



Rapport

Evaluatie Structuurvisie derde nota Waddenzee

Ontwikkelen als perspectief, beschermen als basis

7 december 2015



Jonkerbosplein 52

6534 AB Nijmegen

+31 88 348 70 00 telefoon

+31 24 323 93 46 fax

info@rhdhv.com e-mail

www.royalhaskoningDHV.com internet

7 december 2015 datum

BD8925 projectnummer

Job van den Berg auteur(s)

Bert Groffen

Christiaan Elings

Audrey van Mastrigt

Hans Verhoogt

Ministerie van Infrastructuur en Milieu Opdrachtgever

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The quality management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001, ISO 14001 and OHSAS 18001.

disclaimer

Inhoud

1.	Samenvatting			
1.1	Doel en scope van de evaluatie			
1.2	De werking van de SVW			
1.3	Kernboodschappen evaluatie SVW			
1.4	Samenvatting van de conclusies			
1.5	Samenvatting van de aanbevelingen			
2.	Introductie op de evaluatie			
2.1	Aanleiding voor de evaluatie			
2.2	Kaders voor de evaluatie: doel, evaluatievragen en reikwijdte			
2.3	De werking van de SVW			
2.4	Evaluatiekader			
2.5	Aanpak van de evaluatie			
2.6	Leeswijzer			
3.	Beleid en beleidseffecten SVW			
3.1	Evaluatievragen			
3.2	Belang SVW - algemeen			
3.3	Duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied			
3.4	Ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied			
3.5	Behoud van het unieke open landschap			
3.6	Bescherming archeologische en cultuurhistorische waarden			
3.7	Waarborg veiligheid en bereikbaarheid			
3.8	Monitoring			
3.9	Beleidsmonitoring			
3.10	Planperiode en planbegrenzing			
3.11	Ontwikkelingen en probleemstellingen voor de toekomst			
3.12	Conclusies			
3.13	Aanbevelingen			
5	4. Beleidsinstrumenten			61
5	4.1 Evaluatievragen			61
5	4.2 SVW instrumentarium - algemeen			61
7	4.3 SVW – juridisch instrumentarium			65
13	4.4 SVW – financieel instrumentarium			72
17	4.5 SVW - instrumentarium beheer en ontwikkeling			77
	4.6 SVW – kennis instrumentarium			79
21	4.7 Overig instrumentarium			83
21	4.8 Ontwikkelingen en probleemstellingen voor de toekomst			87
21	4.9 Conclusies			87
22	4.10 Aanbevelingen			91
23				
26	5. Bestuurlijke organisatie SVW			93
27	5.1 Evaluatievragen			93
	5.2 Nieuwe rol RCW en ontwikkelingen in government en governance			93
29	5.3 Integraal gebiedsmanagement			99
29	5.4 Conclusies			100
29	5.5 Aanbevelingen			101
31				
34	6. Onderzoeken SVW			103
41	6.1 Evaluatievragen			103
43	6.2 Natuur en landschap			103
45	6.3 Duurzame visserij			105
47	6.4 Beheersbare recreatie			108
51	6.5 Offshore ontwikkelingen			108
52	6.6 Conclusies			109
53				
54				
57				



7.	Internationale aspecten	111
7.1	Evaluatievragen	111
7.2	Structuurvisie Waddenzee in internationaal verband - algemeen	111
7.3	Trilaterale samenwerking Waddenzee	113
7.4	Bilaterale samenwerking Eems-Dollard	117
7.5	Werelderfgoed	121
7.6	Conclusies	122
7.7	Aanbevelingen	123

Bijlagen

Bijlage 1: begeleiding van de evaluatie	125
Bijlage 2: literatuurlijst	126
Bijlage 3: interviews	131
Bijlage 4: evaluatievragen	133
Bijlage 5: SVW in vogelvlucht	135
Bijlage 6: tijdlijn SVW	137
Bijlage 7: huidige verantwoordelijkheden en taken Rijk	140
Bijlage 8: stand van zaken uitvoering acties	147
Bijlage 9: overzicht beleidsinstrumentarium Waddenzee	154
Bijlage 10: internationaal kader SVW	159
Bijlage 11: casus vaargeul Holwerd-Ameland	162
Bijlage 12: afkortingen	165
Bijlage 13: fotoverantwoording	166



1. Samenvatting

1.1 Doel en scope van de evaluatie

Het in de Structuurvisie derde nota Waddenzee (SVW) opgenomen beleid voor de Waddenzee geldt voor een periode van 10 jaar vanaf de inwerkingtreding van de SVW. Deze periode wordt aangeduid als de planperiode. De SVW, en in het verlengde daarvan de waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), dienen dus voor 2017 te worden geëvalueerd, voorafgaand aan een mogelijke herziening van de SVW.

Deze evaluatie is gebaseerd op het door het ministerie van IenM opgestelde 'Plan van Aanpak evaluatie Rijksstructuurvisie Waddenzee', waarin de volgende activiteiten zijn geformuleerd:

1. Onderzoek naar de mate van doelbereik van de SVW;
2. Onderzoek naar de bijdrage van het instrumentarium uit de SVW en het Barro aan het doelbereik;
3. Globaal onderzoek naar *ander* instrumentarium dat heeft bijgedragen aan het doelbereik van de SVW;
4. Inventarisatie van de stand van zaken van de voorgenomen acties genoemd in de SVW;
5. Onderzoek ten behoeve van de afhandeling van toezeggingen aan de Tweede Kamer;
6. Onderzoek naar de resultaten van de in de SVW aangekondigde onderzoeken;
7. Inventarisatie van de belangrijkste huidige probleemstellingen en knelpunten van het waddengebied in relatie tot de SVW en het Barro.

De evaluatiedoelen zijn uitgewerkt in evaluatievragen (zie Bijlage 4), gestructureerd naar de verschillende onderdelen van de SVW: de doelen en het doelbereik, het instrumentarium, de organisatie, de in de structuurvisie aangekondigde onderzoeken, en de internationale aspecten. Dat is gebeurd op basis van factfinding via een uitgebreide documentenanalyse en circa 60 interviews, alsmede de bespreking van concepten in respectievelijk de Projectgroep en Stuurgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee, de Begeleidingscommissie evaluatie SVW en reviews door het RCW en door de Waddenacademie.

In de evaluatie is teruggeblikt op de werking van de SVW en is vooruitgeblikt op de toekomst. Daarbij is steeds nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen bevindingen, opgetekend op basis van documentenanalyse en interviews, en conclusies en aanbevelingen, opgetekend door de evaluator.

1.2 De werking van de SVW

Beleid SVW

Op 16 februari 2007 is Deel 4 van de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee vastgesteld. Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft de pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De pkb heet nu dus Structuurvisie Waddenzee (SVW), omvat alleen nog beleidsuitspraken,

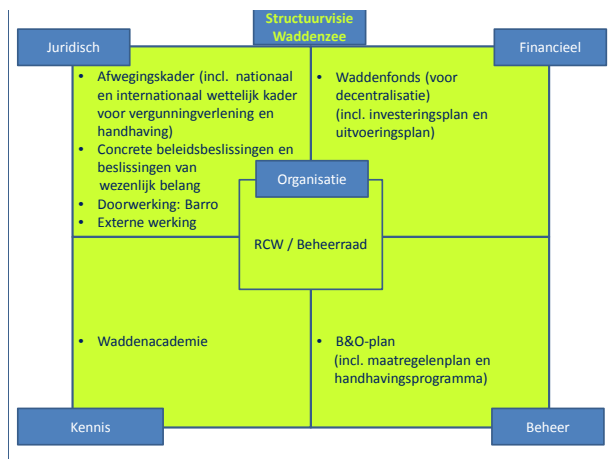
maar is inhoudelijk niet gewijzigd. De SVW heeft een planperiode van 10 jaar, een planhorizon tot 2030 en de begrenzing is afgebakend tot het pkb-gebied.

Centraal in de SVW staan de doelstellingen voor de Waddenzee, gericht op *een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap*. Deze hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beleidskeuzen, met onderscheid tussen 'Ruimte voor natuur en landschap' en 'Ruimte voor menselijke activiteiten', waarin voor een keur van activiteiten keuzes zijn gemaakt. De SVW bevat ook een ontwikkelingsperspectief, gericht op herstel en ontwikkeling van het natuurlijk systeem van de Waddenzee en verduurzaming van de economie in het gebied.

Organisatie SVW

In 2011 is de bestuurlijke organisatie (zoals beschreven in de SVW) aanzienlijk vereenvoudigd (zie brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer van 21 maart 2011). Voor een goede afstemming tussen beleid en uitvoering zijn thans het Regiecollege Waddengebied (RCW) en de Beheerraad Waddenzee actief in het waddengebied.

SVW-instrumenten



Juridisch: afwegingskader en doorwerking

Plannen, projecten en handelingen zijn mogelijk *mits* zij passen binnen de gestelde beleidskaders en doelstellingen in de SVW. Daarbij moet door het bevoegd gezag in de afweging van plannen, projecten en handelingen rekening worden gehouden met de in de SVW genoemde waarden en kenmerken. Dit afwegingskader laat onverlet dat ook aan andere wettelijke eisen moet worden voldaan, zoals de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, Monumentenwet en de Kaderrichtlijn Water.

Provincies en gemeenten dienen met de beleidsuitspraken bij het opstellen of herzien van hun ruimtelijke plannen rekening te houden. Beleidsuitspraken die zijn aangemerkt als concrete beleidsbeslissing moeten hierbij direct doorwerken. Plannen, projecten of handelingen buiten het SVW-gebied, waarvan niet kan worden uitgesloten dat zij significante gevolgen hebben voor de te beschermen en behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee,

moeten aan de hoofdoelstelling van de SVW worden getoetst (externe werking).

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening zijn de beleidskeuzen uit de SVW, voor wat betreft de doorwerking in de plannen van andere overheden, wettelijk verankerd in de waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro zijn de concrete beleidsbeslissingen opgenomen en geconcretiseerd met betrekking tot het natuurlijk ontwikkelen van het ecosysteem en ruimte voor menselijke activiteiten.

Beheer en ontwikkeling

Voor de uitvoering van het beleid introduceerde de SVW het Integraal Beheer en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan). Het initiatief hiertoe werd bij het RCW gelegd. De afspraken in het B&O-plan zijn verder uitgewerkt in een Maatregelenprogramma Waddenzee. Met de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie is het werken met dit B&O-plan door het RCW overgedragen aan het ministerie van EZ.

Financieel: Waddenfonds

Voor de financiering van de investeringen is een apart Waddenfonds opgericht dat tot begin 2011 onder beheer stond van de minister van Infrastructuur en Milieu. Het Waddenfonds is gevoed door een rijksbijdrage van (oorspronkelijk) € 800 miljoen, verdeeld over een periode van 20 jaar. Inmiddels is het Waddenfonds gedecentraliseerd naar de waddenprovincies.

Kennis: Waddenacademie

Voor (kennis)vraagarticulatie, (afstemming van) onderzoeksprogrammering en communicatie over kennis en onderzoek is de Waddenacademie ingesteld.

1.3 Kernboodschappen evaluatie SVW

De resultaten van de evaluatie kunnen in de volgende zes kernboodschappen worden samengevat. De eerste drie kernboodschappen kijken vooral terug op wat de SVW heeft bereikt. De laatste drie kijken meer vooruit, op basis van wat van de afgelopen periode kan worden geleerd.

1. De SVW, en in het verlengde daarvan de waddenparagraaf in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, werkt goed als instrument voor de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied. De voorgenomen ontwikkelingsgericht en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen, al is er wel een scala aan veelbelovende aanzetten zichtbaar.
2. Het instrumentarium van de SVW is deels opnieuw ontworpen en werkt naar behoren.
3. De vernieuwde rol van het RCW in de bestuurlijke organisatie verdient voortzetting, omdat die partijen verbindt en samenwerking stimuleert.
4. Geef een impuls aan de realisering van het ontwikkelingsperspectief door het, mede op basis van de nu zichtbare aanzetten, integraler te concretiseren en operationaliseren in een ontwikkelingsprogramma.
5. Werk toe naar één gebiedsmanagement voor samenwerking in beheer en ontwikkeling.
6. Continueer de hoofddoelstelling en de beschermende werking van de SVW, maar verbeter de flexibiliteit, creëer voorwaarden voor één gebiedsmanagement en ontwikkel beleidsmonitoring.

Kernboodschap 1- De SVW, en in het verlengde daarvan de waddenparagraaf in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, werkt goed als instrument voor

de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied. De voorgenomen ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen, al is er wel een scala aan veelbelovende aanzetten zichtbaar.

De Waddenzee is een internationaal natuurgebied van groot belang. De Structuurvisie Waddenzee heeft voor **duidelijkheid** gezorgd: de hoofddoelstelling is natuur. Het ruimtelijk kader maakt duidelijk wat er wel en niet kan. Uit de evaluatie blijkt dat dit werkt. Dit heeft bijgedragen aan de verduurzaming van de visserij, het reguleren van het recreatief medegebruik dat tegelijkertijd zo belangrijk is voor de lokale en regionale economie, en het reguleren van andere menselijke activiteiten. De achttien beleidskeuzen voor het menselijk medegebruik uit de SVW werken door in ruimtelijke plannen en vergunningen. Menselijke activiteiten worden met een afwegingskader getoetst op verenigbaarheid met de hoofddoelstelling natuur.

In samenhang met de hoofddoelstelling en het concrete ruimtelijke kader van de SVW zijn andere instrumenten van belang voor het sturen van de gewenste verandering, zoals de natuurwetgeving, uitvoeringsconvenanten en de toetsing van initiatieven en plannen. De natuurwetgeving blijkt in de praktijk het meest sturende onderdeel van het afwegings- en toetsingskader. De duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied heeft een stevige juridische basis met de SVW en de Natuurbeschermingswet (inclusief het toegang beperkend besluit Waddenzee).

Het open landschap van de Waddenzee is op enkele plaatsen aangetast. Dat zijn de stedelijke gebieden, waar havens en bedrijventerreinen direct aan de Waddenzee grenzen. De SVW en het Barro maken dit niet onmogelijk ('ja, mits'). Het ontbreken van een duidelijk juridisch kader

maakt het operationaliseren van de externe werking van dit deel van de hoofddoelstelling in de praktijk van havenontwikkeling en windenergie lastig.

De aandacht in de SVW voor cultuurhistorie en archeologie in de Waddenzee heeft een belangrijke impuls gegeven aan de kennisopbouw. De doorwerking van de bescherming van deze waarden vraagt echter nog de nodige aandacht.

De SVW maakte in 2007 al duidelijk dat **alleen beschermen niet genoeg** is en dat daarom ook herstel en ontwikkeling wordt nagestreefd. De kwaliteit van het natuurgebied is aangetast en schiet tekort. Dat was in 2007 duidelijk en een recente publicatie uit 2015 met trendanalysegegevens over vogeltrek langs de gehele East Atlantic Flyway lijkt dit voor de belangrijke schakel die de Waddenzee is nog eens te bevestigen, al kunnen ook verbeteringen worden geconstateerd, zoals voor zeehonden en het voorkomen van kokkels en mosselbanken in de Waddenzee. De in de SVW voorgenomen richting en fasering van een ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen. Wel zijn er **perspectiefrijke aanzetten zichtbaar voor herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van de Waddenzee** op meerdere terreinen: zo is er het Programma naar een Rijke Waddenzee, een natuurvisie Grote Wateren, en is er een doorbraak naar samenwerking en ontwikkeling in het gebruik (bijvoorbeeld duurzame visserij, waddenzeehavens, vaarrecreatie) en het beheer. Het verdient alle aandacht om deze goede, veelal sectorale aanzetten vol te houden. De recente samenwerking in het beheer is een goede aanzet, het is vooral een kwestie van doen en waarmaken van wat veelbelovend is. Ondanks deze veelbelovende aanzetten en meerdere concrete initiatieven is de conclusie gerechtvaardigd dat de ontwikkelingsdoelstelling nog onvoldoende is gerealiseerd.

Misschien is wel de belangrijkste winst dat – mede onder invloed van de duidelijkheid en de richting die de SVW heeft gecreëerd – er in het waddengebied **een 'spirit' van dialoog en samenwerking** aan het ontstaan is. Uit de evaluatiegesprekken met deelnemers aan de samenwerkingsinitiatieven (het RCW, Programma naar een Rijke Waddenzee, Raad van Advies Waddenzeehavens, Economie en Ecologie in balans) blijkt dat dit breed wordt gedeeld en gewaardeerd, en tot meerdere concrete initiatieven leidt. Het RCW in de nieuwe rolopvatting speelt daarin een verbindende en stimulerende rol. Dit heeft onder meer geresulteerd in een richtinggevende visie op windturbines in het waddengebied, een Samenwerkingsagenda Beheer en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee.

Het functioneren van het beschermings- en beleidsinstrumentarium in Nederland (met de SVW, het Barro en de Natuurbeschermingswet als basis) en in Duitsland en Denemarken, heeft de Waddenzee **de status van werelderfgoed** opgeleverd. Dat moet als extra stimulans worden gebruikt voor de promotie en uitstraling van het gebied. Trilateraal, nationaal, regionaal en lokaal. Gericht op de natuur- en landschappelijke waarden, én gericht op economische potenties, waaronder recreatie en toerisme.

Kernboodschap 2 – Het instrumentarium van de SVW is deels opnieuw ontworpen en werkt naar behoren

Het SVW-instrumentarium heeft gaandeweg de planperiode een ontwikkeling doorgemaakt, met als belangrijkste wijzigingen de rol van het RCW en de decentralisatie van het Waddenfonds. Daarnaast hebben nieuwe instrumenten hun intrede gedaan, die bijdragen aan de realisatie van de SVW-doelen.

Uit de evaluatie blijkt een nauwe samenhang tussen de werking van het instrumentarium en de werking van de bestuurlijke organisatie. In de SVW is in 2007 een aantal al geïnitieerde ontwikkelingen en maatregelen gecodificeerd (kokkelvisserij bijvoorbeeld). Voor het uitvoeren van belangrijke beleidsuitspraken in de SVW over ruimtelijke ontwikkeling en menselijke medegebruik (een aantal vormen van visserij en vaarrecreatie in de Waddenzee) was het nodig om op initiatief van en/of in samenspraak met de maatschappelijk direct belanghebbenden tot **convenanten** en actieplannen te komen waarmee de regulering vorm krijgt, mede op basis van de eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering van de betrokken belanghebbenden. Ook de Samenwerkingsagenda Beheer en de programma's 'Naar een Rijke Waddenzee' en 'Waddenzeehavens' zijn voorbeelden van de wijze waarop bestuurlijke dialoog en organisatie stuurt op de werking en effectiviteit van het ruimtelijk instrumentarium en de Natuurbeschermingswet.

De **doorwerking van de SVW** in ruimtelijke plannen van andere overheden via het Barro werkt, zo blijkt uit de evaluatie van de ILT. Dit met de eerder gemaakte kanttekening bij de doorwerking van de bescherming van het open landschap van de Waddenzee in de stedelijke delen van het kustgebied. Bestuurlijke samenwerking tussen eilandgemeenten en kustgemeenten is belangrijke om te komen tot eenduidigheid en efficiency (kennisopbouw en kosten), en leidt tot betrouwbaarheid. Het gezamenlijk ontwerpen van een beheerverordening is daarvan een treffend voorbeeld.

Op grond van de SVW wordt het duurzaam sociaal-economisch functioneren en ontwikkelen van het menselijk medegebruik bepaald door **het afwegingskader**, waarin

de mogelijkheden voor het menselijk medegebruik ('niet mogelijk', 'ja, mits', 'nee, tenzij') worden ingekaderd. Dit is in de praktijk mensenwerk: met beschikbare en nieuwe kennis, met argumenten en met creatieve oplossingen tot keuzes komen. In de praktijk blijkt het afwegingskader over het algemeen hanteerbaar te zijn, maar niet altijd eenvoudig. Daarbij is de natuurwetgeving dominant en wordt regelmatig als extra beperkend, weinig flexibel en conserverend ervaren. De uitdaging is om te (blijven) zoeken naar mogelijkheden om dit ruimtelijke en natuur-afwegingskader zó te gebruiken dat de (ontwikkeling van de) natuurlijke dynamiek van de Waddenzee kan worden gecombineerd met duurzame ontwikkeling van het menselijk medegebruik. De experimenten met de 'ruime jas benadering' (voorbeeld: Prins Hendrikdijk op Texel) zijn hiervan een sprekend voorbeeld. Ook blijkt het belang van transparantie (bij overheden en beheerders) over de afwegingen die worden gemaakt.

De doorwerking van de hoofddoelstellingen via het juridische en het afwegingskader leidt niet alleen tot regulering of beperking in het menselijk medegebruik. Regulering en beperking bevorderen ook creativiteit en innovatie, zoals blijkt uit meerdere voorbeelden in visserij (mosselzaad invanginstallaties), recreatie (afstemming en taakverdeling bezoekerscentra), duurzame energie (windbrief RCW) en havenontwikkeling (eco-certificering).

Na de decentralisatie van het **Waddenfonds** werken bestuur (provincies) en directie aan de programmering vanuit een interprovinciale visie 'Wadden van allure!'. In deze evaluatie is niet de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen uit het Waddenfonds onderzocht. Een dergelijk onderzoek is na de decentralisatie van het Waddenfonds een verantwoordelijkheid van de

gezamenlijke waddenprovincies. Omdat het Waddenfonds als financieel instrument wel van invloed is op de beleidsrealisatie van de SVW, zijn in deze evaluatie wel meer algemene beelden opgenomen over de werking van het Waddenfonds (zowel van het eerst nationale als het vervolgens gedecentraliseerde fonds).

Betrokkenen vestigen de aandacht op het belang van het concreter, transparanter en vanuit een integrale visie en investeringsstrategie functioneren van het Waddenfonds. Bestuur en directie werken daarom aan een meer programmatische sturing.

De **Waddenacademie** wordt als een aanwinst voor de kennisopbouw en kennisinfrastructuur van de Waddenzee gezien, maar er wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de praktische toepasbaarheid van onderzoek en kennisontwikkeling ten behoeve van het waddengebied.

Voor deze beide instrumenten geldt dat hun effectiviteit toeneemt als zij kunnen werken aan de hand van breed gedragen beleids- en investeringsprioriteiten over een termijn van 10 – 20 jaar. Zover is het nog niet.

Kernboodschap 3 – De vernieuwde rol van het RCW in de bestuurlijke organisatie verdient voortzetting, omdat die partijen verbindt en samenwerking stimuleert

Er is in de afgelopen periode een keuze gemaakt in de bestuurlijke organisatie en de rol van het RCW die nu – alleen al vanuit een oogpunt van consistentie – voortzetting verdient. Die keuze is kort samengevat: 'we doen het met wat we hebben aan verdeling van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden en gaan het in de praktijk béter samen dóen'. De bestuurlijke organisatie van de Waddenzee is met deze in 2011 aangekondigde en eind

2012 geëffectueerde vereenvoudiging gebaseerd op interbestuurlijke verhoudingen die overal in Nederland gelden. Naast de rol van de overheden (government) is er een volwaardige rol voor niet-gouvernementele organisaties. Dat geldt voor de rol van de terreinbeherende en belangenbehartigende natuurorganisaties die samenwerken in de Coalitie Wadden Natuurlijk, maar ook voor toeristische en economische belangenorganisaties.

De rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk verdeeld. De kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking en de bredere governance, en van de actieve bijdrage daarin van alle betrokkenen, is een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van het beleid. De nieuwe, informele, verbindende rol van het RCW lijkt daarbij vruchten af te werpen, gezien bijvoorbeeld de doorbraak die recent is bereikt in de beheersamenwerking (Samenwerkingsagenda en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee). In het RCW wordt bewust door sleutelpersonen uit alle geledingen samengewerkt aan één gedeelde opvatting over beheer en ontwikkeling in het gebied, zodat die doorwerkt in de invulling van de eigen verantwoordelijkheid en verbetering van de taakuitoefening én in de institutionele samenwerking. Deze werkwijze verdient het om te worden uitgebouwd. Het daarbij goed aanhaken van het lokaal bestuur verdient extra aandacht.

Deze bestuurlijke organisatie en interbestuurlijke samenwerking en governance is niet drukker dan in andere delen van Nederland, en ondanks de doorgevoerde vereenvoudiging nog complex genoeg, omdat het over een groot gebied, grote vragen en opgaven gaat, waarbij velen betrokken zijn.

Uit de evaluatie blijkt het belang van de verandering in 'mindset' die in de afgelopen jaren heeft plaats gevonden.

Die blijkt uit:

- De vele informele en formele samenwerkingsinitiatieven, tussen provincies, eiland- en kustgemeenten, maatschappelijke organisaties; het RCW geeft vorm en inhoud aan het toegenomen belang van de vierhoek 'overheid-bedrijfsleven-maatschappelijke organisaties-wetenschap';
- De belangrijke rol van niet-overheden in de uitvoering van onderdelen van de beleidskeuzes in de SVW (mosselvisserij, vaarrecreatie, waddenzeehavens, Rijke Waddenzee);
- De Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee.

Kernboodschap 4 – Geef een impuls aan de realisering van het ontwikkelingsperspectief door het, mede op basis van de nu zichtbare aanzetten, integraler te concretiseren en operationaliseren in een ontwikkelingsprogramma

Er is dringend behoefte aan het integraler concretiseren en operationaliseren van het ontwikkelingsperspectief uit de SVW. De overwegend sectorale aanzetten die nu zichtbaar zijn en effect beginnen te sorteren verdienen meer samenhang en integratie. Geef opnieuw en/of verder vorm aan dit voornemen uit de SVW en betrek daarbij wat bij de decentralisatie van het Waddenfonds is afgesproken. Rijk noch provincies zijn hierin de afgelopen periode om verschillende redenen voldoende geslaagd. Concretisering vraagt het durven benoemen en kiezen van concrete doelen en interventies voor natuurherstel en duurzame economie, waaraan actief kan worden gewerkt met behulp van een investeringsstrategie en – programma.

In de gevoerde gesprekken tijdens deze evaluatie is de groeiende behoefte aan een concreet en integraal

meerjaren ontwikkelingsprogramma met duidelijke keuzes voor natuur, landschap en cultuurhistorische waarden én voor daarbij passende ontwikkeling van duurzame economie door meerdere betrokkenen onder woorden gebracht. Zo kan er samenhang worden gebracht in de goede aanzetten en programma's die er al zijn. Het Waddenfonds kan dan beter als investeringsfonds gaan functioneren. Ook de onderzoek- en kennisagenda krijgt er richting mee.

Dit is een samenwerkingsinspanning -Rijk en regio, gouvernementeel en niet-gouvernementeel- die vanuit het RCW kan worden geïnspireerd. Maak duidelijke afspraken over bij wie het initiatief ligt en wat dat betekent voor de actieve bijdrage van de andere partners.

Kernboodschap 5 – Werk toe naar één gebiedsmanagement voor samenwerking in beheer en ontwikkeling

De Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, het Programma naar een Rijke Waddenzee, het programma Waddenzeehavens en andere voorbeelden laten zien waartoe samenwerkingsinitiatieven in staat zijn. Dit heeft tot 'doorbraken' en initiatieven in het gebied geleid die enkele jaren geleden nog niet goed denkbaar waren. Vanuit deze prille, vruchtbare governance basis kan door worden ontwikkeld naar een krachtig op samenwerking en taakverdeling gebaseerd gebiedsmanagement.

Durf daarvoor gezamenlijk de stip op de horizon te zetten, waarmee de Samenwerkingsagenda en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee zich richt op het tot stand brengen van één krachtig gebiedsmanagement dat over een aantal jaren:

- Eenheid in beheer en ontwikkeling heeft gecreëerd,

- met een gezaghebbende uitvoering en handhaving;
- Beschikt over een heldere gebiedsgerichte financiële basis voor operationeel beheer;
- Versneld kennis kan opbouwen en verdiepen (operationeel beheer, vergunningverlening, handhaving, zelfregulering, etc), waar actoren in het gehele gebied hun voordeel mee kunnen doen (meer duidelijkheid, meer ervaring, meer handelingsnelheid);
- Door de mensen, instellingen en bedrijven die het gebied gebruiken ervaren wordt, als ware het één beheerder met één gezicht, houding en gedrag, vanuit een duidelijke opvatting over de doelen en spelregels in het gebied.

De basis voor dit gebiedsmanagement is de houding van samenwerking en samenspraak die in het waddengebied recent heeft post gevat, waarmee vertrouwen wordt opgebouwd. Er is duidelijkheid over de grenzen die worden gesteld vanwege de internationale waarden van de Waddenzee. Deze duidelijkheid stimuleert creativiteit in gebruik, beheer en ontwikkeling.

Zo kan ook vorm en inhoud worden gegeven aan de opgave van UNESCO om tot één trilateraal managementplan voor het gehele werelderfgoed Waddenzee te komen.

Kernboodschap 6 – Continueer de hoofddoelstelling en de beschermende werking van de SVW, maar verbeter de flexibiliteit, creëer voorwaarden voor één gebiedsmanagement en ontwikkel beleidsmonitoring

Zet de herziening van de SVW in het licht van continueren en verbeteren. De ruimtelijke beschermende werking van de SVW, en in het verlengde daarvan het Barro, is effectief, werkt door in het beleid van provincies en

gemeenten, en heeft in de praktijk tot duidelijkheid geleid. Continueer dit op rijksniveau, omdat hier de verbinding tussen het internationale belang van de Waddenzee, de internationale verplichtingen, de trilaterale samenwerking en het regionale beleid en beheer kan worden gemaakt. Houd vast aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Actualiseer de SVW in het kader van de Omgevingswet en neem daarin het aangepaste instrumentarium (inclusief de brede coördinatie en afstemming met andere instrumenten), de vereenvoudigde bestuurlijke organisatie en de informele, verbindende en stimulerende rol van het RCW als uitgangspunt.

Bestendig het restrictieve, beschermende karakter van de SVW en besteed daarbij aandacht aan de volgende drie dilemma's:

- De 'beklemming' van (bepaalde) verbodsbepalingen, ten opzichte van het ruimte bieden aan flexibele, duurzame en innovatieve oplossingen die in het ontwikkelingsperspectief voor dit gebied passen;
- Versterking van het afwegingskader met criteria voor behoud van het open landschap, ten opzichte van het met 'gezond verstand' gebruiken van het afwegingskader;
- Het opnemen van bepalingen voor nieuwe ontwikkelingen.

Besteed bij de herziening van de SVW aandacht aan de betekenis van recente (beleids)ontwikkelingen in het gebied, zoals het Deltaprogramma, en nieuwe onderwerpen, zoals klimaatverandering, invasieve soorten, een gebiedsgerichte benadering voor hernieuwbare energie.

Gelet op de samenhang tussen de werking van de SVW en die van andere instrumenten is het voor het vinden van flexibiliteit ook nodig om naar de invloed van de werking van N2000 en de Natuurbeschermingswet te kijken. Bezie en doordenk daarom (vanwege het grensoverschrijdende karakter, bij voorkeur in trilateraal verband) het dilemma van de benodigde conserverende werking van de natuurwetgeving en van N2000 in relatie tot de natuurlijke dynamiek en innovatief duurzaam menselijk medegebruik. Dit vereist onder meer een diepgaander inhoudelijk-juridisch analyse.

Bezie of er een passende vorm te vinden is voor op beheer en ontwikkeling gericht gebiedsmanagement, waarin de dertien beheerders in het gebied volgens één opvatting nauw samenwerken, zonder dat formeel juridische bevoegdheden worden overgedragen. Onderzoek de mogelijkheden om met een gebiedsgericht mandaat de Rijksbeheerorganisaties RWS en SBB een trekkende en coördinerende rol in de gebiedsgerichte samenwerking te geven. De vormgeving van het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee dat nu ter hand is genomen kan daarbij vertrekpunt zijn. Betrek de ruime natuurbeheer-, gebieds- en systeemkennis en ervaring van o.a. de Waddenunit, Natuurmonumenten, Fryske Gea en lokale gemeenschappen, zodat hun kennis, kunde en capaciteit effectief en efficiënt kan worden ingezet. Besteed aandacht aan onderwerpen als basismonitoring, programmering en uitvoering van beheer en natuurontwikkeling, afstemming van beheerbudgetten.

Ontwikkel een goede beleidsmonitor. Een jaarlijks te onderhouden beleidsmonitor is een belangrijk hulpmiddel om regelmatig gezamenlijk stil te staan bij de vraag of de juiste dingen worden gedaan die de juiste richting op

werken. Dit past goed bij de rol van het RCW. Het ontbreken van zo'n beleidsmonitor maakte het in deze evaluatie niet goed mogelijk om concrete uitspraken te doen over het doelbereik. Bij de herziening van de SVW, of bij aanvullend beleid of instrumentarium, dient in samenspraak met alle betrokkenen -in het RCW- te worden voorzien in duidelijke beleidsdoelen en indicatoren, alsmede een nulmeting, zodat een gericht monitoringsprogramma kan worden opgezet. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een nieuw en gedetailleerd systeem, maar om een hulpmiddel dat op systematische wijze de hoofdzaken in het doelbereik volgt. Dit kan door samenhang te brengen in wat er al is: WaLTER, Telos, de in ontwikkeling zijnde Basismonitoring, QSR. Door dit onderdeel te maken van een trilateraal monitoringprogramma ontstaat een bredere basis en een sterkere samenhang in het gehele werelderfgoedgebied. Voor de Waddenacademie en de samenwerkende beheerorganisaties (het gebiedsmanagement) is hierbij een belangrijke rol te vervullen.

1.4 Samenvatting van de conclusies

In de afsluitende paragrafen van de hoofdstukken 3 tot en met 7 zijn de conclusies voor die verschillende onderdelen uitgebreid beschreven. Hieruit zijn, samenvattend, onderstaande conclusies af te leiden.

Beleid en hoofddoelstellingen van de SVW

1. Algemeen

De SVW heeft gewerkt als kader voor en katalysator tussen overheden, bedrijfsleven en NGO's en heeft geleid tot meer (wil tot) samenwerking, gericht op de balans tussen ecologie en economie. Dit beeld wordt onderschreven in de interviews en 'toont' zich concreet in diverse samenwerkingscoalities gericht op beheer en ontwikkeling.

2. Doelrealisatie

De realisatie van de hoofddoelstellingen van de SVW kan als volgt worden samengevat:

- a. Het SVW-doel 'duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied' is redelijk op orde. De SVW heeft bijgedragen aan een verduurzaming van de visserij in de Waddenzee, vormt de beleidsmatige kapstok voor de gesloten gebieden die zijn ontstaan (op grond van artikel 20, Natuurbeschermingswet), en reguleert andere vormen van menselijk medegebruik. De bescherming van de Waddenzee heeft er toe geleid dat de aantallen van sommige soorten toenemen (zeehonden, kokkels, mosselbanken); andere soorten stabiliseren echter of gaan zelfs in aantallen achteruit (broedvogels). Het restrictieve beleid van de SVW, ondersteund door (vooral) de natuurwetgeving (Natura 2000), is een belangrijke voorwaarde voor de bescherming

van de Waddenzee en daarmee het behoud van geschikte habitats voor soorten;

- b. Het SVW-doel 'ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied' is in gang gezet, maar nog onvoldoende gerealiseerd. Belangrijke verklaring hiervoor is dat het ontwikkelingsperspectief uit de SVW onvoldoende is uitgewerkt en onvoldoende is gerealiseerd. Wat werd beoogd met het Beheer- en Ontwikkelingsplan is niet gelukt, en ook (inter)provinciale initiatieven zoals 'Wadden van allure' hebben nog niet de gewenste concreetheid en interventies opgeleverd. Anderzijds zijn er meerdere ontwikkelingen en initiatieven die als goede (sectorale) aanzetten kunnen worden beschouwd zoals bijvoorbeeld provinciale initiatieven voor kwelderherstel, het Programma naar een Rijke Waddenzee en het Programma Waddenzeehavens, die dit 'gat' voor een deel invullen. Maar de voorgenomen integrale ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie van het ontwikkelingsperspectief is nog onvoldoende tot stand gekomen;
- c. Uit het rapport van de ILT (november 2015) komt naar voren dat in het landelijk gebied vrijwel geen ontwikkelingen plaats vinden en voor zover die er wel zijn deze niet leiden tot aantasting of bedreiging van de kwaliteiten van de Waddenzee. In en rond het stedelijk gebied hebben op een aantal plaatsen ontwikkelingen plaatsgevonden die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn en een aantasting vormen voor de landschappelijke kwaliteiten, zoals open horizon en duisternis. De SVW en het Barro maken dit niet onmogelijk ('ja, mits'), waar het 'havens en bedrijventerreinen, direct grenzend aan de Waddenzee' betreft. De



externe werking voor het behoud van het open landschap blijkt lastiger te operationaliseren dan bij de natuurdoelstelling, doordat waarden als openheid en weidsheid niet vast liggen in juridische kaders. Er is ruimte voor interpretatie. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij het plaatsen van windmolens niet ver van de Waddenzee, waarbij de afweging tussen de hoofddoelstelling voor natuur en landschap met het nationaal beleid voor windenergie aan de orde is;

- d. Met het vaststellen van een beheerverordening door 13 gemeenten is een goede stap gezet voor de bescherming van cultuurhistorische en archeologische waarden. De daadwerkelijke doorwerking hiervan vraagt nog de nodige aandacht.

3. *Vaargeul Holwerd-Ameland*

Voor leven, wonen en werken op de eilanden is een goed functionerende verbinding met de vaste wal van groot belang. In de evaluatie is, rondom de doelstelling 'waarborg bereikbaarheid' specifiek gekeken naar de actuele casus 'vaargeul Holwerd-Ameland'. Voor een eventuele aanpassing van afmetingen van de vaargeul Holwerd-Ameland is een wijziging van de SVW niet noodzakelijk, onder de voorwaarde dat deze past binnen het SVW-afwegingskader. Wel is voor aanpassing van de afmetingen een wijziging van de Natuurbeschermingswetvergunning noodzakelijk.

Het maken van een doorsteek lijkt vooralsnog niet mogelijk op grond van de huidige SVW. In dat geval kan vervolgens worden overwogen om in de SVW een uitzondering op te nemen voor deze doorsteek, indien uit het open planproces en uit de noodzakelijke onderzoeken naar aanleiding van het afwegingskader blijkt dat deze ingreep in overeenstemming is met de hoofddoelstelling duurzame bescherming en

ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied.

4. *Beleidsmonitoring*

De vraag in hoeverre de hoofddoelstellingen van de SVW zijn gerealiseerd, is niet eenduidig te beantwoorden. Dit komt omdat er geen beleidsmonitor is, gekoppeld aan de hoofddoelstellingen van de SVW.

Instrumentarium van de SVW

5. *Algemeen*

Het SVW-instrumentarium heeft gaandeweg de planperiode een ontwikkeling doorgemaakt, met als belangrijkste wijzigingen de rol van het RCW en de decentralisatie van het Waddenfonds. Daarnaast hebben nieuwe instrumenten hun intrede gedaan, die bijdragen aan de realisatie van de SVW-doelen. Voorbeelden zijn Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens en het Convenant Vaarrecreatie en de convenanten voor de mosselsector en de garnalenvisserij.

6. *Afwegingskader SVW*

Het afwegingskader uit de SVW werkt afdoende. Dat volgt uit de eerdere conclusies over het doelbereik van zowel de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied (ondersteund door afwegingskader van de natuurwetgeving), als over het doelbereik van het behoud van het unieke open landschap voor wat betreft ontwikkelingen in de Waddenzee. En dat wordt onderschreven in de interviews, waarin nadrukkelijk ook wordt aangegeven dat het afwegingskader in de praktijk lastig kan zijn.

7. *Externe werking*

De externe werking van de SVW is onvoldoende krachtig voor het behoud van landschappelijke kwaliteiten (waaronder openheid, duisternis), zo komt naar voren in het onderzoek van de ILT. Dat geldt vooral

voor ontwikkelingen in het stedelijk gebied (havens) van Harlingen, Den Helder, Eemshaven en Delfzijl. Dat komt omdat het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening dergelijke ontwikkelingen niet onmogelijk maakt en omdat ten behoeve van de externe werking heldere criteria en een referentiekader ontbreken, zodat er ruimte is voor bestuurlijke interpretatie met behulp van het afwegingskader van de SVW.

8. *Waddenfonds*

Deze evaluatie omvat nadrukkelijk geen onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen uit het Waddenfonds. Een dergelijk onderzoek is na de decentralisatie van het Waddenfonds een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke waddenprovincies. Daar het Waddenfonds als financieel instrument wel van invloed is op de beleidsrealisatie van de SVW, zijn in deze evaluatie wel algemene beelden opgenomen over de werking van het Waddenfonds (zowel van het nationale als het gedecentraliseerde fonds).

Na de decentralisatie van het Waddenfonds wordt meer en meer gestuurd vanuit interprovinciale visie ('Wadden van allure!') en gewerkt vanuit een programmatische insteek. De beelden over de werking van het Waddenfonds zijn divers en leiden niet tot een gedeeld positief beeld. Belangrijke aandachtspunten zijn onduidelijkheid en verschillende beelden over de 50/50-verdeling economie/ecologie, ingewikkelde en weinig aantrekkelijke procedures, beelden van ad-hoc-besluiten over aanvragen, en te weinig sturing vanuit een integrale visie, al dan niet gekoppeld aan doelen en begrenzing van de SVW. Bestuur en directie van het Waddenfonds werken aan een meer programmatische investeringsstrategie.

9. *Beheer- en Ontwikkelingsplan*

Mede door de nieuwe rol van het RCW is het B&O-plan buiten beeld geraakt. Een integratie van verschillende sectorale en gebiedsgerichte beheer- en ontwikkelplannen heeft niet plaatsgevonden. Hiermee ontbreekt een integraal, op de SVW aansluitend uitvoeringskader voor beheer en ontwikkeling. Vanuit de interviews wordt voorgaand beeld herkend. Met de Samenwerkingsagenda en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee heeft het RCW nu wel voor een nieuwe impuls gezorgd die samenhang en integratie in het beheer moet brengen.

10. *Waddenacademie*

De Waddenacademie is vanuit wetenschappelijk perspectief (KNAW) positief geëvalueerd. Vanuit de gebiedspartners wordt de praktische toepasbaarheid van het wetenschappelijk onderzoek gemist.

Bestuurlijke organisatie

11. *Governance*

Interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking is noodzakelijk, vanwege de omvang van het gebied en de complexiteit van de beschermings- en ontwikkelopgaven. Over de mate waarin sprake is van 'bestuurlijke drukte en spaghetti' wordt door betrokkenen verschillend gedacht. Bij een deel van de betrokkenen in het waddengebied leeft het beeld dat hiervan sprake is. Anderen zijn van mening dat de bestuurlijke situatie in het waddengebied niet anders is dan in andere delen van Nederland. De vereenvoudigingen die in de bestuurlijke organisatie zijn doorgevoerd lijken effect te sorteren, mede dankzij de belangrijke rol van de niet gouvernementele organisaties in het gebied en een 'mindset' die meer en meer op dialoog en samenwerking is gericht.

12. *Nieuwe rol RCW*

De nieuwe rol van het RCW vloeit voort uit een duidelijke en bewuste keuze. De nieuwe rol van het RCW heeft zich moeten zetten en is nog niet vormvast. Wel zijn er voldoende signalen dat deze vorm van regie, gericht op de onderwerpen die er toe doen, succesvol is. Het RCW stimuleert en faciliteert de dialoog en zet aan tot concrete initiatieven en interventies. De nieuwe rol van het RCW roept bij sommigen beelden op van verminderde slag- en daadkracht. Vanwege de gemaakte bewuste keuze moet die slag- en daadkracht nu juist worden getoond door de samenwerkende openbare besturen en de beheerorganisaties.

13. *Samenwerkingsagenda*

De Samenwerkingsagenda is een instrument om voor het beheer van de Waddenzee tot een betere integratie, afstemming en samenwerking te komen. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee dat op initiatief van RCW en de Beheerraad is gevormd. Het operationaliseren hiervan heeft nog tijd nodig. Daarmee is de Samenwerkingsagenda nadrukkelijk een 'proeve van bekwaamheid' voor de werking van de nieuwe rol van het RCW en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee. De tussenevaluatie van de Samenwerkingsagenda die in 2016 zal worden uitgevoerd zal moeten uitwijzen of deze vorm van regie succesvol is.

14. *Overall*

Vanuit de evaluatie is er geen urgente aanleiding om de governance van de SVW in algemene zin (taken en bevoegdheden) en de rol van het RCW in het bijzonder fundamenteel te herzien; maar wel om de samenwerking ten behoeve van beheer en ontwikkeling te versterken.

In de SVW aangekondigde onderzoeken

15. Bijna alle in de SVW aangekondigde onderzoeken zijn uitgevoerd of in uitvoering. Voor wat betreft het onderzoek naar het benutten van natuur- en landschapsgrenzen is gemotiveerd besloten dat een allesomvattend systeem van natuur- en landschapsgrenzen voor activiteiten in de hele Waddenzee vooralsnog niet aan de orde is. Het onderzoek naar alternatieve locaties voor het parkeren van offshore-installaties in het Gat van de Stier tussen Den Helder en Texel heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden; er heeft derhalve nog geen besluitvorming plaatsgevonden over een alternatieve locatie om de parkeerfaciliteit voor offshore installaties in de Waddenzee te beëindigen.

Internationale aspecten

16. *Algemeen*

De SVW bundelt een aantal internationale kaders en legitimeert daarmee de internationale samenwerking.

17. *Trilaterale samenwerking*

De trilaterale samenwerking wordt als nuttig platform gezien voor kennisuitwisseling en om te leren van elkaars sturingsmodellen. Tegelijk wordt de trilaterale samenwerking als abstract en 'ver van mijn bed' gezien. De SVW zelf is in formele zin niet kaderstellend voor internationaal beleid. Wel is de SVW van belang geweest om de internationale dialoog vorm te geven en de trilaterale doelen te bepalen; de Nederlandse inzet is daarin belangrijk geweest.

18. *Bilaterale samenwerking*

Het bilateraal overleg tussen Nederland en Duitsland verloopt (nog) niet optimaal, geïllustreerd door het feit dat het IMP na vijf jaar samenwerking nog niet is vastgesteld. Tegelijk is de winst dat rond het IMP

voor het eerst op strategisch niveau gebiedsgericht wordt samengewerkt in het Eems-estuarium. Op operationeel niveau weten partijen in Nederland en Duitsland elkaar te vinden.

19. *Werelderfgoed*

De SVW, het Barro, de Natuurbeschermingswet en de trilaterale samenwerking zijn bepalend geweest in de aanwijzing. Het Nederlandse Waddenzeebeleid is gericht op de bescherming van de Waddenzee, wat voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de status van werelderfgoed. Bij ontbreken van een dergelijke beschermingsstatus is het niet zeker of UNESCO de status zal handhaven.

20. De status van werelderfgoed wordt op dit moment nog onvoldoende benut om het waddengebied te promoten en internationaal beter op de kaart te zetten.

1.5 Samenvatting van de aanbevelingen

In de afsluitende paragrafen van de hoofdstukken 3 tot en met 7 zijn de aanbevelingen voor die verschillende onderdelen uitgebreid beschreven. Hieruit zijn, samenvattend, de volgende aanbevelingen af te leiden.

Herziening SVW

1. Kom tot een herziening van de SVW (c.q. Nationale Omgevingsvisie, of anderszins), omdat:
 - a. Er een blijvende behoefte is aan een integrale benadering, waarin de samenhang tussen natuur, landschap en de diverse menselijke activiteiten centraal staat;
 - b. Het een nieuw vertrekpunt creëert, waarin de vele ontwikkelingen van de afgelopen jaren weer bij elkaar komen ('been bijtrekken');
 - c. Het een nieuw vertrekpunt creëert, waarin toekomstige ontwikkelingen, uitdagingen en problemen een plaats kunnen krijgen.

Aandachtspunten bij herziening SVW

2. Houdt bij een herziening van de SVW rekening met de volgende aandachtspunten:
 - a. Houd vast aan de bestaande SVW-hoofddoelstellingen voor natuur en landschap voor de Waddenzee, maar zoek naar een verbinding met de sociaaleconomische doelstellingen van het waddengebied;
 - b. Doordenk het dilemma van de conserverende werking van de natuurwetgeving in relatie tot de natuurlijke dynamiek van het gebied. Een dynamiek die bij uitstek mogelijkheden biedt om zowel natuurdoelen te versterken en tegelijk duurzame ontwikkeling van menselijke activi-

teiten mogelijk te maken;

- c. Bestendig het restrictieve karakter van de SVW, gericht op bescherming en besteed daarbij aandacht aan de volgende aandachtspunten:
 - I. Bezie of en hoe de 'beklemming' van (bepaalde) verbodsbepalingen, met behoud van het beoogde doelbereik voor natuur, ruimte kan bieden voor flexibele, duurzame en innovatieve oplossingen;
 - II. Bezie of en op welke wijze het afwegingskader en de externe werking van de SVW, met het oog op het behoud van het unieke open karakter, verduidelijkt kan worden. Bijvoorbeeld door duidelijke criteria en een referentiekader waaraan de aantasting van de unieke openheid van de Waddenzee kan worden getoetst;
 - III. Bezie of en op welke wijze bepalingen voor nieuwe ontwikkelingen opgenomen kunnen worden; denk hierbij aan klimaatverandering, invasieve soorten en hernieuwbare energie;
- d. Ga, met het ontwikkelingsperspectief als basis, op zoek naar een (meer) integrale en duurzame ontwikkelingsvisie en ontwikkelingsgerichte, programmatische benadering, op basis van gedeeld eigenaarschap, en met ruimte voor flexibiliteit en innovatie. Maak gebruik van maatschappelijke coalities zoals in het Programma naar een Rijke Waddenzee en Programma Waddenzeehavens, het convenant en actieplan vaarrecreatie, de convenanten mossel- en garnalenvisserij. Verbind de aanwezige maatschappelijke energie tot één inspirerend en verantwoordelijkheid nemend netwerk. Bijvoor-

beeld door een uitbouw van de Samenwerkingsagenda Beheer tot een Samenwerkingsagenda Beheer en Ontwikkeling en/of een interprovinciale investeringsstrategie (mede) gekoppeld aan het gedecentraliseerde Waddenfonds;

- e. Bezie of en hoe een (herziening van de) SVW bovenstaande aandachtspunten 2a, b, c en d kan ondersteunen, dan wel andere instrumenten bijgeschakeld kunnen/moeten worden. Overweeg of het restrictieve en het ontwikkelende karakter van de huidige SVW, met oog op de veranderende rolverhoudingen in het ruimtelijk domein, verenigd kunnen of moeten blijven. En of het een Rijksstructuurvisie (c.q. omgevingsvisie) moet blijven. Een passend alternatief is een keuze:
 - I. Voor de continuering van het restrictieve karakter van de SVW (i.c. de bepalingen voor menselijke activiteiten in paragraaf 3.2 van de SVW, alsmede het afwegingkader in hoofdstuk 4) in een herziening van de SVW en/of (alleen) het Barro, inclusief de aanbeveling die hierover onder 'c' is gedaan;
 - II. En een bestending van het ontwikkelingsdoel en het ontwikkelingsperspectief van de SVW uit paragraaf 2.2 van de SVW in een herziening van de SVW, met een aparte uitwerking, concretisering en uitvoering van het ontwikkelingsperspectief, in de samenwerking tussen Rijk, provincies en andere regionale actoren.
3. Ontwikkel een beleidsmonitor, die zicht biedt op de mate van realisatie van de SVW-doelen, het SVW-ontwikkelingsperspectief en de regulering van menselijke activiteiten in het gebied.

Instrumentarium SVW

4. Algemeen

Breng, na de veranderingen die zich gedurende de planperiode in het instrumentarium hebben voorgedaan, opnieuw lijn aan tussen het SVW-beleid en ondersteunende instrumenten. Doe dat niet door bestaande instrumenten aan te passen of nieuwe instrumenten te introduceren, maar zoek het in een (instrumentele) versterking van de samenwerking tussen Rijk en regio op het gebied van beheer en ontwikkeling.

5. Beheer

Dat vraagt om een versterking van de samenwerking en integratie van het beheer van de Waddenzee, in de vorm van een voortvarende voortzetting en uitvoering van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee. Benut daarbij het momentum en energie die nu aanwezig is.

6. Ontwikkeling

En dat vraagt om een instrumentele positionering, uitwerking en uitvoering van het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee, waarbij de SVW-doelen voor de Waddenzee worden verbonden met de sociaaleconomische doelen voor het waddengebied. Een co-productie tussen Rijk en regio -gouvernementeel en niet-gouvernementeel- ligt hier voor de hand, waarbij ook de diverse rijks- en regiofondsen en middelen kunnen worden betrokken. Het Programma naar een Rijke Waddenzee is een mooi, aansprekend en inspirerend voorbeeld voor een dergelijke co-productie, maar heeft versterking en opschaling. Bijvoorbeeld in de gezamenlijke verantwoordelijkheid ('van en door de gebiedspartners'), de scope (de verbinding van het

SVW-ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee met een sociaaleconomisch perspectief voor het waddengebied), en transparantie in de relatie met (de reikwijdte van) Waddenfonds en Waddenacademie.

7. Waddenfonds

Met betrekking tot het Waddenfonds is het van belang de lijn door te zetten om te komen tot een lange-termijn investeringsstrategie. Mogelijk ook in het licht van een verdergaande internationale samenwerking.

8. Waddenacademie

Met betrekking tot de Waddenacademie is het goed met regelmaat te bezien of de scope van kennisontwikkeling daadwerkelijk bijdraagt aan de behoeften in de praktijk en aan de realisatie van beleidsdoelen. Verder is naast de al bestaande rol van de Waddenacademie bij de 'algemene monitoring' ook een 'algemene rol' voorstelbaar in (de reflectie op) de samenhang van beleid en uitvoering in het waddengebied.

Governance en RCW

9. Algemeen

Verander de huidige governance van de SVW en de nieuwe rol van het RCW niet, maar zoek binnen de huidige constructie naar verbetering.

10. Gebiedsmanagement

Zet de wijze waarop de samenwerking in het beheer nu vorm en inhoud krijgt in het perspectief van het creëren van één krachtig integraal gebiedsmanagement, dat gericht is op beheer én ontwikkeling, dat éénheid in uitvoering brengt, versneld kennis opbouwt, en in samenspraak met de gebruikers in het gebied opereert. Onderzoek hoe een dergelijk integraal gebiedsmanagement kan worden vormgegeven, zonder dat dit leidt tot fundamentele structuurdiscussies en

herverdeling van taken en verantwoordelijkheden.

11. *Rijksrol*

Bezie de invulling van de rol en ambitie van het Rijk in de Waddenzee mede in relatie tot de rol en ambities van de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Kom, voortbordurend op de duidelijke en grote verantwoordelijkheden van het Rijk in het gebied, tot een meer expliciete positiebepaling op het gebied van:

- a. Scope: vooral sectoraal (internationaal natuurgebied) of meer accent op de balans met een duurzame sociale en economische ontwikkeling van het gebied;
- b. Rol in beheer: de rijksrol in het versterken van het gebiedsmanagement, en het daarbij passende mandaat van de Rijksbeheer- en uitvoeringsorganisaties;
- c. Rol in ontwikkeling: de rijksrol en bijdrage aan het concretiseren en uitvoeren van het ontwikkelingsperspectief uit de SVW, in samenhang met de (eigen) rol en verantwoordelijkheid van de waddenprovincies, waddengemeenten en NGO's.

12. *Rol RCW*

Draag in het RCW actief bij aan het vergroten van de effectiviteit van de verbindende en inspirerende rol van dit overlegorgaan door zelf in taakopvatting en -uitoefening in het gebied werk te maken van wat daar afgesproken wordt: voeg de daad bij het woord en nodig anderen daarmee uit dit ook te doen. Zet die rol in ten behoeve van een succesvolle uitvoering van de Samenwerkingsagenda Beheer. En zet die rol in ten dienste van een meer ontwikkelingsgerichte visie en investeringsstrategie in en voor het gebied.

Internationale aspecten

13. Benut de trilaterale samenwerking meer om op Europees niveau samen op te trekken en politiek draagvlak te creëren.
14. Stuur vanuit Nederland op actuele issues, die er in Nederland toe doen en die gebaat zijn bij trilaterale afspraken, zoals klimaat, duurzame energie, duurzame Waddenzeehavens en scheepvaartveiligheid, duurzame visserij, et cetera. Bezie andersom hoe afspraken uit het trilaterale overleg beter bestendigd kunnen worden in de Nederlandse kaders, waaronder een mogelijke herziening van de SVW.
15. Zoek naar mogelijkheden om, ook in trilateraal verband, de status van werelderfgoed beter te benutten voor de promotie en ontwikkeling van het gebied. Niet alleen gericht op de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden en ontwikkeling, maar ook gericht op een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.

In de svw aangekondigde onderzoeken

16. Voor het in de SVW aangekondigde onderzoek naar alternatieve locaties voor het parkeren van offshore-installaties is het van belang dat, mede door de veranderende marktcondities, dit onderzoek alsnog wordt opgepakt.

1.6 En nu verder

Met deze evaluatie is een beeld geschetst van ruim acht jaar SVW en hebben we vooruit gekeken naar aanknopingspunten voor continuering én verbetering. Dat hebben we gedaan met vele betrokken mensen en organisaties, zowel in de vorm van interviews als via de begeleiding en review van (tussen)resultaten.

De evaluatie ligt er nu en de aangekondigde beleidsverkenning zal binnenkort 'van wal gaan'. We hopen dat deze evaluatie daarvoor een waardevolle bouwsteen is. Zowel door de beelden uit de bevindingen, met de sterke en minder sterke punten van de SVW, als met de aanknopingspunten en aanbevelingen voor de toekomst, die in de beleidsverkenning verder gewikt en gewogen zullen moeten worden.

Een laatste aanbeveling om dat ook 'met, door en voor' de betrokken mensen en organisaties bij en in het gebied te doen, komt voort uit onze positieve ervaring hiermee in deze evaluatie.



2. Introductie op de evaluatie

2.1 Aanleiding voor de evaluatie

Uit de SVW: evaluatieparagraaf

Vóór het aflopen van de planperiode zal het kabinet aangeven of de structuurvisie al dan niet wordt herzien, wordt gehandhaafd, dan wel wordt ingetrokken. Bij gehele of gedeeltelijke herziening zal het kabinet aangeven welke onderdelen van het geformuleerde beleid bijstelling behoeven en in welke richting. Daaraan voorafgaand zal een evaluatie van het gevoerde beleid plaatsvinden. Bij die evaluatie zullen onder meer de resultaten worden betrokken van de in deze structuurvisie aangekondigde onderzoeken.

Op 16 februari 2007 is de Structuurvisie derde nota Waddenzee (SVW) vastgesteld^{1,2}. Het in de SVW opgenomen beleid voor de Waddenzee geldt voor een periode van 10 jaar vanaf de inwerkingtreding van de SVW. Deze periode wordt aangeduid als de planperiode. De SVW en in het verlengde daarvan de waddenparagraaf van

¹ Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft de oorspronkelijke pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Omwille van een eenduidige terminologie is er voor gekozen om zoveel mogelijk de term 'structuurvisie' te gebruiken.

² Zie Bijlage 5 (SVW in vogelvlucht) en Bijlage 6 (tijdlijn SVW) voor meer informatie over de SVW.

het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) dienen dus voor 2017 te worden geëvalueerd, voorafgaand aan een mogelijke herziening van de SVW.

2.2 Kaders voor de evaluatie: doel, evaluatievragen en reikwijdte

Plan van Aanpak evaluatie Rijksstructuurvisie Waddenzee

Ten behoeve van de in de SVW aangekondigde evaluatie is door het ministerie van IenM het 'Plan van Aanpak evaluatie Rijksstructuurvisie Waddenzee' opgesteld³. Het Plan van Aanpak is afgestemd met de Projectgroep en de Stuurgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee (zie Bijlage 1) en geeft de kaders voor de evaluatie.

Doel en evaluatievragen

Het doel van de evaluatie is als volgt:

1. Onderzoek naar de mate van doelbereik van de SVW;
2. Onderzoek naar de bijdrage van het instrumentarium uit de SVW en het Barro aan het doelbereik;
3. Globaal onderzoek naar *ander* instrumentarium dat heeft bijgedragen aan het doelbereik van de SVW;
4. Inventarisatie van de stand van zaken van de voorgenomen acties genoemd in de SVW;
5. Onderzoek ten behoeve van de afhandeling van toezeggingen aan Tweede Kamer;

³ Plan van Aanpak Evaluatie Structuurvisie Waddenzee (SVW), definitieve versie 4.0, 24 maart 2015.

6. Onderzoek naar de resultaten van de in de SVW aangekondigde onderzoeken;
7. Inventarisatie van de belangrijkste huidige probleemstellingen en knelpunten van het waddengebied (nultvraag) in relatie tot de SVW en het Barro.

De evaluatiedoelen zijn uitgewerkt in de evaluatievragen, zoals opgenomen in Bijlage 4. De evaluatievragen zijn bij de start van de evaluatie besproken met de Projectgroep en de Stuurgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee, alsmede de RCW, de Waddenacademie en de Begeleidingscommissie.

Reikwijdte

Voor de afbakening van de reikwijdte van de evaluatie zijn de volgende aspecten leidend geweest:

- *Focus op effectiviteit van het beleid*
De focus ligt op de effectiviteit van het beleid. Doelbereik en de effectiviteit van de instrumenten (inclusief de organisatie) van de SVW staan centraal. In het evaluatiekader is dat nader uitgewerkt. Daarnaast is ook gekeken wat de verhouding is met de andere instrumenten in relatie tot de realisatie van de doelen van de SVW, zoals bijvoorbeeld Natura 2000 en het Programma naar een Rijke Waddenzee.
- *SVW en Barro*
De SVW en het Barro zijn onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) onlosmakelijk met elkaar verbonden. De SVW maakt onder omschreven

voorwaarden menselijk medegebruik mogelijk. De ruimtelijke aspecten hiervan zijn vastgelegd in het Barro. In het Barro zijn die zaken vastgelegd die dienen door te werken in de ruimtelijke plannen en handelen van lagere overheden. Dit betekent dat de evaluatie van de SVW tevens een evaluatie van de waddenparagraaf uit het Barro inhoudt. Daarbij is nadrukkelijk een link gelegd met het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat in dezelfde periode onderzoek heeft gedaan naar de doorwerking van het Barro in de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten.

- *Beheer van de Waddenzee*
Het beheer van de Waddenzee is op allerlei plaatsen vastgelegd, zoals bij RWS in het Beheer- en Ontwikkelplan voor Rijkswateren (BPRW⁴), en in Natura 2000 (ontwerp gereed) en de Kaderrichtlijn Water (KRW); en in de beheer- en inrichtingsplannen van de terreinbeheerders. Eind 2013 heeft de Algemene Rekenkamer een rapportage opgeleverd die voor een belangrijk deel gaat over het beheer van de Waddenzee. Mede naar aanleiding daarvan is dit jaar het Plan van Aanpak voor de verbetering van het beheer van de Waddenzee (ook wel 'Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee' genoemd) aan de Tweede Kamer aangeboden. De

⁴ *Het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren beschrijft het beheer van de rijkswateren voor de periode 2010-2015. Rijkswaterstaat voert het beheer uit. Het BPRW is opgesteld binnen de kaders van Europese richtlijnen, nationale wetgeving en nationaal beleid. Onderdeel van het BPRW is een gebiedsgericht programma waarin de beheeropgave is opgenomen van Waterbeheer 21e eeuw (WB21), Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000. Bij het BPRW is een Milieueffectrapport (plan MER) opgesteld.*

Samenwerkingsagenda (opgesteld door RCW en Beheerraad) straalt de ambitie uit om in 2018 te werken als één beheerder met één integraal Beheer- en Inrichtingsplan. In de Samenwerkingsagenda is een tussentijdse evaluatie aangekondigd in 2016. Deze evaluatie van de SVW zal daarom niet expliciet ingaan op het onderdeel beheer. Na de tussentijdse evaluatie van de Samenwerkingsagenda in 2016 zal onderzocht worden of bijsturing noodzakelijk is.

