

Oplegnotitie bij het rapport landschappelijke kernwaarden Waddengebied

Aan: Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de provincie Noord- Holland, de provincie Fryslân en de provincie Groningen

Datum: 6 september 2026

Betreft: Uitwerking landschappelijke kernwaarden Waddengebied

Inleiding

Rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van duisternis zijn de vier landschappelijke kernwaarden voor de beleving van de Waddenzee en het Waddengebied. Ze zijn juridisch vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en benoemd in de Agenda voor het Waddengebied 2050, gezamenlijk opgesteld door het Rijk, regionale overheden en stakeholders. Met uw opdracht heeft u de Waddenacademie gevraagd om de uitwerking van de landschappelijke kernwaarden voor het Waddengebied. Hoewel veel informatie en kennis over de landschappelijke kernwaarden van het Waddengebied beschikbaar is, ontbreekt het aan een gezamenlijk scherp en breed gedragen beeld wat er precies onder wordt verstaan. De opdracht is door de Waddenacademie in samenwerking met Wing uitgevoerd.

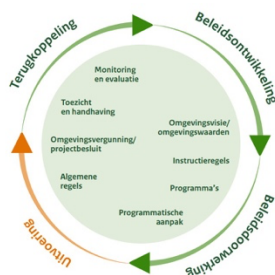
Context van de adviesaanvraag

Rijk en regio werken toe naar een gezamenlijk breed gedragen set aan landschappelijke kernwaarden van het Waddengebied en bijbehorende afweging.

In 2020 is in de aangenomen motie Dik-Faber de Groot geconstateerd dat ‘de landschappelijke kwaliteiten en de identiteit van de Waddeneilanden onder druk staan’ en dat deze ‘kernwaarden uitgewerkt moeten worden in criteria zodat een duidelijk afwegingskader ontstaat’. Naar aanleiding van deze motie is de uitwerking van de landschappelijke kernwaarden voor het Waddengebied vervolgens onder UP4 ‘uitwerking kernwaarden Waddengebied’ opgenomen als één van de uitvoeringsinitiatieven van het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 behorend bij de Agenda voor het Waddengebied (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020). Het doel van UP4 is om de kernwaarden uit te werken in criteria en afwegingskaders, zodat het bestaande beleid voor het Waddengebied, vanuit het Besluit kwaliteit leefomgeving, een betere en geharmoniseerde doorwerking kan vinden.

De beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving

Het sturen op de landschappelijke kernwaarden vindt plaats in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving (zie figuur 1, uit Voorontwerp Nota Ruimte). Daarin zijn ook de rollen en verantwoordelijkheden voor verschillende overheden belegd. Er bestaat al het nodige aan visie en instrumentatie, maar onderling zijn er grote verschillen. Het gemeentelijk voornemen om gezamenlijk voor de Waddenzee regels op te stellen die elke gemeente vervolgens in zijn eigen omgevingsplan kan opnemen biedt bij uitstek gelegenheid om de gezamenlijkheid op inhoud verder vorm te geven.



Figuur 1: Beleidscyclus uit Voorontwerp Nota Ruimte, cyclus om tot operationeel beleid te komen.



waddenacademie

Gebiedsafbakening

De landschappelijke kernwaarden worden gedefinieerd voor het Waddengebied, te weten: de Waddenzee, de Waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de vaste wal langs de Waddenzeekust van de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen. De Waddeneilanden en de Waddenzeekust worden gezien in samenhang met de Waddenzee.

Het Bkl vormt voor de fysieke leefomgeving de juridische basis. De Agenda voor het Waddengebied levert gemeenschappelijke bestuurlijke vertrekpunten voor Rijk en regio en is zelfbindend van karakter. De afbakening in de Agenda is ruimer dan die van het Bkl.

Antwoord op vraag 1

Kan op basis van een brede inventarisatie een conceptdefinitie voor de verschillende landschappelijke kernwaarden geformuleerd worden?

We stellen de volgende conceptdefinities voor:

- Bij *rust* in het Waddengebied gaat het om een gebrek aan menselijke verstoring, geluidsoverlast en geuroverlast. Natuurlijke geluiden en geuren hebben hierdoor de overhand, zowel in laag dynamische als hoog dynamische gebieden.
- De *weidsheid* van het Waddengebied bestaat uit de aanwezige open ruimten en bestaat dankzij de afwezigheid van verticaal opgaande fysieke ruimtelijke beperkingen of structuren c.q. elementen. Dit betekent dat er in de Waddenzee geen bouwwerken/vaste elementen voorkomen en dat er in de kustzone van het Waddengebied en op de eilanden gradaties in openheid zijn waaraan wordt vastgehouden.
- De *open horizon* van het Waddengebied geeft een vrij uitzicht tot aan de horizon waarin weinig verticale elementen voorkomen. Het gaat zowel om de beleving van de horizon van de Waddenzee vanaf de kust als de beleving van de horizon vanaf de Waddenzee. Dit bestaat dankzij de afwezigheid van fysieke ruimtelijke beperkingen. Dit betekent dat er in de Waddenzee geen vaste verticale elementen voorkomen in de wijde omgeving en dat er in de kustzone van het Waddengebied en op de eilanden gradaties in openheid zijn waaraan wordt vastgehouden.
- *Duisternis* in het Waddengebied is het ontbreken van menselijke lichtvervuiling en lichthinder, waardoor je op een onbewolkte, maanloze nacht op veel plekken de Melkweg kan zien.

Voor de *natuurlijkheid* van de Waddenzee bestaat al een duidelijke en eenduidige definitie vanwege de aanwijzing als natuurlijk Unesco Werelderfgoed. De natuurlijkheid draait om de aanwezige geologische processen, ecologische en biologische processen en biodiversiteit in het gebied. Daarom verwijzen wij daarnaar.

Antwoord op vraag 2

Bestaan voor de vier kernwaarden passende indicatoren waarmee gemeten kan worden?

In de tabel staat een overzicht van gangbare meetindicatoren van de landschappelijke kernwaarden weergegeven. Ze zijn niet beschreven voor toetsing en handhaving.

Thema	Groep	Variabele
Landschappelijke kernwaarden	Rust	Gemiddeld geluidsniveau Frequentiegebieden geluid Intensiteit vaarwegen Aantal bezoekers Geur (P.M.)
	Weidsheid	Aantal hectare dat vanaf ooghoogte te overzien is
	Open horizon	Aantal kilometers vrij zicht op de horizon De langste zichtlijn
	Natuurlijkheid	N.v.t. (wordt ontwikkeld in het kader van OUV)
	Duisternis	Hemelhoelderheid (zichtbaarheid sterren) Opwaartse verlichting

Tabel 2: Overzicht van gangbare indicatoren van de landschappelijke kernwaarden.

Antwoord op vraag 3

Wat zijn de belangrijkste drukfactoren die een risico vormen voor de landschappelijke kernwaarden?

De voornaamste drukfactoren voor rust zijn menselijke verstoring en geluidsoverlast. Activiteiten waaraan gedacht kan worden zijn:

- Impulsief geluid: o.a. door defensie, constructie van windparken, exploratie voor olie en gas, onderheien van gebouwen/bouwwerken langs de kust;
- Continu geluid: o.a. door scheepvaart, defensie, recreatieve luchtvaart, mosselzaadvissersrij, zoek- en reddingsoperaties, strandsuppletie, onderzoek, luchtvaart, baggeren, cruiseschepen, varen/zeilen, garnalenvissersrij, mechanische pierenwinning, aanleg golfenergie, gebruik van drones;
- Verstoring: o.a. varen/zeilen, wadlopen, toerisme langs de randen van het Wad, nieuwe ontwikkelingen recreatie (fatbikes, foilen, ecotoerisme, drones, kanotochten, nachtelijk snelvaren), festivals, aanleg en onderhoud kabels en leidingen, agrarische bedrijvigheid kustzone.

De voornaamste drukfactor voor de weidsheid in het Waddengebied is bebouwing die het aantal hectares dat te overzien is reduceert. Activiteiten waaraan gedacht kan worden zijn:

- Vaste bebouwing: o.a. duurzame energie (windmolens), ontvangstinstallaties dataverkeer, hoogspanningsmasten, woningbouw en (op)bouw van vakantiehuizen op de eilanden, bebouwing in en rond de havens (sluizencomplex, WEC, afvalverbranding), mogelijke kerncentrale;
- Tijdelijke bebouwing: o.a. mosselzaadinvanginstallaties.

De drukfactoren voor weidsheid zijn gelijk aan de drukfactoren voor de open horizon. Ook hier gaat het om bebouwing die het zicht verstoort, maar dan op de horizon.

De voornaamste drukfactor voor de duisternis is lichtvervuiling door kunstlicht. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende activiteiten:

- Lichtvervuilende bouwwerken: parkeervoorzieningen, verlichting op haventerreinen, verlichting vaarwegen, veerdammen havenhoofden, verlichting industrie, verlichting windparken, reclame verlichting;
- Lichtvervuilende activiteiten: nachtelijk snel varen, nachtelijk wadlopen, nachtelijke rondvaarten, nachtelijke activiteiten defensie, woningen/woonwijken en bijbehorende infrastructuur.



waddenacademie

Antwoord op vraag 4

Hoe zijn de landschappelijke kernwaarden (juridisch) geborgd dan wel kunnen zij geborgd worden?

De landschappelijke kernwaarden zijn onder de Omgevingswet al geborgd op nationaal niveau (Bkl, instructieregel). Tot op zekere hoogte zijn zij ook opgenomen in provinciaal en gemeentelijk beleid. Het rapport beschrijft de stand van zaken. In de provinciale omgevingsverordeningen van de provincies Groningen, Fryslân en Noord-Holland zijn verschillende regels vastgesteld m.b.t. de landschappelijke kernwaarden. Wat opvalt is dat onder rust enkel maatregelen m.b.t. stiltegebieden zijn vastgesteld en andere activiteiten/verstoringen hiervoor niet worden gereguleerd. De mate van regulering voor openheid verschilt per provincie. Groningen heeft open gebieden aangewezen en alle drie de provincies reguleren de mogelijkheden voor (grootschalige) windturbines. Voor duisternis zijn alleen door de provincie Groningen beperkte maatregelen vastgesteld, de provincie Fryslân en Noord-Holland hebben hiervoor (nog) geen regels. Binnen de provincies wordt opgemerkt dat in de praktijk borging van belevingswaarden zoals de landschappelijke kernwaarden lastig is; het valt tussen verschillende domeinen (natuur, recreatie) in en er wordt mogelijk niet altijd voldoende eigenaarschap gevoeld binnen de provincies.

Door de verschillende provincies wordt toegewerkt naar nieuwe omgevingsverordeningen. Ook betere communicatie en handhaving staan op de agenda.

De omgevingsplannen van de gemeenten zijn in dit onderzoek niet in detail meegenomen – ze vallen buiten de scope van het onderzoek.

Antwoord op vraag 5

Welke (beleidsmatige) raakvlaktrajecten hangen samen met de landschappelijke kernwaarden?

- Outstanding Universal Value – Unesco Werelderfgoed

Er is bij het indienen van de Waddenzee als Werelderfgoed voor gekozen om niet te nomineren op het criteria voor 'uitzonderlijk universele schoonheid', wat betekent dat het landschap als zodanig niet beschermd wordt onder de OUV. De landschappelijke kernwaarden en de OUV vullen elkaar dus aan. Het raakvlak tussen de twee trajecten ligt met name in de bescherming van 'natuurlijkheid'.

Momenteel worden meetbare criteria ontwikkeld voor de OUV door het ministerie van LNVN in samenwerking met Wageningen Marine Research en Staatsbosbeheer, waarbij een rekenmethode wordt gebruikt om meer integraal te kunnen rekenen aan effecten van activiteiten. Vervolgens zal onderzocht worden hoe de OUV-criteria beleidsmatig geborgd zijn of in de toekomst geborgd kunnen worden. Bij het OUV-raakvlak traject is het ministerie van LNVN beleidsverantwoordelijk.

- Beleidskader Natuur Waddenzee (BNW), in ontwikkeling

Het Beleidskader Natuur Waddenzee is in ontwikkeling. Het BNW richt zich op het terugbrengen van de (cumulatieve) impact van het menselijk gebruik op de natuur van de Waddenzee om zo de balans tussen ecologie en economie te herstellen. Mogelijk zijn er kansen om (onderdelen van) de landschappelijke kernwaarden te laten landen in het BNW. Daarbij is het BNW enkel gericht op de Waddenzee en niet op het bredere Waddengebied zoals de landschappelijke kernwaarden. Bij het BNW-raakvlak traject is het ministerie van LNVN beleidsverantwoordelijk.

- Beheerplan Natura 2000 Waddenzee



waddenacademie

De maatregelen die voor het beheer van het Natura 2000-gebied worden genomen in delen van de Waddenzee dragen mogelijk bij aan de landschappelijke kernwaarden. Het ministerie van IenW is trekker van dit raakvlaktraject.

