OMGEVINGSBERAAD

Waddengebied

ADVIES 1

Advies over de

'Agenda voor het Waddengebied 2050'

Inleiding

Op 8 mei hebben de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een adviesaanvraag aan het Omgevingsberaad Waddengebied (Omgevingsberaad) gestuurd over de 98%versie van het Ontwerp voor de Agenda voor het Waddengebied 2050 (Agenda). Dit verzoek heeft geleid tot het advies dat nu voor u ligt.

Het tot stand komen van Agenda kent een lange voorgeschiedenis. Vanaf juni 2017, na het vastgestelde plan van Aanpak Gebiedsagenda 2050, is gestart met het opstellen van een gebiedsagenda voor het waddengebied. Dit was het vervolg op de beleidsverkenningen voor de Waddenzee. En deze beleidsverkenningen waren een vervolg op de evaluatie van de Structuurvisie Waddenzee uit 2015. De nu voorliggende Agenda is nu bijna gereed. Aangegeven wordt in de adviesaanvraag dat het advies gebruikt kan worden om de Agenda bij te stellen.

Van belang is dat bij het begin van de Agenda direct het doel en functie wordt omschreven.

"In deze Agenda voor het Waddengebied hebben overheden, natuurorganisaties, visserijorganisaties en de samenwerkende havens een gezamenlijke koers voor het Waddengebied geformuleerd en een agenda om die koers in te zetten. De gebiedsagenda bundelt bestaande ambities, doelen en strategieën van Rijk en regio, scherpt deze aan waar dat kan en benoemt de belangrijkste opgaven en bijbehorende dilemma's die door nieuwe ontwikkelingen op het Waddengebied afkomen. Waar mogelijk bevat de agenda ook nieuwe beleidskeuzen. Tegelijk zullen partijen samen de komende jaren nog keuzen moeten maken. Daarmee vormt deze gebiedsagenda het vertrekpunt voor beleid en beheer, en een gezamenlijke agenda voor de keuzen en opgaven waar partijen gezamenlijk voor staan in het Waddengebied."

Dit doel en de aangegeven functie van de Agenda vormt voor het Omgevingsberaad het vertrekpunt voor zijn advies.

De opbouw van het advies is als volgt. Er wordt eerst ingegaan op waar het Omgevingsberaad een goede invulling ziet van de Agenda. Vervolgens wordt ingegaan op hetgeen nader aandacht behoeft. Het eindigt met een algemene conclusie.

Het advies gaat niet alleen in op inhoudelijke aspecten maar kijkt ook naar afspraken over samenwerking en de wijze van handelen. Van belang is ook na te gaan of er voldoende borging is voor de uitvoering van de gemaakte afspraken.

Advies

Waardering en instemming

Het Omgevingsberaad heeft met waardering kennis genomen van de Agenda. Het biedt een goede analyse en overzicht van de problematiek. Daarbij is veel aandacht voor de kenmerken van het Waddengebied.

Met instemming heeft het Omgevingsberaad de hoofddoelstelling voor de Waddenzee en de hoofddoelstellingen voor het Waddengebied gelezen. Het Omgevingsberaad Waddengebied gaat in zijn missie ook uit van deze doelstellingen.

Het Omgevingsberaad Waddengebied waardeert de stap ten opzichte van de structuurvisie Waddenzee van de beleidsmatige verbreding van Waddenzee naar het Waddengebied. Daarbij is de weg van integraliteit bewandeld met thema's die voor dit gebied van wezenlijk belang zijn. Het belang van de Waddenzee staat voorop, maar door de integrale benadering worden andere functies en gebruik in zijn totaliteit gewogen en fors uitgedaagd om rekening te houden met de functie van het Werelderfgoed Waddenzee. Deze integrale aanpak past ook goed in de uitgangspunten van de Omgevingswet en de vertaling daarvan in de nog vast te stellen Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het Omgevingsberaad gaat er van uit dat, gelet op het antwoord van het rijk(d.d.9 april 2020) op de brief van Coalitie Wadden Natuurlijk, de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee en maar ook van het Waddengebied in de NOVI worden opgenomen.

Het Omgevingsberaad neemt waar dat er breed draagvlak lijkt te bestaan bij alle betrokken overheden voor deze hoofddoelstellingen. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van beleid en de ruimtelijke doorwerking hiervan.