- *Waddenfonds*
Voor wat betreft het Waddenfonds omvat deze evaluatie nadrukkelijk geen onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen. Met betrekking tot de periode waarin de Rijksoverheid verantwoordelijk was voor het Waddenfonds heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middeleninzet⁵. Onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen in het gedecentraliseerde Waddenfonds is een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke waddenprovincies. Omdat het Waddenfonds als financieel instrument wel van invloed is op de beleidsrealisatie van de SVW, zijn in deze evaluatie wel algemene beelden opgenomen over de werking van het Waddenfonds (zowel van het nationale als het gedecentraliseerde fonds).

⁵ *'Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting', Algemene Rekenkamer, november 2013.*

2.3 De werking van de SVW

Zie Bijlage 5 voor een meer uitgebreide toelichting.

Beleid SVW

In januari 2007 is Deel 4 van de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee vastgesteld. Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft de pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De pkb heet nu dus Structuurvisie Waddenzee (SVW), maar is inhoudelijk niet gewijzigd. De SVW heeft een planperiode van 10 jaar, een planhorizon tot 2030 en de begrenzing is afgebakend tot het pkb-gebied.

Centraal in de SVW staan de doelstellingen voor de Waddenzee, gericht op *een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap*. Deze hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beleidskeuzen, met onderscheid tussen concrete beleidsbeslissingen (bindend voor andere overheden)⁶ en beslissingen van wezenlijk belang (alleen afwijken door herziening pkb) en indicatieve beleidsbeslissingen.

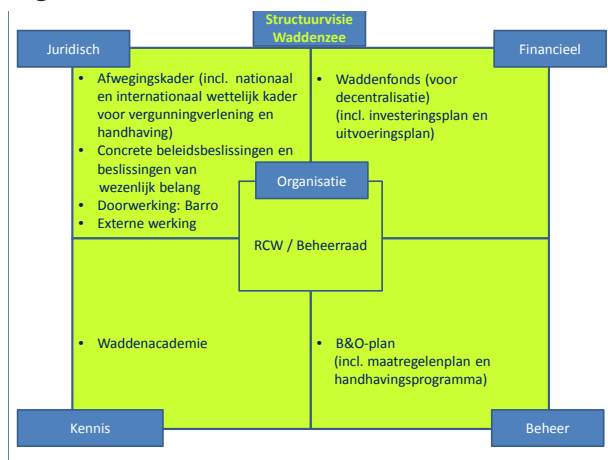
- Ruimte voor en natuur en landschap:
 - Een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van het ecosysteem;
 - Herstel van natuurlijke zoet-zoutovergangen;
 - Terugbrengen van de belasting van de Waddenzee met verontreinigingen en nutriënten

⁶ *Op basis van het overgangsrecht bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) behouden concrete beleidsbeslissingen uit een pkb hun gelding tot en met het moment dat pkb komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel (i.c. Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).*

overeenkomstig het landelijk waterkwaliteits- en Noordzeebeleid, inclusief aandacht voor diffuse verontreinigingen en het (inter)nationaal beleid voor de lucht, de bodem en het water;

- Ruimte voor menselijke activiteiten, waarin voor een keur van activiteiten keuzes zijn gemaakt: gesloten gebieden, inpoldering, veiligheid, scheepvaart, burgerluchtvaart, offshore-installaties, kabels en buisleidingen, havens en bedrijventerreinen, bebouwing, baggerspecie, diepe delfstoffen, windturbines, ontgrondingen, archeologie, recreatie, visserij, militaire activiteiten en pierenwinning.

Organisatie SVW



In 2011 is de bestuurlijke organisatie (zoals beschreven in de SVW) aanzienlijk vereenvoudigd (zie brief van de minister van IenM aan de kamer van 21 maart 2011). Voor een goede afstemming tussen beleid en uitvoering van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in het gebied zijn thans het Regiecollege Waddengebied en de Beheerraad Waddenzee actief in het waddengebied.

SVW-instrumenten

Juridisch: afwegingskader en doorwerking

Plannen, projecten en handelingen zijn mogelijk *mits* zij passen binnen de gestelde beleidskaders en doelstellingen in de SVW. Daarbij moet door het bevoegd gezag in de afweging van plannen, en projecten en handelingen rekening worden gehouden met de in de SVW genoemde en waarden en kenmerken. Dit afwegingskader laat onverlet dat ook aan andere wettelijk eisen moet worden voldaan, zoals de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, Monumentenwet en de Kaderrichtlijn Water. Provincies en gemeenten dienen met de beleidsuitspraken bij het opstellen of herzien van hun ruimtelijke plannen rekening te houden. Beleidsuitspraken die zijn aangemerkt als concrete beleidsbeslissing moeten hierbij direct doorwerken⁷. Plannen, projecten of handelingen buiten het SVW-gebied, waarvan niet kan worden uitgesloten dat zij significante gevolgen hebben voor de te beschermen en behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee, moeten aan de hoofdoelstelling van de SVW te worden getoetst.

De beleidskeuzen zijn, voor wat betreft de doorwerking in de plannen van andere overheden, wettelijk verankerd in de waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro zijn de concrete beleidsbeslissingen opgenomen en geconcretiseerd met betrekking tot het natuurlijk ontwikkelen van het ecosysteem en ruimte voor menselijke activiteiten.

Beheer en ontwikkeling

Op basis van de SVW is een Integraal Beheer en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan) opgesteld. Het RCW concretiseert het ontwikkelingsperspectief in het

integraal Beheer en Ontwikkelingsplan Waddengebied. De afspraken in het B&O plan worden verder uitgewerkt in het Maatregelenprogramma Waddenzee dat om de 6 jaar geactualiseerd wordt. Op basis daarvan wordt het handhavingsprogramma Waddenzee opgesteld.

Financieel: Waddenfonds

Voor de financiering van de investeringen is een apart Waddenfonds opgericht dat tot begin 2011 onder beheer stond van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het Waddenfonds wordt gevoed door een rijksbijdrage van € 800 miljoen verdeeld over een periode van 20 jaar. Inmiddels is het Waddenfonds gedecentraliseerd naar de waddenprovincies (zie brief van de minister van IenM aan de kamer van 21 maart 2011).

Kennis: Waddenacademie

Voor (kennis)vraagarticulatie, (afstemming van) onderzoeksprogrammering en communicatie over kennis en onderzoek is de Waddenacademie ingesteld, waarmee invulling wordt gegeven aan de in de SVW voorgenomen verbetering van de kennisinfrastructuur.

2.4 Evaluatiekader

De evaluatie is, tegen het naderende einde van de planperiode van de SVW, in de eerste plaats een vooral terugkijkende evaluatie (ex-post evaluatie). Vanuit het Plan van Aanpak is de focus daarbij gelegd op de evaluatie van de beleidseffectiviteit, waarin de werking van de SVW (i.c. de relatie tussen beleid, de daartoe ingezette instrumenten en de beleidseffecten) centraal staat:

- Daarin is dus teruggeblikt (bevindingen over de werking van de SVW uit documenten en interviews) en geconcludeerd (conclusies over de werking van de



SVW, door de evaluator);

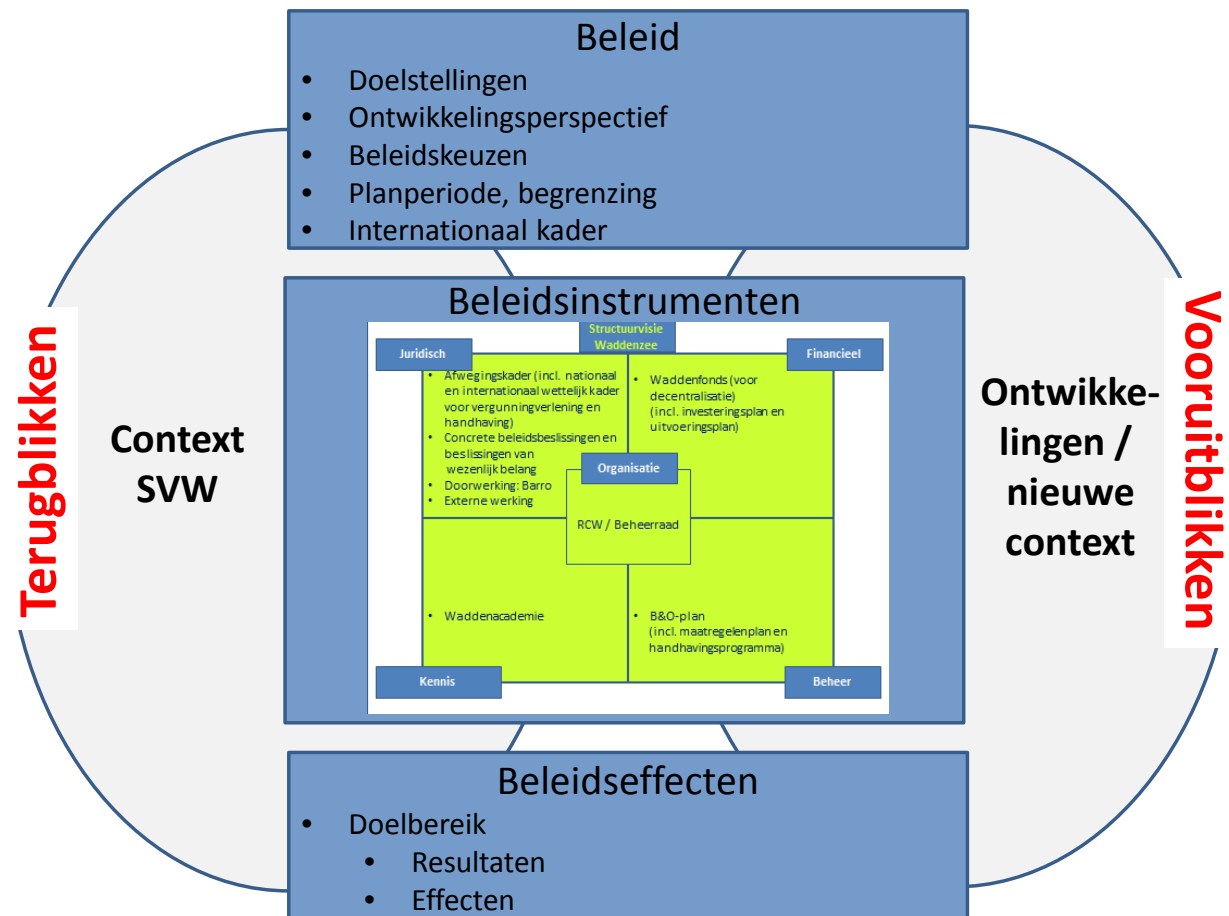
- En daarin is, aanvullend (zie ook de evaluatievragen), ook gekeken naar aanknopingspunten voor de toekomst (bevindingen uit documenten en interviews) en zijn aanbevelingen gedaan (aanbevelingen, door de evaluator).

De beleidscyclus vormt de basis voor het evaluatiekader. Daarin zit ook de zogenaamde beleidstheorie besloten, die in de SVW weliswaar niet expliciet is beschreven, maar die is gebaseerd op de volgende redeneerlijn:

- Dat start met een probleemanalyse die de urgentie van het beleid motiveert⁸. In de Nota van Toelichting is aangegeven dat er behoefte is om het (vanaf de zeventiger jaren ingezette) rijksbeleid voor de Waddenzee, waarin de ecologische en natuurwaarden centraal staan, te actualiseren. Daarbij wordt vooral gewezen op de veranderende beleidsomgeving van de Waddenzee, zoals de uitvoering van Europese richtlijnen, afspraken in de trilaterale regeringsconferenties in 2001 (Esbjerg) en 2005 (Schiermonnikoog), en voor de Waddenzee relevante rijksnota's en adviezen. Daarnaast wordt ook gewezen op "toegenomen inzicht in effecten van bepaalde ingrepen en activiteiten op de waddennatuur";
- Op basis van deze analyse is het beleid begrensd (hoofdstuk 1 SVW: plangebied, planperiode, planhorizon) en geactualiseerd (hoofdstuk 2 en 3 SVW), resulterend in een set van doelstellingen, een ontwikkelingsperspectief en beleidskeuzen (ruimte voor natuur en landschap / ruimte voor menselijke activiteiten);
- En met de formulering van het afwegingskader

(hoofdstuk 4 SVW), de doorwerking van het beleid (hoofdstuk 5 SVW) en de bestuurlijke organisatie (hoofdstuk 5 SVW), is de instrumentenmix voor de uitvoering van het beleid geformuleerd.

Dit heeft geleid tot het volgende evaluatiekader:



8 De Nota van Toelichting bij deel 4 van de pkb Derde Nota Waddenzee (januari 2007) gaat hier kort op in.

2.5 Aanpak van de evaluatie

De evaluatie is gebaseerd op het Plan van Aanpak van 24 maart 2015 van het ministerie van IenM. Over dit Plan van Aanpak, heeft in een vroeg stadium afstemming plaatsgevonden met de Projectgroep en Stuurgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee.

Input

De basis voor de evaluatie is gevormd door een uitgebreide documentenanalyse en ruim 60 interviews. Zie de Bijlagen 2 en 3. De selectie van documenten en te interviewen organisaties en personen is afgestemd met de Projectgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee en de Begeleidingscommissie. Daarnaast zijn gedurende het evaluatieproces aanvullende relevante documenten geïdentificeerd en is een aantal aanvullende interviews afgenomen.

Verantwoording opbouw rapport

In het evaluatiekader staat de beleidscyclus centraal, met daarin de onderdelen beleid, beleidsinstrumenten en beleidseffecten. De evaluatievragen, zoals opgenomen in Bijlage 4, zijn in dit kader geplaatst. Dit heeft geleid tot de hoofdstukindeling van dit evaluatierapport:

- Hoofdstuk 3: over beleid en beleidseffecten;
- Hoofdstuk 4: over de beleidsinstrumenten;
- Hoofdstuk 5: de bestuurlijke organisatie nader uitgelicht;
- Hoofdstuk 6: de in de SVW aangekondigde onderzoeken nader uitgelicht;
- Hoofdstuk 7: de internationale aspecten nader uitgelicht.

Dit leidt in het evaluatierapport tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk. De relevante samenhang

van de conclusies en aanbevelingen -en daarmee de samenhang tussen beleid, instrumenten, organisatie en doelbereik- komt tot uitdrukken in het samenvattende hoofdstuk 1, in het bijzonder de kernboodschappen.

Bevindingen: wijze van verwerking documenten en interviews

Voor de bevindingen uit de documenten is geput uit de literatuur, opgenomen in Bijlage 2. Bij de beschrijving van de bevindingen uit de documenten is steeds gewerkt met literatuurverwijzingen.

De bevindingen uit de interviews betreffen zowel beelden van de werking van de SVW als beelden van aanknopingspunten voor de toekomst.

Voor de bevindingen uit de interviews is nadrukkelijk gezocht naar een voldoende representatief en herkenbaar beeld uit de gesprekken. Daarbij is steeds een aanduiding gegeven van de 'herkomst' van de bevindingen. Op het niveau van organisaties. Als het kan voor een grote groep geïnterviewden (bijvoorbeeld 'in zijn algemeenheid') en zo nodig voor een specifieke groep geïnterviewden (bijvoorbeeld 'opgemerkt door organisatie x, y, z'). Daarbij is niet per se gestreefd naar volledigheid (dat zou de leesbaarheid niet bevorderen), wel naar representativiteit.

Onderscheid bevindingen (uit documenten en interviews) en conclusies en aanbevelingen (van de evaluator)

In dit evaluatierapport maken we nadrukkelijk onderscheid tussen bevindingen op basis van het bronmateriaal uit documenten en interviews [en, op basis van een weging van de bevindingen, de conclusies en aanbevelingen van de evaluator](#). Om dit onderscheid te benadrukken zijn de conclusies en aanbevelingen van de evaluator in een blauw lettertype weergegeven.

Bij de weging van de bevindingen ten behoeve de conclusies is gekeken naar de objectiviteit van de bevindingen uit documenten en interviews (mate waarin bevindingen aantoonbaar zijn) en de robuustheid van de bevindingen uit documenten en interviews (mate waarin bevindingen gedeeld worden).

Ter illustratie betekent dit concreet dat in hoofdstuk 3 de paragrafen 3.1 tot en met 3.11 nadrukkelijk bevindingen zijn die we uit de documenten en interviews hebben gedestilleerd, [en de paragrafen 3.12 en 3.13 de conclusies en aanbevelingen van de evaluator betreffen. Datzelfde geldt uiteraard ook voor het samenvattende hoofdstuk 1.](#)

Begeleiding

Voor de begeleiding van de evaluatie is gewerkt vanuit de volgende structuur. Zie Bijlage 1 voor de samenstelling van de diverse gremia:

- De besluitvormende begeleiding van de evaluatie heeft plaatsgevonden via respectievelijk de Projectgroep en Stuurgroep Rijksstructuurvisie Waddenzee;
- De evaluatie is 'vanuit de regio' begeleid door een Begeleidingscommissie die als klankbord heeft gefungeerd; bij de samenstelling van de Begeleidingscommissie is gelet op representativiteit en een werkbaar omvang;
- Het RCW heeft op een aantal momenten gereflecteerd op de (tussen-)resultaten;
- Een conceptversie van het evaluatierapport is voor een externe review aan de Waddenacademie voorgelegd. In deze review heeft de Waddenacademie met name gewezen op de methodische onderbouwing van de evaluatie, alsmede de onderbouwing van het doelbereik van de SVW. Voor de eindversie van het evaluatierapport heeft dit een belangrijke rol gespeeld bij het samenstellen van de hoofdstukken 1 en 2.

Deze gremia zijn betrokken bij de start van de evaluatie, vooral gericht op het vaststellen van de evaluatievragen, bij de presentatie van de tussenresultaten en bij de bespreking van het concept-rapport van de evaluatie.

2.6 Leeswijzer

Zoals gezegd is in deze evaluatie is nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen bevindingen vanuit de documenten en interviews en de conclusies en aanbevelingen van de evaluator. Dit onderscheid is zichtbaar gemaakt via de kleur van het lettertype.

De opbouw van het rapport is als volgt:

- Het evaluatierapport start in hoofdstuk 1 met een aantal kernboodschappen en een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen uit de hoofdstukken 3 tot en met 7;
- Hoofdstuk 2 geeft een toelichting en een verantwoording van de aanpak van de evaluatie;
- De hoofdstukken 3 tot en met 7 gaan vervolgens nader in op de hoofdthema's van de evaluatie: beleid en beleidseffecten, beleidsinstrumentarium, bestuurlijke organisatie, onderzoek en internationale aspecten;
 - Daarin worden steeds themagewijs de bevindingen en aanknopingspunten voor de toekomst beschreven, gebaseerd op de documenten (met bronvermelding) en de interviews (met herkomst)⁹;
 - De hoofdstukken 3 tot en met 7 worden steeds afgesloten met een paragraaf conclusies en een paragraaf aanbevelingen, waarin wij als evaluator de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij zetten. Deze paragrafen vormen de basis voor hoofdstuk 1;
- Het rapport wordt tenslotte afgesloten met een aantal bijlagen, als toelichting en uitwerking van onderdelen van de evaluatie.

⁹ De bevindingen uit de interviews zijn gebaseerd op door de geïnterviewden geautoriseerde werkverslagen.



3. Beleid en beleidseffecten SVW

3.1 Evaluatievragen

Werking SVW

Hoofddoelstellingen

- 1.1 In hoeverre is de hoofddoelstelling 'duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap' gerealiseerd?
- 1.2 In hoeverre is de doelstelling behoud van de in de bodem aanwezige archeologische waarden en in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden gerealiseerd?

Planperiode en begrenzing

- 1.3 Was de planperiode van 10 jaar effectief?
- 1.4 Hoe heeft de huidige begrenzing van het Waddenzeebeleid in Waddenzee en waddengebied gewerkt?

Ervaringen

- 1.5 Welke pluspunten worden in het veld ervaren als gevolg van de SVW en het Barro?
- 1.6 Welke knelpunten worden in het veld ervaren als gevolg van de SVW en het Barro?
- 1.7 Hoe wordt de ontwikkeling in het gebied beleefd en gewaardeerd? In welke mate wordt dat in verband gebracht met de werking van de SVW en het Barro en daarmee samenhangend instrumentarium?

- 1.8 Hoe wordt het belang van de hoofddoelstelling van de SVW en het Barro voor de ontwikkeling van het gebied gewaardeerd?

Aanknopingspunten voor de toekomst

Ontwikkelingen en probleemstellingen

- 1.9 Wat zijn nu de belangrijkste nieuwe ontwikkelingen in het waddengebied? Wat betekent dit voor de SVW en de governance in het gebied?
- 1.10 Wat zijn nu de belangrijkste nieuwe probleemstellingen in het waddengebied (nultvraag) in relatie tot de SVW en het Barro? Wat betekent dit voor de SVW en de governance in het gebied?

Hoofddoelstellingen herzien?

- 1.11 Zijn de hoofddoelstellingen in het Waddenzeebeleid aan herziening toe?
- 1.12 Is het nuttig om elementen van ander rijksbeleid op te nemen in een eventuele aanpassing van de SVW (bijvoorbeeld Deltaprogramma, etc.)?

Planperiode en begrenzing herzien?

- 1.13 Dient de planperiode te worden herzien?
- 1.14 Dienen de grenzen, met name die van het waddengebied, te worden herzien (mede gelet op de gemeentelijke herindelingen in relatie tot de externe werking en het in aanmerking komen voor het Waddenfonds)?

3.2 Belang SVW - algemeen

3.2.1 Bevindingen: werking SVW

Beelden over het 'algemeen belang' van de SVW zijn gebaseerd op de interviews.

Algemeen beeld over SVW positief

Het beeld over de (rol en werking van de) SVW is in zijn algemeenheid positief. De SVW heeft een samenbindende rol en wordt gezien als katalysator voor afstemming en samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (opgemerkt door bijvoorbeeld: Waddenacademie, It Fryske Gea, Groningen Seaports). De SVW heeft duidelijkheid gegeven (opgemerkt door bijvoorbeeld Staatsbosbeheer) en heeft er voor gezorgd dat de 'staat van de Waddenzee' (in zijn algemeenheid) niet verslechterd is. De *mindset* in het gebied is ten positieve veranderd, het wordt steeds meer vanzelfsprekend te handelen in het belang van de bescherming van de natuur met daarbij passend duurzaam medegebruik. De SVW heeft daar aan bijgedragen (opgemerkt door RCW, "partners in ontwikkeling").

SVW als kader voor initiatieven en samenwerking

Daarnaast heeft de SVW als kader veel andere initiatieven, activiteiten, afspraken en ontwikkelingen (direct of indirect) mogelijk gemaakt, zoals de uitkoop van de kokkelvisserij, het mosselconvenant, het actieplan vaarrecreatie, het



convenant garnalenvisserij, het Programma naar een Rijke Waddenzee en de status van werelderfgoed. Maar ook op het gebied van samenwerking, zoals de samenwerking tussen de waddenzeegemeenten. De samenwerking tussen de (alle) waddenzeegemeenten is ontstaan bij de totstandkoming van de eerste pkb Waddenzee (jaren '70 van de vorige eeuw). Later is deze samenwerking gesplitst in aparte samenwerkingsverbanden van de eilanden (nu 'De Waddeneilanden') en de kustgemeenten (Vereniging van Waddenzeegemeenten). Deze samenwerking levert concrete resultaten op, zoals een gezamenlijke beheersverordening (als actie opgenomen in het B&O-plan), de taakverdeling in een keten van bezoekerscentra en afstemming in het economische programma (opgemerkt door gemeente Harlingen).

Illustratie: samenwerking in het project kleine jachthavens waddeneilanden

De waddeneilanden werken samen in het project kleine jachthavens. Met behoud van eigen identiteit probeert het project veilige opvang, de toegankelijkheid en de exploitatie van jachthavens te optimaliseren en daarmee het wonen, werken en leven op de eilanden te stimuleren. De jachthavens zijn, samen met de veerdammen, de toegangspoorten van de eilanden. De samenwerking is van belang omdat door verandering in type schepen, de eisen van baggeren en de slibhuishouding en daarmee de toegankelijkheid en de exploitatie van de havens sterk onder druk staat. De samenwerking is noodzakelijk vanwege de samenhang tussen de kleine jachthavens en de afhankelijkheid van elkaar. Bovendien kan samenwerking leiden tot slimme en goedkopere oplossingen.

Waarde en belang waddengebied beter benutten

Kritische noties, in zijn algemeenheid, zijn er ook. Zo wordt vaak aangegeven dat de waarde en het belang van het waddengebied in de praktijk onvoldoende 'beleefd' wordt en onvoldoende wordt benut voor de promotie en ontwikkeling van het gebied (opgemerkt door bijvoorbeeld: RCW). Niet alleen op toeristisch-recreatief gebied, maar ook gericht op mogelijkheden voor nieuwe vormen van (duurzame) economie. Passend bij de aard en de waarde van het gebied (waaronder cultuurhistorie), en gericht op de samenhang van ecologie, economie en sociologie (opgemerkt door bijvoorbeeld: wadden-gemeenten). Geïllustreerd met projecten als Marconi, Afsluitdijk en Spaarwater (opgemerkt door LTO-noord). Daarbij wordt een link gelegd met het beter benutten van de status van werelderfgoed (opgemerkt door bijvoorbeeld: ministerie van EZ, wadengemeenten). En met de behoefte aan een meer ontwikkelingsgerichte aanpak, op basis van een meer integraal (niet vooral en alleen focus op natuur) en sturend ontwikkelingsperspectief, gericht op flexibiliteit, duurzaamheid en innovatie. Ook wordt een link gelegd met de behoefte aan een integraal beheer, dat het beheer van de Waddenzee niet benadert vanuit losse structuren, maar vanuit de samenhang in het gebied.



3.3 Duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied

Uit de SVW: hoofddoelstellingen

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

3.3.1 Bevindingen: werking SVW

Bescherming redelijk op orde

Gefundeerde uitspraken over de toestand van de natuur zijn lastig, zeker omdat de natuurdoelen in de SVW voor bescherming en ontwikkeling algemeen geformuleerd zijn en een eenduidige beleidsmonitor met beleidsindicatoren ontbreekt.

De beschermingsdoelstelling van de SVW is redelijk op orde. Daartoe kan verwezen worden naar het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving¹. Uit dat rapport komt naar voren dat de natuur in het waddengebied over het geheel genomen niet in een goede toestand verkeert, maar dat deze situatie niet recent is ontstaan. De gemiddelde natuurkwaliteit van de Waddenzee is sinds 1984 nauwelijks veranderd. Dit betekent dat het eerste deel van het hoofddoel van de SVW is bereikt: duurzame bescherming van de natuur.

In de interviews wordt het beeld dat het beschermingsdoel redelijk op orde is herkend (opgemerkt door bijvoorbeeld wadengemeenten, kustgemeenten, provincie Groningen,

¹ *Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de Nederlandse zoute wateren, PBL, 2010.*



PRW, CWN, RCW, Waddenacademie, LTO-noord, Energie Valley, Groningen Seaports, ministerie van EZ). Daarbij wordt nadrukkelijk aangegeven dat sprake is van nuances, ook in de tijd en geografisch gezien. Bijvoorbeeld “het gaat (nu) goed met de zeehonden, maar met de broedvogels niet” (CWSS).

Dit beeld sluit aan bij het rapport van de Algemene Rekenkamer², dat concludeert dat voldaan wordt aan de beschermingsdoelstelling voor de Waddenzee.

Restrictief beleid SVW belangrijk voor beschermingsdoel

Het restrictieve beleid van de SVW, ondersteund door de Natuurbeschermingswet, wordt gezien als een belangrijke verklaring voor de realisatie van het beschermingsdoel (opgemerkt door bijvoorbeeld: RWS, EZ, wetterskip Fryslân, PRW, NGO's, LTO-noord). De duidelijkheid die de SVW heeft gegeven, werkt (opgemerkt door bijvoorbeeld RCW, RWS). Dit geldt heel duidelijk voor beleidsuitspraken die specifieke menselijke activiteiten uitsluiten, zoals inpoldering, windmolens in de Waddenzee, ligging gesloten gebieden, minimale vlieghoogte (opgemerkt door bijvoorbeeld PRW).

De keerzijde van deze verbodsbepalingen, ‘slot op de deur’, weinig flexibel en niet bevorderend voor innovatie, komt nadrukkelijk naar voren. (opgemerkt door bijvoorbeeld: Groningen Seaports, wadvaarders, gemeente Texel, kustgemeenten). Andere geven aan dat beperkingen juist ook kunnen aanzetten tot innovatie (opgemerkt door bijvoorbeeld: Visserijvereniging Ons Belang, ministerie van EZ).

² Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting, Algemene Rekenkamer, november 2013.

In de uitvoering van het beschermingsbeleid zijn belangrijke stappen gezet, met het uitkopen en beëindigen van de kokkelvisserij en de convenanten voor de mossel- en de garnalenvisserij, en met het convenant en actieplan vaarrecreatie. Recente monitoringgegevens laten zien dat de kokkelstand in de Waddenzee zich herstelt³, wat positieve gevolgen zal hebben voor de daarvan afhankelijke vogelsoorten. Andere positieve voorbeelden zijn vismigratie (vismigratierivier), kustverdediging (bijvoorbeeld Prins Hendrikdijk op Texel), of combinatie van functies zoals Marconi.

Ook uitspraken die om een afweging vragen (bijvoorbeeld: ‘ja, mits’ voor nieuwe opsporing en winning van gas) werken sturend, zo blijkt uit de interviews. Maar dergelijke afwegingen moeten ‘werkende weg’ ontwikkeld worden, en dat gaat soms gepaard met veel en lange onduidelijkheid en hoge (proces-)kosten (opgemerkt door PRW). De beelden van het resultaat van deze afwegingen lopen sterk uiteen. Bijvoorbeeld rondom gas- en zoutwinningwinning:

- “Een zorgvuldige afweging met een duidelijk ‘hand aan de kraan-principe’ (monitoring bodemdaling)” (opgemerkt door bijvoorbeeld NAM en PRW);
- “Een ontwikkeling die vanuit oogpunt van natuur ongewenst is”, met een oproep tot meer ‘eenduidige’ verbodsbepalingen (opgemerkt door bijvoorbeeld CWN);
- “De beperkendewerking van de SVW op ontwikkelingen die gunstig zijn voor natuur en ecologie” (opgemerkt door bijvoorbeeld Groningen Seaports);

³ Het kokkelbestand in de Nederlandse kustwateren in 2014, IMARES, juli 2014: “In 2014 is het totaalbestand aan kokkels iets lager dan in 2013, maar nog steeds relatief hoog. Het merendeel van het bestand wordt in 2014 gevormd door meerjarige kokkels.”

- “Een zorgvuldige toepassing van het afwegingskader, die bovendien innovatie uitdaagt, zoals het boren van gas onder deviatie” (opgemerkt door ministerie van EZ).

3.3.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over ‘aanknopingspunten voor de toekomst’ zijn gebaseerd op de interviews.

Hoofddoelstellingen en ontwikkelingsperspectief niet ter discussie

Algemeen beeld vanuit de interviews is dat de hoofddoelstelling van de SVW en het ontwikkelingsperspectief nog steeds actueel zijn (opgemerkt door bijvoorbeeld: waddengemeenten, PRW). “De hoofddoelstelling staat als een huis” (opgemerkt door groepsinterview natuurorganisaties). Wel is er bij velen behoefte aan een nieuwe integrale kapstok (opgemerkt door bijvoorbeeld: ANWB), waarin relevante ontwikkelingen uit de afgelopen periode verwerkt kunnen worden (“been weer bij te trekken”, opgemerkt door PRW), en om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en problemen (zie paragraaf 3.10).

Meer behoefte aan ontwikkelingsgerichte invulling

Daarbij wordt vaak aangegeven dat er, naast het behoud van het restrictieve karakter, behoefte is aan een meer ontwikkelingsgerichte invulling van het beleid (opgemerkt door bijvoorbeeld: Groningen Seaports, RCW, provincies). Bijvoorbeeld gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma (opgemerkt door It Fryske Gea), een investeringsagenda (opgemerkt door Waddenacademie) en/of een innovatieprogramma (opgemerkt door ministerie EZ). Daarbij moet bezien worden of een nationale structuurvisie

of omgevingsvisie het 'beste' instrument daarvoor is. Vragen en aandachtspunten daarbij zijn bijvoorbeeld:

- Een nieuwe nationale SVW/Barro (als onderdeel van een nationale omgevingsvisie) of interprovinciale SVW/verordening (als onderdeel van een interprovinciale omgevingsvisie) (opgemerkt door PRW)?
- Restrictief beleid in een structuurvisie/omgevingsvisie, ontwikkelingsgericht beleid en integraal beheer via andere instrumenten (opgemerkt door PRW)?
- Een nieuwe structuurvisie of een Nationaal Park (opgemerkt door PRW)?

3.4 Ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied

Uit de SVW: hoofddoelstellingen

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

3.4.1 Bevindingen: werking SVW

Ontwikkeling en herstel van natuur in gang gezet, maar nog niet op orde

Net zoals is geconstateerd ten aanzien van de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied, zijn ook gefundeerde uitspraken over de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied lastig. Ook dit SVW-doel is algemeen geformuleerd en ook hier ontbreekt een eenduidige beleidsmonitor met beleidsindicatoren.

Wel is deze doelstelling in de SVW uitgewerkt in het zogenaamde ontwikkelingsperspectief, dat overigens verder strekt dan alleen de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Het ontwikkelingsperspectief is in de SVW gepresenteerd als de basis voor een offensieve, ontwikkelingsgerichte benadering van de Waddenzee en beschrijft de hoofdlijnen voor de ontwikkeling van de Waddenzee op lange termijn tot 2030. Het geeft uitdrukking aan het streven naar duurzame ontwikkeling van het gebied, zowel op ecologisch als op sociaaleconomisch en toeristisch recreatief terrein.

Uit documenten en interviews blijkt dat het SVW ontwikkelingsperspectief onverminderd actueel en relevant is. Het komt in min of meer vergelijkbare vorm terug in het

B&O-plan, de interprovinciale visie 'Wadden van allure!' en het Programma naar een Rijke Waddenzee (opgemerkt door bijvoorbeeld PRW, dat het ontwikkelingsperspectief uit de SVW als inhoudelijk vertrekpunt gebruikt). In geen van deze plannen is het ontwikkelingsperspectief concreter gemaakt. De sturende werking van deze plannen op de realisatie van het ontwikkelingsperspectief is bovendien sterk verschillend. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan, en daarom hier in het kort:

- De sturende kracht van het B&O-plan is, na de wijziging van de rol van het RCW, min of meer verdampt; het tot stand brengen van samenhang en de voorgenomen concretisering heeft niet plaats gevonden.
- 'Wadden van allure!' vormt de beleidsmatige basis onder het gedecentraliseerde Waddenfonds dat een andere reikwijdte heeft (zowel qua begrenzing als qua doelen) dan (het ontwikkelingsperspectief van) de SVW;
- Het Programma naar een Rijke Waddenzee stuurt op een aantal specifieke onderdelen van het ontwikkelingsperspectief van de SVW. Ook het Programma Waddenzeehavens vult enkele specifieke onderdelen in.

Dit beeld wordt herkend in de interviews. Bij het doel rondom natuurherstel en -ontwikkeling wordt vaak verwezen naar het ontwikkelingsperspectief uit de SVW, dat weliswaar nog steeds actueel is, maar onvoldoende is uitgewerkt en gerealiseerd (zie ook hoofdstuk 4, B&O-plan) (opgemerkt door bijvoorbeeld: groepsinterview natuurorganisaties, CWN, RCW).

Van het SVW-doel voor de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het ontwikkelingsperspectief van de SVW bestaat op dit moment geen voortgangsbeeld dat gebruikt kan worden om een gefundeerd antwoord te geven

op de vraag in welke mate doel en ontwikkelingsperspectief zijn gerealiseerd. Op basis van informatie uit de documentenanalyse en interviews is in onderstaande tabel een overzicht gemaakt van aanknopingspunten en aanzetten die aan de verschillende onderdelen van het SVW-ontwikkelingsperspectief kunnen worden gerelateerd (zie ook Bijlage 8). Een aantal van die initiatieven kan direct aan het SVW-beleid worden gerelateerd, andere staan er los van, maar passen evengoed bij het langere termijn ontwikkelperspectief. Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat er op vrijwel alle onderdelen van het ontwikkelingsperspectief initiatieven bestaan. Sommige daarvan zijn gecoördineerd, gekoppeld aan bijvoorbeeld het Programma naar een Rijke Waddenzee, het Programma Waddenzeehavens, het Deltaprogramma en de diverse convenanten; andere zijn versnipperd en beperken zich bijvoorbeeld tot enkele sectoren.

Dit verklaart dat er in meerdere interviews (PRW, RCW-leden, Natuurorganisaties, provincies, gemeenten, Waddenfonds) in verschillende bewoordingen een pleidooi is gevoerd voor het alsnog komen tot een concreter meerjaren ontwikkelplan voor natuurherstel en -ontwikkeling én duurzame economische ontwikkeling en een daarvan afgeleide investeringsstrategie. Dit kan dan meer richting geven aan de rol van het Waddenfonds en aan de kennisopbouw waarin de Waddenacademie een belangrijke rol speelt.

Naast de positieve aanknopingspunten zijn er natuurlijk ook nog steeds knelpunten, zoals het Eems-Dollardgebied, de grote gaten die nog in het voedsel web bestaan, het herstel van habitats in de Waddenzee, het herstel van de visstand, de biologische kwaliteit van de Waddenzee (PBL 2013, Balans voor de leefomgeving 2014 /Waterkwaliteit en veiligheid, biologische kwaliteit van de Waddenzee is gekwalificeerd

als ontoereikend) en de beperking van de natuurlijke dynamiek van de fysische processen in de Waddenzee, op de waddeneilanden en de Noordzeekust door vaargeulonderhoud en zandsuppleties.

Illustratief in dit kader is het recente monitoring onderzoek van de East Atlantic Flyway waaruit naar voren komt dat het momenteel niet goed gaat met verschillende vogelsoorten waarvoor de Waddenzee in deze mondiale corridor zo van belang is⁴.

Uit: onderzoek East Atlantic Flyway

“Considering the 40 flyway populations that occur in internationally important numbers in the Wadden Sea, populations feeding on shellfish, crabs, worms and other invertebrates (benthivores) showed predominantly decreasing trends in recent years while fish eating species (piscivores) are predominantly increasing. Among these benthivores, flyway populations that depend on the international Wadden Sea to a large extent, are predominantly decreasing. This is not the case for populations for which the Wadden Sea is less important. Correlations between local Wadden Sea trends and flyway populations are also very weak. These patterns suggest that adverse environmental changes in the Wadden Sea are stronger than elsewhere on the flyway, and that trends in the Wadden Sea are mainly caused by these local factors, especially since populations which also breed in the Wadden Sea seem to be particularly vulnerable. The patterns found are strong indications that many flyway populations studied are under pressure.”

⁴ Status of coastal waterbird populations in the East Atlantic Flyway 2014, PRW + CWSS, 2015.

Samenvattend, op basis van beschikbare informatie hierover en beelden uit de interviews, tekent zich voorzichtig het beeld af dat de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied weliswaar in gang is gezet, maar zeker nog niet op orde is. De in de SVW voorgenomen richting en fasering van een ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen, ondanks een scala aan goede aanzetten (opgemerkt door bijvoorbeeld: RCE, provincie Groningen, Groningen Seaports, kustgemeenten, CWSS. In veel interviews wordt de urgentie onder woorden gebracht om, na de beheerimpuls in de Samenwerkingsagenda, ook een impuls te geven aan het ontwikkelingsgerichte deel van de SVW (opgemerkt door bijvoorbeeld: It Fryske Gea, Waddenvereniging, RCW, kustgemeenten).

Dit is een nuancering van het beeld van de Algemene Rekenkamer die concludeerde dat voor wat betreft de ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee nog geen resultaat is geboekt.



Het ontwikkelingsperspectief van de SVW <i>(tekst SVW)</i>	Aanknopingspunten en eerste aanzetten voor operationalisering
- De Waddenzee is primair een natuurgebied en een uniek open landschap. De natuurlijke dynamiek van de fysische processen in de Waddenzee, op de Waddeneilanden en in de Noordzeekustzone wordt zo min mogelijk beperkt, zodat zich nieuwe platen, geulen en jonge duin- en kustgebieden kunnen ontwikkelen. De rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid inclusief duisternis, zijn gewaarborgd en worden hoog gewaardeerd. - De waterkwaliteit is zodanig dat flora en fauna zich optimaal kunnen ontwikkelen. - De flora en fauna zijn rijk, gevarieerd en in hoeveelheden aanwezig zoals die ook voor de periode van eutrofiëring aanwezig waren. - Het areaal meer natuurlijke kwelders is vergroot. - De verstoring van de bodem is zodanig beperkt dat ongestoorde natuurlijke mosselbanken en zeegrasvelden voorkomen. Het areaal aan mosselbanken met een natuurlijke dichtheid en het areaal aan zeegrasvelden is vergroot. - Zeezoogdieren, vissen en (trek)vogels zijn duurzaam verzekerd van voldoende voedsel en rust- en voortplantingsgebieden. - De vrije migratie van aquatische organismen tussen de Waddenzee en het zoete binnenwater is gegarandeerd. Op meerdere plaatsen zijn zoet-zoutgradiënten aanwezig. Bij de inrichting van nieuwe gradiënten is in ieder geval aandacht besteed aan landschappelijke en recreatieve aspecten. - In de meest extensief gebruikte delen van de Waddenzee, met name de oostelijke Waddenzee, is de rust blijvend gewaarborgd.	- Beschermingsbasis is met de SVW en de NB-wet gelegd - Deltaprogramma: nader onderzoek natuurlijke processen - Programma Naar een rijke Waddenzee - Suppletiestrategieën verkennen - Experimenten op eilanden en langs Waddenzee kust met herstel natuurlijke dynamiek - KRW - Het bereiken van dit doel is nog ver weg; beter begrijpen van het systeem nodig – rol Waddenacademie bij kennisopbouw - Projecten herstel kwelders: Koehoal, Marconi buitendijks, Holwerd, Prins Hendrikdijk en de Schorren Texel, De Grië Terschelling - Convenant transitie mosselsector - In gesloten gebieden is sprake van herstel van mosselbanken - Bevorderen zeegras in project Biobouwer - Nog grote gaten in het voedselweb / projecten PRW - Verdwijnen/terugdringen visserij begin bijdrage aan herstel (kokkelstand) - Herstel vogelhabitats: We Bird (rust voor vogels, ruimte voor mensen); vogelrijk Zürichpolder - In voorbereiding: zoet-zoutovergangen bij Afsluitdijk en in EemsDollard. Vismigratieslenk Ameland - Vismigratierivier initiatief - Gesloten gebieden en convenant/actieplan vaarrecreatie

Het ontwikkelingsperspectief van de SVW <i>(tekst SVW)</i>	Aanknopingspunten en eerste aanzetten voor operationalisering
• De Waddenzee blijft zo veel als mogelijk gevrijwaard van bedreigingen. De gevolgen van (mogelijke) bedreigingen voor de natuurwaarden in de Waddenzee worden geminimaliseerd. • De cultuurhistorische waarden, ofwel de in de (zee)bodem aanwezige archeologische waarden en de voor het waddengebied karakteristieke cultuurhistorische elementen en structuren, zijn goed bewaard gebleven. • De veiligheid tegen overstroming is duurzaam gehandhaafd. De primaire waterkering blijft voldoen aan de eisen van de Wet op de waterkering. • De luchtverbinding tussen eilanden en vasteland ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van de inwoners van de Waddeneilanden is gegarandeerd. De stilte en rust boven de Waddenzee worden gegarandeerd doordat alleen boven een bepaalde hoogte gevlogen mag worden. • De bereikbaarheid van de havens in en grenzend aan de Waddenzee is gewaarborgd. • De economische bedrijvigheid in en rond de Waddenzee biedt de bevolking werk en inkomen en heeft een duurzaam karakter. • Er is een situatie bereikt van duurzaam toerisme die ecologisch houdbaar, economisch levensvatbaar en sociaal acceptabel is. In het waddengebied is een optimale natuur en landschapsbeleving mogelijk.	• Discussies en afwegingen Eemshaven ontwikkeling • Maatschappelijke discussie/procedures winning delfstoffen • Kennisopbouw in gang gezet • Beheerverordeningen van 13 gemeenten • Deltaprogramma • Hoogwaterbeschermingsprogramma • Ondergrens is bereikt voor afname militaire activiteiten (ministerie van Defensie) • Programma Waddenzeehavens • Beheeropgave bereikbaarheid Lauwersoog • Building with Nature Waddenzeehavens (o.a. pilot Marconi) • Vele initiatieven zoals: • Onderzoek teelt zilte aardappelen & zilte aardappelketen Waddenregio • Proeftuin lokaal economisch model (cranberries Texel) • Waddeninformatie en belevingscentrum Holwerd • Slim omgaan met zoet water • Algenschelpdierproefboerderij Delfzijl • Duurzame garnalenverwerking • Meerdere (kleine) initiatieven • Prille aanzet tot samenhang in marketing werelderfgoed status

Het ontwikkelingsperspectief van de SVW <i>(tekst SVW)</i>	Aanknopingspunten en eerste aanzetten voor operationalisering
• De Waddenzeehavens hebben zich duurzaam ontwikkeld op een wijze die recht doet aan hun specifieke ligging en mogelijkheden. Hierbij hebben de havens zich op een afgestemde manier gedifferentieerd en gespecialiseerd. • De Waddenzee wordt benut voor diverse vormen van visserij op een dusdanige wijze dat zich een rijke en gevarieerde visstand heeft ontwikkeld en dat de overige (bodem)fauna en (bodem)flora en de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee hier niet onder lijden. • De milieubelasting op de Waddenzee veroorzaakt door militaire activiteiten is verminderd. • De traditionele belangen van de lokale bevolking in het waddengebied in de vorm van diverse vorm en van duurzaam kleinschalig historisch medegebruik van natuurlijke hulpbronnen zijn gewaarborgd. Hiermee is bijgedragen aan de positieve beleving van het gebied	• Programma Waddenzeehavens operationaliseert dit • Eco-certificering van bijna alle havens bereikt. • Convenanten gerealiseerd (mosselsector, garnalenvisserij, handkokkelvisserij) • Innovaties verduurzaming visserij komen tot stand • Eerste tekenen van herstel kokkelstand • Is prioriteit bij Min van Defensie • Belang en bewustzijn aanwezig; meerdere initiatieven • Niet altijd gemakkelijk verenigbaar met regelgeving/regulering (voorbeeld staand wand visserij vergunningen)
Samenvattend beeld SVW • Doelbereik is lange adem en lange termijn • Uitwerken en operationaliseren in samenhangende aanpak in B&O plan niet gelukt • Interprovinciale visie 'Wadden van Allure!' is als uitwerking nog niet veel concreter dan SVW • Programma initiatieven (PRW, Waddenzeehavens) vullen onderdelen in	Samenvattend beeld interviews • Vele kleine initiatieven; dialoog en samenwerking ondersteunen dit • Sterk groeiende behoefte aan samenhangend meerjaren (10-20) ontwikkelplan en investeringsstrategie

Tabel 3.4.1: Overzicht van aanknopingspunten en eerste aanzetten voor uitwerking en operationalisering (uit documenten en interviews) van het ontwikkelperspectief uit de SVW (zie ook Bijlage 8)

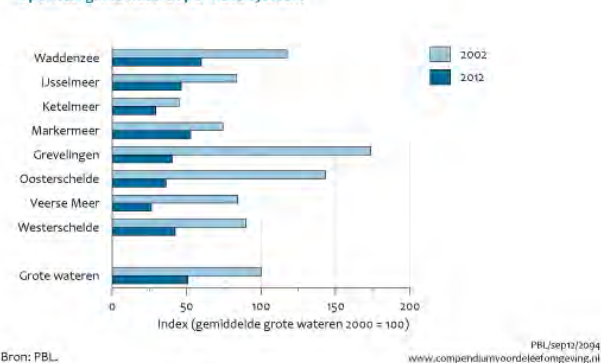


3.5 Behoud van het unieke open landschap

Uit de SVW: hoofddoelstellingen

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

Openheid grote wateren per watersysteem



3.5.1 Bevindingen: werking SVW

Open karakter aangetast vanaf de randen

In het Compendium voor de Leefomgeving⁵ zijn gegevens opgenomen over de openheid van de grote Nederlandse wateren. Uit de gegevens van het compendium blijkt dat gemiddeld over alle grote wateren (naar rato van hun oppervlakte) de openheidsindex is gewijzigd van 100 in 2002 naar 50 in 2012. Dit geldt orde grootte ook voor de Waddenzee. “Zo is het zicht op windturbines in de periode 2002-2012 in de Waddenzee en het IJsselmeer met een factor 2 toegenomen. Dit komt onder meer doordat er verspreid over het Fries-Groningse kustgebied

5 Openheid van de grote wateren 2002-2012, Compendium voor de Leefomgeving, september 2012.

windturbines zijn geplaatst. Ook de energiecentrales die zijn gebouwd in de Eemsmond en bij Harlingen tasten de openheid van het gebied aan.”

Ook geeft het PBL⁶ aan dat twee beleidslijnen van de Nederlandse overheid, namelijk het behouden van het unieke open karakter van de Waddenzee (SVW) en het stimuleren van de opwekking van windenergie (Structuurvisie Wind op Land), in de Waddenzee kunnen conflicteren. “Door het ontbreken van een eenduidige beleidslijn enerzijds en de druk op het halen van de doelstellingen voor duurzame energieopwekking en het herstel van de economie na de economische crisis anderzijds, is het huidige open karakter van de Waddenzee niet gegarandeerd. In de huidige besluitvorming wordt het argument openheid van de Waddenzee niet meegewogen. Dit is wel relevant, omdat besluiten die nu genomen worden nog tientallen jaren effect kunnen hebben op de openheid van de Waddenzee.”

Beelden over aantasting open karakter divers

Als het gaat om de aantasting van het unieke, open landschap worden in de interviews de plaatsing van windturbines, de ontwikkeling van de Eemshaven (met onder meer de bouw van een aantal energiecentrales), en de reststoffenafvalcentrale in Harlingen als voorbeelden genoemd. In de interviews wordt het beeld van de aantasting ‘aan de randen van het plangebied’ echter niet unaniem onderschreven.

Daarbij is het onderscheid van belang tussen ontwikkelingen in de Waddenzee en in het waddengebied.

6 Hoe open is de Waddenzee?, PBL, december 2009.

Voor wat betreft ontwikkelingen in de Waddenzee bepaalt de SVW dat nieuwe bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee qua hoogte aan moet sluiten bij de bestaande bebouwing, waarbij een uitzondering is gemaakt voor havengerelateerde en stedelijke bebouwing, waarbij de nieuwe bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline. Met beelden dat daar wel degelijk rekening mee wordt gehouden, bijvoorbeeld de (aanpassing van de) hoogte van de schoorsteen van de afvalverbrandingsinstallatie in Harlingen (opgemerkt door gemeente Harlingen). Bovendien staat de SVW in bepaalde gebieden, zoals havens, ontwikkelingen toe. En dat er bij betreffende ontwikkelingen ook gebouwd is conform het vigerende bestemmingsplan (opgemerkt door gemeente Harlingen, Programma Waddenzeehavens).

Als het gaat om ontwikkelingen in het waddengebied zijn er verschillende beelden over de kracht van de externe werking van de SVW, met het oog op ‘aantasting of bedreiging van de kenmerkende open horizon door voorgenomen vestiging van windturbines en hoge permanente bouwwerken in de nabijheid van de Waddenzee’. Het gaat dan vooral om de interpretatie van ‘geen significante gevolgen van plannen, projecten of handelingen in het waddengebied voor de landschappelijke kwaliteiten, waaronder open horizon van de Waddenzee’. Met beelden dat daar wel degelijk rekening mee wordt gehouden. Maar er is nadrukkelijk ook het beeld dat de externe werking (zoals geformuleerd in de waddenparagraaf van het Barro), die met het oog op mogelijke significante gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten zo bepalend is, voor de mogelijke aantasting van de open horizon niet krachtig genoeg is (opgemerkt door bijvoorbeeld: PRW). Bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is welke maatstaf aan dergelijke waarden ten grondslag ligt (opgemerkt door bijvoorbeeld kustgemeenten). Over de ‘ernst’ van de aantasting van het open karakter



M

A

R

H O L

N

DE ZUYDER

Z E E

Trans

Millaria Germanica communis

E
ordt
an
e
dt

De

Egmont op

Wyck op

Beueryck

Haerlem

Amsterdam

Meer

Almaer

R

S

Ouderkerck

Diemen

Muyden

Almaer

Egmond

Beueryck

Haerlem

Amsterdam

Meer

Almaer

R

S

Ouderkerck

Diemen

Muyden

S. Pancras

De Waert

Wegum

Almerdorp

Wernershoef

Enckhuysen

Schellinkhout

Leeck

Marcken

Moericker

Edam

Almaer

Schagen &

Waert

Kalhorn

De Maert

De Vlyster

De Nes

Denmuis plaet

Deede balch

Breesandt

Stoort van

Brigandt

Uite stroom

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

Wieringen

bestaan verschillende beelden, van 'zeer storend', omdat de open horizon en weidsheid zo belangrijk zijn voor het karakter van het gebied en de recreatie (opgemerkt door bijvoorbeeld wadvaarders) tot 'beperkt' (opgemerkt door bijvoorbeeld gemeente Harlingen).

Ten aanzien van windenergie wordt gewezen op een mogelijke tegenstrijdigheid tussen het beleid voor de Waddenzee en het nationale beleid voor windenergie (opgemerkt door bijvoorbeeld kustgemeenten).

De Crisis- en Herstelwet bevat een aantal veranderingen, onder meer in relatie tot de Natuurbeschermingswet. Voor niet Europees beschermde landschappelijke waarden (openheid, rust, e.d.), geldt niet meer de externe werking en een minder strikte bescherming.

Geen aantasting open karakter vanuit het gebied zelf

Tenslotte wordt in de interviews in zijn algemeenheid benadrukt dat, mede dankzij de SVW, de aantasting van het unieke, open landschap in de Waddenzee beperkt is gebleven. Zo zijn bijvoorbeeld geen windturbines in de Waddenzee geplaatst.

3.6 Bescherming archeologische en cultuurhistorische waarden

Uit de SVW:

Tevens worden de in de bodem aanwezige archeologische waarden en in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden beschermd.

3.6.1 Bevindingen: werking SVW

Over de 'staat' van de bescherming van cultuurhistorische en archeologische waarden is uit de documenten geen beeld beschikbaar.

Volgens de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft de SVW er, met een specifieke doelstelling, voor gezorgd dat cultuurhistorische en archeologische waarden momenteel meer aandacht in het gebied krijgen. De juridische vertaling daarvan in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de visie Erfgoed en Ruimte hebben daaraan bijgedragen. In het waddengebied is het de uitdaging om cultuurhistorische en archeologische waarden te verbinden met waarden en kansen voor natuur, recreatie en toerisme, en de lokale economie.

Er is in het gebied vooral gewerkt aan kennisvermeerdering en bewustwording. Er is veel bekend over de bescherming van scheepswrakken in de westelijke Waddenzee. In de oostelijke Waddenzee is veel minder bekend. Hiervoor wordt momenteel een inventarisatie uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. De inventarisatie van cultuurhistorische waarden heeft nog niet plaatsgevonden.

Gemeenten kunnen gebruik maken van steunpunten bij de provincies en advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De aandacht bij overheden is volgens de RCE traditioneel vooral binnendijs gericht. Die voor waterbodems blijft achter. Om dit te bevorderen is project 'Bewustwording buitendijs erfgoed' gestart, met als resultaat de 'Handreiking Buitendijs Erfgoed'. Het is nu aan de gemeenten om daar concreet mee aan de slag te gaan.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de binnen de gemeentegrenzen aanwezige archeologische, cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke waarden. Recent hebben 13 gemeentelijke overheden in het gebied een beheerverordening⁷ vastgesteld, met daarin specifiek aandacht voor de bescherming van cultuurhistorische en archeologische waarden. Hiermee is een goede stap gezet, maar de daadwerkelijke doorwerking hiervan vraagt nog de nodige aandacht (onder meer Monumentenzorg Fryslân). Dat start met het goed in beeld brengen van de waarden die beschermd moeten worden.

7

Zie www.waddenzee.nl



3.7 Waarborg veiligheid en bereikbaarheid

3.7.1 Bevindingen: werking SVW

Waarborg veiligheid

Uit de SVW:

De veiligheid van de bewoners van het waddengebied wordt gewaarborgd door een goede verdediging tegen de zee.

Binnen het thema waterveiligheid speelt klimaatverandering een belangrijke rol. Met het Delta-programma⁸ (nieuwe normering, zandige strategie, Kustgenese 2.0 (uitwerking zandige strategie), strategie dijken en veiligheidsstrategie eilanden) en het Hoogwater-beschermingsprogramma (afgekeurde trajecten en project overstijgende verkenning (POV)) is er veel aandacht voor de waarborg van de veiligheid.

Op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid van het Deltaprogramma volgt voor het waddengebied voor een deel geen, en voor een deel een beperkte versterkingsopgave. In het kader van het Hoogwater-beschermingsprogramma (HWBP, onderdeel van het Deltaprogramma) zijn op dit moment in het wadden-gebied zes afgekeurde trajecten opgenomen. In de projectoverstijgende verkenning Waddenzee (POV) wordt gezocht naar innovatieve oplossingen, om noodzakelijke verbeteringen aan de Waddenzeedijken sneller en goedkoper uit te kunnen voeren.

⁸ Deltaprogramma 2015, Werken aan de delta, ministerie van IenM en ministerie van EZ, september 2014

Waarborg bereikbaarheid

Uit de SVW: scheepvaart

De bereikbaarheid van de havens en eilanden wordt gewaarborgd.

De waterstaatswerken, waaronder het vaargeulonderhoud ten behoeve van de scheepvaart, zijn beperkt in omvang, volgen de natuurlijke morfologische ontwikkelingen en vinden uitsluitend plaats indien de bereikbaarheid van de havens, de waddeneilanden of de verkeersveiligheid in het geding zijn.

De bereikbaarheid van havens en eilanden wordt gewaarborgd door het onderhoud en beheer van veerbootinrichtingen en streefdieptes/normering voor de vaargeulen. Voor beide geldt het naar de streefdiepte/normering van 2006 te actualiseren uitgangspunt dat vaartuigen die op dat moment gezien hun diepgang en afmetingen de havens bij gemiddelde zeestand en wind konden aandoen dit ook in de toekomst moeten kunnen. Hierbij wordt rekening gehouden met de economische en technische ontwikkelingen in de scheepvaart.

In aansluiting op natuurlijke ontwikkelingen in de vaargeuldiepte zijn incidenteel verdere verdiepingen van de hoofdvaargeulen mogelijk, onder de voorwaarde dat dit past binnen het afwegingskader zoals aangegeven in de pkb.

Gezien de economische potenties van de havens van Den Helder, Harlingen en Delfzijl alsmede de Eemshaven, kan voor de vaargeulen vanaf de Noordzee naar deze havens in uitzondering op de vastgestelde streefdieptes/normering tot verdere verdieping worden

overgegaan, onder de voorwaarde dat dit past binnen het afwegingskader van deze pkb. Voor de vaargeul Harlingen-Noordzee zal het daarbij gaan om een verdieping tot minimaal 7,50 meter beneden NAP.

Belangrijke uitgangspunten in de SVW

Uit bovenstaande SVW-tekst blijkt dat de volgende elementen van belang zijn:

- De hoofddoelstelling duurzame bescherming en ontwikkeling van het natuurgebied;
- De beperkte omvang (vanwege de natuurbescherming) van het vaargeulonderhoud;
- Het volgen van de natuurlijke geomorfologische ontwikkeling;
- De bereikbaarheid van de havens en eilanden en de verkeersveiligheid;
- De economische en technische ontwikkelingen in de scheepvaart;
- Maatregelen passen binnen het afwegingskader van de SVW.

Om deze bereikbaarheid te waarborgen moeten de vaargeulen naar de eilanden en de havens geregeld uitgebaggerd worden. In de context van de natuurlijke dynamiek van het gebied zijn er grenzen aan de vergunbaarheid van baggerwerkzaamheden vanwege de verbeterdoelstelling voor de Waddenzee. Deze verbeterdoelstelling heeft betrekking op getijdenlandschap en is opgenomen in het Aanwijzingsbesluit Waddenzee op grond van de Natuurbeschermingswet.

De vaargeul naar Ameland slibt regelmatig dicht vanwege zijn gedeeltelijke ligging over het wantij. Hierdoor kan vertraging van de veerdienst ontstaan. Om de

bereikbaarheid te waarborgen moeten de vaargeulen naar de eilanden en de havens geregeld uitgebaggerd worden.

De vaargeul van de Noordzee naar Lauwersoog (Westgat) vraagt overigens ook om aandacht (provincie Groningen).

De eilanden zijn afhankelijk van de veerverbindingen tussen het vaste land en de eilanden. De betrouwbaarheid van deze verbindingen wordt beïnvloed door diverse factoren zoals weersomstandigheden, stroming maar ook drukte of eerder opgelopen vertragingen.

Vaargeul Holwerd - Ameland

Bij brief van 28 september 2015 over de problematiek van de vertraging op de veerverbinding Holwerd-Ameland gaf de minister van IenM aan dat dit alleen kan worden opgelost door in gezamenlijkheid de verschillende opties te verkennen in een open planproces⁹. Inmiddels is een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld die dit open-planproces inmiddels heeft opgestart.

Voor het oplossen van de problematiek van de vertraging van de veerdienst naar Ameland worden in dit open planproces verschillende opties onderzocht op het gebied van infrastructuur, logistiek en concessie. De staatssecretaris van IenM heeft dit per brief van 4 mei 2015 aan de Tweede Kamer laten weten. Bij het bespreken van deze casus wordt hier alleen ingegaan op de twee opties die betrekking hebben op baggerwerkzaamheden (infrastructuur), omdat de vaargeulafmetingen mede worden ingegeven door de Natuurbeschermingswet die randvoorwaarde stellend is voor de SVW. Het concessiebeleid of de logistiek van de passagiersdiensten hebben geen relatie met de SVW.

⁹ Brief aan de Tweede Kamer: RWS-2015/38788/153149, 28 september 2015.

Het gaat dan om de volgende twee opties/oplossingsrichtingen:

1. Aanpassing van de minimale afmetingen (breedte en diepte) van de vaargeul naar Ameland;
2. De verkorting van de vaarroute door het maken van een doorsteek tussen twee natuurlijke geulen.

Afmetingen

Vast staat dat in de tekst van de huidige SVW geen specifieke eisen worden gesteld aan de minimale en maximale afmetingen (diepte en breedte) van de Vaargeul-Ameland. Voor een eventuele aanpassing van afmetingen van de vaargeul Holwerd-Ameland is een wijziging van de SVW niet noodzakelijk, onder de voorwaarde dat dit past binnen het SVW-afwegingskader.

De afmetingen zijn opgenomen in de Natuurbeschermingswetvergunning(en) die aan RWS voor het baggeren van de vaargeulen in de Waddenzee zijn verleend door het ministerie van EZ. In deze vergunningen zijn de maten voor de verschillende vaargeulen opgenomen. In de vigerende vergunning zijn de volgende maten opgenomen voor de vaargeul van Holwerd naar Ameland: breedte 50-60 meter en diepte 3.50 tot 4.00 meter –NAP.

Indien voor verruiming van de vaargeul ruimere maten moeten worden gehanteerd dan in de vigerende vergunning is een wijziging van de Natuurbeschermingswetvergunning noodzakelijk.

Doorsteek

Daarnaast wordt door rederij Wagenborg Passagiersdiensten (WPD) en de gemeente Ameland gepleit voor een verkorting van de vaarroute door het

maken van de doorsteek, als alternatief voor 'het op de plek houden' van de bestaande vaargeul.

In eerder vermelde brief van 28 september 2015 is ook aangegeven dat in de thans lopende evaluatie van de SVW wordt gekeken of er aanleiding voor aanpassing is. De vraag of de huidige SVW een doorsteek in de weg staat moet worden beantwoord aan de hand van de SVW-eisen aan het vaargeulonderhoud (zie bovenstaand kader).

