



De Rol van het Convenant

Een foucaultiaanse discoursanalyse naar het
gebruik van het Convenant Vaarrecreatie
Waddenzee

J. Bijl
MSc Leisure, Tourism & Environment
10 oktober 2011

J.Bijl

De Rol van het Convenant

MSc Thesis Social-spatial Analysis

SAL-624496

J. (Jorrit) Bijl

Registratienummer: 810917-068-130

Afstudeer vak begeleiders:

Dr. Ir. M. (Martijn) Duineveld

Dr. H. De Haan

Wageningen University

MSc Leisure, Tourism & Environment

Social-spatial Analysis

Wageningen, 10 oktober datum 2011

“The book is not simply the object that one holds in one’s hands; and it cannot remain within the little parallelepiped that contains it: its unity is variable and relative. As soon as one questions that unity, it loses its self-evidence; it indicates itself, constructs itself, only on the basis of a complex field of discourse.”

Michel Foucault

Woord van dank

Hoe mooi zou het zijn.. turend vanaf de Opmaat over het Lutjewad, wachtend op hoogwater, om vervolgens in één ruk beide wantijen over te steken. Genietend van de rust, van de enorme massa water die onder en langs het schip heen trekt. Ondertussen controleer ik voor de laatste keer mijn scriptie.

Een illusie armer en een schat aan ervaringen rijker.

Voor mij zou de scriptie geen problemen opleveren. De combinatie Waddenzee, watersport en Foucault zouden garant staan voor een klinkklare overwinning. Uiteindelijk is het een moeizame overwinning geworden, die pas in de verlenging is beslist.

Daarom wil ik een aantal mensen en organisaties bedanken. Mijn dank gaat uit naar de mensen die de tijd en moeite hebben genomen voor een interview. Ik bedank ze allen voor de interessante opvattingen, ervaringen en overtuigingen omtrent de Waddenzee, zijn natuur en vaarrecreatie. Zodoende besepte ik tijdens ieder interview weer, dat het Wad uniek is in zijn natuur, beleid en kennis, maar bovenal in zijn totaliteit.

Verder wil ik het Grontmij Leisure team bedanken voor de vrijheid die zij mij boden, de adviezen, maar ook zeker voor de gezelligheid. Mijn dank gaat uit naar de gesprekken het vertrouwen, enthousiasme en het commentaar van Martijn Duineveld. Vrienden en familie bedank ik voor de steun, interesse en afleiding. Lous dank ik voor haar enorme bijdrage hieraan!!

In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken. Het onderdak, het geduld, gezelligheid en het meespelen aan het spel "Het verboden onderwerp is... scriptie", heeft geleid tot de uiteindelijke overwinning.

Bedankt!

Samenvatting

De Waddenzee is een uniek natuurgebied gelegen in het noorden van Nederland. De bescherming en behoud van dit gebied speelt dan ook een centrale rol in het Waddenzeebeleid. Gedurende de afgelopen decennia zijn hiervoor tal van onderzoeken, procedures, visies en andere beleidsinstrumentaria geproduceerd. Vaak om de natuur bescherming te bieden tegen verstorende en/of vervuilende menselijke activiteiten. Eén van deze mogelijk verstorende activiteiten is de vaarrecreatie. Eind jaren '80 begin '90 legt de Rijksoverheid een reeks beperkende maatregelen op voor de vaarrecreatie op de Waddenzee. In deel I van de derde nota planologische kernbeslissing Waddenzee (2001) stelt toenmalig milieuminister Pronk de maximale capaciteit van jachthavens op 4400 ligplaatsen. Regionale overheden zoeken hierop naar een alternatief beleidsinstrumentarium. Eén die niet alleen de natuurwaarden bescherming biedt, maar tevens ruimte laat voor sociale en economische ontwikkelingen. Een breed gedragen convenant ziet men als mogelijke oplossing. Op 3 december 2007 ondertekent, uiteindelijk, een groot aantal partijen het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

In dit onderzoek richt ik mij op de uiteenlopende rollen en betekenissen van het Convenant. Om deze inzichtelijk te maken, maak ik gebruik van de denkwijze van Foucault. Een consequentie hiervan is, dat macht onlosmakelijk verbonden is aan het plannings- en beleidsveld waar ook het Convenant onderdeel vanuit maakt. Macht heeft zowel een restrictieve als producerende werking en staat in nauw verband met kennis. Zo produceert kennis niet alleen macht, maar produceert macht ook kennis (Flyvbjerg, 1996; Foucault, 2010). Deze twee eenheden komen, volgens Foucault, samen in een discours (Howarth, 2000). Onder een discours versta ik een samenhang van ideeën, concepten en categorieën die middels praktijken betekenis geven aan de werkelijkheid (de objecten, identiteiten en manier van handelen). Door het convenant, als object, te plaatsen binnen de te onderscheiden discoursen, geneer ik inzicht in de rol en de betekenis van het Convenant. In eerste instantie onderzoek ik de invulling die discoursen aan het object, het Convenant geven. Vervolgens analyseer ik de rol die het Convenant speelt in de praktijken die eruit voortvloeien of ermee samenhangen.

Op basis van een discoursanalyse onderscheid ik de volgende twee discoursen: het natuurbehoudsdiscours en het duurzame ontwikkelingsdiscours. Deze zijn gereconstrueerd aan de hand van een grote hoeveelheid aan data, verkregen uit kranten, beleidsdocumentatie en een zestiental semigestructureerde interviews met betrokkenen. Het natuurbehoudsdiscours richt zich op het beschermen van de waddennatuur. Deze gedachtegang is in grote mate geïnstitutionaliseerd in het nationale en internationale natuurbeleid. Wetenschappelijk ecologische onderzoeken en waarnemingen produceren kennis omtrent het wadden ecosysteem. Op basis van deze bevindingen bepalen organisaties, zoals het ministerie van EL & I, welke gebieden en diersoorten bescherming behoeven. Het sturen van menselijke activiteiten, zoals de vaarrecreatie, is dan vanuit dit discours noodzakelijk om mogelijke verstoringen te voorkomen. Tegelijkertijd erkent men dat door middel van toerisme en recreatie draagvlak kan worden gecreëerd voor het natuurbeleid.

Het duurzame ontwikkelingsdiscours ziet binnen het ecologische kader ruimte voor sociale en economische ontwikkelingen. Een denkbeeld die zich vanaf eind jaren '80 stapsgewijs institutionaliseert in voornamelijk het regionale plannings- en beleidsveld van de Waddenzee. Ook schetsen partijen vanuit het discours een genuanceerd beeld ten aanzien van de

verstorende werking van de vaarrecreatie op de natuurwaarden. Onderzoeken en beleidsdocumentatie, vanuit een regionale beleidsmatige context, bevestigen deze stelling. Hierin sturen partijen aan op het segmenteren van de vaarrecreatie, om zo een realistisch en dus een genuanceerd beeld van de vaarrecreatie te creëren. Bovendien, stelt men vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours regelmatig de voorwaarde dat beleid op een integrale wijze tot stand moet komen.

Zo dragen partijen verbonden aan het duurzame ontwikkelingsdiscours het Convenant aan om af te stappen van de huidige kwantitatieve capaciteitsbepaling voor ligplaatsen. Het Convenant dient als een integraal podium waar diverse partijen de mogelijkheid hebben om projecten en ideeën aan te dragen, invloed uit te oefenen en onderhandelingen te voeren in relatie tot het vaarrecreatiebeleid op de Waddenzee. Toch geldt het Convenant niet alleen als oplossing of als overlegplatform, de kwalitatieve capaciteitsbenadering die het beoogd is tevens een kader waar projecten, ideeën en kennis moeten voldoen aan de toelatingseisen die het duurzame ontwikkelingsdiscours hier aan stelt. Dit betekent niet dat het natuurbehoudsdiscours niet in staat is kennis, projecten en plannen aan te dragen. Ook vanuit dit discours draagt men kennis en al dan niet bestaande projecten aan, die zich vestigen in het Convenant.

De kennis en handelingen, die vervolgens voortkomen uit of in relatie staan tot het Convenant, zijn te onderscheiden aan de hand van een aantal praktijken. Deze praktijken ordenen de projecten, handelingen en ideeën die in het kader van het Convenant geproduceerd worden. Zo stelt men vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours voorwaarden aan bijvoorbeeld de praktijk van het kwalitatieve sturen. Het kwalitatieve sturen is het sturen van vaarrecreanten door middel van onder andere educatie en voorlichting. Partijen verbonden aan het discours sluiten bepaalde projecten en ideeën uit, doordat zij niet voldoen aan de eisen van het kwalitatieve sturen. Tegelijkertijd krijgen andere projecten, zoals de pilot voor een Meld- en Informatiesysteem voor de passantenhaven Texel, door middel van financiële ondersteuning de kans zich te ontplooiën. Daarnaast ontwikkelt en institutionaliseert zich de kennis omtrent het classificeren van de vaarrecreatie in tal van projecten, onderzoeken en visies. Allen dragen zodoende bij aan een genuanceerd beeld van de vaarrecreatie ten opzichte van de natuur. Ook de rationaliteit (ontwikkelen= veiligheid, kwaliteit en minder verstoringen door genoodzaakt droogvallen) institutionaliseert zich in een aantal discursieve handelingen zoals de havenvisie en de individuele haveninrichtingsplannen. Samen verschaft het de partijen verbonden aan het duurzame ontwikkelingsdiscours de mogelijkheid om het ontwikkelen van de vaarrecreatie in een ander daglicht te plaatsen.

Waar het ene discours nieuwe handelingen in relatie tot het Convenant produceert, is het voor het andere discours van belang ze te kunnen voortzetten. Sommige veranderingen, zoals de Leidraad procedure, houdt men buiten de kaders van het Convenant. Zo bepalen de partijen verbonden aan het natuurbehoudsdiscours de voorwaarden ten aanzien van de (ecologische) kennis, instituties en beleidsinstrumentarium die nodig zijn in relatie tot de Leidraad procedure. In het kader van het Convenant stelt men vanuit het discours zich de taak de effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden te monitoren. Op basis van deze ecologische bevindingen is men vanuit het discours instaat te beslissen of het Convenant al dan niet een positief effect heeft op de natuurwaarden. Tevens acht men de uitkomsten van belang in het kader van het ontwikkelen van havens.

De conclusie is dat op basis van een foucaultiaanse discoursanalyse er uiteenlopende rollen van het object; het Convenant, zijn te constateren. Waar het Convenant niet alleen als oplossing geldt, maar tevens als kader dient om kennis en praktijken te ordenen conform de denkwijze van het discours. Het discours dat middels het Convenant ideeën, projecten en handelingen uitsluit, maar eveneens mogelijkheden biedt zich te ontwikkelen en te institutionaliseren. Tegelijkertijd dient het Convenant als “instrument” waar een discours zijn kennis en praktijken kan inbedden om deze vervolgens te continueren.

Inhoud

Woord van dank	6
Samenvatting	7
Inhoud	10
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding en probleemstelling.....	12
1.2 Onderzoeksdoel.....	13
1.3 Leeswijzer.....	14
2 Theoretisch Kader	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Planning.....	15
2.3 Macht	15
2.4 Macht/ kennis	16
2.5 Discours.....	16
2.6 Praktijken.....	18
2.7 De rol van identiteiten en objecten binnen een discours en beleid.....	19
2.8 Besluit.....	21
3 Methodologie	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Data collectie	22
3.3 Data analyse.....	23
4 Vaarrecreatie, Waddenzee en Beleid in Vogelvlucht	25
4.1 Inleiding.....	25
4.2 De Waddenzee 1960- 1990	25
4.3 De Waddenzee 1990-2000	27
4.4 De Waddenzee 2000-2007	29
4.5 Besluit.....	32
5 De Twee Dominante Discoursen	33
5.1 Inleiding.....	33
5.2 Het duurzame ontwikkelingsdiscours	33
5.3 Het natuurbehoudsdiscours.....	36
5.4 Besluit.....	38
6 De Geboorte van het Convenant	39
6.1 Inleiding.....	39
6.2 De capaciteitsbepaling als probleem, het Convenant als oplossing.....	39
6.3 De ontwikkeling van het Convenant.....	40
6.4 Vaststelling van het Convenant.....	43
6.5 Besluit.....	44
7 Het Gebruik van het Convenant	45
8 De Autoriteit van de Totstandkoming	46
8.1 Inleiding.....	46
8.2 De praktijken van het sturen van de vaarrecreatie	46
8.2.1 Het duurzame ontwikkelingsdiscours: De context van het kwalitatieve sturen	46
8.2.2 Wadwachten niet onderdeel uitmakend van de context van het kwalitatieve sturen ..	47
.....	47
8.2.3 Het natuurbehoudsdiscours: De context van het sturen	48
8.2.4 De verschillende contexten van het monitoren.....	49

8.2.5	Het monitoren van het duurzame ontwikkelingsdiscours.....	50
8.2.6	Het monitoren van het natuurbehoudsdiscours.....	50
8.3	De praktijken van het ontwikkelen van de vaarrecreatie.....	51
8.4	Besluit.....	52
9	Autoriteit van Afbakening	53
9.1	Inleiding.....	53
9.2	Het afbakenen van het sturen.....	53
9.2.1	De afbakeningen van het kwalitatieve sturen	53
9.2.2	De afbakening van het sturen van menselijke activiteiten	54
9.2.3	Projecten en handelingen die niet toegelaten worden tot de praktijken van het sturen	55
9.3	Het afbakenen van het ontwikkelen van de vaarrecreatie	56
9.4	Besluit.....	58
10	Autoriteit van Specificatie.....	59
10.1	Inleiding.....	59
10.2	Het gebruik van specificatiesystemen in het sturen van de vaarrecreatie.....	59
10.2.1	De praktijk van het kwalitatieve sturen.....	59
10.3	Het sturen van menselijke activiteiten	60
10.4	Voorwaarden aan het gebruik van de combinatie van specificatie systemen.....	61
10.4.1	Het gebruik van specificatie systemen met betrekking tot het ontwikkelen van de vaarrecreatie	61
10.5	Besluit.....	63
11	Conclusie	64
11.1	Inleiding.....	64
11.2	Duurzame ontwikkelingsdiscours & natuurbehoudsdiscours	64
11.3	De invulling van het Convenant.....	64
11.4	Het gebruik van het Convenant.....	65
11.5	Besluit.....	66
12	Discussie.....	67
12.1	Inleiding.....	67
12.2	Foucault vs. Habermas.....	67
12.3	Foucaultiaanse discoursanalyse.....	67
12.4	Tekortkomingen van het onderzoek.....	68
12.5	Vervolgonderzoek	69
13	Referentie Lijst.....	70

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De Waddenzee is in 2010 door UNESCO uitgeroepen tot werelderfgoed voor zijn uitzonderlijk ecologische waarde en natuurschoon. Het gebied wordt vaak genoemd als het laatste stukje ongerepte natuur van Nederland. Een gebied dat volgens ecologen en natuurliefhebbers voor, onder andere, vogels en zehonden een belangrijke bron is voor voedsel. Tegelijkertijd achten bijvoorbeeld regionale overheden, vissers en lokale bewoners de Waddenzee ook voor menselijk gebruik van groot belang. Het is een plaats waar gevist, geoefend, gerecreëerd en aardgas gewonnen wordt. Deze verschillende belangen komen allen in meer of mindere mate aan bod in het beleid voor de Waddenzee.

Het Waddenzeebeleid dat sinds eind jaren zeventig in rap tempo groeit is onder meer het gevolg van een grootschalig besef dat het Wadden eco-systeem in zijn bestaan bedreigd wordt. Tal van wetenschappelijke rapporten, beleidsdocumenten, procedures, organisaties en samenwerkingsverbanden op internationaal, trilateraal, nationaal, regionaal en lokaal niveau proberen dit unieke wetland te behouden voor zowel de flora en fauna als voor het menselijk gebruik. Dit alles maakt het Waddenzeebeleid een net zo bijzonder en complex geheel als het eco-systeem van de Waddenzee zelf. Onderdeel van dit gecompliceerde stelsel is het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

Eind 2007 ondertekent een groot aantal betrokken partijen het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

Het doel [...] is het vastleggen van de afspraken tussen Partijen, die in acht zullen worden genomen bij het beheersbaar maken en houden van de vaarrecreatie op de Waddenzee ten einde verstoring van de natuur te beperken. Specifiek gaat het om het beheersbaar maken en houden van het recreatief medegebruik en het ontwikkelen van duurzame vormen van vaarrecreatie, waarbij de natuurlijke draagkracht van het gebied uitgangspunt is. (Regionaal College Wadden, 2007)

Onderdeel uitmakend van het Convenant zijn een visiedocument en uitvoeringsprogramma. Hieruit zou men kunnen opmaken dat de ondertekenden gezamenlijke plannen hebben voor de invulling van de vaarrecreatie op de Waddenzee. Beleidsmedewerkers, planners en wetenschappers die zich verbonden voelen met Habermas zijn Communicatieve Actie Theorie zouden het Convenant als uitkomst en als instrument kunnen zien van een democratische planning (Albrechts, 2003; Allmendiger, 2002; Fischler, 2000; Healey, 2003; Huxely & Yiftachel, 2003). Eén waarin de verschillende partijen onder meer dezelfde probleempercepties hebben en een gelijke betekenis geven aan het Convenant.

