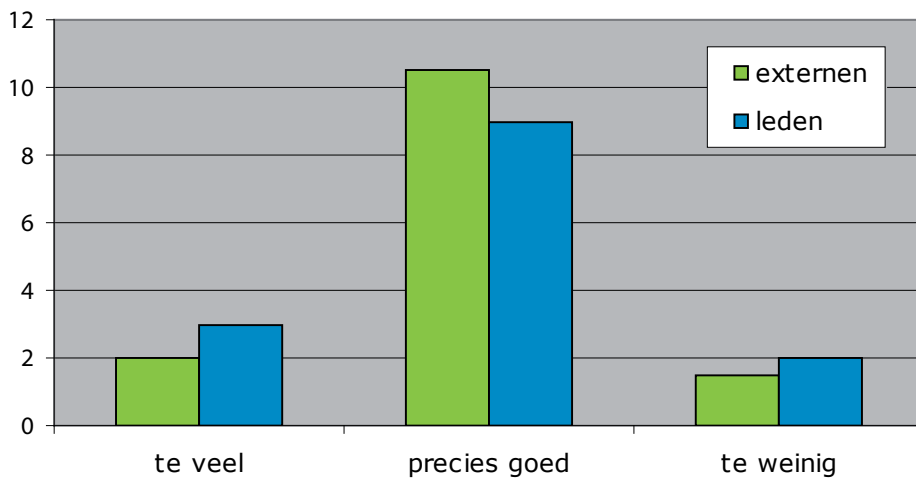
1 Deze vraag heeft betrekking op de producten die de Raad voor de Waden maakt. Beoordeel iedere factor op schaal van 1 (slecht) tot 5 (goed). De score 3 geeft dan een neutrale score weer.



2 In welke mate neemt u de navolgende vormen van doorwerking van adviezen van de Raad voor de Wadden waar? Scoor op schaal van 1 (helemaal niet) tot 5 (zeer veel).



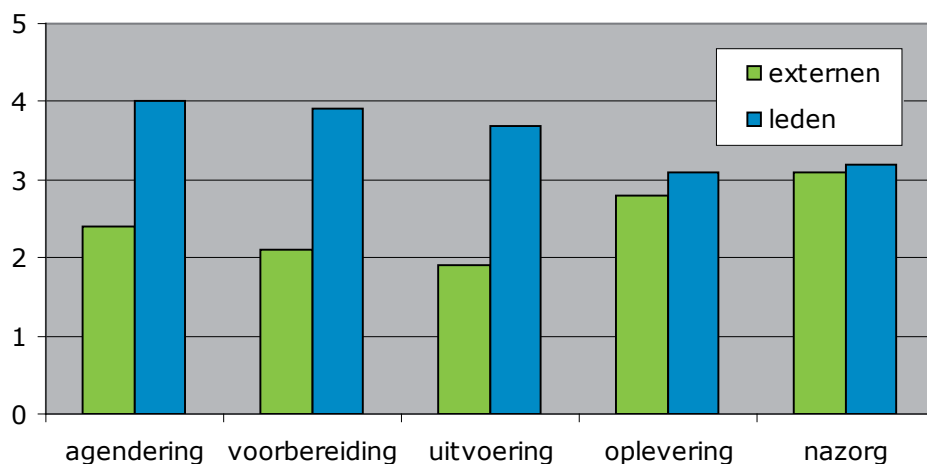
3 Wat vindt u van het aantal adviezen dat de Raad voor de Wadden jaarlijks uitbrengt?



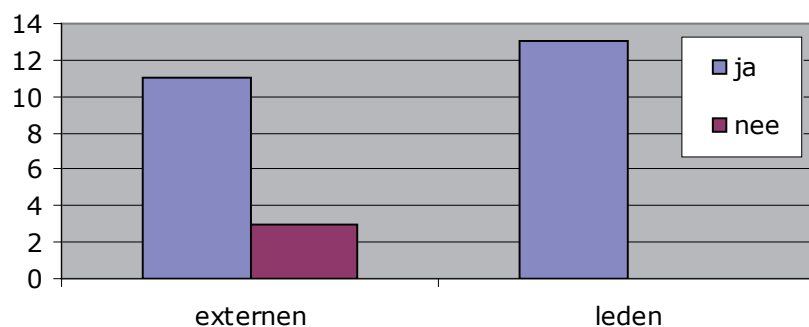
4 Op welk moment wordt u bij het werk van de Raad voor de Wadden betrokken?

Scoor op schaal van 1 (helemaal niet) tot 5 (zeer vaak).

Deze vraag is door 4 leden niet beantwoord, omdat zij die n.v.t. achtten vanwege hun lidmaatschap.

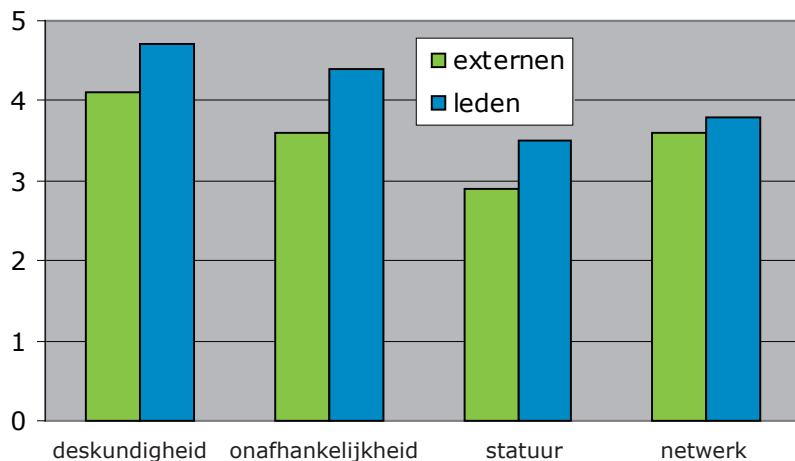


5 Is er een meerwaarde toe te kennen aan een onafhankelijke adviesraad voor het Waddengebied?



6 Geef aan in welke mate u van mening bent dat de Raad voor de Wadden beschikt over onderstaande competenties.

Scoor op schaal van 1 (helemaal niet) tot 5 (zeer veel).



BIJLAGE 4

IMAGO-ONDERZOEK "Raad voor de Wadden, nader bekeken" 2003 – 2006

Communicatiebureau Noordtij

Algemeen

In juni 2006 is een imago-onderzoek naar Raad voor de Wadden uitgevoerd. Het onderzoek is een herhaling van de nulmeting die in 2003 is gedaan. Het aantal persoonlijke of telefonische gesprekken is verdubbeld ten opzichte van 2003 (tabel 1). Het gebruikte adressenbestand omvat overheden, belangenorganisaties, wetenschappelijke instellingen en media.

Werkterrein

Natuur en milieu worden het meest genoemd als werkterrein van de Raad, op de voet gevolgd door de thema's economie, toerisme en veiligheid. Ondanks de kleine verschillen en de hoge waardering voor het integrale karakter van de adviezen, blijkt uit de aanvullende antwoorden dat de Raad vooral wordt geassocieerd met een 'groen imago'. De Raad slaagt er in om problemen vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.

Het totale beeld komt overeen met de resultaten van 2003.

tabel 1: omvang onderzoek en respons

2006	2003
Adressenbestand 192	Adressenbestand 192
Verzonden schriftelijk 170	Verzonden schriftelijk 188

Retour schriftelijk: 56	Retour schriftelijk: 81
Telefonische gesprekken: 19	Telefonische gesprekken: 8
Persoonlijke interviews: 17	Persoonlijke interviews: 6
-----	-----
92	95

<i>Respons van 47,9%</i>	<i>Respons van 49,5%</i>

Van de teruggestuurde enquêtes is de helft afkomstig uit het noorden van Nederland.

Verdeeld over doelgroepen luidt de verdeling: overheden (bestuur en beleid): 29, natuur- en milieu-organisaties: 9, bedrijfsleven (inclusief visserij): 13 en cluster diversen (wetenschap en media): 5.