Ten aanzien van het vaargeulonderhoud geldt volgens de huidige SVW dat het:

1. Beperkt in omvang moet zijn;
2. De natuurlijke morfologische ontwikkelingen moet volgen;
3. Uitsluitend mag plaatsvinden indien de bereikbaarheid van de havens, de waddeneilanden of de verkeersveiligheid in het geding zijn.

Tevens dient rekening te worden gehouden met het afwegingskader van de SVW. Aangezien de voorgestelde ingreep direct effect kan hebben op de natuur zal deze daarom ook getoetst moeten worden aan onder meer de Natuurbeschermingswet. Mogelijk dient ook een MER-procedure te worden gevolgd en dienen in het kader daarvan diverse onderzoeken te worden uitgevoerd.

In het open planproces moet worden ingegaan op bovenstaande eisen uit de SVW.

Op voorhand lijkt met name de tweede eis ten aanzien van het vaargeulonderhoud een doorsteek in de weg te staan. In dat geval kan vervolgens worden overwogen om in de SVW een uitzondering op te nemen voor deze doorsteek, indien uit het open planproces en uit de noodzakelijke

onderzoeken naar aanleiding van het afwegingskader blijkt dat deze ingreep in overeenstemming is met de hoofddoelstelling duurzame bescherming en ontwikkeling van het Waddenzee als natuurgebied.

Het ligt het meest voor de hand om deze wijziging mee te nemen in de aanpassingsvoorstellen die naar aanleiding van deze evaluatie zullen worden ontwikkeld voor een nieuwe SVW (Omgevingsvisie).

De casus 'vaargeul Holwerd-Ameland' illustreert hoe de SVW, en in het bijzonder het afwegingskader uit de SVW, in de praktijk werkt. Daarbij speelt de Natuurbeschermingswetgeving een bepalende rol. In bijlage 11 is deze casus nader uitgewerkt.

3.8 Monitoring

3.8.1 Bevindingen: werking SVW

Uit de SVW:

"Bij monitoring is het van belang onderscheid te maken in algemene monitoring om de algehele toestand van de Waddenzee in kaart te hebben en specifieke monitoring die gericht is op het detecteren van de effecten van specifieke activiteiten..."

Met betrekking tot de 'algemene monitoring' is het kabinet van mening dat de organisatie geen wijziging behoeft, maar dat verbeteringen nodig zijn op het gebied van (internationale) samenhang tussen de monitoringprogramma's voor de verschillende gebruiksdoelen. In de planperiode zullen de doelstellingen verder worden geoperationaliseerd in meetbare en toetsbare indicatoren.

Het trilateraal monitoring- en beoordelingsprogramma zal worden uitgevoerd. Op basis van de bestaande trilaterale monitoring wordt één keer in de vier jaar een Quality Status Report (QSR) opgesteld... In trilateraal verband is afgesproken om het 'Trilateral Monitoring and Assessment Program' te optimaliseren naar aanleiding van een evaluatie in 2004. Onderdeel van de optimalisatie is een betere aansluiting bij de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water...

Met betrekking tot specifieke monitoring is het kabinet van mening dat bij omvangrijke en maatschappelijk gevoelige activiteiten, zoals gaswinning, een aparte en onafhankelijke monitoringcommissie wenselijk is, zolang er geen systeem van vooraf vastgestelde natuur-

en landschapsgrenzen voor handen is. Het kabinet besluit per geval of specifieke monitoring noodzakelijk is...¹⁰

Uit de strategische milieubeoordeling is naar voren gekomen dat er, gezien de uitspraken van de structuurvisie op het gebied van rust en duisternis een systeem ontbreekt voor de monitoring van geluid en licht. Bij de verdere invulling van de monitoring van de Waddenzee zullen deze aspecten dan ook betrokken moeten worden."¹¹

Monitoring van de Waddenzee

Monitoring is van belang om vast te kunnen stellen in hoeverre maatregelen voor bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden, veiligheid, waterkwaliteit en bereikbaarheid effectief en efficiënt zijn. Tegelijk worden de resultaten van monitoring ingezet voor 'early warning', waardoor ongewenste ontwikkelingen tijdig kunnen worden gesignaleerd en bijgestuurd vanuit het beheer of beleid. In het waddengebied zijn monitoringsactiviteiten vaak onderdeel van (inter)nationale afspraken voor behoud van natuurwaarden.

Het algemene beeld is dat de samenhang tussen de monitoringsprogramma's in het waddengebied versterkt kan worden. Er is geen 'druk op de knop' mogelijk die alle

¹⁰ Zo is bijvoorbeeld voor de monitoring van de gevolgen van zoutwinning door Frisia Zout B.V. een specifiek monitoringsprogramma opgesteld.

¹¹ Zie WaLTER: WaLTER beoogt data van natuurlijke, landschappelijke (waaronder stilte en duisternis) en cultuur-historische (waaronder archeologische) waarden van de Wadden via een dataportaal beschikbaar te stellen.

informatie over het wadden gebied beschikbaar maakt. Dit beeld is ook geschetst in het rapport van de Algemene Rekenkamer. Doordat er veel beheerders actief zijn in het waddeengebied is de afstemming en uitwisseling van informatie niet altijd goed en wordt er niet doelmatig gewerkt.

Ook is het de vraag of bestaande monitoringsprogramma's wel optimaal zijn ingericht als informatiebron. Daarvoor is het essentieel dat er bij de verschillende partijen die zijn betrokken bij de monitoring in het waddeengebied een gedeeld beeld bestaat over welke metingen nodig zijn voor een adequate basismonitoring van het waddeengebied. Het WaLTER-project (zie ook verder) heeft hier in de afgelopen jaren een belangrijke eerste aanzet toe gegeven, maar is geen samenwerkingsverband van beheerders die monitoring (laten) uitvoeren. De Basismonitoring Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee is dat wel. Rijkswaterstaat heeft samen met de Waddenacademie een intentieverklaring opgesteld, die is ondertekend door samenwerkende beheerders en bedrijven, en verder wordt uitgewerkt om te komen tot een basismonitoring van de Waddenzee.

WaLTER

Om monitoring in de toekomst te verbeteren en te stroomlijnen, is aan de (door ontwikkeling van de) monitoring voor de Waddenzee gewerkt in het project *Wadden Sea Long-Term Ecosystem Research (WaLTER)* ¹². Het project wordt gefinancierd door het Waddenfonds met aanvullende bijdragen vanuit de provincies Noord-Holland en Fryslân. WaLTER heeft als doel bestaande onderzoeks- en meetprogramma's efficiënter op elkaar te laten aansluiten en beschikbare wadden data op zowel ecologisch als socio-economisch gebied te ontsluiten via een dataportaal.

¹² Zie www.walterwaddenmonitoring.org

WaLTER heeft nu 12 waddendossiers klaar die gebruikt kunnen worden voor een beeld van 'de staat van het wad' (bijvoorbeeld: klimaat en natuur, gas en zoutwinning, toerisme). Zover het de doelen van de SVW raakt kan dit project op onderdelen bijdragen aan de beleidsmonitoring van de SVW. Het is op dit moment echter onzeker hoe het project verder gaat, omdat de financiering van het project WaLTER tijdelijk is (tot 2017).

Basismonitoring Samenwerkingsagenda

In het kader van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee is het initiatief genomen om te komen tot 'basismonitoring'; dit ten behoeve van de monitoring van het beheer van de Waddenzee. Onder het motto 'Samen de basis realiseren voor monitoring van het waddeengebied die goed beheer mogelijk maakt en als zodanig wordt erkend', wordt Wadden in Beeld ontwikkeld, dat uiterlijk in 2018 gereed moet zijn. Wadden in Beeld geeft een overzicht van de toestand van de Waddenzee. Uit de intentieverklaring:

- "Een langlopende Waddenzee-brede basismonitoring wordt opgezet als essentieel onderdeel van een goed beheer van de Waddenzee;
- De basismonitoring is zó ingericht dat er aanmerkelijk minder aanvullende monitoring nodig is voor vergunningen;
- De toegankelijkheid en bruikbaarheid van monitoringdata wordt verbeterd, waardoor ook wordt voorzien in een basis voor onderzoeks- en procesmonitoring;
- De cyclus van 'adaptieve monitoring' is ingebed om de monitoringsactiviteiten periodiek aan te passen aan veranderende vragen vanuit het beheer, nieuwe monitoringsmethoden en -technieken en nieuwe wetenschappelijke inzichten over het functioneren van het Waddeengebied;

- Met behoud van eigen verantwoordelijkheden wordt samengewerkt om te komen tot een gezamenlijke borging van de basismonitoring."

De basismonitoring wordt gezamenlijk uitgewerkt door de drie noordelijke provincies, de coalitie Wadden Natuurlijk, de NAM, Groningen Seaports, ministerie van EZ, met Rijkswaterstaat als trekker van deze samenwerking.

Overzicht

Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat er op de Waddenzee -met veel inzet en enthousiasme- een grote verscheidenheid aan monitoring en onderzoeken plaatsvindt, vaak met het oog op de ecologische toestand en specifieke monitoring bij de uitvoering van pilots en projecten. Er zijn (monitoring-)programma's voor het Nederlandse deel van de Waddenzee, de internationale Waddenzee en de Waddenzee als onderdeel van de Noordzee. Naast de hierboven genoemde projecten WaLTER en Basismonitoring, betreffen de belangrijkste (monitorings-)programma's die overzicht bieden, afstemmen en assessments maken (dit betreft geen uitputtend overzicht):

Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL)

Voor dit monitoringprogramma is in de zoete en zoute Nederlandse rijkswateren (inclusief de Waddenzee) een chemisch, fysisch en biologisch meetnet ingericht. Als onderdeel van dit meetnet vindt monitoring plaats voor parameters als zeegras, schelpdieren, vissen, vogels en zeehonden.

Waddenbarometer

In 2009 verscheen de laatste versie van de Waddenbarometer (Waddenzee.nl). Hierin werd een actueel online overzicht gegeven van de ontwikkelingen van natuur, water en milieu, klimaat en sociaaleconomische aspecten van het waddengebied in Nederland.

In 2015 is op basis van de TELOS-methodiek (duurzaamheidsbalans) een prototype van een nieuwe Waddenbarometer opgeleverd¹³. De eisen/doelen zoals die in de Waddenbarometer gebruikt zijn, zijn ontleend aan een groot aantal nationale en internationale beleidsdocumenten, zoals de Trilaterale Waddenzee Samenwerking, Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, SVW, Wadden van allure! en Programma naar een Rijke Waddenzee. Maar ook is aangegeven dat de barometer vooral een gebiedsmonitor is en geen beleids-effectmonitor.

Deze barometer is niet specifiek gericht op de hoofddoelstellingen van de SVW.

Het eerste beeld van de barometer laat zien dat de waddenregio nog verwijderd is van het realiseren van de onderliggende duurzaamheidsdoelen. Daarbij moet aangetekend worden dat dit voor een deel te maken heeft met het gehanteerde (hoge) ambitieniveau. Hoe ambitieuzer de lange termijn duurzaamheidsdoelen, hoe moeilijker het is deze te realiseren. Maar uiteraard hebben de resultaten ook te maken met het feitelijk presteren van de regio. Uit de barometer komt ook naar voren dat er wel is er sprake van een redelijk evenwichtige balans tussen het ecologisch, economisch en sociaal-cultureel kapitaal.

Compendium voor de Leefomgeving

Het Compendium voor de Leefomgeving komt voort uit het Milieu- en Natuurcompendium, de Monitor Nota Ruimte en de Ruimtemonitor en omvat een website die een zo compleet mogelijk beeld geeft van de actuele situatie van milieu, natuur en landschap, en van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. De publicatie omvat ongeveer 800 specifieke onderwerpen (indicatoren), waarvan het CBS er zo'n 350 bijhoudt. Het is een gezamenlijk product van het CBS, het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Specifiek voor de Waddenzee bundelt het Compendium informatie over ecosysteemkennis.

Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP)

Samenwerking op het gebied van monitoring in Nederland, Duitsland en Denemarken gebeurt sinds 1997 in het kader van dit programma binnen de 'Trilateral Wadden Sea Cooperation'. Het rijk ondersteunt het Trilateraal monitoring- en beoordelingsprogramma en RWS en het ministerie van EZ verstrekken hiertoe informatie ten behoeve van het opstellen van een Quality Status Report (QSR), ongeveer eens in de vier jaar. In trilateraal verband vindt dus geen eigenstandig onderzoek plaats voor de gehele Waddenzee, het programma maakt gebruik van informatie die in de drie landen beschikbaar is. Het laatste QSR is van 2009, de volgende QSR wordt op dit moment opgesteld en is voorzien voor 2016. Ten behoeve van de langjarige monitoring in het kader van het Deltaprogramma heeft het kabinet aangegeven aan te zullen sluiten bij het trilaterale monitoringsprogramma.

Daarnaast moet er voor de Unesco een State of Conservation Report (SoCR) gemaakt worden (december 2016). De Waddenzee is immers aangewezen met outstanding

unique values. Van die waarden moeten de status, de trend, het doelbereik, de bedreigingen en de aanbevelingen worden gegeven.

Joint Monitoring and Assessment Program in het kader van de verdragen van Oslo en Parijs (OSPAR)

In dit kader vindt monitoring van verontreinigende stoffen in zee plaats.

Monitoring Convenant Vaarrecreatie

Ten behoeve van de uitvoering van het convenant wordt in het kader van PRW een monitoringprogramma uitgewerkt. Hiervoor wordt een proefproject uitgevoerd. Er wordt aangesloten bij de monitoring die de waddenprovincies jaarlijks doen naar de omvang en de verspreiding van de watersport op de Waddenzee.

Tenslotte kunnen nog meetprogramma's van het ministerie van EZ, de NAM, terreinbeheerders, provincies.

Beelden uit de interviews: versnipperd en verkokerd

Positief is dat in het waddengebied veel belangwekkend monitoringonderzoek wordt verricht naar diverse specifieke onderwerpen.

Anderzijds kan gesteld worden dat de bestaande kennis versnipperd en verkokerd is. Een algeheel integraal beeld ontbreekt en onderzoek vindt plaats door veel partijen (opgemerkt door bijvoorbeeld: CWSS, kustgemeenten, Groningen Seaports). De Waddenacademie benoemt een gebrek aan interdisciplinariteit als hindernis als het gaat om het begrip van het waddengebied als samenhangend en open systeem (Kennis voor een duurzame toekomst van de Wadden, integrale kennisagenda van de Waddenacademie, 2009). In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt geconstateerd dat de coördinatie over

13 *De Waddenbarometer, Telos, februari 2015.*



monitoring en toegankelijkheid van monitoringsgegevens regelmatig moeizaam verloopt en er regelmatig sprake is van onvergelykbare meetgegevens; vaak een resultaat van voornoemde versnippering in monitoring. Het beeld van de Waddenacademie en ARK wordt in de interviews die voor deze evaluatie zijn uitgevoerd herkend. Door de Waddenvereniging wordt ervoor gepleit om de verschillende initiatieven, waaronder de Waddenbarometer, te bezien in de internationale trilaterale samenwerking.

Illustratie: er is veel informatie beschikbaar, maar een overall-beeld ontbreekt

Uit een recente presentatie van Katja Philippart (onder meer lid Waddenacademie) voor het RCW, met bronmateriaal uit WaLTER en QSR, komen de volgende beelden over de 'staat van het Wad'. De beelden illustreren dat de bescherming van de natuur op onderdelen goed gaat, op andere onderdelen niet.

- Temperatuur: Waddenzee behoort tot de snelst opwarmende zeeën ter wereld; in 2014 is de hoogste watertemperatuur ooit gemeten (12,8 graden Celsius)
- Fosfaatconcentratie: lage waarden ten opzichte van de jaren tachtig; overheidsbeleid met betrekking tot reductie nutriënten is succesvol geweest
- Visvangst: afname met meer dan 90% sinds eind jaren zeventig
- Schelpdieren: mosselbanken nemen in areaal toe, hoeveelheid kokkelvlees is het afgelopen jaar op peil gebleven door de groei van bestaande kokkels
- Vogels: sommige soorten nemen af (vooral broedvogels), sommige soorten nemen toe
- Zeehonden: in 2009 hoogste aantal zeehonden ooit gemeten (ruim 21.000)

3.9 Beleidsmonitoring

3.9.1 Bevindingen: werking SVW

In de SVW is niet voorzien in een (beleids)monitoring, als onderdeel van het SVW-instrumentarium. Zie verder paragraaf 3.9).

Eenduidig beeld realisatie doelen ontbreekt

Op basis van de documentenanalyse voor deze evaluatie blijkt dat bij uitstek in het waddengebied veel wordt gemonitord. Maar bij uitstek in het waddengebied vindt dit ook versnipperd en door vele organisaties plaats. Omdat in de SVW niet is voorzien in een beleidsmonitor, zijn eenduidige uitspraken over de realisatie van de SVW-doelen lastig. Dit geldt ook voor de realisatie van de diverse onderdelen van het ontwikkelingsperspectief, als toekomstgerichte uitwerking van de SVW-doelen. En dit geldt tenslotte ook voor het beeld van de regulering van de ruimte voor menselijke activiteiten in het gebied (zie paragraaf 3.2 van de SVW, bijvoorbeeld inpolderingen, scheepvaart, havens en bedrijventerreinen, delfstoffen, visserij, et cetera).

Dit beeld bevestigt de conclusie in het rapport van de Algemene Rekenkamer¹⁴: "Ook de monitoring en evaluatie van de wijze waarop het Waddenzeebeleid wordt uitgevoerd, wordt regelmatig belemmerd door het feit dat verantwoordelijkheden in het waddengebied bij verschillende partijen zijn ondergebracht. De coördinatie en afstemming verlopen moeizaam. Wanneer de specifieke monitoring van afzonderlijke activiteiten in het

¹⁴ Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting, Algemene Rekenkamer, november 2013.

waddengebied niet optimaal verloopt, heeft dit gevolgen voor de algemene monitoring in het gebied. Deze algemene monitoring is erop gericht de verantwoordelijke bewindspersonen en de Tweede Kamer een overkoepelend beeld te geven van de algehele toestand van het waddengebied, en daarmee van de mate waarin de doelen van de SVW worden gerealiseerd. Ondanks alle monitoring die er in het waddengebied plaatsvindt, ontbreekt een overkoepelend, integraal beeld van de stand van de natuur in de Waddenzee. Het is daardoor lastig om goed inzicht te krijgen in de mate waarin het (overkoepelende) natuurdoel van de SVW wordt gerealiseerd.”

3.10 Planperiode en planbegrenzing

Uit de SVW: planhorizon en planperiode

Voor de ruimtelijke visie voor het waddengebied en het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee, wordt in deze structuurvisie het jaar 2030 als planhorizon gehanteerd.

Het in deze structuurvisie opgenomen beleid voor de Waddenzee geldt voor een periode van 10 jaar vanaf de inwerkingtreding van de structuurvisie. Deze periode wordt aangeduid als de planperiode.

Uit de SVW: gebiedsbegrenzing

In deze structuurvisie wordt onder het gebied verstaan, het gebied dat op kaart A staat weergegeven⁹.



Het in deze structuurvisie geformuleerde beleid heeft ook betrekking op ontwikkelingen buiten het plangebied, voor zover deze van directe betekenis zijn voor het plangebied zelf ('externe werking').

¹⁵ In de SVW is het plangebied bij de Afsluitdijk begrensd door 'de buitenteen van de Afsluitdijk'. In de Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk is de Afsluitdijk wordt uitgegaan van een beschermingszone die een zone van 150 meter vanaf de teen

3.10.1 Bevindingen: werking SVW

Planperiode

Uit de interviews komt in zijn algemeenheid het beeld naar voren dat de planperiode van 10 jaar effectief is. Het is een periode die past bij de doelstellingen, waarin ruimte is voor langjarige processen. En het is een periode die stabiliteit geeft in een politiek en bestuurlijk veranderende omgeving (opgemerkt door bijvoorbeeld: EZ, waddengemeenten). Maar ook zijn er enkele signalen dat de planperiode juist te lang is om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen (opgemerkt door bijvoorbeeld: CWSS, provincie Groningen).

Ook wordt gewezen op het ontbreken van een eenduidige beleidsmonitor en tussentijdse evaluatiemomenten die eventuele bijsturing binnen die planperiode mogelijk maakt (opgemerkt door CWSS).

Begrenzing

Rondom de begrenzing van de SVW worden in de interviews verschillende malen gewezen op afwijkingen ten opzichten van andere gebiedsbegrenzings. Bijvoorbeeld de begrenzing van wettelijke regimes, zoals Natura 2000, de begrenzing van het werelderfgoed en de begrenzing van de werkingssfeer van het Waddenfonds.

van de dijk omvat. In de Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk is evenwel aangegeven dat "het beleid ten aanzien van de Waddenzee, zoals eerder vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Derde nota Waddenzee (2007), in de Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk wordt bevestigd". Bovendien is aangegeven dat "op grond van het Barro een 'nee-tenzij'-bepaling geldt voor het opnemen in een bestemmingsplan van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee".

Daarnaast speelt het onderscheid tussen Waddenzee en waddengebied. Uit de SVW: “waddengebied = Waddenzee, waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot drie zeemijl uit de kust, alsmede het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten”¹⁶. Het onderscheid tussen Waddenzee en waddengebied, dat ook van belang is voor de externe werking van de SVW, is op papier helder, maar leidt in de praktijk regelmatig tot verwarring (opgemerkt door bijvoorbeeld gemeente Texel).

3.10.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over ‘aanknopingspunten voor de toekomst’ zijn gebaseerd op de interviews.

Planperiode

De planperiode SVW kan worden gehandhaafd, zo kan worden afgeleid uit de interviews, maar wel gecombineerd met een eenduidige beleidsmonitor en een tussentijdse evaluatie (opgemerkt door bijvoorbeeld: PRW, gemeente Vlieland, kustgemeenten).

Begrenzing

De begrenzing van het plangebied dient zo mogelijk beter te worden afgestemd op de begrenzing van andere wettelijke regimes, zoals bijvoorbeeld Natura 2000 (opgemerkt door bijvoorbeeld: ministerie van EZ).

Door de schaalvergroting van gemeenten is een koppeling van het waddengebied aan gemeentegrenzen niet meer logisch.

¹⁶ Bij de gemeentelijke herindeling worden voor het pkb-gebied de ‘oorspronkelijke’ gemeentegrenzen aangehouden.

3.11 Ontwikkelingen en probleemstellingen voor de toekomst

3.11.1 Bevindingen

Ontwikkelingen (‘wat speelt’)

In de interviews worden de volgende ontwikkelingen genoemd in het kader van een mogelijke herziening van de SVW:

- Fysiek:
 - Klimaatverandering, mede in relatie tot zandsuppleties (in zijn algemeenheid) en de vaargeulproblematiek (in het bijzonder)
 - Aardbevingsproblematiek (mede in relatie tot dijkversterking)
 - Bodemdaling
 - Toename invasieve soorten
- Sociaaleconomisch:
 - Bevolkingsontwikkeling – krimp aan de randen
 - De sociaaleconomische ontwikkeling van het waddengebied staat onder druk: bedrijfseconomisch, toeristisch-recreatief, krimp, voorzieningenniveau
 - De wereld wordt kleiner (maatschappelijke betrokkenheid en participatie) – de wereld wordt groter (schaalvergroting, internationalisering)
 - Energieopgave / duurzaamheidsopgave
 - Economische druk op en aan de randen van het plangebied
- Beleid, wet en regelgeving:
 - Omgevingswet, waaronder het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Omgevingsvisie
 - Erfgoedwet
 - Deltaprogramma
- Governance:

- Decentralisatie
- Gedeeld eigenaarschap, gouden driehoek

Bovenstaande inventarisatie sluit goed aan bij een aantal belangrijke onderwerpen in de voorbereiding van de eerste nationale Omgevingsvisie (ministerie van IenM): duurzame energie, veiligheid, waterkwaliteit, klimaat, digitalisering en krimp (economie), bron voor voedselvoorziening (zilte landbouw).

Probleemstellingen (‘hoe omgaan met’)

De volgende probleemstellingen, die van belang zijn bij (de overweging om te komen tot) een herziening van de SVW, komen in de interviews naar voren:

- Fysiek:
 - Hoe omgaan met cumulatieve impact van (de impact van) ontwikkelingen; mede in relatie tot autonome ontwikkelingen van het dynamische gebied
- Sociaaleconomisch
 - Hoe omgaan met de balans ecologie/economie in de relatie tussen de hoofddoelen van de SVW voor de Waddenzee en de sociaaleconomische positie van het waddengebied
 - Hoe omgaan met de toekomst van delfstoffenwinning in het gebied
- Governance
 - Invulling geven aan de organisatie van integraal beheer
 - Invulling geven aan een betere balans tussen en sturing geven aan restrictief en ontwikkelingsgericht beleid
 - Invulling geven aan balans tussen het voorkomen van een ‘4^e bestuurslaag’ en het realiseren van een betere afstemming, coördinatie en samenwerking

- Beleid, wet en regelgeving
 - Omgevingswet, omzetting van de SVW in de eerste Nationale Omgevingsvisie en omzetting Waddenparagraaf Barro in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
 - Deltaprogramma, betekenis van het Deltaprogramma voor het ruimtelijk beleid
 - Behoeftte aan een integrale visie op ontwikkeling en beheer (bescherming en ontwikkeling en innovatie / duidelijkheid en flexibiliteit)
 - Invulling geven aan de energieopgave / duurzaamheidsopgave, die past bij aard en waarde van het gebied
 - Hoe omgaan met de instandhoudingsdoelen Natura 2000 vs. natuurlijke ontwikkelingen, de dynamiek van de Waddenzee, klimaatontwikkeling en behoefte aan een meer ontwikkelingsgericht karakter van het Waddenzeebeleid

Illustratie: een ruimere jas voor natuurontwikkeling?

Het behoudende karakter van de natuurwetgeving is een belangrijk issue, bijvoorbeeld bediscussieerd tijdens het symposium 'Een ruimere jas voor natuurontwikkeling in het waddengebied?'

"Wetgeving en praktijk gaan niet altijd hand in hand. Dit speelt ook bij projecten voor natuurontwikkeling. De natuur trekt zich niets aan van Europese richtlijnen, nationale wetten of regionale voorschriften. Ondanks dat de richtlijnen bedoeld zijn om de natuur te bevorderen, is de werkwijze in de vergunningverleningspraktijk soms star. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beleidsmakers, beheerders, wetenschappers en uitvoerders worstelen met het toepassen van de juridische werkelijkheid. Zij voelen de behoefte om hun krachten te bundelen

en op zoek te gaan naar een gedragen oplossing. De vraag is of en hoe beleid en wetgeving meer kunnen aansluiten op de dynamische eigenschappen van het waddensysteem."

Illustratief is de casus 'alternatieve dijkversterking op Texel (Prins Hendrikdijk). Deze casus gaat over de dijk op Texel langs de Prins Hendrikpolder, gelegen in Natura 2000 gebied. De Gemeente Texel pleit voor een zandige variant. Ook met het oog op het landschap en de ecologie in het gebied. Deze zandige dijk wordt tegen de bestaande dijk aangelegd. Hierdoor kunnen voor de dijk enkele hoogwatervluchtplaatsen en oesterbanken worden gecreëerd. De buitendijkse zandige variant lijkt vooralsnog duurder dan de traditionele binnendijkse oplossing. Op basis van de ADC criteria (dit zijn: alternatieven, dwingende reden, compensatie) zou bovendien geen vergunning afgegeven kunnen worden omdat er een binnendijkse variant bestaat. Bij toepassing van de ecosysteembenadering blijkt echter dat de zandige dijk vooral meerwaarde oplevert voor de habitattypen 'Slik en zandplaten' en 'Embryonale duinen'. Alleen voor de permanent overstromde zandbanken en het leefgebied van de aalscholver is er dan nog een knelpunt. De vraag is nu of we dit accepteren ten gunste van de natuurontwikkeling in ruime zin en zo ja, of dit standhoudt bij de Raad van State.

3.12 Conclusies

Hoofddoelstellingen

1. Duurzame bescherming Waddenzee als natuurgebied:
 - a. Het SVW-doel 'duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied' is redelijk op orde. De bescherming van de Waddenzee heeft er toe geleid dat de aantallen van sommige soorten toenemen, bijvoorbeeld grijze en gewone zeehonden. Veel vogelsoorten stabiliseren echter of gaan zelfs in aantallen achteruit;
 - b. Het restrictieve beleid van de SVW, ondersteund door (vooral) de natuurwetgeving (Natura 2000), is een belangrijke voorwaarde voor de bescherming van de Waddenzee en daarmee het behoud van geschikte habitats voor soorten. Dit geldt voor de restrictieve verbodsbepaling in de SVW ('niet', 'geen'), maar dit geldt ook voor restrictieve bepalingen in de SVW waar een afweging aan de orde is ('ja, mits', 'nee, tenzij');
2. Ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied:
 - a. Het SVW-doel 'ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied' is in gang gezet, maar nog onvoldoende gerealiseerd;
 - b. Belangrijke verklaring hiervoor is dat het ontwikkelingsperspectief uit de SVW onvoldoende is uitgewerkt (in het B&O-plan) en, door het ontbreken van concrete sturing, onvoldoende is gerealiseerd. Andere ontwikkelingen en initiatieven, zoals bijvoorbeeld het Programma naar een Rijke Waddenzee en het Waddenfonds, vullen dit 'gat' voor een deel in. Maar de voorgenomen ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen;

3. Algemeen:
 - a. Het beeld in deze evaluatie van de mate waarin de SVW-doelen zijn gerealiseerd komt voor wat betreft de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied overeen met het beeld dat de Algemene Rekenkamer heeft geschetst (ARK: 'beschermingsdoelstelling gerealiseerd'), voor wat betreft de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied is het beeld positiever dan het beeld dat de Algemene Rekenkamer heeft geschetst (ARK: 'ontwikkeldoelstelling, geen resultaat geboekt');
4. Behoud van het unieke open landschap:
 - a. Het unieke open landschap van de Waddenzee is op een aantal plaatsen aangetast, zo concludeert het PBL. Dit komt niet door ontwikkelingen in de Waddenzee, maar door druk vanuit en op de randen van het gebied;
 - b. Uit het rapport van de ILT (november 2015) komt naar voren dat in het landelijk gebied vrijwel geen ontwikkelingen plaats vinden en voor zover die er wel zijn deze niet leiden tot aantasting of bedreiging van de kwaliteiten van de Waddenzee. In en rond het stedelijk gebied hebben op een aantal plaatsen ontwikkelingen plaatsgevonden die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn en een aantasting of bedreiging vormen voor de landschappelijke kwaliteiten, zoals open horizon en duisternis;
 - c. Dit wordt voor een deel verklaard doordat de SVW in bepaalde delen van het plangebied, zoals 'havens en bedrijventerreinen, direct grenzend aan de Waddenzee', ontwikkelingen toestaat ('ja, mits'). Bij die betreffende ontwikkelingen is gebouwd conform de vigerende bestemmingsplannen;
 - d. En dit wordt voor een deel verklaard doordat waarden als openheid en weidsheid niet vast liggen in juridische kaders (zoals dat voor natuur wel het geval is) en het daardoor om waarden gaat, die open staan voor interpretatie;
 - e. Hiermee is de aantasting van het behoud van het unieke open landschap een illustratie van afwegingen die op individueel niveau weliswaar gelegitimeerd zijn, maar overall 'ongemerkt' afdrijven van de beleidsdoelen;
 - f. Voor windmolens geldt bovendien dat het SVW-beleid wellicht lastig verenigbaar is met het nationaal beleid voor windenergie (bijvoorbeeld windpark Afsluitdijk);
 - g. De perceptie en beleving van de aantasting van het unieke open landschap verschilt sterk;
5. Behoud archeologische en cultuurhistorische waarden:
 - a. Een beeld van doelrealisatie ontbreekt. Met het vaststellen van een beheerverordening door 13 gemeenten is een goede stap gezet voor de bescherming van cultuurhistorische en archeologische waarden. De daadwerkelijke doorwerking hiervan vraagt nog de nodige aandacht;
6. Waarborg veiligheid:
 - a. Met het Deltaprogramma, Kustgenese 2.0 en het Hoogwaterbeschermingsprogramma is er voor de toekomst voldoende garantie voor de waarborg van de (water)veiligheid;
7. Waarborg bereikbaarheid havens en eilanden:
 - a. De bereikbaarheid van havens en eilanden is onderwerp van aanhoudende zorg. Er zijn waddenveren die via natuurlijke geulen diensten onderhouden tussen het vaste land en de verschillende eilanden. De bereikbaarheid is onder andere afhankelijk van de bevaarbaarheid van de vaargeulen. Daarom is het zaak deze op vereiste diepte en breedte te houden. Om dit te bewerkstelligen wordt door RWS regelmatig gebaggerd. Momenteel is de problematiek van de bereikbaarheid van Ameland het meest actueel. De bereikbaarheid van Lauwersoog is afgenomen door dichtslibbing van de buitendelta, waardoor Noordzeevissers de haven steeds meer meiden;
8. Vaargeul Holwerd-Ameland
 - a. Voor een eventuele aanpassing van afmetingen van de vaargeul Holwerd-Ameland is een wijziging van de SVW niet noodzakelijk, onder de voorwaarde dat deze past binnen het SVW-afwegingskader. Wel is voor aanpassing van de afmetingen een wijziging van de Natuurbeschermingswetvergunning noodzakelijk;
 - b. Het maken van een doorsteek lijkt voornamelijk niet mogelijk op grond van de huidige SVW. In dat geval kan vervolgens worden overwogen om in de SVW een uitzondering op te nemen voor deze doorsteek, indien uit het open planproces en uit de noodzakelijke onderzoeken naar aanleiding van het afwegingskader blijkt dat deze ingreep in overeenstemming is met de hoofddoelstelling duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied;
9. Aanvullend op het beeld van de realisatie van de doelen van de SVW, is een beeld beschikbaar van de realisatie van acties en onderzoeken uit de SVW (zie hoofdstuk 6 en Bijlage 8). Van de 27 geïdentificeerde acties zijn er 18 uitgevoerd of in uitvoering, 3 gedeeltelijk uitgevoerd en 6 niet (dan wel niet aantoon-

baar). Deze laatste categorie is veelal gekoppeld aan in het Beheer- en Ontwikkelingsplan uit te werken zaken met betrekking tot het beheer van de Waddenzee.

Monitoring

10. Positief is dat in het waddengebied veel belangwekkend (monitoring-)onderzoek wordt verricht naar diverse specifieke onderwerpen;
11. Bestaande monitoring en kennis zijn sterk versnipperd (veel specifieke onderwerpen, een algeheel beeld ontbreekt) en verkokerd (onderzoek door veel partijen).

Beleidsmonitoring

12. De vraag in hoeverre de hoofddoelstellingen van de SVW zijn gerealiseerd, is niet eenduidig te beantwoorden. Ditzelfde geldt voor de realisatie van het SVW-ontwikkelingsperspectief en de regulering van de menselijke activiteiten in het gebied. Dit komt omdat er geen beleidsmonitor is, gekoppeld aan de hoofddoelstellingen van de SVW;
13. Er wordt geïnvesteerd in een beter inzicht en overzicht van relevante data, onder meer met WalTER, QSR, de Waddenbarometer en basismonitoring Samenwerkingsagenda, maar niet specifiek met het oog op een meer directe koppeling aan de (voortgang van de) hoofddoelstellingen van de SVW.

Planperiode

14. De planperiode van 10 jaar is goed 'werkbaar'; verder kijkend dan de korte termijn van de actuele politieke dynamiek, en met voldoende tijd voor het operationaliseren van het beleid.

Begrenzing

15. De begrenzing van het plangebied van de SVW wijkt af van andere (wettelijke) regimes, zoals Natura 2000 en de werkingssfeer van het Waddenfonds;
16. Het onderscheid tussen Waddenzee en waddengebied is 'op papier' helder, maar leidt in de praktijk voor verwarring, onder meer voor afwegingen in de cruciale overgangsgedebieden tussen land en zee.



Belang SVW-algemeen

17. De SVW heeft gewerkt als kader voor en katalysator tussen overheden, bedrijfsleven en NGO's en heeft geleid tot meer (wil tot) samenwerking, gericht op de balans tussen ecologie en economie;
18. De SVW heeft als kader veel andere initiatieven, activiteiten, afspraken en ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Zowel direct gerelateerd aan de SVW (uitkoop kokkelvisserij, Waddenacademie, Waddenfonds, B&O-plan, het convenant en actieplan vaarrecreatie), als indirect of 'los' van de SVW (bijvoorbeeld Natura 2000, Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens, het mosselconvenant, het convenant garnalenvisserij, en de status van werelderfgoed). Het geheel is 'meer dan de som der delen'. Een som die door velen als veelvormig en complex wordt gezien ('woud van beleid, regels en afspraken'), maar anderzijds nadrukkelijk niet uniek is;
19. De (internationale) waarde en het unieke karakter van het waddengebied (waaronder archeologische en cultuurhistorische waarden), onder meer 'betrachtigd' door de status van werelderfgoed, wordt onvoldoende benut voor de promotie en ontwikkeling van het gebied. Niet alleen op toeristisch-recreatief gebied, maar ook gericht op innovatie en mogelijkheden voor nieuwe vormen van (duurzame) economie, zoals zilte landbouw, havens (EcoPorts) en building with nature;
20. Er is behoefte aan meer ontwikkelingsgerichte sturing en beheer. Dit vraagt om een meer integraal (niet vooral en alleen focus op natuur) en sturend ontwikkelingsperspectief. De vraag is of (een herziening van) de SVW hiervoor het meest geëigende instrument is.

Ontwikkelingen en probleemstellingen voor de toekomst

21. Er zijn voldoende ontwikkelingen en probleemstellingen die de vraag rondom een herziening van de SVW (c.q. Nationale Omgevingsvisie, dan wel anderszins) legitimeren;
22. Qua ontwikkelingen staan klimaatontwikkeling, de sociaaleconomische ontwikkeling van het Waddengebied en de ontwikkeling van het natuurlijk systeem (bijvoorbeeld het voedselweb) bovenaan;
23. Qua probleemstellingen zijn de volgende uitdagingen van belang:
 - a. Hoe omgaan met de balans ecologie/economie in de relatie tussen de hoofdoelen van de SVW voor de Waddenzee en de sociaaleconomische positie van het waddengebied (werkgelegenheid, krimp)?
 - b. Hoe omgaan met cumulatie van de impact van ontwikkelingen (i.c. de optelsom van vele, individuele ontwikkelingen)?
 - c. Hoe invulling geven aan de energieopgave / duurzaamheidsopgave, die past bij aard en waarde van het gebied?
 - d. Hoe omgaan met de instandhoudingsdoelen Natura 2000 vs. de dynamiek van de Waddenzee, de klimaatontwikkeling en de behoefte aan een meer ontwikkelingsgericht karakter van het Waddenzeebeleid?
 - e. Hoe vorm geven aan een effectief en efficiënt integraal beheer van de Waddenzee?

3.13 Aanbevelingen

Hoofddoelstellingen

1. Ontwikkel een beleidsmonitor, die zicht biedt op de mate van realisatie van de SVW-doelen, het SVW-ontwikkelingsperspectief en de regulering van menselijke activiteiten in het gebied.
2. Kom tot een herziening van de SVW (c.q. Nationale Omgevingsvisie, of anderszins), omdat:
 - a. Er een blijvende behoefte is aan een integrale benadering, waarin de samenhang tussen natuur, landschap en de diverse menselijke activiteiten centraal staat;
 - b. Het een nieuw vertrekpunt creëert, waarin de vele ontwikkelingen van de afgelopen jaren weer bij elkaar komen ('been bijtrekken');
 - c. Het een nieuw vertrekpunt creëert, waarin toekomstige ontwikkelingen, uitdagingen en problemen een plaats krijgen.
3. Houdt bij een herziening van de SVW (c.q. Nationale Omgevingsvisie) rekening met de volgende aandachtspunten:
 - a. Houdt vast aan de bestaande SVW-hoofddoelstellingen voor natuur en landschap voor de Waddenzee, maar zoek naar een verbinding met de sociaaleconomische doelstellingen van het waddengebied;
 - b. Doordenk het dilemma van de conserverende werking van de natuurwetgeving in relatie tot de natuurlijke dynamiek van het gebied. Een dynamiek die bij uitstek mogelijkheden biedt om zowel natuurdoelen te versterken en tegelijk duurzame ontwikkeling van menselijke activi-

teiten mogelijk te maken;

- c. Bestendig het restrictieve karakter van de SVW, gericht op bescherming. En binnen deze bestending:
 - I. Bezie of en hoe de 'beklemming' van (bepaalde) verbodsbepalingen, met behoud van het beoogde doelbereik voor natuur, ruimte kan bieden voor flexibele, duurzame en innovatieve oplossingen (bijvoorbeeld: building with nature, visserij, landbouw, scheepvaart, energie, natuurontwikkeling, vaargeulonderhoud);
 - II. Bezie of en op welke wijze het afwegingskader en de externe werking van de SVW, met het oog op het behoud van het unieke open karakter, verduidelijkt kan worden (bijvoorbeeld windmolens: zonering off-shore, near-shore, on-shore en /of bepaling voor bouwhoogte en -breedte, passend bij de skyline). Bijvoorbeeld door duidelijke criteria en een referentiekader waaraan de aantasting van de unieke openheid van de Waddenzee kan worden getoetst;
 - III. Bezie of en op welke wijze bepalingen voor nieuwe ontwikkelingen opgenomen kunnen worden (bijvoorbeeld snelvaren, powerboat-races, drones, vogelkijkhutten);
- d. Versterk het ontwikkelingsgerichte karakter. Ga, met het ontwikkelingsperspectief als basis, op zoek naar een (meer) integrale en duurzame ontwikkelingsvisie en ontwikkelingsgerichte, programmatische benadering, op basis van gedeeld eigenaarschap, en met ruimte voor flexibiliteit en innovatie;
- e. Overweeg of het restrictieve en het ontwik-



kelende karakter van de huidige SVW, met oog op de veranderende rolverhoudingen in het ruimtelijk domein:

- I. Zoals nu het geval is, binnen één instrument verenigd moeten blijven, c.q. (nog) binnen één instrument te verenigen zijn;
- II. Zoals nu het geval is, alleen van het Rijk moet zijn, c.q. (nog) alleen van het Rijk kan zijn.

Planperiode

4. Houdt vast aan de huidige planperiode van 10 jaar en kies, vanuit de behoefte aan visie en de versterking van het ontwikkelingsgerichte karakter, een nieuwe planhorizon.

Planbegrenzing

5. Bezie bij een herziening van de SVW de mogelijkheden voor stroomlijning van de planbegrenzing van de diverse (wettelijke) regimes en zoom in op de begrenzing en ontwikkelmogelijkheden van voor het systeem cruciale land-water en zoet-zout overgangen;
6. Besteed aandacht aan de nauwe samenhang tussen de Noordzeekustzone en de Waddenzee in het ecologisch, economisch en waterveiligheid functioneren.



4. Beleidsinstrumenten

4.1 Evaluatievragen

Werking SVW

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee

- 2.1. In hoeverre heeft het instrumentarium van de SVW en het Barro bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de SVW?
- 2.2. In hoeverre was de informatie voldoende om de werking van het waddenbeleid te beoordelen?
- 2.3. Hoe heeft het principe van de 'doorwerking' van het beschermende beleid inzake de Waddenzee naar het waddengebied gewerkt ('externe werking')?
- 2.4. In hoeverre heeft doorwerking van de rijksdoelen 'behoud unieke open landschap' en duisternis plaatsgevonden?
- 2.5. In hoeverre heeft de doorwerking van de rijksdoelen 'behoud van de archeologische en cultuurhistorische waarden' plaatsgevonden?

Werking overig instrumentarium

- 2.6. Op welke wijze heeft ander instrumentarium (bijvoorbeeld Natura 2000, KRW, werelderfgoed en regionaal instrumentarium) bijgedragen aan het behalen van de doelstelling van de SVW (globaal onderzoek).

Aanknopingspunten voor de toekomst

Ontwikkelingen

- 2.7. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan waarop het instrumentarium geen antwoord had/ heeft (denk aan discussie powerboat races, snelle recreatievaart)?
- 2.8. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan waar wij bij de ontwikkeling van het toekomstig waddenbeleid en instrumentarium rekening mee moeten houden?

Herziening instrumentarium?

- 2.9. Is het principe van de 'doorwerking' van het beschermende beleid inzake de Waddenzee naar het waddengebied aan herziening toe?
- 2.10. Dient de informatievoorziening ten behoeve van de beoordeling van de werking van het waddenbeleid te worden aangepast?

4.2 SVW instrumentarium - algemeen

4.2.1 Bevindingen: werking SVW

Instrumentenmix SVW

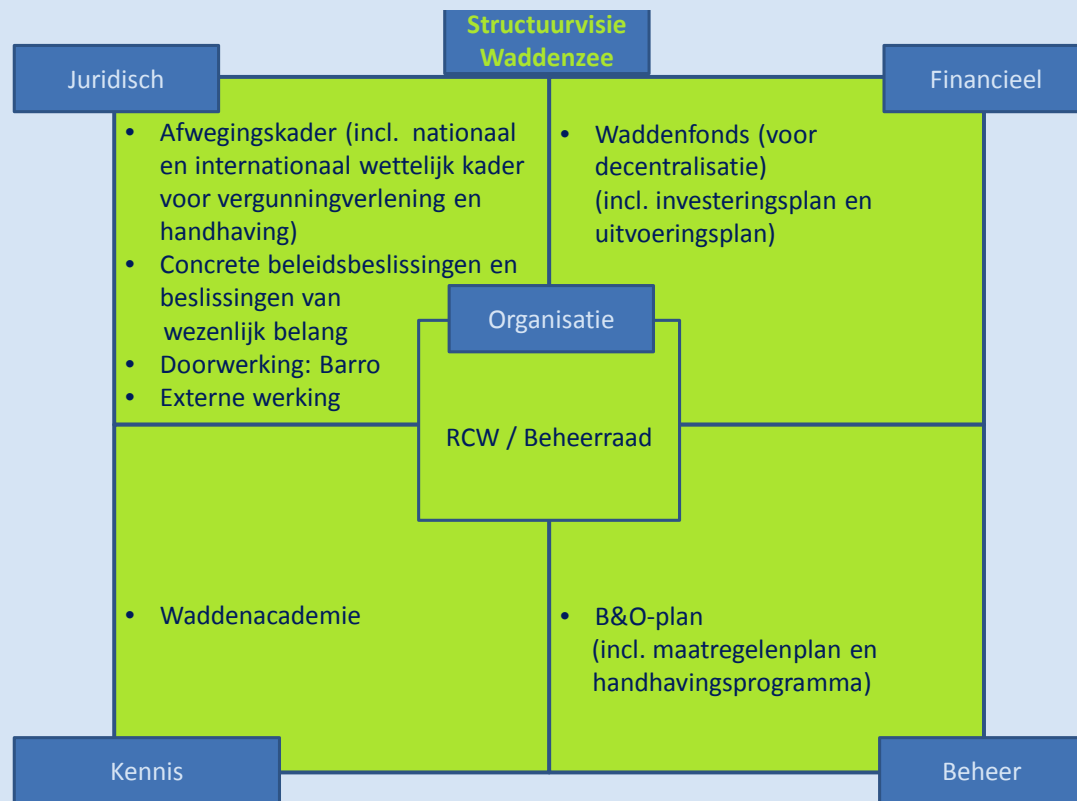
Voor de beleidsuitvoering van de SVW zijn diverse instrumenten beschikbaar. Voor een deel zijn dit instrumenten van het Rijk die voortkomen uit, of direct samenhangen met de SVW (zie paragraaf 4.3 – 4.6). En voor een deel zijn het andere instrumenten die van toepassing zijn in het gebied en van invloed kunnen zijn op de doelen van de SVW, zoals regionale instrumenten (zie paragraaf 4.7).

In het volgende figuur zijn de SVW-instrumenten samengevat en gecategoriseerd in vijf categorieën:

- Juridisch instrumentarium;
- Financieel instrumentarium;
- Instrumentarium beheer & ontwikkeling;
- Kennis instrumentarium;
- Organisatorisch instrumentarium.

Hierna wordt eerst ingegaan op de werking van het SVW-instrumentarium als geheel. Vervolgens is de werking van de afzonderlijke instrumenten per categorie toegelicht, met uitzondering van het organisatorisch instrumentarium. Dit is apart beschouwd in hoofdstuk 5.

Het SVW-instrumentarium



Door de gewijzigde context is ruimte ontstaan tussen de beleidsambities van de SVW (bescherming én ontwikkeling) en het beschikbare instrumentarium om deze ambities te realiseren. Zo constateren maatschappelijke organisaties dat het instrumentarium nog onvoldoende samenhang heeft om vanuit gezamenlijke strategieontwikkeling te komen tot het concretiseren van ontwikkelkansen, gezamenlijke aanpak voor de realisatie (inclusief vergunningverlening) én financiering. Uit de documentenanalyse en interviews blijkt dat gaandeweg andere instrumenten in beeld zijn gekomen die op de ruimte in de instrumentenmix inspeelden, en zodoende bijdragen aan de doelstelling van de SVW, terwijl ze formeel geen onderdeel zijn van het instrumentarium van de SVW. Deze andere instrumenten zijn verderop in dit hoofdstuk toegelicht (paragraaf 4.7). De volgende figuur schetst een tijdsbeeld over hoe de gewijzigde context in de afgelopen jaren van invloed is geweest op het instrumentarium van de SVW.

Juridisch instrumentarium stabiele factor

De aard van het juridisch instrumentarium is niet veranderd. Uit de interviews (opgemerkt door vooral gemeenten en provincies) komt het beeld naar voren dat de juridische instrumenten vooral consoliderend van aard zijn (o.a. doorwerking via het Barro, het SVW-afwegingskader, Natuurbeschermingswet, e.d.), of op een behoudende manier in de praktijk worden toegepast. Uit de interviews met gemeenten, provincies en ook Rijkswaterstaat blijkt ook dat het door de benodigde interpretatie en de operationalisering van het beleid in de lokale context in de praktijk een uitdaging is om de instrumentenmix goed toe te passen.

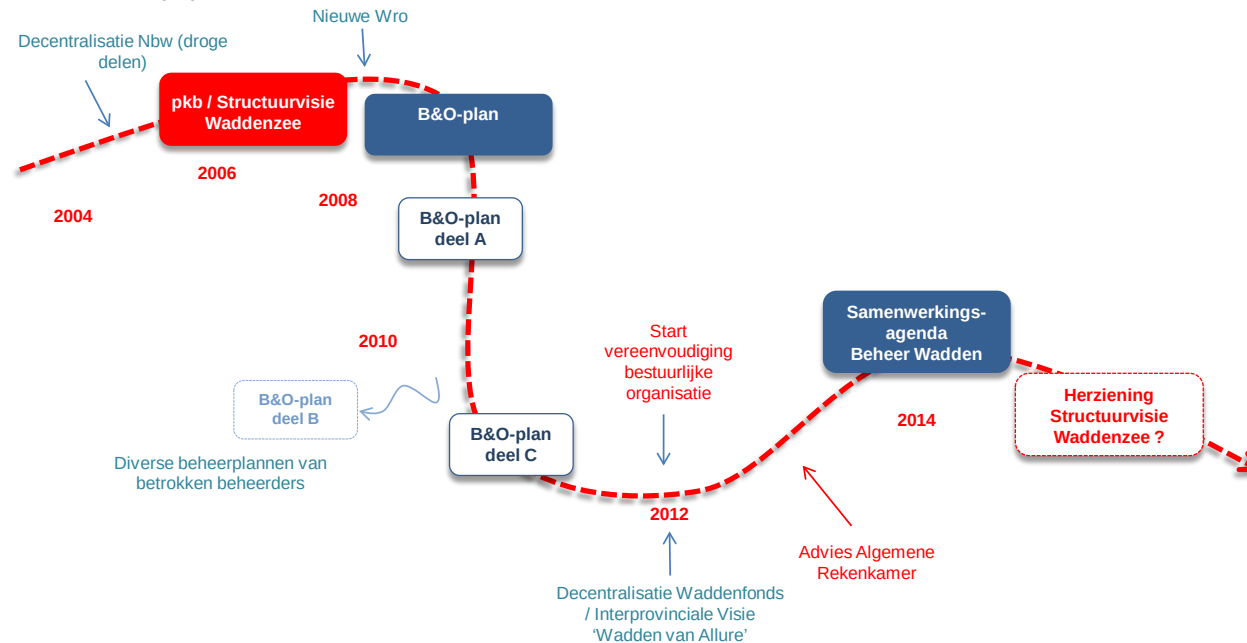
Voor de kaders van de Natuurbeschermingswet (Natura 2000) blijken de afgelopen jaren in grote mate bepalend

Veranderingen in de instrumentenmix

Uit de analyse van documenten en uit de interviews ontstaat het beeld dat ten opzichte van het oorspronkelijke instrumentarium, gaandeweg veel is veranderd. Voor wat betreft het financieel instrumentarium was er de overdracht van het Waddenfonds naar de provincies (2012). In diezelfde periode is ook de vereenvoudiging

van de bestuurlijke organisatie ingezet. Dit resulteerde in een gewijzigde rol voor het RCW. Hiermee wijzigde tevens de rol, het ambitieniveau voor integratie van beheer, en volgens diverse geïnterviewden (opgemerkt door diverse provincies, gemeenten en de ministeries van I&M en EZ), de sturende kracht van het B&O-plan.

Fasen in de borging van afspraken en vervolgacties uit het Waddenzeebeleid



te zijn geweest bij de operationalisering van het beleid. Een voorbeeld dat hierbij regelmatig is genoemd, is het bereikbaar houden van bijvoorbeeld Ameland. Het juridische kader van de Natuurbeschermingswet is het meest bepalende instrument gebleken in de discussies over mogelijke oplossingen.

4.2.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Op zoek naar nieuwe samenhang

Aansluitend op de in voorgaande paragraaf beschreven ruimte die - als gevolg van veranderingen in de instrumentenmix - is ontstaan tussen het beleid van de SVW en het beschikbare instrumentarium, kunnen aanknopingspunten voor herziening van het SVW-instrumentarium worden gevonden in het in lijn brengen van beleid en instrumentarium (opgemerkt door PRW). Dat kan door het instrumentarium aan te passen. Maar het kan ook door de ontwikkeling van decentralisatie door te vertalen in de reikwijdte van het (rijks)beleid van de SVW (opgemerkt door PRW). Een aanknopingspunt

hiervoor wordt geboden door het bestaande overige instrumentarium; gaandeweg zijn immers andere instrumenten in beeld gekomen die op de ruimte in de instrumentenmix inspeelden. Voor een effectieve werking dienen het SVW-instrumentarium én overig instrumentarium in samenhang te worden beschouwd. Zo kunnen prioriteiten van het Rijk worden vastgelegd in de SVW, en kunnen de prioriteiten van Rijk én regio via een gezamenlijk uitvoeringinstrument (zoals bijvoorbeeld Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens) worden geoperationaliseerd. Via reguliere middelen voor beheer (inclusief Deltafonds en Infrastructuurfonds) kunnen de rijksbelangen worden bekostigd. Via het Waddenfonds zou kunnen worden voorzien in additionele regionale ontwikkelingsgerichte investeringen.

Behoefte aan flexibiliteit en ontwikkelingsgericht instrumentarium

In lijn met het in voorgaande paragraaf beschreven beeld dat (met name de juridische) instrumenten vooral consoliderend en behoudend van aard zijn, blijkt uit de interviews ook het beeld te bestaan (opgemerkt door gemeenten, provincies en gebiedspartners), dat bij de uitvoering van het beleid vooral behoefte is aan (meer) flexibiliteit bij de toepassing van juridische kaders in de praktijk (in het bijzonder bij ecologische of economische ontwikkelopgaven), én aan een meer ontwikkelingsgericht instrumentarium. In dit kader worden het Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens, Actieplan Vaarrecreatie en de Samenwerkingsagenda in de interviews vaak genoemd als goede voorbeelden waarop kan worden aangesloten.



4.3 SVW – juridisch instrumentarium

4.3.1 Bevindingen: werking SVW

Met betrekking tot het juridisch instrumentarium is een tweetal zaken uit de SVW relevant:

- Allereerst is dat het *afwegingskader* uit de SVW. Het afwegingskader geldt voor plannen, projecten en handelingen in de Waddenzee en stelt dat “plannen, projecten en handelingen mogelijk zijn, mits zij passen binnen de gestelde beleidskaders en doelstellingen voor de Waddenzee, zoals vastgesteld in de SVW”. Daarnaast stelt het SVW-afwegingskader dat “daarnaast moet worden voldaan aan andere wettelijke vereisten”;
- Ten tweede is er de *externe werking*. De externe werking gaat over plannen, projecten en handelingen binnen het waddengebied en stelt dat “plannen, projecten of handelingen binnen dat gebied, die mogelijk gevolgen hebben voor de Waddenzee, moeten worden getoetst aan de hoofddoelstelling van de SVW”.

De juridische doorwerking van het SVW-afwegingskader en de externe werking van de SVW is tweeledig:

- Voor wat betreft landschappelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarden vormt de waddenparagraaf uit het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening* (Barro) het juridisch kader voor de doorwerking in ruimtelijke plannen van andere overheden, met specifieke regels voor de Waddenzee en het waddengebied. Dat betreft zowel afwegingen rondom ontwikkelingen in de Waddenzee (‘nee, tenzij’) als daarbuiten in het waddengebied (de externe werking);
- De toetsing van plannen, projecten en handelingen aan

andere wettelijke vereisten, zoals de afwegingskaders van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora en Faunawet), de Monumentenwet en de Kaderrichtlijn Water.

4.3.1.1 SVW-afwegingskader

Het SVW-afwegingskader biedt een kader voor de afweging van initiatieven voor gebruik van én ontwikkelingen in de Waddenzee. Hiermee wordt in de SVW invulling gegeven aan het karakter als ruimtelijk instrument voor de toedeling van functies, op basis van diverse nationale en internationale (sectorale) wettelijke kaders.

Uit de SVW: Afwegingskader

“Plannen, projecten en handelingen zijn mogelijk mits zij passen binnen de gestelde beleidskaders en doelstellingen voor de Waddenzee, zoals vastgesteld in deze structuurvisie... en de toets van het afwegingskader, zoals vastgelegd in deze structuurvisie, kunnen doorstaan... Voor zover wettelijke regelingen zich er niet tegen verzetten moet met alle ... genoemde waarden en kenmerken in de afweging van plannen, projecten en handelingen door het bevoegd gezag rekening gehouden worden.”

Dit afwegingskader laat onverlet dat ook aan eventueel andere wettelijke eisen moet worden voldaan:

- Natuurwaarden:
 - Voor de bescherming van de natuurlijke waarden en kenmerken van de Waddenzee is het afwegingskader van toepassing zoals vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998;
 - Voor de bescherming van de soorten is boven-

dien het afwegingskader van de Flora- en faunawet van toepassing;

- Landschappelijke waarden: voor zover wettelijke regelingen zich er niet tegen verzetten, zal door het bevoegd gezag een zelfde afweging als bij de natuurwaarden moeten worden gemaakt ten aanzien van de onder paragraaf 4.1 genoemde landschappelijke kwaliteiten;
- Archeologische waarden: voor wat betreft de in de bodem aanwezige archeologische waarden is het beschermingsregime van de Monumentenwet van toepassing;
- Waterkwaliteit: tevens geldt het toetsingskader van de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van de waterkwaliteit.”

Verboden en afwegingen

‘Plannen, projecten of handelingen’ zijn menselijke activiteiten die zijn beschreven in paragraaf 3.2 van de SVW, ruimte voor menselijke activiteiten.

Voor een deel zijn dit bepalingen die een verbod inhouden (‘geen / niet’), zoals bijvoorbeeld ‘geen concessies voor inpoldering’, ‘geen mechanische kokkelvisserij’ of ‘geen windturbines in de Waddenzee’. Uit de interviews (me name gemeenten) komt naar voren dat deze categorie ‘klip en klaar’ is. Deze bepalingen zijn helder voor de doorwerking in bestemmingsplannen (via het Barro) en voor de vergunningverlening (bijvoorbeeld Natuurbeschermingswet).

Voor een deel gaat het om bepalingen waar een afweging aan de orde is, zoals bijvoorbeeld ‘ja, mits’ (bijvoorbeeld



voor opsporing en winning van gas onder de Waddenzee) of 'nee, tenzij' (bijvoorbeeld voor nieuwe opsporing en winning van overige diepe delfstoffen, anders dan gas). Deze afwegingen vinden plaats via het geëigende instrument, zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan (via Barro) of een vergunning (bijvoorbeeld via afwegingskader Natuurbeschermingswet).

Uit de interviews blijkt dat deze afwegingsbepalingen in de praktijk lastig kunnen zijn. Zo is tijdens verschillende interviews genoemd dat (subjectieve) waarden zoals 'behoud unieke open landschap' vaker een ondergeschikte rol spelen in de afweging, doordat deze waarden niet (kwantitatief) vastliggen in juridische kaders (opgemerkt door bijvoorbeeld Frisia Zout).

Ook de provincie Groningen geeft aan dat het afwegingskader in de praktijk lastig kan zijn. Ter ondersteuning heeft de provincie de nota 'Ecologie en Economie in balans' opgesteld.

Vooraf gemeenten, initiatiefnemers voor (economische) activiteiten geven aan in de praktijk een uitdaging te ervaren bij het bepalen wat wel of niet verenigbaar menselijk medegebruik is. In de interviews worden diverse voorbeelden genoemd van dilemma's, zoals saneringen en innovaties in de visserij, recreatief medegebruik, delfstoffenwinning, havenontwikkeling, kustbescherming en nieuwe bedrijvigheid. Afweegprincipes zoals 'ja, mits' en 'nee, tenzij' worden wel begrepen en herkend, maar bij concrete initiatieven geven initiatiefnemers aan vooral een uitdaging te ervaren bij de interpretatie van deze afweegprincipes. Zeker als de afweging op bestuurlijk niveau wordt getild. Daarnaast geven initiatiefnemers in het gebied en gemeenten aan dat veel van het bedrijfsleven in de regio wordt gevraagd, zoals lange doorlooptijden,

aanvullend onderzoek, extra kosten, et cetera (opgemerkt door bijvoorbeeld Frisia Zout).

Betrokkenen in het gebied zijn zich er wel van bewust dat dit elders in Nederland niet anders is. Dat het gebied 'onder een vergrootglas ligt', zoals RWS als belangrijke beheerder in het gebied in de interviews illustreert, maakt het toepassen van de afweegprincipes wel tot een grotere uitdaging. Daarbij wordt ook gewezen op het risico van case-by-case-benadering: het risico dat afwegingen op individueel niveau wellicht allemaal legitiem zijn, terwijl de optelsom van al deze individuele afwegen mogelijk niet positief bijdraagt aan de doelen (opgemerkt door bijvoorbeeld CWSS).

Een breed gedeeld beeld bij zowel gebruikers, gemeenten en provincies is dat de strikte verbodsbepalingen en het behoudende karakter van het afwegingskader vooral via de bepalingen op grond van de Natuurbeschermingswet de ontwikkeling van het gebied (zowel ecologisch als economisch) in de weg staat (opgemerkt door bijvoorbeeld provincie Fryslân, gemeente Vlieland). Bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheidsinitiatieven die economisch betekenisvol zijn (opgemerkt door bijvoorbeeld EZ).

De geraadpleegde natuurorganisaties zien het afwegingskader uit de SVW wel als belangrijk juridische baken om aan vast te kunnen houden als economische ontwikkelingen de 'overhand' dreigen te krijgen; op grond waarvan ruimtelijke bescherming via de rechter kan worden afgedwongen.

Met betrekking tot de afwegingsbepalingen ervaren gemeenten en gebruikers van het gebied verder dat soms met 'twee maten wordt gemeten'. Streng als het gaat om relatief kleine vanuit het gebied geïnitieerde ontwikkelingen (opgemerkt door gemeenten, provincies, PRW), coulant

als het gaat om grote ontwikkelingen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is (zoals havenontwikkeling of gas- en zoutwinning), en bij ontwikkelingen aan de randen van het gebied (relatie externe werking zoals bij windturbineparken op land en energiecentrales). Veelal gaat het hierbij om politiek bepaalde afwegingen, die aanleiding geven tot langlopende procedures. De provincies geven aan dat het afwegingskader wel een sturende werking heeft omdat de SVW serieus wordt meegewogen door de Raad van State.

