

Vergaderjaar 2016–2017

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2017

Inleiding

Al vele eeuwen vindt er in het Waddengebied een interessante interactie plaats tussen mens en natuur. Die interactie heeft het landschap gevormd en is bepalend voor de natuur en de gemeenschappen in het gebied. Elke generatie geeft hieraan opnieuw vorm. Het is aan de overheid om in overleg met burgers en bedrijfsleven daarvoor beleid vast te stellen en kaders te scheppen.

Met genoeg stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, zoals toegezegd het rapport «Beleidsverkenning toekomstige rol en ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied»¹ (hierna: Beleidsverkenning) en mijn reactie daarop. Tevens stuur ik u het rapport «Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee»² (hierna: Tussenevaluatie).

Beide rapporten zijn aangekondigd in de brieven van 20 januari en 7 november 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 124 en Kamerstuk 27 625, nr. 379). Daarnaast stuur ik u de Herziene Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016–2018 van maart 2017³ (hierna: Herziene Samenwerkingsagenda).

Hierna ga ik kort in op de betekenis van de Waddenzee als Werelderfgoed, de bevindingen en aanbevelingen van de Beleidsverkenning, de Tussenevaluatie, de Herziene Samenwerkingsagenda, de motie van de leden Smaling en Jacobi (Kamerstuk 33 450, nr. 40), de voorgenomen Gebiedsagenda Wadden 2050 en de ontwikkeling van het instrumentarium Omgevingswet voor de Wadden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Waddenzee: Werelderfgoed

In 2009 heeft de UNESCO de Nederlandse en Duitse Waddenzee aangegeven als natuurlijk werelderfgoed. In 2014 is daar ook het Deense deel van de Waddenzee bijgekomen. Daarmee is de hele internationale Waddenzee werelderfgoed. Het gebied is met zijn oppervlak van ruim 12.000 km² het grootste aaneengesloten wetland op aarde. Het belang van het gebied is in 2016 nog eens onderstreept door de publieksverkiezing van het gebied tot het mooiste natuurgebied van Nederland. Het gebied is een uniek natuurlijk watersysteem waar een goede balans tussen ecologie en economie van belang is. Zo blijft het gebied aantrekkelijk voor bewoners, bedrijven en bezoekers.

In het Waddengebied wordt onder meer gewerkt aan het in stand houden van de natuurlijke dynamiek van het watersysteem, het verbeteren van de waterkwaliteit, de verduurzaming van de bereikbaarheid, het herstel van de natuur en duurzame economische activiteiten.

Elk jaar maken 10 tot 12 miljoen trekvogels op de «East Atlantic Flyway» een essentiële tussenstop in het waddengebied om voldoende voedsel te eten voor hun lange trektochten naar West-Afrika en de noordelijk gelegen gebieden in Groenland of Siberië. Het is een zout- en brakwatergebied voor migrerende vissoorten tussen hooggelegen zoetwaterbeken en rivieren en essentieel als overgangsgebied tussen de Noordzee en Atlantische Oceaan (Continental Swimway). Op de zandplaten, in de geulen, op de bodem, op de duinen en op de kwelders komt een grote verscheidenheid aan planten en diersoorten voor. Dit zorgt voor een unieke flora en fauna in het gebied.

Verduurzaming van het systeem staat voorop. Zo ontstaan in het waddengebied ook innovaties die gericht zijn op herstel van de zee of verduurzaming van economische activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn broedvogeleilanden voor sterns, «building with nature» (slib als bouwsteen voor natuurontwikkeling, landbouw, dijken, grondophoging), drijvende Mosselzaadinvanginstallaties, verduurzaming van de mosselvisserij, stillere en schonere schepen, duurzame havens en aandacht voor de energietransitie en vergroening van industrie en woonomgeving. Veel van deze initiatieven spelen in op de natuurlijke dynamiek van het gebied.

De UNESCO-werelderfgoedstatus kan ook een inspiratiebron en een stimulans zijn voor het versterken van het innovatief vermogen van het gebied. Dit kan partijen uitdagen om te komen tot creativiteit in samenwerking en ideevorming oproepen voor duurzame economische innovatie en verduurzaming van het gebied.

Tenslotte wijs ik op het belang van het behoud en versterking van het cultuurhistorische kwaliteiten van het Waddengebied. Het cultureel erfgoed kan in het gebied tevens een drager zijn om de belangen op het gebied van natuur, economie, veiligheid en duurzaamheid te verbinden.