Naamsbekendheid

De Raad voor de Wadden is goed bekend onder de doelgroepen, vooral door de adviezen en (begeleidende) publicitaire activiteiten, maar waarschijnlijk minder bekend bij het grote publiek. De daarbij gestelde vraag is of dat een ambitie zou moeten zijn. Als een van de parameters voor de bekendheid, weet 90% van de respondenten de naam van de voorzitter te noemen (was 63% in 2003).

De naamsbekendheid kan ook worden afgeleid uit de bekendheid van de adviezen. Het aantal respondenten dat geen titel van een advies kan noemen is gedaald van 44 naar 3.

Positie en rol

De Raad staat bekend als deskundig adviescollege, hij werkt integraal en heeft kennis van zaken. De Raad heeft een goede positie (statuur) ten opzichte van de wet, maar wordt nog maar door een derde (was 50% in 2003) als onafhankelijke organisatie gezien.

Een belangrijk aspect waar de Raad aan zou kunnen werken, is de doorwerking van de adviezen. Timing en slagkracht zijn belangrijke sleutelwoorden voor implementatie van het advies in beleid.

Samenstelling en deskundigheid

De respondenten zijn tevreden over de samenstelling van de Raad. Het merendeel heeft niet het gevoel dat er deskundigheid ontbreekt. Overigens wordt slechts één als onvoldoende aanwezig beoordeelde deskundigheid vaker dan één keer (2) genoemd. Gesteld wordt dat de gemiddelde deskundigheid van de leden hoog wordt beoordeeld.

Werkwijze

Het begrip onafhankelijkheid wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd. Enerzijds is het niet een kenmerk waarop de Raad hoog scoort, maar anderzijds

worden de onafhankelijkheid van de adviezen, het zelfdenkend vermogen als sterke punten genoemd en klinkt zelfs het verwijt dat de Raad teveel zijn eigen mening opdringt. Een kwart van de respondenten geeft aan dat de Raad zich in de afgelopen periode positief heeft ontwikkeld en onafhankelijker is geworden. Ook benadert de Raad adviesonderwerpen vanuit een integraal perspectief, zijn de adviezen concreter en duidelijker en is de communicatie verbeterd. Een en ander laat onverlet dat ze opmerken dat de milieukant een zwaarder accent heeft gekregen, waardoor economische belangen minder goed uit de verf komen.

De Raad is een toegankelijke organisatie, zonder hierop hoog te scoren. Hiervoor zijn geen redenen aangegeven. Dat de Raad af en toe besloten vergaderingen heeft, is voor de meesten geen probleem.

Samenwerken met andere raden is voor meer dan de helft van de respondenten niet nodig. Wanneer samenwerking wel wordt genoemd, scoren vooral de Raad voor Landelijk Gebied en de (regionale) VROM-raad.

Adviezen

De Raad voor de Wadden staat vooral bekend om haar deskundige adviezen. Deze worden voor verschillende doeleinden gebruikt: van visie ontwikkelen tot meningen staven. Ruim tweederde van de ondervraagden maakt daadwerkelijk gebruik van de inhoud van adviezen. De stijl en inhoud van de adviezen sluit aan bij de doelgroep. Ze vinden de adviezen leesbaar, maar vooral ook begrijpelijk.

tabel 2: beoordeling adviezen

beoordelingscriterium	Score (1 = zeer slecht; 5 = zeer goed)
Deskundigheid	3,7
Relevantie	3,7
Begrijpelijkheid	3,6
Leesbaarheid	3,4
Keuze van onderwerpen	3,4
Timing	3,3
Benodigde tijd voor een ongevraagd advies	3,2
Benodigde tijd voor een gevraagd advies	3,0

Communicatie-uitingen

Website

De website is een medium dat heel gericht wordt bezocht door de respondenten. Ze komen er vooral voor de adviezen of zoeken meer informatie over de leden van de Raad. De website vormt een goede database en biedt relevante (achtergrond) informatie. De site is begrijpelijk en redelijk overzichtelijk.

Symposia

Ruim de helft van de respondenten is bekend met de symposia van de Raad voor de Wadden. Zij vinden deze actueel en inhoudelijk, maar niet altijd uitdagend. Het merendeel vindt 1 x per jaar een symposium organiseren voldoende.

Media

De berichten in de media zijn goed bekend bij de respondenten. Zij vinden de berichten actueel, interessant en redelijk inhoudelijk.

In de korte tijd dat de Raad voor de Wadden bestaat is de herkenbaarheid in de 'specifieke' doelgroep gegroeid. De Raad voor de Wadden staat goed bekend. De kwaliteit van de adviezen en de deskundigheid worden hoog gewaardeerd. De inzet en het gebruik van communicatie-uitingen sluit redelijk aan bij de behoefte van de doelgroep, tegelijkertijd is communicatie en toegankelijkheid een aandachtspunt.

BIJLAGE 5a

BEOORDELING PER ADVIES

2003/01 Duurzaam duurt het langst: advies over duurzame Waddenvisserij

Inhoud

De Raad ziet in dit gevraagde advies, dat vooruitloopt op de resultaten van het Evaluatie onderzoek (EVA II), voor de meeste vormen van visserij mogelijkheden op de Waddenzee, maar doet aanbevelingen om de visserij duurzaam te maken en daarvoor draagvlak te verwerven. Het beleid van voedselreservering voor vogels moet aangepast worden aan nieuwe wetenschappelijke inzichten en de mededingingswetgeving mag er niet toe leiden dat er teveel wordt gevangen.

Reacties

De Minister van LNV heeft formeel gereageerd op dit advies. De Minister stemt in belangrijke mate in met het advies.

De stichting ODUS (Ontwikkeling Duurzame Schelpdiervisserij), een initiatief vanuit de schelpdiervisserijsector, heeft de Raad een brief gestuurd met een kritische reactie op het advies. De stichting vindt met name dat de Raad onvoldoende oog heeft gehad voor de economische kant van de zaak. Daarnaast heeft ook de Vogelbescherming kritisch gereageerd op onderdelen van het advies.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichten in de lokale en regionale kranten, met name in de provincie Fryslân. De toon van de berichtgeving was neutraal.

Instrumentele doorwerking

In het beleidsbesluit Schelpdiervisserij zijn de aanbevelingen van de Raad voor een groot deel overgenomen. Het betreft onder andere het verbieden van de import van mosselzaad en het beperken van de verplaatsing van mosselzaad uit de Waddenzee naar de Zeeuwse wateren. Wat betreft de mosselbanken is de aanbeveling om de natuurwaarde van sublitorale banken nader te bepalen en het op experimentele basis uitvoeren van litorale mosselbanken (Jan Louw methode) overgenomen.

Conceptuele doorwerking

De Minister onderschrijft het standpunt van de Raad dat comanagement, in uitgebreide zin, noodzakelijk is voor het draagvlak van de schelpdiervisserij. Het uitgangspunt, dat duurzame visserij in de eerste plaats ecologisch duurzaam moet zijn wordt overgenomen, evenals het ruimte bieden voor geïntegreerde visserij.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		

2003/02 PSSA: niet de letter maar de geest

Inhoud

De Raad doet in dit ongevraagde advies een groot aantal aanbevelingen ten behoeve van de veiligheid van en op de Waddenzee. Dit naar aanleiding van de aanwijzing van de Waddenzee als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA).

Reacties

Op dit advies is een formele reactie gekomen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van LNV, waarin deels positief ('nemen we over') deels defensief ('doen we al' of 'kan niet') gereageerd wordt.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichten in de lokale en regionale kranten en de radio in Noord-Nederland, maar ook in het Utrechts Nieuwsblad. Daarnaast is over het advies in vakbladen geschreven. De media was daarbij selectief: van de vele aanbevelingen werd vooral bericht over de aanbeveling de vuurtorenwachters op de Waddeneilanden te behouden, en in mindere mate ook over de aanbevelingen voor een goede vaarwegmarkering op de Waddenzee en de Noordzee en het beschikbaar hebben van voldoende oliebestrijdingsmaterieel. De toon van de berichtgeving was neutraal tot positief voor de Raad. Ook zijn er interviews gegeven voor de regionale radio.