In het navolgende wordt de casus 'vaargeul Holwerd-Ameland' nader besproken. Het is een treffende illustratie hoe de SVW, en in het bijzonder het afwegingskader uit de SVW, in de praktijk werkt. Daarbij speelt, zoals bij vele andere cases in de Waddenzee, de natuurwetgeving een bepalende rol. En het is een treffende illustratie hoe belangrijk de samenwerking tussen gebiedsbetrokkenen is om tot een passende en gedragen oplossing te komen.

4.3.1.2 Externe werking

Een specifiek onderdeel in de doorwerking van het beleid, bij de toepassing van het Barro, is de externe werking. Bestemmingsplannen binnen het waddengebied dienen te worden getoetst aan de hoofddoelstelling van de SVW. Deze wijze van doorwerking wordt externe werking genoemd. Hiermee wordt beoogd dat de realisatie van beleidsdoelstellingen wordt geborgd.

Externe werking

“Plannen, projecten of handelingen buiten het plangebied, waarvan op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen significante gevolgen hebben voor de, op grond van deze structuurvisie, te beschermen en te behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee, dienen aan de hoofddoelstelling van deze structuurvisie te worden getoetst.”

“Externe werking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op onder meer:

- activiteiten die zorgen voor geluidhinder op de Waddenzee, zoals bedrijfsvestiging, defensieactiviteiten of jacht;
- aanleg van kabels en buisleidingen in de nabijheid van het plangebied;
- baggerstort in de nabijheid van het plangebied;
- voorgenomen bedrijfsvestiging met mogelijke gevolgen voor de waterkwaliteit van het plangebied;
- aantasting van de open horizon door windturbines en hoge permanente bouwwerken nabij het plangebied;
- aanleg van (jacht)havens in de nabijheid van het plangebied;
- visserijactiviteiten in de wateren direct grenzend aan het plangebied;
- winning van ondiepe en diepe delfstoffen in de nabijheid van de Waddenzee;
- bouwwerken in de Noordzee met invloed op de Waddenzee;
- lichthinder veroorzakende activiteiten, zoals grootschalige kassencomplexen nabij het plangebied.”

Uit het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (2014) naar de doorwerking van het Barro bij het opstellen van bestemmingsplannen blijkt dat voor gemeenten niet altijd duidelijk is of al dan niet sprake is van externe werking op de Waddenzee. Dit komt omdat onderzoek hiernaar bij de voorbereiding van bestemmingsplannen vaak ontbreekt. Gemeenten blijken nogal eens te worstelen met belangenafwegingen, maar ook met interpretatie van de regelgeving. Gemeenten gaan hier verschillend mee om, aldus de ILT.

Vanuit de interviews blijkt dat de betrokken ministeries externe werking als waardevol instrument zien, die ook in de nabijheid van de Waddenzee in potentie zorgt voor balans tussen natuur en sociaal-economische ontwikkelingen. Door gemeenten en provincies wordt de door de ILT geschetste worsteling onderschreven. Ook geven zij aan dat het bepalen van externe werking vaak uitvoerig (en langlopend) onderzoek vergt, met name bij de toetsing in het kader van de Natuurbeschermingswet (externe werking Natura 2000). Ten aanzien van andere onderwerpen - zoals landschappelijke waarden en duisternis - geven gemeenten aan dat externe werking in de praktijk lastig te bepalen is omdat het veelal subjectieve waarden betreft, die bovendien niet vast liggen in juridische kaders (zoals bij natuur wel het geval is). Gemeenten geven aan dat externe werking ten aanzien van landschappelijke waarden dan ook nauwelijks een rol speelt in besluitvorming.

4.3.1.3 Doorwerking van beleid: Barro

De doorwerking van het SVW-beleid in ruimtelijke plannen van andere overheden is geregeld in de waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

(Barro)¹. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de doorvertaling van de SVW in het Barro, de decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de doorvertaling van het Barro in hun plannen.

Uit de SVW: doorwerking in ruimtelijke plannen van andere overheden

“Het kabinet zal er op toezien dat de in deze structuurvisie vastgelegde beleidsuitspraken worden nageleefd. Provincies en de gemeenten dienen met deze beleidsuitspraken bij het opstellen of herzien van hun ruimtelijke plannen rekening te houden. Beleidsuitspraken die zijn aangemerkt als concrete beleidsbeslissing² moeten hierbij direct doorwerken.”

“De beoordeling van de toelaatbaarheid van plannen, projecten of handelingen dient door de verschillende bevoegde gezagsorganen op een zelfde wijze te gebeuren. Provincies en gemeenten in het waddengebied dienen daarom de afweging op dezelfde wijze te verrichten als ... is aangegeven en dit tevens te laten doorwerken in hun streek³- en bestemmingsplannen voor zover van belang voor de Waddenzee.”

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro):
“Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft de pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR⁴). Daarmee is een onderscheid gemaakt tussen beleid (i.c. de structuurvisie) en regelgeving (i.c. instructieregels voor

¹ Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, TITEL 2.5 Waddenzee en waddengebied.

decentrale overheden). Op basis van het overgangsrecht bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) behouden concrete beleidsbeslissingen uit een pkb hun gelding tot en met het moment dat de pkb komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel. Dat is vormgegeven in de 'waddenparagraaf' van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening."

Met ingang van 30 december 2011 vormt het Barro de sleutel in de doorwerking van het rijksbeleid voor de Waddenzee. Bij het vaststellen van bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigings- of uitwijkingsplannen en bij projectuitvoeringsbesluiten (Crisis- en herstelwet) dienen decentrale overheden rekening te houden met het Barro. Uit de nota van toelichting: "Voor de nationale belangen die kaderstellend zijn voor besluiten van

2 *Op basis van het overgangsrecht van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) behouden concrete beleidsbeslissingen uit een pkb hun gelding tot en met het moment dat de pkb komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel (i.c. Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).*

3 *De provincies kennen geen streekplan (of structuurvisie) voor de Waddenzee.*

4 *De pkb is dus volledig geborgd in de SVIR en de pkb is daarmee herbevestigd. De rijksverantwoordelijkheid voor het werelderfgoed Waddenzee blijkt uit nationaal belang 10 en 11 van de SVIR, respectievelijk ruimte voor behoud en versterking van de Waddenzee en ruimte voor natuur. Daarnaast is nationaal belang 9 van belang: ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor de klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling.*

gemeenten zijn in het besluit regels opgenomen die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen. Zij strekken ertoe dat de nationale ruimtelijke afweging, die door het kabinet in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal is gemaakt, bij besluitvorming over bestemmingsplannen wordt gerespecteerd."

Beheersverordening

In 2010 hebben de waddeneilanden het initiatief genomen om de (juridische) mogelijkheden te onderzoeken voor een gemeenschappelijke ruimtelijke borging van het Waddenzeebeleid. De Stuurgroep Ruimtelijk Plan Waddenzee heeft hierover een bestuurlijk advies uitgebracht. In het advies stelden gemeentebestuurders dat er gezamenlijk en volwaardig meegedaan moet worden om het beleid in en om de Waddenzee zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Dit liet onverlet dat er ruimte moest blijven voor individuele ontwikkelingen van gemeenten. Op deze wijze kunnen gemeenten laten zien dat zij gezamenlijk optrekken en een volwaardige en betrouwbare (overheids-) partner in het waddengebied zijn. Bovendien werd een belangrijke meerwaarde gezien in kostenbesparing, kennisdeling en een goed onderling afgestemde regelgeving voor belangrijke zaken. Om deze redenen hebben bestuurders niet aangestuurd op een aanwijzingsbesluit van provincie of het Rijk.

In totaal 13 van de 17 waddengemeenten hebben ervoor gekozen om het SVW-beleid overeenkomstig de bepalingen uit het Barro gezamenlijk vast te leggen in één (basis)

beheersverordening⁵ (en niet in een bestemmingsplan), omdat het om een weinig dynamisch gebied gaat waar zich in de afgelopen planperiode nauwelijks nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan en omdat vanuit lokaal beleid geen nieuwe ontwikkelingen zijn voorzien. Hieruit blijkt dat de doorwerking van het beleid met name gericht is op de conserverende doelstellingen van het beleid. Tevens blijkt dat de doorwerking van ontwikkelingsgerichte doelstellingen geen bepalende rol heeft gespeeld in de keuze van gemeenten voor een beheersverordening, in plaats van een meer ontwikkelingsgericht bestemmingsplan.

In 2015 hebben de colleges van Burgemeester en Wethouders van de 13 deelnemende waddengemeenten ingestemd met de ontwerp beheersverordening⁶.

5 *Gemeenten hebben sinds de introductie van de Wro in beginsel de keuze tussen het vaststellen van een bestemmingsplan of een beheersverordening. De beheersverordening is in de Wro opgenomen om, met het oog op het beheer van een gebied, het bestaande gebruik snel en effectief te kunnen vastleggen. De beheersverordening is namelijk geïntroduceerd voor gebieden waar de bestaande situatie leidend is en geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Op het moment dat binnen de looptijd van de nieuwe planologische regeling (tien jaar) nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien in het gebied, kan geen gebruik worden gemaakt van de beheersverordening en is het bestemmingsplan het geschikte instrument (artikel 3.38 Wro).*

6 *Het verordeninggebied omvat grote delen van de Waddenzee, daar waar de genoemde deelnemers het bevoegd gezag zijn. Ook een deel van de Noordzee, vallend onder het bevoegd gezag van de waddeneilanden, valt onder de werking van de beheersverordening. Het tracé behorende bij het tracébesluit verruiming vaargeul Eemshaven Noordzee 2013 is uit het verordeninggebied gehaald.*

In september 2015 wordt de gemeentelijke beheersverordening Waddenzee en Noordzee door de colleges voorgelegd aan de gemeenteraden. Dit is het moment waarop iedere gemeente afzonderlijk de beheersverordening Waddenzee en Noordzee vaststelt.

De gemeenten Den Helder en De Marne hadden al een ruimtelijke regeling voor hun deel van het waddengebied. De gemeenten Súdwest Fryslân en Franekeradeel hebben voor de kleinestrook langs de waddendijk gekozen om dit op te nemen in respectievelijk de aanpak van de Afsluitdijk en het bestemmingsplan buitengebied. Deze vier gemeenten nemen geen deel in de basis beheersverordening voor de Waddenzee.

ILT-onderzoek

Intermezzo: ILT-onderzoek naar de doorwerking van het Barro

In 2014 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor de Waddenzee en het waddengebied⁷. Uit het onderzoek komt naar voren dat de Barro-regels (circa 125 relevante plannen) in formele zin door zowel kustgemeenten als waddengemeenten meestal niet goed worden nageleefd:

- Een verwijzing naar het Barro ontbreekt vaak;
- De Barro-regels zijn niet of onvoldoende expliciet doorvertaald, waarbij eveneens onduidelijk is of er nu wel of geen sprake is van een effect van een ontwikkeling op de kwaliteiten van de Waddenzee, zoals de open horizon en het behoud van de duisternis. De beoogde ontwikkelingen zijn meestal bescheiden van aard. Het grootste deel van de bestemmingsplannen in het waddengebied maakt, gezien de ligging en omvang

geen ontwikkelingen mogelijk die een significant effect hebben op de Waddenzee. In de Waddenzee is nagenoeg helemaal geen ontwikkeling mogelijk die de waarden, zoals beschreven in structuurvisie en Barro, kunnen aantasten;

- Her en der zijn er ontwikkelingen die meer aandacht en een nader onderzoek vragen. Op enkele plekken, zoals in enkele havengebieden, als ook bij de glastuinbouwgebieden kan het niet voldoen aan de vereisten van het Barro significante gevolgen hebben. Voor de verspreide bebouwing in het landelijk gebied is het effect onduidelijk;
- Gemeenten blijken nogal eens te worstelen met belangenafwegingen, maar ook met interpretatie van de regelgeving. Gemeenten gaan daar verschillend mee om;
- Het is niet altijd duidelijk of hierbij al dan niet sprake is van externe werking op de Waddenzee, omdat onderzoek hiernaar in de bestemmingsplannen vaak ontbreekt.

Ook bij plannen die door de provincies en rijksdiensten worden opgesteld lijkt het Barro niet altijd juist of volledig doorvertaald. De waddenprovincies geven aan voor zichzelf niet of nauwelijks een rol te zien bij de doorwerking van de Barro-regels voor de Waddenzee en het waddengebied. Ze vinden dat het Rijk hierin een eigen rol te vervullen heeft, en stellen dat die echter niet of nauwelijks wordt ingevuld. In de praktijk vallen de gevolgen hiervan volgens de provincies mee, omdat de provincie bij belangentegenstellingen, zoals tussen economische ontwikkeling en natuurbescherming als regisseur optreedt en omdat er vaak sprake is van overlap met provinciale- en natuurbeschermingsregelgeving. In het onderzoek is dit niet geverifieerd.

Op basis van het ILT-onderzoek heeft de minister aangegeven⁸ dat de bevindingen van de Inspectie aanleiding geven nader te onderzoeken of de gang van zaken bij de gemeenten ook daadwerkelijk heeft geleid tot aantasting van de unieke waarden die het waddengebied zo kenmerken en welke knelpunten gemeenten in de praktijk ervaren bij de doorwerking van de regels uit het Barro.

Het nadere onderzoek van de ILT⁹ heeft parallel aan de evaluatie van de SVW plaatsgevonden. Enkele conclusies uit de evaluatie van het ILT met betrekking tot de werking van het Barro als instrument voor de uitvoering van het SVW, zijn:

- Hebben de door de ILT geconstateerde onvolkomenheden in de doorwerking van de regels uit het Barro bij gemeenten in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen geleid tot aantasting van de waarden van het waddengebied die de SVW en het Barro beogen te beschermen?
 - Uit het onderzoek komt naar voren dat er een verschil is tussen het stedelijk en het landelijk gebied:
 - Stedelijk gebied: horizonvervuiling en aantasting duisternis:
In en rond het stedelijk gebied hebben op een aantal plaatsen ontwikkelingen plaatsgevonden die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn en een aantasting of bedreiging vormen voor de landschappelijke kwaliteiten, zoals open horizon en duisternis. In het stedelijk gebied biedt het Barro gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen wel meer mogelijkheden om gebruik en bebouwing toe te

- laten.
- Landelijk gebied: nauwelijks aantasting: Het feit dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen de Barro-regels niet goed hebben nageleefd heeft in het landelijk gebied nauwelijks tot aantasting of bedreiging van de landschappelijke kwaliteiten geleid. In het landelijk gebied vinden vrijwel geen ontwikkelingen plaats en voor zover die er wel zijn leiden die niet tot aantasting of bedreiging van de kwaliteiten van de Waddenzee. Enkele gemeenten zijn actief bezig met het behoud van de landschappelijke kwaliteiten van Waddenzee, bijvoorbeeld voor wat betreft de duisternis.
 - Welke knelpunten ervaren gemeenten in de uitvoeringspraktijk bij de doorwerking van de regels uit het Barro in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen?
 - Enerzijds is een aantal gemeenten niet voldoende bekend met de Barro-regels. Daarnaast blijkt de normstelling in het Barro soms onduidelijk, waardoor gemeenten de regels op hun eigen manier moeten interpreteren. Enkele gemeenten geven aan het contact met het Rijk te missen.

Zowel gemeenten als provincies geven aan het Barro (als checklist) toe te passen bij de voorbereiding van gemeentelijke besluiten, en hierbij geen knelpunten te ondervinden. Ook geven zij aan dat - net zoals elders in Nederland - met name de omgang met de kaders vanuit de natuurwetgeving in de praktijk meer bepalend is.

Vertegenwoordigers vanuit de RCE geven aan dat de doorwerking via het Barro nog niet geheel op orde is. Specifiek voor wat betreft de bescherming van maritieme archeologische waarden. Gemeenten hebben hiervoor een eigen verantwoordelijkheid. Recentelijk is door het merendeel van de waddengemeenten een beheersverordening opgesteld waarbij regels zijn gesteld voor de omgang met de archeologische waarden. Om de waddengemeenten te ondersteunen bij de verdere invulling van hun archeologiebeleid en het maken van een archeologische waarden- en verwachtingenkaart, heeft de RCE een inventarisatie gemaakt voor archeologische waarden van de Westelijke Waddenzee.

4.3.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Vanuit de interviews komt een algemeen beeld naar voren dat het afwegingskader in het Barro duidelijkheid biedt voor overheden en gebruikers, maar dat de uitdaging vooral ligt in de toepassing van juridisch instrumentarium in de praktijk. De wettelijke verankering van instrumenten is stevig, het komt aan op 'houding en gedrag' met betrekking tot het operationaliseren en opzoeken van de randen in bijvoorbeeld het afwegingskader. Hierbij zijn in

de interviews als specifieke aanknopingspunten voor doorontwikkeling van het juridisch instrumentarium genoemd:

- Bij de toepassing van vooral het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet (Natura 2000) is behoefte aan flexibiliteit, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het dynamische karakter van de Waddenzee. Natuurontwikkelingsprojecten die evidente winst voor natuur beogen, verdragen zich slecht met de conserverende werking van de Natuurbeschermingswet. Bijvoorbeeld de toename van kwelders, die past bij een geleidelijke overgang naar de kust. Omdat deze kwelders de plaats innemen van wadplaten, ziet de Natuurbeschermingswet dit als een aantasting van het areaal wadplaten, terwijl het eerder een transitie van de ene natuurvorm naar een andere is ten faveure van het ontwikkelingsperspectief. Grote integrale projecten ondervinden daar hinder van, zoals bijvoorbeeld Marconi Buitendijks en Haven- en natuurontwikkeling Den Helder;
- Het opnemen van enkele specifieke gebruiksregels als generieke beslissing in de SVW, voor dossiers waarvoor specifieke regels nu nog ontbreken, en hierdoor ongelijke behandeling het gevolg kan zijn en afweging van geval tot geval anders kan zijn (bijvoorbeeld voor garnalenvisserij, snelle recreatievaart, etc.);
- Indien ontwikkelingsgerichte doelstellingen onderdeel blijven van het beleid, dan is ook een meer ontwikkelingsgerichte doorwerking nodig, bijvoorbeeld door te werken met doelbepalingen. Op dit moment is het beleid via het Barro door 13 waddengemeenten uitgewerkt in een gezamenlijke beheersverordening. Het karakter van een beheersverordening is dat deze wordt toegepast in gebieden waar geen ontwikkelingen zijn voorzien;
- Een eventuele herziening van het instrumentarium

7 Beleidsmonitoring Waddenzee, Inspectie Leefomgeving en Transport, december 2014.

8 Beleidsmonitoring Waddenzee, IENM/BSK-2015/16177, ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2 februari 2015.

9 Rapportage onderzoek waddengebied 2015, Nader onderzoek naar knelpunten gemeenten bij doorwerking Barro en fysieke effecten op de Waddenzee, ILT, november 2015.

en de relatie tot de SVW en ander beleid, dient te worden gezien in relatie tot de invoering van de Omgevingswet (en daarbinnen de omgevingsvisie en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)).

4.4 SVW – financieel instrumentarium

4.4.1 Bevindingen: werking SVW

Bij de vaststelling van de SVW is het Waddenfonds voorzien als financieel instrument, mede voor de uitvoering van het Waddenzeebeleid.

4.4.1.1 Waddenfonds

Parallel aan de totstandkoming van de Structuurvisie Waddenzee, is gewerkt aan de inrichting van het Waddenfonds, ter ondersteuning van 'additionele investeringen' in het waddengebied. Het Waddenfonds heeft dus wel een duidelijk anker in de structuurvisie, maar tegelijkertijd had het Waddenfonds vanaf de start een bredere scope dan de structuurvisie. In de Wet op het Waddenfonds is een bredere (en deels ook anders geformuleerde) set doelen dan de SVW-doelen vastgelegd en is een zelfstandige verdeelsystematiek bepaald voor de beschikbare middelen. Er is, zo blijkt ook uit een aantal interviews, vanaf het begin van SVW en Wet op het Waddenfonds verwarring geweest over de mate van overlap in doelen en over de vraag of het Waddenfonds kon worden gezien als financieel instrument van de structuurvisie.

Sinds 1 januari 2012 is het Waddenfonds gedecentraliseerd en zijn de provincies Noord-Holland, Groningen en Fryslân samen verantwoordelijk voor het Waddenfonds en is het Waddenfonds niet meer gekoppeld aan het instrumentarium van de SVW.

Deze evaluatie betreft nadrukkelijk geen specifiek onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de

besteding van middelen. Met betrekking tot de periode waarin de Rijksoverheid verantwoordelijk was voor het Waddenfonds heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middeleninzet¹⁰. Onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen in het gedecentraliseerde Waddenfonds is een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke waddenprovincies.

Omdat het Waddenfonds als (overig) financieel instrument wel van invloed is op de beleidsrealisatie van de SVW, zijn in deze evaluatie wel beelden opgenomen over de werking van het Waddenfonds (zowel van het nationale als het gedecentraliseerde fonds). Dit betreft beelden uit de interviews.

Uit de SVW: Waddenfonds

Ter ondersteuning van het ontwikkelingsperspectief van de SVW stelt het kabinet voor een periode van 20 jaar een investeringsplan op ten behoeve van additionele investeringen in het waddengebied. Voor de financiering van de investeringen wordt een apart Waddenfonds opgericht dat onder beheer staat van de Minister van VROM. Het Waddenfonds wordt gevoed door een rijksbijdrage van € 800 miljoen verdeeld over een periode van 20 jaar. Activiteiten die als een reguliere overheidstaak moeten worden beschouwd komen niet in aanmerking voor een bijdrage uit het Waddenfonds. Samen met de regio wordt een uitvoeringsplan opgesteld.

¹⁰ 'Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting', Algemene Rekenkamer, november 2013.

In het uitvoeringsplan wordt aangegeven wat de investeringsprioriteiten voor de komende vijf jaar zijn. Aldus wordt richting gegeven aan de fasering van de ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie. Na aftrek van de beheerkosten en de nadeelcompensatie voor de kokkelvisserij, richten de additionele investeringen zich op de categorieën natuurherstel en -ontwikkeling, vermindering van bedreigingen, duurzame economische ontwikkeling en verbetering van de kennisinfrastructuur. Aan de doelstelling duurzame economische ontwikkeling voldoen tevens activiteiten die gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de aangrenzende gebieden in Friesland, Groningen en de Kop van Noord-Holland.

Uit TK-brief¹¹: decentralisatie Waddenfonds

Het kabinet heeft besloten om het Waddenfonds in 2012 te decentraliseren. Dat betekent dat de waddenprovincies de autonome bevoegdheid krijgen om de middelen te besteden. De waddenprovincies en het Rijk hechten eraan om vast te houden aan de doelen van het Waddenfonds, aan het werkingsgebied, aan de fifty-fifty verdeling ecologie-economie bezien over de looptijd tot en met 2026 en aan het principe van financiering van projecten door meerdere partijen. Deze vier uitgangspunten zullen worden neergelegd in een aparte bestuurlijke overeenkomst. Regio en Rijk hechten er voorts aan dat er een investeringsprogramma voor het waddengebied tot stand wordt gebracht door de regio, waarin de besteding van de voor het waddengebied beschikbare middelen van betrokken partijen op elkaar worden afgestemd.

Decentralisatie van het Waddenfonds

Na de decentralisatie van het fonds zijn de drie waddenprovincies samen verantwoordelijk voor het beheer en de besteding van de gelden. De decentralisatie is gepaard gegaan met een efficiencykorting van € 75 miljoen over de periode 2012 tot en met 2026 (€ 5 miljoen per jaar). Het openbaar lichaam Waddenfonds is in werking getreden op 9 juni 2012, op basis van de Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds die in april/mei 2012 is ingesteld. Vanaf 1 oktober 2012 zijn subsidieaanvragen in de nieuwe context in behandeling genomen.

Om te bewerkstelligen dat alleen kwalitatief uitstekende projecten uit het fonds worden gefinancierd (op verzoek van de Tweede Kamer ten tijde van de decentralisatie) is de Commissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds ingesteld. Deze onafhankelijke commissie is belast met de advisering van het algemeen bestuur Waddenfonds over a) het ontwerp-Uitvoeringsplan, het ontwerp-Jaarprogramma en het ontwerp-Jaarverslag; en b) de monitoring en periodieke evaluatie van het beheer van het Waddenfonds en de besteding van de middelen ten laste van het fonds. Daarnaast stemt het RCW plannen van overheden af, zoals bij de vorming van beleidskaders (Wadden van allure!) en het ontwerp-Uitvoeringsplan voor het Waddenfonds. Vanuit het Rijk hebben het ministerie van IenM (vertegenwoordigd door RWS-NN) en het ministerie van EZ zitting in het nieuwe RCW.

Met betrekking tot de decentralisatie van het Waddenfonds, ontstaat vanuit de interviews het volgende beeld:

- Bestuurders van provincies en gemeenten geven over het algemeen aan tevreden zijn over de

11 *Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 684, nr. 91*

decentralisatie en de mogelijkheid om zelf sturing te geven aan investeringen in het waddengebied. Dit bleek eerder ook al uit de 'Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeer gebied en Waddengebied' (Royal HaskoningDHV, 2013);

- Op ambtelijk niveau zijn met name gemeenten, maar ook andere gebiedspartners (zoals LTO Noord, Energie Valley, Common Waddensea Secretariat, garnalenvissers), sceptisch over de decentralisatie van het Waddenfonds. Zo benadrukken gemeenten de (toegenomen) onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid van eventuele toewijzing van middelen, mede door de betrokkenheid van meer partijen (i.c. de drie waddenprovincies) bij de toewijzing. Enkele gebiedspartners merken daarnaast op dat de samenwerking tussen provincies op dit moment te weinig samenhang biedt voor een effectieve inzet van het Waddenfonds.

Uitvoering van het Waddenfonds, voor én na decentralisatie

Vóór de decentralisatie is met het Uitvoeringsplan 2010-2014¹² uitwerking gegeven aan de doelen die de rijksoverheid had vastgelegd in het Investeringsplan Waddenfonds¹³. De subsidieverlening vond plaats door middel van 'tenders', waarbij eenieder (behalve de rijkspartners) kon inschrijven. Een onafhankelijke commissie adviseerde de minister van IenM over de te honoreren projectvoorstellen.

Het decentrale Waddenfonds is in 2013 gestart met het

12 *Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014, Waddenfonds, 2014.*

13 *Investeringsplan Waddenfonds, projectbureau Wadden, 6 juni 2006.*



Pionierprogramma, waarbij subsidieverlening plaatsvond op basis van het 'molenaarprincipe' (beoordeling op volgorde van ontvangst), waarbij per thema een subsidieplafond is gehanteerd. Mede op basis van de opgedane ervaringen met het Pionierprogramma en als uitwerking van de door de waddenprovincies vastgestelde waddenvisie 'Wadden van allure!'¹⁴ en het interprovinciaal Uitvoeringskader Waddenkust (gericht op de thema's 'duurzaam toerisme en recreatie' en 'werelderfgoed, cultuurhistorie en landschapsontwikkeling'), is een Uitvoeringsplan voor de periode 2014 tot en met 2017¹⁵ opgesteld. Het uitvoeringskader Waddenkust vormt een nadere uitwerking van de interprovinciale Waddenvisie "Wadden van Allure!" voor de thema's "Het document geeft onder andere concrete handvatten voor nog te ontwikkelen subsidiecriteria en de programmering voor genoemde onderwerpen binnen het nieuwe Jaarprogramma Waddenfonds 2014-2015. Het Uitvoeringskader Waddenkust is een gezamenlijk product van de Waddenprovincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland.

Het Uitvoeringsplan 2014-2017 vervangt het Investeringsplan Waddenfonds en het Uitvoeringsplan 2010-2014 waarmee de rijksoverheid de vier hoofddoelen van het Waddenfonds uitwerkte. De waddenprovincies geven met dit Uitvoeringsplan uitwerking aan dezelfde vier hoofddoelen.

Het Uitvoeringsplan wordt door het algemeen bestuur Waddenfonds uitgewerkt in Jaarprogramma's en

¹⁴ Wadden van allure!, interprovinciale waddenvisie, provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland, 5 juli 2013.

¹⁵ Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2018, Waddenfonds, 2014.

begrotingen. Daarmee programmeert het Waddenfonds het uitvoering geven aan doelrealisatie en middeleninzet gericht op 2018. Daarnaast is op verzoek van het Waddenfonds onder auspiciën van de Waddenacademie ook een duurzaamheidsmonitor voor het waddengebied gemaakt met een nulmeting en de vertaling van doelen in indicatoren. Eind 2014 is een eerste prototype van deze monitor ('Waddenbarometer'; zie ook paragraaf 3.8) opgeleverd¹⁶.

Beelden uit de interviews

Over de uitvoering van het Waddenfonds ontstaat vanuit de interviews het volgende beeld:

- Er bestaat een gedeeld beeld dat een programmatische aanpak voor de programmering van investeringen vanuit een ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn moet worden versterkt. Verschillende partijen noemen als voorbeeld dat geld vaak versnipperd wordt besteed ('vraag-gestuurd') (opgemerkt door bijvoorbeeld: gemeenten, NAM), met als gevolg veel kleine projecten waarbij er scepsis is over de bijdrage van die projecten aan het realiseren van een helder ontwikkelingsperspectief. Met name gemeenten en initiatiefnemers in het gebied merken hierbij op dat investeringen (te) vaak vanuit politieke overwegingen zijn gedreven, met het oog op 'snel de schop in de grond';
- Door het Waddenfonds zelf wordt opgemerkt dat de gezamenlijke waddenvisie van de provincies ('Wadden van allure!') - waar het Waddenfonds primair op aansluit - abstracter is dan de SVW; met name de doelen bevatten weinig concrete handvatten voor ontwikkeling. Hierdoor is de rol van het fonds als ontwikkelings- of investeringsinstrument volgens het

¹⁶ Waddenbarometer, Telos, 2015

Waddenfonds lastig te operationaliseren;

- De provincies en ook het Waddenfonds zelf delen het beeld dat nog een slag nodig is in het verbeteren van de effectiviteit van de uitvoering van het Waddenfonds, maar zien tegelijk dat recent goede stappen worden gezet in een meer programmatische (en strategie- en investeringsplan-gestuurde) aanpak, met vaker investeringen in grotere projecten tot gevolg. Dat beeld wordt ook door anderen herkend (onder meer: CWSS, Groningen Seaports, wetterskip Fryslân). Dit heeft op dit moment de volle aandacht van de provincies én het Waddenfonds. Inmiddels zijn de waddenprovincies gestart met de opzet van een 'investeringskader' als uitvoeringsparagraaf van 'Wadden van allure!' om meer focus aan te brengen. Het Waddenfonds heeft de subsidieverordening¹⁷ aangescherpt en werkt recent met gerichtere openstellingsbesluiten, en is er ook een tenderprocedure ingevoerd, en wordt nu tevens verkend om naast klassieke subsidie tevens kredietsubsidie te verstrekken;
- De provincies en het Waddenfonds hebben de ambitie om nu eerst prioriteit te geven aan "het realiseren van enkele grote stenen, dan de kiezels, en tot slot het zand". Deze volgorde is volgens het Waddenfonds effectiever. Provincies onderschrijven dit beeld in de interviews. De uitdaging voor de provincies is nu om voor het Waddenfonds die 'grote stenen' te identificeren. Het Waddenfonds geeft hierbij aan dat de focus nog sterker kan worden gericht op een investeringsfonds, zodat het beter kan bijdragen aan

¹⁷ Verordening van het algemeen bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds, houdende bepalingen tot wijziging van de Subsidieverordening Waddenfonds 2014 (Wijzigingsverordening Subsidieverordening Waddenfonds 2014)

het doelbereik en grote opgaven. Inmiddels steunt het algemeen bestuur van het Waddenfonds (drie gedeputeerden en zes Statenleden) deze denklijn. In het najaar van 2015 is een (interprovinciale) ambtelijke werkgroep gestart met het ambitieuze plan om in 2016 de urgente opgaven te identificeren en prioritering voor projecten aan het provinciaal bestuur voor te leggen;

- Er bestaat een gedeeld beeld dat er te weinig inzicht is in de effectiviteit van bestedingen op basis van de mate waarin investeringen bijdragen aan het realiseren van doelen en een ontwikkelingsperspectief;
- Met uitzondering van enkele specifieke projecten (bijvoorbeeld Prins Hendrikdijk) heeft het Waddenfonds vooral bij gemeenten een overwegend negatief imago; gemeenten ervaren in de praktijk onduidelijkheid bij de interpretatie van kaders (en spelregels) en bij te complexe en lang voortslepende procedures, waarbij een eventuele toewijzing van middelen onvoorspelbaar is.

Bij de inzet van middelen uit het Waddenfonds wordt uitgegaan van een fifty/fifty-verdeling ecologie / economie (te meten aan het eind van de periode in 2027). Uit recente cijfers van het Waddenfonds¹⁸ blijkt dat de verdeling van de subsidieplafonds na decentralisatie voor de periode 2012 t/m 2014 over ecologie / economie 47 / 53% was; de subsidietoekenning in dezelfde periode was 56 / 44%.

Over de mate waarin de middelen van het Waddenfonds tevens bijdragen aan de doelstellingen van de SVW, geven de interviews een wisselend beeld. Enkele constatering:

- De 50/50-besteding is in de praktijk van de provincies

¹⁸ TK-brief, IENM/BSK-2015/12 160, ministerie van Infrastructuur en Milieu, 26 januari 2015.

lastig te operationaliseren. Zo is er onvoldoende inzicht in het effect van investeringen en worden investeringen soms eenzijdig gelabeld, terwijl met een investering vaak beide doelen (ecologie / economie) worden gediend. De praktijk voor provincies blijkt weerbarstig; velen kijken vanuit verschillende belangen naar de beschikbare middelen, waarbij er sprake is van zeer uiteenlopende 'wensen'. De provincie Groningen merkt hierbij op dat de Motie Atsma (balans 50/50 in investeringen in economie en ecologie) leidt tot moeizame discussies in de uitvoering van het fonds;

- Provincies geven aan het belangrijk te vinden dat de doelstellingen van het Waddenfonds aansluiten op de ambities uit de gezamenlijke provinciale visie 'Wadden van allure!'. Hierdoor wordt indirect ook aangesloten op het beleidskader van de SVW, omdat het provinciale beleid volgens de provincies past binnen het kader van de SVW;
- Sommige gebiedspartners (opgemerkt door Groningen Seaports) geven aan dat de nadruk teveel zou liggen op investeringen in economische structuurversterking, en te weinig in versterking van vooral natte natuur;
- Sommige andere gebiedspartners (opgemerkt door LTO Noord) geven aan dat de nadruk vooral is gericht op investeringen in natuur, soms op grote energieprojecten, maar te weinig in vooral lokale sociaaleconomische belangen, waaronder landbouw en cultuurhistorie;
- Diverse keren wordt het belang van investeringen in recreatie genoemd (opgemerkt door Groningen Seaports, ANWB, Oerol, RCE), waarbij wordt aangesloten op het benutten van de status van werelderfgoed en de cultuurhistorische waarden in het gebied;

- Genoemd is dat er meer mogelijkheden zouden moeten zijn om met het Waddenfonds internationale ontwikkelingen mede te financieren (in lijn met trilaterale afspraken).

4.4.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Uit de interviews komt naar voren dat, indien op rijksniveau (ontwikkelingsgerichte) doelstellingen worden gesteld, nagedacht dient te worden over het financiële instrumentarium dat hiervoor kan worden ingezet (beheer, Deltafonds, Infrastructuurfonds). Hierbij zijn in de interviews als specifieke aanknopingspunten de volgende punten genoemd:

- Onduidelijkheid over de mate 'overlap' tussen doelen in de SVW en die voor het Waddenfonds kan worden voorkomen door eenduidige koppeling aan te brengen tussen de te stellen (ontwikkelings)-doelen en de in te zetten instrumenten en middelen (met benoeming van primair verantwoordelijke partijen) (opgemerkt door bijvoorbeeld RCW);
- Het goed benutten en onderling afstemmen van beheerbudgetten is tijdens de interviews genoemd als aanknopingspunt (opgemerkt door RWS), om in het totaalplaatje voor beheer van het gebied de balans in het realiseren van beheerdoelen te kunnen bewaken;
- Het Waddenfonds is een financieel instrument van de waddenprovincies. Voor het Waddenfonds wordt als belangrijk gezien dat er een duidelijke programmatische koppeling bestaat tussen beleid en investeringsprogramma (opgemerkt door bijvoorbeeld: CWSS, provincies Groningen en Noord-

Holland). Als aanknopingspunt geldt de trits: werken vanuit integraliteit en samenhang, vervolgens het benoemen van de opgaven, en daar vervolgens een duidelijke strategie met keuzes voor afspreken zodat er investerings-/ontwikkelprioriteiten kunnen worden gesteld;

- Een 0-meting bij de start van een nieuwe beleidscyclus (waarbij vooraf de parameters, indicatoren en maatstaven duidelijk zijn) ondersteunt het proces 'tijdens de rit'. Het monitoren van de bereikte resultaten biedt de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen op in te zetten instrumenten en middelen;
- In de interviews is tenslotte vaak genoemd dat 'grotere stenen' naar verwachting bijdragen aan meer effectiviteit (opgemerkt door bijvoorbeeld: Waddenfonds, PRW). Tegelijk wordt breed onderkend dat er nog weinig feitelijk zicht is op de effectiviteit van gedane investeringen.

4.5 SVW - instrumentarium beheer en ontwikkeling

4.5.1 Bevindingen: werking SVW

Bij de vaststelling van de SVW was het Beheer & Ontwikkelingsplan (B&O-plan) voorzien als sturend instrument voor beheer en ontwikkeling.

4.5.1.1 Beheer- en ontwikkelingsplan waddengebied

In de SVW is aangekondigd dat het beleid en de vervolgacties ten aanzien van beheer nader worden uitgewerkt in een Beheer & Ontwikkelingsplan voor het Waddengebied (B&O-plan). Hiermee is het B&O-plan gepositioneerd als belangrijk instrument voor de beleidsuitvoering.

Uit de SVW: Beheer- en ontwikkelingsplan waddengebied

Voor de uitvoering van het beleid (i.c. concretisering ontwikkelingsperspectief uit de SVW), alsmede voor de onderlinge afstemming en samenhang, wordt een integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan waddengebied (B&O-plan) opgesteld. Het Rijk is voornemens om de beheerplannen die worden opgesteld op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Kaderrichtlijn Water, wat betreft de Waddenzee, zo mogelijk te integreren in dit B&O-plan. Het B&O-plan wordt minstens éénmaal in de zes jaar herzien.

Op basis van het B&O-plan wordt periodiek een Maatregelenprogramma Waddenzee opgesteld, waarin de overheden hun maatregelen en acties voor de komende zes jaar beschrijven. Voorts wordt periodiek een Rapportage Maatregelenprogramma

Waddenzee uitgebracht, waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van het maatregelenprogramma. Tenslotte wordt periodiek een Handhavingsprogramma Waddenzee opgesteld, waarin de wijze van handhaving van het beleid wordt vastgelegd.

N.B.: Het RCW (dat als Regionaal College Waddengebied de taak kreeg een Beheer- en Ontwikkelingsplan op te stellen) heeft bij de nieuwe invulling van haar functie in 2013, de coördinatie van de uitvoering van het Beheer en Ontwikkelingsplan overgedragen aan het ministerie van EZ¹⁹.

Opzet B&O-plan

Het Beheer en Ontwikkelingsplan (B&O-plan) bestaat uit drie delen²⁰.

Deel A bevat de gezamenlijke visie van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op beheer en ontwikkeling van het waddengebied. De beheervisie is vooral gericht op de Waddenzee, de ontwikkelingsvisie gaat in op een ruimer gebied. Het plan heeft de volgende opbouw:

1. Basis van het B&O-plan (de opgaven en de status);
2. Strategietenaanpak van het ontwikkelingsperspectief;
3. Uitwerking van de opgaven (thema's) voor de wadden.

De opdracht voor het plan van aanpak is 9 maart 2006 gegeven en de formele afronding van deel A (i.c. de ondertekening) van het B&O-plan vond plaats op de Toogdag van 30 mei 2009.

¹⁹ www.Waddenzee.nl

²⁰ *Beheer- en ontwikkelingsplan Waddengebied, deel A (RCW, mei 2009), deel C (april 2011)*

Deel B is de verzameling van plannen die meer in detail aangeeft hoe het beheer er uit gaat zien. Het gaat om de volgende beheerplannen:

- Beheerplannen voor de zogenoemde stroomgebieden Rijndelta en Eems (voor wat betreft de Waddenzee), vastgesteld door de ministerraad op 27 november 2009, looptijd 2009-2015 als uitvloeisel van de Europese Kader Richtlijn Water. Aan de hand van het eind 2012 vastgestelde werkprogramma wordt nu gewerkt aan nieuwe plannen voor 2016 en verder (ontwerp beschikbaar);
- Beheerplan Natura 2000, als uitvloeisel van de Europese Vogel en Habitatrichtlijn en de Nederlandse vertaling in de Natuurbeschermingswet worden zeven beheerplannen voor de Noordzeekustzone, de Waddenzee en duinen van de Waddeneilanden Vlieland, Ameland, Terschelling, Schiermonnikoog en Texel opgesteld. Deze beheerplannen zijn in ontwerp vastgesteld en gaan eind 2015 in de inspraak;
- Convenant Vaarrecreatie als kwalitatieve uitwerking van de Structuurvisie derde nota Waddenzee, afspraken tussen overheden en toeristische organisaties o.a. wadvaarders en jachthavens vastgesteld op 3 december 2007. Het plan is geëvalueerd in 2012;
- Beheerregeling Rottum 2011-2016 vastgesteld op 13 december 2010, looptijd 2011-2016.

Deel C is het uitvoeringsdeel en betreft het maatregelenprogramma. In Deel C worden de afspraken uit deel A uitgewerkt in maatregelen en projecten. Uitvoering van de plannen volgt tussen 2009 en 2020. Het maatregelenprogramma Léven met de Wadden (april 2011) omvat de activiteiten en projecten waarmee de doelen gerealiseerd moeten worden: Ecosysteem, habitat en soorten, Klimaat en energie, Landschap en cultuurhistorie, Wonen, werken en recreëren, Uitvoering. Op deze wijze

is de besteding van middelen inzichtelijk gemaakt. In het maatregelenplan wordt per afspraak uitgewerkt wat de rol en de bijdrage zijn van de genoemde RCW-partners. Daar wordt tevens aangegeven welke maatschappelijke organisaties bij de afspraak en bij de uitvoering betrokken moeten worden en wat hun rol is. Bij elke afspraak en elk agendaonderdeel is ten slotte aangegeven wanneer de uitvoering klaar dient te zijn.

Veranderende rol B&O-plan

Bij de nieuwe invulling van haar functie in 2013, is de coördinatie van de uitvoering van het B&O-plan door het RCW overgedragen aan het ministerie van Economische Zaken. Omdat het nieuwe RCW geen eigen taken meer heeft in de uitvoering van het beleid, dienen maatregelen uit het B&O-plan (deel C) door de deelnemende overheden in het RCW zelf te worden geborgd in hun beleidsuitvoering en beheer.

Door de veranderde organisatorische context (zie hoofdstuk 5), is het karakter en de rol van het B&O-plan gaandeweg gewijzigd. Hiermee is ook de werking van dit, ten tijde van het vaststellen van de SVW voorziene, beleidsinstrument – als schakel tussen beleid en uitvoering – op de achtergrond geraakt.

Uitwerking van verschillende in de SVW aangekondigde vervolgacties voor de beleidsuitvoering was voorzien in het kader van het B&O-plan. Door de gewijzigde context heeft het B&O-plan uiteindelijk een algemener karakter gekregen dan oorspronkelijk was voorzien, mede door het uitblijven van een stroomlijning (of integratie) van verantwoordelijkheden in het beheer, en door de veranderde rol van het RCW bij de beleidsuitvoering. Verschillende acties die waren geadresseerd voor uitwerking in het B&O-plan zijn nu elders belegd, en sommige acties

uit de SVW zijn uiteindelijk helemaal niet belegd. In Bijlage 8 is een overzicht opgenomen met de stand van zaken in de uitvoering van in de SVW aangekondigde vervolgacties. Van de 27 geïdentificeerde acties zijn er 18 uitgevoerd of in uitvoering, 3 gedeeltelijk uitgevoerd en 6 niet (dan wel niet aantoonbaar). Deze laatste categorie is veelal gekoppeld aan in het Beheer- & Ontwikkelingsplan uit te werken zaken met betrekking tot het beheer van de Waddenzee.

Uit een beschouwing door het ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat van de 64 activiteiten en afspraken die zijn opgenomen in het Maatregelenprogramma (deel C van het B&O-plan), op één na van deze activiteiten en afspraken inmiddels elders is belegd en daarmee is geborgd. Alleen het doorvertalen van 'Lancewadplan' in concrete projecten is op dit moment nog niet belegd.

Vanuit de interviews wordt voorgaand beeld herkend. Het B&O-plan was voorzien als sturend instrument voor de ontwikkeling van het waddengebied. In de praktijk is dit niet zo uitgekapt; diverse partijen delen het beeld dat het B&O-plan naar de achtergrond is verdwenen na introductie van de nieuwe vorm van het RCW. Tijdens de interviews is verder ook genoemd dat onduidelijkheid over de eindverantwoordelijkheid van de uitvoering heeft bijgedragen aan het niet bereiken van de oorspronkelijke ambities voor het B&O-plan. Nu vinden gesprekken over beheer en ontwikkeling plaats in andere kaders, zoals de Samenwerkingsagenda of Programma Rijke Waddenzee. Deze andere instrumenten zijn verderop beschouwd bij het overig instrumentarium.

Beelden uit de interviews

Vanuit de interviews ontstaat het volgende beeld met betrekking tot de werking van het B&O-plan als instrument in de beleidsuitvoering:

- Vanuit het RCW is samen met veel gebiedspartners met veel energie gewerkt aan het B&O-plan. Het B&O-plan diende als goed vertrekpunt voor samenwerking (voor het eerst integraal), in combinatie met Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee;
- De regio (opgemerkt door bijvoorbeeld: gemeenten, provincies, PRW) geeft in de interviews aan te ervaren dat het B&O-plan van het toneel is verdwenen. In ogen van gemeenten en provincies vullen de Samenwerkingsagenda en PRW dit gat nu voor een belangrijk deel in;
- Tegelijk noemen verschillende gebiedspartners dat een integraal en concreet ontwikkelingsperspectief voor het gebied wordt gemist. Ook ervaart men stroperigheid ten aanzien van verschillende regels en procedures voor het beheer. Dit waren juist aspecten die waren voorzien voor het B&O-plan.

Verder wijzen Rijkswaterstaat en het ministerie van Economische Zaken in de interviews nog op vergunningverlening en handhaving als specifiek aandachtspunt in de doorwerking van het beleid. EZ geeft aan dat er bij vergunningverlening te weinig aandacht is voor samenhang tussen vergunningen. Bij de toepassing van juridische kaders wordt volgens EZ op dit moment te veel naar individuele vergunningen gekeken. Men gaat van vergunning naar vergunning en er is te weinig aandacht voor cumulatieve effecten. Dit draagt niet bij aan de realisatie van de beleidsdoelen. RWS geeft aan dat het doelbereik vervolgens ook onder druk komt te staan doordat de handhaving tekort schiet vanwege beperkte capaciteit.

4.5.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Ten aanzien van beheer, zijn in de interviews de volgende aanknopingspunten genoemd:

- Het omarmen van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, om tot een effectiever, eenvoudiger en beter samenhangend instrumentarium voor beheer en ontwikkeling te komen. Tijdens verschillende interviews is genoemd dat het uit oogpunt van efficiëntie en toegankelijkheid de voorkeur verdient om voor de Waddenzee één gedeeld beheer- en uitvoeringsprogramma te bewerkstelligen, welke als concrete uitwerking van alle verschillende (inter) nationale wettelijke kaders en verdragen kan dienen;
- Natuurorganisaties benadrukken juist zorgen te hebben over de stap naar meer samenhang en eenheid in het beheer. Volgens de natuurorganisaties is trilateraal perspectief nodig in de vorm van een managementbeheerplan voor de Waddenzee.

4.6 SVW – kennis instrumentarium

4.6.1 Bevindingen: werking SVW

Bij de vaststelling van de SVW was voorzien in twee kennis instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid:

- De Waddenacademie;
- Monitoring, inclusief rapportage maatregelenplan en Quality Status Report (zie ook hoofdstuk 3).

4.6.1.1 Waddenacademie

De Waddenacademie beoogt een ontmoetingsplaats te zijn voor wetenschappers uit binnen- en buitenland, bestuurders, beleidsmakers en beheerders, die op basis van interdisciplinaire kennis duurzame en innovatieve oplossingen zoeken voor het Waddengebied.

Uit de SVW: Waddenacademie

Het kabinet ziet evenwel een stimulerende en coördinerende taak weggelegd voor een onafhankelijke Waddenacademie die tot verbetering moet leiden van:

- de (kennis)vraagarticulatie;
- de (afstemming van) onderzoeksprogrammering;
- de communicatie over kennis en onderzoek.

Het kabinet denkt bij een Waddenacademie aan een kleine, efficiënte organisatie die bij de uitvoering van haar

coördinerende werkzaamheden zoveel mogelijk gebruik maakt van bestaande infrastructuur en verbindingen met kennisinstellingen en van reeds functionerende communicatiemogelijkheden. De bestaande (financiële) verantwoordelijkheden in het kader van de

kennishuishouding blijven onveranderd: financiering van onderzoek blijft via de bestaande kanalen lopen voor zover dat het Rijk betreft en de uitvoering blijft bij de onderzoeksinstellingen. De opzet van een Waddenacademie wordt opgepakt in het kader van het Waddenfonds.

In 2004 verscheen het rapport *Ruimte voor de Wadden van de Adviesgroep Waddenzeebeleid* (Commissie Meijer)²¹. In dit rapport werd vastgesteld dat veel kennis over het waddengebied versnipperd aanwezig of slecht ontsloten is en daardoor niet direct beschikbaar of toepasbaar voor beleid en bestuur. Ook stelde de commissie vast dat er te weinig coördinatie en integratie van kennis en onderzoek is en dat er onvoldoende afstemming is tussen de vraag naar kennis, het aanbod van kennis en de programmering van kennisontwikkeling. Tot slot stelde de Commissie Meijer vast dat er lacunes bestaan op het gebied van monitoring op ecologisch terrein en dat er gebrek is aan (gedeelde) kennis rond de samenhang tussen de Waddenzee als natuurgebied en de sociaaleconomische positie van de bewoners in het waddengebied en de belevingswaarde van de Waddenzee. Om al deze redenen pleitte de Commissie Meijer voor het instellen van een onafhankelijke Waddenacademie.

De Waddenacademie is in juli 2008 formeel van start gegaan. De Waddenacademie speelt een agenderende, programmerende en informerende rol bij het onderzoek in de waddenregio. De onderzoeksgebieden zijn: klimaatwetenschappen, ecologie, geologie, economie en

²¹ *Ruimte voor de Wadden; Eindrapport Adviesgroep Waddenzeebeleid. Adviesgroep Waddenzeebeleid, maart 2004.*

sociaal-culturele onderwerpen. De Waddenacademie is een compacte, faciliterende organisatie met wetenschappelijk gezag.

De Waddenacademie wordt gefinancierd door het Waddenfonds. De Waddenacademie is er met name op gericht om de doelstelling 'het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding van het waddengebied' van het Waddenfonds te realiseren.

De Waddenacademie bestaat uit zes parttime directieleden. De directie wordt ondersteund door een bureau, dat is gevestigd in het Huis voor de Wadden te Leeuwarden. De Waddenacademie wordt bijgestaan door een Raad van Toezicht en een wetenschappelijke adviesraad.

De Waddenacademie werkt op basis van werkprogramma's. In het werkprogramma juli 2014 – januari 2016²² zijn de activiteiten opgenomen die de Waddenacademie voornemens is om in ieder geval uit te voeren. De activiteiten zijn uitgewerkt op basis van de drie kerntaken van de Waddenacademie die voortvloeien uit hoofddoelstelling 4 van het Waddenfonds, het realiseren van een duurzame kennishuishouding van het waddengebied.

Evaluatie Waddenacademie - KNAW

In 2013 is de Waddenacademie geëvalueerd²³. In deze evaluatie van de SVW baseren we ons in belangrijke mate op de evaluatie van de KNAW. De resultaten zijn in onderstaand kader samengevat.

²² *Waddenacademie, Werkprogramma juli 2014 - januari 2016, mei 2014.*

²³ *Evaluatie Waddenacademie 2008-2013. KNAW, september 2013.*

Intermezzo: Evaluatie Waddenacademie in 2013

De evaluatiecommissie van de KNAW concludeert dat de Waddenacademie in vijf jaar tijd haar bestaansrecht ruimschoots heeft bewezen. "Als onafhankelijke, integere en deskundige organisatie verwierf zij het vertrouwen en respect van veel partijen in het waddengebied. Als kennisorganisatie met een netwerkfunctie vervult ze een buitengewoon nuttige taak. Ook in de toekomst is dat werk hard nodig en daarom is het zaak dat de Waddenacademie haar taak kan blijven vervullen." Tegelijkertijd kwam de commissie met een aantal aanbevelingen, waarbij ze als eerste prioriteit noemde een steviger verankering van de Waddenacademie in de regio en het ontwikkelen van de sociale antennes om daar signalen op te pakken en daar concreet mee aan de slag te gaan.

Kernpunten van de evaluatie:

- **Kwaliteit:** de Waddenacademie is één van de weinige wetenschappelijke organisaties in de wereld die erin is geslaagd multidisciplinaire wetenschappelijke kennis te genereren en te publiceren in wetenschappelijke tijdschriften. Haar integrale, objectgerichte multidisciplinaire beschrijvingen en analyses van het waddensysteem vullen een belangrijk hiaat in de gebruikelijke disciplinaire wetenschappelijke benadering. Dat is een belangrijk kwaliteitskenmerk.
- **Productiviteit:** de Waddenacademie heeft een bijzonder grote output gerealiseerd, zeker gezien de beperkte personele omvang. De productie van de Waddenacademie omvat, naast enkele special issues van peer reviewed Engelstalige wetenschappelijke tijdschriften, vooral een groot aantal publicaties die zich richten op besturen of

op een breder publiek. Dat is een direct gevolg van de doelen die bij de oprichting voor de Waddenacademie zijn geformuleerd, met als belangrijkste het invulling geven aan de vierde taak van het Waddenfonds: het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding voor het waddengebied. Naast de genoemde special issues omvat de productie dan ook een trilaterale onderzoeksagenda, een groot aantal kleine monografieën, lezingen, columns, colleges, etc. Het bereik en de impact zijn regionaal zeer goed, maar nationaal wat minder. Er is zeker ook een internationale zichtbaarheid, vooral in de landen rondom de Waddenzee en de Noordzee. De regionale (internationale) impact is opnieuw in lijn met de geformuleerde doelen.

- Bestaansrecht: aanvankelijk waren veel partijen sceptisch over de Waddenacademie en de functie die ze zou kunnen vervullen. Veel van die scepsis is in korte tijd verdwenen. De structuur van kennisorganisatie met een netwerkfunctie wordt sterk gewaardeerd in de nationale en internationale wetenschappelijke wereld, bij het bedrijfsleven zoals de Noord-Nederlandse havenautoriteiten en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en bij de natuur- en milieu gerichte maatschappelijke organisaties zoals Waddenvereniging. Maar voor de bestuurlijke en politieke organisaties in de drie Nederlandse waddenprovincies, die belangrijk zijn voor het verkrijgen van een vervolgfianciering, lijkt de meerwaarde niet altijd even helder. Ook twijfelen sommige burgers en ondernemers nog aan de meerwaarde die de Waddenacademie heeft. Ze is een nieuw type kennisorganisatie dat zich in deze bestaansvorm nog moet bewijzen.

De evaluatie van de KNAW vond plaats op een moment dat er door het Waddenfonds nog niet besloten was over de vervolgsubsidie na juli 2014. Ten tijde van de evaluatie was de Waddenacademie niet meer gekoppeld aan de KNAW. Inmiddels gaat de Waddenacademie verder als een onafhankelijke stichting en zijn met het (gedecentraliseerde) Waddenfonds afspraken gemaakt over de toekomst²⁴:

- De ontwikkeling van een monitor die inzicht geeft hoe het waddengebied erbij staat op de drie aspecten van duurzaamheid en de doelen die we gedurende de looptijd van het Waddenfonds willen bereiken;
- Het helpen bij het in beeld brengen van de meest effectieve en kosteneffectieve maatregelen om de doelen te bereiken zoals die in het kader van de provinciale waddenvisie en het Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014 – 2017 worden geformuleerd;
- Het Programma naar een Rijke Waddenzee ontwikkelt concrete perspectieven op het terrein van ecologie. Het Waddenfonds heeft ook op andere terreinen behoefte aan dergelijke perspectieven, denk aan thema's als toerisme en recreatie, landbouw en visserij, werkgelegenheidsperspectieven passend bij de bijzondere status van het gebied et cetera. En wil dat kunnen doen op basis van gegevens die de Waddenacademie aanreikt.

In het Werkprogramma 2014-2018 van de Waddenacademie zijn de door het Waddenfonds geformuleerde wensen en verlangens verwerkt. Daarbij zal het accent in de komende jaren verlegd worden naar met name de programmerende taak, waar ook vanuit het Waddenfonds veel behoefte aan is. In menskracht en middelen betekent dit de Waddenacademie ervoor kiest om grosso modo

de helft van het beschikbare budget te besteden aan de programmerende taak en dat de resterende helft in gelijke mate zal worden besteed aan de agenderende en informerende taak.

Beelden uit de interviews

Vanuit de interviews ontstaat het volgende beeld ten aanzien van de werking van de Waddenacademie:

- De Waddenacademie wordt positief gezien vanuit wetenschappelijk perspectief, als belangrijke hulpmotor voor kennisontwikkeling, met gedegen diepgaand onderzoek;
- De door de Waddenacademie georganiseerde samenbindende seminars (zoals Sense of Place) worden door verschillende partijen als positief genoemd;
- Verschillende gebiedspartners, gemeenten en provincies ervaren dat de Waddenacademie ver af staat van de dagelijkse praktijk en te academisch zou zijn;
- Buiten de wetenschappelijke wereld wordt de samenhang tussen activiteiten als onduidelijk ervaren, waarbij de nadruk bovendien (te) sterk op ecologie zou liggen. De Waddenacademie zou zich volgens sommige partijen (opgemerkt door o.a. Energy Valley, provincie Noord Holland) onvoldoende richten op voor de Waddenzee belangrijke strategische vraagstukken, zoals havenontwikkeling, energietransitie, biobased economy, duurzame scheepvaart.

24 *Brief Waddenfonds, 25 februari 2014.*



4.6.2 Bevindingen: aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Als aanknopingspunten voor het kennis instrumentarium zijn in de interviews de volgende aanknopingspunten aangereikt:

- Aansluitend op de bevindingen ten aanzien van doelbereik (hoofdstuk 3), blijkt uit de interviews dat een algemene en integrale beleidsmonitoring nu wordt gemist om inzicht te krijgen in hoe het feitelijk is gesteld met het behalen van de hoofddoelstellingen van het beleid;
- Als concrete aanknopingspunten voor een algemene beleidsmonitor wordt verder genoemd dat gebruik kan worden gemaakt van overige kennisinstrumenten zoals de Waddenbarometer, WaLTER en het Trilateral Monitoring & Assessment Program, waarbij interpretatie plaatsvindt vanuit breder perspectief (geografisch en integraal);
- Specifiek met betrekking tot de Waddenacademie is in de interviews genoemd dat ook de scope en effectiviteit van de Waddenacademie dient te worden gemonitord, om te bepalen of kennisontwikkeling als instrument daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen.

4.7 Overig instrumentarium

4.7.1 Bevindingen: werking overig instrumentarium

In het waddengebied komt veel samen; vele functies en belangen, vele organisaties én veel beleid en wetgeving. De Waddenzee is daarmee ook 'rijk' aan allerlei instrumenten voor de uitvoering van een breed scala aan lokaal, regionaal, nationaal en internationaal beleid.

In Bijlage 9 is een overzicht opgenomen van het overige (inter)nationale beleidsplannen en verdragen, die (in meer of mindere mate) relevant zijn voor de uitvoering van de SVW. Hierna is de relatie en de werking van het overige instrumentarium ten opzichte van de SVW beschouwd, per categorie instrument.

4.7.1.1 Juridisch instrumentarium

Naast het juridisch instrumentarium van de SVW zelf is er een breed scala aan juridische instrumenten dat mede de basis vormt voor het afwegingskader van de SVW. De SVW bundelt als het ware verschillende juridische kaders die gelden voor ruimtelijke afwegingen op de Waddenzee. Het gaat hierbij met name om conserverende bepalingen.

Voor de doorwerking van het beleid van de SVW via het Barro, vormen de gezamenlijke beheersverordening van waddengemeenten een belangrijk instrument dat bepalend is voor de realisatie van de SVW-doelstellingen. De rol en werking van de beheersverordening is al toegelicht in paragraaf 4.3. Met deze beheersverordening is gezorgd voor een actuele en adequate doorwerking van de regels in het Barro voor het waddengebied.

Uit de interviews blijkt verder dat vooral het onderliggende

instrumentarium voor natuurbescherming (Nb-wet, Natura 2000) bepalend is in de praktijk, zoals dat over het algemeen ook elders in Nederland het geval is.

4.7.1.2 Financieel instrumentarium

Het Rijk beschikt over verschillende financiële instrumenten die worden ingezet in het waddengebied, en daarmee een rol spelen in het realiseren van de rijksdoelen in dit gebied.

Uit het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer (2013) blijkt dat het Rijk in de periode 2007 – 2011 investeringen heeft gedaan in het waddengebied vanuit het Infrastructuurfonds (185 miljoen Euro), Waddenfonds (vóór decentralisatie, 163 miljoen Euro), Investeringsbudget Landelijk Gebied, Waddenunit en andere uitgaven (destijds LNV, totaal 31 miljoen Euro).

RWS beschikt voor de uitvoering van haar (beheer-)taken ten aanzien van waterveiligheid, waterkwaliteit, bereikbaarheid en leefbaarheid over een in de rijksbegroting afgebakend budget. Zo beschikt RWS bijvoorbeeld over middelen voor de uitvoering van rijksmaatregelen in het kader van de KRW of bijvoorbeeld voor beheer en onderhoud aan vaarroutes, scheepvaartbegeleiding, vaarwegmarkering.

Op dit moment vormen het Infrastructuurfonds en het Deltafonds de belangrijke financiële instrumenten van het Rijk. Voor grote rijksbijdragen aan infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen, wordt elk jaar een begroting gemaakt voor het Infrastructuurfonds. De prioritering en financiering van projecten wordt vastgelegd in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en heeft een horizon tot het jaar 2028.

Het Deltafonds is in 2013 ingevoerd ten behoeve van de uitvoering van het Deltaprogramma (artikel 7.22d

Waterwet). Hiermee dient zeker te worden gesteld dat er ook op de lange termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor noodzakelijke maatregelen voor de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening van Nederland. Via het Deltafonds kan het Rijk uitgaven doen voor maatregelen en activiteiten van het Rijk, en via subsidies kan het Rijk financiële bijdragen doen ten behoeve van activiteiten van derden, bijvoorbeeld decentrale overheden. De programmering van maatregelen ten aanzien van de waterveiligheid in het Waddengebied gebeurt in het kader van het Deltaprogramma Waddengebied. Het geld uit het Deltafonds dat is bedoeld voor de aanleg- en planstudies van MIRT-projecten, loopt via het MIRT. Het hoogwaterbeschermingsprogramma maakt onderdeel uit van het Deltaprogramma.

Genoemde financiële instrumenten van het Rijk zijn niet één op één gekoppeld aan de SVW.

Naast de financiële instrumenten van het Rijk, beschikken ook de provincies en gemeenten over middelen. Zo zijn de provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen inmiddels verantwoordelijk voor het voor het Waddengebied belangrijke financiële instrument Waddenfonds.

Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW, zie toelichting verderop bij instrumentarium beheer) is inmiddels een belangrijk instrument voor samenwerking (Rijk en regio) in en rond de Waddenzee. Hieraan is ook een financieel instrumentarium gekoppeld. Naast het ministerie van EZ (coördinerend) dragen ook het ministerie van IenM en de drie waddenprovincies samen bij aan de programmaorganisatie en het versnellingsbudget van PRW. De coördinatie van het beschikbaar stellen van

deze budgetten valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ, de bijdragen zelf zijn afkomstig van de verschillende partijen. Hoewel PRW niet direct gekoppeld is aan de SVW, draagt PRW indirect wel bij aan de doelstellingen van de SVW.

4.7.1.3 Instrumentarium beheer & ontwikkeling

Op de Waddenzee is een grote hoeveelheid (inter)nationale beleidsplannen en verdragen van toepassing (zie figuur aan het begin van deze paragraaf). Voor veel van deze plannen en verdragen is een apart uitvoeringsprogramma en/of beheerplan opgesteld. De Waddenzee kent hiermee een versnipperd instrumentarium voor beheer, met een breed scala aan sectorale en gebiedsspecifieke instrumenten voor beheer en ontwikkeling. Deel B van het B&O-plan - dat ten tijde van de vaststelling van de SVW was voorzien als belangrijk instrument voor beleidsuitvoering - had een zogenoemde integratie moeten bewerkstelligen van verschillende beheerplannen voor het beheer van natuur en beheer van het open water. Deze integratie heeft niet plaatsgevonden. In paragraaf 4.5 is het beeld geschetst dat het B&O-plan met de veranderingen in taken en organisatie haar rol en sturende kracht heeft verloren.

Deze afzonderlijke beheerinstrumenten sluiten niet één op één aan op de SVW, maar raken duidelijk aan de uitvoering van het beleid van de SVW. Deels zijn dit instrumenten van het Rijk (zoals het Beheerplan voor de Rijkswateren), maar vaak zijn dit instrumenten waarin Rijk en regio gezamenlijk optrekken (zoals Deltaprogramma, Hoogwaterbeschermingsprogramma, IMPEems-estuarium, Dollard, Beheerplan N2000, Convenant Kokkelvisserij, Stroomgebiedbeheerplannen, Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, PRW, et cetera). Samen zouden deze

instrumenten op moeten tellen bij de uitvoering van beheer en ontwikkeling in de Waddenzee.

Uit de interviews blijkt een gedeeld beeld dat het versnipperde instrumentarium voor beheer een belangrijke hindernis vormt in effectief beheer, en om ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee te realiseren. In de interviews geven verschillende partijen aan dat regio en Rijk met de Samenwerkingsagenda Beheer Waddengebied, Programma naar een Rijke Waddenzee en Programma Waddenzeehavens als het ware gezamenlijk 'het gat hebben gedicht', dat was ontstaan nadat het B&O-plan zijn rol en kracht had verloren.

Het 'Plan van aanpak Verbetering Beheer Waddenzee - Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee' (RCW en Beheerraad Waddenzee, 2014) vormt een nieuw instrument waarlangs Rijk en regio sinds 2014 via gezamenlijk opdrachtgeverschap (RWS, EZ, provincies en natuurorganisaties) toewerken naar beter beheer van de Waddenzee in brede zin, met betrekking tot:

- Fysiek beheer/onderhoud
- Vergunningverlening
- Toezicht en handhaving
- Herstel en ontwikkeling
- Monitoring en onderzoek
- Zonering en geleiding
- Promotie, voorlichting en educatie Werelderfgoed
- Incidentbestrijding en calamiteiten

Hoewel de Samenwerkingsagenda geen instrument is in het kader van de uitvoering van de SVW, draagt de doelstelling ten aanzien van de verbetering van beheer direct bij aan de doelstelling van de SVW. Bovendien participeert het Rijk in de Samenwerkingsagenda, en is de SVW richtinggevend en kaderstellend voor het rijk.

Verder wordt vanuit de interviews vaak verwezen naar het Programma naar een Rijke Waddenzee. In de regio (opgemerkt door provincies, gemeenten en belangenvertegenwoordigers) bestaat een breed gedeeld positief beeld over dit programma. PRW wordt vaak genoemd als alternatief voor het B&O-plan. En als sterk samenbindend instrument: van en voor de regio, praktisch ingestoken, met concrete resultaten waarvan een aantal inmiddels op het punt van vergunningverlening staat. Sinds PRW niet langer alleen wordt gefinancierd door het ministerie van EZ, maar ook door de provincies en het ministerie van IenM, én doordat naast ecologie staat nu ook economie nadrukkelijk op de agenda staat, vormt PRW volgens veel partijen een goede basis voor samenwerking. Uit de interviews blijkt ook dat partijen tevreden zijn dat met PRW nu ook echt initiatieven worden opgepakt. In het volgende kader is de werking van PRW nader beschouwd.

Ook het Convenant Vaarrecreatie en het Actieplan Vaarrecreatie wordt door veel geïnterviewden als succes gezien in de doorvertaling van het beleid naar concrete handvatten voor beheer en uitvoering.

Intermezzo: Programma naar een Rijke Waddenzee

Het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee' (PRW) is ontwikkeld in opdracht van de minister van LNV (nu het ministerie van EZ) en het RCW. Het zet zich in voor een rijke Waddenzee voor mens en natuur, door kennis en financiële middelen ter beschikking te stellen. Het programma heeft als doel een gezonde en veerkrachtige Waddenzee te creëren die tegen een stootje kan en waar natuur en duurzaam gebruik hand in hand gaan. Veel activiteiten binnen dit programma zijn in lijn met de

beleidskeuzes zoals gemaakt in de SVW. Het programma is gericht op transitietrajecten, zoals de ontwikkeling van nieuwe dijkconcepten, de Nieuwe Afsluitdijk (DNA), de Eems-Dollard, en ontwikkelingen om te komen tot een duurzame visserij (zoals mosselen, kokkels en garnalenvisserij). Het PRW is betrokken bij:

- Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee (2007) en het Pact van Rede (recreatie in goede verstandhouding met de natuur);
- Traject verduurzaming garnalenvisserij (in uitvoering); nieuwe vangtechnieken, herindeling visgebieden (en beperkingen);
- Afbouw mosselzaadvisserij ten gunste van zaadvisserij via invangen in de waterkolom middels mosselzaadinvanginstallaties;
- PRW heeft ook samen met de Waddenzeehavens een programma ontwikkeld om slimmer, goedkoper en natuurvriendelijker te baggeren.

In de evaluatie van PRW²⁵ wordt geconcludeerd dat de subtiele interventiewijzen vanuit PRW effectief blijken. De interventiestrategie leidt tot veel toegevoegde waarde, zonder gedoe over machtsverhoudingen of verantwoordelijkheden. Door de gekozen interventiestijl draagt PRW bij aan 'anders denken', samenwerken in netwerken en het voor elkaar krijgen van initiatieven en projecten. Cruciaal is dat de programmaorganisatie zich laat leiden door verbinden, pragmatisme en ondersteunende acties. Dat de organisatie klein en wendbaar is, helpt daarbij. Veel ruimte van de kant van EZ en budget voor initiatieven zijn essentieel. De keuze van EZ om pragmatisch coalities aan te gaan in het netwerk van het Waddenzeegebied heeft gewerkt. De programmaorganisatie is daarvoor een onmisbare tussenfiguur geweest.

De aanbevelingen van de evaluatie gaan over vier onderwerpen: de gewenste rol van de rijksoverheid, de continuïteit van het programma PRW, de intensivering van het gezamenlijk beheer en de versterking van het bestuurlijk overleg.

Een ander aansprekend programma is het Programma waddenzeehavens. Het B&O-project Specialisatie Waddenzeehavens leidde tot het huidige Programma Waddenzeehavens, dat wordt aangestuurd door de Raad van Advies Waddenzeehavens. Het programma Waddenzeehavens kent drie pijlers:

1. Specialiseren op basis van natuurlijke economisch kracht;
2. Unesco-havens:
 - Havenontwikkeling en natuurontwikkeling gaan hand in hand
 - Baggeren speelt in op slibhuishouding Waddenzee
 - Milieubewust gevoerde havenbedrijven
3. Samenhang bieden voor een Havenprogramma Waddenzeehavens.

²⁵ Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee, april 2014, AEF.

Intermezzo: Programma Waddenzeehavens

In de SVW schetst het rijk het volgende ontwikkelingsperspectief voor de waddenzeehavens:

"De Waddenzeehavens hebben zich duurzaam ontwikkeld op een wijze die recht doet aan hun specifieke ligging en mogelijkheden. Hierbij hebben de havens zich op een afgestemde manier gedifferentieerd en gespecialiseerd."

Anno 2015 werken de havens volgens één gedeelde visie, verwoord in de koersnotitie Waddenzeehavens, de visie is breed verankerd in de 'waddenwereld' met waardering vanuit de natuurbescherming. Onder regie van Raad van Advies is samenwerkingsorganisatie opgezet die de uitwerking van de kernpunten van de koersnotitie ter hand neemt. De Raad wordt geleid door Tineke Netelenbos.

De inhoudelijke koers van programma Waddenzeehavens verbindt economie en ecologie conform het ontwikkelingsperspectief van de SVW voor de havens. Daarnaast verbindt deze koers havenontwikkeling aan ecologische- en milieudoelen van de SVW. De havengemeenten financieren het programma met een beperkt budget. Veel projecten komen tot stand via bijdragen door andere partijen, waaronder ook Programma naar een Rijke Waddenzee. Alle zes aangesloten havens (Den Helder, Den Oever, Harlingen, Lauwersoog, Eemshaven en Delfzijl) besloten om in een samenwerkingsverband, individueel het EcoPort certificaat te behalen, om zo de natuur- en milieuprestaties te borgen en onafhankelijk te laten beoordelen.

Waddenzeehavendebatten

Op het eerste Waddenzeehavendebat op 11 juni 2012 presenteerde de voorzitter van de Raad de gezamenlijke koers van de Waddenzeehavens, met een viertal kernpunten. Tijdens het debat gaven de Waddenzeehavengemeenten een bestuurlijk statement af, dat op het tweede Waddenzeehavendebat van 20 november 2013 werd herbevestigd.

Resultaten

Specialisaties ontwikkelen de havens zelf, maar met name bij de transitie naar duurzaamheid, ondersteunt het programma, bijvoorbeeld in de vorm van werkateliers. Inmiddels is een tiental projecten in uitvoering of afgerond (zie ook www.waddenzee.nl). Actueel zijn scheepsbouw in Harlingen (ombouw naar LNG) en Biobased economie (schelpdierteelt op algenproefboerderij) in Delfzijl. Het programma ontwikkelt Waddenzeebrede onderdelen, momenteel het programma Building with Nature Waddenzeehavens waaronder Marconi en slibmotor Koehoal (met Ecoshape), EcoPortcertificering (met de WUR) en de uitrol van LNG in alle havens via de stroomlijning van regelgeving (met Energy Valley en de haven van Rotterdam). Ten slotte ondersteunt het programma specifieke milieu maatregelen, zoals verlichting, voorkomen invasieve soorten, beperken baggerbezwaar en innovaties bij oliebestrijding in ondiepe delen van de Waddenzee.

4.7.1.4 Kennis instrumentarium

Het kennisinstrumentarium voor de Waddenzee is sterk versnipperd. Dat heeft vooral betrekking op de grote verscheidenheid aan sectorale en specifieke monitoring in de Waddenzee. Er is geen (beleids)monitoring gekoppeld aan de doelstellingen van de SVW. Overige kennisinstrumenten die niet direct zijn gekoppeld aan de SVW, maar hier wel aan raken zijn projecten zoals:

- WaLTER;
- Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL, ministerie van IenM);
- Trilateral Monitoring and Assessment Program;

- ILT monitoring Waddenzee;
- Waddenbarometer;
- En een groot aantal specifieke monitoringsprogramma's en wetenschappelijke onderzoeken.

In hoofdstuk 3 is de rol van monitoring om beleidsrealisatie te meten al toegelicht. In de interviews wordt het beeld breed gedeeld dat een algemene integrale beleidsmonitoring wordt gemist.

4.7.1.5 Organisatorisch instrumentarium

Hiervoor is al beschreven dat de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee op dit moment een belangrijk instrument vormt voor het beheer, maar ook voor de samenwerking van partijen in het gebied. De Samenwerkingsagenda is niet één op één gekoppeld aan de doelstellingen van SVW, maar sluit hier ten aanzien van de doelstellingen voor verbetering van het beheer wel op aan. Uit de interviews blijkt dat de toegevoegde waarde van de Samenwerkingsagenda voor het gebied (en de realisatie van de doelen uit de SVW) breed wordt erkend.

Daarnaast vormt ook de Trilaterale samenwerking een organisatorisch instrument dat van belang is om de doelstellingen van de SVW te realiseren. Dit instrument is nader toegelicht in hoofdstuk 7, in het kader van de internationale aspecten van de SVW.

Ten slotte blijkt uit de interviews een gedeeld beeld dat de status van werelderfgoed (UNESCO) nog onvoldoende wordt benut als instrument voor samenwerking (trilateraal, zie hoofdstuk 7), communicatie (marketing) en beheer. Hoewel er geen directe koppeling is tussen de SVW en de status van werelderfgoed, draagt deze status op dit moment onvoldoende bij aan het realiseren van de doelen van de SVW, terwijl dit volgens geïnterviewden wel kansen biedt.

4.8 Ontwikkelingen en probleemstellingen voor de toekomst

4.8.1 Bevindingen

Uit de interviews komen de volgende ontwikkelingen naar voren, waarop het instrumentarium geen antwoord biedt:

- *Toepassing afwegingskader Natuurbeschermingswet:* De toepassing van de huidige juridische afwegingskaders van de Nb-wet (N2000) blijkt in de praktijk voor veel discussie en knelpunten te zorgen. Vragen die in dit kader worden gesteld in de interviews zijn bijvoorbeeld: Hoe om te gaan met de natuurwaarden in een bij uitstek dynamisch waddengebied (autonome ontwikkeling)? Hoe kunnen (menselijke) ontwikkelingen beter worden gespiegeld aan de autonome ontwikkeling van de Waddenzee? En hoe in de praktijk om te gaan met de cumulatieve werking van effecten?

Als voorbeeld is tijdens interviews genoemd de geleiding van recreatievaart en het veilig opvangen van recreatievaart in jachthavens. Het afwegingskader had oorspronkelijk geen antwoord, en conflicteert met de beperkingen voor droogvallen van vaartuigen op het wad. Het convenant vaarrecreatie - en later het actieplan vaarrecreatie - bood een oplossing door een nadere uitwerking voor de omgang met geleiding van recreatievaart. Als gevolg van de koppeling van de groei en herkomst van de vaarrecreatie aan jachthavens op de eilanden, in relatie tot beperkingen voor het droogvallen van schepen op het wad, is op dit moment een nieuw knelpunt ontstaan waarop het afwegingskader en de toepassing van kaders van de Nb-wet geen antwoord hebben. Doordat het aantal vaarbewegingen vanaf met name het IJsselmeer

naar de Waddenzee is toegenomen, kunnen niet alle schepen altijd in de waddenhavens worden opgevangen, en is goede geleiding van recreatievaart op de Waddenzee niet mogelijk: schepen die niet in havens terecht kunnen, vallen bij laag tij droog, wat conflicteert met de beperkingen voor droogvallen in gevoelig gebied.

- *Toepassing externe werking:* Hoe om te gaan met de groter wordende druk op de randen van de Waddenzee, in relatie tot de SVW-doelen. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen en concentratie van windenergie, zonne-energie, biomassaontwikkelingen (opgemerkt door bijvoorbeeld Den Helder, Harlingen, Eemshaven);
- *Activiteiten waarvoor geen specifieke bepalingen gelden:* Voor een aantal activiteiten zijn geen specifieke (verbods-)bepalingen opgenomen in de SVW. Genoemd zijn powerboat races, funvaren en drones;
- *Aanwijzing als werelderfgoed:* De status van werelderfgoed kan in potentie een krachtig instrument zijn voor het gebied (samenwerking, communicatie);
- *Duurzaamheidsenergietransitie:* Het huidige juridische instrumentarium (regelgeving, verordeningen / bestemmingsplannen en vergunningen) biedt geen antwoord op doelstellingen en initiatieven voor verduurzaming van het gebied en voor bijvoorbeeld energietransitie. Flexibiliteit in de toepassing van het instrumentarium met behoud van de doelstellingen voor duurzaamheid ontbreekt.

4.9 Conclusies

Instrumentenmix

1. De Waddenzee is 'rijk' aan instrumenten voor de uitvoering van een breed scala aan lokaal, regionaal, nationaal en internationaal beleid. Dit zijn zowel instrumenten direct gerelateerd aan de SVW als instrumenten niet direct, of zelfs 'los' van de SVW (bijvoorbeeld Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens):
 - a. In het licht van de SVW-doelen is het resultaat van de instrumentenmix 'meer dan de som der delen'. Deze 'som der delen' is soms wellicht lastig te doorgronden; wel is het beeld dat de verschillende instrumenten gezamenlijk bijdragen aan onder meer de doelen van de SVW. De SVW-instrumenten zijn -zoals in voorgaande paragrafen is beschreven- vooral conserverend van aard en dragen zodoende met name bij aan de behoudsdoelstellingen. Het overige (nieuwere) instrumentarium heeft, zoals in voorgaande paragraaf is beschreven, juist een meer ontwikkelingsgerichte focus. Deze instrumenten dragen daardoor mede bij aan de ontwikkelingsgerichte doelstelling van de SVW;
 - b. Het resultaat kan niet eenvoudig aan de individuele instrumenten worden toegeschreven. Niet aan de individuele instrumenten van het geheel, maar ook niet aan de individuele instrumenten van het SVW-instrumentarium.

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee - algemeen

2. Het SVW-instrumentarium heeft gaandeweg de planperiode een ontwikkeling doorgemaakt, met als



belangrijkste wijzigingen de rol van het RCW en de decentralisatie van het Waddenfonds. Hierdoor is de werking van de SVW-instrumenten anders dan ten tijde van de vaststelling van de SVW was voorzien;

3. Mede door deze veranderingen is het B&O-plan als sturend instrument voor beheer en ontwikkeling niet tot zijn recht gekomen. De doelstelling van de SVW om een verbetering en vereenvoudiging te realiseren in het beheer is in de veranderende context nog niet gerealiseerd. De Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee²⁶ is gericht op deze ambitie om tot een verbetering en vereenvoudiging in het beheer te komen;
4. Tegelijk hebben nieuwe instrumenten haar intrede gedaan; gekoppeld (bijvoorbeeld Convenant vaarrecreatie) of los (bijvoorbeeld Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens) van de SVW, maar in ieder geval van invloed op de realisatie van de SVW-doelen.

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee – juridisch instrumentarium

5. Afwegingskader:
 - a. Beleidsmatig gezien past het afwegingskader bij de doelen van de SVW. In de praktijk bepaalt de optelsom van de vele, individuele afwegingen of de SVW-doelen gerealiseerd worden. Case-by-case-benadering heeft het risico in zich dat individuele besluiten gelegitimeerd zijn, maar dat het overall-resultaat 'ongemerkt' afdrijft van de beleidsdoelen ('cumulatie van effecten');
 - b. Bij de duurzame bescherming van de Waddenzee

²⁶ Zie onder meer: Voortgangsrapportage juli 2014-februari 2015, Plan van Aanpak Verbetering Beheer Waddenzee, RCW en Beheerraad Waddengebied

als natuurgebied lijkt dit risico niet substantieel aan de orde te zijn. Een belangrijke verklaring is de ondersteunende werking van de natuurwetgeving;

- c. Ook bij het behoud van het unieke open landschap lijkt dit risico voor wat betreft ontwikkelingen in de Waddenzee niet substantieel aan de orde te zijn;
6. Externe werking:
 - a. Het SVW-doel voor het behoud van landschappelijke kwaliteiten (waaronder openheid, duisternis) is via de externe werking van de SVW niet of in beperkte mate bepalend in ruimtelijke afwegingen rondom ontwikkelingen en initiatieven in (aan de rand van) het waddengebied;
 - b. Dat komt doordat deze waarden niet vast liggen in juridische kaders (zoals dat voor natuur wel het geval is) en het daardoor om waarden gaat, die open staan voor interpretatie;
7. Doorwerking via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro):
 - a. Het Barro vormt de sleutel in de doorwerking van het beleid van de SVW in ruimtelijke plannen van decentrale overheden;
 - b. Refererend aan het ILT-onderzoek (2014) naar de doorwerking van het Barro kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de doorwerking door gemeenten niet op orde is. In het algemeen heeft dit in het landelijk gebied niet geleid tot aantasting of bedreiging van de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee, zoals open horizon en duisternis;
 - c. Uit het rapport van de ILT (november 2015) komt naar voren dat in het landelijk gebied vrijwel geen ontwikkelingen plaats vinden en

voor zover die er wel zijn deze niet leiden tot aantasting of bedreiging van de kwaliteiten van de Waddenzee. In en rond het stedelijk gebied hebben op een aantal plaatsen ontwikkelingen plaatsgevonden die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn en een aantasting of bedreiging vormen voor de landschappelijke kwaliteiten, zoals open horizon en duisternis. Dit wordt voor een deel verklaard doordat de SVW in bepaalde delen van het plangebied, zoals 'havens en bedrijventerreinen, direct grenzend aan de Waddenzee', ontwikkelingen toestaat ('ja, mits'). Bij die betreffende ontwikkelingen is gebouwd conform de vigerende bestemmingsplannen. En dit wordt voor een deel verklaard doordat waarden als openheid en weidsheid niet vast liggen in juridische kaders (zoals dat voor natuur wel het geval is) en het daardoor om waarden gaat, die open staan voor interpretatie;

- d. De doorwerking van het Barro ten aanzien van archeologische en cultuurhistorische waarden is nog niet optimaal. Onduidelijk is in hoeverre hierdoor het behoud van archeologische en cultuurhistorische waarden negatief in het gedrag is gekomen.

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee – financieel instrumentarium

8. Na de decentralisatie van het Waddenfonds wordt meer en meer gestuurd vanuit interprovinciale visie ('Wadden van allure!') en gewerkt vanuit een programmatische insteek;
9. De beelden over de werking van het Waddenfonds zijn divers en leiden niet tot een gedeeld positief beeld. Belangrijke aandachtspunten zijn onduidelijkheid

en verschillende beelden over de 50/50-verdeling economie/ecologie, ingewikkelde en weinig aantrekkelijke procedures, beelden van ad-hoc-besluiten over aanvragen, en te weinig sturing vanuit een integrale visie, al dan niet gekoppeld aan doelen en begrenzing van de SVW. Dit betreft beelden uit documenten en interviews, en nadrukkelijk geen specifiek onderzoek naar de efficiency en effectiviteit van de besteding van middelen.

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee – instrumentarium beheer en ontwikkeling

10. Het B&O-plan heeft aanvankelijk voor een impuls gezorgd in samenwerking en een meer integrale benadering;
11. Mede door de nieuwe rol van het RCW is het B&O-plan buiten beeld geraakt. Een integratie van verschillende sectorale en gebiedsgerichte beheerplannen heeft niet plaatsgevonden. Hiermee ontbreekt een integraal, op de SVW aansluitend en op de uitvoering gericht kader. Zowel gericht op het beheer van het gebied (dat nu wel een impuls krijgt via de Samenwerkingsagenda) als voor de ontwikkeling van het gebied;
12. Wel zijn de meeste activiteiten uit het B&O-plan 'op individuele basis' uitgevoerd of in uitvoering. Activiteiten die niet zijn opgepakt betreffen vooral de integratie van beheerplannen en de samenwerking in beheer; zaken die nu in de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee worden opgepakt.

Werking instrumentarium Structuurvisie Waddenzee – kennis instrumentarium

13. De Waddenacademie is vanuit wetenschappelijk perspectief (door KNAW) positief geëvalueerd;
14. Vanuit de gebiedspartners wordt de praktische

toepasbaarheid van het wetenschappelijk onderzoek gemist.

Werking overig instrumentarium

15. *Juridisch instrumentarium:*
 - a. Met name het onderliggende instrumentarium voor natuurbescherming (Natuurbeschermingswet, Natura 2000) is in de praktijk bepalend voor de toetsing van ontwikkelingen aan de natuurwaarden, zoals dat over het algemeen ook elders in Nederland het geval is;
 - b. De conserverende werking van de natuurwetgeving ondersteunt het SVW-doel voor een duurzame bescherming van de natuur, maar verhoudt zich vaak lastig tot de ontwikkelingsgerichte doelstellingen van de SVW;
16. *Instrumentarium beheer & ontwikkeling:*
 - a. De Waddenzee kent een breed scala aan sectorale en gebied specifieke instrumenten voor beheer en ontwikkeling. Met het oog op samenwerking en integratie hebben het Programma naar een Rijke Waddenzee (vooral gericht op ontwikkeling), Programma Waddenzeehavens en de Samenwerkingsagenda (vooral gericht op beheer) gedeeltelijk 'het gat gedicht', dat is ontstaan nadat het B&O-plan zijn rol en kracht heeft verloren. Datzelfde geldt, meer specifiek, voor bijvoorbeeld het convenant en actieplan vaarrecreatie, het mosselconvenant en het garnalenconvenant;
 - b. Hoewel Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens en de Samenwerkingsagenda geen instrumenten zijn die direct zijn gekoppeld aan de SVW, overlappen de doel-

stellingen wel, en dragen ze bij aan de doelen van de SVW;

17. Kennis instrumentarium:

- a. Er is een groot aantal initiatieven dat inzicht biedt in specifieke onderdelen van het beleid, zoals WaLTER, het Trilateral Monitoring and Assessment Program en de Waddenbarometer. Deze initiatieven zijn niet specifiek gekoppeld aan de doelstellingen van de SVW;

18. Organisatorisch instrumentarium:

- a. Het Programma naar een Rijk Waddenzee, Programma Waddenzeehavens en de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee vormen op dit moment belangrijke ankerpunten voor samenwerking in het gebied.

Ontwikkelingen

19. Voor het (SVW-)instrumentarium zijn de volgende ontwikkelingen van belang:
 - a. Toepassing afwegingskader Natura 2000: hoe omgaan met het sterk conserverende karakter van het afwegingskader Natura 2000 in het bij uitstek dynamisch waddengebied;
 - b. Toepassing externe werking: hoe omgaan met de toenemende druk op de randen van de Waddenzee in relatie tot de SVW-doelen, waarbij de doorwerking van (vooral landschappelijke) waarden die niet vastliggen in juridische kaders weinig aandacht heeft;
 - c. Activiteiten waarvoor geen specifieke bepalingen gelden: voor activiteiten die geen specifieke (verbods-)bepaling kennen in de SVW is de toepassing van het SVW-afwegingskader ten behoeve van vergunningverlening lastig. Voorbeelden zijn powerboat races, funvaren,

- snelvaren, drones, vogelkijkhut;
- d. Duurzaamheid en energietransitie: het huidige juridische instrumentarium biedt geen antwoord op doelstellingen en initiatieven voor verduurzaming van het gebied en voor bijvoorbeeld energietransitie.

4.10 Aanbevelingen

1. Breng, na de veranderingen die zich gedurende de planperiode in het instrumentarium hebben voorgedaan, opnieuw lijn aan tussen het SVW-beleid en ondersteunende instrumenten. Doe dat niet door bestaande instrumenten aan te passen of nieuwe instrumenten te introduceren, maar zoek het in een (instrumentele) versterking van de samenwerking tussen Rijk en regio op het gebied van beheer en ontwikkeling.
2. Dat start voor de reikwijdte van het SVW-beleid met de afweging of in een herziening van de SVW het restrictieve en ontwikkelingsgerichte karakter verenigd kunnen of moeten blijven (zie ook aanbeveling in hoofdstuk 3). En of het een Rijkstructuurvisie (c.q. omgevingsvisie) moet blijven. Een passend alternatief is een keuze:
 - a. Voor de continuering van het restrictieve karakter van de SVW (i.c. de bepalingen voor menselijke activiteiten in paragraaf 3.2. van de huidige SVW, alsmede het afwegingskader in hoofdstuk 4) in een herziening van de SVW en/of (alleen) het Barro, inclusief de aanbeveling die hierover in hoofdstuk 3 is gedaan;
 - b. Een herbevestiging van het ontwikkelingsperspectief uit paragraaf 2.2. van de huidige SVW in een herziening van de SVW, en een aparte uitwerking, concretisering en uitvoering van het ontwikkelingsperspectief, in de samenwerking tussen Rijk en regio.
3. Dat vraagt om een versterking van de samenwerking en integratie van het beheer van de Waddenzee, in de vorm van een voortvarende voortzetting en uitvoering van de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee. Benut

daarbij het momentum en energie die nu aanwezig is.

4. En dat vraagt om een instrumentele positionering, uitwerking en uitvoering van het SVW-doel voor de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee, waarbij het SVW-beleid voor de Waddenzee wordt verbonden met de sociaaleconomische doelen voor het waddengebied. Een co-productie tussen Rijk en regio, gouvernementeel en niet-gouvernementeel, ligt hier voor de hand, waarbij ook de diverse rijks- en regiofondsen en middelen kunnen worden betrokken. Het Programma naar een Rijke Waddenzee is een mooi, aansprekend en inspirerend voorbeeld voor een dergelijke co-productie, maar behoeft versterking en opschaling. Bijvoorbeeld in de gezamenlijke verantwoordelijkheid ('van en door de gebiedspartners'), de scope (verbinding van het SVW-ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee met het sociaaleconomisch perspectief voor het waddengebied), en transparantie in de relatie met (de reikwijdte van) Waddenfonds en Waddenacademie.
5. Met betrekking tot het Waddenfonds is het van belang de lijn door te zetten om te komen tot een lange-termijn investeringsstrategie. Mogelijk ook in het licht van een verdergaande internationale samenwerking.
6. Met betrekking tot de Waddenacademie is het goed met regelmaat te bezien of de scope van kennisontwikkeling daadwerkelijk bijdraagt aan de behoeften in de praktijk en aan de realisatie van beleidsdoelen. Verder is naast de al bestaande rol van de Waddenacademie bij de 'algemene monitoring' ook een 'algemene rol' voorstelbaar in (de reflectie op) de samenhang van beleid en uitvoering in het waddengebied.



5. Bestuurlijke organisatie SVW

5.1 Evaluatievragen

Werking SVW

Nieuwe rol RCW en tussentijdse ontwikkelingen governance

- 3.1. Evalueer de uitvoering van de nieuwe rol van het RCW als onderdeel van het uitvoeringsinstrumentarium van de SVW.
- 3.2. Hoe heeft de governance zich in de planperiode van de SVW ontwikkeld? In hoeverre is dat relevant voor de (werking van de) SVW?

Aanknopingspunten voor de toekomst

Herziening governance SVW?

- 3.3. Is het nuttig om ontwikkelingen in andere organisaties en in de governance in het gebied op te nemen in een eventuele aanpassing van de SVW (bijvoorbeeld rond de Samenwerkingsagenda)?

5.2 Nieuwe rol RCW en ontwikkelingen in government en governance

5.2.1 Bevindingen: werking nieuwe rol RCW

Uit de SVW: bestuurlijke organisatie

Het kabinet acht een goede afstemming tussen beleid en uitvoering essentieel voor het welslagen van het Waddenzeebeleid. De afstemming op strategische hoofdlijnen van het Waddenzeebeleid vindt plaats in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW). De uitwerking van de strategische hoofdlijnen vindt plaats in het Regionaal College Waddengebied (RCW). In beide organen zijn rijk, waddenprovincies, waddenkustgemeenten, Waddeneilanden en waterschappen vertegenwoordigd. Deze organisatiestructuur laat de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen onverlet. De uitwerking van rol en positie van beide organen en de werkwijze leggen de betrokken overheden vast in een protocol, c.q. een nieuwe instellingsbeschikking.

Voorzitter van het CCW is de programmaminister voor het Waddenzeebeleid, de minister van VROM. Het CCW zal één à twee keer per jaar bijeenkomen. Het CCW is het bestuurlijk overlegplatform voor:

- Herziening van de pkb Waddenzee;
- De slotfase van de voorbereiding van internationale en trilaterale onderwerpen;

- Zaken die binnen het RCW niet worden opgelost;
- Opdrachtverlening en vaststelling van het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan), inclusief bespreking van het Maatregelenprogramma Waddengebied.

Voorzitter van het RCW is een Commissaris der Koningin van één van de waddenprovincies. Het RCW vervult als spil in de uitvoering van het Waddenzeebeleid verschillende taken:

- Opstelling en uitvoering van het B&O-plan;
- Een coördinerende taak, bijvoorbeeld inzake handhaving;
- Een platform voor alle zaken die samenhangen met de Waddenzee.

Het CCW was oorspronkelijk ingesteld om de coördinerende rol van de minister (destijds VROM, nu IenM) in te vullen. De CCW was daarbij onder meer verantwoordelijk voor de opdrachtverlening en vaststelling van het B&O-plan. Het Regionaal College Waddengebied, met vertegenwoordigers van Rijk, decentrale overheden, waterschappen, bedrijfsleven en natuurorganisaties, zou fungeren als spil in de uitvoering. Het RCW heeft van 2009-2012 volgens dit principe gewerkt. Het RCW stelde een Beheer- en Ontwikkelingsplan en een maatregelenplan op en werkte met regisseurs aan de uitvoering.

Discussie over de rol van het RCW

In die periode kwam de discussie over de rol van het RCW op gang. In een rapport van Berenschot¹ stond versterking van het RCW centraal. Op basis daarvan heeft het RCW deze versterking uitgewerkt in het Koersdocument².

Uit het Koersdocument

Centraal staat:

- Vermindering van bestuurlijke drukte; geen nieuwe bestuurslagen in de vorm van een Waddenautoriteit;
- Duidelijke verdeling en bundeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden;
- Ontsnippering en defragmentatie van beleid en uitvoering;
- Eenduidige verantwoordingslijnen;
- Vereenvoudiging van procedures en regels;
- Stroomlijning van ambtelijke werkzaamheden.

Organisatorisch is dit als volgt uitgewerkt:

- Het opheffen van diverse gremia (Coördinatiecollege Waddengebied, Interdepartementale Waddenzeecommissie, Raad voor de Wadden, Regie groep B&O-plan, Adviescommissie Waddenfonds, Regiocommissie Waddenfonds, Stuurgroep Waddenprovincies) met als gevolg minder ambtelijke ondersteuning;
- Het verminderen van het aantal leden van het Regiecollege ten opzichte van het Regionaal College Waddengebied;
- Het opheffen van diverse officiële en ad-hoc

overleggen als gevolg van het kanaliseren van de maatschappelijke inbreng via één orgaan (het Forum van maatschappelijke organisaties);

- De integratie van taken van Interwad en Sefh-W in het secretariaat van het RCW;
- Professionalisering van het secretariaat van het RCW.

Daarnaast bevat het Koersdocument een nadere uitwerking van taak en rol van het RCW op de diverse inhoudelijke onderwerpen. Voor de SVW is het ruimtelijk orderingsbeleid het meest relevant.

De discussie over de rol van het RCW ging voort en 'draaide' naar een concept voor vereenvoudiging van de rol van het RCW: een - verbreed (met NGO's en wetenschap) - overlegorgaan, met een onafhankelijk voorzitter. De uitvoerende taken van het RCW worden overgedragen aan de partners in het RCW.

In 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie in het waddengebied³:

- Opheffing van het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW), de Interdepartementale Waddenzeecommissie (IWC), de Raad voor de Wadden en de Adviescommissie Waddenfonds;
- Behoud van de Waddenacademie als onafhankelijk wetenschappelijk instituut;
- Omvorming van het Regionaal College Waddengebied (RCW) naar een Regiecollege Waddengebied (ook RCW) waarin afstemming plaats vindt over beleid,

beheer en investeringen van de betrokken partijen.

In formele zin heeft het besluit over de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie en de decentralisatie van het Waddenfonds geleid tot intrekking van de Wet op het Waddenfonds, de Wet op de Raad voor de Wadden en de intrekking van de Koninklijke Besluiten voor de CCW en de IWC.

Uit de Wet intrekking Raad voor de Wadden en Waddenfonds, memorie van toelichting:

Dit Regiecollege Waddengebied zal worden ingesteld ter vervanging van het huidige Regionaal College Waddengebied. In het nieuwe Regiecollege zullen dezelfde partijen vertegenwoordigd zijn als in het huidige Regionale College Waddengebied. Overwogen wordt voor het Regiecollege ook vertegenwoordigers uit ecologische en economische hoek uit te nodigen. Dit brengt het totaal aan leden op tien (inclusief de niet-bestuurlijke partijen).

De leden van het Regiecollege zijn:

- Twee vertegenwoordigers van het Rijk (de ministeries van EL&I en van IenM),
- Drie gedeputeerden van de waddenprovincies (Fryslân, Groningen en Noord-Holland),
- Eén lid namens de dertien vastewalgemeenten,
- Eén lid namens de vijf waddeneilanden,
- Eén lid namens de vier betrokken waterschappen,
- (Eventueel) twee leden namens de niet-bestuurlijke partijen (ngo's).

Om te kunnen sturen op de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen is intensief overleg en samenwerking nodig. Dit nieuwe Regiecollege wordt het overlegorgaan voor afstemming van beleid, beheer

¹ Evaluatie bestuurlijke organisatie waddengebied, Berenschot, 14 juni 2010.

² Koersdocument RCW, Naar meer bestuurlijke regie in het waddengebied, 25 maart 2011.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 684, nr. 91 (21 maart 2011)

en investeringen in het waddengebied. Het Regiecollege is uitdrukkelijk bedoeld als een overlegplatform zonder bestuurlijke verantwoordelijkheden en krijgt dus geen (bestuurs-)bevoegdheden opgedragen, noch een eigen zelfstandig budget. De verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsactiviteiten is belegd bij de betrokken ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten en ngo's. Gezien het niet besluitvormende karakter van dit overleg, is een formele juridische status voor het Regiecollege niet nodig: het wordt in onderling overleg tussen de betrokken partijen ingesteld zonder een formeel instellingsbesluit. Het secretariaat van het nieuwe college wordt in personele zin ondergebracht bij één van de deelnemende bestuurlijke partijen.

De nieuwe rol van het RCW is tenslotte uitgewerkt in besluit RCW nieuwe stijl⁴.

Rapport Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is kritisch op de rijksrol en de coördinerende rol van de minister⁵. "Door het weghalen van de coördinerende taak (en de bijbehorende bevoegdheden) van het RCW heeft de minister ook haar eigen coördinerende rol in de uitvoering van de SVW gereduceerd. Met het oorspronkelijke RCW gaf de minister immers invulling aan haar coördinerende rol. De minister geeft in haar besluit niet aan hoe de samenhang in de aansturing en coördinatie van rijksprogramma's in het waddengebied dan wél zal worden gewaarborgd. Wij

⁴ Besluit RCW nieuwe stijl, 5 april 2012.

⁵ Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting, Algemene Rekenkamer, november 2013.

constateren dat de nieuwe bestuurlijke organisatie rond het Waddenzeebeleid nog niet duidelijk maakt welke bestuurlijke laag nu 'echt' over het waddengebied gaat. Twee ministers (IenM en EZ) blijven verantwoordelijk voor beleid en beheer in het waddengebied. Daarmee blijft de bestuurlijke organisatie op rijksniveau complex".

Hieruit blijkt onder meer dat de Algemene Rekenkamer kritisch is op de coördinerende rol van de minister in de uitvoering van de SVW naar aanleiding van de afschaffing van de CCW en de nieuwe gereduceerde taak van het RCW na 2011.

Reactie minister op ARK-rapport

Op 13 november 2013 heeft de minister van IenM in een brief aan de Algemene Rekenkamer gereageerd op het rapport⁶. In de brief geeft de minister aan dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de beide ministeries duidelijk is, dat de kaders helder zijn, dat er sprake is van een goede afstemming op Rijksniveau tussen de twee ministeries en dat het nieuwe RCW het gremium is waarin de relatie tussen regionale en rijksambities met elkaar besproken wordt.

"Sinds de departementale herindeling in 2010 zijn twee ministeries, IenM en EZ, direct betrokken bij het Waddenzeebeleid. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de beide ministeries is duidelijk. Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor het ruimtelijk- en waterbeleid. De staatssecretaris van EZ is verantwoordelijk voor het natuur- en visserijbeleid en de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken rond de Waddenzee. De Minister van EZ is verantwoordelijk voor het algemene bedrijvenbeleid, de mijnbouwwet en het energiebeleid. Met de Structuurvisie

⁶ Brief 13 november 2013.

Waddenzee (voorheen 3e Nota Waddenzee), Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, het Deltaprogramma en trilaterale agenda met Denemarken en Duitsland zijn de kaders helder,

... Tegelijk met de doorgevoerde decentralisatie zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de bij de Waddenzee betrokken partijen veranderd. Ik zie op voorhand geen aanleiding om de bestuurlijke constellatie op dit moment te herzien. Er is een belangrijke regierol weggelegd voor het Regiecollege Waddengebied (RCW), en ik wil dat ook een aantal jaren de kans geven om dat waar te maken.

... (en in de bijlage bij de brief:) Er is sprake van een goede afstemming op Rijksniveau tussen de twee ministeries. Het is belangrijk dat de relatie tussen regionale en rijksambities blijvend wordt gelegd. Het nieuwe Regiecollege Waddengebied (RCW) is voor mij het gremium waarin dit met elkaar wordt besproken. Ik wil dit nieuwe RCW een kans geven om zich de komende jaren te bewijzen, en zal hier in mijn evaluatie van de Structuurvisie Waddenzee in 2015 op terugkomen."

Beelden uit de interviews

"Zoveel organisaties, zoveel meningen over het RCW", dat is het beeld dat uit de interviews komt. Daaruit is wel een aantal lijnen te halen.

Allereerst is er het gegeven (zie boven) dat de keuze voor een nieuwe rol voor het RCW een bewuste keuze is geweest. Bewust, om niet te streven naar een apart bestuursorgaan, dat het terrein van de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke overheden betreedt. Bij die keuze hoort ook een passende rol en houding: "een informele rol, met niet té veel zichtbaarheid, waarbij de leden er niet zijn om hun afkomst en belang te vertegenwoordigen. Maar op basis van hun achtergrond samen vanuit het geheel

te denken en opereren, en zo informeel richting te geven aan belangrijke onderwerpen” (gedeelde opvatting leden RCW). Geen blijvende discussies meer over de bestuurlijke organisatie, maar doen (opgemerkt door bijvoorbeeld EZ, RWS, Groningen Seaports, provincie Groningen).

Deze nieuwe rol heeft tijd nodig om zich ‘te zetten’ (opgemerkt door bijvoorbeeld It Fryske Gea, RWS). “Het gaat namelijk niet vanzelf. Decentraal verantwoordelijkheid nemen voor ‘internationale belangen’ en daarnaar handelen is niet vanzelfsprekend” (opgemerkt door ministerie van IenM). Dat gaat steeds beter, komt naar voren in een aantal interviews: “Het RCW gaat steeds professioneler opereren, de taak en rol van het RCW wordt steeds duidelijker. Het RCW heeft een overleg- en afstemmingsfunctie en voert geen beleid. Dat is voorbehouden aan het Rijk, de provincies en de gemeenten” (opgemerkt door bijvoorbeeld: provincie Groningen, provincie Fryslân, gemeente Harlingen). Of (opgemerkt door Vlieland): “Het gaat vooral om de grote lijn. Windenergie is zo’n onderwerp. Het RCW is inspirerend, richtinggevend. De besluiten horen bij het Rijk, provincies en gemeenten.” Zelf zegt het RCW daarover: “Wat nu beter gaat is dat het RCW zich richt op duidelijke onderwerpen die gezamenlijke aandacht behoeven, dat vroegtijdig doet, los van belangen en er op is gericht daarop een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Daarvan kan een richtinggevende en inspirerende werking uitgaan.”

Positieve signalen zijn dat de informele rol van het RCW de entree biedt om agenderend en verbindend te acteren (opgemerkt door ministerie van EZ). Ook omdat naast de overheden nu ook een aantal vertegenwoordigers van belangrijke belangen, zoals natuur en economie, vertegenwoordigd zijn (opgemerkt door ministerie van EZ). De Samenwerkingsagenda is wat dat betreft een mooi

resultaat (opgemerkt door ministerie van EZ).

Maar er zijn nadrukkelijk ook geluiden die aangeven dat het RCW onzichtbaar is (opgemerkt door kustgemeenten, wadvaarders, ANWB), weinig sturend en weinig daadkrachtig is (opgemerkt door Groningen Seaports, provincie Noord Holland, ministerie van EZ) en gemeenten weinig en laat betreft (opgemerkt door een aantal waddengemeenten). “Het RCW als waddenpraathuis” (opgemerkt door CWN). “Het RCW kan wel initiëren, stimuleren en faciliteren, maar dat komt mondjesmaat van de grond. Juist omdat (keuzes in) het gebied dat nodig heeft zou de sturing juist krachtiger moeten, bijvoorbeeld met meer mandaat (opgemerkt door LTO-noord, Energy Valley), doorzettingsmacht (opgemerkt door NAM), de figuur van een Nationaal Park (opgemerkt door ministerie van EZ, provincies, It Fryske Gea, PRW), de figuur van één autoriteit, zoals bijvoorbeeld een Waddencommissaris (opgemerkt door Groningen Seaports, ministerie van EZ, NAM, CWSS), of de provincies meer in de ‘lead’ (opgemerkt door bijvoorbeeld provincie Fryslân). In de gekozen verhoudingen zijn dit in feite opmerkingen die de verantwoordelijke overheden oproepen om gezamenlijk krachtiger te opereren in bescherming, beheer en ontwikkeling van het gebied.

Kortom, een divers beeld, dat de komende periode actueel zal blijven. Daarin zoekt het RCW, vanuit de keuze die is gemaakt voor een andere rol, naar optimalisatie. Zie hiervoor, als illustratie, de volgende denklijn (opgemerkt door RCW):

- “Hoe organiseren wij, in de context van de bestaande bestuursstructuur en de informele rol van de RCW, in de gezamenlijkheid voldoende mandaat? Er zijn immers belangrijke onderwerpen die je met elkaar

‘bindend’ richting zou willen geven;

- Het is daarbij een optie om het RCW op een nader te bepalen aantal onderwerpen een ‘bindende adviesrol’ te geven, zonder bevoegdheden over te dragen. Het bindende is dat de partijen de adviezen gezamenlijk gaan operationaliseren, gebruik makend van ieders bevoegdheden; de Samenwerkingsagenda is hiervan een duidelijk voorbeeld.
- Een dergelijke optie is denkbaar voor onderwerpen als: de toekomst en ontwikkeling van het medegebruik in het waddengebied (visserij, delfstoffenwinning, windenergie, e.d.); of bepaalde grensoverschrijdende activiteiten, zoals waddenhavens en toerisme;
- Dit kan bijdragen aan meer gezamenlijke richting en dus een sterkere beweging in het gebied;
- De verandering van de mindset van de laatste jaren geeft ook meer ruimte voor zo’n mandaat. De informele regierol (geen structuurdiscussies meer) van het RCW zou kunnen worden verzaamd in bovenstaande richting, om zo de formele samenwerking te inspireren, te stimuleren (en dus) gemakkelijker te maken.”

5.2.2 Bevindingen: ontwikkelingen in government en governance

De bestuurlijke organisatie van de Waddenzee is met de in 2011 doorgevoerde vereenvoudigingen en de nieuwe rol van het RCW gebaseerd op de (interbestuurlijke) verhoudingen die ook elders in Nederland gelden. Naast dit ‘government’ van het Rijk, de drie provincies, gemeenten en waterschappen, is er een volwaardige rol voor niet gouvernementele organisaties in de Waddenzee en het waddengebied. Daarbij is een belangrijke plaats ingeruimd voor terreinbeherende en belangenbehartigende natuurorganisaties, die samenwerken in de Coalitie Wadden

Natuurlijk. Ook toeristische en economische belangenorganisaties spelen actief hun rol als vertegenwoordigers van het menselijk medegebruik in (de directe omgeving van) de Waddenzee.

Hiermee is de bestuurlijke organisatie niet drukker dan in andere delen van Nederland waar interbestuurlijke samenwerking een belangrijke voorwaarde is voor 'goed bestuur'. Ter wille van overzicht en samenhang werken de eilandgemeenten en de kustgemeenten nauw samen in onderwerpen die de Waddenzee betreffen.

Een belangrijke kentering in de governance in het gebied is dat samenspraak, dialoog en samenwerking belangrijker zijn geworden dan de traditionele belangenstrijd. In meerdere interviews is op deze 'kanteling in mindset' gewezen als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle bescherming en duurzame ontwikkeling van de Waddenzee. Deze kentering komt tot uiting in het feit dat een aantal belangrijke ontwikkelingen in het gebied de afgelopen jaren mede zijn vormgegeven door samenwerking tussen gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in het gebied. Voorbeelden hiervan zijn het Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens, het convenant en actieplan vaarrecreatie en initiatieven die tot convenanten voor de mossel- en garnalenvisserij hebben geleid en de eco-certificering van Waddenzeehavens.

De rol van het Rijk is ten opzichte van de bestuurlijke organisatie die in 2007 in de SVW is voorgesteld weliswaar aangepast (informeler rol RCW, decentralisatie van het Waddenfonds, decentralisatie in het ruimtelijk beleid in algemene zin), dat neemt niet weg dat

de strategische, beleidsmatige en beheerrol van het Rijk voor de Waddenzee groot is en in essentie ongewijzigd. Dit geldt voor de volledige verankering van de SVW in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet, belangrijke delen van het beheer van de Waddenzee en voor belangrijke economische gebruiksfuncties.

De rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn duidelijk verdeeld. Dit kan als volgt kort worden samengevat:

- Rijk: (inter)nationaal verantwoordelijk (nationale belangen), bepalend in de regelgeving (SVW/Barro, Natuurbeschermingswet, waterveiligheid, waterkwaliteit, mechanische visserij, delfstoffen), grootste beheerder (voor het 'natte wad'); het Rijk is van kaderstelling tot uitvoering direct betrokken;
- Provincies: beleidsmaker (bijvoorbeeld Wadden van allure!), provinciaal ruimtelijk beleid, vergunningverlener, toezichthouder, beheerder, Waddenfonds;
- Gemeenten: gedecentraliseerde verantwoordelijkheid RO (Barro), vergunningverlener, toezichthouder, beheerder;

Samenwerkingsagenda en Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee

In de periode sinds het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer is op initiatief van de minister van IenM door het RCW een begin gemaakt met het verbeteren van de samenhang in het beheer van de Waddenzee. Er is een Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee opgesteld

⁷ Zie Bijlage 7 voor een meer uitgebreide beschrijving van de Rijksverantwoordelijkheden en -taken.

en overeengekomen. Door het RCW en Beheerraad⁸ is het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee gevormd voor de uitvoering van deze Samenwerkingsagenda. Alle betrokkenen beschouwen dit, zo blijkt uit de interviews, als een doorbraak en als een belangrijke stap naar eenheid in beheer, vergunningverlening en handhaving. Maar dat moet nog wel blijken. Meerdere betrokkenen (RWS, SBB, natuurorganisaties) laten blijken dat dit tijd vergt, maar ook dat de samenwerking vooral op 'doen' (overleg omzetten in gezamenlijk handelen) en op échte beheerinterventies in het belang van de hoofddoelstelling en duurzaam medegebruik moet worden gericht.

Uit een brief aan de Tweede Kamer⁹ blijkt dat de minister van IenM en de staatssecretaris van EZ de Samenwerkingsagenda steunen.

"Het Plan van aanpak voor de verbetering van het beheer van de Waddenzee straalt de ambitie uit om in 2018 te werken als één beheerder met één integraal Beheer- en Inrichtingsplan. De voorstellen voor optimalisatie worden vanuit de huidige organisatiestructuren ter hand genomen.

⁸ Voor het adviseren, signaleren, agenderen en onderling afspraken maken ten aanzien van de uitvoering van het (natuur)beheer in het waddengebied en met name op de Waddenzee is er de Beheerraad. In de Beheerraad nemen de volgende organisaties deel: Vereniging Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea, Stichting het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer, Wetterskip Fryslân (namens de waterschappen), Rijkswaterstaat Noord Nederland, ministerie van EZ directie Regio en Ruimtelijke Economie, ministerie van Defensie, de waddenprovincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland en de Vereniging van Oevereigenaren en Gebruikers.

⁹ Uit brief aan de Kamer van 2 juli 2014.

Hierdoor is het mogelijk om stapsgewijs toe te werken naar steeds hechtere samenwerkingsverbanden tussen de betrokken beheerorganisaties. Dit vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende beheerders in het Waddengebied, met de intentie om op basis van de bestaande inzet meer te doen.”

In diezelfde brief is aangegeven dat het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg de voortgang van de Samenwerkingsagenda rapporteert aan het RCW en de bevoegde gezagen.

“De Samenwerkingsagenda beschrijft hoe de betrokken partijen, *vanuit hun eigen verantwoordelijkheid*, inhoud willen geven aan de samenwerking.

... De ervaring met het Waddengebied leert dat een dergelijk proces, onder meer als gevolg van de diverse verantwoordelijkheden van betrokken partijen, complex van aard is en doorgaans een aanzienlijke periode in beslag neemt.

... De bewaking van de voortgang van het plan van aanpak wordt ondergebracht bij een gedelegeerd opdrachtgeversoverleg. Dit overleg bestaat uit de provincies, de terreinbeheerders binnen de Coalitie Wadden Natuurlijk en de beide ministeries EZ en IenM. Deze vier gedelegeerde opdrachtgevers rapporteren daarover aan het RCW en de betrokken bevoegde gezagen. ... Rijkswaterstaat zal, op verzoek van het RCW, optreden als voorzitter van het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg. De Beheerraad zal het secretariaat voeren.

... Vanaf begin 2015 zal het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg jaarlijks een voortgangsrapportage opstellen. Hierin wordt een overzicht gegeven van de vorderingen van de projecten in het licht van de doelstelling om in 2018 te werken als één beheerder. Dit gegeven het

uitgangspunt dat de optimalisatie zo veel mogelijk moet passen binnen de huidige bevoegdheden. In 2016 wordt door het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg tevens een tussentijdse evaluatie in meer brede zin uitgevoerd. Over de precieze invulling van de tussenevaluatie worden afspraken gemaakt in het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg. Naar aanleiding van de voortgangsrapportages en de evaluatie in 2016 kunnen de verantwoordelijke ministeries in overleg treden met het gedelegeerd opdrachtgeversoverleg en kan indien nodig bijsturing plaatsvinden.”

Samengevat:

De relevantie van de ontwikkelingen in government en governance voor (de werking van de) SVW kent een aantal belangrijke aspecten:

- Als het gaat om de individuele taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties, is er wezenlijk niet veel veranderd sinds de inwerkingtreding van de SVW;
- Ook als het gaat om de doorwerking van de SVW in het (ruimtelijke) beleid en vergunningverlening, is er wezenlijk niet veel veranderd rondom de (werking van de) SVW;
- De rol van het RCW is in 2011 veranderd van een orgaan dat oorspronkelijk is ingesteld als spil in de uitvoering (waaronder de opstelling en uitvoering van het B&O-plan en coördinerende taken op het gebied van uitvoering), naar een orgaan waarin afstemming plaatsvindt over beleid, beheer en investeringen van de betrokken partijen;
- De rol van het Rijk is in 2011 tevens veranderd, vooral door de decentralisatie van het Waddenfonds;
- Als het gaat om de uitwerking en uitvoering van de SVW, kan gesteld worden dat het daarvoor bedoelde B&O-plan, alsmede de sturende rol van

het RCW daarin, is ‘verdamp’t. Voor wat betreft het beheer van de Waddenzee is door het RCW een Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee opgesteld, die vanuit het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee wordt uitgevoerd. Hiermee heeft de ‘B’ van het B&O-plan een goede en noodzakelijke impuls gekregen. Dat geldt (nog) niet voor de ‘O’ van het B&O-plan;

- De Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee zijn een belangrijke eerste stap naar afstemming, samenwerking en meer daadkracht in de uitvoering van het beheer, maar dat moet nu eerst nog wel in de praktijk blijken;
- Als het gaat om het Waddenfonds, dat in de SVW is gepresenteerd ter ondersteuning van het SVW-ontwikkelingsperspectief, is de verantwoordelijkheid van het Rijk naar de waddenprovincies overgegaan. In het bestuur van het Waddenfonds – waarin de drie provincies zitting hebben – is overeenstemming over de behoefte aan een langjarig investeringsprogramma dat richting kan geven aan de besteding van het Waddenfonds;
- En als het gaat om de realisatie van de SVW-doelen en het SVW-ontwikkelingsperspectief, kan geconstateerd worden dat in informele zin samenwerkingen en samenwerkingsverbanden ontstaan die zich voor een deel juist richten op de ontwikkeling van het gebied. Voorbeelden zijn het Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens, het convenant vaarrecreatie en het mosselconvenant;
- Binnen de governance van de Waddenzee is voorts nadrukkelijk sprake van een actieve en georganiseerde rol van maatschappelijke organisaties (natuur, recreatie, visserij), en van organisatie in de overheidskolommen,

zoals de samenwerkende waddenprovincies, eilandgemeenten en vaste wal gemeenten;

- Er is een toenemend belang van de vierhoek (sociale innovatie) 'overheid-bedrijven-maatschappelijke organisaties-wetenschap' voor samenwerkingsinitiatieven en effectieve beschermings- en ontwikkelmaatregelen (zoals Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens en de verschillende convenanten).

5.3 Integraal gebiedsmanagement

De ontwikkelingen in government en governance die hiervoor zijn geschetst kunnen worden vervolgd en versterkt. In meerdere gesprekken zijn daarover duidelijke denkbeelden naar voren gekomen, waaruit twee belangrijke aanknopingspunten voor de nabije toekomst af te leiden zijn.

Gebiedsmanagement voor beheer ...

Voor het doelbereik is het nodig dat er écht gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt genomen voor de brede beheerdoelstelling voor dit internationaal belangrijke natuurgebied. In de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee zijn daartoe de uitgangspunten uit de notitie 'Samen meer doen' uitgewerkt:

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

Dit kan leiden tot een stevig en goed gecoördineerd gebiedsmanagement, dat in het gebied meer duidelijkheid, meer uniformiteit en meer handelingssnelheid creëert. Onderzocht kan worden of grote beheer- en uitvoeringsorganisaties, zoals RWS en SBB, in de positie kunnen worden gebracht om hierin het voortouw te nemen. Tevens kan worden onderzocht of verbreding van hun mandaat en taakstelling nodig is voor een dergelijk gebiedsmanagement. Voorts zal het succes mede worden bepaald door het inzetten en integreren van de ruime gebiedskennis van de andere (natuur) beherende organisaties en overheden (Waddenunit, Natuurmonumenten, Fryske Gea, Provincies, lokale gemeenschappen)

... en ontwikkeling

De Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee en het Programma naar een Rijke Waddenzee laten zien waartoe de samenwerkingsinitiatieven in staat zijn. Die vruchtbare governance basis kan worden gebruikt om nu ook het ontwikkelingsperspectief te concretiseren, door gezamenlijk te bepalen wat de belangrijkste ontwikkelopgaven voor natuur en landschap in het gebied zijn, en welke maatregelen en investeringen daarvoor nodig zijn. Dit in balans met de ontwikkeling van concrete perspectieven voor duurzaam economisch medegebruik in het gebied.

Een concreet gezamenlijk ontwikkelingsplan geeft niet alleen richting aan investeringen in natuur en duurzaam menselijk medegebruik, maar zal ook richting geven aan de beheerinspanningen in het gebied.

De stip op de horizon voor de samenwerkingsagenda en het gedelegeerd opdrachtgeverschap is zo één krachtig gebiedsmanagement dat:

- Eenheid in beheer en ontwikkeling heeft gecreëerd, met een gezaghebbend uitvoerend apparaat;
- Versneld kennis kan opbouwen en verdiepen (operationeel beheer, vergunningverlening, handhaving, zelfregulering, etc), waar actoren in het gehele gebied hun voordeel mee kunnen doen (meer duidelijkheid, meer ervaring, meer handelingssnelheid).
- De mensen, instellingen en bedrijven die het gebied gebruiken benadert vanuit een duidelijke opvatting over de doelen en spelregels in het gebied, en daarvoor met deze gebiedsactoren 'dagelijks' in contact staat.

De basis voor dit gebiedsmanagement is de houding van samenwerking en samenspraak waarmee vertrouwen wordt opgebouwd. Er is duidelijkheid over de grenzen die worden gesteld vanwege de internationale waarden van de Waddenzee/het waddengebied. Deze duidelijkheid stimuleert creativiteit gebruik, beheer en ontwikkeling.

5.4 Conclusies

Bestuurlijke organisatie algemeen

1. Over de mate waarin sprake is van 'bestuurlijke drukte en spaghetti' wordt door betrokkenen zeer verschillend gedacht. Bij een deel van de betrokkenen in het waddengebied leeft sterk het beeld dat hiervan sprake is. Anderen zijn van mening dat de bestuurlijke situatie in het waddengebied niet anders is dan in andere delen van Nederland. De vereenvoudigingen die in de bestuurlijke organisatie zijn doorgevoerd lijken, mede dankzij een 'mindset' die meer op dialoog en samenwerking is gericht, effect te sorteren; interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking is noodzakelijk, vanwege de omvang van het gebied en de complexiteit van de beschermings- en ontwikkelingsopgaven.
2. De niet gouvernementele organisaties in het gebied blijken de afgelopen jaren een belangrijke rol te (kunnen) spelen in het operationaliseren van de bescherming, het beheer en de ontwikkeling van de Waddenzee. Dat blijkt uit meerdere initiatieven, zoals het Programma naar een Rijke Waddenzee, Programma Waddenzeehavens, convenant en actieplan vaarrecreatie, convenanten mossel- en garnalenvisserij.

Nieuwe rol RCW

3. De nieuwe rol van het RCW vloeit voort uit een duidelijke en bewuste keuze: 'we doen het met de bestuurlijke organisatie die er is'. Een goede invulling van de informele rol van het RCW kan agenderend en verbindend zijn, mits hieraan vanuit het gebied urgentie en bestuurlijke wil en lef wordt verbonden om 'echt' samen op te trekken in de verbetering van

het beheer en de ontwikkeling van de Waddenzee en het waddengebied;

4. De nieuwe rol van het RCW heeft zich moeten zetten en is nog niet vormvast. Wel zijn er voldoende signalen dat deze vorm van regie, gericht op de onderwerpen die er toe doen, succesvol is;
5. De nieuwe rol van het RCW roept echter ook beelden op van verminderde slag- en daadkracht. Dit beeld wordt bijvoorbeeld gespiegeld aan de organisatie van de Duitse en Deense figuur van de nationale parken. En gekoppeld aan de behoefte aan meer (zichtbare) sturing, bijvoorbeeld vanuit het Rijk, vanuit de waddenprovincies en/of via de figuur van een Waddencommissaris.
6. De Samenwerkingsagenda is een instrument om voor het beheer van de Waddenzee tot een betere integratie, afstemming en samenwerking te komen. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee dat op initiatief van RCW en de Beheerraad is gevormd. Het operationaliseren hiervan heeft nog tijd nodig;
7. De Samenwerkingsagenda is daarmee nadrukkelijk een 'proeve van bekwaamheid' voor de werking van de nieuwe rol van het RCW en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee. De tussenevaluatie van de Samenwerkingsagenda die in 2016 zal worden uitgevoerd zal moeten uitwijzen of deze vorm van regie succesvol is.
8. Een vergelijkbare, prominente rol van het RCW in de uitwerking en uitvoering van het SVW-ontwikkelingsperspectief is er op dit moment niet. Rondom nieuwe ontwikkelingen is het RCW, vooral en alleen, agenderend, inspirerend en richtinggevend.

Overall

9. Vanuit de evaluatie is er geen urgente aanleiding om de governance van de SVW in algemene zin (taken en bevoegdheden) en de rol van het RCW in het bijzonder fundamenteel te herzien; maar wel om de samenwerking ten behoeve van beheer en ontwikkeling te versterken.