De Beleidsverkenning algemeen

Het doel van de Beleidsverkenning was om het speelveld en de mogelijk opties (met voor- en nadelen, kansen en bedreigingen) voor toekomstig beleid en beheer van het waddengebied in beeld te brengen. Met als hoofdvraag of dit moet leiden tot aanpassingen van het huidige beleid. De blik was vooral gericht op de planperiode 2020–2030. Het beleidsverkenkend onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode mei 2016 tot en met maart 2017.

De rapportage van de Beleidsverkenning van 31 maart 2017 levert bouwstenen voor een beleidsontwikkelingstraject dat uiteindelijk leidt tot

de implementatie in het instrumentarium van de Omgevingswet, zoals de Nationale Omgevingsvisie, het Besluit kwaliteit leefomgeving en naar verwachting ook in de Provinciale Omgevingsvisies en Gemeentelijke plannen (zie paragrafen Gebiedsagenda Wadden 2050 en Ontwikkeling instrumentarium Omgevingswet).

Bevindingen en aanbevelingen van de Beleidsverkenning

Uit de Beleidsverkenning blijkt dat veel zaken goed gaan en voldoende geborgd zijn in (inter)nationale, regionale en lokale regelgeving, convenanten, beleidsstukken en samenwerkingsprogramma's. Daarnaast blijkt dat de formulering van de huidige hoofddoelstellingen van de huidige Structuurvisie derde nota Waddenzee (hierna: Structuurvisie; voorheen Planologische Kernbeslissing) geen aanpassing behoeft.

Anderzijds geeft de Beleidsverkenning ook de noodzaak aan om de inzet op de realisatie van de herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor natuurkwaliteit verder te vergroten. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (2013) en van de Evaluatie van de Structuurvisie (brief 20 januari 2016, Kamerstuk 29 684, nr. 124). De herstel- en ontwikkeldoelstelling vereist een nadere uitwerking om te kunnen bepalen welke interventies ook voor de komende decennia noodzakelijk zijn om deze waarde te behouden en te ontwikkelen. Ik ben van mening dat dit het beste kan door ontwikkeling en beheer van natuur te verbinden en op adaptieve wijze ruimte te laten om in te spelen op kansen in de toekomst.

Een belangrijk aandachtspunt in het gebied ligt op het terrein van het sociaal en economisch potentieel van het waddengebied. Sociaal en economisch kent het waddengebied enkele kwetsbare gebiedsdelen als gevolg van bijvoorbeeld demografische krimp. Het waddengebied biedt echter ook mogelijkheden om de sociaaleconomische structuur te versterken. In de Beleidsverkenning worden mogelijkheden geschetst om te komen tot een economie die enerzijds de natuur als waarde ziet en ontwikkelt en anderzijds de economische spin off van deze natuurwaarden benut: een excellente duurzame waddeneconomie. Een gebied dat Toeristisch aantrekkelijk en cultuurhistorisch boeiend blijft, met duurzame innovatieve initiatieven en met de UNESCO Werelderfgoedstatus als inspiratiebron.

Een belangrijk ander aandachtspunt ligt in de natuurlijke en economische betekenis van het open landschap van het waddengebied enerzijds en de ruimtevraag voor duurzame energie (bijvoorbeeld windturbines) en bedrijvigheid anderzijds. Dit vereist nauwkeuriger gezamenlijke definiëring dan nu het geval is.

Tenslotte geeft het onderzoek het belang aan van het goed benutten van het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet, eenduidigheid in sturing en beheer, het vervolmaken van de beleidscyclus door kennis en monitoring en het bespreekbaar maken van bestaande en nieuwe patronen tot succesvolle samenwerking.

In de Beleidsverkenning worden drieëntwintig kernaanbevelingen gedaan (zie rapportage, deel 1, paragraaf 1.5). Ik onderschrijf de hoofdlijnen zoals verwoord in de kernaanbevelingen van de beleidsverkenning. Deze zullen worden meegenomen in het vervolg. De Beleidsverkenning is tot stand gekomen met de regio en is uitvoerig besproken in het Regiecollege

Waddengebied. Het Regiecollege heeft in de brief van 16 februari jl. positief geadviseerd over de beleidsverkenning (bijgevoegd).⁴

De Tussenevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee

Op 28 november 2013 verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer: «Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting»⁵.

Als reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft het Regiecollege Waddengebied op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken en mij in 2014 de «Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee» (hierna: Samenwerkingsagenda) opgesteld.