Instrumentele doorwerking

Dit advies heeft niet direct tot belangrijke beleidswijzigingen en investeringen geleid. Wel is enkele jaren later in het Beheerplan Noordzee aangekondigd dat de oliebestrijdingscapaciteit voor de Waddenzee uitgebreid zal worden, hetgeen conform een belangrijke aanbeveling uit het advies is. Het advies is verder in het Engelse vertaald en heeft invloed gehad op de Trilaterale Ministersverklaring van Schiermonnikoog (november 2005), waarin een onderdeel over scheepvaartveiligheid is opgenomen met aandacht voor diverse onderwerpen

waar de Raad op heeft gewezen. Deze doorwerking is ondersteund door een rapport over scheepvaartveiligheid van het Bremer bureau GAUSS dat is geïnspireerd door het advies van de Raad, en door het Waddenzeeforum dat de Trilaterale Regeringsconferentie van de drie Waddenzeelands adviseert.

Conceptuele doorwerking

Het advies heeft eraan bijgedragen dat het onderwerp veiligheid op zee, en met name de bedreigingen voor de Waddenzee komend van de Noordzee, opnieuw op de agenda is komen te staan en dat de oliebestrijdingscapaciteit enkele jaren later uitbreiding heeft gehad.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		

2003/03 Communicatie bekeken: the coming-out of KCOW

Inhoud

De Raad toont zich in dit gevraagde advies teleurgesteld over de uitgevoerde evaluatie van het Kaderplan Communicatie Overheden Waddenzee (KCOW) en beveelt aan deze door externen te laten herhalen.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad geen formele reactie gehad. Wel heeft de Raad vernomen dat het advies door de verschillende overheden te kritisch en te veeleisend werd gevonden.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichtgeving in de lokale media in het Waddengebied. De toon daarbij was neutraal.

Instrumentele doorwerking

Het advies heeft niet tot een aanpassing van de evaluatie geleid en heeft ook anderszins geen duidelijke instrumentele doorwerking gehad. Een onbedoeld neveneffect van het advies is geweest, dat het onderwerp van de politieke agenda is gehaald, terwijl de Raad dit er juist op wilde laten staan.

Conceptuele doorwerking

Hoewel het een instrumenteel advies betrof, was het mogelijk geweest dat het onderwerp overheidscommunicatie weer hernieuwd onder de aandacht van de bestuurders in het gebied zou komen. Dit is slechts in beperkte mate gelukt.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld		
weinig	X	X

2003/04 Integraal kustbeleid; meer dan veilig – advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

Inhoud

De Raad wijst in dit gevraagde advies erop dat integraal kustbeleid meer is dan kustveiligheidsbeleid. Er moet een integrale visie op de kust worden opgenomen in de Nota Ruimte.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad geen formele reactie gehad. Wel is vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het signaal gekomen dat het Ministerie geen ruimte ziet voor een integraal kustbeleid, maar dat men zich beperkt tot veiligheidsbeleid, onder meer vanuit budgettaire overwegingen.

Media

Dit advies heeft geleid tot neutrale berichtgeving in regionale en lokale kranten.

Instrumentele doorwerking

Dit advies heeft niet direct doorgewerkt, mede omdat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich uit budgettaire overwegingen toch (sectoraal) wil beperken tot het veiligheidsbeleid.

Conceptuele doorwerking

De Raad heeft het onderwerp integraliteit van het kustbeleid enkele malen uitdrukkelijk onder de aandacht van de staatssecretaris van V&W en de ambtelijke top kunnen brengen, waarbij er uitgebreid over gediscussieerd is.

	instrumenteel	conceptueel
veel		X
gemiddeld		
weinig	X	

2004/01 Duurzaam duurt het langst II: naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

Inhoud

De Raad adviseert gevraagd over het te voeren schelpdiervisserijbeleid naar aanleiding van het wetenschappelijke EVA II-onderzoek en zich richtend naar de eisen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. De mechanische kokkelvisserij dient te worden beëindigd. Mosselzaadvisserij en -kweek is waarschijnlijk wel inpasbaar en de sector krijgt 15 jaar de tijd voor volledige verduurzaming. Er moet meer voedsel voor de vogels gereserveerd worden en functiescheiding door middel van sluiting van gebieden is gunstig.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad geen formele reactie van de Minister van LNV ontvangen. Wel blijkt uit het nieuwe beleid van de Minister dat aanbevelingen van de Raad daadwerkelijk overgenomen zijn. Zo is de mechanische kokkelvisserij beëindigd en is de mosselsector een termijn van 15 jaar gegund voor volledige verduurzaming.

Er is een reactie ontvangen van de stichting ODUS, die zich in hoofdlijnen kan vinden in het advies van de Raad maar op onderdelen kritiek heeft.

Media

Dit advies heeft geleid tot een item in het RTL 5 nieuws van 19.30 uur op 5 februari 2004, waarin onder meer een interview met de voorzitter van de Raad. Van de landelijke dagbladen hebben de Volkskrant, Trouw, Metro, het Algemeen Dagblad, de Telegraaf en het Financieel Dagblad erover bericht. Verder is er berichtgeving geweest op de regionale radio en televisie in Groningen, Friesland en Zeeland en in regionale dagbladen en lokale kranten in deze drie provincies, alsmede in de vakbladen Natuurnet, maritiem-nieuws.nl en meerdere malen Visserijnieuws. Veruit de meeste berichtgeving is neutraal van toon. In enkele berichten valt een positieve toon te ontwaren, zoals het hoofdredactioneel van

De Telegraaf op 6 februari 2004. In enkele berichten wordt door woordvoerders uit de kokkelsector afgedongen van de conclusies van de Raad, zodat de toonzetting kritisch is. De Raad heeft een persconferentie gehouden op 5 februari 2004 in perscentrum Nieuwspoort in Den Haag.

Instrumentele doorwerking

Hoewel de Raad op dit advies geen formele reactie van de Minister van LNV heeft ontvangen, blijkt feitelijk uit het nadien geformuleerde nieuwe beleid van de Minister dat aanbevelingen van de Raad daadwerkelijk overgenomen zijn. De mosselsector heeft conform advies 15 jaar de tijd gekregen voor volledige verduurzaming. Beëindiging en uitkoop van de mechanische kokkelvisserij heeft conform advies plaatsgevonden.

Conceptuele doorwerking

De resultaten van het evaluatieonderzoek zijn voor de mosselzaadvisserij en de mechanische kokkelvisserij systematisch getoetst aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005 – 2020 wordt de inpasbaarheid van het beleid binnen de Europese regelgeving als randvoorwaarde overgenomen.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	
gemiddeld		X
weinig		

2004/02 Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

Inhoud

In dit advies reageert de Raad op de aanbevelingen van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie-Meijer). Het advies is ongevraagd uitgebracht. Het door de Adviesgroep voorgestane grenswaardenmodel voor menselijk medegebruik kan volgens de Raad nog niet operationeel worden, daarvoor ontbeert het momenteel aan wetenschappelijke kennis. De Raad meent dat er geen ecologische gronden zijn om af te zien van gaswinning, mits onder strikte voorwaarden. De Raad meent, anders dan de Adviesgroep, dat er geen toekomstperspectieven zijn voor de huidige vorm van mechanische kokkelvisserij. Daarentegen moet de mos-



selsector meer tijd gegund worden dan de Adviesgroep voorstelt, namelijk 10 tot 15 jaar in plaats van 7 jaar).

Reacties

Op dit advies heeft de Raad alleen een voorlopige, niet-inhoudelijke reactie van de Minister van VROM ontvangen.

Media

De media-aandacht voor het advies van de Raad is beperkter dan die voor het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid. De Raad haalt de regionale en lokale kranten, en de vakbladen Vogels, Natuurnet en Visserijnieuws, maar ook het NRC Handelsblad en tweemaal de Trouw. De toonzetting was neutraal.

Instrumentele doorwerking

De mechanische kokkelvisserij is inderdaad conform advies beëindigd. De mosselsector heeft meer tijd gekregen voor de transitie naar duurzame visserij en kweekmethoden. Gaswinning wordt onder de door de Raad voorgestane strikte voorwaarden mogelijk gemaakt. Het grenswaardenmodel is als te ambitieus – althans voorlopig – in de ijskast gezet. De aanbevelingen van de Raad zijn daarmee vrijwel volledig opgevolgd. De Adviesgroep Waddenzeebeleid wordt in de media veelal terecht aangewezen als de doorslaggevende actor die het Waddenzeebeleid in beweging heeft gekregen. Toch wijkt het door het Rijk vastgestelde Waddenzeebeleid op enkele belangrijke punten af van het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid en volgt op die punten juist het advies van de Raad.

Conceptuele doorwerking

De Raad heeft het Rijk ervan overtuigd dat de stand van de wetenschap in ieder geval momenteel nog onvoldoende is om het grenswaardenmodel te kunnen hanteren. Het Rijk heeft daarom vooralsnog afgezien van invoering ervan.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	X
gemiddeld		
weinig		

2004/03 Rampenplan Waddenzee

Inhoud

De Raad vindt in dit gevraagde advies het Rampenplan een duidelijke verbetering ten opzichte van de situatie daarvoor, maar vindt dat de commandostructuur strakter kan en de Raad wil meer duidelijkheid over taken en rollen. Daarnaast wil de Raad meer aandacht voor bedreigingen voor de Waddenzee vanuit de kant van de Noordzee.

Reacties

De secretaris van de Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) spreekt in zijn formele reactie namens het RCW zijn dank uit voor de steun van de Raad voor het verbeteren van het Rampenplan.

Media

Dit advies kreeg beperkte media-aandacht in de lokale en regionale kranten. De toonzetting was neutraal. Instrumentele doorwerking
Hoewel lang niet alle aanbevelingen van de Raad zijn overgenomen, heeft het advies wel invloed gehad op het Rampenplan.

Conceptuele doorwerking

Het onderwerp aandacht voor bedreigingen voor de Waddenzee vanaf de Noordzee is opnieuw op de agenda gezet. Het onderwerp veiligheid in en op de Waddenzee was reeds onder de aandacht gebracht door het eerdere advies van de Raad PSSA: Niet de letter maar de geest (2003/02).

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		

2004/04 Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

Inhoud

De Raad ondersteunt de opzet van het servicepunt, maar vindt dat het nog wel iets ambitieuzer zou mogen. Een goed beleidsplan en een goede omgevingsanalyse zijn noodzakelijk.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad geen formele reactie gehad.

Media

Dit bericht heeft voor zover bekend niet geleid tot media-aandacht.

Instrumentele doorwerking

Het servicepunt is – althans voorlopig - gecontinueerd. Het advies van de Raad heeft een positieve invloed op die beslissing gehad.

Conceptuele doorwerking

Het onderwerp handhavingssamenwerking is door de Raad uitdrukkelijk op de agenda gezet. Het besef dat handhavende instanties op de Waddenzee niet langs elkaar heen moeten werken maar juist gezamenlijk moeten optreden, heeft weerklank gevonden.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	
gemiddeld		X
weinig		

2004/05 Risicoanalyse Waddenzee – een samenhangend overzicht

Inhoud

De Raad heeft op verzoek van de Tweede Kamer een overzicht gemaakt van beschikbare risicoanalyses en effectstudies voor de Waddenzee. Effecten van activiteiten op soorten zijn onderzocht, maar er is weinig samenhangend onderzoek uitgevoerd. Ook over de cumulatie van effecten is weinig bekend. Er moet meer systematische ecosysteemkennis worden gegenereerd en bestaande informatie en kennis systematisch geanalyseerd. Een samenwerkingsverband als een Waddanepanel zou een goede rol hierin kunnen vervullen.

Reacties

Van de Tweede Kamer, die het advies gevraagd heeft, is een ontvangstbevestiging maar geen inhoudelijke reactie ontvangen.

Media

Dit advies heeft geleid tot een bericht in het Friesch Dagblad met een neutrale toonzetting.

Instrumentele doorwerking

Dit advies heeft op zichzelf extern niet of nauwelijks instrumentele doorwerking gehad. Intern heeft het werken aan dit advies de Raad bevestigd in zijn visie dat meer systematische kennis van de ecologie en de economie van het gebied een noodzaak is. In advies 2004/06 adviseert de Raad dan ook om een Waddenacademie denacademie op te zetten.

Conceptuele doorwerking

Vanuit de Tweede Kamer is geen formele inhoudelijke reactie op het advies gekomen. Ook blijkt niet dat er meer aandacht is voor het belang van ecosysteemkennis na het uitkomen van dit advies. Er is derhalve ook weinig conceptuele doorwerking te constateren.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld		
weinig	X	X

2004/06 Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

Inhoud

Dit gevraagde advies betreft vier onderwerpen die het kabinet in een concept-standpunt heeft opgenomen, en die moet dienen als basis voor de nieuwe pkb-Waddenzee. In feite gaat het om de hoofdlijnen van het Waddenzebeleid. Voor natuurgrenzen moet de habitattoets gehanteerd worden, en ook de kennishuishouding en de monitoring zullen zo gestructureerd moeten worden dat zij de vragen onder de Habitatrichtlijn kunnen beantwoorden. Voor landschapsgrenzen en de belevingswaarde moet een additioneel kader geschapen worden. De Raad pleit voor een wetenschappelijke denktank (Waddenacademie). Opgemerkt zij dat dit advies, op verzoek van de Minister, op wel zeer korte termijn tot stand is gekomen.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad een uitvoerige reactie ontvangen van de Minister van VROM. In deze brief geeft zij aan of, en zo ja op welke wijze, zij uitvoering zal geven aan de diverse aanbevelingen van de Raad.



Media

Dit advies leidde tot berichtgeving met een neutrale tot licht positieve toonzetting in enkele lokale kranten en in Visserijnieuws. De berichtgeving beperkte zich hoofdzakelijk tot (de locatie van) de Waddenacademie.

Instrumentele doorwerking

Dit advies heeft een redelijk goede directe doorwerking gehad op het beleid. Aan de totstandkoming van de Waddenacademie wordt gewerkt (maar is afhankelijk gesteld van de voortgang van de andere onderdelen van het Waddenzeebeleid), waarbij de opvatting van de Raad dat de Waddenacademie veel meer een denktank dan een instituut moet zijn, wellicht zelfs een virtuele academie, zeker weerklank vindt.

Conceptuele doorwerking

De conceptuele doorwerking van dit advies is goed te noemen. De benadering die de Raad in dit advies aanbeveelt, heeft zijn doorwerking in de insteek die het kabinet kiest bij de formulering van het Waddenzeebeleid. Zo wordt er momenteel op het Ministerie gewerkt aan de totstandbrenging van een Waddenacademie ter verbetering van de kennishuishouding en wordt het standpunt dat de habitat-toets het centrale beoordelingskader voor het Waddenzeebeleid vormt, gedeeld.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	X
gemiddeld		
weinig		

2004/07 Europese Kaderrichtlijn Water

Inhoud

Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water voor de Waddenzee is een open communicatie en een goede afstemming met Duitsland en Denemarken van belang. De opdeling van de Waddenzee in verschillende stroomgebieden mag niet leiden tot versnippering van het (Trilaterale) Waddenzeebeleid. De Trilaterale samenwerking moet juist versterkt worden door de monitoring gezamenlijk op te pakken en te vereenvoudigen. De Raad beveelt aan te kiezen voor de voorlopige status van 'sterk veranderd' i.p.v. 'natuurlijk waterlichaam' omdat het gemakkelijker is om in de toekomst alsnog te kiezen voor een sterkere status dan andersom.

Reacties

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geeft in haar reactie aan te hebben gekozen voor de voorlopige status van 'natuurlijk water', omdat dit de beste kans zou bieden om in overleg met de buurlanden te komen tot een haalbare en betaalbare uitvoering van de Kaderrichtlijn Water te komen. Verder geeft de staatssecretaris aan wat haar communicatiestrategie zal zijn.