Moderne wijze van samenwerking

Bijzonder voor het opstellen van de gebiedsagenda was de samenstelling van de Stuurgroep Gebiedsagenda. Niet alleen de overheden zaten aan tafel maar ook vertegenwoordigers van de natuurorganisaties en economische belangenorganisaties. In die zin is de samenwerking in deze gebiedsagenda een wijze van werken die het Omgevingsberaad voor ogen staat; belanghebbenden en gebruikers worden bij de start van het beleid betrokken in een meedenkende en mee-ontwikkelende rol. Het zorgt er voor dat belangenorganisaties in een vroegtijdig stadium hun achterban kunnen betrekken en activeren. Want ook van hen wordt in de uitvoering verantwoordelijkheid gevraagd. De Agenda biedt het kader en de mogelijkheid als stakeholders op inhoud nader tot elkaar te komen. Het Omgevingsberaad wil zich inspannen om vergelijkbare afspraken als het Pact van Marrum te bevorderen.

Kennishuishouding belangrijk

Het Omgevingsberaad ziet dat ook het aspect kennishuishouding in voldoende mate aandacht krijgt. De stap naar een breder gevoelde verantwoordelijkheid van provincies en rijk voor inhoud en aansturing van de kennishuishouding in de Wadden is essentieel. Kennis is één van de methodes die ons namelijk kunnen helpen bestaande verschillen van inzicht te overbruggen. Verder geeft het handvatten door bijvoorbeeld via gerichte monitoring de effecten van afspraken te volgen. Dat geeft weer mogelijkheid tot bijsturing op de relatie tussen middelen en doelen.

Dilemma's openlijk benoemd

Het Omgevingsberaad signaleert ook dat op onderdelen dillema's zijn benoemd, waar problemen tussen partijen (nog) niet zijn opgelost. Dit is een verstandige keuze, want op deze wijze wordt voorkomen dat er waterige compromissen ontstaan die problemen toedekken. Het Omgevingsberaad gaat er logischerwijs van uit dat dilemma's via het Uitvoeringprogramma niet alleen op de *'Agenda'* worden gehouden maar ook ter hand worden genomen en er gewerkt wordt aan oplossingen.

Er is een doorkijk naar uitvoering

Het doet ook goed te lezen dat er een doorkijk wordt gegeven naar een Uitvoerings-programma.

Het Omgevingsberaad waardeert het zeer, dat de opstelling van de Uitvoeringsagenda nu al voortvarend wordt opgepakt, zodat het momentum van instemming wordt gebruikt om datgene te doen waar het allemaal mee begon: voortvarend samen aan de slag om te werken aan een gebied van wereldklasse. Het merendeel van de gebruikers van de Waddenzee voelt zich geïnspireerd door de status van Werelderfgoed van de Waddenzee. De stakeholders van het Omgevingsberaad zijn bereid om te verkennen op welke wijze ze ook vanuit hun eigen verantwoordelijkheid kunnen bijdragen aan behoud en herstel van de Waddenzee. Daarbij is het goed om vanuit best practices uit het verleden, te kijken naar nieuwe uitdagingen voor de toekomst. Al met al geeft dit geheel het Omgevingsberaad het vertrouwen dat de stap naar uitvoering gezet wordt.

Hoofdstuk 3; kern van de gebiedsagenda

In de ogen van het Omgevingsberaad Waddengebied is hoofdstuk 3 van de Agenda voor het Waddengebied het meest wezenlijk. Het Omgevingsberaad verwelkomt de daarin opgenomen afspraken zeer. Hier wordt de wijze van (samen)werken beschreven. Zo samen te kunnen werken biedt partijen houvast. Waar analyses en beleid ingehaald zullen worden door de tijd, moet teruggevallen kunnen worden op de afspraken in Hoofdstuk 3. Het vergt van allen inspanningen om daar een succes van te maken. Vertrouwen is daarbij het sleutelwoord.

Er zijn echter ook zorgen.

Professioneel werken

Het afgelopen jaar heeft geleerd dat een projectorganisatie en projectsturing van goede kwaliteit van groot belang zijn. Ook de verdere uitvoering van de Agenda vergt professionaliteit van een ieder. Zo zagen we afgelopen tijd bijvoorbeeld dat de

stakeholders die waren georganiseerd in de huidige klankbordgroep in de loop van de tijd door de projectleiding steeds minder betrokken werden bij de totstandkoming van de Agenda voor het Waddengebied 2050. De communicatie over en weer verliep steeds stroever. Dat heeft daar er toe geleid dat bij deze partijen in de klankbordgroep langzamerhand een ongemakkelijk gevoel is ontstaan. Ook is het commitment van overheden in de afgelopen jaren nogal wisselend geweest.

We moeten leren van de ervaringen van het verleden. Deze ervaringen leren ons dat voor de toekomst gezamenlijk commitment essentieel is om de grote uitdagingen en de nog niet opgeloste dilemma's tot een goed einde te brengen. Het Omgevingsberaad beseft heel goed dat dit makkelijk is te constateren maar niet altijd makkelijk is te realiseren. Open communicatie en betrokkenheid van een ieder is dan van belang. Het Omgevingsberaad wil daarin zeker zijn "steentje" bijdragen.

Het Omgevingsberaad Waddengebied adviseert daarom voor de toekomst blijvend aandacht te houden voor de professionaliteit van projectsturing, communicatie en het betrekken van relevante partijen bij de ontwikkeling van beleid.

Coördinatierol

Inzet van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat(IenW) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit(LNV) blijft nodig voor het commitment van de Agenda van andere ministeries. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ministerie van Defensie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties of het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Ook hier leert ervaring dat voor stakeholders niet altijd inzichtelijk is hoe bij andere ministeries het belang van het Waddengebied zoals opgeschreven in deze Agenda voor ogen staat, hoe dat wordt meegewogen bij hun stellingname en beleidsvoornemens en hoe de rol van beide ministeries hierbij is.

De dialoog mist soms. Het Omgevingsberaad verwacht uiteraard vanuit de zijde van het Rijk een eenduidige aanpak en dat het rijk in die zin ook met één mond spreekt.

Maar ze wil ook dialoog met andere ministeries over hun stellingname en voornemens als het Waddengebied wordt geraakt. Het Omgevingsberaad Waddengebied wil daar graag een platform voor bieden maar ook andere mogelijkheden zijn natuurlijk denkbaar. Zij vraagt dan met name het ministerie van IenW zijn coördinerende rol in deze zin te versterken en voor andere ministeries te faciliteren bij hun stellingnames en/of voornemens de dialoog op te pakken, inzicht te bieden in afwegingen en de stakeholders van het waddengebied mee te nemen en met hen het gesprek aan te gaan.

Het Omgevingsberaad adviseert de coördinerende rol van het ministerie van IenW samen met het ministerie van LNV op bovenstaand vlak te versterken.

Duurzaam toerisme in trilateraal verband

Het Omgevingsberaad mist bij het onderwerp duurzaam toerisme het internationale element; er wordt niet ingegaan op de Trilaterale afspraken over duurzaam toerisme die opgenomen zijn in de Verklaring van Tonder van 2014.

Geadviseerd wordt een verwijzing naar deze internationale afspraken in de Agenda voor het Waddengebied op te nemen.

Vaargeulonderhoud

Het thema bereikbaarheid blijft de gemoederen bezig houden. Hier komen de belangen voor natuur, leefbaarheid en economie elkaar tegen. Dit is het meest zichtbaar bij het onderhouden van vaargeulen. Stakeholders van natuur en milieuorganisaties en de waddenhavens hebben elkaar in 2017 gevonden in het Pact van Marrum. Dit pact geeft zekerheid voor de bereikbaarheid van de havens en de zekerheid dat gewerkt aan het verminderen van het effect van baggeren. Het Omgevingsberaad constateert dat er te weinig recht wordt gedaan in de Agenda in de wijze waarin wordt gesproken over de bereikbaarheid van havens. Het Omgevingsberaad wil een stevig pleidooi houden dit wel te doen en toe te zeggen bij het rijksbeleid in het Nationaal Waterprogramma specifiek voor de Wadden het Pact van Marrum als uitgangspunt te hanteren.

“Het goede gesprek leidend tot advies”

De ervaring leert dat er af en toe initiatieven zijn of komen voor activiteiten in de Waddenzee waarvan de vraag is of dit past bij de Waddenzee met de status van Werelderfgoed. Misschien laat de regelgeving het wel toe maar is de vraag of het wenselijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de discussie die ontstaan is over motorbootraces, waarbij de initiatiefnemer eerst de juridische weg bewandelde, een vergunning kreeg en daarna er vanwege de maatschappelijke weerstand afzag. Er zijn ook andere positieve voorbeelden zoals de vestiging van VOPAK, waarbij een tijdige dialoog VOPAK inspireerde om vrijwillig een extra bijdrage te leveren aan calamiteiten voorzieningen en zo aan natuurbehoud. Natuurlijk blijft altijd menselijk medegebruik getoetst worden aan wet en regelgeving. Het Omgevingsberaad vraagt het BOW ruimte te geven voor een benadering waarbij bijvoorbeeld het Omgevingsberaad met de initiatiefnemer het goede gesprek voert en een advies uitbrengt. Aan de orde kunnen dan komen (in tijd en in middelen) hoe de initiatiefnemer afzonderlijk of gezamenlijk een betekenisvolle bijdrage kan leveren aan natuurherstel en of verduurzaming van het medegebruik. Van belang is dat het advies met voldoende regie, kennis en onafhankelijkheid kan worden opgesteld. Het gaat er in het zogenaamde “goede gesprek” om of het in de Waddenzee per se nodig is en zo ja, dat het zo weinig mogelijk schade aanricht in combinatie met afspraken dat de initiatiefnemer natuurherstel/verduurzaming pleegt. Zo geeft deze benadering de mogelijkheid het initiatief integraal te bekijken en niet strikt alleen de juridische positie leidend te laten zijn.

Over de hier gepresenteerde gedachte, vallen nog talloze vragen te stellen. Bijvoorbeeld: hoe zwaar weegt het advies, voor welke gevallen zou het wel of niet geschikt zijn? Is het niet dubbel op? De insteek van “Het goede gesprek leidend tot advies” vereist derhalve nadere uitwerking en onderzoek of en hoe dit mogelijk is. Daar staat tegenover dat het wel past in de gedachte van de Omgevingswet waarvan veel ruimte aan de initiatiefnemer wordt geboden. Het Omgevingsberaad is bereid nadere uitwerking en onderzoek op zich te nemen indien uiteraard het principe van “het goede gesprek leidend tot advies” wordt overgenomen.

Het Omgevingsberaad adviseert derhalve dat een dergelijk onderzoek naar zo’n werkwijze in het Uitvoeringsprogramma wordt opgenomen en dat het principe van “het goede gesprek met de initiatiefnemer leidend tot een advies” in Hoofdstuk 3 wordt opgenomen.

Internationaal lobbyen

Buiten de directe invloed van zowel regionale overheden alsmede stakeholders zijn er negatieve ontwikkelingen die van grote invloed zijn op het Waddengebied. Samen optreden met Denemarken en Duitsland in Trilaterale verband is dan van groot belang. Maar externe factoren overstijgen ook vaak de directe bevoegdheid van deze drie landen, zoals klimaat, internationale scheepvaart en aantasting van natuur in andere delen van de wereld. Daarom stelt het Omgevingsberaad voor om in de Agenda hier aandacht te schenken en af te spreken dat dan in dergelijke gevallen het rijk bereid is eventueel samen met regionale partijen, te gaan lobbyen bij andere landen om deze negatieve ontwikkelingen te keren. Dit kan bijvoorbeeld door op internationale fora en in internationale gremia de problematiek aan de orde stellen ten gunste van het Waddengebied.

Het voorstel van het Omgevingsberaad is een dergelijke werkwijze als uitgangspunt in Hoofdstuk 3 op te nemen.

Focus houden bij uitvoering, acties uitvoerbaar maken en resultaten volgen

Zoals gezegd geeft de Agenda een heldere analyse van de problematiek in het Waddengebied. Het moet echter niet alleen bij analyse blijven. Van belang is nu in te zetten op concrete stappen. Gelukkig is daar -zoals al is gezegd- aandacht voor. Gebruik het momentum van de ondertekening van de Intentieverklaring voor het laten zien van al concrete stappen. Het besef is bij het Omgevingsberaad Waddengebied aanwezig dat niet alle problemen in één keer kunnen worden aangepakt. Dat dwingt tot heldere prioriteitsstelling. Gebruik daarvoor de energie die op tal van plaatsen in het gebied aanwezig is. De drang van een ieder van ons volledig te willen zijn en centraal aan te willen sturen, moet worden beheerst, want anders verdrinken we bij het Uitvoeringsprogramma hierin.

Het Omgevingsberaad adviseert derhalve een Uitvoeringsprogramma te maken met focus voor de bijvoorbeeld de komende vijf jaar en alvast te starten met die punten waarin ieder zich in kan herkennen en met een uitnodigende uitstraling regionale initiatiefnemers uit te dagen hun aandeel in het perspectief van de Agenda bij te dragen. Overigens is bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma nodig niet alleen inhoudelijke afspraken te maken maar ook het moeilijke onderwerp van financieringsarrangementen aan de orde te stellen. Dat vergroot de kans op het slagen van de activiteit. Ook beveelt het Omgevingsberaad het inzetten aan van extra middelen mocht dat nodig zijn om tot uitvoering te komen.

Het vraagstuk is dat een Uitvoeringsprogramma niet gezien wordt als een los onderdeel maar past in een gesloten beleidscyclus van beleid maken, beheren en uitvoeren, monitoren en ontwikkelingen volgen en tenslotte het weer bijstellen en actualiseren van beleid. Ondanks dat deze gedachte door iedereen wordt ondersteund, is de uitvoering er van op een of andere wijze lastig. Het vergt inspanning van ons allen om de beleidscyclus de komende jaren professioneel te laten functioneren. Daarmee is het Omgevingsberaad weer terug bij onze eerste advies om blijvend aandacht te houden voor professioneel werken waarbij het Omgevingsberaad Waddengebied aanbeveelt dit advies aan te vullen met het onderwerp beleidscyclus.

Vertrouwen bij natuurorganisaties uit CWN

De natuurorganisaties uit de Coalitie Wadden Natuurlijk(CWN), met uitzondering van de Waddenvereniging, wijzen er op dat in de afgelopen jaren allerlei activiteiten in de Waddenzee zijn zoals gaswinning, zoutwinning en vormen van visserij die volgens haar niet passen bij de hoofddoelstelling van de Waddenzee. Zij heeft in het verlengde hiervan moeite vertrouwen te hebben in deze Agenda. Daardoor vraagt zij zich af ondanks dat de hoofddoelstelling goed is verwoord of overheden daadwerkelijk uitgaan van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.

De natuurorganisaties willen het waddengebied niet op slot zetten maar vinden het van belang dat bij de beoordeling van significante ontwikkelingen of activiteiten de hoofddoelstelling voor de Waddenzee recht wordt gedaan. Vanuit die positie willen de natuurorganisaties mee doen met de Agenda.

De zorgen over de aard en invulling van de Agenda zijn voor de Waddenvereniging een belangrijke reden niet mee te doen met deze Agenda en zich tevens niet te laten vertegenwoordigen, via CWN, in het Omgevingsberaad. Het Omgevingsberaad betreurt dat. Tevens vindt het Omgevingsberaad het jammer dat de Waddenvereniging momenteel er bewust voor kiest hun standpunten en argumenten niet in te brengen aan de overlegtafel en zich op deze wijze buiten het overleg plaatst. Vanzelfsprekend blijft staan dat er een standing invitation is voor de Waddenvereniging om weer mee te doen aan het structureel overleg.

Conclusie

Alles afwegende adviseert het Omgevingsberaad Waddengebied in zijn geheel positief over het Ontwerp van de Agenda voor het Waddengebied 2050 met in achtneming van de gemaakte opmerkingen, aanbevelingen en adviezen op onderdelen. Vanuit gegaan wordt dat u dit betrekt bij het afronden van het Ontwerp. Het Omgevingsberaad is bereid mee te denken met het formuleren van tekstaanpassingen.

Tot slot

Het Omgevingsberaad Waddengebied beschouwt deze Agenda voor het Waddengebied 2050 ook als zijn agenda en wil deze gebruiken voor agendering van zijn adviezen en werkzaamheden.

Namens het Omgevingsberaad Waddengebied
drs. A.A.M. Brok.

Colofon

Over het Omgevingsberaad Waddengebied

Het Omgevingsberaad Waddengebied is het adviesorgaan voor het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW). Het is tevens een platform waar gestructureerde discussies over het Waddengebied worden geïnitieerd en waar informatie over het Waddengebied wordt uitgewisseld.

Adresgegevens
Omgevingsberaad Waddengebied
Huis voor de Wadden
Ruiterskwartier 121a
8911 BS Leeuwarden
info@omgevingsberaadwaddengebied.nl
058 – 233 90 10

Drukwerk
Provincie Fryslan

Vormgeving & IllustWWratie
Annelies Ruesink

Fotografie
Thea Smit, p. 3 | Annelies Ruesink, overige

Mei 2020