Bij brief van 2 juli 2014 is het Plan van Aanpak van de Samenwerkingsagenda beheer 2014–2018 van het Regiecollege Waddengebied aangeboden aan uw kamer (Kamerstuk 29 684, nr. 124). Het plan van aanpak heeft de ambitie om in 2018 «te werken als waren wij één beheerder met één integraal Beheer- en Inrichtingsplan».

De Samenwerkingsagenda beschrijft hoe de betrokken partijen (Provincies, gemeenten, de terreinbeheerders binnen de Coalitie Wadden Natuurlijk en de Ministeries van EZ en IenM/Rijkswaterstaat Noord-Nederland) vanuit hun eigen verantwoordelijkheid inhoud willen geven aan de samenwerking.

In juni 2016 is de Samenwerkingsagenda tussentijds geëvalueerd. De evaluatie concludeert dat «de voortgang van de uitvoering in het algemeen goed is».

Het rapport constateert ook enkele verbeterpunten, waaronder: «het gezamenlijk handhavingsprogramma, het realiseren van één portaal voor verleende Natuurbeschermingswetvergunningen, de aansturing van de Samenwerkingsagenda en het ontbreken van een SMART-doel». Deze aanbevelingen zijn inmiddels verwerkt in de Herzien Samenwerkingsagenda 2016–2018 (maart 2017, bijgevoegd). Partijen werken voortvarend aan de uitvoering van de agenda.

Ook uit de Beleidsverkenning blijkt dat de Samenwerkingsagenda als waardevol wordt ervaren. In de Beleidsverkenning wordt aanbevolen om de Samenwerkingsagenda voort te zetten tot het einde van de huidige termijn die eindigt eind 2018. Ik ondersteun deze aanbevelingen en zie dat de samenwerking steeds meer vorm krijgt gericht op het verbeteren van het beheer van de Waddenzee. Het is aan alle partijen om de samenwerking verder te versterken.

Ik zie hierbij een voorbeeldfunctie bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk, zoals Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer.

Medio 2018 zal een onafhankelijke eindevaluatie in brede zin worden uitgevoerd. Over de precieze invulling van de eindevaluatie worden afspraken gemaakt in het Regiecollege Waddengebied. Op basis van de eindevaluatie nemen de Staatssecretaris van EZ en de Minister van IenM een besluit over het al dan niet voortzetten van de Samenwerkingsagenda na 2018. De eindevaluatie en het besluit daarover worden u naar verwachting in het najaar van 2018 toegezonden.

Beantwoording motie Smaling/Jacobi

In mijn brief van 20 januari 2016 is aangegeven dat in de beleidsverkenning ook gekeken zou worden naar de aanbevelingen van de bovengenoemde rapportage van de Algemene Rekenkamer en te laten onder-

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Kamerstuk 29 684, nr. 108.

zoeken of die voldoende zijn opgevolgd (Kamerstuk 29 684, nr. 114). De beleidsverkenning concludeert dat alle aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer voldoende zijn opgevolgd dan wel geadresseerd. Daarbij wordt aangetekend dat «dit uiteraard niet betekent dat alle geconstateerde noodzakelijke verbeteringen inmiddels zijn gerealiseerd en dat de zorgpunten zijn verdwenen». Het verbeteren van beleid en samenwerking is «work in progress». Op veel terreinen, zoals bestuurlijke samenwerking, één gebiedsmanagement, monitoring en samenhang tussen beleid en geldstromen worden zichtbare stappen gezet, maar blijft alertheid, reflectie en doorontwikkeling geboden.

In de bovengenoemde motie Smaling/Jacobi is het kabinet tevens gevraagd om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de doelmatigheid van de inzet van middelen van het Waddenfonds. De Beleidsverkenning heeft geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de inzet van middelen van het Waddenfonds.

Vorig jaar bleek namelijk dat de Noordelijke Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer inmiddels het voornemen hadden zelf onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk van het Waddenfonds in de periode 2012 tot en met 2016 (bron: websites regionale Rekenkamers, onderzoeksplan 23 december 2016).

Daarom is besloten het onderzoek van beide regionale rekenkamers af te wachten. Te meer omdat het Waddenfonds in 2011 is gedecentraliseerd naar de Waddenprovincies. Desgewenst zal ik na publicatie door de regionale rekenkamers het rapport aan uw kamer toezenden.