5.5 Aanbevelingen

1. Verander de huidige governance van de SVW en de nieuwe rol van het RCW niet, maar zoek binnen de huidige constructie naar verbetering.
2. Zet de wijze waarop de samenwerking in het beheer nu vorm en inhoud krijgt in het perspectief van het creëren van één krachtig integraal gebiedsmanagement, dat gericht is op beheer én ontwikkeling, dat éénheid in uitvoering brengt, versneld kennis opbouwt, en in samenspraak met de gebruikers in het gebied opereert. Onderzoek hoe een dergelijk integraal gebiedsmanagement kan worden vormgegeven, zonder dat dit leidt tot fundamentele structuurdiscussies en herverdeling van taken en verantwoordelijkheden.
3. Bezie de invulling van de rol en ambitie van het Rijk in de Waddenzee mede in relatie tot de rol en ambities van de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties.
4. Kom, voortbordurend op de duidelijke en grote verantwoordelijkheden van het Rijk in de Waddenzee, tot een meer expliciete positiebepaling op het gebied van:
 - Scope: vooral sectoraal (internationaal natuurgebied) of meer accent op de balans met een duurzame sociale en economische ontwikkeling van het gebied;
 - Rol in beheer: de rijksrol in het versterken van het gebiedsmanagement, en het daarbij passende mandaat van de Rijksbeheer- en uitvoeringsorganisaties.

- Rol in ontwikkeling: de rijksrol en bijdrage aan het concretiseren en uitvoeren van het ontwikkelingsperspectief uit de SVW, in samenhang met de (eigen) rol en verantwoordelijkheid van de waddenprovincies, waddegemeenten en NGO's.
5. Draag in het RCW actief bij aan het vergroten van de effectiviteit van de verbindende en inspirerende rol van dit overlegorgaan door zelf in taakopvatting en -uitoefening in het gebied werk te maken van wat daar afgesproken wordt: voeg de daad bij het woord en nodig anderen daarmee uit dit ook te doen; zet die rol in ten behoeve van een succesvolle uitvoering van de Samenwerkingsagenda Beheer; en zet die rol in ten dienste van een meer ontwikkelingsgerichte visie en investeringsstrategie in en voor het gebied.
 6. Bezie of en hoe een (herziening van de) SVW deze verbeterpunten kan ondersteunen, dan wel andere instrumenten bijgeschakeld kunnen/moeten worden. Dit geldt vooral voor het ontwikkelings-gerichte karakter. Bijvoorbeeld:
 - Een uitbouw van de Samenwerkingsagenda Beheer tot een Samenwerkingsagenda Beheer en Ontwikkeling,
 - Maak gebruik van maatschappelijke coalities zoals in het Programma naar een Rijke Waddenzee en Programma Waddenzeehavens, het convenant en actieplan vaarrecreatie, de convenanten mossel- en garnalenvisserij. Verbind de aanwezige maatschappelijke energie tot één inspirerend en verantwoordelijkheid nemend netwerk;
 - Een interprovinciale investeringsstrategie (mede)

gekoppeld aan het gedecentraliseerde Waddenfonds.

7. Bezie wat dit concreet betekent voor de (herziening van de) SVW: restrictief / ontwikkelend of alleen restrictief beleid, Rijksstructuurvisie (c.q. omgevingsvisie) en/of interprovinciale structuurvisie (c.q. omgevingsvisie).



6. Onderzoeken SVW

6.1 Evaluatievragen

5.1 Resultaten van de in de SVW aangekondigde onderzoeken.

Uit de SVW:

“Het rijksbeleid ten aanzien van kennis over de Waddenzee en het waddengebied is gericht op een goede kennishuishouding van zowel natuur, (cultuur) landschap als de sociaaleconomische ontwikkeling in de Waddenzee en het waddengebied. Het kabinet is van mening dat er behoefte bestaat aan onderzoek op meerdere kennisvelden en dat integrale programmering en prioritering van groot belang zijn... De bestaande (financiële) verantwoordelijkheden in het kader van de kennishuishouding blijven onveranderd: financiering van onderzoek blijft via de bestaande kanalen lopen voor zover dat het rijk betreft en de uitvoering blijft bij de onderzoeksinstellingen.”

Onderzoeken die in de SVW zijn aangekondigd, hebben betrekking op:

- Natuur en landschap
- Duurzame visserij
- Beheersbare recreatie
- Offshore ontwikkelingen

Aankondiging evaluatie

“... Bij die evaluatie zullen onder meer de resultaten worden betrokken van de in deze structuurvisie aangekondigde onderzoeken.”

6.2 Natuur en landschap

De in de SVW aangekondigde onderzoeken met betrekking tot natuur en landschap betreffen:

- Onderzoek naar het ruimte bieden aan natuurlijke processen;
- Onderzoek naar het benutten van natuur- en landschapsgrenzen.

6.2.1 Onderzoek naar het ruimte bieden aan natuurlijke processen

Uit de SVW:

“Methetoo gopklimaatveranderingenzeespiegelstijging zal het kabinet in de eerste helft van de planperiode van deze structuurvisie nader onderzoeken op welke wijze vorm gegeven kan worden aan het zoveel mogelijk ruimte geven aan natuurlijke processen. Het kabinet zal hierover in overleg treden met betrokken provincies, gemeenten en waterschappen.”

Stand van zaken

Onderzoek naar het bieden van ruimte aan natuurlijke processen in de Waddenzee omvat meerdere aspecten en is aan de orde in een groot aantal onderzoekstrajecten waarin het Rijk een rol speelt. Voor het Rijk vormt het Deltaprogramma¹ het belangrijkste kader waarin naar oplossingen wordt gezocht om ruimte te bieden aan natuurlijke processen bij het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging. Daarnaast zijn er diverse andere (onderzoeks)programma's waarin diverse deelaspecten worden uitgewerkt en/of uitgeprobeerd. Daarnaast maakt dit onderwerp deel uit van de kennisagenda van de Waddenacademie².

In het kader van het Deltaprogramma – en meer specifiek het Deltaprogramma Waddenzee en Deltaprogramma Kust – heeft sinds 2010 veel onderzoek plaatsgevonden om te komen tot besluitvorming over toekomstige maatregelen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening³. Hiermee anticipeert het Deltaprogramma op het veranderende klimaat en de steeds grotere economische en ecologische belangen. Omdat er grenzen zijn aan de

¹ Deltaprogramma 2015, Werk aan de Delta, ministerie van IenM en ministerie van EZ, september 2014.

² Kennis voor een duurzame toekomst van de Wadden, integrale kennisagenda van de Waddenacademie, 2009.

³ Synthesedocument Waddengebied, Achtergrond document B10. Deltaprogramma Waddengebied, september 2014

benadering van steeds hogere dijken en steeds zwaardere gemalen, zijn in het Deltaprogramma andere oplossingen onderzocht waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van natuurlijke processen. Voorbeelden van dergelijke oplossingsrichtingen zijn 'Bouwen met natuur' (Building with nature), 'Ruimte voor water' en 'Klimaatbuffers'.

Mede op basis van deze onderzoeken zijn in het kader van het Deltaprogramma tussentijdse beslissingen genomen over strategieën en maatregelen die mogelijk wel of niet kansrijk zijn en die vervolgens al dan niet een plek hebben gekregen in het Deltaprogramma 2015, en doorwerken in een herziening van het Nationaal Waterplan.

Kennisontwikkeling op het gebied van natuurlijke processen vond en vindt plaats in meerdere onderzoeksprojecten en -programma's waarin het Rijk samenwerkt met kennisinstituten zoals Deltares, WUR-Alterra en WUR-Imares, natuurorganisaties, regionale overheden en adviesbureaus en private partijen. Een kenniscoördinator waddengebied (RWS) draagt bij aan de coördinatie.

Andere (onderzoeks)programma's waarin aspecten van het bieden van ruimte aan natuurlijke processen in het waddengebied aan de orde kwamen/komen, zijn (dit betreft geen uitputtend overzicht):

- *Ecologisch gericht suppleren, nu en in de toekomst (Deltares, 2009)*: Rijkswaterstaat, Waddenvereniging, Stichting De Noordzee, Vogelbescherming Nederland en Stichting Duinbehoud hebben een samenwerkings-overeenkomst gesloten om onderzoek te doen naar de gevolgen van zandsuppleties voor de natuur van de Noordzee, het strand en de achterliggende duinen, de estuaria en de Waddenzee. Het programma beoogt meer inzicht te krijgen of, en in welke mate,

zandsuppleties van invloed zijn op natuurwaarden en op welke wijze zandsuppleties in de nabije toekomst kunnen bijdragen aan de opgaven van veiligheid samen met natuurbehoud en ontwikkeling;

- *B&O Kust, suppletiestrategie (Deltares, lopend programma)*: In opdracht van Rijkswaterstaat-WVL doet Deltares onderzoek ten behoeve van het optimaliseren van kustlijn zorg, mede gebruik makend van natuurlijke processen;
- *MIRT-onderzoek Economie en ecologie in balans (ministerie van EZ: fase 1 2014, fase 2 naar verwachting afgerond eind 2015)*: Dit onderzoek is specifiek gericht op het Eems-Dollard estuarium, en betreft eveneens mogelijke oplossingsrichtingen waarbij wordt aangesloten op natuurlijke processen;
- *Kustgenese 2.0 (Deltaprogramma Kust, Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, Deltaprogramma Wadden)*: De kennis die binnen het Deltaprogramma Waddengebied is opgedaan, vormt input voor het nieuwe programma Kustgenese 2.0. Tot 2020 zal in dit programma kennis worden samengebracht en ontwikkeld voor het gehele Nederlandse zand-delende kuststelsel;
- *Building with nature Waddenzeehavens*: Dit 5 jarige programma wordt uitgevoerd onder regie van de Raad van Advies Waddenzeehavens door de Stichting Ecoshape, een consortium van overheden, kennisinstellingen en private partijen. In dit programma staat een nieuwe filosofie in waterbouwkundig ontwerpen centraal; natuurlijke elementen zoals wind, stroming, flora en fauna worden in het waterbouwkundig ontwerp benut, en tegelijk ontstaan voordelen voor natuur, recreatie en de lokale economie. Dit moet leiden tot ontwerprijlijnen om 'Bouwen met de Natuur' in praktijk te brengen;
- *Regionale Adaptatie Strategie Hotspot Waddenzee*

(ORAS) (*Kennis voor Klimaat, 2014*): Deze studie in het kader van Kennis voor Klimaat is uitgevoerd door Wageningen Universiteit en levert een raamwerk voor een adaptatiestrategie voor de Waddenzee. Gebruik is gemaakt van bestaande kennis uit de literatuur en consultatie met deskundigen. Identificatie en selectie van haalbare maatregelen die passen in een zachte adaptatiestrategie, krijgen in deze verkenning bijzondere aandacht;

- *Natuurlijke klimaatbuffers (Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers, www.klimaatbuffers.nl)*: In dit programma is onderzocht in hoeverre klimaatbuffers kunnen bijdragen aan een veiliger en mooier Nederland. Klimaatbuffers zijn gebieden waar natuurlijke processen de ruimte krijgen, om zodoende mee te groeien met klimaatverandering en om de leefbaarheid te vergroten. Het programma Natuurlijke Klimaatbuffers, mede gefinancierd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, is medio 2014 afgerond. De zeven natuurorganisaties die samenwerken in de Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers blijven zich via het programma Klimaatbuffers 2.0 inzetten om water en natuur mee te koppelen met toekomstige waterbeheersplannen.

Tenslotte maken diverse aspecten van het bieden van ruimte aan natuurlijke processen deel uit van de kennisagenda van de Waddenacademie, met onder andere:

- Sedimentbalansen van zand en slib en de rol van biobouwers;
- Zeespiegelstijging, veranderende stormregimes, waddenmorfologie en gebruik van natuurlijke processen als kustverdediging;
- (Denkbare extremen in) klimaatontwikkeling en het ontwerp van robuuste adaptieve maatregelen.

De Tweede Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van het Deltaprogramma en de voortgang van de onderzoeken die in dit kader hebben plaatsgevonden.

6.2.2 Verkenning gebruik natuur- en landschapsgrenzen

Uit de SVW:

“Het kabinet constateert na consultatie van deskundigen dat een systeem voor het vooraf stellen van strikte natuurgrenzen voor alle economische ontwikkelingen op korte termijn niet operationeel is te maken en, in navolging daarvan, ook niet van landschapsgrenzen. Hoewel het kabinet interesse houdt in de methode, is een mogelijke toepassing ervan gedurende de planperiode niet te verwachten... Er zal een nadere verkenning worden uitgevoerd voor het benodigde aanvullende onderzoek en over de juridische haalbaarheid van het gebruik van natuur- en landschapsgrenzen. Zo kan halverwege de planperiode een definitieve uitspraak over de haalbaarheid van deze nieuwe systematiek worden gedaan.”

Stand van zaken onderzoek

De Adviesgroep Waddenzeebeleid (commissie Meijer) stelde in 2004 in haar rapport ‘Ruimte voor de Wadden’⁴ voor om vooraf strikte natuurgrenzen voor activiteiten op te stellen. Initiatiefnemers zouden dan vooraf kunnen bepalen of zij binnen die grenzen hun activiteiten voldoende rendabel kunnen uitvoeren, terwijl anderzijds de natuur maximale zekerheid wordt geboden.

⁴ Ruimte voor de Wadden, Adviesgroep Waddenzeebeleid, 2004.

In een brief van 20 mei 2008⁵ heeft de toenmalige minister van LNV op basis van het advies van de Raad voor de Wadden ‘Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik’ en een externe audit van het advies, de voorlopige conclusie getrokken dat een allesomvattend systeem van natuur- en landschapsgrenzen voor activiteiten in de hele Waddenzee in de praktijk moeilijk haalbaar lijkt. De minister kondigde aan een definitieve uitspraak te doen over de haalbaarheid op basis van het IMARES-onderzoek ‘Verkenning naar natuurgrenzen in beleid en beheer van de Waddenzee’. Dit onderzoek is inmiddels afgerond⁶. De conclusie op basis van het advies van de Raad voor de Wadden, de audit en het rapport van IMARES is dat op dit moment een nieuwe systematiek van natuurgrenzen voor alle typen van activiteiten in de hele Waddenzee nog niet binnen handbereik ligt. Dit betekent dat de huidige praktijk van beoordeling van geval tot geval conform de Natuurbeschermingswet 1998 zal doorgaan. Mogelijk kan de aanpak vanuit de huidige praktijk geleidelijk aan uitgroeien tot een (gedeeltelijk) stelsel van natuurgrenzen op basis van nieuwe informatie, ontwikkelingen en onderzoeksresultaten. Dergelijke inzichten kunnen tot stand komen in het kader van langjarige monitoring, en maakt tevens deel uit van de scope van de Waddenacademie.

⁵ 29684, nr. 69.

⁶ IMARES, rapport C067/08, oktober 2008

6.3 Duurzame visserij

Uit de SVW:

In de SVW zijn diverse verwijzingen opgenomen naar onderzoeken en vervolgacties met betrekking tot het komen tot duurzame visserij. Deze hebben betrekking op:

- Duurzame waddenzeevisserij:
“Een oppervlakte ter grootte van 26% van het litoraal in de Waddenzee is permanent gesloten voor bodemberoerende visserij (mosselzaadvisserij, kokkelvisserij, visserij met bodemvistuigen met wekkerkettingen). In de overige delen van de Waddenzee wordt onderzoek verricht naar de ecologische inpasbaarheid van visserij.”
- Transitie mosselsector:
“De mosselcultuur wordt in staat gesteld om op experimentele schaal en onder begeleiding van onderzoek diverse innovatieve plannen in de praktijk tot uitvoer te brengen die bijdragen aan de winning van mosselzaad vanuit alternatieve bronnen, of winning die plaatsvindt met alternatieve winningmethoden... De mosselsector dient inzichtelijk te maken dat de activiteiten van de sector leiden tot een mosselbestand dat in omvang minimaal gelijk is aan de mosselvoorraad die in een natuurlijke situatie aanwezig had kunnen zijn.”
- Experiment commercieel rapen Japanse oesters:
“Het handmatig rapen van schelpdieren voor eigen gebruik is toegestaan tot een maximum van 10 kg per persoon per dag. Met het commercieel rapen van Japanse oesters wordt een kleinschalig experiment gestart.”



Stand van zaken

Eind 2007 heeft de Raad voor de Wadden een advies uitgebracht over een Duurzame Waddenvisserij⁷. De kern van het advies luidde dat met het destijds vigerende beleid een verduurzaming van de visserij in de Waddenzee in 2020 niet bereikt zou worden. Volgens de Raad was er behoefte aan een heldere overkoepelende visie op een duurzame visserij in de Waddenzee en op maatregelen om deze te bereiken. Tevens adviseerde de Raad om de rol en positie van de Waddenzeevisserij in de lokale en regionale samenleving te versterken. Deze maatschappelijke inbedding kon volgens de Raad bereikt worden als de Waddenzeevisserij steviger in het gebiedsgerichte beleid verankerd werd.

Als antwoord op het advies heeft het RCW in 2010 de 'Brede Visie op een Duurzame Visserij in de Waddenzee'⁸ vastgesteld en aangeboden aan de minister van Landbouw, Natuur en Visserij, die hier op haar beurt de Tweede Kamer over heeft geïnformeerd. Hierbij heeft de minister aangegeven dat het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) en de regionale stakeholders samen aan de lat staan om de uitvoering van de ambities concreet vorm te geven. Vervolgens hebben de sector en de regio in het kader van PRW gewerkt aan het Advies 'Uitvoeringsprogramma Brede Visie op Duurzame Visserij in de Waddenzee'⁹, inclusief een uitvoeringsagenda. Het vervolg, de uitwerking van de verschillende onderdelen, wordt opgepakt in het kader van PRW.

⁷ *Natuurlijk vissen op de Waddenzee, Raad voor de Wadden, 2007.*

⁸ *Brede Visie op een Duurzame Visserij in de Waddenzee, IMARES, 2010.*

⁹ *Uitvoeringsprogramma Brede Visie op Duurzame Visserij in de Waddenzee, PRW, 2014.*

Inmiddels zijn verschillende afspraken met de sector gemaakt, die moeten bijdragen aan een duurzame visserij. Voorbeelden zijn de concrete afspraken in het 'Convenant Transitie Mosselsector en Natuurherstel Waddenzee'¹⁰ dat in het kader van PRW is uitgewerkt in een uitvoeringsplan¹¹, en het 'Convenant transitie garnalenvisserij en natuurambitie Rijke Waddenzee'¹² (ook wel VisWad-convenant genoemd). In dit kader is afgesproken tot 2026 iedere keer een ander deel van de Waddenzee af te sluiten voor visserij. Ook werkt men aan technieken en vangstmethoden om de bijvangst in de visserij te verminderen. De uitvoering van beide convenanten gaat gepaard met monitoring en onderzoek om de effecten van maatregelen inzichtelijk te maken.

Ter ondersteuning van de afspraken en de uitwerking van de afspraken heeft gedurende de planperiode een groot aantal onderzoeken plaatsgevonden en zijn diverse experimenten uitgevoerd ten behoeve van een duurzame waddenvisserij. Een niet uitputtend overzicht hiervan betreft:

- *Ecologische draagkracht visserij (Waddenacademie en het nationaal programma Zee- en Kustonderzoek (ZKO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), 2009):* onderzoek naar de ecologische draagkracht 'vis en biobouwers' en de implementatie van de ecosysteembenadering;
- *Onderzoek Duurzame Schelpdiervisserij (PRODUS, IMARES en Wageningen Universiteit in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en de mosselsector (PO Mosselcultuur), 2006 – 2012):* onderzoek naar

¹⁰ *Convenant Transitie Mosselsector en Natuurherstel Waddenzee, PRW, 2008.*

¹¹ *Uitvoeringsplan Convenant Transitie Mosselsector en Natuurherstel Waddenzee, PRW, 2014.*

¹² *Convenant transitie garnalenvisserij en natuurambitie Rijke Waddenzee, PRW, 2014.*

de effecten van mosselzaadvisserij op sublitorale natuurwaarden in de westelijke Waddenzee;

- *Kokkelvisserij (IMARES, doorlopend):* In opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft onderzoeksinstituut IMARES sinds 2008 diverse onderzoeken uitgevoerd naar het kokkelbestand en de kokkelvisserij in onder meer de Waddenzee. Zo wordt jaarlijks een inventarisatie uitgevoerd ten behoeve van het beleid voor visserij, worden beheersmaatregelen geëvalueerd en vinden effectstudies plaats in het kader van Natura 2000 en de natuurbeschermingswet;
- *Garnalenvisserij:* Ten behoeve van het in beeld brengen van de effecten van de garnalenvisserij in Natura 2000-gebieden is IMARES in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het Productschap Vis gestart met onderzoek ('Onderzoeksagenda duurzame garnalenvisserij', IMARES, 2009);
- *Kleinschalig commercieel rapen Japanse Oesters:* De proef die gestart is in 2010 en in 2013 is verlengd met twee jaar heeft een looptijd tot en met 31 december 2015. Het begeleidend wetenschappelijk onderzoek is wel uitgevoerd¹³ maar is wel sterk ingeperkt door bezuinigingen van het ministerie van EZ. In overleg met betrokken partijen (provincies, Programma Rijke Waddenzee, Coalitie Wadden Natuurlijk) wordt op dit moment gewerkt aan een meerjarenkader voor deze vorm van visserij. Nog niet bekend wanneer dit gereed is.

Gedurende de planperiode van de SVW is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de diverse aspecten van een duurzame visserij in de Waddenzee.

¹³ *Effecten van het rapen van oesters in de Waddenzee op de benthosgemeenschap en vogelpopulatie, IMARES en Sovon Vogelonderzoek Nederland, mei 2014.*

6.4 Beheersbare recreatie

Uit de SVW:

“Met het oog op het beheersbaar maken en houden van recreatie op de Waddenzee is het nodig om een goed zicht te krijgen op huidige en toekomstige recreantenstromen, zodat, mede op basis daarvan, stabiliserende en regulerende beleidsbeslissingen kunnen worden genomen. Het kabinet nodigt de waddenprovincies uit om hiertoe in de eerste helft van de planperiode een gezamenlijk onderzoek te doen.”

Stand van zaken

De waddenprovincies hebben de Raad voor de Wadden in de zomer 2006 gevraagd advies¹⁴ uit te brengen over een concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee - tussen Rijk, waddenprovincies, gemeenten en diverse belangenorganisaties - met als doel het beheersbaar maken en houden van de vaarrecreatie op de Waddenzee. Hiermee hopen de convenantpartners dat het Rijk besluit om het maximum aantal van 4600 ligplaatsen in de jachthavens van de Waddenzee te schrappen. De Raad voor de Wadden heeft in september 2006 advies uitgebracht aan de Stuurgroep Waddenprovincies. In 2008 heeft de Raad een analyserapport uitgebracht 'Recreatie en toerisme in het Waddengebied'¹⁵. Hierin zijn de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden en hun effecten op economie, duurzaamheid en identiteit onderzocht.

¹⁴ *Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee, Advies aan de Stuurgroep Waddenprovincies, Raad voor de Wadden, 2006.*

¹⁵ *Recreatie en toerisme in het Waddengebied, Raad voor de Wadden, 2008.*

Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee is in 2007 ondertekend door de partners. In het convenant zijn de voornemens en doelen uit de SVW verder geconcretiseerd en afgestemd op het overige beleid. Tegelijkertijd met het convenant is een passende beoordeling (Natura 2000) van het convenant gemaakt. Uit de passende beoordeling blijkt dat de uitvoering van het convenant niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee. Bepaalde onderdelen zullen nader gemonitord worden om te verzekeren dat deze geen (significante) negatieve gevolgen hebben. Naar de mening van de verantwoordelijke overheden past uitvoering van het convenant dus binnen de grenzen/voorwaarden van de SVW en van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het convenant is in 2012 geëvalueerd¹⁶. Belangrijkste uitkomst van de evaluatie is dat de convenantpartners van mening zijn dat er door het convenant veel voortgang is geboekt op weg naar een verantwoordelijke ontwikkeling van de vaarrecreatie die samen kan gaan met ontwikkeling van de natuurlijke kwaliteiten van de Waddenzee.

In vervolg is, binnen het kader van PRW, in 2014 het Actieplan Vaarrecreatie Waddenzee 2014-2018¹⁷ opgesteld. Het actieplan is gericht op het verder versterken van het evenwicht tussen de natuur en de vaarrecreatie op de Waddenzee. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het tot uitvoering kunnen brengen van de Havenvisie, waaronder het verbeteren van de veiligheid en een verantwoorde uitbreiding van het aantal ligplaatsen in de jachthavens aan de Waddenzee.

¹⁶ *Evaluatie convenant vaarrecreatie, Berenschot en Royal HaskoningDHV, 2012.*

¹⁷ *Actieplan Vaarrecreatie Waddenzee 2014-2018, PRW, 2014.*

6.5 Offshore ontwikkelingen

Uit de SVW:

“Er mogen in de Waddenzee geen booreilanden en andere offshore-installaties worden geparkeerd. Het kabinet maakt hierop een uitzondering voor de bestaande tijdelijke parkeerfaciliteit in het Gat van de Stier tussen Den Helder en Texel. Op deze locatie mogen, in afwachting van onderhouds- en reparatiewerkzaamheden in de haven van Den Helder, maximaal twee offshore-installaties worden geparkeerd voor maximaal drie maanden per jaar. Alleen in noodgevallen kan tijdelijk sprake zijn van drie offshore-installaties en kan een eenmalige verlenging van de termijn worden toegestaan met ten hoogste drie maanden. Deze tijdelijke faciliteit wordt binnen drie jaar beëindigd, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van deze structuurvisie. Het kabinet zal zorgdragen voor een alternatief buiten de Waddenzee voor het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties.”

Uit de Nota van Toelichting:

“Als alternatieven zullen onder meer de mogelijkheden in de haven van Den Helder, de Noordzeekustzone ten noorden van Noorderhaaks en de Noordzeekustzone ten zuiden van de onveilige zones bij de Kop van Noord-Holland worden onderzocht. Indien op basis van dit onderzoek geen redelijk alternatief gevonden kan worden, dan is het kabinet bereid de structuurvisie op dit punt partieel te herzien.”

Uit de Nota van Antwoord:

“Het kabinet zal binnen een periode van drie jaar, na inwerkingtreding van de structuurvisie, een alternatieve locatie buiten de Waddenzee aandragen, zodat de

parkeerfaciliteit in de Waddenzee beëindigd kan worden. Deze uitwerkingsopgave krijgt een plek in het B&O-plan. Indien geen redelijk alternatief gevonden kan worden dan is het kabinet bereid de structuurvisie na die tijd op dit punt partieel te herzien. De haven van Den Helder zal als alternatief worden afgewogen.”

Stand van zaken

Tot op heden heeft nog geen nader onderzoek en besluitvorming plaatsgevonden over een alternatieve locatie om de parkeerfaciliteit voor offshore installaties in de Waddenzee te beëindigen.

N.V. Port of Den Helder bevestigt dit. Er is op dit punt geen actie ondernomen. Mogelijke verklaring is dat er de afgelopen jaren geen grote urgentie hiervoor was. Die is er nu wel, zo geeft Port of Den Helder aan: “De marktcondities ten tijde van de vaststelling van de PKB Waddenzee in 2007 hebben zich trager ontwikkeld dan destijds voorzien, waardoor ontmanteling/conversie nu actueel wordt. Voorts heeft de overheid een verplichting aan de concessiehouders meegegeven om hun installaties binnen de Nederlandse economische zone te ontmantelen. Op dit moment is de verwachting dat er op korte termijn een piek in de ontmantelings-, c.q. conversie-activiteiten zal komen gelet op de huidige marktcondities.

6.6 Conclusies

1. Bijna alle in de SVW aangekondigde onderzoeken zijn uitgevoerd of in uitvoering;
2. Voor wat betreft het onderzoek naar het benutten van natuur- en landschapsgrenzen is gemotiveerd besloten dat een allesomvattend systeem van natuur- en landschapsgrenzen voor activiteiten in de hele Waddenzee vooralsnog niet aan de orde is;
3. Het onderzoek naar alternatieve locaties voor het parkeren van offshore-installaties in het Gat van de Stier tussen Den Helder en Texel heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden; er heeft derhalve nog geen besluitvorming plaatsgevonden over een alternatieve locatie om de parkeerfaciliteit voor offshore installaties in de Waddenzee te beëindigen.

N.B.: omdat de evaluatievraag rondom de in de SVW aangekondigde onderzoeken met name een inventariserend karakter heeft, zijn geen aanbevelingen geformuleerd.

Wel is het voor het onderzoek naar alternatieve locaties voor het parkeren van offshore-installaties van belang dat, mede door de veranderde marktcondities, dit onderzoek alsnog wordt opgepakt.



7. Internationale aspecten

7.1 Evaluatievragen

Werking SVW

Werking van de SVW in internationaal verband

- 4.1. Welke doelstellingen uit de SVW zijn specifiek in het internationaal overleg over de Waddenzee ingebracht en op welke wijze is daar aan gewerkt?

De betekenis van trilaterale samenwerking

- 4.1. In welke mate heeft de trilaterale samenwerking bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de SVW en v.v.?
- 4.2. In hoeverre is er in trilateraal verband door het Rijk gewerkt aan het vergroten van het (internationaal) bewustzijn voor veilig scheepvaartverkeer op grond van de aanwijzing van het waddengebied als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)?

De betekenis van bilaterale samenwerking Eems-Dollard

- 4.3. In welke mate is in het bilateraal overleg over de Eems-Dollard én het trilaterale overleg over de Waddenzee de SVW als referentiekader gebruikt?

De betekenis van de aanwijzing als werelderfgoed

- 4.5. Op welke wijze dragen de doelstellingen uit de SVW bij aan het behouden van de status van de Waddenzee als internationaal werelderfgoed?
- 4.6. In het licht van deze evaluatie, hoe heeft die bescherming vorm en doorwerking gekregen in Duitsland en Denemarken?

Aanknopingspunten voor de toekomst

Versterking internationale samenwerking?

- 4.7. Zijn er aanbevelingen te formuleren uit deze vergelijkende inventarisatie die kunnen leiden tot een meer coherente benadering tussen deze 3 landen ten aanzien van de bescherming van dit gezamenlijke UNESCO-werelderfgoed, inclusief de borging van de integriteit ervan?

7.2 Structuurvisie Waddenzee in internationaal verband - algemeen

7.2.1 Bevindingen

Naast dat de doelen en het afwegingskader van de SVW aansluiten op internationale afspraken en verdragen (zoals N2000, KRW, et cetera), bundelt de SVW ook enkele kaders voor internationale samenwerking (zie Bijlage 10 voor internationaal kader en internationale inzet van de SVW). De doorwerking van (internationale) juridische kaders in het instrumentarium, is beschouwd in hoofdstuk 4.

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op de relatie tussen internationale samenwerking en de SVW. Nederland, Duitsland en Denemarken werken al sinds 1978 samen bij de bescherming van de Waddenzee als ecologische eenheid. De internationale samenwerking vindt plaats op verschillende gebiedsniveau's. Concreet zijn drie platforms van belang: trilaterale samenwerking (Nederland, Duitsland, Denemarken), bilaterale samenwerking (Nederland, Duitsland) in het kader van de Eems-Dollard, en internationale samenwerking in het kader van de aanwijzing van de Waddenzee als werelderfgoed (Nederland, Duitsland, Denemarken).

In algemene zin bundelt de SVW voornoemde kaders voor internationale samenwerking, en legitimeert hiermee de inzet van Nederland (Rijk) in de samenwerking met Duitsland en Denemarken ten aanzien van de Waddenzee.

De formele rol van de SVW in internationaal verband is beperkt; de SVW geeft op nationaal niveau invulling aan internationale juridische kaders ('top-down'), maar is andersom niet kaderstellend voor internationaal beleid. Ieder land gaat op eigen wijze om met de invulling van het beleid voor de Waddenzee, en hanteert hierbij een eigen sturingsmodel. Zo heeft de SVW vooral een conserverende werking, terwijl in Duitsland de begrenzing van het Nationaal Park of werelderfgoed een meer offensieve werking heeft. Strikte EU-kaders dwingen bovendien af dat afzonderlijke landen zelf verantwoordelijk zijn voor verantwoording (en daardoor planvorming) ten aanzien van de doorwerking van de EU-kaders (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat).

Andersom ('bottom-up') blijkt uit de interviews (opgemerkt door onder andere Common Wadden Sea Secretariat, EZ, IenM) dat de SVW wel degelijk van belang is (geweest) in de internationale dialoog. In informele zin geeft de SVW richtingaan de inzet van Nederland (Rijk) in de internationale samenwerking voor wat betreft de Waddenzee. Concreet is de Nederlandse inzet richtinggevend geweest bij het bepalen van de doelen voor de trilaterale en bilaterale samenwerking én bij het verkrijgen van de UNESCO status van werelderfgoed. De jarenlange samenwerking tussen de drie landen is een show case voor Unesco.

7.2.2 Aanknopingspunten voor de toekomst

Beelden over 'aanknopingspunten voor de toekomst' zijn gebaseerd op de interviews.

Op basis van de beschouwing van de trilaterale samenwerking - en de specifieke perspectieven op de samenwerking over de Eems Dollard en de status van

werelderfgoed - komen in de interviews verschillende aanknopingspunten naar voren om de internationale samenwerking te versterken.

In algemene zin wordt aangegeven dat het trilaterale overleg beter kan worden benut om in Europees verband door een gezamenlijke inzet krachtiger naar buiten te treden.

In de praktijk blijkt de trilaterale samenwerking goed te werken op het niveau van kennisdeling, maar kan de doorwerking van afspraken worden versterkt. Dit geldt specifiek ook voor de bilaterale samenwerking ten aanzien van de Eems-Dollard. Voor een effectievere aanpak in dit grensoverschrijdend estuarium, zullen acties van de individuele landen beter op elkaar moeten worden afgestemd. Als voorbeeld is genoemd dat in het kader van het Nederlandse MIRT Onderzoek Eems-Dollard onderscheid wordt gemaakt in maatregelen die in Duitsland of in Nederland, of gezamenlijk kunnen worden getroffen.

Verder wordt in de interviews vaak genoemd dat de status van werelderfgoed ook in de trilaterale samenwerking nog meer kan worden benut als vehicle voor samenwerking. Door de status van werelderfgoed meer centraal te zetten, kan de samenwerking vanuit dit gedeelde belang worden verstrekt. Op nationaal niveau moeten provincies en Rijk meer gezamenlijk optrekken (opgemerkt door provincies) om het werelderfgoed beter op de kaart te zetten en kansen beter te benutten.

Uit de interviews komen voorts de volgende specifieke aanknopingspunten naar voren voor verdere versterking van de internationale samenwerking:

- *Inzet internationale samenwerking:*
 - Eems-Dollard: Uit de interviews komt naar voren dat de Eems-Dollard niet of nauwelijks wordt meegenomen in het trilateraal overleg. Aangezien de Eems-Dollard onderdeel uit maakt van de Waddenzee zou de Eems-Dollard ook in het trilaterale overleg meegenomen moeten worden. Dat is nu niet het geval. Het ministerie van EZ trekt vanuit Nederland het trilaterale overleg, en voor de IMP Eems-estuarium werken het ministerie van EZ en RWS gezamenlijk met de Duitse counterparts. Mogelijk vraagt dit om een betere verbinding tussen het strategische (trilateraal overleg) en operationele niveau (bilateraal overleg);
 - Klimaat: Een ontwikkeling als klimaatverandering vormt een uitdaging voor het waddengebied en vergt een gezamenlijke en strategische benadering. Hoewel dit onderwerp wel onderdeel uitmaakt van het Trilateraal Waddenzee Plan, zou dit prominenter op de agenda mogen staan;
 - Duurzame waddenzeehavens en scheepvaartveiligheid: In Nederland zijn de meeste Waddenzeehavens eco-port gecertificeerd. Dit zou als voorbeeld kunnen dienen voor de Waddenzeehavens in Duitsland en Denemarken. Dit vergt aandacht in trilateraal verband;
 - Duurzame visserij: Er is nog geen sprake van *level playing field* voor de visserij, doordat de in trilateraal verband geformuleerde doelstelling voor duurzame visserij in de drie landen op andere wijze doorwerkt. Dit vergt aandacht in trilateraal verband;
- Monitoring en kennisdeling:
 - De resultaten van de trilaterale monitoring en

evaluatie (onder meer via het Quality Status Report) zouden nog meer een rol kunnen spelen in de beleidsvorming in het gebied. Uit de interviews blijkt dat de afstemming in monitoring nog kan worden verbeterd (opgemerkt door Common Wadden Sea). Op dit moment bestaat de trilaterale monitoring uit een verzameling van input uit de drie landen. Bij de informatiedeling worden knelpunten ervaren, wat leidt tot een niet altijd compleet en consistent beeld van de kwaliteit van de Waddenzee. Het verdient aanbeveling dat de Waddenzee als één gebied wordt gemonitord en geëvalueerd;

- Doorwerking:
 - De afspraken uit het trilaterale overleg zouden in de SVW moeten landen (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat);
- Lessen uit Duitsland
 - De Duitse aanpak van het Nationale Parken model en de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de status van werelderfgoed wordt door een aantal geïnterviewden als succesvol gezien vanwege een gestructureerde en integrale aanpak in Duitsland. Hieruit kunnen lessen worden geleerd voor de Nederlandse praktijk (opgemerkt door bijvoorbeeld It Fryske Gea).

7.3 Trilaterale samenwerking Waddenzee

7.3.1 Bevindingen

In 1987 is het Common Wadden Sea Secretariat (CWSS) in Willemshaven opgericht als secretariaat voor de 'Trilateral Cooperation on the Protection of the Waddensea'. De voornaamste taak van het CWSS is de ondersteuning en organisatie van de activiteiten en regeringsconferenties in het kader van de internationale samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken voor de Waddenzee.

Uit de SVW: Trilaterale samenwerking Waddenzee

De samenwerking met de regeringen van Duitsland en Denemarken zal worden versterkt en verder ontwikkeld, daarbij wordt voortgebouwd op de Verklaring van Schiermonnikoog (2005) en het Trilaterale Waddenzee Plan (1997). De komende jaren zal de samenwerking zich met name richten op een gecoördineerde en consistente implementatie van EU-richtlijnen, mede ten behoeve van de duidelijkheid naar inwoners en belanghebbenden toe. Het gemeenschappelijke beheerplan zal hiertoe worden geactualiseerd met inachtneming van de vereisten volgens de EU-richtlijnen. Hierbij worden ook de cultuurhistorische en landschappelijke aspecten betrokken.

De eerste Trilaterale Regeringsconferentie tussen Nederland, Duitsland en Denemarken over de bescherming van de Waddenzee werd in 1978 gehouden in Den Haag. Deze conferentie betekende het officiële begin van de trilaterale samenwerking, waarvan de formele

grondslag de Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de Bescherming van de Waddenzee is. Deze verklaring is in 1982 ondertekend. De ministers met natuur- en milieuzaken in hun portefeuille (in Nederland is dat het ministerie van Economische Zaken) komen iedere vier- of vijf jaar bijeen ten behoeve van de afstemming van het waddenbeleid (Esbjerg 2001, Schiermonnikoog 2005, Sylt 2010, Tønder 2014). In 1997 ondertekenden de drie landen het eerste Trilaterale Waddenzee Plan ten behoeve van de bescherming van het waddengebied (zie intermezzo).

Tijdens de regeringsconferentie in Sylt (2010) hebben Nederland, Duitsland en Denemarken gezamenlijk het hernieuwde Trilateraal Waddenzee Plan vastgesteld over het beschermingsbeleid en het algemene beheer van het waddengebied. Het Trilateraal Waddenzee Plan heeft geen juridisch bindende status, maar vormt de basis voor de internationale dialoog over de bescherming van de Waddenzee. Het Trilateraal Waddenzee Plan geeft uitwerking aan de doelstellingen zoals die zijn vastgelegd in de (in 2010 hernieuwde en ondertekende) 'Joint Declaration of the Trilateral Wadden Sea Cooperation'.

Intermezzo: TWP en TMAP

In het Trilaterale Waddenzee Plan (TWP) wordt het algemene beheer van de Waddenzee omschreven. Er zijn maatregelen, projecten en acties opgenomen om het waddenleven in het gebied te behouden. Met dit plan beogen de drie landen tot een samenhangende bescherming van de Waddenzee te komen, met in het bijzonder ten aanzien van de wijze waarop internationale richtlijnen zoals Ramsar (Wetlands Conventie), Natura 2000 en de EU Vogel- en Habitatrichtlijn, en andere van toepassing zijnde richtlijnen in het gebied worden uitgewerkt. Het TWP heeft geen juridisch bindende status, maar vormt de basis voor de internationale dialoog over de bescherming van de Waddenzee. Ieder land afzonderlijk is verantwoordelijk voor haar eigen beleid en regelgeving.

In maart 2010 is een vernieuwd TWP ondertekend door de drie landen. Het TWP geeft uitwerking aan de doelstellingen zoals die zijn vastgelegd in de 'Joint Declaration of the Trilateral Wadden Sea Cooperation', m.b.t.:

- a. Het natuurlijke ecosysteem, haar functies en karakteristieke biodiversiteit;
- b. De veerkracht om klimaatverandering en andere effecten op te vangen;
- c. Beheer van het landschap en cultureel erfgoed;
- d. Duurzaam gebruik zoals gedefinieerd in het internationaal 'Verdrag inzake Biologische Diversiteit';
- e. Maatschappelijk draagvlak voor de bescherming van de Waddenzee.

Het TWP wordt ondersteund door het Trilaterale Monitorings- en Beoordelingsprogramma (TMAP). Zo

wordt de waterkwaliteit van de Waddenzee gevolgd en beoordeeld en wordt er onderzoek gedaan naar vogels, zeehonden en recreatie in het gebied. De uitkomsten van deze onderzoeken worden gebruikt om het Waddenzee Plan bij te stellen of te handhaven.

Afspraken in het kader van de Trilaterale Samenwerking

Eens in de 4-5 jaar komen de ministers met natuur en/of milieu in de portefeuille samen in een trilaterale regeringsconferentie, waarin afspraken worden gemaakt over verdere samenwerking en coördinatie ten aanzien van het beleid en beheer voor de Waddenzee. Vanuit Nederland ligt deze rol bij het ministerie van Economische zaken, waar het natuurbeheer bij is ondergebracht. Tijdens de laatste trilaterale conferentie op 6 februari 2014 zijn de volgende afspraken gemaakt¹:

- Werelderfgoed Waddenzee: na de definitieve inschrijving van het Deense gebied is het gehele beschermingsgebied van de trilaterale Waddenzee als werelderfgoed aangewezen. Er is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar de mogelijke oprichting van een trilaterale World Heritage Foundation om invulling te geven aan een gedeeld 'eigenaarschap' en aan de betrokkenheid bij het gebied;
- Natuurbehoud en geïntegreerd ecosysteembeheer: de wens tot meer samenwerking op het gebied van natuurbeheer en Natura 2000, ook qua uitvoering, en in de harmonisatie van de implementatie van EU-richtlijnen;
- Duurzame Visserij: het streven naar een harmonisatie van de EU-regelgeving voor een duurzame visserij, om daarmee een level playing field voor de visserij te creëren;
- Energie: het komen tot een gezamenlijke

gedragscode voor de aanleg van elektriciteitskabels door de Waddenzee als gevolg van de toename van offshore energie en de bouw van een aantal energiecentrales aan de rand van de Waddenzee;

- Klimaat: de gevolgen van klimaatverandering, gericht op een trilaterale klimaatadaptatiestrategie. Een belangrijke pijler voor Nederland in deze trilaterale strategie wordt gevormd door het Deltaprogramma;
- Maritieme Veiligheid en het voorkomen van vervuiling door de scheepvaart: de Waddenzee is in 2002 aangewezen als bijzonder kwetsbaar zeegebied (PSSA, Particularly Sensitive Sea Area). Om de veiligheid van maritieme activiteiten op de Waddenzee te verbeteren, en om bij te dragen aan het voorkomen van vervuiling door de scheepvaart, zijn er operationele plannen opgesteld. Ook is in de Verklaring opgenomen dat het versnelde gebruik van (bio)-LNG als transportgas wordt gestimuleerd, alsook de verdere ontwikkeling van groene havens volgens het Eco-Port concept;
- Trilaterale Monitorings- en beoordelingsprogramma: het belang van voortzetting van het trilaterale monitorings- en beoordelingsprogramma wordt onderstreept;
- Wetenschappelijke Samenwerking: de trilaterale samenwerking moet meer richting geven aan het onderzoek in de drie landen zodat er een betere aansluiting is tussen de beleids- en praktijkvragen in de Wadden en het uitgevoerde onderzoek, en dan met name gericht op relevante werelderfgoed kwesties;
- Wadden Sea Forum: voortzetting van dit Forum en de bijdrage die zij levert aan de trilaterale samenwerking;

- Communicatie en onderwijs: voortzetting van het eerdere werk dat door de International Wadden Sea School geleverd is.

Naast de 'Trilateral Cooperation on the Protection of the Waddensea' (trilaterale samenwerking tussen de overheden van Nederland, Duitsland en Denemarken, gericht is op de Waddenzee), is er het Wadden Sea Forum. Het Waddenzeeforum is een onafhankelijk platform voor vertegenwoordigers van zowel verschillende belangenorganisaties als van regionale overheden die in de Waddenzeeregio (Denemarken, Duitsland en Nederland) actief zijn. Hoofdtak van het forum is het waddengebied op innovatieve en duurzame manier verder te ontwikkelen. In het Waddenzeeforum werken vertegenwoordigers uit verschillende sectoren, zoals energie, landbouw, scheepvaart, visserij en havens samen met natuurbeschermingsorganisaties en overheidsinstanties. Het forum heeft daarnaast een adviserende functie voor de Trilaterale samenwerking.

Werking van de trilaterale samenwerking

Uit de interviews blijkt een wisselend beeld ten aanzien van de betekenis van de trilaterale samenwerking. Hierna is dit voor verschillende aspecten in de relatie tussen de SVW en de samenwerking toegelicht.

Op strategisch en bestuurlijk niveau (rijk, provincies en natuurorganisaties) wordt de samenwerking als positief gezien. Positieve voorbeelden worden vooral gezien in de uitwisseling van kennis en ervaringen op operationeel vlak.

¹ Kamerstukken II 29684, nr. 110, 20 januari 2014 en Brief Trilaterale Waddenzee Verklaring Tønder, Denemarken, DGNR-RRE / 14046681, 4 april 2014

In dit kader wordt de trilaterale samenwerking ervaren als nuttig platform. Maar

Vooraf bij gemeenten en gebiedspartners (vanuit sociaaleconomische invalshoek) blijkt op basis van de interviews het beeld te bestaan dat de trilaterale samenwerking vooral op hoog abstractieniveau plaatsvindt, op grote afstand van de praktijk in het gebied (de trilaterale samenwerking wordt gezien als platform van het Rijk) en vrijblijvend (opgemerkt door bijvoorbeeld NGO's). De gemeenten geven in de interviews aan dat counterparts aan Duitse en Nederlandse zijde van de grens elkaar bilateraal op operationeel niveau wel weten te vinden. Zo wordt Borkum genoemd als voorbeeld waar op operationele niveau overleg tussen de buurlanden op gemeentelijk niveau plaatsvindt (opgemerkt door waddengemeenten).

Verder wordt in de interviews regelmatig het verschil in cultuur en sturingsfilosofie genoemd (opgemerkt door EZ, Common Wadden Sea Secretariat, LTO Noord, Energy Valley), dat een bepalende rol speelt in de samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken. Het verschil in sturing heeft ook invloed op de uitwerking van de trilaterale samenwerking. Ieder land geeft op eigen wijze invulling aan de wijze waarop de Waddenzee wordt beschermd en beheerd. In Duitsland en Denemarken zijn beheer en ontwikkeling van het gebied uitsluitend geregeld via juridische instrumenten (vergunningverlening) en is er voor het gebied geen planfiguur zoals de structuurvisie in Nederland. Duitsland werkt vanuit een Nationaal Park model. In Duitsland kent dit model een stevige wettelijke basis, met hierop afgestemde financiering. Ten opzichte van het versnipperde beheer zoals dat in Nederland wordt ervaren, is het Duitse model een meer gestructureerde

sturingswijze. In Denemarken wordt in lager tempo navolging gegeven aan afspraken in het kader van de trilaterale samenwerking.

Intermezzo: Nationale Parken Waddenzee in Duitsland

In Duitsland is de Waddenzee beschermd als Nationaal Park. Elke deelstaat langs de Noordzeekust heeft zijn eigen Nationaal Park met daarbij ook eigen regelgeving. De deelstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer, de instelling als Nationaal Park is in overeenstemming met de Natuurbeschermingswet van de Bondsrepubliek. Het gaat in Duitsland om Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, het Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer en het Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer. Deze Nationale Parken zijn elk verdeeld in twee of drie zones met een verschillend beschermingsniveau. Zo heeft in 'Zone 1' natuur voorrang boven het menselijke medegebruik.

Betekenis van de SVW voor trilaterale samenwerking

De rol van de SVW in de trilaterale samenwerking wordt als beperkt gezien (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat). De SVW legitimeert de inzet van Nederland (Rijk) in de samenwerking met Duitsland en Denemarken ten aanzien van de Waddenzee, en geeft richting aan de inzet van Nederland in de samenwerking. Zoals in voorgaande paragraaf is beschreven, is de SVW zelf niet kaderstellend voor internationaal beleid. De doelstellingen uit de SVW als zodanig zijn niet specifiek geagendeerd in het trilateraal overleg (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat). Uit de interviews (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat, EZ, IenM) blijkt dat de SVW wel degelijk van belang is geweest om de internationale

dialogoog vorm te geven. Concreet is de Nederlandse inzet bepalend geweest bij het opnieuw vaststellen van de doelen voor de trilaterale samenwerking in 2010. Daarnaast zijn de grenzen van de SVW gebruikt om de grenzen van het Nederlandse deel van de Nature Conservation Area in de trilaterale samenwerking vast te stellen. In het TWP is een aantal afspraken gemaakt die overeen komen met de behoudsdoelen van het SVW.

Betekenis van trilaterale samenwerking voor de SVW

Eris geen formele relatie met betrekking tot de doorwerking van de in trilateraal verband gemaakte afspraken naar de SVW. Ieder land heeft een eigen verantwoordelijkheid in de uitwerking van het beleid voor de Waddenzee. Wel overlappen de doelstellingen van de trilaterale samenwerking op hoofdlijnen en voor wat betreft de ecologische doelstellingen met de doelen van de SVW. In de interviews (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat, LTO Noord) is aangegeven dat de trilaterale dialoog bijdraagt aan wisselwerking bij de totstandkoming en uitwerking van nationale en trilaterale doelen voor de Waddenzee. Hierdoor kan worden gesteld dat de trilaterale samenwerking in de nationale beleidscyclus een faciliterende rol speelt bij het in lijn brengen van verschillende nationale doelstellingen. Ook blijkt uit de interviews (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat) dat Nederland een sturende rol heeft gehad bij het bepalen van de trilaterale doelen (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat). Mede hierdoor is het beeld dat de globale SVW-doelen passen binnen de globale trilaterale doelstellingen (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat).

Ten aanzien van de doorwerking van in trilateraal verband gemaakte afspraken, blijkt uit de interviews het beeld dat op operationeel niveau (beheer) slechts beperkt doorwerking

plaatsvindt (opgemerkt door CWN en LTO Noord). Verschillen in cultuur, belangen en sturingsmodellen worden regelmatig genoemd als mogelijke oorzaak van deze beperkte doorwerking als het gaat om concrete maatregelen (opgemerkt door ANWB, waddengemeenten, Groningen Seaports, It Fryske Gea). Als voorbeeld wordt hier genoemd de doorwerking van afspraken over de aanpak van overlast en schade door ganzen. Naar aanleiding van een voorstel van LTO Noord tijdens een Wadden Sea Forum (2014) - voor een gezamenlijke aanpak van de ganzenproblematiek in het waddengebied - hebben Nederland en Duitsland hierover gezamenlijk afspraken gemaakt. Het advies is goed ontvangen, maar vervolgens heeft geen doorwerking van de afspraken op nationaal niveau plaatsgevonden. Hierdoor wordt de discussie nu door afzonderlijke provincies gevoerd, in het kader van de vaststelling van provinciale verordeningen voor 'schadebestrijding dieren'. Hierbij stuit men op weerstand vanuit het gebied, en komt men niet tot operationalisering van de in trilateraal verband gemaakte afspraken voor de Waddenzee (opgemerkt door LTO Noord).

Intermezzo: Internationaal bewustzijn voor veilige scheepvaart

Een actueel voorbeeld is het vergroten van het (internationaal) bewustzijn voor veilig scheepvaartverkeer. In de trilaterale samenwerking nam Nederland hierin het voortouw. In het Trilateraal Waddenzee Plan hebben de betrokken ministers afgesproken om de maritieme veiligheid te waarborgen en hiermee verontreiniging door scheepvaart bij calamiteiten te voorkomen, op grond van de aanwijzing van het waddengebied als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA). Een onderdeel van de afspraak in het TWP, is het door ontwikkelen van havens tot 'groene havens'.

De uitreiking van EcoPort certificaten aan Groningen Seaports heeft bij andere ondernemers geleid tot concrete maatregelen omtrent op duurzaamheid gerichte bedrijfsvoering te voeren (Groningen Seaports). Dit heeft alle grotere waddenzeehavens geïnspireerd om zich te laten certificeren, en binnen de samenwerking van het programma Waddenzeehavens deze certificering te onderhouden. Op dit moment loopt Nederland voor bij de doorwerking van deze in trilateraal verband gemaakte afspraak. In Denemarken en Duitsland heeft nog geen doorwerking plaatsgevonden.

7.4 Bilaterale samenwerking Eems-Dollard

7.4.1 Bevindingen

De ontwikkelingen rondom de Eems-Dollard vormen in meerdere opzichten een spannend dossier. Denk aan de knelpunten op het gebied van natuur (toename slibgehalte Eems), de ruimtelijke ontwikkelingen, en de bouw van energiecentrales. Sinds 2010 wordt, op verzoek van en samen met Duitsland, gewerkt aan een Integraal Management Plan (IMP) Eems-estuarium. In het IMP komen Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) en gebruiksvormen samen. Het IMP wordt in het voorjaar van 2016 afgerond.

Uit de SVW: Bilaterale samenwerking Eems-Dollard

Het milieuprotocol (1996) bij het Eems-Dollardverdrag (1960) vormt de basis voor de afstemming van beleid en beheer voor het met Duitsland betwiste deel van de Eems-Dollard. De Structuurvisie Waddenzee vormt hierbij het Nederlandse uitgangspunt bij het met Duitsland te voeren beleid en beheer van dit gebied. In het samenwerkingsgebied van de Eems-Dollard zijn door Nederland delen van het gebied Hond-Paap als Habitatrictlijngebied aangemeld.

Het Integraal Management Plan (IMP) is een Duitse planvorm voor het beschermen van een Natura 2000-gebied. Het lijkt veel op een Nederlands beheerplan, maar volgt een andere systematiek. In het IMP wordt beschreven hoe Natura 2000-belangen en de overige belangen op gebiedsniveau met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Het plan beschrijft welke maatregelen uit het oogpunt van Natura

2000 in het gebied moeten worden genomen. Het IMP is geen formele planfiguur en heeft dus geen formele status. Voor Nederland is het IMP een belangrijke bouwsteen voor het op te stellen addendum op het beheerplan Natura 2000 Waddenzee voor de Eems-Dollard.

Intermezzo: Unieke waarden in het Eems-Dollard gebied onder druk

Op de grens met Nederland en Duitsland, ligt het 100 km² grote, Eems-Dollard gebied. De Dollard is de grote inham van de Waddenzee waarin de rivieren de Eems en de Westerwoldse Aa uitmonden. Deze rivieren maken het gebied uniek, omdat zoetwater wordt aangevoerd dat zich geleidelijk vermengt met het zoute water van de Waddenzee. In deze natuurlijke zoet-zoutovergang vormt zich een brakwatergebied, dat van grote ecologische waarde is. De Dollard is het laatste grootschalige brakwater-getijdenlandschap van Europa en het is een belangrijke kraamkamer van de Noordzee. Tegelijk neemt de economische druk in het gebied toe, zowel aan Duitse als aan Nederlandse zijde. Het is een grote uitdaging om de unieke natuurwaarden van het gebied in stand te houden en te versterken. Door verschillende menselijke ingrepen is het eens zo dynamische systeem ernstig verstoord. In het estuarium zijn bijvoorbeeld problemen met de (water)kwaliteit ontstaan, doordat de rivier de Eems door Duitsland heel ver en diep is uitgebaggerd om het overvaren van cruiseschepen van Papenburg naar zee mogelijk te maken. Door het vele slib is de rivier de Eems in de zomermaanden biologisch dood, omdat er te weinig zuurstof is. Rijke kwelders en uiterwaarden hebben plaatsgemaakt voor monotone dijken, kronkelende riviertjes voor gekanaliseerde vaarten.

Werking van de Bilaterale samenwerking

Over de werking van de bilaterale samenwerking ten behoeve van het IMP bestaat een wisselend beeld. Vanuit de interviews overheerst het beeld dat het bilateraal overleg tussen Nederland en Duitsland (nog) niet optimaal verloopt, geïllustreerd door het feit dat het IMP na vijf jaar samenwerking nog niet is vastgesteld (opgemerkt door Groningen Seaports, gemeenten, provincie Groningen, Common Wadden Sea Secretariat). Het ministerie van EZ schetst een genuanceerder beeld; dat beide landen hier nu voor het eerst gezamenlijk gebiedsgericht optrekken is een grote winst van het IMP. Voordat met het IMP werd gestart, waren er in de Eems-Dollard alleen commissies waarin Nederland en Duitsland elkaar informeerden, maar niet samen dingen oppakten. Zo werden bijvoorbeeld verschillende systemen gehanteerd om kwaliteit te meten. In het IMP hebben Nederland en Duitsland voor het eerst samen de waarden en kwaliteit van het gebied benoemd.

Redenen die in de interviews worden genoemd voor de moeizame samenwerking in het IMP-proces, zijn bijvoorbeeld het taalverschil, de andere wijze van samenwerken (cultuur- en sturingsverschil) en het ontbreken van een krachtige rol van het Rijk. Bovendien lijken politieke argumenten een belangrijke rol te spelen, vanwege de concurrentiepositie van (Duitse) havens in het gebied (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat). Dit is waarschijnlijk ook een reden waarom hier de Duits-Nederlandse samenwerking ten behoeve van het op diepte houden van de vaargeul wel tot resultaat leidt. Hiertoe werken RWS en haar Duitse counterpart al langere tijd samen.

Intermezzo: IMP Eems-estuarium

Het IMP is een Duits planningsinstrument voor een geïntegreerde uitvoering van de Habitatrichtlijn (HR) en Kaderrichtlijn Water (KRW) samen met andere vakinhoudelijke eisen in grootschalige Natura 2000-gebieden (N2000). Het is een planvorm waarbij in intensieve samenspraak met stakeholders gewerkt wordt aan een pakket van maatregelen dat, als deze worden uitgevoerd, bijdraagt aan de bescherming en verbetering van het betreffende N2000-gebied.

De minister van Umwelt van Nedersaksen en de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) hebben eind 2010 opdracht gegeven tot het gezamenlijk opstellen van het IMP Eems-estuarium. In een deel van het Eems-estuarium ligt de grens tussen Nederland en Duitsland niet vast: het gemeenschappelijke gebied. Nederland werkt mee aan het IMP omdat Nederland alleen met een gezamenlijk Nederlands-Duits plan de kwaliteit van het Eems-estuarium in samenhang met de economische belangen kan verbeteren. EZ, Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS NN) en de provincie Groningen werken sinds 2011 samen met het Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) aan het IMP.

Doel

Doel van het IMP is om de ecologische en economische omstandigheden, belangen en plannen weer te geven en oplossingen te ontwikkelen of en hoe - bij de implementatie van N2000 en de KRW - die belangen met elkaar in lijn kunnen worden gebracht en om te laten zien waar vanuit N2000 de knelpunten liggen. De noodzaak tot handelen voor het behoud of herstel van de natuurlijke dynamiek van de habitats in het

estuarium zijn daarbij uitgangspunt.

Status

Het IMP Eems-estuarium dient voor Nederland en Nedersaksen als grensoverschrijdend kader en basisdocument voor overheidshandelen voor de komende 10 tot 15 jaar. Het IMP moet worden gezien als een advies van de Nederlandse en Nedersaksische overheden die voor natuurbeleid verantwoordelijk zijn aan andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Dat betreft onder meer de ecologische basisinformatie en een advies over maatregelen. In het IMP vindt geen belangenafweging plaats.

De uitvoering van maatregelen om de Natura 2000-doelen te bereiken is in Duitsland een taak van de lagere overheden (Kreisen). Uitvoering van maatregelen betreffende de scheepvaartroutes en bijbehorende baggerwerken is een zaak van de federale overheid. De uitvoering van de maatregelen kan niet worden afgedwongen, andere overheden worden gevraagd mee te werken. Duitsland kent geen beheerplan N2000 zoals Nederland dat kent. Het IMP beschrijft de vanuit Natura 2000 wenselijke maatregelen, de uitvoering is aan de verschillende bevoegde gezagen.

In Nederland is het IMP géén formele planvorm en heeft het dus geen juridische status. Het IMP Eems-estuarium regelt ook niet de uitvoering van de maatregelen. Het IMP is ook geen bindend advies. Wel wordt het IMP gezien als de meest recente informatie/kennis en als een belangrijke bouwsteen voor het op te stellen addendum op het beheerplan N2000 Waddenzee voor de Eems-Dollard. Hierin wordt expliciet gemaakt welke van de bevoegde instanties

de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van concrete instandhoudingsmaatregelen in (delen van) het Natura 2000-gebied. Ieder bevoegd gezag maakt afspraken met partijen in het gebied over de uitvoering van de maatregelen.

Maatregelen

De 51 IMP-maatregelen vormen een samenhangend pakket aan maatregelen die, als zij worden uitgevoerd, zouden kunnen bijdragen aan een verbetering van de toestand van het Eems-estuarium. De maatregelen zijn in dit traject nog niet beoordeeld op onder meer uitvoerbaarheid, kosten en haalbaarheid. De maatregelen variëren van kleine lokale aanpassingen (bijvoorbeeld vispassage) tot grote conceptuele maatregelen zoals een nieuw sedimentmanagementconcept voor het hele estuarium. Van de 51 IMP-maatregelen liggen er 3 op Nederlands grondgebied (opruimen van de Griesberg, verkennen overgangszones, optimalisatie koelwaterinname), zijn er 28 gezamenlijke maatregelen en liggen 20 maatregelen op Duits grondgebied. De afweging of een maatregel uiteindelijk wel of niet zal worden uitgevoerd (inclusief financiering) wordt niet in het IMP Eems-estuarium gemaakt. Deze afweging wordt via de in Nederland en/of Duitsland geldende procedures gemaakt.

Nederlandse doorvertaling IMP

De voor Nederland relevante maatregelen worden door vertaald via het N2000 spoor, de KRW en overige (regionale) plannen. De uitvoering krijgt pas een verplichtend karakter op het moment dat maatregelen worden opgenomen in de nog op te stellen wijziging van het beheerplan N2000 Waddenzee voor de Eems-Dollard, het maatregelenprogramma KRW of een

integraal gebiedsbeheerplan waarin geoormerkte maatregelen voor KRW en N2000 zijn opgenomen. Aan de hand van de voor deze plannen of programma's geldende procedures zal dan de afweging worden of een maatregel uiteindelijk wel of niet zal worden uitgevoerd (inclusief financiering).

In het kader van het MIRT-onderzoek 'Economie en Ecologie Eems-Dollard in balans' wordt onderzocht welke maatregelen in het Nederlandse deel effectief en noodzakelijk zijn en hoe deze te realiseren zijn. Vooral het schaalniveau waarop maatregelen nodig zijn vraagt nader onderzoek. In het BO MIRT van najaar 2015 is besluitvorming voorzien omtrent de uitkomsten van het MIRT-onderzoek. Er zal dan een afweging worden gemaakt of een vervolg in de vorm van een MIRT-verkenning aan de orde is. Bij de uitwerking van het MIRT-onderzoek wordt gebruik gemaakt van het IMP Eems-estuarium.