- Programmatische Aanpak Grote Wateren

De Waddenzee is één van de focusgebieden van de PAGW. Daarvoor is een streefbeeld opgesteld als kader voor de activiteiten vanuit PAGW (geen vastgesteld beleid), die ook ingaat op landschappelijke kernkwaliteiten. De beschreven landschappelijke kernkwaliteiten sluiten aan op de definities en criteria die in dit traject zijn opgesteld, het streefbeeld is als één van de bronnen hiervoor gebruikt. Het ministerie van LVN en IenW zijn gezamenlijk opdrachtgever voor de PAGW.

- Omgevingswet - natuurbescherming

Om de rust van vogels en zeehonden te beschermen zijn bepaalde gebieden in de Waddenzee een deel van het jaar en soms het gehele jaar, verboden terrein voor de mens. De mogelijkheid om toegang tot een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk te beperken of verbieden is vastgelegd in artikel 2.45 onder de Omgevingswet. Vooralsnog is het niet duidelijk of de instrumenten ook toegepast kunnen worden voor bescherming van landschappelijke kernwaarden, én of dit wenselijk is.

- Nationaal Programma Ruimte voor Defensie en de Wet op de Defensiegereedheid

Het Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie beschrijft de voorkeurslocaties voor ruimtebehoeften van defensie. Dat gaat om fysieke ruimte zoals kazernes en oefengebieden alsook om ruimte waarop gevaren, gevlogen en gereden kan worden. Het raakt aan de landschappelijke kernwaarden, waarbij de voorziene ontwikkelingen mogelijk een negatief effect op de kernwaarden hebben, bijv. ten aanzien van snelvaren of grootschalige (schiet) oefeningen.

Antwoord op vraag 6

Welke aanbevelingen zijn er voor het operationaliseren van de afweging voor de landschappelijke kernwaarden?

- Aanbeveling 1 Gebruik duidelijke onderscheidende termen voor de landschappelijke kernwaarden.

Voeg de kernwaarden 'weidsheid' en 'open horizon' uit het Bkl samen.

- Aanbeveling 2: Operationaliseer de landschappelijke kernwaarden per deelgebied.

Voor de Waddenzee kan een streng regime voor de landschappelijke kernwaarden het uitgangspunt zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in hoog dynamische en laag dynamische gebieden, waarin meer of minder activiteit passend is.

- Aanbeveling 3: Gebruik een omgevingsproces om tot gezamenlijke definities, criteria en een gebiedsgericht streefbeeld voor de landschappelijke kernwaarden te komen.

Gebruik de concept definities en criteria uit deze rapportage als startpunt voor een omgevingsproces. Een rol voor de provincies is hierbij essentieel.

- Aanbeveling 4: Stel het streefbeeld voor de landschappelijke kernwaarden bestuurlijk vast binnen de Waddengovernance.



waddenacademie

Het streefbeeld voor de landschappelijke kernwaarden moet binnen de Waddengovernance bestuurlijk worden vastgesteld door het Bestuurlijk Overleg Waddengebied, waarin het Rijk, de provincies, de kust- en eilandgemeenten en de waterschappen samen afspraken maken over het beleid voor de Waddenzee. Het streefbeeld kan vervolgens doorvertaling vinden in de omgevingsverordeningen van de provincies en de omgevingsplannen van de gemeenten.

- Doorkijk:
 - Ontwikkel een gebiedsdekkend monitoringsysteem om de staat van de landschappelijke kernwaarden in beeld te brengen.
 - Neem de status van de landschappelijke kernwaarden op als onderdeel van de Staat van de Wadden en in de Basismonitor Wadden.
 - Breng de cumulatieve effecten van drukfactoren die de landschappelijke kernwaarden beïnvloeden in beeld.
 - Gebruik Het Waddenatelier als leerplatform tussen de provincies en gemeenten.

Tot slot

Het ontwikkelde streefbeeld, de monitoring en instrumenten vormen de basis voor afweging. Op basis van het streefbeeld, de monitoring (de staat van de landschappelijke kernwaarden) en het overzicht van drukfactoren en de cumulatieve effecten kan een afweging worden gemaakt welke activiteiten wel en niet passen in het Waddengebied.

De landschappelijke afweging voor het Waddengebied kan verankerd worden in de omgevingsplannen en -verordeningen van de gemeenten, provincies en rijk. De afweging zal met name gedaan worden door de gemeenten en kan landen in de omgevingsplannen van de gemeenten, waarbij het helpend is om zo veel mogelijk tot uniformiteit te komen. Door Gemeenschappelijke Regeling De Waddeneilanden wordt al gewerkt aan een set basisregels die in de verschillende omgevingsplannen door gemeenten opgenomen kunnen worden. De landschappelijke kernwaarden kunnen hier een onderdeel van vormen.