Gebiedsagenda Wadden 2050

In mijn brief van 20 januari 2016 heb ik aangegeven dat ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken een Rijksvisie zou geven op de toekomstige ontwikkeling van de Wadden. Nu de Beleidsverkenning – in intensieve samenwerking met het veld – is afgerond, hebben wij besloten om de voorgenomen *Rijksvisie* te vervangen door een *samen met de regio* te ontwikkelen *Gebiedsagenda Wadden 2050* (hierna: *Gebiedsagenda*).

Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de Natuurambitie Grote Wateren (brief 18 januari 2016, kamerstuk 31 710, nr. 46). In deze brief is aangegeven dat de ambities uit de Natuurambitie Grote Wateren worden meegenomen in bestaande en te ontwikkelen integrale gebiedsagenda's voor de grote wateren voor het Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivierengebied en Zuidwestelijke Deltagebied gericht op de langere termijn (2050).

De te ontwikkelen *Gebiedsagenda* heeft geen beleidsstatus en is geen structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het is een vormvrije verkenning van ambitie, potentie, opgaven en mogelijke maatregelen van rijk en regio gezamenlijk. Ook de wijze van samenwerking kan hierin een plek krijgen. De uitkomsten en afspraken die in of naar aanleiding van een gebiedsagenda worden gemaakt, kunnen wel invloed hebben op beleid, regelgeving en financiering.

Over de aanpak van de *Gebiedsagenda* heeft voor de zomer overleg plaatsgevonden met de regio en in het Regiecollege Waddengebied. Het Regiecollege heeft over deze aanpak positief geadviseerd en tevens aangegeven een aantal inhoudelijke vraagstukken in het vierde kwartaal van 2017 te willen bespreken en hierover een advies uit te willen brengen. Deze adviezen worden meegenomen in het ontwikkeltraject van de *Gebiedsagenda* en bij de ontwikkeling van onder meer de Nationale Omgevingsvisie en het Besluit kwaliteit leefomgeving. De ontwikkeling

van de Gebiedsagenda start in de herfst van 2017 en zal naar verwachting circa een jaar in beslag nemen. De Gebiedsagenda vormt input voor de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie en het overige instrumentarium van de Omgevingswet.

Ontwikkeling instrumentarium Omgevingswet

Ik vind het van belang om focus en prioritering aan te brengen in het ontwikkelingstraject van de Nationale Omgevingsvisie en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Regiecollege Waddengebied heeft in dit verband geadviseerd om het bestaand beleid dat goed functioneert zo veel mogelijk te continueren in het instrumentarium van de Omgevingswet. Ik onderschrijf dit advies.

Voor veel thema's uit de Beleidsverkenning liggen er al goede aanzetten. Een groot deel van het bestaande beleid kan dus geheel of grotendeels ongewijzigd worden overgenomen in het nieuwe instrumentarium.

Voor een aantal bestaande beleidsthema's is het nodig om nader overleg te voeren met de regio en in het Regiecollege Waddengebied over de precieze vormgeving voordat verwerking in het instrumentarium van de Omgevingswet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat het een nieuw thema betreft. De noodzaak voor nadere afstemming geldt in ieder geval voor onderwerpen genoemd in de kernaanbevelingen van de Beleidsverkenning (zie rapportage, deel 1, par. 1.5).

De Evaluatie van de Structuurvisie, de Beleidsverkenning en de Gebiedsagenda vormen input voor de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie en het overige instrumentarium van de Omgevingswet. Hierbij zal het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» als leidraad worden gehanteerd.

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Structuurvisie en de Waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening worden omgezet naar het instrumentarium van de Omgevingswet: dat wil zeggen in onder meer de Nationale Omgevingsvisie en in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De inzet is dat de Nationale Omgevingsvisie gereed is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In opmaat naar de Nationale Omgevingsvisie is op 17 februari jl. de startnota «De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie» aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 682, nr. 1).

De planperiode van de Structuurvisie verloopt eind 2018 (zie bovengenoemde brief van 7 november 2016). Om de planperiode van de Structuurvisie goed te laten aansluiten bij de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet heb ik in overeenstemming met de Staatssecretaris van EZ besloten om de planperiode van de Structuurvisie Waddenzee te verlengen tot de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Indien daar aanleiding toe bestaat ben ik uiteraard bereid de huidige Structuurvisie tussentijds aan te passen door aankondiging daarvan in een brief aan uw Kamer.

Met de voorgestane aanpak wil ik in samenspraak met de regio komen tot een gedragen agenda voor de Wadden die recht doet aan de unieke waarden van dit werelderfgoed en voor de mensen die er wonen en werken.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus