

Aan het Bestuurlijk Overleg Waddengebied
t.a.v. de voorzitter
De heer M.G.J. Harbers
Ministerie van I&W
Postbus 20901
2500EX Den Haag

Leeuwarden, 5 december 2022

Betreft: advies BOW
Kenmerk: 20221202

Geachte heer Harbers,

Op 23 november jongstleden heeft het Omgevingsberaad Waddengebied gesproken over de agenda en bijbehorende stukken van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied van 8 december aanstaande. Naar aanleiding van deze stukken kom ik tot dit voorliggende advies over de verschillende onderwerpen. Ik ga achtereenvolgens in op de punten zoals die ook op de agenda van het Bestuurlijk Overleg staan: de hoofdlijnenbrief van het Beleidskader Natuur Waddenzee, de Notitie Reikwijdte en Detailniveau over het Programma Aanlanding Wind op Zee/Eemshaven, de invulling van de rol van de Waddenacademie als kennisregisseur en de vorderingen die het afgelopen halfjaar zijn gemaakt op het dossier Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.

Advies Hoofdlijnenbrief Beleidskader Natuur

Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 20 juni 2022 heb ik op dit onderwerp ruimte gevraagd en gekregen om met de leden van het Omgevingsberaad en beide direct betrokken beleidsdirecteuren het gesprek aan te gaan om de situatie te bespreken en te onderzoeken of het mogelijk was nader tot elkaar te komen. Deze gesprekken mondden uit in mijn advies van 21 september met kenmerk 20220919-1.

De gesprekken die na 20 juni gevoerd zijn, zijn een start geweest om met elkaar op dit onderwerp in gesprek te komen en te blijven. Doordat het Beleidskader Natuur Waddenzee (in het vervolg afgekort tot Beleidskader) nu ondergebracht is binnen het Uitvoeringsprogramma is ook de governance in positie gebracht. Dit en de gesprekken die afgelopen periode gevoerd zijn, geeft mij vertrouwen dat we dit goede gesprek op dit onderwerp ook in de toekomst blijven voeren.

In beginsel kan ik me vinden in de hoofdlijnennotitie zoals die er nu ligt. Ik wil daarbij wel meegeven dat de oplegnotitie die bij de stukken zit een goede kleuring geeft aan het speelveld rondom het beleidskader natuur en op vraagstukken die in het vervolg nog een plek moeten krijgen. Mijn advies is dan ook om deze oplegger te betrekken bij het opstellen van de brief aan de Tweede Kamer.

Deze hoofdlijnennotitie bevat vooral een globale opzet voor het vervolgproces. Er wordt niet ingegaan op inhoud of uitkomsten. Dat betekent dat het op dit moment nog onduidelijk is wat we precies kunnen verwachten van het proces om tot inhoud en uitkomsten te komen en wat die inhoud zal zijn. Voor de leden van het Omgevingsberaad zitten de uitdaging en spannende punten juist in die inhoud en de uitkomsten. Hier ligt nadrukkelijk nog een uitdaging voor het vervolgproces.

In de gesprekken over het Beleidskader met LNV hebben de leden en deelnemers verschillende punten voor het vervolg meegegeven. Deze zijn deels opgenomen in de oplegnotitie van het beleidskader. De aandachtspunten uit de gesprekken die na het opstellen van de notitie plaatsvonden waren hierin nog niet opgenomen. Voor de volledigheid hebben we in de bijlage bij deze brief de alle punten samengevoegd. In grote lijnen gaan de opmerkingen vanuit de leden erover dat wonen, werken en recreëren voor bewoners van het gebied mogelijk moet blijven. Ook gaan ze over de verdeling van de gebruikruimte tussen grote maatschappelijke projecten, activiteiten die voor wonen, werken en recreëren noodzakelijk zijn en de ruimte voor wenselijke initiatieven. Verder wordt er aandacht gevraagd voor de relatie tussen de (lokale) maatregelen en het effect daarvan op de verbetering van de natuur in het Waddengebied.

Een nadrukkelijk advies voor het vervolg is om daar waar het beleidskader natuur consequenties heeft voor wonen, werken en recreëren met deze sectoren een perspectief te schetsen, dan wel hen in de gelegenheid te stellen zelf met voorstellen te komen om aan de doelstellingen te voldoen. Belangrijk is om duidelijk te zijn over wat zij van de overheden kunnen verwachten bij het wijzigen van hun activiteiten.

Ten aanzien van de juridische borging is de notitie nog niet helder. Enerzijds geeft u de desbetreffende verantwoordelijke de taak beleidskeuzes op basis van het op te stellen Beleidskader Natuur te maken en te borgen in juridische instrumenten. Anderzijds geeft u aan dat het Beleidskader in beginsel niet zal leiden tot nieuw beleid en zullen er naar verwachting geen wetwijzigingen nodig zijn. Binnen het Omgevingsberaad leidt dit tot onduidelijkheid en daarmee onzekerheid; "er komen heel veel regels bij" of "er verandert helemaal niets". Wordt alles in het Beleidskader juridisch vastgelegd of gaan we ervan uit dat alles wat in het Beleidskader een plek krijgt op dit moment elders reeds juridisch is geborgd. En dat daar waar dat niet het geval is deze onderwerpen alsnog geborgd zullen worden? Mijn advies is om dit te verhelderen.

Naast juridische borging in wetgeving kunnen aanvullend ook andere instrumenten van belang zijn voor de gewenste gedragsverandering zoals bijvoorbeeld convenanten en het opstellen van gedragsregels (met goede voorlichting). Mijn advies is het gehele palet om gedrag bij te sturen als mogelijkheid in de hoofdlijnennotitie mee te nemen.

Programma Aansluiting Wind op Zee - Eemshaven

Eerder heb ik positief geadviseerd over het ter inzage leggen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Het Omgevingsberaad heeft kennis genomen van de wijzigingen tussen de concept NRD en de NRD. Ik adviseer op basis hiervan positief om NRD als basis te gebruiken om via Milieu Effect Rapportage en Integrale Effect Analyse tot keuzes te komen. Wellicht ten overvloede gaat het Omgevingsberaad er van uit dat nu nog geen inhoudelijke keuzes aan de orde zijn en dat een positief advies over het NRD niet inhoudt dat het Omgevingsberaad geen opmerkingen meer zal maken en akkoord gaat met opties die in de NRD worden genoemd.

Ik ben verheugd dat SOCCS (Smart Open-hole Continuous Casing System) als methode voor het leggen van kabels afhankelijk van de resultaten van de proefopstelling die door het IKW Ecoport innovatieprogramma gefinancierd wordt, onderdeel uitmaakt van de te onderzoeken technieken. Daarbij is het van belang dat helder is aan welke eisen moet worden voldaan om SOCCS als 'proven technology' te beschouwen en deze toe te kunnen passen.

Ik waardeer de wijze waarop het Omgevingsberaad en andere belanghebbenden betrokken werden bij het opstellen van deze Nota Reikwijdte en Detailniveau. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop het ministerie van EZK het vervolg denkt in te steken. Stakeholders en Omgevingsberaad kunnen daarin hun rol vervullen.

Samen Investeren in het Waddengebied

Het Omgevingsberaad adviseert positief over de aangescherpte opdracht van de kennisregisseur en het daaruit volgende Meerjarig Operationeel Plan (MOP) zoals die er nu liggen. De Agenda voor het Waddengebied 2050 wordt als uitgangspunt genomen en ook het Noordzeeprogramma en trilaterale zaken krijgen een plek. Na het Bestuurlijk Overleg Waddengebied van 20 juni jongstleden is er door partijen hard gewerkt om de opdracht aan te scherpen zodat deze past binnen de geformuleerde uitgangspunten zoals is meegegeven

Ik kijk met belangstelling uit naar het gezamenlijke advies in 2024 voor de financiering van de Waddenacademie na 2026.

Voor één punt wil ik nog aandacht vragen. Het is van belang de Waddenacademie in positie te brengen en de randvoorwaarden in te vullen die nodig zijn om als kennisregisseur te kunnen handelen.

De aanloop naar definitieve besluitvorming op dit onderwerp verdient niet de schoonheidsprijs. Dat stukken en de agenda van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied nog gewijzigd zijn nadat het Omgevingsberaad deze besproken heeft, heeft binnen het Omgevingsberaad tot verwarring en discussie geleid. Niet alleen over de inhoud maar ook over het proces van advies en besluit. Ik benadruk daarom het belang van voldoende ruimte hebben voor advisering en dat de stukken die naar het Bestuurlijk Overleg gaan dezelfde stukken zijn als die zijn voorgelegd aan het Omgevingsberaad.

Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 (UP)

Leden van het Omgevingsberaad hebben er begrip voor dat het UP niet in december 2022 maar op 20 februari 2023 wordt vastgesteld. Dat geeft de gelegenheid om punten nog nader uit te werken. Het Omgevingsberaad heeft kennis genomen van de voortgang rondom de openstaande punten van het UP zoals die op 20 juni jongstleden genoemd zijn en ziet ook dat de punten uit het advies zijn opgepakt.

Het Omgevingsberaad wil bij de verdere uitwerking nog de volgende punten meegeven:

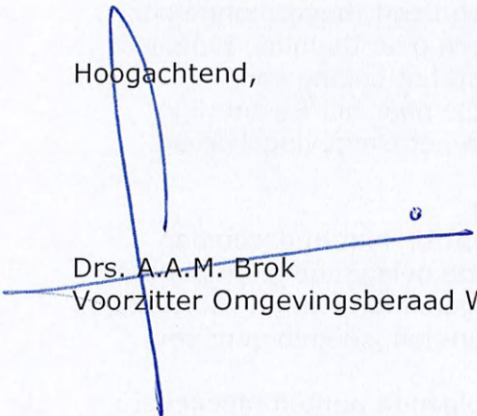
- Hoewel de nummering van de initiatieven in het UP niet een volgorde van belangrijkheid uitdrukt, zijn sommige initiatieven of punten wel prioritair. Het UP is opgebouwd langs de lijnen van de Agenda voor het Waddengebied. UP 1 en UP 2 zijn in een bepaalde mate randvoorwaardelijk voor de integraliteit en uitwerking van andere (schuur)punten. Het zou goed zijn deze lijn in het UP terug te zien.
- Financiering van het UP was een van punten waarover opmerkingen gemaakt waren tijdens het Bestuurlijk Overleg Wadden van 20 juni jongstleden. Daarvoor wordt nu een aanpak voorgesteld. Het Omgevingsberaad is positief over de aanpak, maar er is nog geen breed vertrouwen dat de noodzakelijke middelen

tijdig beschikbaar komen. Daarvoor is het nodig dat partijen zich aan deze aanpak committeren en zich bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma op 20 februari a.s. uitspreken over hun commitment, inzet en rol daarbij.

- Het Omgevingsberaad is van mening dat het Kustfonds nog onvoldoende stevig in het hoofdstuk financiering is opgenomen. Het Omgevingsberaad heeft onlangs samen met de provincies een bijeenkomst georganiseerd waarin het Waddenfonds met ca €120 miljoen aan tafel zat met €120 miljard aan andere fondsen van met name het rijk. Er was volop bereidheid om bij te dragen aan een integrale ontwikkeling in het Waddengebied, maar tegelijk bleken er ook tal van mogelijke belemmeringen te zijn, die zo'n ontwikkeling in de weg kunnen staan. Gezien de complexiteit van de materie dient de voorgestelde werkgroep voldoende stevig te zijn. Ik geef de betrokken ministers in overweging om aan ABDTOPConsult een advies te vragen over aanpak van het vraagstuk en samenstelling van de werkgroep.
- Het Omgevingsberaad verwacht niet dat de schuulpunten in februari zijn opgelost, wel dat er dan een aanpak ligt over hoe we op deze schuulpunten met elkaar in gesprek gaan om tot uitspraken over deze punten te komen. Ik verwacht dat het Beleidskader Natuur voor een deel vergelijkbare schuulpunten op zal leveren als die welke nu in het Uitvoeringsprogramma zijn opgenomen. Ik adviseer om de gesprekken over deze schuulpunten niet parallel op te pakken maar in één aanpak samen te voegen.
- Zoals aangegeven in het memo over de vorderingen is er een extra UP Ecosysteemgericht baggeren in voorbereiding. Het belangrijkste vraagpunt daarin is het terugdringen van de impact van het baggeren en tegelijkertijd de bereikbaarheid in stand te houden. Het Omgevingsberaad adviseert om de krachten te bundelen, zodat in de tekst van het Uitvoeringsprogramma een uitgewerkt voorstel kan worden opgenomen.

Ik vertrouw erop dat op 8 december op een aantal voor het Waddengebied belangrijke dossiers goede stappen gezet kunnen worden en dat mijn advies daarbij behulpzaam is.

Hoogachtend,



Drs. A.A.M. Brok
Voorzitter Omgevingsberaad Waddengebied

Bijlage 1

Zorgpunten voor het vervolg, geuit door deelnemers aan het Omgevingsberaad:

Zorgpunten/aandachtspunten reeds opgenomen in de oplegnotitie van LNV

- Leefbaarheid, bereikbaarheid (levensader bewoners Waddeneilanden), toerisme, bewoners, leefgemeenschappen;
- Gebrek aan vertrouwen van bewoners in het Waddengebied;
- De wenselijkheid om sociaaleconomische aspecten alsmede sociaal-culturele eilandgebruiken mee te wegen;
- Blijvend aandacht voor (duurzaam) toerisme, de agrarische en visserij activiteiten op en vanaf de Waddeneilanden;
- Wonen op een eiland en natuur zou geen tegenstelling moeten zijn;
- Hoe wordt omgegaan met bestaand gebruik, w.o. het kleinschalig historisch medegebruik?
- Grote projecten die druk op de natuur geven zoals delfstofwinning, kabels, visserij vinden doorgang en bewoners zijn vervolgens de dupe omdat bepaald gebruik niet meer kan plaatsvinden;
- Het mogelijk uiteen spelen van belangen natuur versus medegebruik;
- Dat de te ontwikkelen systematiek lopende verduurzamingstrajecten doorkruizen;
- De mogelijke ontwikkeling van nieuw instrumentarium;
- Dat niet alle partijen betrokken worden bij het proces; bewoners van het Waddengebied zouden daarbij meer prioriteit moeten krijgen;
- Eigenstandige positie Waddeneilanden in het totstandkomingsproces, gelet op hun bijzondere positie in het gebied;
- De (stringente) Natura 2000 regels die flexibiliteit in de weg kunnen staan;
- Dat de grote middengroep niet / onvoldoende wordt betrokken;
- Voldoende duidelijkheid hoe om te gaan met transities (wat en hoe);
- Dat het beleidskader terechtkomt in (tegengestelde) belangen en de intentie en inhoud op de achtergrond raakt;
- Het mogelijk gebrek van uitlegbaarheid van het proces en de te nemen besluiten en "Poolse landdagen";
- Dat niet alle activiteiten (medegebruik) worden meegenomen;
- Ogenscheinlijke vooringenomenheid dat medegebruik schadelijk is;
- Of vissers straks nog wel kunnen vissen;
- Dat het proces van het beleidskader leidt tot defensief gedrag van actoren;
- Dat harde keuzes nodig zijn maar dat die niet gemaakt worden.

Zorgpunten/aandachtspunten aanvullende op de oplegnotitie van LNV

- Verminderen en verbieden is geen doel op zich, maar het sluitstuk van afwegingsproces, dat onderstaande stappen zou moeten doorlopen. Liever gedragsregels dan nieuwe regels.
- Werk vanuit doelen, in plaats vanuit de premisse dat achteruitgang van natuur één op één is gekoppeld aan activiteiten van gebruikers.
- Maak daarbij onderscheid tussen:
- Dwingende wettelijke doelen van de EU hebben die de korte termijn (2027) en dat kan de vergunningverlening op helemaal op slot zetten (zie stikstof).
- Agenda voor het Waddengebied, zie ook doelendocument bij het Uitvoeringsprogramma, die alle betrokken partners met elkaar willen realiseren.
- Wij zijn absoluut niet tegen natuurlijke processen om de Waddenzee robuuster te maken, maar wij zien dwingende wettelijke doelen als een donderwolk voor de korte termijn op ons afkomen en dat is voor de korte termijn erg urgent.
- Dat natuurbeheer en -inrichting (zoals PAGW) vaak is gericht op zelfregulerende natuur, die de wettelijke doelen soms ook verder weg kunnen brengen. Diverse

voorbeelden Kluten en onderwater zetten. Ook ontstaan er problemen met wettelijke kaders zoals het ontwikkelen van een groene dijk met slib dat uit de Waddenzee komt.

- Twee-derde van de oorspronkelijke Waddenzee is de afgelopen 100 jaar is afgesneden (afsluitdijken, inpolderingen en dijkversterkingen), waardoor veel soorten voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de leefomstandigheden buiten de huidige Waddenzee.
- Daardoor zijn veel natuur- en inrichtingsmaatregelen die goed werken buiten de Waddenzee en voor veel van dit soort maatregelen is medewerking van regionale overheden en stakeholders nodig, zoals broedeilanden, zoet-zout passages, beheerovereenkomsten, zoet-zoutovergangen ed..
- Achteruitgang ontstaat deels buiten de invloedssfeer van de partners in Waddengebied: gem. temperatuur, verlies fourageer- en broedgebieden buiten NL, zeespiegelstijging, jacht op trekvogels, wegvangen glasaal bij Portugal ect..
- Wat heeft het voor zin om medegebruik te verbieden als dit geen positief effect op de natuur heeft?
- Constructiever zou gesproken kunnen worden over het feit dat er met deze extra inzet op natuur (= UP2) wordt bijgedragen aan het behoud en versterken van een robuuste, dynamische en veerkrachtige natuur (p37 agenda) waarbij de juiste balans tussen natuurherstel en medegebruik als uitgangspunt geldt.
- Er zit niet per definitie een (100%) causaal verband tussen de impact van het gebruik en het (gebrek aan) natuurherstel.
- Het is aan te raden om bij het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen ook zo kwantitatief mogelijk aan te geven wat de te verwachten effecten van lokale maatregelen op welke termijn voor lokaal, regionaal, trilateraal en internationaal natuurherstel kunnen zijn, en ook of en, zo ja, hoe we het verloop van deze beoogde effecten kunnen monitoren.