Media

Over dit advies is bericht in de lokale en regionale kranten, alsmede in LTO Noord Nieuws en H2Overheid. De toonzetting was in het algemeen neutraal en in LTO Noord Nieuws positief.

Instrumentele doorwerking

De voorlopig gekozen status is weliswaar een andere dan de Raad voor ogen had, maar de keuze is conform advies gelijk aan de voorlopige keuze die Duitsland en Denemarken gemaakt hebben voor hun deel van de Waddenzee. De aanbevelingen van de Raad over het proces en de communicatie rond de implementatie van de richtlijn zijn overgenomen. Er is sprake van behoorlijke mate van doorwerking van het advies.

Conceptuele doorwerking

De implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland is een continue doorlopend proces, althans nog de komende decennia. De Raad heeft denklijnen uitgezet voor de toekomst, welke invloed hebben gehad op de ideeën die leven op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij andere betrokken overheden.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		

2005/01 Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

Inhoud

In dit gevraagde advies doet Raad aanbevelingen voor de organisatie(vorm) van de trilaterale samenwerking waaronder het Wetenschappelijk Symposium, spreekt zich uit over de eisen die vanuit de Waddenzee moeten gelden voor windmolenparken op de Noordzee, en be-

toont de Raad zich voorstander van de Werelderfgoedstatus voor de gehele trilaterale Waddenzee.

Reacties

Van het Ministerie van LNV mocht de Raad een uitgebreide reactie op het advies ontvangen. De Minister onderschrijft het advies van de Raad op grote lijnen, vooral ook de gedachte de trilaterale samenwerking te versterken door zich te richten op inhoudelijke thema's en niet op nog te bepalen en te kiezen samenwerkingsmodellen.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichten in de lokale kranten en in het vakblad Visserijnieuws.

Instrumentele doorwerking

De aanbevelingen voor de trilaterale samenwerking zijn deels reeds overgenomen of worden nog bestudeerd. Dit laatste is ook het geval voor de aanbevelingen betreffende het Wetenschappelijk Symposium. De aanbevelingen betreffende de Werelderfgoedstatus hebben het Ministerie gesteund in zijn voornemen deze status aan te vragen en inmiddels zijn daartoe stappen gezet samen met Duitsland. De aanbevelingen betreffende windmolenparken hebben – althans tot op dit moment - niet of nauwelijks doorwerking gehad.

Conceptuele doorwerking

Het Ministerie is enthousiast over de gedachte zich vooral te richten op inhoudelijke thema's en niet op de vorm van de samenwerkingsmodellen. Ook delen het Ministerie en de Raad het inzicht dat een Werelderfgoedstatus een meerwaarde kan betekenen voor het gebied.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		

2005/02 Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

Inhoud

De Raad adviseert gevraagd over de nota 'Wad Anders' waarin het sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied is opgenomen. De door het Ministerie van EZ gekozen invalshoek had minder sectoraal dus integraler gemogen, en de betekenis van de werkgelegenheidscentra Groningen, Leeuwarden en Alkmaar voor het kustgebied had meegenomen moeten worden. Ook naar win-win situaties voor economie en ecologie is ten onrechte niet gekeken.

Reacties

De Minister van EZ heeft formeel op deze adviesbrief gereageerd. De Minister reageert op een aantal kritiekpunten van de Raad, en legt uit waarom hij een beperktere invalshoek heeft gekozen dan de Raad wenselijk acht.

Media

Dit bericht is niet onder de aandacht van de media gebracht en heeft voor zover bekend ook niet geleid tot media-aandacht.

Instrumentele doorwerking

De Minister van EZ heeft in de Tweede Kamer afstand genomen van de nota. Het advies lijkt eraan te hebben bijgedragen dat deze nota niet is aangenomen.

Conceptuele doorwerking

De Raad heeft gekozen voor een benadering, waarbij vooral ook gekeken moet worden naar de economische relaties van het Waddengebied met het economisch achterland. Deze benadering heeft weerklank gehad en is bijvoorbeeld in het later totstandgebrachte Waddenfonds terug te vinden.

	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	X
weinig		



2005/03 Investeringsplan Waddenfonds

Inhoud

In dit gevraagde advies geeft de Raad zijn visie op de wenselijke inrichting van het Waddenfonds en over de randvoorwaarden aan een goed functioneren van het fonds.

Reacties

De Minister van VROM heeft formeel gereageerd op dit advies. Ze neemt zo'n 80% van de aanbevelingen uit het advies over, van de rest motiveert zij waarom ze ervan afwijkt.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichtgeving in de lokale en regionale kranten, en in het NRC Handelsblad en Trouw en op enkele nieuwssites op internet, met een neutrale toonzetting.

Instrumentele doorwerking

De instrumentele doorwerking van dit advies is goed te noemen, gezien het feit dat het overgrote deel van de aanbevelingen is overgenomen.

Conceptuele doorwerking

Een aantal richtinggevende zaken uit het advies betreffende de inrichting en de randvoorwaarden van het fonds, zijn aanvankelijk niet overgenomen. Later is dat veranderd, dit in samenhang met het advies over het uitvoeringsplan Waddenfonds (advies nr. 2006/02).

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	
gemiddeld		X
weinig		

2005/04 Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?

Inhoud

De Raad analyseert in dit ongevraagde advies de kennishouding over het Waddengebied en doet aanbevelingen voor de inrichting van een Waddenacademie. De Waddenacademie moet een – wellicht zelfs virtueel – kennisplatform worden en kan een rol vervullen bij het afstemmen van vraag naar en aanbod van wetenschap-

pelijke kennis, maar voorlichting en fondsenwerving zullen niet tot de taken moeten behoren.

Reacties

De Minister heeft toegezegd begin 2006 schriftelijk op dit advies te reageren. Deze reactie is nog niet ontvangen. Wel is de inhoud van het advies met de Minister uitgebreid besproken.

Media

Dit advies heeft geleid tot berichtgeving in lokale kranten en op internet.

Instrumentele en conceptuele doorwerking

De provincie Fryslân heeft het voortouw genomen om een instituut met medewerkers in Leeuwarden te realiseren. De Raad lijkt draagvlak te vinden voor zijn idee dat de Waddenacademie veeleer een platform of een netwerk moet zijn dan een stenen gebouw. De voorstellen van de Raad over de organisatie van het onderzoek en de ontsluiting van kennis worden door de onderzoeksinstituten en de kennisgebruikers onderschreven en nader uitgewerkt. Het is daarom mogelijk dat de directe doorwerking van dit advies goed zal worden. In elk geval heeft de Raad de mogelijkheid voor de Waddenacademie als (al dan niet virtueel) kennisplatform op de politieke agenda gezet. Veel zit nog in de ideeën-sfeer en lijkt wel aan te staan, waarmee (vooralsnog) eerder sprake is van conceptuele in minder van instrumentele doorwerking van het advies.

	instrumenteel	conceptueel
veel		X
gemiddeld	X	
weinig		

2005/05 Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee

Inhoud

De Raad voor de Wadden heeft dit ongevraagde advies uitgebracht tezamen met de Raad voor het openbaar bestuur. Vanwege de dominantie van de Europese richtlijnen op het gebied van natuurbescherming adviseren de Raden om voor het Waddenzeebeleid niet langer het RO-kader (waaronder de pkb) te hanteren, maar om het nieuwe kader van de Natuurbeschermingswet 1998

daarvoor te hanteren. Het Rijk dient in het Natuurbeleidsplan de hoofdlijnen van het Waddenzeebeleid te geven, en het overige beleid en de uitvoering ervan aan een nieuw te vormen regionale Gemeenschappelijke regeling over te laten. De hoofdrol in het nationale Waddenzeebeleid gaat over van de Minister van VROM naar die van LNV.

Reacties

De Minister van VROM, Mevr. Dekker, heeft richting de Tweede Kamer op dit advies kritisch gereageerd. Zij stelt dat ze het niet zal volgen, nu Rijk en regio zelf al een andere weg ingeslagen zijn. Bovendien zou er geen draagvlak voor de oplossing van de beide Raden zijn. Wel wordt de redeneerlijn van de beide Raden meegenomen bij de eerstvolgende evaluatie van de bestuurlijke organisatie.

Media

Dit bericht heeft geleid tot berichtgeving in de lokale en regionale kranten en in het NRC Handelsblad en de Staatscourant, alsmede in de vakbladen Nieuwe Oogst, ROM Magazine en Wadden (magazine Waddenvereniging). De toonzetting was wisselend, van licht positief tot neutraal naar kritisch. Ook de regionale omroep heeft aandacht aan het advies besteed.

Instrumentele doorwerking

Het advies heeft gezien de reactie vanuit het Rijk geen instrumentele doorwerking. (De Raden hebben in het advies ook reeds uitgesproken dat een kabinetsformatie het ideale moment is het nieuwe model door te voeren, dus niet tijdens de rit van een zittend kabinet, zodat het ook te vroeg zou zijn voor een instrumentele doorwerking.) Het kabinet heeft expliciet aangegeven het Waddenzeebeleid primair binnen het RO-kader en vooral de pkb te willen blijven formuleren. De voorstellen van de Raden voor een Beheerraad en voor één Waddeninspectie zullen worden gevolgd respectievelijk nader worden uitgewerkt.

Conceptuele doorwerking

De gedachte dat het kader van de Natuurbeschermingswet feitelijk een meer sturend kader is voor het Waddenzeebeleid dan het RO-kader wordt gedeeld (zie de inbreng van de Ministers Veerman en Winsemius in het TK-overleg over de pkb op 9 oktober jl., TK 2006-07, 26431, nr. 86). Dit overigens zonder dat de concrete voorstellen van de Raden worden overgenomen (m.u.v. die voor een Beheerraad en een Waddeninspectie). Volgens de Minister is dit vanwege een verkeerde timing van het advies (namelijk te laat).

	instrumenteel	conceptueel
veel		X
gemiddeld		
weinig	X	

2006/01 Pkb Waddenzee; beleidsinstrument in blessuretijd

Inhoud

In dit gevraagde advies aan de Minister van VROM onderstreept de Raad nogmaals dat in zijn ogen de pkb als ruimtelijke ordeningsinstrument voor de Waddenzee achterhaald is en dat voortaan het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998 daarvoor gebruikt zou moeten worden. Desalniettemin vindt de Raad dat de pkb na vele jaren voorwerk nu eerst vastgesteld moet worden, om een beleidsvacuüm te voorkomen. De Raad doet nog enkele aanbevelingen ten aanzien van het in de pkb opgenomen beleid.

Reacties

De Minister van VROM reageert overwegend positief op deze adviesbrief. Een aantal aanbevelingen neemt zij over, andere niet. De hoofdlijn van de Raad, de overstap naar het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals ook verwoord in het advies Natuurlijk gezag (2005/05), onderschrijft zij evenwel niet.

Media

Dit advies heeft (tot dusverre) geleid tot neutrale berichtgeving in een lokale krant.

Instrumentele doorwerking

Het advies is nog te jong om de doorwerking goed te kunnen beoordelen, maar de instrumentele doorwerking lijkt op zijn minst redelijk en wellicht zelfs goed te worden, gezien ook de reactie van de Minister.

Conceptuele doorwerking

De gedachte om het Waddenzeebeleid van het RO-instrumentarium over te hevelen naar het NB-instrumentarium is reeds verwoord in advies 2005/05. Het heeft met name toen tot discussie geleid en is tot dusverre niet opgevolgd. Verder is dit advies vooral instrumenteel van aard.



	instrumenteel	conceptueel
veel		
gemiddeld	X	
weinig		X

2006/02 Adviesbrief inzake uitvoeringsplan Waddenfonds

Inhoud

In deze gevraagde adviesbrief geeft de Raad zijn visie op de inhoud van het uitvoeringsplan Waddenfonds. De Raad vindt dat de criteria waaraan projecten moeten voldoen om te worden gefinancierd, duidelijker in het plan mogen komen, en dat de voorgestelde ondergrens van € 500.000,- omlaag moet, zodat ook kleinere projecten uit het fonds subsidie zullen kunnen ontvangen.

Reacties

De Minister van VROM reageert zeer positief op dit advies. Zij zal een aantal aanbevelingen op dit moment overnemen, zoals het verlagen van de ondergrens voor subsidiëring, maar gezien de tijd en energie die al in het uitvoeringsplan is gestoken en het veelvuldige overleg, zal zij het plan op dit moment niet ingrijpend herzien of optimaliseren. Het evaluatiemoment van het plan is naar voren gehaald en de overige aanbevelingen van de Raad zullen in het eerstvolgende uitvoeringsplan verwerkt worden.

Media

Dit advies heeft (tot dusverre) geleid tot neutrale berichtgeving in een lokale krant en een positief getint opiniestuk in de Staatscourant.

Instrumentele doorwerking

Het advies is nog jong, maar de instrumentele doorwerking kan nu reeds goed genoemd worden. Naar aanleiding van het advies is de ondergrens voor subsidiëring van projecten verlaagd van € 500.000,- naar € 200.000,-. Er zal eerder (binnen twee jaar) geëvalueerd worden, zodat dan de overige aanbevelingen van de Raad in het volgende uitvoeringsplan verwerkt kunnen worden.

Conceptuele doorwerking

De Raad onderstreept het belang van het nader vaststellen van de doelen van het Waddenfonds op basis

van een beleidsanalyse, en de verwerking hiervan in een meer op output gerichte sturing van het Waddenfonds. Invoering van deze werkwijze hoeft niet te leiden tot vertraging, maar kan door een combinatie van het nu uitvoeren van geen spijt projecten en een eerdere evaluatie zonder problemen worden ingepast.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	X
gemiddeld		
weinig		

2006/03 Concept convenant Vaarrecreatie Waddenzee

Inhoud

De Raad is van mening dat het opgestelde Concept convenant Vaarrecreatie Waddenzee onvoldoende differentieert naar type recreant, naar tijd en naar plaats. Desondanks is de Raad van mening dat het in de pkb-Derde Nota Waddenzee voorgestelde maximum van 4600 ligplaatsen in het Waddengebied, kan worden geschrapt. Een ongebreidelde groei van de jachthavens wordt reeds door andere (juridische) instrumenten beperkt. Voorwaarde is wel dat op de korte termijn van één à twee jaar inhoudelijke kwalitatieve sturingsinstrumenten worden ontwikkeld. Anders moet opnieuw een capaciteitsbeleid ingevoerd worden.

Reacties

Op dit advies heeft de Raad nog geen formele reactie ontvangen.

Media

Dit advies heeft geleid tot enkele publicaties in lokale bladen en op internet en in een vakblad met een neutrale tot positieve toonzetting.

Instrumentele doorwerking

Het maximum aantal ligplaatsen is uit de pkb geschrapt na een door de Tweede Kamer aangenomen motie van die strekking. Indien er voor 31 december 2007 nog geen werkend convenant is en een capaciteitsbeleid nodig blijkt, dan zal het kabinet de pkb partiel herzien. Daarmee is het advies van de Raad vrijwel geheel opgevolgd.

Conceptuele doorwerking

Het is nog te vroeg om te zeggen of het advies van de Raad om een convenant op te stellen waarin meer gedifferentieerd wordt naar type recreant, naar tijd en naar plaats, opgevolgd zal gaan worden. De betrokken overheden lijken ontvankelijk te zijn voor deze suggestie.

	instrumenteel	conceptueel
veel	X	
gemiddeld		X
weinig		



BIJLAGE 5b

De Raad licht drie adviezen als casusposities uit om daarmee het proces van doorwerking van de adviezen van de Raad te illustreren en van kanttekeningen te voorzien. De drie adviezen zijn zo geselecteerd, dat zowel goed doorwerkende als minder goed doorwerkende adviezen worden besproken. Een tweede criterium bij de selectie is geweest, dat de drie beschreven casusposities gezamenlijk een duidelijk beeld geeft hoe de doorwerking in het algemeen verloopt.

De Raad heeft op basis daarvan gekozen voor een advies over (overheids)communicatie, een advies over de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied en een advies over een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de vaststelling van de planologische kernbeslissing voor de Waddenzee, namelijk over natuur en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en de Waddenacademie.

2003/03 Communicatie bekeken: the coming-out of KCOW

Dit advies is een voorbeeld van een advies dat niet de beoogde doorwerking heeft gehad. In dit advies reageert de Raad op de op verzoek van het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) uitgevoerde evaluatie van het Kaderplan Communicatie Overheden Waddengebied (KCOW). De Raad is erg kritisch op de evaluatie, omdat in de evaluatie niet gekeken is naar het functioneren van het KCOW, maar slechts beoordeeld is of de overheidscommunicatie al dan niet verbeterd is. De Raad constateert dat de evaluatie niet bruikbaar is voor het verbeteren van het plan.

Op dit advies is geen formele reactie gekomen vanuit de overheden vertegenwoordigd in het RCW. In dat RCW is het advies wel aan de orde geweest en is ook een brief van de projectleider van de evaluatie aan de orde geweest, waarin deze zich afzet tegen de door de Raad voorgestane methode als zijnde te wetenschappelijk. Een onbedoeld effect van het advies van de Raad is dat over het KCOW niets meer is vernomen en van de agenda van het RCW is verdwenen, terwijl de Raad juist het onderwerp overheidscommunicatie op de agenda heeft willen zetten. De boodschap van het advies is derhalve niet (goed) overgekomen, wellicht door een slechte verpakking.

2004/06 Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

Dit advies heeft een goede doorwerking gehad, met name omdat het is uitgebracht op een gerichte vraag van het Ministerie en het Ministerie er ontvankelijk voor was.

Het kabinet heeft het oude deel drie van de pkb-Derde Nota Waddenzee uit 2001 ingetrokken en zal in 2005 een nieuw deel drie uitbrengen waarin een aantal aanbevelingen van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie-Meijer) verwerkt zijn. Uiteraard zijn de aanbevelingen van de Adviesgroep over gaswinning (onder voorwaarden toestaan) en de schelpdiervisserij (aan banden leggen) daarin in meerdere of mindere mate verwerkt. Naar aanleiding van het rapport van de Adviesgroep heeft het kabinet de Raad gevraagd te adviseren over een aantal onderwerpen die van belang zijn voor het nieuwe Waddenzeebeleid. Zo stelde de Adviesgroep voor om een systeem van natuur- en landschapsgrenzen te hanteren, waarin op basis van wetenschappelijk onderzoek beoordeeld wordt welke activiteiten in welke mate kunnen worden toegestaan.

De Raad is van mening dat dit systeem van natuur- en landschapsgrenzen met de huidige stand van de wetenschap voor de Waddenzee nog niet realiseerbaar is. De Raad wijst daarbij op het raamwerk van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, dat vereist dat activiteiten passend beoordeeld moeten worden op hun impact op de natuurwaarden, waarbij overigens ook oog voor cumulatieve effecten moet zijn. Dit systeem is werkbaarder, en de Raad wijst daarop. Voor landschapsgrenzen moet nog een additioneel kader gemaakt worden. De Raad vindt verder dat er gewerkt moet worden aan het opzetten van een goede kennishuishouding, waarbij vooral ook een goede ontsluiting van kennis en een wisselwerking georganiseerd moet worden tussen vragen die leven bij het bestuur en andere gebruikers van onderzoeksresultaten, en onderzoek dat gedaan wordt. Daartoe zal een wetenschappelijke denktank (Waddenacademie) opgezet moeten worden.

Het kabinet geeft in het nieuwe deel drie aan, dat het systeem van natuur- en landschapsgrenzen te ambitieus vindt en (nog) niet wil invoeren. De centrale rol van de Vogel- en Habitatrichtlijnen wordt ook door het kabinet onderkend, evenals het belang van een goede kennishuishouding. De denklijnen van de Raad worden door het kabinet overgenomen (conceptuele doorwerking). De aanbevelingen van de Raad vinden verder hun weg in de tekst van de pkb en in de opdracht die Minister Dekker van VROM aan de heer Nijpels gegeven heeft om de vormgeving van de Waddenacademie verder uit

te werken. De instrumentele doorwerking van dit advies is daarmee ook goed te noemen omdat de denklijn van de Raad door het kabinet wordt overgenomen.

Wat aan een goede doorwerking lijkt te hebben bijgedragen, is de praktische insteek die de Raad heeft gekozen door zijn advies te baseren op regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijnen) die toch al van toepassing en dus onontkoombaar is.

2005/06 Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee

Dit advies heeft de nodige commotie teweeggebracht, maar de directe doorwerking in beleid is tot nu toe beperkt gebleven omdat het Ministerie niet ontvankelijk was voor de boodschap.

Het advies is gezamenlijk met de Raad voor het openbaar bestuur uitgebracht. De beide Raden hebben intensief samengewerkt en hebben veel invalshoeken in één advies weten samen te brengen. De twee kernpunten van het advies zijn een sterke decentralisatie van taken en bevoegdheden naar een regionaal openbaar lichaam waarin in ieder geval de gemeenten en provincies in het gebied samenwerken, en een verschuiving van het RO-instrumentarium naar het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet waarbij de centrale rol in het Waddenzeebeleid ook bij de Minister van LNV zou komen te liggen i.p.v. bij die van VROM.

Ten tijde van dit adviestraject werkt de Minister van VROM aan een nieuw deel drie van de Derde Nota Waddenzee, waarin ook een en ander geregeld is over de bestuurlijke samenwerking. Het Rijk is vanaf het begin af aan negatief over het initiatief van de beide Raden, vandaar dat het een ongevraagd advies is geworden. Wel is er meermalen overleg geweest tussen Rijk en de beide Raden. De insteek van het Rijk daarbij is steeds geweest dat er niet gedecentraliseerd kan worden. Op een gegeven moment hebben Rijk en de regionale overheden in de onderhandelingen besloten om het bestaande, op het RO-kader gebaseerde samenwerkingsmodel, te behouden en uit te bouwen. Dit is in feite een politieke deal, waarin de decentrale overheden contre-coeur zijn meegegaan omdat het Rijk toch niet verder wilde gaan. Toen niet lang daarna het advies van de beide Raden formeel uitkwam, zei de Minister dat het te laat kwam: 'Nu Rijk en regio de koers hebben besproken en het Kabinet heeft gekozen voor de programma-aanpak van de Minister van VROM, acht ik het niet zinvol alsnog een andere weg in te slaan.' (uit: brief Minister VROM van 27 januari 2006, TK 29684, nr. 50). Dit, terwijl op het Ministerie al bekend was wat het advies van de beide Raden zou inhouden. Overigens

zijn de Raden van mening dat een kabinetsformatie het beste moment is om het voorgestelde model in te voeren. Zij beoogden derhalve ook geen onmiddellijke invoering.

De Raden hebben een paradigmawisseling (van RO naar Nb) gesignaleerd en daarop fundamenteel doorgedacht. Dit advies heeft zeker het denken over het bestuur van de Waddenzee beïnvloed (conceptuele doorwerking). Van instrumentele doorwerking is (althans tot op dit moment) geen sprake. Het Ministerie van VROM heeft de lijn van meet af aan niet zien zitten, hetgeen op zichzelf ook in de lijn der verwachting lag omdat de centrale positie van het Ministerie binnen het Waddenzeebeleid door het advies bedreigd werd. Wel is het idee om een Beheerraad in te stellen, waarin de natuurbeheerders zijn vertegenwoordigd, overgenomen en heeft de Minister de Raad mondeling laten weten het idee van een Waddeninspectie te overwegen.



BIJLAGE 5c

Hierna is schematisch weergegeven welk advies in welke soort media aandacht heeft gekregen. Media-citaten die niet op adviezen maar op bijvoorbeeld door de Raad georganiseerde symposia betrekking hadden, zijn niet meegeteld. Opgemerkt zij verder dat de registratie van media-uitingen niet volledig was en is. Optredens op de regionale radio en televisie zijn helaas niet volledig geregistreerd. De landelijke radio is geheel niet bijgehouden. Verder worden niet alle lokale kranten even goed gevolgd, en worden niet alle vakbladen gelezen. De tellingen van internet-kranten (incl. nieuwsbrieven) zijn gebaseerd op wat het secretariaat van de Raad min of meer toevallig heeft bereikt. Toch kan uit de tellingen een goed beeld verkregen worden van de media-aandacht die de Raad per advies heeft gehad en is duidelijk voor welke adviezen de meeste aandacht in de media uitging.

Gezien de gebiedsgerichte oriëntatie van de Raad is het logisch dat de Raad meer regionale dan landelijke media-aandacht krijgt. Toch is het aantal getelde media-uitingen vergelijkbaar met het aantal media-uitingen dat de Raad voor het Landelijk Gebied scoort (vergelijk Raad voor het Landelijk Gebied, Evaluatie tweede raadsperiode 2001-2004, Amersfoort 2004, p. 56). De spreiding van media-aandacht over de verschillende adviezen is ongelijk. Zes adviezen hebben veel media-aandacht gekregen (meer dan vijf getelde uitingen). Twaalf adviezen hebben weinig media-aandacht ontvangen (nul tot vijf getelde uitingen).

De topper qua media-aandacht in de onderzoeksperiode was het advies 2004/01 over visserij, met 49 getelde uitingen. In dit advies adviseerde de Raad de kokkelvisserij uit te kopen. Dit advies bereikte het RTL 5 Nieuws. De Raad heeft hier actief de media-aandacht opgezocht door een persconferentie te houden in perscentrum Nieuwspoort in Den Haag.

Dit advies wordt gevolgd door een groep adviezen met veel media-aandacht (16 à 24 getelde uitingen), namelijk (in chronologische volgorde): advies 2003/02 over veiligheid, advies 2004/02 met een reactie op de aanbevelingen van de Adviesgroep Waddenzeebeleid, advies 2005/03 over het Waddenfonds en advies 2005/05 over de bestuurlijke organisatie.

Dit laatste advies, uitgebracht samen met de Raad voor het openbaar bestuur, is gepresenteerd op een persconferentie in perscentrum Nieuwspoort in Den Haag.

Twee adviezen, tenslotte, hadden redelijk wat media-aandacht. Dit betrof advies 2004/07 over de Kaderrichtlijn Water met negen getelde uitingen en

advies 2006/03 met zeven uitingen. De twaalf overige adviezen trokken, zoals gezegd, weinig media-aandacht (nul tot vijf getelde uitingen). Aangetekend zij dat in een enkel geval (bijvoorbeeld advies 2005/02 dat nul getelde uitingen scoorde) van de kant van de Raad geen persbericht is uitgegaan.

Het blijkt dat de beide adviezen die in perscentrum Nieuwspoort zijn gepresenteerd en toegelicht, goed scoorden in de media. Op zichzelf is dat niet verwonderlijk. Anderzijds heeft het advies waarover de Raad in het geheel niet naar buiten is getreden (2005/02), ook geen media-aandacht is waargenomen. De conclusie kan zijn, dat de Raad door de mate waarin de media-aandacht wordt gezocht, die aandacht ook daadwerkelijk kan beïnvloeden. Echter, er zitten grenzen aan deze beïnvloedingsmogelijkheden. Het stimuleren van media-aandacht door middel van persconferenties e.d. heeft alleen zin, indien het een onderwerp betreft dat controverses oproept en om die reden voor de media interessant is.

Het advies 2003/02 over veiligheid kan als voorbeeld dienen. In dat advies doet de Raad vele aanbevelingen ter verbetering van de veiligheid op en in de Waddenzee. Het leeuwendeel van de media-aandacht betrof echter de aanbeveling de vuurtorenwachters op de vuurtorens van de Waddeneilanden te behouden, een punt dat in die periode politiek op de agenda stond en sowieso al veel media-aandacht trok.

nr.	onderwerp	TV landelijk	radio + TV regio	krant landelijk	krant regio	krant lokaal	opinie- en vakbladen	internet- kranten	totaal
2003/01	Visserij				1	1			2
2003/02	Veiligheid		1		7	6	2	2	18
2003/03	Communicatie					2			2
2003/04	Kustbeleid				1	1			2
2004/01	Visserij	1	5	8	10	4	10	11	49
2004/02	Reactie AGW		1	5	5	5	4	4	24
2004/03	Rampenplan				1				1
2004/04	Handhaving					1			1
2004/05	Risico's				1				1
2004/06	Kennis					2	1		3
2004/07	Kaderrichtlijn water		1		2	3	1	2	9
2005/01	Trilateraal		1			3	1		5
2005/02	Sociaal-economisch								0
2005/03	Waddenfonds			3	1	3	1	8	16
2005/04	Waddenacademie					2		1	3
2005/05	Bestuurlijke organisatie		3	1	4	3	5	5	21
2006/01	Pkb-Waddenzee					1			1
2006/02	Waddenfonds				1	1	1	2	5
2006/03	Vaarrecreatie					3	1	3	7
totaal		1	12	17	34	41	27	38	170



BIJLAGE 6

RAAD

eerste zittingsperiode 1 januari 2003 - 31 december 2006

Mr. R.S. (Roel) Cazemier *voorzitter*
Ir. P.T. (Paul) Scholte *beheer natuurterreinen (1 januari 2003 - 1 september 2005)*
Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker *beheer natuurterreinen (vanaf 1 februari 2006)*
Ir. R. (Rindert) Dankert *plattelandsontwikkeling en landbouw*
Prof.dr. F. (Fred) Fleurke *openbaar bestuur*
Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer *relaties economie en ecologie*
Dr. W.P. (Wim) Groenendijk *(duurzame) energie*
Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge *DSc ecosysteem*
Mevr. drs. J.D. (José) Kimkes *sociaal-economische bedrijvigheid*
Drs. M.J. (Martinus) Kusters *recreatie en toerisme*
Dr.ir. J. (Jan) Kuiper *communicatie (1 januari 2003 - 1 juli 2006)*
Ing. J. (Johan) Nooitgedagt *waddevisserij*
Mevr. dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok *belevingswaarde*
Drs. M. (Meindert) Schroor *menswetenschappen*
Mevr. mr. S.M.A. (Susanna) Twickler *juridische kennis*
Drs. W. (Pim) Visser *sociaal-economische bedrijvigheid*

SECRETARIAAT

1 januari 2003 - 31 december 2006

huidige secretariaat (5,6 fte)

Mevr. mr. J. (Jacoba) Westinga *secretaris*
Ir. R. (Roel) de Jong *projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris*
Mr. dr. P. (Peter) Mendelts *senior projectleider*
Drs. Z. (Tinus) Jeuring *senior projectleider (vanaf 1 januari 2006)*
Mevr. drs. L. (Lisa) Gordeau *beleidsmedewerker/projectleider (vanaf 15 mei 2006)*
Mevr. F. (Foke) Zijlstra *senior medewerker bedrijfsbureau*
Mevr. M. (Mia) van Raamsdonk *medewerker bedrijfsbureau*

eerdere medewerkers

Dr. E.J. (Evert Jan) Lammerts *senior projectleider (13 december 2004 - 1 januari 2006)*
Mevr. drs. A. (Anke) Soepboer *beleidsmedewerker/projectleider (tot 1 september 2005)*
Mevr. T. (Tineke) de Vries *administratief medewerker (tot 31 maart 2003)*

BIJLAGE 7

ADVIEZEN 2003

2003/01

"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij

2003/02

PSSA: "niet de letter maar de geest"

2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

2003/03

Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"

2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

2004/01

"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

2004/03

Rampenplan Waddenzee

2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water



ADVIEZEN 2005

- 2005/01
Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking
- 2005/01
Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership
- 2005/02
Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)
- 2005/03
Investeringsplan Waddenfonds
- 2005/04
Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?
- 2005/05
Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur

ADVIEZEN 2006

- 2006/01
Pkb Waddenzee
beleidsinstrument in blessuretijd
- 2006/02 (adviesbrief)
Uitvoeringsplan Waddenfonds
- 2006/03
Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

OVERIGE PUBLICATIES

2003

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de WaddenAdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong, en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005

'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