Parallel aan het IMP-proces heeft Duitsland eind januari 2015 het 'Masterplan Ems 2050' vastgesteld.

Duitsland heeft dit gedaan onder druk van een dreigende ingebrekestelling van de Europese Commissie wegens het niet nakomen van de N2000-verplichtingen voor de rivier de Eems. In dit Masterplan worden maatregelen beschreven om de toestand van de rivier de Eems weer te verbeteren. De Duitse overheden hebben tot en met 2018 €22 mln. beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de haalbaarheidsonderzoeken en de realisatie van maatregelen voor het Masterplan. Om de doelstellingen van het Masterplan Ems 2050 te kunnen realiseren, dienen verdere maatregelen en concepten te worden vastgelegd. Het IMP Eems-estuarium vormt een deskundige basis voor het vaststellen van deze maatregelen.

Dit illustreert de eerder beschreven tegenwerking in internationale samenwerking, doordat internationale (EU) kaders ervoor zorgen dat afzonderlijke landen primair acteren vanuit de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het afleggen van verantwoording over de naleving van internationale kaders (opgemerkt door Common Wadden Sea Secretariat).

Uit de interviews komt naar voren dat de problematiek in het gebied vooral wordt gezien als een rijksopgave, waarbij een voortrekkersrol door het Rijk gewenst is. In de ogen van de regio is de rol van het Rijk wellicht te beperkt geweest.

Op lokaal niveau is de regio vormgever en financier van meerdere (kleinschaliger) innovatieve projecten die bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het Eems-Dollard estuarium. Voorbeelden zijn Marconi, dubbele kering Eemshaven – Delfzijl, groene Dollarddijk en de toepassing van slib in de landbouw (opgemerkt door provincie Groningen).

Betekenis van de SVW voor de bilaterale samenwerking

In de bilaterale samenwerking en het IMP-proces speelt de SVW geen directe rol. Het EU-kader van Natura 2000 is kaderstellend voor het proces. Daarnaast wordt het EU-kader van de KRW-richtlijn meegenomen in het proces.

Betekenis van de bilaterale samenwerking voor de SVW

Er is geen formele relatie met betrekking tot de doorwerking van de in bilateraal verband gemaakte afspraken naar de SVW. De relatie is vooral ingegeven door de EU-kaders voor Natura 2000; het IMP dient in Nederland als basis voor het Natura 2000-beheerplan. In Duitsland wordt het IMP uitgewerkt in een apart (Duits) IMP. Over de doorwerking en de nationale uitwerking van deze plannen

vindt geen of nagenoeg geen bilaterale afstemming plaats (opgemerkt door Groningen Seaports, waddengemeenten, provincie Groningen). Verder draagt de realisatie van de doelstellingen van het IMP voor wat betreft de ecologische doelstellingen mede bij aan de doelrealisatie van de SVW.



UNESCO Werelderfgoed Waddenzee



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



De Waddenzee
Werelderfgoed
sinds 2009

7.5 Werelderfgoed

7.5.1 Bevindingen

Grote delen van de Waddenzee en het waddengebied zijn door de UNESCO opgenomen op de werelderfgoedlijst. De trilaterale samenwerking vormt de basis hiervoor en het Common Wadden Sea Secretariat heeft de nominatie ondersteund².

Uit de SVW: Aanwijzing werelderfgoed

In navolging van de afspraken op Schiermonnikoog (2005) wordt de mogelijke nominatie van de Waddenzee op de werelderfgoedlijst in nauwe samenwerking met de bevolking en belangengroepen voorbereid. Een eventuele aanwijzing van de Waddenzee tot werelderfgoed heeft geen strenger beschermingsregime tot gevolg.

Het Werelderfgoedverdrag bestaat sinds 1972 en is bedoeld om cultureel en natuurlijk erfgoed dat van unieke en universele waarde is voor de mensheid, beter te kunnen bewaren voor toekomstige generaties. Nederland heeft het Werelderfgoedverdrag in 1992 geratificeerd.

In 2005 hebben Nederland en Duitsland samen besloten om hun delen van de Waddenzee aan te melden (nominatie) voor de lijst van natuurlijk werelderfgoed, omdat plaatsing op de werelderfgoedlijst kansen zou bieden voor de regio. Zo kan de status een impuls geven aan het toerisme. In januari 2008 droegen de toenmalig verantwoordelijke

² Nominatie van het beschermingsgebied van de Duits-Nederlandse Waddenzee als werelderfgoed, WHNPG en CWSS, 2007.

ministers van beide landen (in Nederland was dat de minister van LNV) de Waddenzee gezamenlijk voor aan UNESCO voor plaatsing op de werelderfgoedlijst. In juni 2009 is de Waddenzee opgenomen door de UNESCO op de werelderfgoedlijst, als natuurlijk erfgoed. In juni 2014 is ook het Deense deel van de Waddenzee op de werelderfgoedlijst geplaatst.

UNESCO omschrijft werelderfgoed als 'een bijzondere, universele waarde, het moet onvervangbaar en uniek zijn en als eigendom van de wereld worden beschouwd.' De toekenning van de status van werelderfgoed is een erkenning voor het gebied, maar biedt juridisch geen extra bescherming. De status van werelderfgoed verandert niets aan bestaande beschermingsregimes, er komen geen nieuwe regels bij. Dit is ook nadrukkelijk vastgelegd in het Convenant Waddenzee - werelderfgoed³. De lijst wordt jaarlijks samengesteld door de UNESCO Commissie voor het werelderfgoed, die bestaat uit vertegenwoordigers van 21 wisselende landen.

Ieder land is zelf verantwoordelijk voor bescherming en behoud van de eigen monumenten. De verantwoordelijkheid van het Rijk voor het werelderfgoed Waddenzee is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geborgd en aangemerkt als nationaal belang. In Nederland is de staatssecretaris van Economische Zaken verantwoordelijk voor het natuurlijke werelderfgoed, de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dat voor het culturele werelderfgoed. Samen bepalen ze het Nederlandse werelderfgoedbeleid.

Als grens van het Nederlandse deel van het werelderfgoed

³ Convenant Waddenzee – werelderfgoed, 5 december 2007.

wordt de begrenzing van de SVW aangehouden (exclusief de Vliehors, een stuk militair terrein bij Texel, boorplatform Zuidwal en het zogenaamde 'betwiste gebied' in de monding van de Eems-Dollard). De Nederlandse waddeneilanden vallen er niet onder, behalve de kwelders en platen van de Waddenzeekust van de eilanden.

Intermezzo: Basis voor de status van werelderfgoed

De Waddenzee is om drie redenen uitgeroepen tot werelderfgoed:

Natuurlijke kracht en dynamiek: Zoet en zout, nat en droog, sterke en zwakke stroming: planten en dieren moeten zich in het waddengebied voortdurend aanpassen aan weer, wind en het getij. Dit zorgt voor een unieke flora en fauna in het gebied;

Uniek en gevarieerd: Het waddengebied is met zijn oppervlak van 10.000 km² het grootste aaneengesloten wetland op aarde en daarmee uniek in de wereld. Op de zandplaten, in de geulen, op de duinen en op de kwelders komt een grote verscheidenheid aan planten en diersoorten voor. Elk jaar maken 10 tot 12 miljoen trekvogels een tussenstop in het waddengebied om voldoende voedsel te eten voor hun lange trektochten van tienduizenden kilometers;

Jong en oorspronkelijk: De Waddenzee is zo'n 7000 jaar geleden ontstaan. Vergeleken met andere natuurgebieden is dat jong. Wind, water en getij vormen duinen, kwelders en zandplaten, maar kunnen deze even makkelijk ook weer afbreken. De oorspronkelijkheid zit in het feit dat in het landschap heel duidelijk kan worden ervaren hoe het landschap zich heeft gevormd. Elke fase in de ontwikkeling, van vroeger tot nu, is er terug te zien.

Werking van de aanwijzing werelderfgoed

Uit de interviews (opgemerkt door gemeenten, provincies) komt naar voren dat de toewijzing van de status van werelderfgoed in het begin voor wisselende beelden zorgde. Er was bij gebiedspartijen bijvoorbeeld onduidelijkheid of dit verdere beperkingen op zou leveren voor de waddeneilanden en het gebruik van de Waddenzee. De status resulteert echter niet in extra juridische beperkingen. Uit de interviews blijkt inmiddels een breed gedeeld beeld te bestaan dat de status van werelderfgoed kansen biedt voor het gebied. Desondanks wordt de begrenzing van het werelderfgoedgebied lokaal soms nog als beknellend ervaren (opgemerkt door bijvoorbeeld gemeente Texel, NOM).

Uit de interviews ontstaat het beeld dat de status van werelderfgoed op dit moment nog onvoldoende wordt benut (opgemerkt door o.a. Waddenacademie, RCW, provincies, gemeenten, PRW, wetterskip Fryslân, Oerol, LTO-noord)). Na het behalen van deze status wordt het niet of nauwelijks ingezet om het waddengebied te vermarkten en beter internationaal op de kaart te zetten. De bestuurlijke diversiteit in Nederland en het daarin ontbreken van eenduidig en krachtig trekkerschap met mandaat spelen hierin mogelijk een rol (opgemerkt door o.a. It Fryske Gea, LTO Noord).

Uit de interviews blijkt ook dat de drie landen anders omgaan met de status van werelderfgoed. In Duitsland is de promotie en uitstraling van het werelderfgoed sterker georganiseerd en wordt het gebied sterker geprofileerd (opgemerkt door It Fryske Gea). Een beeld over de wijze waarop Denemarken omgaat met de status van werelderfgoed, ontbreekt. Dit komt mede doordat Denemarken pas recent op de werelderfgoedlijst is geplaatst (2014).

De status van werelderfgoed vormt een belangrijk punt

op de agenda van de trilaterale samenwerking. Ook heeft de trilaterale samenwerking bijgedragen aan het behalen van de status. Het trilaterale samenwerkingsverband wordt door UNESCO zelfs gezien als show case.

Betekenis van de SVW voor de aanwijzing werelderfgoed

De SVW (samen met het Barro, de Natuurbeschermingswet en de trilaterale samenwerking) speelt een belangrijke rol in de aanwijzing. Het Nederlandse Waddenzeebeleid is gericht op de bescherming van de Waddenzee, wat voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de status van werelderfgoed. Bij ontbreken van een dergelijke beschermingsstatus is het niet zeker of UNESCO de status zal handhaven.

Het algemene beeld uit de interviews, is dat de aanwijzing als werelderfgoed mede kan worden toegeschreven aan het proces rondom de totstandkoming van de SVW.

Betekenis van de aanwijzing werelderfgoed voor de SVW

Er is geen formele (juridische) koppeling tussen de status van werelderfgoed en de SVW. De ecologische behoudsdoelstellingen van de SVW sluiten aan op de scope van de werelderfgoed status; het ecologisch waardevolle landschap en de biodiversiteit. Inspanningen om de status van werelderfgoed te behouden, zullen daarmee ook bijdragen aan het realiseren van de behoudsdoelstellingen van de SVW.

7.6 Conclusies

Algemeen

1. De SVW bundelt een aantal internationale kaders (paragraaf 1.4 SVW) en legitimeert daarmee de internationale samenwerking;
2. De formele rol van de SVW in internationaal verband is beperkt. De SVW geeft op nationaal niveau invulling aan internationale juridische kaders, maar is andersom niet kaderstellend voor internationaal beleid;
3. In de praktijk is de Nederlandse inzet belangrijk geweest bij het bepalen van de doelen voor de trilaterale en bilaterale samenwerking én bij het verkrijgen van de UNESCO status van werelderfgoed. Daarmee is het Nederlandse beleid, waaronder de SVW, in informele zin wel richtinggevend geweest voor de diverse internationale kaders.

Trilaterale Samenwerking

4. De trilaterale samenwerking wordt als nuttig platform gezien voor kennisuitwisseling en om te leren van elkaars sturingsmodellen. Tegelijk wordt de trilaterale samenwerking als abstract en 'ver van mijn bed' gezien;
5. De SVW is basis voor de inzet van Nederland (Rijk) in de samenwerking met Duitsland en Denemarken ten aanzien van de Waddenzee, en geeft richting aan de inzet van Nederland in de samenwerking. De SVW zelf is in formele zin niet kaderstellend voor internationaal beleid. Wel is de SVW van belang geweest om de internationale dialoog vorm te geven en de trilaterale doelen te bepalen; de Nederlandse inzet is daarin belangrijk geweest;
6. Er is geen formele relatie met betrekking tot de doorwerking van de in trilateraal verband gemaakte afspraken naar de SVW. Ieder land heeft een eigen

verantwoordelijkheid in de uitwerking van het beleid voor de Waddenzee. Wel overlappen de doelstellingen van de trilaterale samenwerking op hoofdlijnen en voor wat betreft de ecologische doelstellingen met de doelen van de SVW. Wel draagt de trilaterale dialoog bij aan de wisselwerking bij de totstandkoming en uitwerking van nationale en trilaterale doelen voor de Waddenzee. Mede hierdoor sluiten de trilaterale doelstellingen goed aan op de SVW-doelen;

7. De doorwerking van in trilateraal verband gemaakte afspraken op operationeel niveau (beheer) is niet optimaal (bijvoorbeeld afspraken over de aanpak van overlast en schade door ganzen, duurzame Waddenzeehavens). Verschillen in cultuur, belangen en sturingsmodellen worden regelmatig genoemd als mogelijke oorzaak van deze beperkte doorwerking als het gaat om concrete maatregelen.

Bilateraal overleg Eems-estuarium

8. Het bilateraal overleg tussen Nederland en Duitsland verloopt (nog) niet optimaal, geïllustreerd door het feit dat het IMP na vijf jaar samenwerking nog niet is vastgesteld. In de laatste periode is het tijdpad van het IMP vooral vertraagd door de noodzakelijke inzet van Duitsland ten behoeve van het Masterplan Ems 2050, een EU-verplichting in het kader van Natura 2000. Tegelijk is de winst dat rond het IMP voor het eerst op strategisch niveau gebiedsgericht wordt samengewerkt in het Eems-estuarium. Op operationeel niveau weten partijen in Nederland en Duitsland elkaar te vinden;
9. In de bilaterale samenwerking en het IMP speelt de SVW geen directe, formele rol, omdat het IMP-proces vooral vanuit EU-kaders wordt aangestuurd (Natura 2000 en KRW). Ook is er geen formele relatie met betrekking tot de doorwerking van de in

bilateraal verband gemaakte afspraken naar de SVW. De doorwerking van het IMP in Nederland wordt uitgewerkt in het Natura 2000-beheerplan en het Stroomgebiedplan Eems (Kaderrichtlijn Water). Wel is het zo dat de realisatie van de doelen van het IMP voor wat betreft de ecologische doelstellingen bijdraagt de het SVW-doel met betrekking tot de bescherming van natuur.

Werelderfgoed

10. De SVW, het Barro, de Natuurbeschermingswet en de trilaterale samenwerking zijn bepalend geweest in de aanwijzing. Het Nederlandse Waddenzeebeleid is gericht op de bescherming van de Waddenzee, wat voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de status van werelderfgoed. Bij ontbreken van een dergelijke beschermingsstatus is het niet zeker of UNESCO de status zal handhaven;
11. De drie landen geven elk op eigen wijze invulling aan de status van werelderfgoed. In vergelijking met Nederland is in Duitsland de promotie en uitstraling van het werelderfgoed sterker georganiseerd en wordt het gebied sterker geprofileerd, mede door de sterke sturing in de figuur van het 'Nationalpark';
12. De status van werelderfgoed wordt op dit moment nog onvoldoende benut om het waddengebied te promoten en internationaal beter op de kaart te zetten.

7.7 Aanbevelingen

1. Benut de trilaterale samenwerking meer om op Europees niveau samen op te trekken en politiek draagvlak te creëren;
2. Stuur vanuit Nederland op actuele issues, die er in Nederland toe doen en die gebaat zijn bij trilaterale afspraken, zoals klimaat, duurzame energie, duurzame Waddenzeehavens en scheepvaartveiligheid, duurzame visserij, et cetera. Bezie andersom hoe afspraken uit het trilaterale overleg beter bestendig kunnen worden in de Nederlandse kaders, waaronder een mogelijke herziening van de SVW;
3. Zoek naar mogelijkheden om, ook in trilateraal verband, de status van werelderfgoed beter te benutten voor de promotie en ontwikkeling van het gebied. Niet alleen gericht op de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden en ontwikkeling, maar ook gericht op een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling;
4. Kom tot een betere afstemming van monitoring in internationaal verband (zie ook hoofdstuk 3).



Bijlage 1: begeleiding van de evaluatie

Stuurgroep

- Donné Slangen, Ministerie van IenM - Directie Gebieden en Projecten (voorzitter)
- Sieben Poel, RWS – Noord Nederland
- René Vrugt, RWS – Bestuursstaf
- Mark Stafleu, ministerie van OCW
- Bert Kwast, ministerie van Defensie
- Peter Munters, ministerie van EZ – Directie Natuur en Biodiversiteit
- Jaap Verhulst, ministerie van EZ – Regioambassadeur Noord
- Oeds Bijlsma, provincie Fryslân (mede namens de provincies Noord Holland en Groningen, gemeenten en waterschappen)
- Willem Kattenberg, ministerie van IenM - Directie Gebieden en Projecten (secretaris)
- Marije Walenkamp, ministerie van IenM - Directie Gebieden en Projecten (verslag)

Projectgroep

- Bram Streefland, Ministerie van EZ – Directie Natuur en Biodiversiteit
- Kees van Es / Hendrikus Venema, PRW
- Floris van Bentum, RWS – Noord Nederland
- Robin Koersen, RWS – Bestuursstaf
- Andrea Klomp, ministerie van OCW – Directie Erfgoed en Kunsten
- Joanne Wolters / Micha Lubbers, provincie Noord Holland

- Waldina Hulshoff, RCW
- Albert Jan Zijlstra, Samenwerkingsverband De waddeneilanden
- Jan van der Velde, secretaris Vereniging van Waddenzeegemeenten
- Bernard Baerends, ministerie van EZ (agendalid)
- Peter Paul van Kleij, ministerie van Defensie (agendalid)
- Fons Dalmijn, ministerie van Defensie (agendalid)
- Renate Kern, provincie Fryslân (agendalid)
- Rien Mudde, ministerie van Defensie – Directie Expertise en Realisatie (agendalid)
- Bert Doze, ministerie van IenM – DGRW (agendalid)
- Marije Walenkamp, ministerie van IenM - DGRW (verslag)
- Willem Kattenberg, ministerie van IenM - DGRW (voorzitter/projectleider IenM)

Begeleidingscommissie

- Arjen Bosch, Programma Waddenzeehavens
- Patrick Cnubben, Energy Valley
- Jan Jaap Dicke, provincie Fryslân
- Bert Doze, ministerie van IenM – DGRW
- Dick Hamhuis, Waddenfonds (toehoorder)
- Waldina Hulshoff, RCW (toehoorder)
- Willem Kattenberg, ministerie van IenM - DGRW (toehoorder)
- Aukje Mennens, Monumentenzorg Fryslân
- Eric Neef, ANWB
- Andrew Piso, gemeente Eemsmond

- Erik Rosendaal, gemeente Den Helder
- Andrea van Santen, Port of Den Helder
- Geertjan Smits, Natuurmonumenten
- Herman Verheij, Waddenvereniging
- Reiner de Vries, gemeente Harlingen
- Albert Jan Zijlstra, de waddeneilanden
- Job van den Berg, RHDHV (voorzitter)
- Bert Groffen, RHDHV (secretaris)

Review Waddenacademie en Review Regiecollege Waddengebied

Uitvoering evaluatie, Royal HaskoningDHV

- Job van den Berg
- Bert Groffen
- Christiaan Elings
- Audrey van Mastrigt
- Hans Verhoogt

Bijlage 2: literatuurlijst

Beleid en uitvoering

SVW

- Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee, tekst na parlementaire instemming. Ministerie van VROM, januari 2007
- Nota van toelichting bij deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee. Ministerie van VROM, januari 2007
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), 2011

Overig beleid

- Nominatie van het beschermingsgebied van de Duits-Nederlandse Waddenzee als werelderfgoed, WHNPG en CWSS, 2007
- Nationaal Waterplan 2009-2015, ministeries V&W, VROM en LNV, december 2009
- Trilateral Wadden Sea Plan, Common Wadden Sea Secretariat (CWSS), 2010
- Visie Erfgoed en Ruimte, ministerie van OCW, 15 juni 2011
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2012
- Concept Natura 2000-beheerplan Waddenzee, Periode 2014 – 2020. Rijkswaterstaat, december 2012
- Interprovinciale waddenvisie Wadden van allure!, provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland, 5 juli 2013
- Nationale Visie Kust, Deltaprogramma Kust, September 2013
- Werk aan de Delta; De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden. Deltaprogramma 2015, september 2014
- Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder, Ministerie van Economische Zaken, december 2014
- Ontwerp-Stroomgebiedbeheerplan Rijn 2016-2021, ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014
- Ontwerp-Stroomgebiedsbeheerplan Eems 2016-2021, ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2014
- Structuurvisie Wind op Land, ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische zaken, maart 2014
- Structuurvisie Wind op Zee, ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische zaken, september 2014

Uitwerking en uitvoering

- Convenant Vaarrecreatie Waddenzee, 3 december 2007
- Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee, 2008
- Programmaplan naar een Rijke Waddenzee, PRW, 2010
- Meerjarenafspraken handkokkelvisserij, PRW, 2011
- Koers Waddenzeehavens, 2012

- Bestuurlijk statement Waddenzeehavengemeenten, 2013
- Ontwikkelingsvisie Eemsdelta, provincie Groningen, 6 november 2013
- Actieplan 2014-2018, Convenant Vaarrecreatie, Stuurgroep Waddenprovincies, december 2013
- Plan van uitvoering transitie mosselsector (2014-2018); Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. Programma naar een rijke Waddenzee
- Convenant transitie garnalenvisserij en natuurambitie Rijke Waddenzee (2014 – 2026), oktober 2014
- Fish Strategy, Programma naar een Rijke Waddenzee, juni 2015
- Beheersverordening Waddenzee en Noordzee, diverse gemeenten, 2015

Monitoring en evaluatie

- Quality status report Wadden Sea, Common Wadden Sea Secretariat, Trilateral Monitoring and Assessment Group, 2009
- Quantitative analyse van het open karakter van de Waddenzee, PBL, december 2009
- Hoe open is de Waddenzee, PBL, december 2009
- Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de Nederlandse zoute wateren, PBL, 2010
- Openheid van de grote wateren, 2002-2012. Compendium voor de Leefomgeving, september 2012
- De Waddenbarometer, Telos, februari 2015
- Rapportage Water in beeld 2014, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, mei 2015
- WaLTER, Zie www.walterwaddenmonitoring.org
- Status of coastal waterbird populations in the East Atlantic Flyway 2014, PRW + WCSS, 2015
- Evaluatie bestuurlijke organisatie waddengebied, Berenschot, 14 juni 2010
- Evaluatie Waddenacademie 2008-2013, KNAW, 2013
- Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, door Royal HaskoningDHV, 16 december 2013
- Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee. Andersson Elffers Felix, 25 april 2014

Barro

- Beleidsmonitoring Waddenzee. Inspectie Leefomgeving en Transport, december 2014
- Brief aan TK: Aanbieding ILT-rapport: Beleidsmonitoring Waddenzee (IENM/BSK-2015/16177). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2 februari 2015
- Plan van aanpak Nader onderzoek doorwerking Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor het waddengebied. Ministerie van

	Infrastructuur en Milieu, 14 april 2015 • Brief aan LLT: Opdracht nader onderzoek doorwerking Barro Waddenzee (IENM/BSK-2015/88917). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 29 april 2015 • Rapportage onderzoek waddengebied 2015; nader onderzoek naar knelpunten bij doorwerking Barro en fysieke effecten op de Waddenzee, ILT, november 2015
Waddenfonds	• Waddenfonds gaat vooral op aan natuur. Artikel Friesch Dagblad, 30 juni 2004 • Tel je knopen; Advies over de wettelijke regeling en de inrichting van het Waddenfonds. M. Scheltema en R.J. In 't Veld, mei 2006 • Investeringsplan Waddenfonds, projectbureau Wadden, juni 2006 • Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014, Waddenfonds, 2010 • Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 684, nr.91 • Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. I&M, Fryslân, Groningen en Noord-Holland, 14 september 2011 • Motie Van Veldhoven: Kwaliteitscommissie Waddenfonds (33222)Tweede Kamer, 13 februari 2013 • Investeren in sociale economie Wad is nodig. Artikel Friesch Dagblad, 16 december 2014 • Vragen K. Kielstra aan Provinciale Staten Fryslan: VVD wil meer investeren in economie vanuit Waddenfonds. Provinciale Staten Fryslan, 22 december 2014 • Ontwerp uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017, Waddenfonds, 2014 • Kamervragen De Vries: Versterking Economie Waddengebied blijft achter (2014Z23910). Tweede Kamer, 12 januari 2015 • Brief aan TK: Beantwoording Kamervragen van het lid De Vries (VVD) over het bericht "Waddenfonds: versterking economie in Waddengebied blijft achter" (IENM/BSK-20 15/12 160). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 26 januari 2015
Waddenacademie	• Ruimte voor de Wadden, Adviesgroep Waddenzeebeleid, maart 2004 • Kennis voor een duurzame toekomst van de Wadden, een integrale kennisagenda, Waddenacademie, 2009 • Waddenacademie werkprogramma juli 2014 – januari 2016, Waddenacademie, mei 2014
B&O-plan	• Beheer en ontwikkelingsplan Wadden, deel A (RCW, mei 2009), deel C (RCW, 2011) • Maatregelenprogramma Leven met de Wadden (deel C B&O-plan), RCW, 2011
Inhoudelijke issues	• Brief aan TK: Reactie op Advies Raad voor de Wadden; Wind oogsten met blikvangers (2008/040853). Ministerie van VROM, 26 mei

2008

- Een stroom aan windplannen. Waddenmagazine, Waddenvereniging, no. 4-2013
- Brief Windenergie en het Waddengebied – veel te winnen, veel te verliezen aan het ministerie van EZ. RCW, 5 september 2014
- Brief Windenergie en het Waddengebied aan de RCW. Provincie Groningen, 6 maart 2015
- Brief aan TK: Antwoordbrief aan RCW over windenergie in het Waddengebied (IENM/BSK-2015/6562). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015
- Brief aan TK: Natuurbeschermingswetvergunning Frisia Zout B.V. (DGNR / 14101113). Ministerie van EZ, 2 september 2014
- Kamervragen Smalink en Jacobi: Zoutwinning onder de Waddenzee (2014Z15508). Tweede Kamer, 25 september 2014
- Brief Mijnbouwactiviteiten in het Waddengebied en Noordzeekustzone aan het ministerie van EZ. Eilander College De Waddeneilanden, 11 maart 2015
- Gewijzigde motie van de leden Smaling en Jacobi: Zoutwinning onder de Waddenzee (33 450/40). Tweede Kamer, 17 maart 2015
- Brief aan TK: Visie Duurzame Visserij in de Waddenzee (AKV 2010/3896). Ministerie van LNV, 13 juli 2010
- Brief aan TK: Voortgang convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee (DGNR-RRE / 14096527). Ministerie van EZ, 15 oktober 2014
- Brief Handhavingsverzoek technische voorschriften pulsontheffingen garnalenvisserij / verzoek om afschriften aan het ministerie van EZ. Waddenvereniging, 17 maart 2015
- Brief aan TK: vaargeul Holwerd-Ameland, RWS-2015/38788, september 2015

Governance c.s.

Rapport Algemene Rekenkamer

- Bestuur RCW nieuwe stijl, april 2012
- Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting. Algemene Rekenkamer (ARK), november 2013
- Brief aan TK 13/11/2013: Reactie concept rapport ARK Waddengebied (ENM/BSK-2013/257421). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 13 november 2013
- Plan van aanpak Verbetering Beheer Waddenzee; “Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee”. Regiecollege Waddengebied, mei 2014
- Brief aan I&M: Aanbieding Advies verbetering Beheer Waddenzee. Regiecollege Waddengebied, 23 mei 2014
- Brief aan TK: Verzoek om plan van aanpak Optimalisatie beheer Waddenzee naar Tweede Kamer te sturen (IENM/BSK-2014/50172).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 14 april 2014

- Brief aan TK: Aanbieding Plan van aanpak Verbetering Beheer Waddenzee (IENM/BSK-2014/132079). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2 juli 2014
- Opvolging aanbevelingen (Selfreporting, peilmoment augustus 2014, 200/1814/2014): Opvolging aanbevelingen I&M Waddenrapport. Algemene Rekenkamer, augustus 2014
- Notitie Voortgang acties bevindingen ARK-Rapport Waddengebied. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 29 januari 2015

Overig

- Goed bestuur voor de Wadden; Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming. Th.A.J. Toonen en A.A.M.F. Staatsen, februari 2004
- Ruimte voor de Wadden; Eindrapport Adviesgroep Waddenzeebeleid. Adviesgroep Waddenzeebeleid, maart 2004
- Brief aan TK: Kabinetsreactie op advies Adviesgroep Waddenzeebeleid (29 684, no. 1). Ministerie van VROM en LNV, 28 juni 2004
- Brief aan TK: Waddenzeebeleid (29 684, no. 91), Bestuurlijke organisatie Wadden. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 21 maart 2011
- Koersdocument RCW: Naar meer Bestuurlijke Regie in het Waddengebied. RCW, 25 maart 2011
- Pleidooi Voor niets doen, als uitgangspunt voor het herstel en beheer van de Waddenzee. W.J. Wolff, 2013
- Motie Van Veldhoven en Jacobi: Nationale Parken nieuwe stijl (34000 XIII), Tweede Kamer, 30 oktober 2014

Internationale aspecten

- Kamerstukken II 29684, nr. 110, 20 januari 2014
- TK-brief trilaterale regeringsconferentie te Tonder, DGNR-RRE / 14046681, 4 april 2014

Bijlage 3: interviews

1	E. Luitjens	NOM, RCW
2	P. van Erkelens	Wetterskip Fryslân, RCW
3-4	B. Streefland	Ministerie van EZ
	B. Baerends	Ministerie van EZ
5	B. Eenhoorn	RCW
6-7	D. Slangen	Ministerie van IenM
	W. Kattenberg	Ministerie van IenM
8-9	C. Houkes	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
	E. Vreenegoor	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
10	E. Neef	ANWB
11	K. Wijngaarden	Vereniging Wadvaarders
12-13	S. Poel	RWS Noord Nederland
	R. Vrugt	RWS - Bestuursstaf
14	H. Post	Groningen Seaports
15	G. van Werven	Energy Valley
16	D. van Tuinen	Frisia Zout
17	H.J. de Vries	It Fryske Gea
18	P. van de Water	NAM
19	J.W. Nieuwenhuis	Waterschap Noorderzijlvest
20	F. de Jong	Waddensea.org

21	C. Loggen	Provincie Noord Holland
22	J. Verhulst	Ministerie van EZ
23-24	E. Kwast	Ministerie van Defensie
	M.H. Mudde	Ministerie van Defensie
25	H. Sinnema	LTO Noord
25-31	De natuurorganisaties: • T Heiligenberg • H. de Vries • M. Firet • L. Hofstee • H. Verheij • F. Wouters	Divers: • Coalitie Wadden Natuurlijk • It Fryske Gea • Staatsbosbeheer • Stichting Wad • Waddenvereniging • Vogelbescherming
32	H. Staghouwer	Provincie Groningen
33-34	K. Kielstra	Provincie Fryslân
	R. Kern	Provincie Fryslân
35	J. Mulder	Oerol
36	P. Winterman	Staatsbosbeheer
37-41	• A.J. Zijlstra (beleidscoördinator Waddengebied van samenwerkingsverband de Waddeneilanden) • Met ambtelijk vertegenwoordigers van de gemeenten Ameland (G. Metz), Terschelling (J. Hellevoort) en Schiermonnikoog (R. van den Berg)	Eilandgemeenten

41-44	• J. van der Velde (secretaris waddengemeenten) • J. Zijlstra (Dongeradeal) • E. Rosendaal (Den Helder) • A. Piso (Eemsmond) • P. de Vries (De Marne)	Vaste wal gemeenten
45	F. Giskes	Burgemeester Texel
46	T. Schokker	Wvd burgemeester Vlieland
47	W. Bakema / N. Oud	Wethouder Ameland
48-49	N. Smit	Provincie Groningen
	J. Wolters	Provincie Noord Holland
50	B. van de Klundert	Waddenfonds
51	M. le Roy en R. de Vries	Gemeente Harlingen
52	Jouke Dijk	Waddenacademie
53-57	L. Husen, R. Lanter, M. de Jong, T. van de Heiligenberg, M. Firet	Programma naar een Rijke Waddenzee
58	F. de Jong	Wadden Sea Board
59	Dhr. Prins	VisNed
60-63	Casus Vaargeul Holwerd-Ameland	Rederij Wagenborg, gemeente Ameland, RWS-NN, IenM-DGB

Bijlage 4: evaluatievragen

1. Doelbereik en probleemstelling

Terugkijken

- 1.1. In hoeverre is de hoofddoelstelling 'duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke openlandschap' gerealiseerd?
- 1.2. In hoeverre is de doelstelling behoud van de in de bodem aanwezige archeologische waarden en in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden gerealiseerd?
- 1.3. Was de planperiode van 10 jaar effectief?
- 1.4. Hoe heeft de huidige begrenzing van het Waddenzeebeleid in Waddenzee en waddengebied gewerkt?
- 1.5. Welke pluspunten werden in het veld ervaren als gevolg van de SVW en het Barro?
- 1.6. Welke knelpunten werden in het veld ervaren als gevolg van de SVW en het Barro?
- 1.7. Hoe wordt de ontwikkeling in het gebied beleefd en gewaardeerd? In welke mate wordt dat in verband gebracht met de werking van de SVW en het Barro en daarmee samenhangend instrumentarium?
- 1.8. Hoe wordt het belang van de hoofddoelstelling van de SVW en het Barro voor de ontwikkeling van het gebied gewaardeerd?

Vooruitkijken

- 1.9. Wat zijn nu de belangrijkste nieuwe ontwikkelingen in het waddengebied? Wat betekent dit voor de SVW en de governance in het gebied?
- 1.10. Wat zijn nu de belangrijkste nieuwe probleemstelling in het waddengebied (nulvraag) in relatie tot de SVW en het Barro? Wat betekent dit voor de SVW en de governance in het gebied?
- 1.11. Zijn de hoofddoelstellingen in het Waddenzeebeleid aan herziening toe?
- 1.12. Is het nuttig om elementen van ander Rijksbeleid op te nemen in een eventuele aanpassing van de SVW (bijvoorbeeld Deltaprogramma, etc.)?
- 1.13. Dient de planperiode te worden herzien?
- 1.14. Dienen de grenzen, met name die van het waddengebied, te worden herzien (mede gelet op de gemeentelijke herindelingen in relatie tot de externe werking en het in aanmerking komen voor het Waddenfonds)?

2. Instrumentarium

Terugkijken

- 2.1. In hoeverre heeft het instrumentarium van de SVW¹ en het Barro bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de SVW?
- 2.2. Op welke wijze heeft *ander* instrumentarium (bijvoorbeeld Natura 2000, KRW, werelderfgoed en regionaal instrumentarium) bijgedragen aan het behalen van de doelstelling van de SVW (globaal onderzoek).
- 2.3. Hoe heeft het principe van de 'doorwerking' van het beschermende beleid inzake de Waddenzee naar het waddengebied gewerkt ('externe werking')?
- 2.4. In hoeverre heeft doorwerking van de rijksdoelen 'behoud unieke open landschap' en duisternis plaatsgevonden?
- 2.5. In hoeverre heeft de doorwerking van de rijksdoelen 'behoud van de archeologische en cultuurhistorische waarden' plaatsgevonden?
- 2.6. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan waarop het instrumentarium geen antwoord had/

¹ Waddenfonds (met investeringsplan en uitvoeringsplan), Beheer en Ontwikkelingsplan (met maatregelenplan), Doorwerking beleid in ruimtelijke plannen van andere overheden (Barro) en Waddenacademie.

heeft (denk aan discussie powerboat races, snelle recreatievaart)?

- 2.7. In hoeverre was de informatie voldoende om de werking van het waddenbeleid te beoordelen?

Vooruitkijken

- 2.8. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan waar wij bij de ontwikkeling van het toekomstig waddenbeleid en instrumentarium rekening mee moeten houden?
- 2.9. Is het principe van de 'doorwerking' van het beschermende beleid inzake de Waddenzee naar het waddengebied aan herziening toe?
- 2.10. Dient de informatievoorziening ten behoeve van de beoordeling van de werking van het waddenbeleid te worden aangepast?

3. Bestuurlijke organisatie

Terugkijken

- 3.1. Evalueer de uitvoering van de nieuwe rol van het RCW als onderdeel van het uitvoeringsinstrumentarium van de SVW.
- 3.2. Hoe heeft de governance zich in de planperiode van de SVW ontwikkeld? In hoeverre is dat relevant voor de (werking van de) SVW

Vooruitkijken

- 3.2. Is het nuttig om ontwikkelingen in andere organisaties en in de governance in het gebied op te nemen in een eventuele aanpassing van de SVW (bijvoorbeeld rond de Samenwerkingsagenda)?

4. Internationale aspecten

Terugkijken

- 4.1. In welke mate heeft de trilaterale samenwerking bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de SVW en v.v.?
- 4.2. In hoeverre is er in trilateraal verband door het Rijk gewerkt aan het vergroten van het (internationaal) bewustzijn voor veilig scheepvaartverkeer op grond van de aanwijzing van het waddengebied als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)?
- 4.3. In welke mate is in het bilateraal overleg over de Eems-Dollard én het trilaterale overleg over de Waddenzee de SVW als referentiekader gebruikt?
- 4.4. Welke doelstellingen uit de SVW zijn specifiek in het internationaal overleg over de Waddenzee ingebracht en op welke wijze is daar aan gewerkt?
- 4.5. Op welke wijze dragen de doelstellingen uit de SVW bij aan het behouden van de status van de Waddenzee als internationaal werelderfgoed?
- 4.6. In het licht van deze evaluatie, hoe heeft die bescherming vorm en doorwerking gekregen in Duitsland en Denemarken?

Vooruitkijken

- 4.7. Zijn er aanbevelingen te formuleren uit deze vergelijkende inventarisatie die kunnen leiden tot een meer coherente benadering tussen deze 3 landen ten aanzien van de bescherming van dit gezamenlijke UNESCO-werelderfgoed, inclusief de borging van de integriteit ervan?

5. Onderzoeken

- 5.1 Resultaten van de in de SVW aangekondigde onderzoeken.

Bijlage 5: SVW in vogelvlucht

Derde Nota Waddenzee; Ontwikkeling van de Wadden door Natuur en Mensen

In januari 2007 is de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee (pkb Waddenzee) opgesteld. De pkb is afgebakend tot het pkb-gebied. De pkb heeft een planhorizon tot 2030 en de planperiode is 10 jaar na inwerkingtreding.

Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) heeft de pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De pkb heet nu dus Structuurvisie derde nota Waddenzee (verder: SVW), maar is inhoudelijk niet gewijzigd.

De hoofddoelstelling van de SVW is *een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap*. Dit dient bereikt te worden door een zo duurzaam mogelijk bescherming en/of zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling waarin de veiligheid van bewoners wordt gewaarborgd. De doelen gesteld in de SVW zijn nader uitgewerkt in beleidskeuzen, met onderscheid tussen concrete beleidsbeslissingen (bindend voor andere overheden)¹ en beslissingen van wezenlijk

¹ Op basis van het overgangsrecht bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) behouden concrete beleidsbeslissingen uit een pkb hun gelding tot en met het moment dat pkb komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel

belang (alleen afwijken door herziening) en indicatieve beleidsbeslissingen.

- Ruimte voor en natuur en landschap:
 - Een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van het ecosysteem;
 - Herstel van natuurlijke zoet-zoutovergangen;
 - Terugbrengen van de belasting van de Waddenzee met verontreinigingen en nutriënten overeenkomstig het landelijk waterkwaliteits- en Noordzeebeleid, inclusief aandacht voor diffuse verontreinigingen en het (inter)nationaal beleid voor de lucht, de bodem en het water;
- Ruimte voor menselijke activiteiten, waarin voor een keur van activiteiten keuzes zijn gemaakt: gesloten gebieden, inpoldering, veiligheid, scheepvaart, burgerluchtvaart, offshore-installaties, kabels en buisleidingen, havens en bedrijventerreinen, bebouwing, baggerspecie, diepe delfstoffen, windturbines, ontgroningen, archeologie, recreatie, visserij, militaire activiteiten en pierenwinning.

Plannen, projecten en handelingen zijn mogelijk in de Waddenzee mits zij binnen de doelstelling en beleidskaders van de SVW passen. Naast de (beleids)doelen die gesteld zijn in de SVW zijn de wettelijke kaders zoals de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en Faunawet, Kaderichtlijn Water zonder meer ook van toepassing.

(i.c. Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).

In 2011 is de bestuurlijke organisatie (zoals beschreven in de SVW) aanzienlijk vereenvoudigd (zie brief van de minister van IenM aan de kamer van 21 maart 2011). Voor een goede afstemming tussen beleid en uitvoering zijn thans het Regiecollege Waddengebied en de Beheerraad Waddenzee actief in het waddengebied.

Op basis van de SVW is een Integraal Beheer en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan) opgesteld. Het RCW concretiseert het ontwikkelingsperspectief in het integraal Beheer en Ontwikkelingsplan Waddengebied. De afspraken in het B&O plan worden verder uitgewerkt in het Maatregelenprogramma Waddenzee dat om de 6 jaar geactualiseerd wordt. Op basis daarvan wordt het handhavingsprogramma Waddenzee opgesteld.

Voor de financiering van de investeringen is een apart Waddenfonds opgericht dat onder beheer staat van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het Waddenfonds wordt gevoed door een rijksbijdrage van € 800 miljoen verdeeld over een periode van 20 jaar. Inmiddels is het Waddenfonds gedecentraliseerd naar de waddenprovincies (zie brief van de minister van IenM aan de kamer van 21 maart 2011).

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

De pkb omvatte zowel beleid en regels. Op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) zijn beleid en regelgeving gescheiden. De SVW omvat dus alleen beleidsuitspraken. Het Besluit algemene regels ruimtelijke

ordering (Barro) voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid, waaronder het waddenbeleid. Het Barro bevat regels die de beleidsruimten van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijk plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Hoofdstuk 2.5 van het Barro is de juridische vertaling van de Structuurvisie derde nota Waddenzee. Hierin zijn de beleidsbeslissingen uit pkb/SVW nader uitgewerkt. Na het in werking treden van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is de juridische status van de pkb vervallen en dient het Barro als juridisch kader voor het Waddenzeebeleid. In het Barro zijn de concrete beleidsbeslissingen opgenomen en geconcretiseerd met betrekking tot het natuurlijk ontwikkelen van het ecosysteem en ruimte voor menselijke activiteiten.

Waddenfonds

Ter ondersteuning van het ontwikkelingsperspectief in de SVW is er voor een periode van 20 jaar een Investeringsplan ten behoeve van additionele investeringen in het waddengebied. Voor de financiering van de investeringen is een apart Waddenfonds opgericht. Het Waddenfonds wordt gevoed door een rijksbijdrage van € 800 miljoen verdeeld over een periode van 20 jaar.

Het doel van het Waddenfonds om activiteiten, anders dan reguliere investeringen voor beheers- of onderhoudswerken, te subsidiëren die gericht zijn op of bijdragen aan:

- Het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het waddengebied;
- Het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
- Een duurzame economische ontwikkeling in het waddengebied, dan wel een substantiële transitie

naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;

- Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddengebied.

(Zie Wet op het waddenfonds, artikel 2 lid 2.)

Het Investeringsplan geeft de hoofdstructuur weer van het Waddenfonds (de Wet op het waddenfonds, de ministeriële regeling en het uitvoeringsplan). De bijdrage van het Rijk aan het Waddenfonds dient verdeeld te worden in een deel nadeelcompensatie voor de kokkelvisserij, activiteiten kennishouding en bijdrage aan afname externe bedreigingen en de rest aan additionele opgave voor projectaanvragen die aantoonbaar bijdrage aan de doelstelling voor de Waddenzee (zowel voor natuur als economie een belang dienen).

Het Investeringsplan Waddenfonds wordt steeds uitgewerkt in een Uitvoeringsplan Waddenfonds. Het interprovinciaal beleidskader 'Wadden van allure!' ligt ten grondslag aan het Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017; uitgewerkt in thema's met betrekking tot natuur, landschap en cultuurhistorie en water. De focus ligt op projecten die waddenspecifiek en innovatief zijn.

B&O-plan

Het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied is een concretere uitwerking van de onderwerpen en beleidsopgave die in de SVW worden benoemd. Het B&O-plan is opgesteld door het Regionaal College Waddengebied (RCW, thans Regiecollege Waddengebied) waarin rijk, provincie, gemeenten, waterschappen, sectoren en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd en is bedoeld om de regionale inbreng te koppelen aan de opgave van de SVW. Zoals ook gesteld in de SVW past

het B&O-plan binnen de EU-beleidskaders zoals de KRW en Natura 2000. In het B&O-plan wordt aangegeven welke kansen het gebied biedt voor overheden, welke koers zij willen varen en welke afspraken er gemaakt zijn. Het B&O-plan vormt de basis van het Maatregelenplan Waddenzee.

Waddenacademie

In de SVW is aangegeven dat er veel onbekend is over de Waddenzee en de natuurlijke ontwikkeling van het gebied. De rol van de Waddenacademie is om in kaart te brengen welke kennis ontbreekt op wetenschappelijk en bestuurlijk niveau en binnen het beleid en de samenleving. De Waddenacademie heeft de ambitie het waddengebied te (laten) ontwikkelen tot een kraamkamer voor breed toepasbare, integrale kennis over duurzame ontwikkeling van een kustgebied, waar natuurwaarden centraal staan en een dragend onderdeel vormen van de lokale en regionale economie. De Waddenacademie dient vorm te geven aan een duurzaam netwerk van gemeenschappelijke vraagarticulatie en uitwisseling van kennis en informatie tussen wetenschap, overheid, private partijen en maatschappelijk organisaties. Daarbij heeft zij een rol in programmering en samenvoegen van onderzoek met betrekking tot het waddengebied. De benoemde kennislacunes in de SVW zijn opgenomen in de kennisagenda van de Waddenacademie. In deze kennisagenda staan de kennislacunes met betrekking tot geowetenschap, maatschappij en cultuurhistorie, sociale en ruimtelijke ordening, planologie en klimaat en water uitgewerkt. Het onderzoek dient een werkwijze te hebben waarbij wetenschappers, kennisinstituten en beleidsmakers samen werken. De implementatie/ uitvoering van de kennisagenda wordt in vier fases uitwerkt. Communicatie en terugkoppeling, uitwerken van plannen voor implementatie van de programma's en project, mobilisering van financieringskaders en tenslotte internationalisering.

Bijlage 6: tijdlijn SVW

De planperiode van de SVW omvat, inclusief de voorbereidingstijd vanaf 2004, ruim tien jaar. In deze bijlage is de tijdlijn beschreven.

2004 tot en met 2006

Van 2004 tot en met 2006 hebben de Planologische Kernbeslissing derde nota Waddenzee (pkb), inclusief de bestuurlijke organisatie en het Waddenfonds vorm gekregen.

September 2004 tot en met 2006

- Binnen VROM start, met medewerking van LNV, een programmabureau Wadden.

Maart 2004

- Het rapport 'Ruimte voor de Wadden' van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) komt uit.

28 juni 2004

- Het kabinet reageert richting de Tweede Kamer op het advies van de AGW.

2005 tot en met 2006

- Het kabinet en de regio onderhandelen over de taken en verantwoordelijkheden rondom de Waddenzee, in het bijzonder over het Waddenfonds.

31 oktober 2005

- Het CCW stelt het advies voor de bestuurlijke organisatie Waddenzeebeleid vast: 'Ruimte voor goed bestuur over de Wadden'

28 januari 2006: de 1^e Toogdag'

- De ministers Dekker (VROM) en Veerman (LNV) komen

naar Leeuwarden op uitnodiging van het RCW onder het motto 'In gesprek over het waddengebied'. Later bekend geworden als de eerste Toogdag.

10 mei 2006

- Definitieve rapportage van Scheltema en In 't Veld over het Waddenfonds: "Tel je knopen".

December 2006

- De Tweede Kamer behandelt de pkb en Wet op het Waddenfonds.

Februari 2007

- De pkb wordt definitief nadat de bezwaartermijn is afgelopen (er zijn geen bezwaren ingediend).

Eind 2006

- Het werk voor het programmabureau Wadden zit er op; de leden wordt decharge verleend.

2007 tot en met 2010 (tot het kabinet Rutte-1)

Van 2007 tot en met 2010 heeft de nadruk gelegen op de uitvoering van het Waddenfonds. Onder verantwoordelijkheid van VROM zijn drie tenders uitgevoerd. Ook is de discussie gestart over vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie.

1 januari 2007

- De verantwoordelijkheid voor de pkb en de uitvoering van het Waddenfonds worden binnen VROM in de lijn geplaatst.

Januari 2007 - 2010

- Het Waddenfonds dient te voldoen aan de Brusselse

regels inzake staatssteun. Dit leidt er toe dat het Waddenfonds in stappen wordt opengesteld:

- 2007: 1^e tender Waddenfonds, opengesteld voor overheden en non profit organisaties;
- 2008: 2^e tender Waddenfonds, deels opengesteld voor commerciële organisaties;
- 2010: 3^e tender Waddenfonds, geheel opengesteld.

30 juni 2007

- 2^e Toogdag in Leeuwarden. Minister Cramer opent het Huis van de Wadden.

9 maart 2006 t/m 30 mei 2009: het B&O-plan in wording.

De opstelling en afronding van het B&O-plan vergt veel tijd. De opdracht voor het plan van aanpak is 9 maart 2006 gegeven en de formele afronding vindt plaats op de Toogdag van 30 mei 2009.

21 juni 2008

- 3^e Toogdag in Den Helder. Twee gehonoreerde Waddenfondsprojecten worden gepresenteerd.

30 mei 2009:

- De 4^e Toogdag in Delfzijl. De Waddenacademie biedt minister Cramer haar eerste werkplan aan. De minister maakt de projecten bekend die gesubsidieerd worden vanuit de 2^e tender en kan melden dat de 3^e tender voor alle partijen geopend zal zijn.
- 2009 t/m 2013: vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie.

- Minister Cramer kondigt tijdens de 4^e Toogdag aan werk te willen maken van de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie. Formeel gezien vindt die zijn afronding als de Intrekkingwet op het Waddenfonds en de Raad voor de Wadden inclusief de intrekking van de Koninklijke Besluiten van het CCW en de IWC op 14 juni 2013 in het Staatsblad worden gepubliceerd.

2010 (vanaf Rutte-1) tot en met 2013

Vanaf het kabinet Rutte 1 ligt de nadruk in het waddendossier op de overdracht van het Waddenfonds aan de regio en vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie. Met dat laatste was al een aanvang gemaakt onder minister Cramer.

11 februari 2010

- Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie IenM TK. Conclusie: de bestuurlijke spaghetti moet verminderd worden.

19 november 2010

- Het onderzoek van Berenschot wordt per brief van 19 november 2010 door minister Schultz aan de Tweede Kamer gezonden. Het rapport van Berenschot geeft voldoende aanknopingspunten voor vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie.

21 maart 2011

- In een brief van 21 maart 2011 aan de Tweede Kamer beschrijft minister Schultz haar voorstellen inzake vereenvoudiging bestuurlijke organisatie en decentralisatie Waddenfonds.

14 april 2011

- Algemeen Overleg vaste commissie IenM. Brede steun van de Tweede Kamer voor de richting zoals die is aangegeven in de brief van 21 maart 2011.

27 april 2011

- Brief van minister Schultz aan de Tweede Kamer over de bestedingen uit het Waddenfonds.

28 april 2011

- VAO vaste commissie IenM: motie ingediend door Van Veldhoven en Jacobi over een onafhankelijke kwaliteitstoets als basis voor besluitvorming over de financiering van projecten uit het Waddenfonds. De motie is 14 september 2012 beantwoord.

14 september 2011: de 5^e Toogdag in Harlingen.

- Met de ondertekening van een bestuursakkoord tussen de minister van IenM en de gedeputeerden van Fryslân, Groningen en Noord-Holland op de tot nu toe laatste Toogdag is het Waddenfonds formeel aan de regio overgedragen.

27 september 2011

- Minister Schultz stuurt het 'Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds', dat 14 september 2011 is ondertekend, ter informatie aan de Tweede Kamer.

21 november 2011

- Minister Schultz beantwoordt de vragen van de vaste commissie voor IenM over het Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. De behandeling in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer resulteren in de publicatie in het Staatsblad van de formele intrekking van de Wet op het Waddenfonds en de Wet op de Raad voor de Wadden inclusief de Koninklijke Besluiten voor het CCW en de IWC op 14 juni 2013.

13 maart 2012: SVIR en de pkb

- Bij de vaststelling van de SVIR is de pkb formeel de Structuurvisie derde nota Waddenzee geworden. De inhoud van de oorspronkelijke pkb is geheel gelijk gebleven.

20 juni 2012

- Brief van gedeputeerde T. Schokker-Strampel van de

provincie Fryslân als Voorzitter Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds aan minister Schultz waarin zij aangeeft hoe de provincies het Waddenfonds inhoud hebben gegeven. In deze brief wordt ingegaan op de twee afspraken die door IenM in het Bestuursakkoord Waddenfonds zijn opgenomen (artikel 7 en 12 over respectievelijk de onafhankelijke kwaliteitstoets en de professionele uitvoeringsorganisatie).

8 augustus 2012

- Brief van de (scheidend) voorzitter van het RCW, CdK van Fryslân Jorritsma, waarin hij de leden van het RCW vraagt in te stemmen met de nieuwe koers.

12 september 2012

- DgRW gaat namens de minister akkoord met de nieuwe koers van het RCW.

14 september 2012

- De motie Van Veldhoven/Jacobi van 28 april 2011 wordt per brief van de minister beantwoord. De duur van beantwoording heeft te maken met de inrichting van het Waddenfonds door de provincies die daar in een brief van 20 juni 2012 inzicht in hebben gegeven.

18 september 2012

- Minister Schultz gaat in haar brief akkoord met de invulling van de twee afspraken uit het Bestuursakkoord Waddenfonds, zoals beschreven in de brief van 20 juni 2012. Het gaat om de kwaliteitstoets, op basis waarvan de motie van Van Veldhoven is beantwoord (zie brief van 14 september 2012), en de invulling van de organisatie.

10 december 2012

- Wetgevingsoverleg Water.

2013 tot en met 2014

Midden 2012 is de Algemene Rekenkamer (ARK) gestart met een onderzoek 'duurzame ruimtelijke inrichting' dat

zich richt op decentralisatie van rijksbeleid naar provincies. In de eindrapportage van dit onderzoek, eind 2013, ligt de klemtoon op het beheer van de Waddenzee.

13 februari 2013, plenair debat

- De motie van Van Veldhoven inzake de onafhankelijke kwaliteitscommissie wordt aangenomen.

13 november 2013

- Per brief van 13 november 2013 reageert de minister van IenM, mede namens de staatssecretaris van EZ, op het rapport van de ARK. Deze brief wordt samengevat weergegeven in de definitieve ARK rapport.

28 november 2013

- Aanbieding van het ARK rapport "Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting" aan de Tweede Kamer.

2013-2014

- Het RCW en de Beheerraad stellen een Samenwerkingsagenda op.
- RCW en Beheerraad brengen per brief van 23 mei 2014 aan de minister van IenM en de staatssecretaris van EZ een 'Advies verbetering Beheer Waddenzee' uit, inclusief een Plan van Aanpak.

Bijlage 7: huidige verantwoordelijkheden en taken Rijk

Algemeen

Het Rijk is van kaderstelling tot uitvoering betrokken bij de Waddenzee. Het stelt de strategische hoofdlijnen en regelgeving op, het neemt regio overstijgende besluiten en voert taken uit. Voorbeelden hiervan zijn de SVW, verduurzaming van de visserij en zandsuppleties.

De rijksverantwoordelijkheid voor het werelderfgoed Waddenzee blijkt uit de Nationale belangen 10 en 11 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), respectievelijk ruimte voor behoud en versterking van de Waddenzee en ruimte voor natuur. Daarnaast is Nationaal belang 9 van belang: ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor de klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling. Tenslotte het Nationaal belang: Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten.

Gedeeltelijke decentralisatie

In het geval van het Waddengebied is sprake van een *gedeeltelijke* decentralisatie, omdat het beleid en de beleidsdoelen van het Rijk zijn geformuleerd in onder meer de SVW en de Natuurbeschermingswet (Nbw). Ook het beleid gericht op specifieke sectoren binnen het Waddengebied, zoals de waterveiligheid, de waterkwaliteit, de mechanische visserij en de gaswinning, is niet gedecentraliseerd.

In 2005 werd de verlening van Nbw-vergunningen

overgeheveld naar de provincies. Er is echter een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan deze wet toegevoegd die voor een aantal activiteiten de uitvoering neerlegt bij EZ. Het gaat daarbij om belangrijke handelingen en projecten, waaronder hoofdwateren, hoofdvaarwegen, baggeren vaargeulen, winning delfstoffen, lozingen afvalwater, niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij, sleepnetvisserij en landaanwinning in zee. Het Rijk is daarom voor de Waddenzee ook de belangrijkste uitvoerder en toezichthouder. Er is wel sprake van enige decentralisatie, de provincies voeren het beleid inzake wadlopen bijvoorbeeld, maar de kern is dat het Rijk verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en handhaving op de Waddenzee. In 2007 werd middels de Wet op de Archeologische Monumentenzorg de verantwoordelijkheid voor de (planologische) bescherming van archeologische waarden op het gemeentelijke niveau belegd.

De meest recente decentralisatie (2011 en 2012) betreft hoofdzakelijk (de financiering) van het natuurbeleid met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Waddenfonds. In 2011 en 2012 vond de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid plaats, met het overdragen van de verantwoordelijkheid en de regie voor de budgetten van het Waddenfonds en het Investeringsbudget Landelijk Gebied aan de drie waddenprovincies: Groningen, Friesland en Noord-Holland.

Ministerie van IenM

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is sinds 2010 coördinerend bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid. IenM is verantwoordelijk voor het beleid voor ruimtelijke ordening via onder meer de SVW, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Het Barro continueert de ruimtelijke doorwerking van de SVW.

In de huidige SVW is bepaalde tekst blauw en vet gedrukt omdat het een 'beslissing van wezenlijk belang' (bwb) is. Het Rijk kon daar alleen van afwijken door de SVW te herzien via de Tweede Kamer. Met de nieuwe Wro is de procedure rond bwb's vervallen. IenM dient evenwel nog steeds een deugdelijke inhoudelijke motivatie te geven indien wordt afgeweken van wat in een bwb staat.

Activiteiten die buiten de Waddenzee plaatsvinden maar daar wel direct van invloed op zijn vallen onder de zogenaamde 'externe werking', aldus de Structuurvisie Waddenzee. Dit betekent dat het Rijk, zij het indirect, ook invloed heeft op het waddengebied, dus de Waddenzee plus de vaste wal van de betrokken (in 2007) 18 gemeenten.

IenM is beleidsverantwoordelijk voor de veiligheid van eilanden en kust/vaste wal. Het IenM-beleid inzake

waterkwaliteitsdoelen en waterveiligheid staan beschreven in het Nationaal Waterplan (NWP).

Het waterbeheer en scheepvaartbeheer in de Waddenzee worden op rijksniveau door IenM vertegenwoordigd. De Waddenzee is tevens onderdeel van de grote wateren in Nederland en noordwest Europa en wordt beheerd en geprioriteerd, met oog voor de bijzondere positie van de Waddenzee. Het water- en scheepvaartbeleid en -beheer op en rond de Waddenzee is grotendeels gebaseerd op internationale afspraken en overleggen.

IenM / Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat richt het beheer op de duurzame bescherming van zo natuurlijk mogelijke hydromorfologische processen, de kwaliteit van water en bodem, en het ecologisch functioneren. Rijkswaterstaat is uitvoerder van het programma Kustlijn zorg en is beheerder van zandige keringen op Ameland, Terschelling en Vlieland. Op Vlieland is Rijkswaterstaat ook beheerder van de harde waterkering langs de Waddenzee.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de bereikbaarheid van de eilanden en de zeehavens, de veiligheid van de scheepvaart en draagt zorg voor het onderhoud van de voorzieningen voor de veerverbindingen. Voor de verleende veerdienstconcessies onderhoudt Rijkswaterstaat de walinfrastructuur en de geulen op veerroutes. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het nautisch beheer in en rond de Waddenzee. Bij Den Helder is dat belegd bij de havenmeester, die nauw samenwerkt met de Koninklijke Marine. Groningen Seaports beheert de havens van Delfzijl en Eemshaven. Voor de Eemsmonding is er een samenwerkingsverband met Duitsland.

Bij het beheer van de Waddenzee werkt Rijkswaterstaat samen met Duitsland en Denemarken. Het beheer van

de Eems-Dollard stemt Rijkswaterstaat af met Duitsland. Rijkswaterstaat coördineert de voorbereiding en uitvoering van de internationale afspraken en heeft het voortouw bij het opstellen en uitvoeren van het Natura-2000-beheerplan voor de Waddenzee. Met de vergunningverlening en handhaving van afvalwaterlozingen voor onder meer de grote bedrijven rond de Eemshaven en Delfzijl verbetert Rijkswaterstaat de waterkwaliteit.

Ministerie van EZ

De Staatssecretaris van *Economische Zaken* is sinds 2010 verantwoordelijk voor een groot deel van het beheer en de bescherming van de natuur in het Waddengebied op grond van de Nbw. EZ is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de natuur, flora, fauna en habitat, het visserijbeleid, energiebeleid en mijnbouw.

Het Deltaprogramma Waddengebied maakt deel uit van het nationale Deltaprogramma, waarin alle vragen rond waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland in kaart gebracht worden.

Het Deltaprogramma Waddengebied is gericht op het borgen van waterveiligheid op de lange termijn en het verbinden met natuurambities. Vanwege het primaat van de natuur op de Waddenzee wordt het getrokken door EZ. DGRW/directie Gebieden en Projecten (G&P) is deelnemer van het Deltaprogramma. In het Deltaprogramma wordt voor lange termijn strategieën samengewerkt met decentrale overheden ten behoeve van Deltabeslissingen over aanpassing beschermingsniveaus voor primaire waterkeringen en een Deltaplan Waterveiligheid waarin maatregelen voor korte en lange termijn samen zijn geprogrammeerd.

Trilaterale afstemming.

Nederland werkt met Denemarken en Duitsland (waaronder de drie Duitse deelstaten Sleeswijk-Holstein, Hamburg en Neder Sachsen samen. De internationale waddensamenwerking is geregeld in de Joint Declaration on the protection of the Waddensea, ondertekend op 9 december 1982 (en in 2010 een nieuwe geactualiseerde versie), en daarop volgende verklaringen van regeringsconferenties (in principe elke 3 jaar).

De Wadden Sea Board (WSB) stuurt de samenwerkingsactiviteiten en het ondersteunende secretariaat aan. EZ leidt de Nederlandse delegatie in de WSB en is de eerst verantwoordelijke voor de voorbereiding van de regeringsconferenties.

Namens IenM is RWS-NN deelnemer, gelet op de beheerderstaken van RWS NN in het gebied. Beleidsmatige kwesties worden vanuit DGRW voorbereid en door RWS-NN ingebracht.

De Staatssecretaris van EZ is vanuit de UNESCO-aanwijzing als werelderfgoedgebied voor Nederland formeel verantwoordelijk als 'siteholder' voor de instandhouding van het werelderfgoed.

Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW)

In 2005 hebben acht natuurorganisaties, verenigd in de Coalitie Wadden Natuurlijk, de basis gelegd voor wat toen heette het Natuur Herstel Programma (NHP). Dat was gericht op het Waddenfonds. Samen met het plan voor de mosseltransitie is het NHP door minister Verburg van het toenmalige LNV omhelsd. Hieruit is het PRW voortgekomen, een goed voorbeeld van samenwerking tussen ngo's, overheid (EZ) en gebruikers van de Waddenzee zoals vissers en recreanten. Naast EZ was het Regionaal College Waddengebied opdrachtgever van het PRW. Die band is met de instelling van het Regiecollege Waddenzee

(RCW) doorgesneden. Inmiddels is met ingang van 2015 het opdrachtgeverschap voor het PRW uitgebreid met het ministerie van IenM en de waddenprovincies.

Ministerie van Financiën

De minister van *Financiën* is eigenaar van bepaalde delen van het Waddengebied (Domeinen).

Ministerie van Defensie

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het beheer van de militaire terreinen en de uitvoering van de militaire activiteiten in het Waddengebied (naast beheer ook onderwerpen als varen, vliegen en de aanwezigheid van onveilige zones van schietterreinen).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

De minister van OCW/Rijksdienst voor het cultureel erfgoed is verantwoordelijk voor de erfgoederen in Nederland en voor het Erfgoedbeleid rond bijvoorbeeld scheepswrakken (archeologie).

Mate van (de)centralisatie onderverdeeld naar activiteiten op de Waddenzee (per 2014)

Het strategisch beleid voor de Waddenzee is vooral een rijksaangelegenheid.

Van de 47 onderscheiden activiteiten, waarbij de verlening van vergunningen op basis van de natuurregeling als een afzonderlijke activiteit wordt gezien, worden 38 door het Rijk aangestuurd en 9 door de provincies.

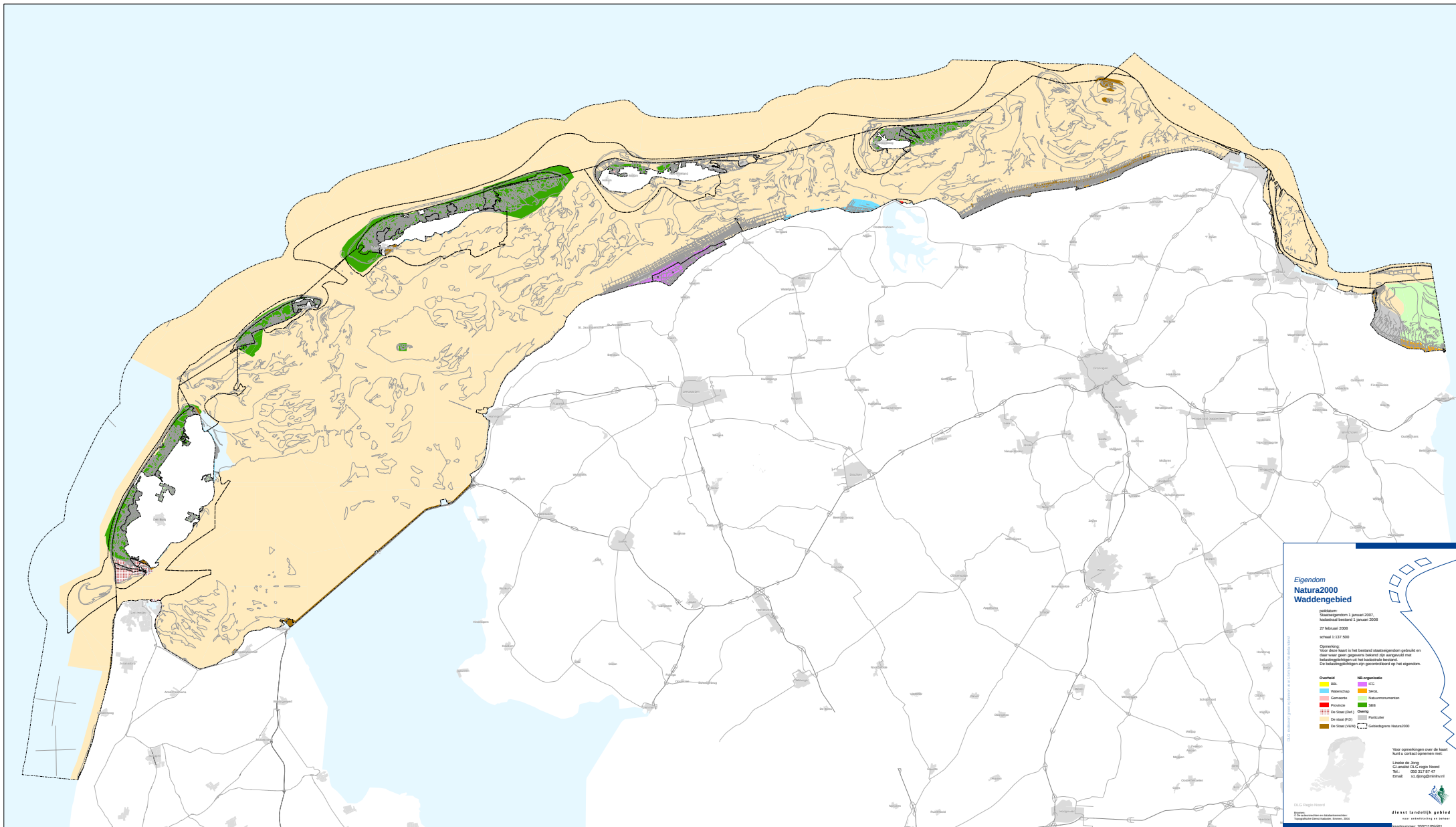
Nr.	Activiteit	Strategisch beleid	Uitvoering beleid / vergunningen	Handhaving van beleid*
1	Monitoring Waddenzee	Rijk	Rijk	
2.	Waterbeheer	IenM	Rijk	Rijk
2.1.	Baggerspecie	IenM	Rijk	Rijk
2.2.	Ontgrondingen	IenM	Rijk	Rijk
3.1.	Veiligheid tegen overstromingen	IenM	Rijk/waterschap	Rijk/waterschap
3.2.	Waterkeringen zonder waterschap (Afsluitdijk)	IenM	Rijk	Rijk
3.3.	Waterkeringen en duinen op de eilanden	IenM	waterschap	waterschap
3.4.	Kwelders als voorland	IenM	waterschap/ngo's	waterschap/ngo's
4.	Scheepvaart hoofdvaargeulen	IenM	Rijk	Rijk
5.	Burgerluchtvaart	IenM	Rijk	Rijk
6.	Offshore installaties	IenM	prov	prov
7.1.	Kabels en buisleidingen m. u.v. nutsleidingen	EZ	Rijk	Rijk
7.2.	nutsleidingen	prov	prov	prov
8.	Haven- bedrijventerreinen	IenM	prov/gem	prov/gem
9.	Bebouwing	IenM	gem	gem
10.	Diepe delfstoffen	EZ	Rijk	Rijk
11.1	Windturbines > 50 MW	EZ/IenM	Rijk	Rijk
11.2	Windturbines overig	prov	prov	prov
12.1.	Archeologische monumenten	OCW	Rijk/prov/gem	Rijk/prov/gem
12.2.	Monitoring archeologische waarden	OCW	Rijk	Rijk
13	Recreatie			
13.1	Ontheffingen recreatieve evenementen		gem	gem

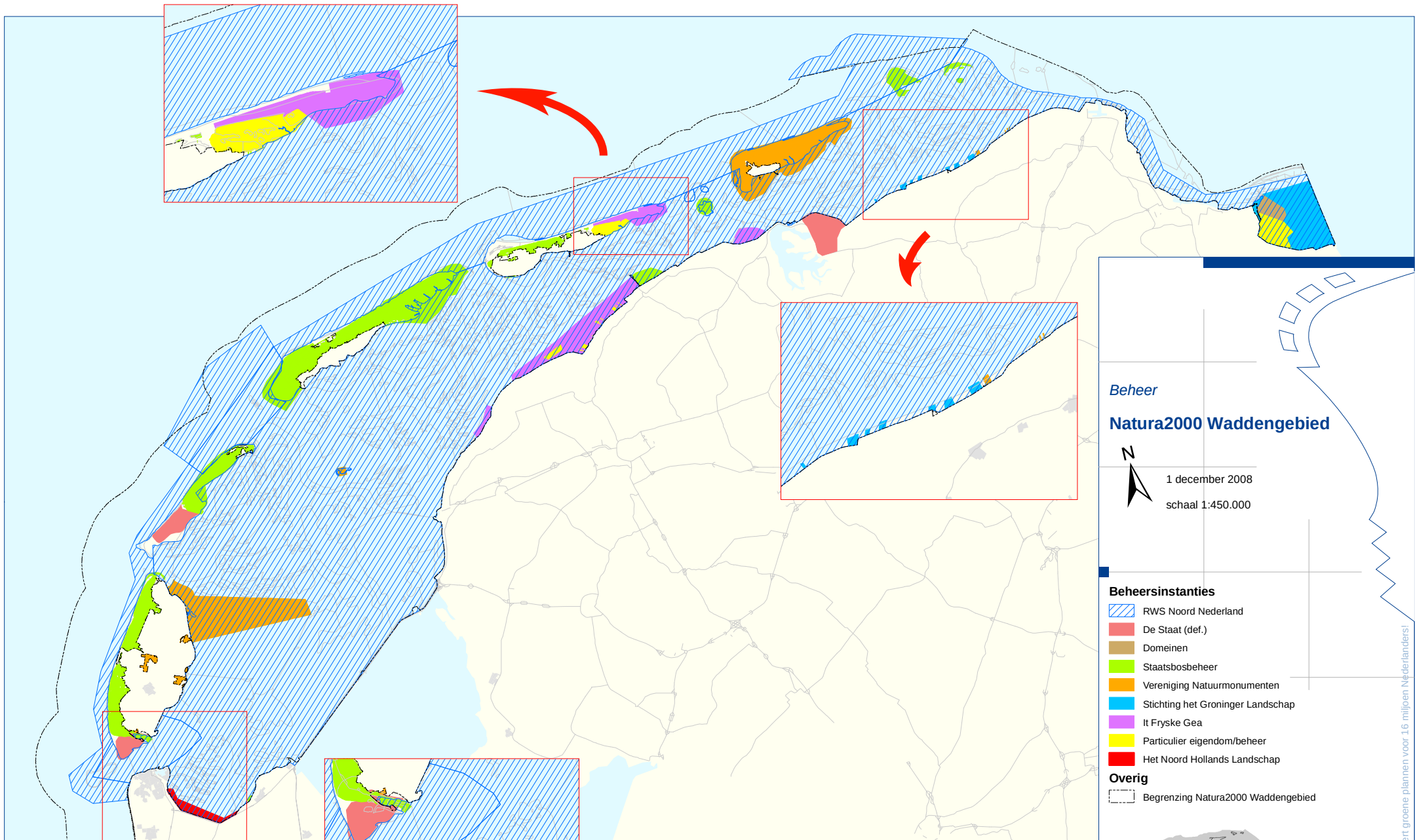
13.2	Wadlopen	prov	prov	prov
14	Militaire activiteiten			
14.1	Militaire activiteiten	Defensie	Rijk	Rijk
14.2	milieuvergunning voor militaire activiteiten	IenM	Rijk	Rijk
15	Visserij			
15.1	Sportvissen	prov	prov	Rijk/prov/gem
15.2	Mosselzaadvisserij en mosselkweek	EZ	Rijk	Rijk
15.3	Garnalenvisserij	EZ	Rijk	Rijk
15.4	Sleepnetvisserij	EZ	Rijk	Rijk
15.5	Visserij met vaste vistuigen	EZ	prov	prov
15.6	Handkockelvisserij	EZ	prov	prov
15.7	Mechanische winning zeepieren en zagers	EZ	prov	prov
15.8	Handmatige en beroepsmatige winning zeepieren en zagers	prov	gem	gem
16	Natuurbeschermingswet			
16.1.	Aanwijzing HVR lijngebieden	EZ		
16.2.	Zonering Waddenzee en afsluiten art. 17 gebied	EZ	Rijk	Rijk
16.3.	Verlenen ontheffingen art. 17 gebied		prov	prov
17.4.	Nb-wetvergunning kwelderwerken	EZ	prov#	prov#
17.6.	Nb-wetvergunning wetenschappelijk onderzoek	prov	prov	prov
17.7.	Nb-wetvergunning lozing afvalwater	EZ	Rijk	Rijk
17.8.	Nb-wetvergunning parkeren boorplatforms c.a.	EZ	prov	prov
17.9.	Nb-wetvergunning delfstoffen (onderzoek, exploratie, exploitatie)	EZ	Rijk	Rijk

17.10.1	Nb-wetvergunning grootschalige windenergie > 50 MW	EZ	prov	prov
17.10.2	Nb-wetvergunning windenergie overig	prov	prov	prov
17.11.1	Nb-wetvergunning kabels en leidingen m.u.v. nutsleidingen	EZ	Rijk	Rijk
17.11.2	Nb-wetvergunning nutsleidingen	prov	prov	prov
17.12	Nb-wetvergunning storten baggerspecie	EZ	Rijk	Rijk
17.13	Nb-wetvergunning verleggen/graven hoofdvaarroutes	EZ	Rijk	Rijk
17.14.1	Nb-wetvergunning infrastructurele werken	EZ	Rijk	Rijk
17.14.2	Nb-wetvergunning recreatie en toerisme	prov/gem	prov/gem	prov/gem
17.15.	Nb-wetvergunning burgerluchtvaart	EZ	prov	prov
17.16.	Nb-wetvergunning mechanische schelpenwinning	EZ	Rijk	Rijk

* Indien handhaving aan provincie en gemeenten wordt overgedragen is dit met uitzondering van toezicht uitgeoefend door de rijksvloot.

Hier is de provincie aangegeven terwijl in actie 3.4. het waterschap als verantwoordelijke partij is vermeld. De reden hiervoor is dat de waterschappen niet in de Nb-wet staan vermeld.





Bijlage 8: stand van zaken uitvoering acties

In het navolgende overzicht zijn de in de Structuurvisie Waddenzee aangekondigde vervolgacties samengevat. Hierbij is aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van de vervolgacties, en is een indicatie opgenomen in hoeverre de vervolgactie is uitgevoerd. Bij deze indicatie is gebruik gemaakt van de volgende kleurcodering:

-  Actie uitgeoerd
-  Actie in uitvoering
-  Actie gedeeltelijk uitgevoerd
-  Actie niet uitgevoerd

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
DOORWERKING ALGEMEEN				
Nadere uitwerking beleid	1. Concretiseren Ontwikkelingsperspectief met streefbeeld en referentiekader. (svW p12)	B&O-plan	RCW	• Ontwikkelperspectief is uitgewerkt in deel A van het B&O-plan. • In haar Nota van Antwoord (NvA p15) geeft het kabinet aan ervoor te kiezen om activiteiten rondom kleinschalig historisch medegebruik nader uit te werken in het B&O-plan. De activiteiten zijn niet nader uitgewerkt. • In haar Nota van Antwoord geeft het kabinet aan dat bij de uitwerking van het Ontwikkelingsperspectief tevens de resultaten van het trilaterale LancewadPlan worden betrokken. (NvA p37). Dit is gebeurd in deel A van het B&O-plan. Hierbij is aangegeven dat de aanbevelingen uit LancewadPlan zullen worden vertaald in concrete projecten. Deze afspraak is op dit moment niet geborgd door EZ, provincies en/of gemeenten. • In haar Nota van Antwoord (NvA p97) geeft het kabinet aan het begrip landschappelijke kwaliteit nader uit te werken in het B&O-plan. Dit is gebeurd.
	2. Resultaten passende beoordeling en strategische milieubeoordeling meenemen in B&O-plan. (SVW, p25)	B&O-plan	RCW	• Dit is niet te traceren in het B&O-plan. Deel B rept over de echte beheerplannen, voor Natura 2000. Daarvoor is bijvoorbeeld wel een passende beoordeling uitgevoerd. Voor andere plannen zal dat mogelijk ook het geval kunnen zijn. Het B&O-plan zelf leent zich daar ook niet goed voor, omdat het weinig concreet is.
Maatregelen- programma	3. Opstellen Maatregelenprogramma, rapportage maatregelenprogramma en handhavingsprogramma (SVW p25)	B&O-plan, Samenwerkings- agenda	RCW	• Het Maatregelenprogramma is uitgewerkt in deel C van het B&O-plan (2009). • In het B&O-plan is niet aangegeven of en hoe wordt gerapporteerd over het maatregelenprogramma en het handhavingsprogramma. Na het uitkomen van deel B van het B&O-plan is er geen rapportage maatregelenprogramma uitgebracht. • In deel A en C van het B&O-plan is aangegeven dat handhaving wordt gecoördineerd door het RCW, op basis van een jaarlijks op te stellen Handhavingsprogramma Waddenzee. Na het uitkomen van het B&O-plan is er nog geen integraal handhavingsprogramma uitgebracht. Dit is inmiddels wel een onderwerp en ambitie in de nieuwe Samenwerkingsagenda Beheer.
Beheer en onderhoud	4. Integratie beheerplannen voor de Waddenzee (SVW p 25)	n.v.t.	Ministerie I&M, RCW	• In de Structuurvisie geeft het Rijk aan voornemens te zijn om beheerplannen op grond van de Natuurbeschermingswet en de Kaderrichtlijn Water voor de Waddenzee zo mogelijk te integreren in het B&O-plan. • Inmiddels is afgezien van integratie van deze beheerplannen in deel B van het B&O plan.

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
	5. Integrale uitwerking beheer, vergunningverlening en maatregelenprogramma in B&O-plan. (Nota van Antwoord p14)	B&O-plan	RCW	In deel A van het B&O-plan is uitgewerkt hoe beheer, vergunningverlening en uitvoering van maatregelen in samenhang gebeurt. Volledige integratie van (formele) kaders voor beheer en vergunningverlening heeft echter niet plaatsgevonden. Er is vooralsnog sprake van afzonderlijke beheerregimes voor natuur, water en overige sectoren.
Handhaving	6. In overleg met de waddenoverheden mogelijkheid bezien en te komen tot één loket voor toestemming-/ vergunningverlening. (SVW p26)	B&O-plan, Samenwerkings-agenda, Omgevings-vergunning	Regio, Ministerie I&M	- In deel A van het B&O-plan is aangegeven dat, als stap in de inrichting van één loket voor vergunningverlening, onder regie van het RCW de al bestaande coördinatiemogelijkheden worden uitgebreid tot een groene golf voor vergunningverlening. - Integratie van vergunningverlening heeft op dit moment nog niet plaatsgevonden. - Optimalisatie en integratie van vergunningverlening is onderwerp en ambitie in de Samenwerkingsagenda Beheer. Verdere coördinatie van vergunningverlening is tevens onderwerp bij de uitwerking van de Omgevingsvergunning.
	7. Uitwerken kader voor controle en handhaving gesloten gebieden (SVW, Nota van Antwoord p 47)	Beheerplan Nb-wet	RWS	- In haar Nota van Antwoord (p47) geeft het kabinet aan dat controle en handhaving van gesloten gebieden zal worden beschreven in het B&O-plan. - Het B&O-plan gaat niet specifiek in op controle en handhaving van gesloten gebieden. Dit maakt onderdeel uit van de handhaving in het kader van het beheerplan in het kader van de Natuurbeschermingswet.
Waddenfonds	8. In het B&O-plan uitwerken koppeling beleid en investerings- en uitvoeringsplan Waddenfonds. (Nota van Antwoord p102)	Uitvoeringsplan Waddenfonds	Provincies	Sinds de decentralisatie van het Waddenfonds, is het uitvoeringsplan voor het Waddenfonds gebaseerd op de Waddenvisie 'Wadden van allure!' van de deelnemende provincies in het Waddenfonds.
Waddenacademie	9. Opzetten van een waddenacademie. (SVW p27)	Uitvoeringsplan Wadden-academie	Stichting Wadden-academie	- In de Structuurvisie geeft het kabinet aan dat de opzet van een Waddenacademie wordt opgepakt in het kader van het Waddenfonds. - Op 30 juli 2008 is de Waddenacademie formeel gestart, eerst als afzonderlijke entiteit ingebed bij de KNAW en vanaf 1 juli 2014 is de Waddenacademie een stichting.

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
Monitoring	10. Operationaliseren van doelstellingen in meetbare en toetsbare indicatoren. (SVW p28)	B&O-plan	RCW	- In deel A van het B&O-plan is een ontwikkelperspectief nader uitgewerkt. Er is gekozen voor een compacte uitwerking op hoofdlijnen. Operationalisering in meetbare en toetsbare indicatoren heeft niet plaatsgevonden in het B&O-plan. - Op dit moment is er geen integraal toetskader voor monitoring van realisatie van beleidsdoelstellingen. Monitoring vindt nu plaats in het licht van afzonderlijke kaders voor diverse gebruiksdoelen en beheerplannen. In die kaders zijn doelstellingen nader geoperationaliseerd.
	11. Uitvoeren trilateraal monitoring- en beoordelingsprogramma en eens in de vier jaar opstellen Quality Status Report (QSR). (SVW p28)	Trilateral Monitoring and Assessment Programme	Trilateral Wadden Sea Cooperation	- Gezamenlijke monitoring Nederland, Duitsland en Denemarken gebeurt sinds 1997 in het kader van het Trilateral Monitoring and Assessment Programme (TMAP, binnen de 'Trilateral Wadden Sea Cooperation'). - Het laatste Quality Status Report is van 2009. Volgend QSR volgt in 2016.
	12. Betrekken van de gevoeligheden van soorten en habitats (obv uitgevoerde Passende Beoordeling) bij monitoring. (SVW p28)	Diverse monitoring-programma's	Provincies	- Langjarige ecologische monitoring gebeurt in het kader van het monitoringsproject WaLTER project. Financiering loopt tot 2017. - In trilateraal verband is afgesproken om het Trilateral Monitoring and Assessment Program' te optimaliseren naar aanleiding van een evaluatie in 2004. Onderdeel van de optimalisatie is een betere aansluiting bij de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.
Evaluatie	13. Vóór aflopen planperiode wordt een evaluatie uitgevoerd en geeft het kabinet aan of de structuurvisie al dan niet wordt herzien, wordt gehandhaafd, dan wordt ingetrokken. (SVW p28)	Evaluatie Structuurvisie Waddenzee	Ministerie I&M	Evaluatie vindt op dit moment plaats.

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
THEMA SPECIFIEK				
Natuur en landschap	14. Nader onderzoek naar ruimte voor natuurlijke processen. (SVW p14)	Deltaprogramma Waddengebied	Ministerie I&M	- In de Structuurvisie geeft het kabinet aan in de eerste helft van de planperiode in overleg te gaan met betrokken provincies, gemeenten en waterschappen ten behoeve van onderzoek naar het geven van ruimte aan natuurlijke processen, met het oog op klimaatverandering en zeespiegelstijging. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het Deltaprogramma, en is meegenomen in de gebiedsgerichte uitwerking voor het Waddengebied. - Verder hebben over dit onderwerp diverse wetenschappelijke onderzoeken plaatsgevonden, o.a. door de Waddenacademie en Wageningen Universiteit.
	15. Nadere verkenning voor benodigd onderzoek en juridische haalbaarheid gebruik natuur- en landschapsgrenzen. (SVW p28)	-	-	- Het kabinet stelde deze nadere verkenning voor om halverwege de planperiode een definitieve uitspraak te kunnen doen over de haalbaarheid van deze nieuwe systematiek. - Onder meer de Waddenacademie dient bij te dragen aan de hiervoor benodigde kennishuishouding t.b.v. onderzoek. - De Minister van LNV heeft (op basis van advies Raad voor de Wadden) besloten dat deze systematiek vooralsnog niet aan de orde is.
	16. Herstel natuurlijke zoet-zout overgangen. (SVW p13 /NvA p45)	B&O-plan	RWS, Ministerie EZ, Provincies	- In haar Nota van Antwoord geeft het kabinet aan dat de nadere uitwerking van de doelstelling om via zoet-zoutovergangen een bijdrage te leveren aan de versterking van de natuurlijke processen zal plaatsvinden in het kader van het B&O-plan. - In deel C van het B&O-plan zijn drie nadere onderzoeken geformuleerd naar mogelijkheden voor herstel van zoet-zoutovergangen. Deze onderzoeken worden belegd door RWS, EZ en de provincies. In de planperiode hebben onderzoeken plaatsgevonden en zijn vervolgonderzoeken ingezet. - Realisering is afhankelijk van voldoende steun in de regio (o.a. land- en tuinbouworganisaties).
	17. Een actueel en adequaat (ecologisch) rampenplan om kans op verontreiniging bij calamiteiten te beperken. (SVW p15)	IBP-Waddenzee	Coördinerende veiligheids-regio Fryslân	- Het Coördinatieplan Rampenbestrijding Waddengebied (CRW) is in 2004 opgesteld in opdracht van het RCW, in samenspraak met alle betrokkenen binnen het RCW. - In 2008 is het plan geëvalueerd. - N.a.v. het project Waterrand en invoering Wet veiligheidsregio's is het CRW 'omgebouwd' naar een Incidentbestrijdingsplan (IBP) Waddenzee, voor de drie veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland.

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
Recreatie	18. Opstellen convenant voor beheersbaar maken en houden van recreatie en toerisme op de Waddenzee. (SVW p19)	Convenant Vaarrecreatie	Provincies	Het convenant Vaarrecreatie is op initiatief van de waddenprovincies op 3 december 2007 ondertekend door Rijk, waddenprovincies en -gemeenten. Er is ook een Actieplan (2014).
	19. Provincies wordt gevraagd om het recreatiebeleid voor de Waddenzee verder inhoud geven.	Actieplan Vaarrecreatie	Provincies	- In deel C van het B&O-plan zijn afspraken opgenomen over de uitvoering van het Convenant Vaarrecreatie en het opstellen van een plan van aanpak recreatieve & toeristische ontwikkeling kustgebied. - In 2013 is op initiatief van de waddenprovincies en samen met alle betrokken partijen een Actieplan Vaarrecreatie opgesteld, dat verder inhoud geeft aan het recreatiebeleid voor de Waddenzee.
	20. Nadere uitwerking locaties kitesurfen. (NvA p79)	Scheepvaartwet	RWS	- In haar Nota van Antwoord (p79) geeft het kabinet aan in het B&O-plan locaties op te nemen waar onder voorwaarden kitesurfen is toegestaan, wanneer blijkt dat dit - mogelijk is zonder de natuurwaarden aan te tasten. - In het B&O-plan zijn geen locaties opgenomen. - Rijkswaterstaat heeft op 3 juli 2006 op grond van het Binnenvaartpolitiereglement vier gebieden in de Waddenzee aangewezen waar kitesurfen is toegestaan. Op 21 april 2009 zijn deze gebieden in het kader van de Scheepvaartwet opnieuw aangewezen door RWS, en in 2013 is hier nog een gebied aan toegevoegd.
Scheepvaart	21. Actualiseren streefdieptes vaargeulen tbv scheepvaart 1993 naar situatie 2006 (SVW p15)	B&O-plan voor de Rijkswateren	RWS	- In het B&O-plan is een afspraak opgenomen voor een integrale verkenning naar de effecten van vaargeulverdieping. - Vaargeulonderhoud is een kerntaak van RWS, die is geborgd in het B&O-plan voor de Rijkswateren (2010-2015). - In haar Nota van Antwoord (p54) geeft het kabinet aan dat voor de Eems een nieuwe streefdiepte wordt vastgesteld, met oog op toekomstige ontwikkelingen. - Streefdieptes zijn aangepast, de streefdiepte en breedtes zijn vastgelegd in een Nb-wetvergunning van RWS. Na 1 juli 2016 worden de streefdieptes en breedte meegenomen in het Beheersplan Natura2000.
	22. Differentiatie van waddenzeehavens. (NvA p62)	Koersnotitie	RCW	- In haar Nota van Antwoord (p62) wordt een differentiatie van waddenzeehavens door het kabinet onderschreven. Zij geeft aan dat dit kan worden meegenomen in het B&O-plan. De uitwerking is echter primair een regionale zaak. - De differentiatie van zeehavens is niet meegenomen in het B&O-plan. - In het project Specialisatie en profilering waddenzeehavens is de differentiatie van Waddenzeehavens uitgewerkt. In 2012 is een Koersnotitie door de RCW vastgesteld.

Onderwerp	Vervolgactie	Borging	Trekker	Stand van zaken
Visserij	23. In staat stellen uitvoering innovatieve plannen voor de winning van mosselzaad uit alternatieve bronnen, of winning met alternatieve winningmethoden. (SVW p20)	Convenant transitie mosselsector	Ministerie EZ	- In deel C van het B&O-plan is een afspraak opgenomen voor het bevorderen / tot stand brengen duurzame visserij, inclusief de mosselsector. - Op 21 oktober 2008 ondertekenden betrokkenen, inclusief de minister van LNV, het convenant Transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. - Op 3 februari 2010 is het Plan van Uitvoering Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee vastgesteld.
	24. Starten experiment kleinschalig commercieel rapen Japanse oesters. (SVW p20)	-	Ministerie EZ	- Het vierjarige experiment is in 2008 gestart. - Het begeleidend onderzoek waaruit moet blijken wat de effecten zijn, is vanwege de bezuinigingen geschrapt. Hierdoor is ook ongewis of de vergunningen voor handmatig rapen kunnen worden verlengd.
Archeologie en cultuurhistorie	25. Nadere uitwerking wijze waarop aanwezige archeologische en cultuurhistorische waarden meest optimaal bewaard kunnen blijven. (NvA p76)	B&O-plan	RCW / VROM i.o.m. ministerie OCW	- In haar Nota van Antwoord geeft het kabinet aan dit onderwerp, nader wenst uit te werken in het B&O-plan. - In deel C van het B&O-plan is een agendapunt (33) voorzien voor het 'Uitvoeren van het beschermingsbeleid maritieme archeologische waarden'.
Offshore-installaties	26. Tijdelijke parkeerfaciliteit in het Gat van de Stier tussen Den Helder en Texel wordt binnen drie jaar beëindigd. Het kabinet draagt zorg voor een alternatief buiten de Waddenzee voor het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties. (SVW p16)	-	Rijk	Er is nog geen alternatieve locatie geselecteerd.
Burgerluchtvaart	27. Minimale vlieghoogte 450 meter en verbod vluchten reclamesleepvliegbedrijven boven waddengebied vastleggen in Besluit beperkingen burgerluchtvaartverkeer Waddenzee. (SVW p16)	Besluit beperkingen burgerluchtverkeer	Ministerie I&M	- Opgenomen in Besluit beperkingen burgerluchtverkeer. - Sinds 1 juli 1999 geldt het 'Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee'. - Het besluit verbiedt al sinds 1 juli 1999 het vliegen met reclamesleepvliegtuigen boven het stiltegebied van de Wadden. - In 2003 is besloten tot een minimale vlieghoogte van 450 meter boven milieubeschermingsgebieden.

Bijlage 9: overzicht beleidsinstrumentarium Waddenzee

Beleid	Korte beschrijving	Status	Hoofddoelstelling	Ruimte voor natuur	Ruimte voor menselijke activiteiten	Opmerkingen
Internationaal						
Trilateraal Waddenzee Plan	Trilateraal plan (Nederland, Duitsland, Denemarken) opgesteld over het beschermingsbeleid en het algemene beheer van het waddengebied. Met om de 4-5 jaar een ministeriele conferentie en verklaring.	Beleid, internationale verklaringen	x	x	x	
IMP Eems-estuarium	Sinds 2010 wordt, samen met Duitsland, gewerkt aan een Integraal Management Plan (IMP) Eems-estuarium. In het IMP komen Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) en scheepvaart samen. Het IMP is bijna klaar voor besluitvorming.	Beleid	x	x	x	
Werelderfgoed	In juni 2009 is de Waddenzee opgenomen door de UNESCO op de werelderfgoedlijst. Sinds juni 2010 is de Waddenzee officieel werelderfgoed.	Status	x	x	x	
Nationaal						
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) schetst het Rijk ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. De SVW maakt onderdeel uit van de SVIR.	Beleid	x	x	x	

Nationaal Waterplan	Er ligt een ontwerp voor het nieuwe Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP). Het nieuwe NWP legt het accent op de ruimtelijke inrichting. Het kabinet wil ruimte en water beter en efficiënter met elkaar verbinden. Voorafgaande aan dit nieuwe NWP heeft in een tussentijdse herziening van het NWP de vertaling plaatsgevonden van het nationale Deltaprogramma.	Beleid	x	x	x	
Nationale Visie Kust	De visie geeft richting aan het werken aan de toekomst van onze kust. Het is een handvat ter inspiratie voor adaptief deltamanagement. Adaptief deltamanagement is werken aan de veiligheid van de kust in combinatie met het benutten van kansen voor het versterken van de aantrekkelijkheid, ecologische waarden en economische kracht van de kustzone.	Visie	x	x	x	Gaat over de Noordzeekust
Deltaprogramma 2015	Doel van het Deltaprogramma is een duurzame en robuuste waterveiligheid en zoetwatervoorziening in 2050, zodat ons land de (grotere) extremen van het klimaat veerkrachtig kan blijven opvangen.	Beleid, voor Rijk vertaald in NWP	x		x	
Natuurambitie grote wateren	De natuurambitie/visie voor de grote wateren, waaronder de Waddenzee. Gericht zich op de verre toekomst (2050 en verder). Centraal staan beter aansluiten bij natuurlijke processen en ruimte geven aan zowel natuur als gebruiksfuncties.	Visie	x	x		Visie valt buiten SVW-planperiode maar richt zich ook op initiatieven die nu gerealiseerd (kunnen) worden
Ruimte voor een zilte oogst	Beleidsbesluit schelpdiervisserij 2005-2020 (2004)	Beleid	x		x	
Structuurvisie militaire terreinen	Het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen is een pkb die de hoofdlijnen bevat van het rijksbeleid voor militaire terreinen en complexen. Doelstelling van het SMT-2 is het scheppen van de noodzakelijke ruimtelijke voorwaarden voor de gereedstelling en instandhouding van de krijgsmacht.	Beleid			x	
Structuurvisie Windenergie op Land / Structuurvisie Windenergie op Zee	Structuurvisie Windenergie op Land: ruimtelijk beleid voor het realiseren van tenminste 6000 megawatt (MW) windenergie op land in 2020 (vastgesteld). Structuurvisie Wind op Zee: aanwijzing van extra windenergiegebieden buiten de 12-mijlszone (circa 22 kilometer) voor de Hollandse kust en ten noorden van de waddeneilanden.	Beleid		x	x	

Visie erfgoed en ruimte	Rijkvisie over een goede omgang met het onroerend cultureel erfgoed, als aanvulling op de Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Gericht op behoud en versterking van het cultuurhistorische karakter van Nederland op gebiedsniveau, en de verbinding van de zorg voor het cultureel erfgoed met andere ruimtelijke vraagstukken op het gebied van economie, veiligheid en duurzaamheid.	Visie	x		x	
Regionaal						
Interprovinciale Waddenvisie 2013, Wadden van allure!	Visie over het waddengebied, opgesteld door de waddenprovincies Fryslân, Groningen, en Noord-Holland. Het doel van de waddenvisie is een gecoördineerde interprovinciale inzet voor het waddengebied. Waarbij de hoofddoelstelling van de SVW leidend is. De visie vormt het kader voor het Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2018.	Visie	x	x	x	
Programma naar een Rijke Waddenzee 2015-2018	Is het vervolg van het programmaplan voor de periode 2010-2014, gericht op het sterker en veerkrachtiger maken van de Waddenzee.	Programma	x	x	x	
Natura 2000 Beheerplan Waddenzee	Uitwerking van de EU Habitat- en Vogelrichtlijn specifiek voor het Natura 2000-gebied Waddenzee. Doel is het behouden of verbeteren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen in de Waddenzee. Het beheerplan gaat uit van de uitgangspunten die gesteld zijn in de SVW en dekt het hele SVW-gebied.	Beleid	x	x		Nog niet definitief Onderdeel B&O-plan (deel B)
Stroomgebiedbeheerplan Rijn 2016-2021 Stroomgebiedbeheerplan Eems 2016-2021	Actualisatie van de stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015. Met de Kaderrichtlijn Water als wettelijk kader. Hoofddoel is het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand van het stroomgebied Rijn en Eems.	Beleid	x	x		Onderdeel B&O-plan (deel B)
Convenant vaarrecreatie Waddenzee	Convenant Vaarrecreatie Waddenzee gericht op duurzame bescherming en een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van het waddengebied.	Convenant	x		x	Onderdeel B&O-plan (deel B)

Actieplan vaarrecreatie Waddenzee 2014-2018	Op initiatief van de waddenprovincies opgesteld in samenwerking met het Rijk (EZ en IenM/RWS), kust- en eilandgemeenten, natuurorganisaties en watersportorganisaties. Doel om versterken van het evenwicht tussen natuur en vaarrecreatie en daar mede het aantal ligplaatsen in jachthavens Waddenzee op een (verantwoorde manier) uit te kunnen breiden. Uitwerking van Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.	Programma	x		x	
Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee 2008	Het convenant tussen mosselsector, natuurorganisaties en EZ is gericht op: Stapsgewijze afbouw van de mosselzaadvisserij in het sublitoraal van de Waddenzee met als resultaat dat mosselbanken zich ongestoord kunnen ontwikkelen. Het ontwikkelen van alternatieve bronnen voor mosselzaad waarmee een renderende kweek van mosselen mogelijk blijft.	Convenant				
Plan uitvoering transitie mosselsector 2014-2018	Plan van uitvoering transitie mosselsector is opgesteld op basis van 'convenant transitie mossel sector en natuurherstel Waddenzee 2008'. In de periode 2009-2013 is het eerste plan van uitvoering uitgevoerd en geëvalueerd, waarna de uitgangspunten voor de periode 2014-2018 zijn opgesteld. Plan van uitvoering 2014-2018 zet in op innovatie en het optimaliseren van de systematiek voor het sluiten van gebieden, mogelijk maken, onder voorwaarden, van transport van mosselzaadinvanginstallaties (mzi) tussen Waddenzee en Oosterschelde, verbeteren kwaliteit mzi-percelen en voldoende areaal voor mzi's.	Programma	x	x	x	
Convenant transitie garnalenvisserij en natuurambitie Rijke Waddenzee	Het convenant tussen de garnalensector, de natuurorganisaties, de waddenprovincies en EZ is erop gericht om een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de Waddenzee in combinatie met een duurzaam opererende garnalenvisserij na te streven (2014 – 2026). Een actieplan is hiervoor opgesteld.	Convenant	x	x	x	
Meerjarenafspraken handmatige kokkelvisserij		Afspraak	x	x	x	

Vis in de Waddenzee; Ontwikkelagenda voor vis in de Waddenzee en overzicht van soorten, PRW	De visstrategie levert een schakel tussen de abstracte beleidskaders, huidige uitvoeringspraktijk en gewenste maatregelen. Doelen voor vis (nationaal, trilateraal, EU) De toestanden en trends van vissen en vispopulaties De stuurvariabelen voor de waargenomen veranderingen Voorstel programma van maatregelen en kennisagenda	Strategie	x	x		
Kamerbrief duurzame visserij 2010						
Ontwikkelingsvisie Eemsdelta Provincie Groningen	De ontwikkelingsvisie Eemsdelta heeft als doel een veilige en duurzaam ingerichte Eemsdeltaregio in 2030. Een regio met een aantrekkelijk woonklimaat en een goede balans tussen de economie en de ecologie. De ontwikkelingsvisie moet daarbij twee functies vervullen: Aanjagen van ontwikkelingen en functies in de regio Sturen en ordenen hiervan	Visie	?	?	?	

Bijlage 10: internationaal kader SVW

Het internationale kader van het beleid voor de Waddenzee wordt gevormd door internationale afspraken en Europese richtlijnen. Zij illustreren de internationaal erkende waarden en uniciteit van de Waddenzee, maar stellen ook eisen aan het nationale Waddenzeebeleid. Via inzet in internationaal overleg draagt Nederland bij aan dit internationale kader.

De belangrijkste internationale afspraken en Europese richtlijnen zijn de volgende:

Verklaring van Schiermonnikoog

Sinds 1978 wordt door Nederland, Duitsland en Denemarken samengewerkt ten behoeve van de bescherming van de Waddenzee. De drie landen geven hiermee invulling aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en duurzame ontwikkeling van de internationale Waddenzee als natuurgebied van brede internationale betekenis, zoals vastgelegd in de Verklaring van Schiermonnikoog (2005). Later gevolgd door Sylt 2010 en Tønder 2014 (zie ook paragraaf 7.3).

Verdrag van Bern

Het verdrag van Bern 'Inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa' is ondertekend in 1979 en trad in 1982 in werking.

Verdrag van Bonn

Het verdrag van Bonn 'Inzake bescherming van trekkende wilde diersoorten' is ondertekend in 1979 en trad in 1983 in werking.

Ramsarverdrag

Onder het Ramsarverdrag (1971) is de Waddenzee in 1984 als Wetland aangemeld, waarbij de nadruk lag op behoud van de ecologische waarden. De begrenzing van het Wetland is gebaseerd op ecologische criteria.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

In 1979 respectievelijk 1992 is door de Europese Unie de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vastgesteld. Het doel van deze richtlijnen is het instandhouden van de biologische diversiteit in Europa. De Vogelrichtlijn richt zich op de bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten. De Habitatrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. De Waddenzee is sinds 1991 Vogelrichtlijngebied en sinds 2003 aangemeld als Habitatrichtlijngebied. De bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is door de Natuurbeschermingswet 1998 verankerd in nationale wetgeving.

Europese Kaderrichtlijn Water

In 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water van kracht geworden. Deze richtlijn is erop gericht om in 2015 een goede toestand van de Europese wateren, oppervlaktewater en grondwater, te bereiken. Voor oppervlaktewateren betekent dat zowel een goede ecologische toestand als een goede chemische toestand. Dat geldt voor het zoete oppervlaktewater, de overgangswateren en de kustwateren; voor de territoriale zee in haar geheel moet naar een goede chemische toestand worden gestreefd. Uitgangspunt bij

de Kaderrichtlijn Water is de stroomgebiedsbenadering, waarbij kustwateren worden toegewezen aan het meest dichtbij gelegen of meest geschikte stroomgebied. De Waddenzee valt onder de stroomgebieden van de Rijn en van de Eems.

Verdrag van Malta

Het Verdrag van Malta, ook wel de Conventie van Malta of het Verdrag van Valletta genoemd, beoogt het cultureel erfgoed dat zich in de bodem bevindt beter te beschermen. Het gaat om archeologische resten als nederzettingen, grafvelden, en gebruiksvoorwerpen. Uitgangspunt van het verdrag is dat het archeologische erfgoed integrale bescherming nodig heeft en krijgt. Dit is gevat in drie principes:

- Streven naar behoud in situ van archeologische waarden. De bodem is de beste garantie voor een goede conservering van archeologische resten (artikel 4);
- Tijdig rekening houden in de ruimtelijke ordening met de mogelijkheid of aanwezigheid van archeologische waarden, zodat er nog ruimte is voor archeologievriendelijke alternatieven (artikel 5). Zo wordt voorgesteld om steeds vooraf onderzoek te laten doen naar de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden om het bodemarchief beter te beschermen en om onzekerheden tijdens de bouw van bijvoorbeeld nieuwe wijken te beperken. Op deze manier kan daar bij de ontwikkeling van de plannen zo

veel mogelijk rekening mee worden gehouden;

- De verstoorde betaalt voor het doen van opgravingen en het documenteren van archeologische waarde, wanneer behoud in situ niet mogelijk is (artikel 6).

Particularly Sensitive Sea Area

De International Maritime Organization heeft in 2002 de Waddenzee (en delen van het aangrenzende Noordzeegebied) als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) aangewezen. Deze aanwijzing van de Waddenzee als PSSA wordt beschouwd als een erkenning van het uitgebreide pakket van bestaande beschermingsmaatregelen voor de Waddenzee en leidt niet tot additionele beperkingen voor de scheepvaart of het gebruik van havens. De PSSA status beoogt vooral meer (internationaal) bewustzijn te creëren voor veilig scheepvaartverkeer.

Integrated Coastal Zone Management

Op basis van een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over Geïntegreerd beheer van Kustgebieden heeft Nederland in februari 2006 de rapportage ingediend bij de Europese Commissie over de implementatie in Nederland. In deze rapportage is de Waddenzee opgenomen als voorbeeld van internationale samenwerking voor geïntegreerd beheer van kustgebieden.

Eems-Dollardverdrag

Het milieuprotocol (1996) bij het Eems-Dollardverdrag (1960) vormt de basis voor de afstemming van beleid en beheer voor het met Duitsland betwiste deel van de Eems-Dollard. De Structuurvisie Waddenzee vormt hierbij het Nederlandse uitgangspunt bij het met Duitsland te voeren beleid en beheer van dit gebied. In het samenwerkingsgebied van de Eems-Dollard zijn door Nederland delen van het gebied Hond-Paap als

Habitatrichtlijngebied aangemeld.

Nederlandse inzet in het internationale overleg:

Verklaring van Schiermonnikoog

De samenwerking met de regeringen van Duitsland en Denemarken zal worden versterkt en verder ontwikkeld, daarbij wordt voortgebouwd op de Verklaring van Schiermonnikoog (2005) en het Trilaterale Waddenzee Plan (1997). De komende jaren zal de samenwerking zich met name richten op een gecoördineerde en consistente implementatie van EU-richtlijnen, mede ten behoeve van de duidelijkheid naar inwoners en belanghebbenden toe. Het gemeenschappelijke beheerplan zal hiertoe worden geactualiseerd met inachtneming van de vereisten volgens de EU-richtlijnen. Hierbij worden ook de cultuurhistorische en landschappelijke aspecten betrokken.

Nominatie werelderfgoedlijst

In navolging van de afspraken op Schiermonnikoog (2005) is de nominatie van de Waddenzee op de werelderfgoedlijst in nauwe samenwerking met de bevolking en belangengroepen voorbereid. De aanwijzing van de Waddenzee tot werelderfgoed heeft geen strenger beschermingsregime tot gevolg.

Verdragen en afspraken Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Oslo Parijs Conventie (OSPAR)

De relatie die met betrekking tot de waterkwaliteit is gelegd tussen het Waddenzeebeleid, het Noordzeebeleid en het Rijnbeleid en het Eemsbeleid zal worden voortgezet en waar mogelijk versterkt. De Europese Kaderrichtlijn Water vormt het middel voor de versterking tussen Waddenzeebeleid en Rijnbeleid en Eemsbeleid. De Waddenzee, met uitzondering van de aangrenzende

havens en een zone van 500 meter daaromheen, is op basis van de Kaderrichtlijn Water voorlopig aangewezen als 'natuurlijk waterlichaam'. Uitzonderd zijn de kwelders en zomerpolders. De havens, inclusief een zone van 500 meter rond de havenmond, hebben voorlopig de status 'sterk veranderd waterlichaam' gekregen. De Eems-Dollard is vanaf de monding van de rivier de Eems in de Dollard tot en met de Eemshaven gezamenlijk met Duitsland voorlopig als 'sterk veranderd' aangewezen. De Eemshaven en het Zeehavenkanaal zijn onderdeel van dit sterk veranderde waterlichaam. Van belang is dat ook Duitsland en Denemarken de voorlopige status 'natuurlijk waterlichaam' aan de Waddenzee hebben toegekend. Dit geldt net als in Nederland niet voor de havens en de grote estuaria zoals de Weser, Elbe en Eems. De KRW-maatregelen voor de zee zullen worden ingebed in de verdragen en afspraken van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Oslo Parijs Conventie (OSPAR). Maatregelen voor de zeescheepvaart zijn alleen zinvol als ze op mondiaal niveau worden afgesproken. Voor emissiereductie richten de afspraken zich op bovenstroomse maatregelen.

Man and Biosphere Program (MAB) - UNESCO

Het wereldwijde netwerk van biosfeerreservaten is een van de boegbeeldprogramma's (MAB's) van UNESCO. De Waddenzee is op dit moment het enige Nederlandse MAB-reservaat. In een biosfeerreservaat staan de interactie tussen mens en natuur én de ontwikkeling van het gebied centraal. Men onderzoekt en stimuleert er innovatieve methoden om natuurbehoud en bescherming van biodiversiteit te verzoenen met sociale en economische ontwikkeling.

In het wereldwijde netwerk van biosfeerreservaten werken belanghebbenden samen om bescherming én gebruik van natuurlijke hulpbronnen, zoals water, land en

biodiversiteit, duurzaam te combineren. Deze bijzondere natuurgebieden zijn 'living laboratories': lokale overheden, bewoners, bedrijven, scholen, kennisinstellingen, en ngo's passen samen de principes van duurzame ontwikkeling toe in een lokale context. Het programma koppelt op die manier wetenschap, maatschappij en beleid.

Internationale samenwerking:

Internationale samenwerking binnen de kaders van de Europese Unie, de Ramsar Conventie, de Conventies van Bonn en Bern en de World Heritage Convention zal worden voortgezet. Waar mogelijk en wenselijk zal de samenwerking worden geïntensiveerd.

Bijlage 11: casus vaargeul Holwerd-Ameland

Inleiding

In deze bijlage wordt specifiek ingegaan op de casus 'vaargeul Holwerd-Ameland,' omdat deze illustreert hoe het afwegingskader uit de SVW in de praktijk werkt.

Als er in de vaargeul naar Ameland niet gebaggerd zou worden, zou deze dichtslibben vanwege zijn gedeeltelijke ligging over het wantij. Om de bereikbaarheid te waarborgen moet er daarom in delen van de vaargeul Ameland permanent gebaggerd worden.

In de context van de natuurlijke dynamiek van het gebied zijn er echter ook grenzen aan de vergunbaarheid van baggerwerkzaamheden vanwege de verbeterdoelstelling voor de Waddenzee. Deze verbeterdoelstelling voor getijdenlandschap is opgenomen in het Aanwijzingsbesluit Waddenzee op grond van de Natuurbeschermingswet.

Bij brief van 28 september 2015 gaf de Minister van IenM aan dat de problematiek van betrouwbare reistijden alleen kan worden opgelost door in gezamenlijkheid de verschillende opties te verkennen in een open planproces. In de brief is ook aangegeven dat in de thans lopende evaluatie van de SVW wordt gekeken of er aanleiding voor aanpassing is. Inmiddels is een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld die het open planproces inmiddels heeft opgestart.

In deze kwestie worden twee oplossingsrichtingen besproken die gepaard gaan met baggerwerkzaamheden:

1. Verruiming van de minimale afmetingen (breedte en

diepte) van de vaargeul naar Ameland;

2. Verkorting van de vaarroute door het maken van een doorsteek tussen twee natuurlijke geulen.

Context en geschiedenis

De vaargeul Holwerd Ameland is zeer slibrijk. Het beheer en onderhoud van deze vaargeul is daarom voor RWS als beheerder en de uitvoerende aannemer een volcontinu proces dat vrijwel dagelijks plaatsvindt. Dit verklaart mede dat de discussie over de kwaliteit en veiligheid van de vaargeul al een langlopende en/of regelmatig terugkerende discussie is.

De rol van de direct belanghebbenden in deze casus kan als volgt worden geduid.

De rijksoverheid (Rijkswaterstaat) is als beheerder verantwoordelijk (beheerplicht) voor het goed onderhouden van de vaargeul, zodat die goed kan functioneren (veilige en economische bereikbaarheid). Daarnaast is het Rijk (ministerie IenM / Directoraat-Generaal Bereikbaarheid) ook concessieverlener. De rederij is als concessiehouder verantwoordelijk voor de uitvoering van een betrouwbare dienstregeling en de inzet van daarvoor geschikte middelen. De concessiehouder vraagt hierover advies aan en voert hierover goed overleg met medeoverheden en met het consumentenplatform Waddenveren Oost (in het kader van het jaarlijks bij de concessieverlener ter goedkeuring in te dienen vervoerplan). De gemeente Ameland heeft een direct

sociaaleconomisch belang bij de bereikbaarheid (dagelijks leven en toerisme).

Afmetingen Vaargeul

Voor de geschiktheid en veiligheid van nieuw aan te leggen (hoofd)vaarwegen gelden internationale richtlijnen die zijn vastgelegd door PIANC (Permanent International Association of Navigation Congresses).

De PIANC-richtlijnen zijn ontwikkeld voor het ontwerp van toegangsgeulen naar zeehavens. Deze richtlijnen zijn niet bedoeld voor het ontwerp van bestaande vaargeulen zoals die van Holwerd-Ameland. De PIANC methodiek kan daarop overigens wel worden toegepast worden. Uit onderzoek van RWS¹ blijkt dat als met deze PIANC-richtlijnen de vaargeul wordt beoordeeld, een breedte van 40 meter voldoende is voor enkelstrooksvaart en een diepte van 4 meter -NAP nodig is om veerboten ook bij de gemiddeld laagste waterstanden nog te laten varen.

In opdracht van de rederij is in 2008 door MARIN op basis van actuele PIANC richtlijnen onderzoek gedaan naar de vereiste breedte en diepte van de vaargeul (met andere aannames en uitgaande van tweestrooks verkeer in een bepaald gedeelte van de vaargeul) resulterend in ruimere breedte van 66,5 meter en diepte van 4,36 meter -NAP.

¹ Verkenning vaarweg Holwerd-Nes; nautische aspecten geuldimensionering, RWS, 11 september 2007.

Vast staat dat in de huidige tekst van de SVW geen specifieke eisen worden gesteld aan de minimale en maximale afmetingen (diepte en breedte) van de vaargeul Holwerd-Ameland.

Bepalend zijn de afmetingen die in de Natuurbeschermingswetvergunning staan. In de vergunning van 29 juni 2006 stond een breedte van minimaal 40 meter en maximaal 50 meter en een diepte van minimaal 3,5 meter en maximaal 4 meter -NAP.

Verder overleg met EZ heeft geleid tot aanpassing van de Natuurbeschermingswetvergunning. Op 25 juli 2011 is de in 2006 aan RWS verleende Natuurbeschermingswetvergunning gewijzigd en verlengd tot 30 juni 2016, waarbij een streefbreedte van minimaal 50 meter en maximaal 60 meter en een streefdiepte van minimaal 3,50 meter -NAP en maximaal 4 meter -NAP is opgenomen.

In opdracht van RWS wordt de vaargeul op een minimale breedte van 50 meter en maximaal 60 meter uitgebaggerd. Daarbij wordt een minimale streefdiepte van 3.80m -NAP en maximaal 4 meter -NAP aangehouden.

Voor het open-planproces is onder meer van belang in welke mate de PIANC-richtlijnen kunnen en moeten worden gevolgd, omdat zij voor de bestaande vaargeul niet dwingend zijn. Daarvoor is het kader van de Natuurbeschermingswet mede bepalend.

In dat kader dienen eisen met het oog op de veiligheid en economische bereikbaarheid van Ameland te worden afgewogen tegen eisen in het kader van natuurbescherming en natuurontwikkeling. Hierbij geldt

dat het interpreteren van de handelingsruimte die kan worden gevonden mensenwerk is, en onderwerp van gezamenlijke 'fact finding', wilsvorming en creativiteit.

Conclusie

Voor een eventuele aanpassing van afmetingen van de vaargeul Holwerd-Ameland is een wijziging van de SVW niet noodzakelijk, onder de voorwaarde dat dit past binnen het SVW-afwegingskader. Wel zal een verruiming van de afmetingen, zoals gewenst door Wagenborg en de gemeente Ameland, moeten voldoen aan de voorwaarden van de daarvoor noodzakelijke wijziging van de Natuurbeschermingswetvergunning.

Doorsteek

Door rederij Wagenborg en de gemeente Ameland wordt al enige tijd gepleit voor een verkorting van de vaarroute door een doorsteek te maken, als alternatief voor 'het op de plek houden' van de bestaande vaargeul.

Ten aanzien van het vaargeulonderhoud geldt volgens de huidige SVW dat het:

1. Beperkt in omvang moet zijn;
2. De natuurlijke morfologische ontwikkelingen moet volgen;
3. Uitsluitend mag plaatsvinden indien de bereikbaarheid van de havens, de waddeneilanden of de verkeersveiligheid in het geding zijn.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het afwegingskader van de SVW. De SVW geeft aan dat, voor zover wettelijke regelingen zich er niet tegen verzetten, met alle in de SVW in 4.1 genoemde waarden en kenmerken in de afweging van plannen, en projecten en handelingen door het bevoegd gezag rekening moet worden gehouden.

Aangezien de voorgestelde ingreep direct effect kan hebben op de natuur zal deze daarom ook getoetst moeten worden aan onder meer de Natuurbeschermingswet. Mogelijk dient ook een MER-procedure te worden gevolgd en dienen in het kader daarvan diverse onderzoeken te worden uitgevoerd.

In het open plan proces moet worden ingegaan op bovenstaande eisen uit de SVW.

Op voorhand lijkt met name de tweede eis aan het vaargeulonderhoud een doorsteek in de weg te staan. In dat geval kan vervolgens worden overwogen om in de SVW een uitzondering op te nemen voor deze doorsteek, indien uit het open planproces en uit de noodzakelijke onderzoeken naar aanleiding van het afwegingskader blijkt dat deze ingreep in overeenstemming is met de hoofddoelstelling duurzame bescherming en ontwikkeling van het Waddengebied.

Het ligt het meest voor de hand om deze wijziging mee te nemen in de aanpassingsvoorstellen die naar aanleiding van deze Evaluatierapportage zullen worden ontwikkeld voor een nieuwe SVW (Omgevingsvisie).

Conclusie

Het maken van een doorsteek lijkt vooralsnog niet mogelijk op grond van de huidige SVW. In dat geval kan vervolgens worden overwogen om in de SVW een uitzondering op te nemen voor deze doorsteek, indien uit het open planproces en uit de noodzakelijke onderzoeken naar aanleiding van het afwegingskader blijkt dat deze ingreep in overeenstemming is met de hoofddoelstelling duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied.

Samenwerkingsagenda

Het RCW pleit voor het gezamenlijk ontwikkelen van een lange termijnanalyse morfologische ontwikkelingen Waddensysteem in verband met scheepvaart en veiligheid.

Uit de voortgangsrapportage ((juli 2014 –februari 2015) Plan van aanpak Verbetering Beheer Waddenzee: “Binnen het kombergingsgebied Borndiep wordt dit jaar nog gestart met een gezamenlijke verkenning naar mogelijke strategieën om de toenemende baggerinspanningen te verminderen en tegelijk Ameland duurzaam bereikbaar te houden.” De gezamenlijke verkenning van alternatieven voor de bereikbaarheid Holwerd-Ameland is in 2014 opgenomen in een voorstel voor een LIFE-IP aanvraag. Deze aanvraag is echter niet gehonoreerd.

In de Samenwerkingsagenda worden alle betrokkenen in het gebied uitgenodigd om voor een langere periode meer integraal te bekijken welke strategieën kunnen worden gevolgd voor beheer en gebruik van de vaargeulen. Dat kan dan vervolgens richting geven aan korte termijn afwegingen en aan belangrijke strategische keuzes in onderhoud en gebruik voor de toekomst. Het is de kunst om dit in de procesaanpak de komende tijd te verbinden met keuzes voor de korte termijn, gezien de dagelijkse zorg voor een betrouwbare dienstregeling.

Interviews

De rederij en de gemeente vrezen dat langdurig onderzoek korte termijn maatregelen in de weg zal staan. Gemeente en concessiehouder beleven de opstelling van de beheerder van de vaargeul te veel als ‘verschillen achter de SVW en de natuurwetgeving’, terwijl de beheerder zich er van bewust is dat vanwege de beperkingen van het spelregelkader zijn houding als ‘op de rem trappen’ wordt ervaren.

De gemeente en concessiehouder zijn overigens wel gebonden aan de SVW. Gemeente en concessiehouder geven aan dat zij de afgelopen jaren een transparante werkwijze van de beheerder hebben gemist. Zij willen op basis van vertrouwen en verantwoordelijkheid directer worden betrokken, waardoor de afwegingsmogelijkheden voor de beheerder inzichtelijk worden. Met de keuze voor een open planproces, waar de gemeente en WPD ook in participeren, wordt hier aan voldaan.

Uit de interviews blijkt ook dat:

- Wat de beheerder en vergunningverlener als maximum afmetingen van de vaargeul ziet, beschouwt de rederij als te garanderen minimum afmetingen;
- Het van belang is om alle inhoudelijke informatie, overwegingen en afwegingen bij het zoeken naar een oplossing transparant met elkaar te delen.

Naar aanleiding van de interviews komen de volgende verbeterpunten naar voren:

- Transparanter samenwerken in de vierhoek RWS, WPD, gemeente en Natuurbeschermingswet-vergunningverlener;
- Een brede probleemstelling hanteren. De afgelopen jaren is de discussie te veel verengd tot de afmetingen van de vaargeul en het type veerboot;
- Gezamenlijk een beter begrip ontwikkelen van de benodigde en mogelijke handelingsruimte; en de beperkingen (vanuit elkaars rollen) tegelijkertijd ook te onderkennen;
- Daartoe gezamenlijk beter snappen ‘aan welke knoppen gedraaid kan worden’ om tot een optimale toekomstvaste oplossing te kunnen komen.

Bijlage 12: afkortingen

ARK	Algemene Rekenkamer	Nbw	Natuurbeschermingswet
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening	NGO	Non Governmental Organisation
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
B&O-plan	Beheer- en Ontwikkelingsplan	pkb	Planologische kernbeslissing
BPRW	Beheer- en Ontwikkelingsplan voor Rijkswateren	POV	Projectoverstijgende Verkenning (HWBP)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	PRW	Programma naar een Rijke Waddenzee
CCW	Coördinatie College Waddengebied	PSSA	Particular Sensitive Sea Area
CWN	Coalitie Wadden Natuurlijk	QRS	Quality Status Report
CWSS	Common Wadden Sea Secretariat	RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
EU	Europese Unie	RCW	Regiecollege Waddengebied (voorheen: Regionaal College Waddengebied)
EZ	Ministerie van Economische Zaken	RWS	Rijkswaterstaat
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma	SBB	Staatsbosbeheer
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
ILT	Inspectie voor Leefomgeving en Transport	SVW	Structuurvisie derde nota Waddenzee
IMP	Integraal Management Plan (Eems-estuarium)	TK	Tweede Kamer
IWC	Interdepartementale Waddenzee Commissie	TMAP	Trilateral Monitoring and Assessment Program
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschap	TWP	Trilateral Wadden Sea Plan
KRW	Kaderrichtlijn Water	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
LNV	(voorheen) Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	VROM	(voorheen) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland	WaLTER	Wadden Sea Long-Term Ecosystem Research
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport	Wro	Wet ruimtelijke ordening
N2000	Natura 2000		
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij		

Bijlage 13: fotoverantwoording

Voorpagina:	Bron: werelderfgoed.nl
Pagina 4:	Vaarrecreatie / Job van den Berg
Pagina 6:	Vogeltrek / Job van den Berg
Pagina 14:	Zeehonden / Job van den Berg
Pagina 20:	Lepelaarskolonie / Job van den Berg
Pagina 24:	Avondlucht / Bron: pixabay
Pagina 28:	Bonte strandloper / Bron: vogeltrackers
Pagina 30:	Vaarrecreatie / Job van den Berg
Pagina 31:	Kokkel / Job van den Berg
Pagina 32:	Droogvallen wadvaarders / Job van den Berg
Pagina 36:	Openheid en rust / Job van den Berg
Pagina 40:	Openheid en rust / Job van den Berg
Pagina 42:	Cultuurhistorische waarden / Job van den Berg
Pagina 44:	Vaargeul Holwerd-Ameland / Job van den Berg
Pagina 50:	De rede van Harlingen / Job van den Berg
Pagina 58:	Haven Vlieland / Job van den Berg
Pagina 60:	Windmolens Eemshaven / Michel Firet
Pagina 64:	Haven Den Helder / Job van den Berg
Pagina 66:	Medegebruik defensie Vliehors / Job van den Berg
Pagina 74:	Droogvallen wadvaarders / Job van den Berg
Pagina 82:	Garnalenvisserij / Job van den Berg
Pagina 88:	Lepelaarskolonie / Job van den Berg
Pagina 92:	Zilvermeeuwen / Job van den Berg
Pagina 102:	Getijdedynamiek / Job van den Berg
Pagina 106:	Visserij / Job van den Berg
Pagina 110:	Zeehonden / Job van den Berg
Pagina 120:	Werelderfgoed / Job van den Berg
Pagina 124:	Kanoet / Bron: metawad.nl

