

Aan de Minister van Economische Zaken
Mr. L.J. Brinkhorst
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

betreft
Duurzaam Sociaal-Economisch
Ontwikkelingsperspectief voor het
Waddengebied (SEOW)

ons kenmerk
023/MvR

datum
14 april 2005

Geachte heer Brinkhorst,

Bij brief van 8 maart jl. heeft u de Raad voor de Wadden gevraagd advies uit te brengen over het duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW), dat in december 2004 is gepubliceerd door uw Ministerie onder de titel 'Wad Anders'. De adviesaanvraag sluit aan bij de bij wet¹ gegeven opdracht aan de Raad voor de Wadden om een directe en intensieve betrokkenheid te hebben bij het opstellen van het duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied, zoals dit is aangekondigd in deel 3 van de pkb-Derde Nota Waddenzee. Met deze brief voldoet de Raad aan uw verzoek. Overigens wordt opgemerkt dat de inschakeling van de Raad door uw Ministerie zich heeft beperkt tot een gevraagd advies over het projectplan² en deelname aan de discussieonderdelen.

In reactie op het ontwikkelingsperspectief 2030 dat het kabinet in deel 1 van de Derde Nota Waddenzee schetst voor de hoofdlijnen van de ruimtelijke, waterhuishoudkundige en natuurlijke ontwikkeling van de Waddenzee is van verschillende kanten, waaronder door de toenmalige Waddenadviesraad, aangedrongen op verbreding van deze visie tot een sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het *Waddengebied*. Een van de redenen voor dit pleit was de bijdrage die het zou kunnen leveren aan vergroting van het draagvlak voor het Waddenzeebeleid. In deel 3 van de Derde Nota Waddenzee heeft het kabinet de voorstellen voor uitvoering van het SEOW overgenomen: *"Gezien de reacties en adviezen neemt het kabinet het initiatief om gezamenlijk met de Waddenprovincies en -gemeenten en in overleg met de belangenorganisaties te werken aan de opstelling van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied. [] Dit duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief moet passen binnen de hoofdlijn van het op duurzame ontwikkeling gerichte ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee, zoals dat is opgenomen in de pkb-tekst."* Verder stelde het kabinet: *"Het kabinet vindt het zinvol om voor een nadere concretisering van het ontwikkelingsperspectief een streefbeeld en een referentiekader op te stellen."*

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28230 nr. 3 Instelling van de Raad voor de Wadden, Memorie van toelichting, pagina 2, 1^e alinea: "In de pkb is aangegeven dat het kabinet het initiatief zal nemen om samen met de Waddenprovincies en -gemeenten een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied tot stand te brengen. Een adviescollege voor de Wadden zal een belangrijke rol spelen bij de uitwerking van dit duurzaam ontwikkelingsperspectief."

² Waddenadviesraad, 2002, Advies over het (concept)projectplan duurzaam Sociaal Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied

Kabinetsopdracht

Het SEOW, zoals omschreven in deel 3 van de Derde Nota Waddenzee, beoogt primair een perspectief te bieden aan de bewoners van het Waddengebied. Karakterisering van de bevolking van het kustgebied, tezamen met een schets van de demografische ontwikkelingen vanuit het verleden naar de toekomst moeten het uitgangspunt vormen voor de wijze waarop sociaal maatschappelijke en economische ontwikkelingen worden geïnventariseerd en beoordeeld. Economische activiteiten en werkgelegenheid vormen een belangrijk, maar zeker niet het enige onderdeel van het perspectief voor de bewoners van het kustgebied. Welzijn, leefbaarheid, sociale samenhang, behoud van eigen identiteit, toegang tot voorzieningen enz. zijn evenzeer bepalend voor dat perspectief.

Op het gebied van economische activiteiten heeft het kabinet in deel 3 van de Derde Nota Waddenzee aangegeven binnen welke kaders perspectieven kunnen worden ontwikkeld en onderscheiden. Als initiatief dat voortkomt uit de Derde Nota Waddenzee, is het vanzelfsprekend dat het kabinet stelt dat ontwikkelingen moeten passen binnen de kaders van deze Nota. Verder wijst het kabinet op de noodzaak tot het opstellen van een streefbeeld en referentiekader voor de Waddenzee, omdat een concrete invulling van het ontwikkelingsperspectief alleen mogelijk is binnen concrete kaders voor de natuurdoelstellingen voor de Waddenzee.

Wat betreft de werkwijze staat het kabinet een samenwerking voor met de regionale en lokale overheden en de belangenorganisaties.

Uitvoering in de breedte

In het rapport "Wad Anders" is gekozen voor een sectorale en derhalve veel smallere economische invalshoek. De sociale en maatschappelijke aspecten zijn op basis van globale inventarisatiegegevens in enkele kengetallen weergegeven en vergeleken met landelijke cijfers. Een analyse van de sociaal-maatschappelijke structuur van het kustgebied, en de ontwikkelingen hierin, ontbreekt. Verder is de betekenis van de grotere nabijgelegen werkgelegenheidscentra (Groningen, Leeuwarden, Alkmaar, enz.) voor het kustgebied in de analyse van werkgelegenheidscijfers buiten beschouwing gebleven. Hierdoor wordt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om economische ontwikkelingsperspectieven te beoordelen op basis van de vraag vanuit de lokale bevolking naar werkgelegenheid en voorzieningen. Een tweede versmalling, die overigens logisch voortvloeit uit de door het Ministerie gekozen invalshoek, betreft het beperken van de economische aspecten tot vijf Waddenspecifieke sectoren. De zorg- en dienstensector zijn op basis van deze selectie buiten beschouwing gelaten, terwijl ze in een breder perspectief beschouwd juist van groot belang zijn, het zijn immers niet alleen sectoren waarin groei optreedt, maar ook nog eens sectoren die niet of nauwelijks strijdig zijn met de doelstellingen voor de Waddenzee.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft met het rapport "Wad Anders" de wensen en knelpunten, zoals die door het bedrijfsleven in het Waddengebied worden ervaren, geïnventariseerd en vertaald in projectideeën. Door de gekozen organisatievorm, waarin provincies en gemeenten mede uitvoering hebben gegeven aan het project, is het Ministerie erin geslaagd om alle betrokken partijen op één lijn te brengen. De inspanning van het Ministerie is daarbij gericht geweest op een inventarisatie van de genoemde aspecten per sector.

De Raad is van oordeel dat aanvullende acties nodig zijn om tot een integrale visie te komen op de sociaal-economische ontwikkelingsperspectieven van het Waddengebied (zoals oorspronkelijk bedoeld in deel 3 van de Derde Nota Waddenzee) en om tot een rangorde te komen van onderwerpen uit "Wad Anders" naar haalbaarheid en naar wenselijkheid vanuit een breder perspectief.

In de eerste plaats zal samenhang moeten worden aangebracht in de sectoraal geformuleerde wensen vanuit het bedrijfsleven. Daarvoor is een nader uitgewerkte visie nodig op de totale economische ontwikkeling van het kustgebied, waaronder een analyse van elkaar versterkende en elkaar beconcurrerende ontwikkelingswensen. Het lijkt daarbij onvermijdelijk om in de analyse en de visie onderscheid aan te brengen tussen de situatie op de eilanden en aan de vaste wal. De hiervoor geschetste visie zal moeten worden ontwikkeld tegen de achtergrond van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee en met inachtneming van ontwikkelingen die niet vanuit het Waddengebied beïnvloedbaar zijn, zoals klimaatverandering en uitvoering van nieuwe (Europese) regelgeving. Bovenal zal de visie op de economische ontwikkeling moeten worden afgezet tegen de achtergrond van de sociale en maatschappelijke ontwikkelingen.

De Raad adviseert het SEOW, met behoud van het verkregen draagvlak, verder uit te werken door:

- **de sociaal-maatschappelijke aspecten toe te voegen;**
- **de geografische grenzen zodanig aan te passen (uit te breiden), dat een vollediger beeld ontstaat van de werkgelegenheidssituatie en de daarin vereiste ontwikkelingen;**
- **onderscheid aan te brengen tussen de Waddeneilanden en het vastelandsgebied;**
- **'Wad Anders' en de hiervoor genoemde aanvullende informatie nader uit te werken in een totaalvisie op het ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied.**

Behalve 'Wad Anders' zijn er de afgelopen jaren andere onderzoeken geweest naar de toekomst van het Waddengebied of Noord-Nederland, zoals het Wadden Sea Forum (WSF, rapport Prognos) en de Strategische agenda voor Noord-Nederland. In de twee laatstgenoemde rapporten is een bredere insteek gekozen, waardoor zij behalve waardevolle informatie, ook een format kunnen bieden voor de geadviseerde nadere uitwerking van het SEOW.

Uitwerking economisch perspectief

Voor de kaders waarbinnen het SEOW volgens het kabinet tot stand zou moeten worden gebracht is in 'Wad Anders' als invalshoek gekozen dat *"indien wordt geconstateerd dat die pkb onnodig bepaalde ontwikkelingen in de weg zit die wel in het belang zijn van een duurzame economische ontwikkeling, hebben wij de vrijheid genomen dit ook te vermelden."* In het rapport is aangegeven dat bepaalde ontwikkelingen (mogelijk) in strijd zijn met de huidige regelgeving, (in veel gevallen) gevolgd door de aanbeveling de desbetreffende regelgeving aan te passen, zonder onderliggende analyse waaruit de overbodigheid blijkt, dan wel met vermelding van een groot maatschappelijk belang dat het realiseren van de beoogde activiteit rechtvaardigt. In het rapport wordt wat betreft nieuwe activiteiten de noodzaak van het uitvoeren van een passende beoordeling in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrictlijn genoemd. Voor de beoordeling van de ecologische aspecten is deze handelswijze correct, maar voor het beoordelen van de landschappelijke (ruimtelijke) onderdelen van de hoofddoelstelling kan niet worden volstaan met deze beoordeling. Overigens kan uit tabel 1 worden opgemaakt dat ruim 80% van de projectideeën die voortkomen uit de geïnventariseerde wensen en knelpunten zondermeer past binnen de huidige wet- en regelgeving. De Raad is van mening dat dit gegeven om een nadere beoordeling vraagt van de gesignaleerde behoefte om onderzoek te doen naar de vraag of voor het bedrijfsleven in het Waddengebied wel sprake is van een level playingfield.

Economische sector	Aantal projectideeën passend binnen de regelgeving	Aantal projectideeën niet zondermeer passend binnen regelgeving	Totaal aantal projectideeën
Industrie en havens	14	4	18
Recreatie en toerisme	9	1	10
Energie en delfstoffen	9	3	12
Landbouw	6	0	6
Visserij	6	1	7
Totaal	44	9	53

Tabel 1: Onderverdeling projectideeën naar uitvoerbaarheid binnen de huidige wet- en regelgeving voor het Waddengebied volgens het Ministerie van EZ

In het projectplan voor 'Wad Anders' is aangegeven dat *"het proces het karakter zal hebben van een grote zoektocht naar win-winsituaties tussen economie en ecologie"*. In het rapport is geen invulling gegeven aan de relatie tussen economische activiteiten en ecologische effecten met het oog op het realiseren van ecologische winst (win-win). Wel zijn in het rapport (nieuwe) economische activiteiten genoemd die verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.

Naast deze algemene opmerkingen, wil de Raad voor enkele sectoren die zijn uitgewerkt in 'Wad Anders' nog een aantal specifieke punten onder de aandacht brengen.

Havens en industrie

In het rapport worden de grotendeels al langer bekende knelpunten en wensen van de afzonderlijke Waddenzeehavens samengevat, en wordt tevens een schets gegeven van de mogelijke kansen voor de havens die voortkomen uit de uitbreiding van de Europese Unie per 1 mei 2005. De ambitie om een ondersteunende functie te vervullen ten aanzien van de havens van Amsterdam en Rotterdam wordt genoemd, maar niet onderbouwd met een visie. Behalve deze vorm van afstemming zou ook een visie op een sterkere samenwerking tussen de Waddenzeehavens, en de mogelijkheden die dit wellicht biedt om een deel van de knelpunten op te lossen, aan deze paragraaf moeten worden toegevoegd. Daarin zou dan ook een relatie moeten worden gelegd met de effecten op de plaatselijke werkgelegenheid of de behoefte aan (specifieke) vormen van werkgelegenheid.

Recreatie en toerisme

Het belang van recreatie en toerisme voor het Waddengebied is evident. Ook hier gaat het SEOW niet verder dan het (onvolledig) inventariseren van kengetallen en ontwikkelingswensen. In het rapport wordt geconstateerd dat de landschappelijke kwaliteit een belangrijk kwaliteitskenmerk is van het gebied. Naar de mening van de Raad moet in het SEOW dan tenminste een beschouwing worden gegeven hoe de instandhouding en ontwikkeling van deze kwaliteit zich verhoudt tot andere activiteiten in het gebied. Als bovendien kwaliteitsverbetering van het aanbod en een grotere bekendheid van het Waddengebied wenselijk wordt gevonden, mag in de visie op het gebied een afweging van de voor- en nadelen van aanmelding van het gebied als werelderfgoed niet ontbreken.

Energie en delfstoffenwinning

In het rapport zijn de verschillende initiatieven op het gebied van transitie naar duurzame vormen van energiewinning opgesomd. Een beschouwing over het perspectief van de afzonderlijke initiatieven, dan wel het effect van een (mogelijke) vergroting van de slagingskansen ingeval een goede samenwerking tussen de verschillende initiatiefnemers

kan worden gerealiseerd, zou in de eerder geadviseerde visie verder moeten worden uitgewerkt. Verder ontbreekt een analyse van de oorzaken van het uitblijven van het van de grond komen van op zichzelf kansrijke initiatieven, alsmede het aangeven van oplossingsrichtingen.

Landbouw

De landbouw in het kustgebied is behalve dat het een economische factor van betekenis is, vooral ook de dominante factor in het (bedijkte deel van het) kustlandschap. De aangedragen mogelijke ontwikkelingen zouden op een samenhangende manier moeten worden ingebed in een visie op de economische en landschappelijke betekenis van de landbouw. In die visie mogen de sterke kanten van de huidige landbouw in het kustgebied niet ontbreken. Een heldere visie kan de basis vormen voor een landbouwkundige ontwikkeling waarin de afzonderlijke (kwetsbare) initiatieven worden samengebundeld in een gedifferentieerd en sterk ontwikkelingsperspectief.

De Raad komt tot de conclusie, dat het naar zijns ziens te beperkte perspectief dat is gekozen voor het SEOW en de diepgang van de analyse en visie ook zijn doorwerking heeft op de uitwerking per sector. Dit wordt nog eens versterkt doordat een aantal essentiële sectoren (zoals de zorg- en dienstverlening) ontbreken. De Raad is van mening dat het toevoegen van een overkoepelende analyse en visie op het sociaal-economisch perspectief voor het Waddengebied ervoor kan zorgen dat nader richting kan worden gegeven aan de ontwikkelingsmogelijkheden die per sector in beeld zijn gebracht, en dat op die wijze niet alleen de (maatschappelijke) haalbaarheid en wenselijkheid van de verschillende voorstellen beter in beeld worden gebracht, maar dat ook meer inzicht wordt verkregen op de wijze waarop middelen en mensen op de meest effectieve manier kunnen worden ingezet.

Hoogachtend,

mr. R.S. Cazemier, voorzitter

mevrouw mr. J. Westinga, secretaris