Tijdens dit onderzoek richt ik mij niet zozeer op de consensus die het Convenant al dan niet bewerkstelligt. Ik maak dan ook geen gebruik van Habermas zijn Communicatieve Actie Theorie, maar van de denkwijzen van Foucault en Flyvbjerg in relatie tot planning en beleid. In de termen van deze auteurs bestaat er niet een Convenant die door ieder op een min of meer zelfde wijze gebruikt wordt. Men heeft verschillende soms tegenstrijdige belangen. Waardoor, bijvoorbeeld, het Convenant niet voor iedereen hetzelfde betekent en op uiteenlopende wijze wordt gebruikt (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Foucault, 1981; Howarth; 2000). In het kader van deze denkwijze onderzoek ik de rol van het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

1.2 Onderzoeksdoel

In deze analytische studie naar de rol van het Convenant maak ik gebruik van een Foucaultiaanse denk- en werkwijze in relatie tot het planning- en beleidsveld, waarbij ik de rol van het convenant analyseer aan de hand van een discoursanalyse. Onder een discours versta ik het volgende:

Een discours staat voor een verzameling van ideeën, concepten en categoriseringën waarmee betekenis wordt toegekend aan sociale en fysieke objecten. Discours wordt geproduceerd en gereproduceerd in een identificeerbare verzameling praktijken. (Hajer & Poorter, 2005, p.14)

Het discours of denkkader kan men niet alleen onderscheiden aan de hand van ideeën en visies, maar ook en misschien wel juist aan de praktijken die eruit voortvloeien en/of ermee samenhangen (Hajer, 2006; Hajer & Poorter, 2005; Sharp & Richardson, 2001). Zij construeren de werkelijkheid, de objecten, de identiteiten, de manier van denken en handelen. Zo vormen deze praktijken gezamenlijk het discours.

Het Convenant neemt plaats in verschillende macht/ kennis netwerken, oftewel discoursen. Ik analyseer de rol van het Convenant in deze discoursen. Door het Convenant te plaatsen binnen de object formaties, construeer ik een kader waarin de werking van het Convenant per discours zichtbaar wordt. Zo is het onderzoek naar het gebruik van het Convenant tweeledig, enerzijds onderzoek ik de invulling die discoursen oftewel praktijken geven aan het object; het Convenant, anderzijds de betekenis, de rol die het speelt in de praktijken die er uit voortkomen of ermee verband houden.

Het doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen naar de rol en betekenis van een beleidsinstrumentarium als het Convenant. Een discoursanalyse moet de macht/kennis relaties blootleggen die hiermee verband houden.

Hiervoor heb ik de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Welke discoursen kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot de vaarrecreatie op de Waddenzee?*
2. *Op welke wijze opereert het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee binnen de verschillende discoursen rondom de vaarrecreatie op de Waddenzee?*

1.3 Leeswijzer

De opbouw van het onderzoek is als volgt: In het volgende hoofdstuk zal ik het theoretische kader uiteenzetten, waarin een aantal theoretische termen, van met name Foucault, zal worden besproken in relatie tot het planning- en beleidsveld. In hoofdstuk drie, de methodologie, beschrijf ik de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. Ik zal aan de hand van een aantal belangrijke beleidsmatige gebeurtenissen ten aanzien van de vaarrecreatie op de Waddenzee in hoofdstuk vier de noodzakelijke achtergrond informatie schetsen. Vervolgens wordt er in hoofdstuk vijf een tweetal discoursen onderscheiden en gereconstrueerd, waarna ik in hoofdstuk zes, de Geboorte van het Convenant, de constructie van het Convenant zal analyseren. In hoofdstuk zeven wordt de object formatie van het convenant middels Foucault zijn drie autoriteiten; totstandkoming, afbakening en specificatie, uiteengezet. Hierin analyseer ik de “producerende” rol van het convenant per discours. Uiteindelijk sluit ik in hoofdstuk acht af met een conclusie, waarin eveneens een theoretische reflectie plaatsvindt.

2 Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

In dit onderzoek maak ik gebruik van de ideeën en inzichten die verbonden zijn aan de planning- en beleidstheorie. Net als onder andere Flyvbjerg, Richardson en Sharp, richt ik mij op Foucault zijn denkwijzen ten aanzien van macht. Hiervoor doe ik een flinke graai in de gereedschapskist van Foucault. Waarmee ik bedoel dat ik gebruik maak van meerdere theoretische instrumenten van Foucault. In dit hoofdstuk zal ik enkel de theorieën beschrijven en met elkaar in verbinding brengen. Vervolgens zal ik deze toepassen in de analyse hoofdstukken. De wijze waarop ik gebruik maak van Foucault zijn theorieën zet ik uiteen in de methodologie.

2.2 Planning

De planning theorie heeft de afgelopen decennia verschillende veranderingen ondergaan. Vele aspecten, zoals het rationele planning model, spelen nog steeds een belangrijke rol in de planning theorie (Alexander, 2000). Maar waar dit model in het verleden de best mogelijke keuzes maakte op basis van functionele, instrumentele en technische rationele afwegingen van argumenten, acht men het tegenwoordig noodzakelijk om onder meer politieke waarden te integreren in de analyse van het planning proces (Fischler, 2000). De focus van het communicatieve planning paradigma ligt met name op het faciliteren van participatie en overlegprocessen die moeten leiden tot consensus onder de betrokkenen (Albrechts, 2003; Allmendiger, 2002; Fischler, 2000; Healey, 2003; Huxely & Yiftachel, 2003). Algehele consensus in een machtsvrije discussieruimte is volgens foucaultiaanse planners niet realistisch maar ook niet wenselijk. Om een meer democratischer planning proces te bewerkstelligen achten zij de analyse van macht die de planner, het planning proces en besluitvorming beïnvloed van groot belang. Het verschaft een meer realistische kijk op het planning proces, waarna men op basis van deze bevinding aanbevelingen kan maken voor een meer democratisch planning proces. (Alexander, 2000; Fischler, 2000; Healey, 2003).

2.3 Macht

Vanuit een foucaultiaanse benadering van planning is macht onlosmakelijk verbonden met de planner en het planning proces. Macht biedt niet alleen de mogelijkheid om zaken, activiteiten en mensen te domineren, beïnvloeden en uit te sluiten; het heeft ook een producerende werking van kennis, praktijken en realiteiten. Niet alleen de overheid, de soevereine staat oefent macht uit, het gehele sociale lichaam inclusief het menselijke lichaam maakt deel uit van een netwerk dat macht produceert (Albrechts, 2003; Foucault, 1981; Foucault, 2010). Het zijn mensen, die in hun alledaags handelen bepaalde kennis en realiteiten waarde toekennen en die al dan niet strategisch inzetten.

Planning academici gebruiken verschillende analyses en focuspunten om machtsverhoudingen en -werkingen te analyseren. De communicatieve analyse is hier een voorbeeld van, maar geeft in mijn optiek een te beperkt en oppervlakkig beeld: waar de communicatieve analyse zich richt op hetgeen dat in nota's beleidsdocumentaties en andere planningsdocumenten staat beschreven, is de inhoud van deze documenten binnen het plannings- en beleidsveld misschien wel minder relevant. Volgens Duineveld is "De inhoud van het argument in praktijk van

ondergeschikt belang aan het resultaat dat met de ingezette argumenten geboekt kan worden” (Duineveld, 2011). Zo is de inhoud van een onderzoek niet zozeer van belang maar het feit dat het onderzoek een bepaalde beslissing legitimeert. Het document geldt als een machtsmechanisme in een bepaalde besluitvorming. Daarom is de inhoud van bijvoorbeeld een visie minder interessant te analyseren dan de rol van het visiedocument in het planning- en beleidsveld. Waardoor macht niet beperkt blijft tot de woorden van het onderzoek, maar tevens het schrijven van het onderzoek zelf, als praktijk, omvat. Kennis, rationaliteiten en discours zijn concepten die mijns inziens hier beter op aansluiten, omdat deze zowel het communicatieve aspect als de voortvloeiende praktijken, integreert (Flyvbjerg, 1998).

2.4 Macht/ kennis

Volgens Flyvbjerg schetst Francis Bacon met zijn beroemde uitspraak “Kennis is macht” maar één kant van het verhaal, want macht is en produceert ook kennis (Flyvbjerg, 1996). Kennis en macht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, men kan deze dan ook niet los van elkaar behandelen. Kennis ontstaat dan nooit in een machtsvrije omgeving, mede doordat men kennis produceert op basis van behoefte en interesse (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Foucault, 2010; Hajer & Versteeg, 2005; Hall in Wetherell et al, 2009).

De vraag die voor een foucaultiaanse benadering dan ook van belang is, is niet of kennis correct of incorrect is, maar waarom, hoe en wie bestempelt bepaalde kennis als waarheid en schuift andere soorten kennis als onwaar terzijde. Wetenschappelijke kennis over de Waddenzee moet men dus niet alleen zien als gegronde feiten en argumenten, maar ook als suggestief en betekenisvol die leiden tot het ontstaan van instituties en wetsvoorstellen (Hajer & Versteeg, 2005). Deze verschillende instituties, beleidsdocumenten en wetten vormen dan de context waarin de discussie, planning, maar ook de (re)productie van kennis plaatsvindt. Degene die bepaalt welke kennis als “waarheid” geldt, bepaalt ook welke kennis niet toereikend is voor een specifieke probleemperceptie of politieke agenda (Foucault, 1981; Hajer, 1989).

Hierdoor ontstaat er een verschuiving in de betekenis en het gebruik van kennis van een objectieve benadering, naar een denkwijze waarin men kennis als betwistbaar, politiek- en machtgeladen ziet: waar macht kennis produceert, maar tegelijkertijd ook bepaalde kennis uitsluit (Hajer & Versteeg, 2005).

2.5 Discours

Het netwerk dat zowel macht als kennis produceert, maar er tegelijkertijd ook deel van uit maakt, is van grote invloed op de wijze waarop wij onze wereld betekenis geven. Dat men verschillende betekenissen geeft aan bijvoorbeeld een natuurgebied als de Waddenzee komt doordat men deel uit maakt van verschillende discoursen. Het is, volgens Foucault, in een discours waar kennis en macht samenkomen (Howarth, 2000).

De activiteiten, identiteiten en objecten waaruit onze samenleving bestaat worden door een discours geconstrueerd. Het zijn discoursen die objecten, identiteiten en activiteiten betekenis geven. Dit resulteert niet in het feit dat zonder discours, bijvoorbeeld, een nationaal park of een vaarrecreant niet zou bestaan, tenminste in fysiek opzicht, maar deze zouden betekenisloos zijn buiten een discours (Hall in Wetherell et al., 2009; Howarth, 2000). De waarheden en

onwaarheden die de driehoek kennis/macht en discours iets toedichten, vormen gezamenlijk de realiteit van een discours omtrent een gebeurtenis, object of identiteit. Om te voorkomen dat deze interpretatie van een discours vaag, abstract en alles omvattend is, maak ik gebruik van de volgende definitie:

Discours staat voor een verzameling van ideeën, concepten en categoriseringën waarmee betekenis wordt toegekend aan sociale en fysieke objecten. Discours wordt geproduceerd en gereproduceerd in een identificeerbare verzameling praktijken. (Hajer & Poorter, 2005, p.14)

Hieruit kan men afleiden dat een discours nooit bestaat uit één uiting of actie van één partij (Hajer, 1989; Hall in Wetherell et al., 2009). Een discours produceert men dan ook niet 'top-down', maar 'bottom-up' (Hajer, 1989). De praktijken die het produceert dienen tegelijkertijd ook als input voor het discours (Beunen & Duineveld, 2010). Niet alleen voor het eigen discours, ook andere discoursen maken gebruik van de kennis die een discours produceert. Dit maakt dat een discours bloot staat aan veranderingen, van zowel (politieke) machten als externe gebeurtenissen.

In het algemeen kan men discours op twee verschillende manieren benaderen. Enerzijds gebruikt men discours in een meer linguïstische context, waar de focus ligt op communicatieve interacties. De linguïstische discours benadering in relatie tot planning en beleid richt zich voornamelijk op beleidsstukken, nota's, toespraken en andere tekstuele vormen. Planning academici verbonden aan het communicatieve paradigma gebruiken met name deze interpretatie van discours (Sharp & Richardson, 2001; Wetherwell et al., 2001). Anderzijds ziet men discours in een bredere context, waar behalve communicatieve interacties, ook ideeën, praktijken en acties worden geïntegreerd. Deze foucaultiaanse benadering focust zich dan niet alleen op de teksten maar ook op de praktijken, de instituties en procedures die er uit voortvloeien (Sharp & Richardson, 2001).

Wat zijn de gevolgen van een foucaultiaanse discours denkwijze ten opzichte van planning en beleid? De consequenties van deze denkwijze is tweeledig. Ten eerste geven de betrokken discoursen invulling/ richting aan het beleid (Beunen & Duineveld, 2010). Dit gebeurt onder meer door de kennis, procedures en praktijken die discoursen vanuit bijvoorbeeld instituties aandragen. Meer dominante discoursen zijn van grotere invloed op het beleid. De kennis die het discours aandraagt is vaak geïnstitutionaliseerd en biedt zo de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op het beleid (Hajer, 1989; Sharp & Richardson, 2001). Toch moet men oppassen niet lukraak de verschillende instituties, procedures, beleidsprogramma's en -documenten toe te dichten aan bepaalde discoursen. doordat elk onderdeel betekenis krijgt en zodoende onderdeel uitmaakt van een discours. Dit is het tweede gevolg van een foucaultiaanse discours benadering in relatie tot planning en beleid. Het beleid en de instituties krijgen betekenis doordat het wel of niet gebruikt wordt door een discours (Beunen & Duineveld, 2010). Het plan of beleid kan in fysiek opzicht in de la van een ambtenaar belanden maar het gebruik van het plan construeert het discours en zijn realiteit. Dezelfde plannen kunnen verschillende functies vervullen in uiteenlopende discoursen, waardoor het plan onderdeel uitmaakt van verschillende realiteiten.

2.6 Praktijken

De definitie van een discours geeft aan dat er een nauw verband bestaat tussen praktijken en discoursen. De ideeën, concepten en categorieën komen tot uiting in een identificeerbare verzameling van praktijken. Deze praktijken bestaan uit discursieve en non-discursieve handelingen die zich voltrekken in een bepaalde context. Waarin ze, volgens Hajer, vaste gezamenlijke routines, normen en regels zijn die de samenhang vormen in de maatschappij (Hajer in Brink & Metze, 2006, p.70).

In vele gevallen vormen zich rond deze praktijken instituties, waarin deze praktijken dan op hun beurt zich weer voortdoen. Zij construeren dan zelfregulerende systemen die de discursieve en non-discursieve handelingen ordenen. Volgens Foucault programmeert de maatschappij haar verhouding tot de werkelijkheid in een praktijk van wat wel en niet gezegd en gedaan wordt, en kan worden (Hajer, 1989).

Ik zal deze veronderstelling ter verduidelijking illustreren aan de hand van een kort voorbeeld: *Een voorbeeld van een praktijk is het beschermen van de Waddenzee. Hier is het voormalige ministerie van LNV "verantwoordelijk" voor gesteld. Onderdeel uitmakend van deze praktijk is (de discursieve handeling) het schrijven van het natuurbeschermingsbeleid voor de Waddenzee. Hiervoor maakt men gebruik van de waarnemingen van de Wadden-unit en het onderzoek van SOVON in relatie tot de vogelstand. Een onderzoek dat SOVON uitvoert in opdracht van het ministerie. Zo vormen zich rond deze praktijk tal van instituties, waarin deze praktijk zich vervolgens weer voortdoet..*

De ordening die uiteindelijk de samenhang binnen een discours waarborgt, gebeurt volgens Foucault, aan de hand van een drietal procedures. Zij controleren, selecteren, organiseren en her-distribueren de orde van het discours (Foucault, 1977; Richardson,...). De procedures presenter ik afzonderlijk, maar overlappen elkaar in werkelijkheid veelvuldig.

De eerste procedure die dit bewerkstelligt is de uitsluitingsprocedure. Overal in de samenleving zijn aspecten, zaken die niet gezegd of gedaan mogen worden, waar een taboe op rust. Ook zijn er bijvoorbeeld oplossingen, probleemdefinities die als volkomen zinloos worden ervaren (Richardson,...). Zodoende sluit men bepaalde vormen van spreken en handelen uit binnen een discours. De tegenstelling tussen waar en onwaar kan men binnen het planning en beleidsveld als een belangrijke uitsluitingsprocedure ervaren (Foucault, 1977). Deze wil tot waarheid zoals Foucault en Nietzsche het noemen, gebruikt Flyvbjerg in zijn indrukwekkende studie over Aalborg onder de noemer "rationalisering". Rationalisering gebruikt men veelal in situaties waar weinig tot geen (wetenschappelijke) consensus over bestaat. Een (milieu)probleem is vaak moeilijk in cijfers te omschrijven, waardoor de wijze waarop men de informatie presenteert dikwijls beslissend is. Rapporten en het inzetten van experts zijn manieren waarop macht rationaliseert of een rationaliteit produceert (Hajer & Versteeg, 2005). En zie daar de procedure van uitsluiting die versterkt en gereproduceerd wordt door tal van praktijken en instituties.

De tweede procedure is de interne controle, waarin het ene beleidsvoorstel zich moet spiegelen aan de denk- en werkwijze van het bestaande beleid. Op deze manier oefent het discours zijn eigen controle uit, het classificeert, organiseert en daardoor beheerst de handelingen die vallen onder de praktijken die gerelateerd zijn aan het discours. De interne controle heeft niet alleen te

maken met de denkwijze van het discours, maar ook de systematiek, de mechanismen die men gebruikt om de praktijken te produceren zijn hiervoor van invloed (Foucault, 1977).

De laatste procedure die Foucault onderscheidt in het boek "De orde van het spreken" is de selectieprocedure. Hierin gaat het over het proces of ritueel waarin bepaalde eisen worden gesteld om toegang te krijgen tot een specifiek discours. Sommige zullen niet kunnen toetreden tot een discours omdat zij niet bevoegd zijn. De eisen verschillen per discours; waar men voor de ene moet voldoen aan een zwaar en ingewikkeld eisenpakket, kan de toegang tot een andere praktijk als eenvoudig worden ervaren. De eisen die men stelt aan de handelingen omschrijft Foucault (1977) in het ritueel:

"Het ritueel bepaalt de kwalificaties van de individuen die praten (die in het kader van een dialoog, van de ondervraging, van de voordracht een bepaalde positie moeten innemen en een bepaald soort uitspraken moeten formuleren); het bepaalt de gebaren, de gedragingen, de omstandigheden en het geheel van tekens waarvan het spreken vergezeld moet gaan; het legt, ten slotte, de vermeende of opgelegde werking van woorden vast, hun uitwerking op de aangesprokenen, en de grenzen van hun dwingende kracht (p.55)".

In nauw verband met het ritueel staan de eisen die men stelt aan de toetreding van een groep. Groepsleden moeten zich kunnen identificeren met specifieke waarheden, uitingen en andere kenmerken en mechanismen van de groep. De selectieprocedure verbindt dus niet alleen mensen aan een bepaalde discours of praktijk, maar sluit tegelijkertijd ook uit.

Praktijken creëren een inzicht in de discoursen die er spelen rondom de vaarrecreatie op de Waddenzee. Niet alleen discoursen kunnen hierdoor worden omschreven, maar ook de wijze waarop discoursen onderdelen binnen het beleid en de planning van de vaarrecreatie domineren, uitsluiten en produceren.

2.7 De rol van identiteiten en objecten binnen een discours en beleid

Regelmatig vraagt men zich af welke rol het object speelt binnen het discoursnetwerk van Foucault. Hierin geldt ook dat het discours 'verantwoordelijk' is voor de constructie van het object. Niet één discours is aansprakelijk voor de constructie; meerdere discoursen stellen een object samen, waardoor een "zelfde" object op verschillende wijze opereert binnen diverse discoursen.

Het object maakt deel uit van een netwerk; een netwerk waar ook de macht/kennis relatie deel vanuit maakt. Het is deze macht/kennis relatie die middels praktijken een object verbindt met andere objecten. Deze praktijken oefenen op hun beurt weer macht uit en definiëren het object per discours. Foucault spreekt niet over een enkel object maar over de formatie van objecten. Juist omdat elk discours zijn eigen karakteristieke formatie heeft, ontstaan er uiteenlopende betekenissen aan één en "hetzelfde" object.

Zo maakt het object "de Waddenzee" deel uit van diverse discoursen en object formaties. De praktijken die, bijvoorbeeld, het visserijdiscours hieraan relateert verschillen met die van het natuurbehoudsdiscours, omdat deze praktijken gerelateerd zijn aan andere objecten, zoals de afzetmarkt.

De object formaties worden mogelijk gemaakt door een groep van relaties die gevormd wordt door de autoriteiten van de totstandkoming, afbakening en specificatie (Foucault, 1972). Deze autoriteiten maken op hun beurt weer gebruik van de eerder genoemde procedures (uitsluitingsprocedure, interne controle en selectieprocedure) die de object formatie en dus het discours ordenen. De autoriteiten stellen ons in staat om de object formaties en bijbehorende praktijken te analyseren (Dean, 1999; Duineveld & Van Assche, 2011).

De Autoriteit van de Totstandkoming

Foucault zijn eerste autoriteit, de autoriteit van de totstandkoming, richt zich met name op de context waarin het object wordt geproduceerd, deze vindt bijvoorbeeld plaats binnen een familie of formele werksituatie (Dean, 1999; Duineveld & Van Assche, 2011; Foucault, 1972). De context, waarin de praktijken die het object produceren plaatsvinden, bepaalt onder andere de status van het object. Zo geldt een object dat geproduceerd is binnen een wetenschappelijke context vaak sneller als "waarheid", dan hetzelfde object in een informele lokale context. Daarnaast krijgen sommige objecten een grotere status toebedeeld binnen een specifieke context in vergelijking met andere contexten. Bijvoorbeeld, een verstoring is binnen de ecologische context voor een natuurliefhebber van groter belang en krijgt daardoor een grotere status toebedeeld, dan voor een toerist die zich in een recreatieve context bevindt. De verschillen in context en status bepalen de grenzen van het domein waarin het object is gepositioneerd.

De Autoriteit van Afbakening

De autoriteit van afbakening benoemt en begrenst het object. Instituties, beroepsgroepen en kennisinstellingen zijn autoriteiten die objecten, middels kennis en praktijken, vorm en inhoud geven. Behalve instituties kunnen evenzeer procedures, wetten en de daaruit voortkomende kennis en praktijken dienen als autoriteit van afbakening. Wanneer de kennis omtrent een bepaald object in grote mate is geïnstitutionaliseerd- hieronder valt in mijn optiek ook Duineveld en van Assche's technieken van naturalization, objectification en institutionalisation- is er sprake van veel invloed van een autoriteit(en) (Dean, 1999; Duineveld & Van Assche, 2011; Foucault, 1972). Ik zal dit aantonen aan de hand van Foucault zijn werk. In de 19e eeuw diende, volgens Foucault, medicijnen -als institutie, kennis en de daaruit voortkomende praktijken- in zijn totaliteit als autoriteit van afbakening in relatie tot het object; "krankzinnigheid" (Foucault, 1972). Zo werden er in die tijd geen andere oplossingen dan medicijnen aangedragen (naturalization), gold het als objectieve waarheid (objectification) en was het geïnstitutionaliseerd binnen de instituties en de praktijken die hiermee verband hielden.

De Autoriteiten van specificatie

Als laatste zijn er de autoriteiten van specificatie. Dit zijn de systemen die verantwoordelijk zijn voor onder ander de scheiding, classificatie en segmentatie van objecten binnen een discours (Dean, 1999; Foucault, 1972). Een voorbeeld hiervan is het leven van een mens dat men kan onderscheiden aan de hand van diverse ontwikkelingsfases.

De constructie en het gebruik van objecten binnen planning en beleid is van strategisch belang (Duineveld & Van Assche, 2011). Het verschaft het onderzoek naar de constructie en gebruik van het object inzicht in de macht/ kennis relatie die er in een beleidsveld speelt. Een voorbeeld hiervan is: Bevindt een discours zich door middel van instituties of overheidsinstellingen in de positie om een groot deel van zijn object formatie en de daar toe behorende praktijken te koppelen of is het een object waaraan een discours juist minder waarde hecht. Op welke wijze

probeert men deze objecten en zijn relaties buiten het beleid te houden? Het object op zichzelf is in mindere mate van belang; het draait hoofdzakelijk om de praktijken c.q. relaties die het heeft met betrekking tot andere objecten.

Identiteit

Een concept dat naar mijns inziens gelijk is aan een object, en daarom ook goed past binnen het bovenstaande uitgezette analytische kader, is de identiteit. Waar een Stuart Hall uitgebreid stilstaat bij de relatie tussen discours en identiteit, benader ik het op een meer oppervlakkiger wijze en in het verlengde van het object. Net als het object construeert een discours, aan de hand van praktijken en discursieve (object) formaties, een identiteit (Hall & du Gay, 1996). Per discours ontstaan er verschillen; verschillen in gebruik en betekenis. Toch bevat een identiteit, net als een object een soort kern, een soort core kenmerken, waaraan wij een toerist of consument herkennen. Hall (1996) legt dit als volgt uit:

So the 'unities', which identities proclaim are, in fact, constructed within the play of power and exclusion, and are the result, not of a natural and inevitable or primordial totality but of naturalized, over-determined process of 'closure' (p.18).

De kernwaarden van een identiteit zijn als het ware geïnstitutionaliseerd in een identiteit: hetzelfde geldt voor een object. Dit houdt niet in dat de betekenis van een identiteit of object niet kan veranderen. Foucault demonstreert in zijn werk bijvoorbeeld de veranderende opvattingen omtrent de gek en de crimineel, wat eens te meer het strategische belang aantoont van de positionering van een identiteit en of object binnen een beleidsveld (Duineveld & Van Assche 2011; Hall, 1996).

2.8 Besluit

In dit hoofdstuk heb ik Foucault zijn denkwijzen uiteengezet, waarin ik abstracte termen als discours, kennis en macht heb besproken; om deze vervolgens te gebruiken in meer tastbaardere vormen zoals praktijken en objecten. Dit zijn zaken die in het alledaagse handelen tot uiting komen. Wel moet de lezer er zich van bewust zijn dat deze denkwijze vergaande gevolgen heeft met betrekking tot de macht/kennis relatie, namelijk dat alle praktijken en handelingen doordrenkt zijn met macht. Zo heeft macht niet alleen een restrictieve werking maar tevens een producerende werking. In de methodologie zal ik aandacht besteden aan de wijze waarop de theorie in relatie staat tot de datacollectie en -analyse.

3 Methodologie

3.1 Inleiding

Elk onderzoek maakt gebruik van bepaalde denkwijzen, theorieën, methodes en analyses. Afhankelijk van het soort onderzoek en de voorkeur van de onderzoeker maakt men hierin keuzes. Foucault zijn denk- en werkwijzen vormen grotendeels de basis voor de manier waarop ik het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee benader. De combinatie van Foucault en het Convenant heeft mij naar de literatuur in het planning- en beleidsveld geleid. Daardoor ik geïnspireerd door de benadering van Flyvbjerg, die mijns inziens vele overeenkomsten toont met Foucault. De nadruk die beiden leggen op zowel de productieve als reductieve elementen van macht en kennis dienen ook als kader voor dit onderzoek. Evenzeer fungeert de focus op het lokale (praktijken) in plaats van het abstracte algemene als voorbeeld voor het onderzoek naar de rol van het Convenant.

3.2 Data collectie

Om Foucault zijn zowel brede als lokale interpretatie van discours te kunnen analyseren, richt ik mij net als Flyvbjerg, op de praktijken en handelingen die betrokkenen gebruiken om betekenis te geven aan het Convenant en de vaarrecreatie (Flyvbjerg, 1998). Datgene wat men zegt is niet alleen van belang; tevens zijn de acties en handelingen die men vervolgens onderneemt in relatie tot het Convenant van betekenis. De consequentie hiervan is dat niet alleen beleidsstukken, nota's en onderzoeken gebruikt zijn, maar ook kranten, websites, en emails. Kranten zijn met name bruikbaar voor tijdsindicatie en de context waarin bepaalde gebeurtenissen zich afspelen. Het aangaan van samenwerkingsverbanden, coalities en andere institutionaliseringenvallen ook onder de noemer discours.

Op basis van een analyse van lokale kranten en een aantal belangrijke beleidsdocumenten (o.a. Pkb's Waddenzee, het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee, Ruimte voor de Wadden en de havenvisie) zijn er een zestien semigestructureerde interviews¹ gehouden, waarbij ik mijn keuze voor de mensen die ik heb geïnterviewd van een aantal factoren heb laten afhangen. Zo heb ik getracht een balans te vinden tussen de diverse partijen en belangen, waarin ik in eerste instantie onderscheid heb gemaakt tussen natuurbeschermingsorganisaties, watersport/ gebruikersorganisaties, adviesbureau's en overheden. Op basis van de lijst van ondertekenden van het Convenant vond een eerste selectie plaats. Tijdens interviews werd de geïnterviewde vervolgens gevraagd welke personen in het kader van het Convenant relevant waren om te interviewen. Hiervoor heb ik gebruik gemaakt van het zogenaamde snowball sampling. Tevens zijn er een aantal partijen geïnterviewd die minder intensief of meer op de achtergrond betrokken waren bij het proces. Dit moest een completer beeld geven van de rol die het Convenant heeft. Als laatste heb ik getracht om een aantal personen die op bestuurlijk niveau betrokken waren bij het Convenant te interviewen.

¹ Combinatie interview Waterrecreatie Advies & Grontmij B.V.

Organisatie	Naam	Functie
Gemeente Harlingen	Mevr. Van der Kooij	<i>Beleidsmedewerker</i>
Grontmij B.V.	Dhr. Gort	<i>Teamleider</i>
Hiswa	Dhr. Ybema	<i>Manager</i>
Landschap Noord-Holland	Dhr. Kuiper	<i>Directeur</i>
Ministerie van EL & I (DRZ Noord)	Dhr. Hupkes & Dhr. Brakel	<i>Programmaleider Wadden & Medewerker</i>
Provincie Noord-Holland	Dhr. Holtes	<i>Beleidsadviseur</i>
Regionaal College Waddengebied + Gemeente Harlingen	Dhr. Scheffer	<i>RCW Regisseur Duurzame Economische Ontwikkeling + Recreatie & Toerisme Burgemeester Gem. Harlingen</i>
Regionaal College Waddengebied	Mevr. Klinkhammer	<i>Secretaris</i>
Regionaal College Waddengebied	Dhr. Zijlstra	<i>Voormalig voorzitter TOW & programmaleider Convenant</i>
Regionaal College Waddengebied	Dhr. Wijmenga	<i>Voorzitter TOW, Servicepunthandhaving Waddenzee</i>
Staatsbosbeheer	Dhr. Firet	<i>Programmaleider Wadden Staatsbosbeheer</i>
Stichting Jachthavens Waddeneilanden	Dhr. Nauta	<i>Voorzitter</i>
Vereniging van Beroepschartervaart BBZ	Dhr. Baalbergen	<i>Directeur</i>
Vereniging Wadvaarders	Dhr. Van Asselbergs	<i>Voorzitter</i>
Waddenvereniging	Dhr. Wouda	<i>Jurist</i>
Watersportverbond	Mevr. Du Bois	<i>Regiovertegenwoordiger</i>
Waterrecreatie Advies	Dhr. Steensma	<i>Directeur</i>

Tabel: Interviewlijst

Het interview bestond uit een reeks min of meer vaste vragen, maar belangrijk was het om de geïnterviewde zoveel mogelijk vrijheid te geven om zo de betekenis en de rol die men gaf aan het Convenant zo goed mogelijk naar voren te laten komen. Hierdoor ontstonden er verschillende richtingen tijdens de interviews. Alle interviews zijn opgenomen en op een later moment uitgewerkt.

3.3 Data analyse

Een discoursanalyse kan men volgens Wetherwell omschrijven als de studie naar de “language in use”. Deze bevindt zich in een grote hoeveelheid aan data; onder andere beleidsdocumentatie, kranten en transcripten van interviews. Net als over de term discours, zijn er diverse opvattingen omtrent de wijze waarop men deze data moet analyseren. Wetherell toont in haar boek “Discourse as data” een groot tal verschillende werkwijzen om een discoursanalyse uit te voeren (Wetherell, 2001). De werkwijze staat in nauw verband met de opvattingen, denkwijzen en theorieën die de auteur ten aanzien van een discours heeft. Ook in relatie tot het planning- en beleidsveld zijn er verschillen manieren van discoursanalyse te ontdekken. Zelfs planning academici, als Hayer, Richardson, Jensen en Duineveld, allen min of meer verbonden aan Foucault zijn opvattingen ten aanzien van het discours, analyseren deze op uiteenlopende wijze.

Waar de één het analyse proces structureert aan de hand van een aantal stappen, maakt de andere juist geen onderscheid in het proces van data collectie en analyse. Tijdens dit onderzoek heb ik er voor gekozen, om het gestructureerde stappenplan van Hajer links te laten liggen (Hajer, 2006). In mijn optiek past Duineveld zijn “ongestructureerde” discoursanalyse beter bij Foucault zijn opvattingen en laat het tevens ruimte voor veranderingen in het onderzoeksproces (Duineveld, 2006).

Theoretische inzichten en vooronderstellingen sturen in belangrijke mate het empirische onderzoek en de resultaten uit de empirie geven weer richting aan het vervolg van het onderzoek, de analyse en het gebruik van theorie (Duineveld, 2006, p.53).

Bovenstaand citaat geeft weer dat het onderzoeksproces niet lineair (theorie, data collectie, analyse, resultaat en conclusie) verloopt, maar regelmatig terugvalt op basis van nieuwe empirische en theoretische bevindingen, waardoor het zowel de analyse als de theorie in dit onderzoek continue aanscherpt.

In het begin van het onderzoek heb ik me toegelegd op het formuleren van een voorlopig theoretisch kader. Tegelijkertijd heb ik op basis van secundaire data, zoals kranten en beleidsdocumentatie, een context geschetst van het vaarrecreatiebeleid op de Waddenzee. Beiden golden zowel als input, en als richtlijn voor de interviews. Vervolgens is op basis van de verkregen informatie (interviews, kranten en beleidsdocumentatie) een tweetal discourses gereconstrueerd. Tevens werd duidelijk dat het op voorhand geplande genealogische discoursanalyse afviel, doordat ik niet de beschikking had over het hiervoor vereiste materiaal. Hierdoor was een uitbreiding van mijn theoretisch kader noodzakelijk. Deze heeft mij geleid naar Foucault zijn denkwijze omtrent de object formaties. Zo was ik vervolgens in staat om zowel mijn theoretisch kader als mijn analyse naar het gebruik van het Convenant te complementeren.

Uiteindelijk vormen de hoofdstukken in relatie tot de context en de twee geïdentificeerde discourses de basis. Zij zijn noodzakelijk om de rol van het Convenant volledig te beschrijven. Enerzijds als beleidsinstrumentarium waar discourses invulling en betekenis aangeven, anderzijds de betekenis die het speelt in de praktijken die er uit voortvloeien.

4 Vaarrecreatie, Waddenzee en Beleid in Vogelvlucht

4.1 Inleiding

Na de uiteenzetting van het theoretisch kader en de methodologie schets ik in dit hoofdstuk de context waarin de vaarrecreatie op de Waddenzee zich afspeelt. De beschrijving vindt plaats aan de hand van een aantal “belangrijke” beleidsmatige gebeurtenissen. Deze verschaffen onder andere inzicht in de partijen, discussies en praktijken die zich voltrekken in relatie tot de vaarrecreatie in het Waddengebied. Tevens is deze “achtergrond” informatie van belang voor het begrijpen van de keuzes en redeneringen die ik in volgende hoofdstukken zal maken. Zo maak ik in dit hoofdstuk de contouren van de object formaties en discoursen zichtbaar. Om ze vervolgens in het analysegedeelte te benoemen en te relateren aan het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

4.2 De Waddenzee 1960- 1990

In de jaren '60 staat de Waddenzee nog steeds in het teken van mogelijke inpoldering om extra landbouwgrond en woonruimte te genereren (Leeuwarder Courant, 1965, 1976; Nieuwsblad van het Noorden, 1968). Tegelijkertijd ontstaat het besef dat er een keerzijde zit aan de westerse consumptiemaatschappij. Illustratief voor deze onderkenning is de omvang van de publieke interesse in de publicatie “Limits to growth” van de Club of Rome. De opkomst van lokale actie- en/of milieugroepen, zoals It Fryske Gea, leidt ook op nationaal en regionaal niveau tot het besef dat de natuurwaarden van het Wad onder druk staan (Hajer & Versteeg,..).

Eind jaren '60 begin '70 bericht men dat de veiligheid van varen op zee steeds vaker in het geding komt. Zowel de vaartuigen als de bemanning blijken volgens reddingsdiensten dikwijls niet zeewaardig te zijn. Als oplossing draagt de secretaris van de Koninklijk Nederlands Watersport Verbond (KNWV), opleidingen voor zee- en wadvaren aan (Leeuwarder Courant, 1969, 1970). De binnenwateren van Friesland raken ondertussen zomers overvol, ook de havens van Terschelling en Vlieland kunnen de toestroom van vaarrecreanten tijdens het hoogseizoen nauwelijks aan. Het toerisme in het waddengebied en zuidwest Friesland speelt een steeds prominentere rol in de lokale economie. De KNWV en ANWB dienen een bezwaarschrift in, waarin zij de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee steunen in het bezwaar tegen het olieboeren in de Waddenzee. Deze activiteit veroorzaakt horizonvervuiling, die volgens hen nadelige gevolgen zou hebben voor de toeristische sector (Leeuwarder Courant, 1971).

De maatschappelijke bezorgdheid omtrent het milieu krijgt tussen de jaren '70 en '80 bij de overheid gestalte door het in werking stellen van nieuwe natuurwetten. Gedurende deze periode ontstaan er maar liefst 600 à 700 milieuactiegroepen. De Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee, opgericht in 1965, speelt een belangrijke rol in relatie tot het waddengebied (Hajer & Versteeg,..). Behalve natuurwetten ontfermt de rijksoverheid zich ook verder over het waddengebied. Men maakt zich onder meer zorgen over de toenemende recreatiedruk op het wad (Leeuwarder Courant, 1974). Als oplossing zien milieuactiegroepen conservatie en het beperken van menselijk handelen als meest geschikte oplossing.

Lokale overheden en watersportverenigingen pleiten voor onderscheid tussen de effecten van de verschillende menselijke activiteiten op het wad (Leeuwarder Courant, 1977). Men is van

mening dat bijvoorbeeld de versturende werking van vaarrecreatie beperkt is, omdat het grootste gedeelte van de vaarrecreanten geul gebonden vaart (Leeuwarder Courant, 1975b). Het risico op verstoring van de natuur en op ongelukken is het grootst wanneer men droogvalt of voor anker gaat op het wad. Door genoeg havenplaatsen te faciliteren, reduceert men volgens deze partijen de kans op verstoringen en ongelukken .

De vraag naar een eenduidig beleid en een bestuurlijk orgaan die beslissingsbevoegd is, waarin een optimale inspraak geldt van de verschillende partijen, neemt steeds verder toe. Ondertussen werken toeristische organisaties samen, met bijvoorbeeld de Landelijk Vereniging tot behoud van de Waddenzee, aan de informatievoorziening voor vaarrecreanten op de wadden om het juiste gedrag te stimuleren (Leeuwarder Courant, 1975a).

Eind jaren '70 begin '80 vindt er een ware explosie plaats van beleids- en planningstukken voor de Waddenzee. Zowel samenwerkende belangenorganisaties, als verschillende overheden brengen op basis van hun kennis nota's, beleidsstukken en adviezen uit. Ook bespreekt men in de 2e kamer de Waddenwet, aangedragen door de Landelijk Vereniging tot behoud van de Waddenzee, waarin men adviseert de watersport in te perken (Leeuwarder Courant, 1979b, 1979c).

Kritiek komt vooral van de kant van de lokale bevolking, overheid en watersporters die de maatregelen te theoretisch vinden en in de praktijk zelfs tot onmogelijke en gevaarlijke situaties kan leiden (Leeuwarder Courant, 1979a). Ook zet men vraagtekens bij de beredenering van de maatregelen, volgens hen staat het niet in de juiste verhouding met andere vervuilers. Bovendien is het, volgens deze partijen, niet bewezen dat de watersport een versturende werking heeft op de natuur, lokale ervaringen spreken dit namelijk tegen (Leeuwarder Courant, 1977).

Uiteindelijk komt er geen Waddenwet, wel een planologische kernbeslissing (pkb), een structuurschets, watersportplan en een natuurbeschermingswet (NB-wet). De hoofddoelstelling van de pkb Waddenzee richt zich op het behoud en herstel van de Waddenzee als natuurgebied. Recreatie moet volgens de pkb gestabiliseerd en waar mogelijk gesaneerd worden (VROM, 1980). Dat het behoud en bescherming van de natuur van primair belang is voor de Waddenzee benadrukt Nederland in 1982 door een samenwerkingsverband te ondertekenen met Duitsland en Denemarken om de Waddenzee te beschermen (Common Wadden Sea Secretariat, ..). De NB-wet art. 17 stelt de overheid instaat om gebieden af te sluiten voor het beschermen van bijvoorbeeld vogelbroedgebieden en zehondenrustplaatsen.

Ondertussen vormt zich een "onafhankelijke" Waddenadviesraad en Waddencoördinatiecollege. In het Waddencoördinatiecollege zitten vertegenwoordigers van verschillende overheidslagen, die een oplossing bieden voor de gefragmenteerde overheids perspectieven. Men lijkt vrede te hebben met de genomen maatregelen en opgestelde beleidsvormen en plannen. Toch blijken er steeds weer verschillende inzichten te zijn ten aanzien van de vaarrecreatie op de Waddenzee. Staatsbosbeheer, verantwoordelijk voor het beheer en toezicht op de Waddenzee, dringt aan op de verscherping van regels. Het ministerie van Economische Zaken juist op versterking van de waterrecreatie op de Waddenzee (Nieuwsblad van het Noorden, 1984).

In een gezamenlijk Watersportplan tonen de Waddenprovincies aan, dat de watersport zich voornamelijk afspeelt in de zomermaanden op het westelijk deel van het wad. Droogvallen doet men volgens de provincies in zeer beperkte mate (Leeuwarder Courant, 1983). Ondanks, het genuanceerde beeld dat het Watersportplan schetst, wordt er een onderzoek uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Natuurbeheer naar de versturende werking van de vaarrecreatie. Daarnaast zijn er plannen vanuit de Rijksoverheid om door middel van snelheidsbeperkingen, beperkingen in betonning (vaarroutes) en ligplaatsen de vaarrecreatie te stabiliseren (Dsgm/Rijkswaterstaat, 1987).

4.3 De Waddenzee 1990-2000

Internationale ontwikkelingen omtrent het Brundtlandrapport en de Ramsar Convention dienen samen met de nieuwe kennis die men heeft opgedaan over het Waddengebied als input voor nieuw beleid. Een consequentie hiervan is, wil de pkb blijven dienen als overkoepelend beleid, dan moet de pkb worden herzien.

De herziening van de pkb vindt begin jaren '90 plaats. De hoofddoelstelling verandert in een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Economische en recreatieve activiteiten zijn mogelijk, mits deze passen binnen de hoofddoelstelling. De veelal kwantitatieve maatregelen in de 2e nota pkb dienen om de alsmaar groeiende vaarrecreatie te stabiliseren (VROM, 1990). Maatregelen, als 1 boot per 20 ha, verbod op het aanleggen van nieuwe jachthavens en zonering worden met wisselende reacties ontvangen door de diverse partijen. Voor sommige watersporters is, na de afsluiting van de Dellewal, de maat vol. Zij verenigen zich als protest in een belangenvereniging genaamd de Wadvaarders (Vereniging Wadvaarders, 2010).

De 6e Waddenzee Conferentie te Esbjerg in 1991 leidt tot een aantal nieuwe afspraken tussen de ministers van de drie Waddenlanden. De conferentie leidt tot een aantal beperkingen in de vaarrecreatie, zoals de snelheidsbeperking voor recreatieve schepen van 20 km/ per uur buiten de daarvoor aangewezen gebieden en het verbod op droogvallen vanaf 200 meter buiten de vaargeul (Common Wadden Sea Secretariat, ..). De regels worden vervolgens opgenomen in de NB-wet, Staatsnatuurmonument II (1993) en de Gemeentelijke verordening. Tegenpartijen, zoals de Wadvaarders en de Nederlandse Kano Bond, tekenen bezwaar aan en trekken de maatregelen (droogval verbod, 1 boot per 20 ha) in twijfel doordat er volgens hen geen gedegen onderzoek heeft plaats gevonden (Leeuwarder Courant, 1993). Bovendien staat het volgens deze partijen niet in verhouding tot de versturende/ vervuilende effecten van militaire schietoefeningen en olieboringen.

Het laatste deel van de 2e nota pkb Waddenzee heeft in vergelijking met het eerste deel één belangrijk verschil voor de vaarrecreatie, het stuurt aan op een grotere verantwoordelijkheid voor de provincies in relatie tot de recreatie op de Waddenzee (VROM, 1994). Voor de uitbreidingen, die mogen plaats vinden in het westelijk deel van de Waddenzee en rond de Eemshaven, vraagt de rijksoverheid aan de provincies, behalve de zonering, ook het capaciteitsbeleid verder uit te werken (VROM, 1994).

In het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee (IBW) krijgen provincies meer verantwoordelijkheid met betrekking tot de natuurbeschermingswet, Milieueffectrapportage

(MER) verordening en recreatiebeleid. De provincies sturen in het beleidsplan aan op een integrale samenwerking tussen overheden, belangenorganisaties en bevolking om zo een balans te vinden tussen de natuurwaarden en de menselijke activiteiten. Veiligheid en bereikbaarheid vormen twee belangrijke aspecten binnen het IBW. In het beleidsplan hecht men vooral veel waarde, in relatie tot de recreatie, aan de uitkomsten van het Recreatie Onderzoek Kustwateren (ROK), dat in 1993 van start is gegaan. Onderdeel van het IBW is de zonering van de Waddenzee (Stuurgroep Waddenprovincies, 1994). Het wad bestaat uit drie delen (westelijk, midden en oostelijk Waddengebied), waarin de Waddenprovincies zones onderscheiden voor recreatief medegebruik, beperkt en geen recreatief medegebruik. Een integrale aanpak betekent, volgens de Stuurgroep, ook dat er naar verschillende factoren moet worden gekeken in verband met, bijvoorbeeld, het aantal ligplaatsen. Al mag deze groei nimmer leiden tot aantasting van de natuurwaarden (Stuurgroep Waddenprovincies, 1994).

Midden jaren '90 ontstaan er twee nieuwe overlegorganisaties; het Toeristisch Platform Waddenzee (het latere TOW Toeristisch Overleg Waddenzee) en Waddenzee Handhavingsoverleg (WHO). Het TPW/TOW is een overlegplatform voor de toeristisch-recreatieve sector, dat men later gebruikt als overlegplatform tussen de sector, overheden en natuurbeschermingsorganisaties. Het WHO bestaat uit verschillende overheidsinstanties. Een overleg dat moet leiden tot een betere afstemming tussen de werkwijzen van de verschillende overheden in relatie tot de rechtshandhaving. De wet- en regelgeving en de diverse betrokken organisaties worden namelijk steeds complexer. Eén van de oorzaken is de totstandkoming van de Europese Gemeenschap (Europese Unie), waardoor bijvoorbeeld de Europese vogel- en habitatrichtlijnen van toepassing zijn op het Waddenzeebeleid (Interwad, 2010; Regionaal College Waddengebied, ...; Stuurgroep Waddenprovincies, 1999).

Al blijkt uit de uitkomsten van het ROK dat de huidige vorm van vaarrecreatie maar een weinig verstoring heeft op de natuurwaarden. Toch kiest men in het Beheersplan Waddenzee voor het stabiliseren van de omvang van de recreatieve activiteiten in de Waddenzee. Dit is niet alleen voor de bescherming van natuurwaarden, maar ook van belevingswaarden. Regionale overheden trekken het Beheersplan Waddenzee 1996-2001 en de daaruit voorkomende maatregelingsplannen, zoals de verstoringsafstanden en de vaardruknormering (1 boot per 20 ha, waar ook de jachthavencapaciteit op gebaseerd is) in twijfel. Mede omdat deze maatregelen in de praktijk niet goed werken. De Waddenprovincies concluderen aan de hand van het ROK dat er behoefte is aan een integraal meerjarig monitoringsonderzoek (Stuurgroep Waddenprovincies, 1999). Al erkennen Waddenprovincies ook dat, een verstoring door menselijk toedoen, een meer ingrijpend effect heeft dan natuurlijke verstoringen. Toch blijven de langere termijn effecten op natuurwaarden volgens hen moeilijk meetbaar. Verder constateren de Waddenprovincies dat het huidige waddenrecreatiebeleid weinig draagkracht heeft onder de gebruikers. Het beleid is niet flexibel genoeg voor een dynamisch gebied als de Waddenzee (Stuurgroep Waddenprovincies, 1999).

Een samenwerking tussen de Wadvaarders en Waddenvereniging resulteert eind jaren '90 in een gedragscode voor gebruikers van de Waddenzee. Een gedragscode is gemaakt onder de verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Waddenprovincies en is vervolgens goedgekeurd door het TOW. In dezelfde periode presenteert de stuurgroep een nieuw watersportbeleid voor de Waddenzee. Het ROK dient grotendeels als basis voor het beleid. Uit het onderzoek blijkt dat ecologische parameters niet verder onder druk komen te staan door de watersport. Zo is er

ruimte voor ontwikkelingen binnen de ecologische randvoorwaarden (Stuurgroep Waddenprovincies, 1999). In het nieuwe watersportbeleid constateert men eveneens een aantal tekortkomingen in het huidige watersportbeleid op de Waddenzee. Zo volstaat de vaardruknormering niet meer. Al zou men deze wel kunnen gebruiken voor het middelste, ecologisch meest kwetsbare gedeelte van de Waddenzee. Daarnaast dient er een beheerste en gefaseerde verruiming van het capaciteitsbeleid in het westelijk en oostelijk deel van de Waddenzee plaats te vinden. Ook zien de Waddenprovincies het belang in van de continuering van het monitoren. Zo wil men onder andere de relatie tussen de vaarrecreatie op het IJsselmeer en Waddenzee onderzoeken, evenals de langere termijn effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden. De Stuurgroep Waddenprovincies constateert dat communicatie overlegplatformen zoals het TOW en WHO goed functioneren (Stuurgroep Waddenprovincies, 1999).

4.4 De Waddenzee 2000-2007

Begin 2000 bericht het Nieuwsblad van het Noorden dat milieuminister Pronk de watersport in het waddengebied hard wil aanpakken (Nieuwsblad van het Noorden, 2000). Een maximaal aantal ligplaatsen van 4400 acht de minister voldoende om de groei van de watersport op te vangen. De watersport, zo legt men uit in de pkb, is enerzijds van belang om draagvlak te creëren voor de natuur, anderzijds kan het een bedreiging vormen voor de ecologische en landschappelijke belevingswaarde. De onderzoeken ROK en de Natuurbalans zijn aanleiding voor de pkb om nader onderzoek te doen naar de natuurlijke draagkracht van het wad ten aanzien van de (vaar)recreatie. Zo werkt, volgens het ROK, niet zozeer het aantal frustrerend, maar concludeert de rijksoverheid op basis van de Natuurbalans 1998, zijn het eerder de plaats, tijd en het gedrag van vaartuigen, dat tot verstoring kan leiden (VROM, 2001).

De provincies zijn enigszins verbolgen over de capaciteitsbepaling in de pkb, omdat provincies verantwoordelijk zijn voor het recreatiebeleid in de Waddenzee (Stuurgroep Waddenprovincies, 2001; Stuurgroep Waddenprovincies, 2003). In het inspraakdocument voor de pkb tonen de provincies de non-werking van de ligplaatsencapaciteit aan, waarna de Waddenadviesraad constateert dat de pkb er in al die jaren niet in is geslaagd om de recreatie te stabiliseren (Waddenadviesraad, 2001). Volgens de provincies zijn er meerdere factoren die een rol spelen ten aanzien van de recreatiedruk, zoals de grote groei van havenligplaatsen in het IJsselmeer, de economische groei en de soort van activiteit (zo kan droogvallen zorgen voor een grotere recreatiedruk dan de geul gebonden vaart). Men wil af van de kwantitatieve benadering en stuurt aan op een integrale afweging, waarin ook milieu- en veiligheidsoverwegingen worden meegewogen. Een beheersvraagstuk waarin de drie overheden in overleg met belangenorganisaties zoeken naar een evenwicht tussen de beheersing van de recreatiedruk en de facilitering van kadelengete in verband met veiligheid en milieuzorg. Daarom wil men geen vast standpunt ten aanzien van een maximalisering, maar een convenant waarin een werkgroep zich buigt over deze problematiek (Stuurgroep Waddenprovincies, 2001). De Waddenadviesraad kan zich vinden in het voorstel van de provincies, maar wil totdat er een convenant is vasthouden aan de 4400 ligplaatsen. Daarnaast vind de raad het jammer dat de provincies zich in de nota van 1999 met name richten op de (uitbreiding van) jachthavens (Waddenadviesraad, 2001).

Diverse natuurbeschermings- en landschapsbeheerorganisaties onderschrijven het document Doe Wad 1, opgezet door de Waddenvereniging, waarin men suggesties doet voor de pkb 3e nota. De organisaties kunnen zich allen vinden in de hoofddoelstelling van de pkb, maar niet in de uitwerking ervan. De overheid gaat, volgens de organisaties, voorbij aan zijn verplichting die het heeft in relatie tot de vogel- habitatrichtlijn, terwijl het ecosysteem en het landschap zienderogen achteruit gaat. Zo constateert men onder meer dat er in de winter van 1999-2000 21.000 eidereenden wegens voedselgebrek gestorven zijn en dat er veelvuldig verstoringen plaatsvinden van vogels op hoogwatervluchtplaatsen. De organisaties zijn daarom tevreden met de capaciteitsbepaling voor de vaarrecreatie. Deze biedt in ieder geval duidelijkheid totdat er een nieuw instrumentarium is gevonden. Ook zien de organisaties mogelijkheden in een convenant dat gericht is op een integraal beleid voor het beheersbaar maken en houden van recreatie en toerisme op de Waddenzee. Al zien de organisaties de borging van participatie, inspraak en bezwaar maken van belangenorganisaties en burgers als een vereiste (Waddenvereniging, 2001).

De val van paars II en later Balkenende I & II leidt tot vertraging in onder andere, de pkb vaststelling en beleidsbepalingen zoals het IBW II (Stuurgroep Waddenprovincies, 2003). Ook het traject voor het Convenant staat ogenschijnlijk stil, de reden hiervoor is onduidelijk. Eigenlijk komt er tot 2006 geen fundamenteel nieuw beleid voor de Waddenzee. Geplande onderzoeken, rapporten, projecten voert men uit, zoals een onderzoek naar de relatie van vaargedrag tussen het IJsselmeergebied en de Waddenzee (Waterrecreatieadvies, 2003).

Op initiatief van de Wadvaarders, Watersportverbond en de Vereniging van Beroepschartervaart (BBZ) vind er in 2002 een proef plaats die de regelgeving ten aanzien van het droogvallen (tot 200 meter buiten de vaargeul) moet doen vervallen. In een proefperiode van 4 jaar mag de vaarrecreant overal, behalve in de art. 17 gebieden (later art. 20 gebieden) en defensie gebieden, droogvallen. Educatie en voorlichting spelen in deze periode een belangrijke rol, evenals de overlegorganen TOW en WHO. Aan het einde van de termijn zal men aan de hand van een evaluatie beslissen of de 200 meter regel kan worden vervangen. Tussentijds vindt er, door Alterra in opdracht van LNV, een quickscan in relatie tot de proef droogvallen plaats (Interwad, 2008).

Maart 2004 brengt de commissie Meijer (Adviesgroep Waddenzeebeleid) het rapport naar buiten "Ruimte voor de Wadden". Het onderzoek, op verzoek van het voormalige kabinet Balkenende I, geeft advies voor een integraal beleid in relatie tot gaswinning, natuur en visserij passend binnen de doelstelling van de pkb. De commissie Meijer onderscheidt een aantal problemen, zoals de complexiteit van het bestuur en beleid, de versnipperde kennis, het ingewikkelde en dynamische ecosysteem, de verschillende zienswijzen ten aanzien van natuur en economie. Ook constateert de commissie dat beslissingen en discussies niet altijd gebaseerd zijn op basis van rationele wetenschappelijke argumenten. Belangrijke adviezen zijn het investeren in de Wadden(natuur) en het stellen van strikte natuurgrenzen. Tevens zijn de herziening en verduidelijking van de beleidscyclus, het belang van monitoren en wetenschappelijke kennis voor beleidsbeslissingen van groot belang voor de commissie om het beleid van de Waddenzee te verbeteren. In het rapport stelt men een procedure op voor (nieuwe) menselijke activiteiten: natuurgrenzen vaststellen - monitoring - uitvoeren- bijstellen activiteit (Meijer, Lodder-Elfferich & Hermans, 2004). De commissie ziet kans te investeren in de Waddenzee door middel van de verkoop van Waddengas (750-800 miljoen euro).

Het rapport van Commissie Meijer leidt tot aanpassingen in deel III derde nota pkb, maar ook tot nieuwe initiatieven, adviezen en het oprichten van een heuse Waddenacademie. De Raad voor de Wadden adviseert, naar aanleiding van het rapport, het ministerie van LNV over het opstellen van natuurgrenzen (Raad voor de Wadden, 2004). Eveneens adviseert de Raad de overheid over een eventuele Waddenacademie. In het advies legt men de belangrijkste kennisleemtes bloot en constateert men een gebrek aan samenhang van kennis. In het advies komt ook het tekort van toegepast onderzoek aan de orde en de gefragmenteerde, complexe staat van het monitoringsonderzoek in de Waddenzee (Raad voor de Wadden, 2005). Een ander initiatief komt vanuit de natuurorganisaties, die een gezamenlijke visie construeren om de natuurkwaliteiten, die ook volgens de commissie Meijer de afgelopen jaren zijn teruggelopen, te herstellen. Dit waddenherstelplan zou een breed gedragen, integraal plan moeten vormen. Recreatie ziet men niet alleen als een mogelijke verstoring, maar ook als een activiteit die draagvlak creëert voor de natuur. Het concept "Wadwacht" zou door voorlichting niet alleen de vaarrecreant moeten sturen, maar tevens doen beseffen dat ze zich in een uniek stuk natuurgebied bevinden (Waddenvereniging et al., 2005).

De eindevaluatie van de droogvalproef vindt eind 2007 plaats. De jaarlijkse waarnemingen zijn door zowel overheden als recreatie- en natuurorganisaties verzameld. De data zijn volgens een vast format, dat de wadvaarders hebben ontwikkeld, ingewonnen. Toch constateert Alterra een verschil in perceptie ten aanzien van het terrein tussen gebruikers en beheerders, waardoor er verschillen ontstaan in waarnemingen (Verantwoord droogvallen op de Waddenzee. Eindevaluatie, november 2007). Ook geeft de evaluatie geen inzicht in de langdurige gevolgen van verstoringen. Officieel is de proef geslaagd en stelt men het traject in werking voor de aanpassing in de regel- en wetgeving, hetgeen tijd kost waardoor men de proefperiode verlengt. Het plan is de ere-code onder te brengen in het Convenant dat men op 3 december zal ondertekenen. Een aanbeveling is locaties te benoemen, waar de natuur schade ondervindt van de vaarrecreatie en die gebieden te begrenzen.

Na het advies van de Raad voor de Wadden en een (niet volledig) passende beoordeling in relatie tot de vogel- en habitatrictlijngebieden onderteken uiteindelijk een groot aantal partijen op 3 december 2007 het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee. De partijen scharen zich gezamenlijk achter het standpunt dat een kwalitatieve benadering van de vaarrecreatie beter is dan een kwantitatieve voor het behoud van de Waddenzee (Regionaal College Waddengebied, 2007). De hoofddoelstelling van de pkb voor de Waddenzee – de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het open landschap - is ook leidend voor het Convenant, dat zich eveneens richt op de bescherming en een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de wadden. Wel streeft het Convenant naar een plaats voor de lokale bevolking en recreant binnen het waddengebied. Zij moeten de ruimte krijgen om te recreëren en economische activiteiten te ontplooiën. Om deze doelstellingen te realiseren zijn educatie, informatie en voorlichting van grote waarde voor de bewustwording van het natuurwaarden van het wad (Regionaal College Waddengebied, 2007).

4.5 Besluit

In dit hoofdstuk heb ik getracht aan te tonen, dat het maatschappelijke besef ten aanzien van de bescherming van de natuurwaarden van grote invloed is op het huidige Waddenzeebeleid. Niet alleen heeft het geleid tot de oprichting van invloedrijke belangenorganisaties zoals de Waddenvereniging. Tevens staat de bescherming van de Waddennatuur in zowel regionaal, nationaal als internationaal beleid centraal. Het gedachtegoed is in grote mate geïnstitutionaliseerd in zowel organisaties, beleid, kennis en praktijken. Onder andere de pkb geeft aan dat activiteiten die een versturende werking hebben op de natuur beperkt of verboden dienen te worden. Zo zijn er met name in de jaren '80 en '90 een reeks beperkende maatregelen voor de vaarrecreatie opgesteld. Deze dienen de versturende werking van de vaarrecreatie te reduceren.

De vaarrecreatie op de Waddenzee is als activiteit de afgelopen decennia sterk gegroeid. Behalve aspecten als veiligheid, heeft deze activiteit ook te maken met het natuurbeleid. Maar waar deze in het verleden alleen tot beperkingen heeft geleid, is men nu instaat invloed uit te oefenen op dit beleid en de kennis die hiermee verband houdt. Regionale overheden en watersportorganisaties kunnen invloed uitoefenen op het Waddenbeleid ten aanzien van de vaarrecreatie. Ze nemen plaats in overlegorganen met de rijksoverheid, geven consultancy bureaus opdrachten voor onderzoek en stellen het toeristisch beleid op voor de Waddenzee. Allen schetsen zij een genuanceerd beeld van het effect van de vaarrecreatie op de natuurwaarden. Het huidige kwantitatieve beleidsinstrumentarium trekt men in twijfel. Een integraal beleidsinstrumentarium moet zorgen voor een beleid waarin niet alleen de natuurwaarden worden behartigd maar er tevens plaats is voor sociaaleconomische ontwikkelingen.

In het volgende hoofdstuk breng ik de denkwijze en praktijken, die daaruit voortkomen, samen in een tweetal discourses.

5 De Twee Dominante Discoursen

5.1 Inleiding

In de loop der jaren is het beeld en beleid van de Waddenzee veranderd. Een beleid dat zich alleen richt op het behoud en de bescherming van natuurwaarden is verleden tijd. Sommige menselijke activiteiten zijn, volgens organisaties en overheden, prima te ontplooiën zonder afbraak te doen aan de natuurwaarden van de Waddenzee of het effect van deze menselijke activiteiten op de natuur is volgens hen minimaal. Anderen zijn van mening dat de vaarrecreatie één van de mogelijke versturende menselijke activiteiten is, die zich rond het natuurgebied de Waddenzee voltrekt. De praktijken die betrekking hebben tot deze activiteit hangen voor een groot gedeelte samen. Zij voltrekken zich in een bepaalde samenhang tussen de objecten die het discours kenmerken. In dit geval leggen zij de nadruk op bijvoorbeeld de natuur of de vaarrecreatie.

In het vorige hoofdstuk heb ik reeds de contouren van de te onderscheiden discoursen geschetst. De samenhang tussen bepaalde gebeurtenissen, ideeën en praktijken zal ik nu in beeld brengen. Op basis van het voorgaande hoofdstuk onderscheid ik de volgende twee discoursen:

- Duurzame ontwikkelingsdiscours
- Natuurbehoudsdiscours

Dit betekent niet dat er ook andere discoursen zijn te onderscheiden. Maar deze zijn in mijn optiek niet van dusdanige invloed op de discussie over de vaarrecreatie op de Wadden om ze te benoemen en vervolgens te reconstrueren.

De twee dominante discoursen omschrijf ik aan de hand van ideeën en praktijken die verbonden zijn aan een aantal objecten en identiteiten. Zo richt ik mij per discours op de praktijken die zich afspelen rond de identiteit van de vaarrecreant, verstoorder en de objecten vaarrecreatie en verstoring, waardoor ik wil voorkomen dat er een beeld ontstaat dat bepaalde objecten en identiteiten synoniem staan aan één discours. Tevens demonstreren de praktijken dat een discours niet zozeer bestaat uit statische denkbeelden, maar tot uiting komt in uiteenlopende praktijken, die tijdens hun (re)productie bloot staan aan veranderingen. Het zijn namelijk de praktijken en de relatie die zij hebben tot de objecten en identiteiten die het discours vormen.

5.2 Het duurzame ontwikkelingsdiscours

Waar men in de jaren '60 en '70 nog nadacht over het inpolderen van delen van de Waddenzee, zonder de natuurlijke en ecologische belangen hierin af te wegen, kan men vanaf begin jaren '80 een verandering in denk- en werkwijze ontdekken. Economische ontwikkelingen hoeven niet per definitie in strijd te zijn met de natuur. Er bestaat namelijk een alternatief, genaamd duurzaamheid. Een ontwikkelingswijze waarin economische ontwikkelingen kunnen plaats vinden die niet of nauwelijks afbreuk doen aan de natuurlijke omgeving.

Het Brundtlandrapport, dat vaak symbool staat voor duurzaamheid, is volgens de tweede nota pkb Waddenzee onder andere aanleiding geweest voor een herziening van het pkb (VROM, 2001). Het begrip duurzaamheid institutionaliseert zich gedurende de jaren '90 in zowel (inter)nationale als regionale visies, beleidsplannen en adviezen. De betekenis van het begrip is niet eenduidig. Wel biedt het ruimte voor menselijke activiteiten en economische ontwikkelingen, mits het in "evenwicht" is met de natuur.

Eén van de van de sectoren die dit aan de lijve ondervindt is de visserij. Begin 2000 adviseren tal van organisaties zoals IMARES en de Raad voor de Wadden de visserij om over te gaan naar een meer duurzame werkwijze. Mechanische kokkelvisserij behoort tot de activiteiten die dit niet kan bewerkstelligen. Maar waar voor deze activiteit sinds 1 januari 2005 geen vergunningen meer worden verleend, zijn de ontwikkelde duurzame mosselzaadinstallaties een belangrijke bron van inkomsten voor de visserij (Interwad, 2009).

De commissie Meijer onderstreept het belang van een gedegen onderzoek voor economische ontwikkelingen. In plaats van de Raad voor de Wadden krijgt de commissie de opdracht van de toenmalige staatssecretaris van milieu/ duurzaamheid Van Geel, om te onderzoeken of het toestaan van gaswinning in de Waddenzee wel verantwoord is. Voorzitter Meijer is op dat moment behalve voorzitter van de commissie ook voorzitter van de Mijnsraad (Hajer & Versteeg, 2005). Uiteindelijk beslist de Raad van State in 2007 naar aanleiding van onder andere het advies van Commissie Meijer, dat het NAM aardgas mag winnen. Want, zo stelt de Raad van Staten, onderzoek wijst uit dat het geen nadelige gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee (Waddenzee, 2007).

Een concept dat nauw verbonden is aan duurzaamheid met betrekking tot de Waddenzee is integraliteit. Waar overheden in het verleden nogal eens één specifiek element belichten, zien overheden en organisaties tegenwoordig de noodzaak voor een integraal beleid rekening houdend met de diverse factoren die van invloed zijn op de Waddenzee. Voor met name lokale en regionale overheden betekent dit automatisch dat het beleid ook op integrale wijze tot stand moet komen. De Waddenprovincies betrekken bijvoorbeeld de belangenorganisaties en de gebruikers bij de ontwikkeling van een Watersportbeleid voor de Waddenzee (Stuurgroep Waddenprovincies, 1999). De oprichting van nationale en internationale overlegorganen en samenwerkingsverbanden tussen overheden, belangenorganisaties en sectoren, zoals het ODUS en het TOW dienen de integraliteit te garanderen (Interwad, 2009). Het lijkt erop dat de integraliteit een vereiste wordt om tot een duurzaam beleid te komen.

Het zijn begrippen die zich ook institutionaliseren binnen het toeristisch-recreatiebelevingsveld. Het Common Wadden Sea Secretariat, bijvoorbeeld, dat verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de Werelderfgoedstatus van de Waddenzee, vraagt in een projectomschrijving aan diverse adviesbureaus een duurzame toeristische visie te ontwikkelen waarin men nauw samenwerkt met de bevolking, sector en diverse belangenorganisaties. Hierdoor wordt niet alleen het lokale en economische belang vertegenwoordigd, maar maakt men ook gebruik van de kennis waarover betrokken organisaties beschikken.

Hiswa, Dhr. Ybema: *“Dat heeft ook te maken met de wijze waarop je zelf georganiseerd bent en dat verandert, omdat je je als sector gewoon professioneler ingraaft in bepaalde dossiers waardoor je gewoon volwaardige gesprekspartner wordt.”*

De lokale en toeristische kennis institutionaliseert zich in belangenorganisaties zoals de Hiswa en ANWB, lokale en regionale overheden. Er ontstaan samenwerkingsverbanden zoals stichting WIJ die zich als gesprekspartner opstelt in relatie tot het watersport gerelateerde beleid op het IJsselmeer. Al deze organisaties, adviesbureaus en (lokale en regionale) overheden generen onderzoek, adviezen, visies en beleid, waarin men onderscheid maakt in gebied, vaarrecreant en

tijdstip. Zo zijn de provincies al geruime tijd verantwoordelijk voor de sluitingen. Van belang is dat al deze kennis die men produceert zich spiegelt aan de praktijkervaringen van gebruikers. Het discours is steeds beter in staat kennis te genereren die een alternatief beeld schetst van het toerisme en recreatie in het Waddengebied

Watersportorganisaties, maar tevens regionale en lokale overheden zien de toerist als een persoon die van betekenis is voor de lokale economie. Zijn of haar belang dient dan ook vertegenwoordigd te worden. Het verschaffen van veilige kwalitatieve vaarwegen en haven accommodaties zien bovenstaande partijen dan ook als groot belang om het groeiende aantal vaarrecreanten onder te brengen.

De verstoring die de vaarrecreatie zou veroorzaken, moet volgens belangenorganisaties, adviesbureaus niet worden overdreven. De indeling in vaargebieden en het onderscheid tussen vaarrecreanten toont aan dat een klein percentage droogvalt op het Wad. Zo kan men beredeneren dat de verstoring van de vaarrecreatie wel in de juiste verhouding moet staan. Verstoringen zijn incidenten, iets waarvan de effecten op de populaties praktisch niet te relateren zijn aan die verstoring.

J: wat ik ook nog wel merk is wat zijn nou verstoorders? Of wat is een verstoring?

Hiswa, Dhr. Ybema: *“Ja goede vraag, het gaat er niet om wat een verstoring is, maar wat een significante verstoring is; dat is wat juridisch gezien telt en dat betekent dat je door het droogvallen, een soort in gevaar zou kunnen brengen. Nou, is dat aan de orde? Wij hebben al diverse onderzoeken gezien, maar ik heb het nog niet gezien en ik ben daar ook helemaal niet zo bang voor. Indien je niet gaat vliegeren en je hond niet gaat uitlaten dan denk ik dat het prima kan op de immensheid [sic] van het wad, het is namelijk een groot gebied. En er zijn meer dan genoeg gebieden waar je niet mag komen, dus ja ik ben er niet zo bang voor.”*

Een verstoring kan vervolgens ook alleen maar plaatsvinden als een vaarrecreant zich niet houdt aan de ere-code. De gedragscode, die onder de verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Waddenprovincies rond 2000 is ontwikkeld door de Waddenvereniging en Wadvaarders, geldt als kader om verstoringen te herkennen.

Organisaties, zoals de Wadvaarders maar ook een adviesbureau als Waterrecreatie Advies, trekken de wetenschappelijke verstoringsafstanden in twijfel. De verstoringsafstanden in rapporten en onderzoeken corresponderen namelijk niet met de bevindingen die zij als vaarrecreant ervaren tijdens het zeilen op het Wad. Verder achten partijen de bevindingen in deze rapporten niet altijd even geloofwaardig doordat deze niet recentelijk en in de Waddenzee zijn onderzocht.

Een verstoorder is volgens velen een excès. Het is een persoon die onwetend is over de effecten die hij of zij aanricht ten opzichte van de natuur. Voorlichting, maar ook trainingen acht men hiervoor van belang, want zodoende verschaft je tegelijkertijd kennis omtrent je product, namelijk de Waddenzee en zijn flora en fauna.

5.3 Het natuurbehoudsdiscours

De plannen in de jaren '60, '70 om delen van de Waddenzee in te polderen deden natuur liefhebbers beseffen dat de Waddenzee als uniek natuurgebied beschermd moest worden. Middels het oprichten van verenigen, zoals It Fryske Gea en de Waddenvereniging, die bezwaar aantekenden tegen inpoldering en andere vervuilende/ verstorende menselijke activiteiten in het gebied, poogde men de natuurwaarden te behouden (Hajer & Versteeg, ...). De onderzoekscommissie Mazure, aangesteld door de Rijksoverheid, concludeert dat de Waddenzee een uniek natuurgebied is met grote wetenschappelijke waarde. Om het gebied te behouden dient er, volgens de commissie, een bestuurlijke organisatie te worden gerealiseerd die het behoud en de bescherming van de Waddenzee moet bewerkstelligen (VROM, 1990).

De denkwijze dat de Waddenzee behouden en beschermt moet worden, institutionaliseert zich in het rijksoverheidsbeleid van de Waddenzee. Onder leiding van VROM stellen ministeries zoals LNV het pkb Waddenzee op, die zich het behoud en bescherming van het wad als hoofddoelstelling stelt. Het pkb dient als leidraad voor het overige beleid, zowel op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau (VROM, 1990, 2007). Het beleid geeft niet alleen inhoudelijk maar ook het gebied aan waar het pkb betrekking op heeft. Internationaal maken ministeries, maar ook natuurbeschermingsorganisaties die betrekking hebben op de natuur en Waddenzee, op conferenties zoals in 1988 Bonn en 1991 Esbjerg afspraken en stellen zij doelstellingen voor het behoud van de Waddenzee (Common Wadden Sea Secretariat, ..).

Onder andere het voormalige ministerie van LNV, nu EL & I, geeft (wetenschappelijke) instituties zoals SOVON en IMARES opdrachten om de ecologie te onderzoeken en te monitoren. De kennis die hieruit voortkomt is van grote waarde ten opzichte van de stand van zaken in de Waddenzee. Vanuit onder meer de Wadden-unit en vogelwachtposten wordt de natuur op bijvoorbeeld de Engelsmanplaat nauwlettend in de gaten gehouden. Onderzoek genereert kennis omtrent het zeegras, de mosselvelden, diersoorten en hun voedselgebied in het waddengebied. Organisaties als SOVON en WUR tonen middels onderzoeken de complexiteit van het Wadden eco-systeem aan. Deze kennis wordt vervolgens gedeeld op conferenties en lezingen. Waarnemingen worden opgeslagen in rapporten en onderzoeken. Al deze kennis fungeert grotendeels als basis voor het waddenbeleid.

Menselijke activiteiten op de Waddenzee zijn mogelijke verstoringen van de natuurwaarden. Instituties zoals SOVON bepalen aan de hand van waarnemingen de verstoringen. Deze worden bijgehouden in databases, vormen de input voor onderzoek, rapporten en advies rondom de vogel- en zeehond populaties. Op basis van de gegevens bepaalt men welke gebieden en diersoorten verstoring gevoelig zijn in relatie tot welke activiteiten.

Ministerie van EL & I, dhr. Hupkes: *“Er zijn ook recreatievaarders die zeggen ‘dan val ik droog op die platen, en dan zijn er helemaal geen vogels’. Maar die zijn er niet, omdat de recreant er is. Die denkt niet te verstoren, maar dat is al lang gedaan.”*

Ecologen wijzen op de desastreuze gevolgen die een enkele verstoring kan hebben voor een broedende kolonie dwergsterns, een foeragerende eidereend of een rustende jonge zeehond. De complexiteit van het eco-systeem draagt er aan bij dat de gevolgen van een verstoring niet altijd direct waarneembaar zijn. Om verstoringen te minimaliseren moeten menselijke activiteiten in en rondom het Wad gestuurd worden.

Het is dan ook van belang deze activiteiten te sturen zonder dat ze afbreuk doen aan de natuurwaarden. De EU en het ministerie van EL & I stellen procedures vast om de Waddenzee te beschermen. Zo moet nieuw beleidsinstrumentarium beoordeeld worden aan de hand van de NB-wet, waarin ook Natura-2000 in is geïnstitutionaliseerd. Verder construeren organisaties zoals Landschap Noord-Holland, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten beheerplannen voor delen in de Waddenzee, waarin zij plannen maken om het gedrag te sturen.

Vaarrecreatie is dan ook een menselijke activiteit die sturing nodig heeft. Het vaststellen van artikel 20 gebieden is één van de instrumenten die het ministerie van EL & I gebruikt om foeragerende vogels, zeehonden te beschermen (LNV DRZ Noord, 2009). Op basis van gegevens aangeleverd door onder andere SOVON, stelt men deze gebieden vast, die weergegeven worden op hydrografische kaarten. De betonning aangelegd door Rijkswaterstaat toont de vaarwegen aan die schepen leiden door het Waddengebied.

In de afgelopen decennia is er sprake geweest van een verandering binnen het natuurbehoudsdiscours. Menselijke activiteiten dienen nog wel gestuurd te worden, maar recreatie en toerisme op de Waddenzee creëert, volgens Coalitie Wadden Natuurlijk en het ministerie van EL & I, ook draagvlak voor de natuurbescherming (LNV DRZ Noord, 2009; Waddenvereniging et al., 2004).

De Coalitie Wadden Natuurlijk, opgericht in 2005 en bestaande uit een acht natuurorganisaties, zien mogelijkheden in een zachtere vorm van sturing. Op basis van de ervaringen, die Staatsbosbeheer heeft opgedaan in landelijke natuurgebieden, wil men ook de toeristen en recreanten op het wad sturen. Voorlichting, educatie en routing vormen hierin belangrijke elementen. Het visiedocument “Het Tij gekeerd” en het programma “Rijke Waddenzee” illustreren de denk- en werkwijze van de coalitie: een denkwijze die zij graag door middel van gastheerschap/ wadwachten willen uitdragen. Het toont volgens de acht natuurorganisaties aan dat het niet altijd nodig is om gebieden af te sluiten voor gebruikers. De zachtere vorm van sturing creëert good-will en draagvlak voor de natuur onder de recreanten. Zo verbindt men bescherming, behoud en vaarrecreant niet alleen aan het concept verstoring, maar ook aan draagvlak: iemand die het natuurbehoud steunt (Waddenvereniging et al., 2004).

Waddenvereniging, Auke Wouda: *“Kijk het moet ook helder zijn dat wij als Waddenvereniging, niet voor de herasvariant zijn, oftewel het is geen natuurgebied waar je een hek omheen zet. Het is ook een natuurgebied die gebruikt moet worden, maar dat moet je op een verantwoorde duurzame manier doen. We zijn er dus helemaal niet voor om het de vaarrecreatie in het Waddengebied onmogelijk te maken. Integendeel wil je draagvlak houden voor een natuurgebied als deze in Nederland, dan moeten mensen ervan kunnen genieten en dat kunnen mensen op verschillende manieren doen. Vaarrecreatie is 1 van die manieren, maar je moet het wel op een nette manier doen.”*

5.4 Besluit

Duurzame ontwikkelingsdiscours

De denkwijze van het duurzame ontwikkelingsdiscours kenmerkt zich door ruimte te bieden aan economische ontwikkelingen. De ontwikkelingen hoeven volgens het discours niet per definitie slecht te zijn voor de natuurlijke waarden. Praktijken zoals onderzoek en beleid dienen deze stelling te bevestigen. De kennis die men hieruit genereert moet vervolgens overeenkomen met de “lokale” praktijkervaring. Vandaar dat er vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours een genuanceerd beeld bestaat ten aanzien van de verstoring en de verstoorder. De praktijken van het discours vinden hoofdzakelijk in een regionale en lokale context plaats, waarin het de eis stelt dat het beleid op een integrale (gezamenlijk) wijze tot stand komt.

Natuurbehoudsdiscours

Het unieke natuurgebied de Waddenzee moet behouden en beschermd worden ten aanzien van de menselijke activiteiten. Deze gedachtegang is in grote mate geïnstitutionaliseerd in zowel het landelijke als het trilaterale en internationale beleid dat betrekking heeft op de Waddenzee. Professionele, wetenschappelijke onderzoeken en waarnemingen verschaffen het discours inzicht in de stand van zaken van de natuur. Hiermee construeert het tegelijkertijd inzicht in de mate waarin menselijke activiteiten, zoals de vaarrecreatie verstoringen veroorzaken en de effecten die daarmee in verband staan. Om de natuurwaarden te beschermen moet onder andere de vaarrecreatie gestuurd worden. Zo sluiten partijen verbonden aan het natuurbehoudsdiscours gebieden af. Toch realiseren natuurorganisaties zich dat toerisme en recreatie draagvlak kan creëren voor het beschermen van natuurwaarden.

6 De Geboorte van het Convenant

6.1 Inleiding

Foucault: *The book is not simply the object that one holds in one's hands; and it cannot remain within the little parallelepiped that contains it: its unity is variable and relative. As soon as one questions that unity, it loses its self-evidence; it indicates itself, constructs itself, only on the basis of a complex field of discourse.*

Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee is ook niet eenvoudig een Convenant net zo min als het boek een object is dat men alleen maar vasthoudt. Het Convenant moet men plaatsen binnen het macht/kennis netwerk, waarin het zowel het product is van een discours, als het discours mede vormgeeft. De relaties die het heeft binnen de twee discourses moet worden uitgetekend, beschreven en verbonden. Continu moet de vraag worden gesteld op welke wijze het Convenant onderdeel uitmaakt van de praktijken die het discours kenmerken.

In dit hoofdstuk "De Geboorte van het Convenant" schets ik een beeld van de totstandkoming van het Convenant, waarmee ik wil aantonen welke actoren, organisaties en eigenlijk discourses het Convenant construeren. Net als Beunen en Duineveld ben ik van mening dat discourses invulling en betekenis geven aan het beleid. Zij dragen, middels praktijken: kennis, procedures en rationaliteiten, aan die het beleid vormen (Beunen & Duineveld, 2010). Daarom construeer ik in grove lijnen het proces. Alsmede de vorm die discourses, via actoren en organisaties, het Convenant geven.

De wijze waarop het Convenant functioneert binnen het discours is het onderwerp van het volgende hoofdstuk. Waarin ik de effecten en het gebruik van het Convenant zal analyseren.

6.2 De capaciteitsbepaling als probleem, het Convenant als oplossing

De vaststelling van de 4400 ligplaatsen in deel 1 van het ontwerp van de derde Nota pkb Waddenzee door de Rijksoverheid is voor de Waddenprovincies en gemeentes gezamenlijk de reden om binnen de reguliere pkb procedure bezwaar aan te tekenen tegen de capaciteitsbepaling (Stuurgroep Waddenprovincies, 2001; Waddenadviesraad, 2001). De waddenprovincies hebben het capaciteitsbeleid in het watersportbeleid van '99 al in twijfel getrokken. Ook de Waddenadviesraad komt tot de conclusie dat het huidige beleidsinstrumentarium niet leidt tot het beheersbaar houden van de vaarrecreatie (Waddenadviesraad, 2001). Een Convenant tussen de drie overheidslagen moet volgens de Waddenprovincies en -gemeentes een uitkomst kunnen bieden voor dit beheersvraagstuk, waarin een werkgroep in samenwerking met het TOW en experts zich op integrale wijze buigt over dit beheersvraagstuk en door de provincies gerelateerde sub-onderwerpen. Hiermee bepaalt men niet alleen het probleem maar tevens de oplossing (Foucault, 1981; Hajer, 1989; Hajer & Versteeg, 2005) De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het Convenant ligt in eerste instantie bij de provincie Fryslân (Stuurgroep Waddenprovincies, 2001).

In 2006 komt na een aanzienlijke vertraging de pkb procedure weer op gang. Met de vaststelling van de derde pkb Waddenzee in het vooruitzicht lijkt er ook weer beweging te komen in de

totstandkoming van het Convenant. Een motie in de 2e kamer, aangedragen vanuit de provincies en gemeenten, leidt tot een regeling. De ministeries, verantwoordelijk voor de pkb, eisen dat er voor het einde van het jaar 2007 een Convenant moet liggen; anders houdt het Rijk vast aan de capaciteitsbepaling. Inmiddels heeft de provincie Noord-Holland het stokje van de provincie Fryslân overgenomen. Gedeputeerde van Noord-Holland mevrouw Kruizinga, die ook de portefeuille recreatie en toerisme beheert binnen het RCW, is hier mede verantwoordelijk voor. Ook spelen de uitbreidingswensen van de in Noord-Holland gelegen havens van Den Helder en Den Oever een belangrijke rol.

6.3 De ontwikkeling van het Convenant

Voor de ontwikkeling van het Convenant acht de provincie Noord-Holland het noodzakelijk om betrokken partijen bij dit proces te betrekken. Na een inventarisatie en kennismakingsronde organiseert de provincie Noord-Holland werksessies voor deze partijen, waarin men de problematiek en eventuele oplossing bespreekt. De provincie Noord-Holland formeert werkgroepen die zich binnen het "kader" richten op deelonderwerpen, die bijdragen aan de kwalitatieve benadering van de vaarrecreatie op het wad. Zo stelt men als het ware een selectieprocedure op waar projecten en partijen zich aan moeten conformeren (Foucault, 1977). Niet alle partijen zijn zo nauw betrokken bij de ontwikkeling van het Convenant. Sommige partijen, zoals Landschap Beheer Noord-Holland, laten hun belang vertegenwoordigen vanuit de coalitie Wadden Natuurlijk, anderen via een ander samenwerkingsverband, afhankelijk van het belang dat men heeft. Voor vele partijen die wel belang hebben, is deze (Convenant) setting de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het resultaat.

Wat betreft de ontwikkeling van havens komen onder andere de Stichting Jachthavens Waddeneilanden en provincie Noord-Holland tot het volgende inzicht: Ten eerste stellen deze partijen vast dat de havens waarop de capaciteitsbepaling in de pkb betrekking op had, niet klopt. Zo is de capaciteitsbepaling wel van toepassing op de jachthaven van Zoutkamp, maar bijvoorbeeld weer niet op die van Makkum. Hierdoor stellen zij niet alleen een eeuwenoud probleem aan het licht, maar trekken eveneens de kennis omtrent de specificatiesystemen van havens in twijfel. Ten tweede komen de partijen met een nieuw soort methode voor de capaciteitsbepalingen van de jachthavens. Zij maken onderscheid tussen de maatgevende capaciteit, buffercapaciteit en noodopvang. Het berekenen van de maatgevende capaciteit moet inzicht verschaffen in het feit of de haven normaliter genoeg ruimte biedt. Door genoeg ruimte te bieden, hoeft de vaarrecreant niet ongewenst te ankeren of droog te vallen, waardoor het risico op onveilige situaties en onnodige verstoring door droogvallen wordt gereduceerd (Regionaal College Waddengebied, 2007). Zo stelt men huidige specificatiesystemen als de havens in twijfel om vervolgens nieuwe specificatie systemen als het capaciteitssysteem en rationaliteiten aan te dragen.

Een belangrijk punt van discussie tijdens de werksessies is; wat is een verstoring? Wat is het effect van een enkele verstoring op de natuur? Volgens natuurorganisaties is dit onder andere afhankelijk van het tijdstip (rui of broedtijd), de plaats (foerageergebied) en diersoort. Om diersoorten bescherming te bieden ziet men het aanwijzen van artikel 20 gebieden als beschermingsmethode (Regionaal College Waddengebied, 2007).

Onder meer het advies ten aanzien van het Convenant van de Raad voor de Wadden (2006) om de vaarrecreatie te segmenteren draagt bij aan het onderscheid van verschillende type vaarrecreanten. Daarnaast wordt er voornamelijk kennis aangedragen vanuit de organisaties, zoals de BBZ en HISWA, die deel uitmaken van de stichting WIJ. Onderzoeken, die Waterrecreatie Advies in opdracht heeft uitgevoerd voor de Waddenprovincies in 2003, verschaffen inzicht in de vaarrecreatie op de Waddenzee. Het is volgens partijen als de BBZ en Stichting Jachthavens Waddeneilanden een belangrijke inbreng om een genuanceerd beeld te vormen over de vaarrecreatie in de Waddenzee.

BBZ en secretaris stichting WIJ, dhr. Baalbergen: *“Ja, we hebben kennis geleverd en natuurlijk ook wel op het goede moment gezegd van.. he je moet altijd goed uitkijken dat een bepaalde groep niet te ver doordraaft, waarbij wij af en toe nog eens aan de handrem trokken. Wat is het probleem, verlies de proportie niet uit het oog.”*

Zo is de discussie omtrent de verstoring en de versturende effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden een onderhandeling over het gebruik en de betekenis van het object; verstoring. Op deze wijze probeert men niet alleen verstoring betekenis te geven, maar biedt het tevens de betrokken partijen de mogelijkheid oplossingen aan te dragen.

De betrokken partijen zien met name communicatie, educatie en voorlichting als mogelijkheid om het gedrag van vaarrecreanten te sturen. Deze denkwijze ligt in het verlengde van de erencode/ gedragscode “verantwoord gedrag op het Wad”; een project dat op dat moment aan het einde zit van zijn proefperiode. Mede doordat er geen passende beoordeling heeft plaatsgevonden verlengt het RCW de proefperiode inclusief de bijbehorende afsprakennotitie. Vervolgens wordt deze denkwijze ondergebracht bij het Convenant, in zowel het visiedocument als een aantal projecten, waarin educatie en voorlichting een voorname rol spelen (Regionaal College Waddengebied, 2007).

Waar de communicatie en educatie zich voornamelijk richt op de onwetende, maar van goede wil tonende vaarrecreanten, zijn zowel natuur- als watersportorganisaties voorstander van een strakkere handhaving ten opzichte van de moedwillige verstoorders (Regionaal College Waddengebied, 2007). Het drie trap sturingsmechanisme; proactief, preventief en repressief handhaven, aangedragen door dhr. Snel van de Wadvvaarders (tegenwoordig ANWB) geldt als kader voor een verdere invulling. Het repressieve handhaven, waarin het effectieve bestraffen centraal staat, moet worden bewerkstelligd door verduidelijking van het handhavingspraktijk.

Iedere partij draagt naar eigen inzicht projecten aan die onderdeel zouden vormen van het Convenantprogramma. Voorwaarde is wel, dat ze passen binnen een kwalitatieve benadering van de vaarrecreatie. Niet alleen nieuwe projecten, maar ook reguliere werkzaamheden of eerder gemaakte afspraken worden ondergebracht in het Convenantprogramma, zoals de erencode en de artikel 20 gebieden.

De samenwerking tussen partijen verloopt niet altijd vlekkeloos. Zo vraagt de Coalitie Wadden Natuurlijk in de zomer van 2007 een spoedoverleg aan met RCW regisseur Kruizinga. Hierin geven zij het volgende aan:

Staatsbosbeheer, dhr. Firet: “[D]at concept eindresultaat dat er rond de zomer van 2007 lag, was gewoon slecht. Toen is er door de Coalitie Wadden Natuurlijk, bestuurlijk overleg met de regisseur aangevraagd. Tijdens dit overleg heeft de Coalitie gezegd: hier gaan wij niet mee instemmen. Op dat moment was ik er in het hele voortraject nog niet bij betrokken geweest. Ik werd rond dat overleg er ongeveer bij betrokken. Feitelijk hebben we daar gezegd, als Coalitie, wij stemmen met het Convenant zo als het er nu voor ligt niet in [...] mevrouw de regisseur. Omdat er gewoon geen kwaliteit in zat. Ook de integraliteit, de balans tussen natuur en recreatie zat er niet in. Het belang van de natuur zat er gewoon niet in. [...] Onze wens van Wadwachten en andere vormen van het beheer zat er niet in.”

De provincie Noord-Holland is uiteindelijk, in samenspraak met de andere organisaties, verantwoordelijk voor de totstandkoming van het programma van 21 projecten. Ieder project heeft zijn eigen deadline, projectteam en manier van financiering.

De projecten die men formuleert, moeten ook bekostigd worden. Voor sommige projecten verloopt deze financiering uiterst moeizaam. Andere projecten behoren tot reguliere werkzaamheden, waardoor er geen aparte financiering voor hoeft plaats te vinden. Uiteindelijk worden alle projecten min of meer, maar op verschillende wijze, gefinancierd. Zo bekostigen de Waddenprovincies evenredig de programmamanager, het communicatieplan en de trainingen van schippers. Voor andere onderdelen zijn de partijen, die aangesteld zijn als eerst verantwoordelijke voor het project, degene die verantwoordelijk zijn voor de financiering. Het Waddenfonds lijkt een mogelijkheid om de losse eindjes aan elkaar vast te knopen. Projecten waarvoor de financiering nog niet rond is kunnen een aanvraag indienen bij het Waddenfonds.

Provincie Noord-Holland, dhr. Holtes: “[H]et waddenfonds was net ingesteld, maar had nog geen toetsingskader. Wij hebben bij het invullen van het actieprogramma ingezet op medefinanciering van een aantal acties.. Wij gingen ervan uit dat Vrom, als mede ondertekenaar, de Waddenfonds aanvragen gedaan in het kader van het convenant zou steunen.”

Projecten zoals een reserveringssysteem voor de passantenhavens en een fysiek informatiesysteem bij sluizen moeten een aanvraag indienen bij het Waddenfonds. Evenals de projecten waar Staatsbosbeheer de verantwoordelijkheid voor draagt; de voorlichting via Wadwachten en de ontwikkeling van een actueel informatiesysteem over de locatie waar de recreant zich bevindt (Regionaal College Waddengebied, 2007).

Op organisatorisch vlak is het RCW verantwoordelijk voor de uitvoering van het Convenant. De RCW regisseurs verbonden aan de recreatie en toerisme samen met een nog aan te stellen programmamanager vormen een regiegroep, die verantwoordelijk is voor de voortgang van het Convenant. De programmamanager zal de Partijen² bijstaan tijdens het uitvoeren van het

² Partijen: Ministerie LNV, Ministerie Verkeer en Waterstaat, RCW, Provincie Noord-Holland, Friesland en Groningen, Samenwerkingsverband Waddeneilanden, Vereniging Waddenzeegemeenten, Staatsbosbeheer, ANWB, Stichting Jachthavens Waddeneilanden, BBZ, Vereniging Wadvaarders

programma en is tevens voorzitter van het TOW. Doordat alle partijen plaats nemen in het TOW, zal deze dienen als overlegplatform voor zaken omtrent het Convenant.

6.4 Vaststelling van het Convenant

Op 3 december 2007 ondertekenen de Partijen het Convenant. Ook andere organisaties onderschrijven, als secondant, de integrale kwalitatieve benadering voor de vaarrecreatie op de Waddenzee. Het Convenant bestaat uit drie delen; de ondertekening, de visie en een uitvoeringsprogramma. De vaststelling van het Convenant is niet alleen het begin van een integraal kwalitatief reguleringsbeleid. Het is tevens het startsein voor de uitvoering van het programma en een restrictie op het uitbreiden van havens tot 2012.

Burgemeester Harlingen, dhr. Scheffer: *“We moesten als gemeenten aangeven dat wij tot 2012 fysiek geen uitbreiding van ligplaatsen zouden doen. Dat was het wisselgeld voor Willemsoord, Den Helder. De toenmalige bewindslieden zaten op die toer van, als die andere gemeenten nou even hun adem in houden, dan kan Willemsoord in ieder geval wel aan die uitbreiding voldoen. Dat betekent dat wij toen hebben toegezegd, dat wij tot 2012 geen fysieke ligplaatsen toevoegen of uitbreiden of hoe je het ook maar wilt noemen. Al zat je daar wel aan vast, je mocht wel je procedures alvast voorbereiden.”*

Het Convenant staat niet op zichzelf. Het staat, behalve in verband met de pkb, ook in relatie tot landelijke beleidstrajecten als Natura-2000, Kader Richtlijn Water en het Beheer- & Ontwikkelingsplan(B&O-plan). Het plan is om in de toekomst het Convenant onder te brengen in het B&O-plan (Regionaal College Waddengebied, 2007). Hierdoor ontstaat de behoefte naar de effecten van de verstoring die de vaarrecreatie veroorzaakt ten opzichte van de natuur.

Uiteindelijk spreken een aantal Partijen over de zo geheten dubbeldoelstelling van het Convenant. Ten eerste probeert het Convenant het verstoren van de natuurwaarden te reduceren door middel van de uitwerking van het drietristsstuuringsmechanisme. Ten tweede geeft het Convenant inzicht in de wijze waarop de havens eventueel ontwikkelt mogen worden.

6.5 Besluit

Duurzame ontwikkelingsdiscours

Vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours trekt men het huidige capaciteitsinstrumentarium in twijfel. Tegelijkertijd creëert het middels een Convenant een mogelijke oplossing, waarin de kwalitatieve benadering als toelatingsvoorwaarden geldt en waaraan projecten en actoren moeten voldoen. Vervolgens leveren partijen kennis en systemen aan, die in het verlengde liggen van deze kwalitatieve benadering.

Natuurbehoudsdiscours

Ook het natuurbehoudsdiscours draagt (ecologische) kennis en projecten aan. Niet alleen nieuwe projecten ook bestaande handelingen worden aangedragen. Zo blijft de aanwijzing van artikel 20 gebieden een methode om menselijke activiteiten te sturen. Uit het monitoren moet vervolgens blijken welk effect het Convenant heeft op de natuurwaarden van de Waddenzee. Tevens biedt het Convenant de mogelijkheid projecten, zoals Wadwachten, te ontwikkelen.

7 Het Gebruik van het Convenant

Nu de totstandkoming van het Convenant een feit is en de projecten die hieruit voortkomen van start gaan, richt ik mij op de producerende werking van de twee discoursen in relatie tot het Convenant. Welke praktijken produceren beide discoursen in het kader van het Convenant. Wat voor betekenis krijgt het hierdoor voor zowel het natuurbehoudsdiscours als het duurzame ontwikkelingsdiscours.

De wijze waarop de discoursen gebruik maken van het object; het Convenant, demonstreer ik aan de hand van de autoriteiten van Foucault, namelijk die van totstandkoming, afbakening en specificatie. Tevens vormen zij de indeling van dit hoofdstuk. Op basis van de twee eerder geïdentificeerde discoursen beschrijf ik aan de hand van praktijken de wijze waarop de discoursen gebruik maken van het Convenant. De praktijken die zij hieraan verbinden sluiten bepaalde kennis, handelingen en of projecten uit of in. Daarom vindt er tevens een analyse plaats aan de hand van Foucault zijn drie procedures die het discours, object formatie en dus ook de praktijken in relatie tot het Convenant ordenen.

In de volgende hoofdstukken maak ik gebruik van een drietal praktijken. Dit zijn, in mijn optiek, de voornaamste praktijken die voortkomen of in verband staan met het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee. Zij staan in nauw verband met de dubbeldoelstelling van het Convenant, namelijk sturen en ontwikkelen van de vaarrecreatie. Voor het duurzame ontwikkelingsdiscours is dit het sturen en ontwikkelen van de vaarrecreatie en voor het natuurbehoudsdiscours komt de praktijk van het sturen van menselijke activiteiten tot uiting.

In het eerste deel; de autoriteiten van totstandkoming, analyseer ik bovenstaande praktijken en de context waarin deze zich voordoen in relatie tot het Convenant. Vervolgens analyseer ik aan de hand van de institutionalisatie van kennis en handelingen op welke wijze de praktijken en dus het Convenant wordt begrensd. De autoriteit van specificatie komt als laatste aan bod. Hierin analyseer ik de praktijken die gebruik maken van classificatiesystemen.

8 De Autoriteit van de Totstandkoming

8.1 Inleiding

In dit deel besteed ik aandacht aan de autoriteit van de totstandkoming, waarin ik onderscheid maak tussen de twee discoursen; het duurzame ontwikkelingsdiscours en het natuurbehoudsdiscours. De praktijken die gebruik maken van het Convenant vormen mede de discoursen en geven betekenis aan het Convenant. Voor dit mechanisme is de context waarin de praktijken van de twee discoursen in relatie tot het Convenant zich afspelen relevant. Door de praktijken die in verband staan met het Convenant te analyseren, verschaf ik inzicht in de context waarin deze zich bevinden. De praktijken bepalen niet alleen de context: aan de hand van de procedures van Foucault toon ik ook aan welke kennis, projecten en handelingen hier wel of niet thuis horen.

Ik analyseer dit hoofdstuk aan de hand van een drietal praktijken. Dit zijn naar mijn mening de meest voorname praktijken die voortkomen uit het Convenant. Vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours zijn dit; het sturen en het ontwikkelen van de vaarrecreatie. Het natuurbehoudsdiscours produceert in het kader van het Convenant alleen het sturen van menselijke activiteiten.

8.2 De praktijken van het sturen van de vaarrecreatie

Het Convenant zet zowel, in het visiedocument als in het projectenprogramma, in op een kwalitatieve sturing van de vaarrecreatie. Maar nu deze ondertekend is en de projecten van start gaan, moet blijken hoeveel gebruik men hiervan gaat maken. Welke (discursieve) handelingen verbinden de partijen aan de praktijk van het sturen van de vaarrecreant?

De vraag is wat deze kwalitatieve benadering nu eigenlijk inhoud. Vanuit het visiedocument is het idee ontstaan van het drie tritssturingsmechanisme, waardoor de kwalitatieve benadering een brede uitwerking moet krijgen. De uitwerking van het Convenant geeft hier een meer beperkte invulling aan. Eigenlijk is het drie tritssturingsmechanisme te verdelen in een harde en zachte sturingswijze. Onder het harde sturingsmechanisme valt het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving zoals het afsluiten van vaargebieden en het geven van boetes. De zachtere sturingsmethode stuurt mensen op vrijwillige basis door middel van voorlichting en educatie, waarop zij vertrouwen op het verantwoordelijkheidsgevoel van de vaarrecreant.

8.2.1 Het duurzame ontwikkelingsdiscours: De context van het kwalitatieve sturen

Deze zachtere sturingsmethode geniet vanaf het begin van de conventuutvoering de meeste aandacht binnen het duurzame ontwikkelingsdiscours. Het is de methode die het meest expliciet de uitwerking krijgt en daarin de status van kwalitatieve benadering. Kennis, educatie, voorlichting en communicatie zijn de kernelementen van deze methode en tegelijkertijd ook de selectievoorwaarden voor de projecten en handelingen die onder deze praktijk vallen. Onderstaand citaat geeft inzicht in de denkwijze van de methode die het gedrag en de houding van vaarrecreanten moet veranderen.

Stichting Jachthavens Waddeneilanden, dhr. Nauta: *“..als je de mensen laat beseffen wat voor waardevol gebied het is, zorg dan onder andere dat ze meer kennis krijgen van het gebied, want dan herkennen ze veel meer die kwaliteiten en die schoonheid ervan en dan zullen ze er ook beter op passen.”*

De context waarin deze praktijk tot uiting komt is kenmerkend. Het vindt niet zozeer plaats in een beleidsmatige context, maar in een context waar de vaarrecreanten zelf ook onderdeel vanuit maken. Op 3 maart 2009 start de campagne “Ik pas op het Wad” op de Hiswa in de RAI Amsterdam. In de jaren die volgen vinden er tal van acties plaats. Veelal zijn deze kleinschalig en van tijdelijke aard. Maar allen zetten de voorlichting en educatie van de vaarrecreant centraal. Voorlichting en educatie, maar ook het feit dat ze allen kleinschalig en van tijdelijke aard zijn, lijken de voorwaarden te zijn die het duurzame ontwikkelingsdiscours aan deze praktijk stelt. Op diverse watersportbeurzen zijn voorlichtingsstands en worden er op uiteenlopende plaatsen presentaties gegeven. Zo geeft de burgemeester van Harlingen op 11 februari 2011 een presentatie op de watersportbeurs van Leeuwarden (Ik pas op het wad,...). Ook projecten die minder expliciet betrokken zijn bij de campagne, maar hetzelfde gedachtegoed nastreven maken onderdeel uit van deze kwalitatieve sturing. Zo geeft de BBZ in samenwerking met Ecomare cursussen aan charterschippers. Een cursus, waarin de schippers inzicht krijgen in de natuurwaarden van de Waddenzee en op welke wijze zij deze kunnen overdragen aan de gasten (BBZ, 2011).

De verscheidenheid aan educatieve activiteiten stelt niet alleen de convenantpartijen in staat zijn/ haar eigen achterban voor te lichten. Het speelt ook in op de denkwijze dat er rondom de educatie en voorlichting differentiatie moet plaats vinden. Differentiatie die moet leiden tot een genuanceerd beeld van de vaarrecreatie ten opzichte van de effecten die het heeft op de natuurwaarden van het Wad. Het geldt daarom als een eis dat het duurzame ontwikkelingsdiscours aan zijn handelingen binnen deze praktijk stelt. De activiteiten zijn daarnaast allen op vrijwilligheid berust. De vaarrecreant heeft namelijk de keuze al dan niet te participeren in bovenstaande educatieve activiteiten.

8.2.2 Wadwachten niet onderdeel uitmakend van de context van het kwalitatieve sturen

De acht natuurorganisaties, onder leiding van Staatsbosbeheer, hebben in het programma van het Convenant het project Wadwachten op laten nemen. Het is een idee dat zijn oorsprong vindt in de gezamenlijke visie van de Coalitie Wadden Natuurlijk “Het Tij Gekeerd”. Volgens de natuurorganisaties strookt het concept Wadwachten met de denkwijze van het Convenant. Beide zien een kwalitatieve sturing –voorlichting en educatie- van de vaarrecreant als alternatief voor het bestaande (kwantitatieve) beleidsinstrumentarium. Daarnaast voorziet de Wadwacht volgens de Coalitie eveneens in een andere behoefte. In navolging op het essay van Toonen en Staatsen constateert ook de Coalitie dat het schort aan de natuurbeheer op de Waddenzee. Vele droogvallende platen op het wad worden namelijk niet beheerd (Toonen & Staatsen, 2004). Het project zou volgens de Coalitie deze leemte structureel kunnen opvullen.

Toch voldoet het concept niet aan de voorwaarden die het duurzame ontwikkelingsdiscours aan de praktijk van het kwalitatieve sturen stelt. Zo is het concept permanent in plaats van tijdelijk en kleinschalig van aard, waardoor het concept niet past in de praktijk van het kwalitatieve sturen.

Programmamanager van het Convenant, dhr. Zijlstra: *“Je kunt eigenlijk zeggen van ik ben het wel eens met het project “Welkom op het wad” (Wadwachten), alleen niet op die manier waarop het nu wordt uitgevoerd. Wij staan er wel voor open, alleen niet in deze uitvoering. Dan is het aan de Coalitie Wadden Natuurlijk om te zeggen van nou okay we passen het aan. We leggen in plaats van vaste behuizingen er ook een schip voor anker op de drukke dagen van het jaar, waarvan we weten dat er dan veel wordt drooggevallen. Of we zeggen inderdaad, ‘nee dit is ons project wij willen het niet aanpassen. We stappen eruit’. Dan is het ook aan hun de keus.”*

De ordening van handelingen die wel of niet mogen plaats nemen binnen de context van deze praktijk, gebeurt middels een aantal procedures (Foucault, 1977; Hajer, 1989). Eén van deze procedures is het Waddenfonds. Het plan is om het project “Wadwachten” te financieren door middel van het in 2007 beschikbaar gestelde Waddenfonds. Zo is het project niet alleen onderdeel van het Convenant, maar valt en staat de financiering met de toezegging van een bedrag vanuit het Waddenfonds. De commissie honoreert het project “Wadwachten” niet, waarna andere organisaties en overheden verbonden aan het Convenant het project financieel niet te hulp schieten. De discussie verplaatst zich naar de beheerraad. Een context waar het concept volgens de RCW regisseurs beter op zijn plaats zou moeten zijn. De drie pilots maken dan ook geen deel meer uit van het convenant. Ook het daaruit volgend stagerapport “Gastheerschap m/v op de Waddenzee” stelt de coalitie geheel zelfstandig op. In 2010 dient de Coalitie opnieuw een Waddenfondsaanvraag in, deze wijst men wederom af. Zo heeft het concept “Wadwachten” veel eigenschappen die voldoen aan de voorwaarden van het kwalitatieve sturen, maar de enkele die hiervan afwijken zijn dusdanig van invloed, dat het project geen onderdeel uitmaakt van deze context.

8.2.3 Het natuurbehoudsdiscours: De context van het sturen

De artikel 20 gebieden, die onder de verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van EL & I blijft een belangrijk –hard- instrumentarium om de flora en fauna van de Waddenzee bescherming te bieden ten opzichte van menselijke activiteiten. Voor de vaststelling van de artikel 20 gebieden hecht LNV DRZ Noord veel waarde aan de jaarlijkse waarnemingen van professionele (cq wetenschappelijke) ecologische instituties/ organisaties. In het kader van het Convenant zet het ministerie deze praktijk voort en vult, waar nodig, deze toegangsbeperkingen aan (Regionaal College Waddengebied, 2007). Eind 2008 construeert het ministerie een leidraad voor de aanwijzing van de artikel 20 gebieden. De ontwikkeling van de leidraad vindt volgens het ministerie plaats buiten het Convenant om. De doelstelling van de leidraad is tweeledig: enerzijds moet het inzicht verschaffen, door middel van een ecologische leidraad, in de noodzaak van de aanwijzing van de artikel 20 gebieden, anderzijds illustreert het de stappen die doorlopen worden voor de aanwijzing van gebieden (Leidraad, ministerie van LNV/ DRZ Noord).

Waar het ministerie van EL & I volhardt dat het artikel 20 instrumentarium niet ter discussie staat, zijn organisaties als de Wadvaarders en Watersportverbond anders van mening. De kwalitatieve gedragssturing die het Convenant beoogt is volgens beide partijen reden om de omvang van de afgesloten gebieden drastisch terug te brengen. Al biedt de leidraadprocedure enige ruimte voor niet ecologische inspraak, er zijn eigenlijk weinig tot geen overeenkomsten met de context waarin het kwalitatieve sturingsmechanisme zich voordoet. De praktijk van het afsluiten van gebieden is voor het voormalige LNV van groot belang voor de bescherming van de flora en fauna. Daarnaast staat het instrument in nauw verband met het ecologische Europese beleid, die de instandhoudingsdoelstellingen vanuit Natura 2000 moet behalen.

In dit geval leidt het Convenant niet zozeer tot nieuwe praktijken, maar tot de continuering van een bestaande praktijk. Vanuit het Convenant en de handelingen die eruit voortkomen praten partijen veelal over de voortzetting en eventuele aanvulling van de aanwijzing van artikel 20 gebieden. De veranderingen, zoals de leidraad procedure, die het voormalige LNV DRZ Noord toepast, bevinden zich buiten het convenantproces. Hierdoor hoeft het niet te voldoen aan de eisen die er binnen de context van de kwalitatieve sturing gelden.

8.2.4 De verschillende contexten van het monitoren

Onder andere in verband met natura-2000 en het B&O plan willen organisaties als Staatsbosbeheer en de Waddenvereniging inzicht krijgen, in de werking van het Convenant en de daaruit voortvloeiende projecten. Leidt het Convenant met zijn kwalitatieve sturing tot een daling in het aantal verstoringen? Om dit inzichtelijk te maken is het ministerie van EL & I verantwoordelijk gesteld voor de ontwikkeling van een breed gedragen monitoringsplan. Het plan dient begin 2008 gereed te zijn in verband met een 0-meting. Zo lijkt het monitoren met zijn ecologische focus en “wetenschappelijke” 0-meting zich voornamelijk af te spelen binnen de ecologische context. Maar het eerste monitoringsplan, opgesteld door IMARES, voldoet niet aan de eisen van het duurzame ontwikkelingsdiscours. Het is namelijk niet een breed gedragen monitoringsplan. Een voorwaarde, die vergelijkbaar is met wat Foucault omschrijft als een toelatingseis voor de orde van het spreken oftewel een eis van een selectieprocedure (Foucault, 1977; Richardson, ...). Als gevolg van het niet voldoen aan de eisen van het duurzame ontwikkelingsdiscours, maken partijen, zoals onder andere Staatsbosbeheer, bezwaar tegen het eerste voorstel van het monitoringsplan.

Staatsbosbeheer, dhr. Firet: *“Het eerste voorstel wat er kwam in het voorjaar van 2008 was een technisch voorstel dat niet gecommuniceerd was met de stakeholders van het Convenant en wat iedereen in het harnas heeft gejaagd.”*

Uiteindelijk ontwikkelt Arcadis, eind 2008 in samenspraak met een klankbordgroep, bestaande uit verschillende Convenantpartijen, een breed gedragen monitoringsplan, waardoor het gehoor geeft aan de voorwaarden van het duurzame ontwikkelingsdiscours. Het plan richt zich op een drietal componenten, namelijk; de karakteristieken van de vaarrecreatie, het gedrag van de vaarrecreanten en effecten op de natuurwaarden (Arcadis, 2008). Maar deze drie componenten krijgen binnen de twee contexten een andere status toebedeeld. Waar de onderzoeken met betrekking tot de eerste twee componenten zich vooral richten op het gedrag van de vaarrecreatie –het kwalitatieve sturen-, probeert de laatste component een verband te ontdekken tussen de vaarrecreatie en de ecologische waarden. De laatste component is vooral

voor het natuurbehoudsdiscours van grote waarde. Daarom monitoren de organisaties, verbonden aan dit discours, de effecten van de vaarrecreatie op de Waddennatuur. Organisaties gerelateerd aan het duurzame ontwikkelingsdiscours richten zich op het monitoren van het gedrag.

8.2.5 Het monitoren van het duurzame ontwikkelingsdiscours

Het monitoren van het gedrag en de karakteristieken van de vaarrecreatie voltrekt zich in een context die in het verlengde ligt van de kwalitatieve sturing. Zo continueren de Waddenprovincies het onderzoek van de karakteristieken van de vaarrecreatie door middel van havenbezoeken en sluisstellingen. De resultaten fungeren als aanvullende informatie met betrekking tot de bepaling van de druk op het wad. Het voldoet zo ook aan de eis die het duurzame ontwikkelingsdiscours stelt om onderscheid te maken in type vaarrecreatie. In opdracht van de provincie Noord-Holland onderzoekt Grontmij de effecten van het Convenant op het gedrag van de vaarrecreant, waar men, middels een enquête die havenmeesters verstrekken, ingaat op de kennis die de vaarrecreant heeft ten opzichte van de wet- en regelgeving, de campagne “ik pas op het Wad” (ere-code) en het gedrag dat zij vertonen op het Wad. Zo probeert men inzicht te krijgen of de campagne al dan niet effectief is.

8.2.6 Het monitoren van het natuurbehoudsdiscours

Het inzichtelijk maken van de oorzaken en effecten op de natuurwaarden is voor vele natuurorganisaties van grote waarde. Het opstellen van protocollen, het waarnemen van de oorzaken en effecten op de natuurwaarden zijn met name de verantwoordelijkheden van de professionele ecologische organisaties, zoals SOVON, IMARES en de natuur beherende organisaties. De uitwerking van dit monitoringsonderdeel bevindt zich dan ook in grote mate in een ecologische context. Toch hebben eisen van het duurzame ontwikkelingsdiscours vanuit het Convenant en monitoringsplan, zoals een vijftal gezamenlijk waarnemingen, een enorme invloed op de uitwerking van het monitoren van de effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden van het wad. Zo blijft een op voorhand gewenste wetenschappelijke nul-meting uit. Het monitoringsonderdeel worstelt dan ook met de eisen die men vanuit beide kaders stelt, waardoor de grenzen van de contexten elkaar doorkruisen. Enerzijds zijn waarnemingen in relatie tot de natuur de verantwoordelijkheid van ecologische professionele organisaties zij beschikken over de “noodzakelijke” ecologische kennis anderzijds moet het Convenant breed worden uitgedragen, waardoor het ook met inzichten vanuit de vaarrecreatie heeft te maken. Uiteindelijk vormt dit onderdeel een van de grote obstakels binnen het Convenant.

Ondanks de problemen die zich voordoen met het monitoren, hechten natuurorganisaties veel waarde aan de uitkomst ervan. Het staat in de optiek van natuurorganisaties in directe relatie met eventuele uitbreidingen van de havens.

Waddenvereniging, Auke Wouda: *“Het is op het ogenblik een gevecht van, ja jongens, eerst moet er uit die monitoring blijken dat het goed zit en dan gaan we pas praten over welke havenuitbreiding dan ook.”*

Voor organisaties als de Waddenvereniging geldt het monitoren als een soort van selectieprocedure, waar de uitkomst ervan zal uitwijzen of het ontwikkelen van havens wel of niet plaats mag nemen binnen de context van de object formatie (Foucault, 1971; Foucault, 1977).

8.3 De praktijken van het ontwikkelen van de vaarrecreatie

De totstandkoming van het Convenant maakt dat ontwikkelingen in havens weer bespreekbaar zijn, waardoor het Convenant mede de oorzaak is van het opheffen van een jarenlang taboe. Een aspect dat door Foucault herkend wordt als belangrijke uitsluitingsprocedure in relatie tot het ordenen van een discours (Foucault, 1977). De discussies omtrent de havenontwikkelingen vinden vooral plaats binnen een regionale context. Provinciale structuurvisies, gemeentelijke masterplannen allen doelen op de ontwikkeling van havens. Het gemeentelijk beleid erkent het belang van het toerisme voor de lokale economie. Wanneer en op welke wijze deze ontwikkelingen plaats vinden bespreekt de politiek in de gemeenteraad.

Het ontwikkelen van havens is voor gemeenten en provincies niet alleen belangrijk om grotere aantallen toeristen te genereren. Onder meer praktijkervaringen, maar ook onderzoeken vanuit Oranjewoud en Waterrecreatieadvies wijzen uit dat de veiligheid in havens in het hoogseizoen regelmatig in het geding komt (Oranjewoud, 2010). Overvolle havens leveren gevaarlijke situaties op voor vaarrecreanten zowel binnen als buiten de havens. Door havens te ontwikkelen verhoogt men de veiligheid in havens. Daarnaast resulteert deze ontwikkeling ook in het reduceren van het onnodig droogvallen en ankeren rondom havens, waardoor er minder kans is op gevaarlijke situaties met slecht weer. Bovendien wordt de kans op mogelijke verstoringen door het droogvallen gereduceerd (Oranjewoud, 2010). Deze rationaliteit plaatst ontwikkelingen van havens in een ander daglicht. Partijen, zoals regionale overheden en de Hiswa, kennen deze rationaliteit rondom de ontwikkeling van de vaarrecreatie een enorme status toe in relatie tot de object formatie van het Convenant.

8.4 Besluit

In dit hoofdstuk schets ik de contexten waarin de praktijken van het duurzame ontwikkelingsdiscours en het natuurbehoudsdiscours tot stand komen, in relatie tot de object formatie van de vaarrecreatie op de Waddenzee.

Duurzame ontwikkelingsdiscours

De praktijk van de kwalitatieve sturing speelt zich in een context af die zich kenmerkt door zijn kleinschalige, tijdelijke en informele recreatieve karakter, waarin partijen, verbonden aan het duurzame ontwikkelingsdiscours, veel waarde hechten aan de educatie en voorlichting in relatie tot de kwalitatieve sturing. Behalve dat het kenmerken van de praktijk en context zijn, zijn het ook voorwaarden die deze praktijk middels het Convenant stelt, waardoor het de projecten en handelingen die verbonden zijn aan het Convenant ordent tot de praktijk van het kwalitatieve sturen. Een project als de Wadwachten voldoet niet aan deze voorwaarden en wordt dan ook niet toegelaten tot de context waarin deze praktijk zich afspeelt. Tegelijkertijd vormt zich er een wijze van monitoren die wel past binnen de praktijk van het kwalitatieve sturen.

De praktijken rondom het ontwikkelen van jachthavens vinden plaats binnen een regionale beleidsmatige context, waarin zij veel waarde hechten aan de rationaliteit die in verband staat met veiligheid, kwaliteit en ontwikkeling.

Natuurbehoudsdiscours

De praktijk die zich in relatie tot de vaarrecreatie afspeelt vanuit het natuurbehoudsdiscours speelt zich af in een context van professionele/ wetenschappelijke ecologische instituties. Het Convenant zorgt enerzijds voor de continuering van de praktijken van het discours binnen deze context. Zij blijven onaangetast in inhoud, doel en methode. Anderzijds houdt het discours veranderingen in handelingen buiten het convenant om te voorkomen dat ze moeten voldoen aan de eisen die het duurzame ontwikkelingsdiscours stelt ten aanzien van de kwalitatieve sturing. Dit is ook de voornaamste reden dat het monitoren van de effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden de nodige problemen geeft. Het speelt zich namelijk af in een context, waarin de kennis van het discours minder status krijgt toebedeeld. Toch hecht het natuurbehoudsdiscours wel veel waarde aan het monitoren van de effecten op de natuurwaarden en voelt zich mede door het Convenant hiertoe gelegitimeerd. Uiteindelijk moeten de resultaten aantonen of er al dan niet de havens ontwikkeld mogen worden.

9 Autoriteit van Afbakening

9.1 Inleiding

Instituties, beroepsgroepen en procedures geven middels kennis en praktijken objecten, zoals het Convenant, vorm en inhoud. Zij zijn als geheel de autoriteit van afbakening. Deze autoriteit van afbakening verschilt per discours, doordat elk uit zijn eigen specifieke kennis en praktijken bestaat. De autoriteiten van afbakening zijn in staat objecten en identiteiten in een specifiek daglicht te plaatsen. Deze verschaffen in hun totaliteit en samenhang een grens. Een grens die de inhoud van de object formaties weergeeft en bepaalt.

Ook de praktijken die voortkomend uit en/of in relatie staan tot het Convenant worden afgebakend en begrenst door instituties, kennis en handelingen. Niet alle betrokkenen zijn een autoriteit van afbakening; zij zijn misschien wel van mening dat hun denkwijze, legitiem en dus geïnstitutionaliseerd moet worden. Toch zal de maatschappij deze niet allemaal als zodanig erkennen.

Net als in het voorgaande hoofdstuk richt ik me weer op de twee discoursen, waarin ik de nadruk leg op de praktijken van het sturen van menselijke activiteiten, het kwalitatieve sturen en het ontwikkelen van de vaarrecreatie. Op welke wijze gebruiken ze en geven ze betekenis aan het Convenant? Welke kennis, instituties en handelingen zijn in staat, het discours, de praktijk en dus het convenant te begrenzen? Tevens analyseer ik de projecten en handelingen die buiten de praktijken van het sturen vallen en dus geen rol van betekenis spelen ten opzichte van het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.

9.2 Het afbakenen van het sturen

De mate waarin de sturing van de vaarrecreant vorm krijgt binnen een discours in relatie tot het Convenant, heeft niet alleen te maken met de projecten die hiermee in verband staan. Tevens bepalen organisaties, instituties en procedures welke kennis en praktijken hiervoor van belang zijn.

9.2.1 De afbakeningen van het kwalitatieve sturen

Ten aanzien van het sturen van de vaarrecreant leggen partijen gerelateerd aan het duurzame ontwikkelingsdiscours rond het Convenant, de nadruk op de kwalitatieve sturing. Zo onderstreept het communicatieplan, dat in opdracht van het RCW is ontwikkeld, het belang van voorlichting en educatie. Het plan staat niet op zichzelf. Het refereert namelijk veelvuldig aan diverse projecten, waardoor het plan en de campagne "Ik pas op het Wad" een overkoepelende functie heeft over het uitvoeringsprogramma van het Convenant. Een functie die vele overeenkomsten toont met Foucault zijn interne controle (Foucault, 1977). Zo herhaalt en beheerst het duurzame ontwikkelingsdiscours namelijk de kennis en handelingen in relatie tot het kwalitatieve sturen.

Provincies en het RCW bieden (educatieve) projecten, zoals de schipperstraining van de BBZ, de kans zich te ontwikkelen door middel van financiële ondersteuning. Gezamenlijk met de organisaties die de projecten uitvoeren, geeft het invulling aan de kwalitatieve sturing van de

vaarrecreant. Men legt de nadruk op het gedrag van de vaarrecreant en zijn of haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de natuurwaarden van het wad. Vandaar dat de campagne "Ik pas op het Wad" veel waarde hecht aan de al bestaande ere-code. Ecologische kennis zet men niet in om de effecten van de vaarrecreatie op natuurwaarden aan te tonen, maar de ecologische kennis die organisaties als Ecomare delen met de vaarrecreant zijn bedoeld om ze te laten beseffen hoe waardevol het vaargebied is. Wel moet deze voorlichting en educatie nauwkeuring afgestemd worden op het type vaarrecreant. Deze zaken institutionaliseren zich als het ware in de kwalitatieve sturing van de vaarrecreant.

9.2.2 De afbakening van het sturen van menselijke activiteiten

Vanuit het natuurbehoudsdiscours vindt er, in relatie tot het Convenant, eveneens een praktijk van het sturen plaats. Een praktijk die grotendeels gebaseerd is op de kennis omtrent de verstoring van natuurwaarden. Een groot aandeel in deze sturingswijze heeft het ministerie van EL & I.

Aan de hand van waarnemingen van de Wadden-Unit en onderzoeksinstituten als SOVON en IMARES bepaalt het ministerie waar de verstoringgevoelige natuurwaarden aanwezig zijn en/of er verstoringen kunnen optreden veroorzaakt door menselijke activiteiten (LNV DRZ Noord, 2008). Deze handelingen vinden sinds 2009 plaats in het kader van de leidraad procedure. Een procedure waarvoor het ministerie de fasen en voorwaarden scheidt, om gezamenlijk met betrokken partijen te komen tot de bepaling van welke gebieden verstoringgevoelig zijn en al dan niet beschermd moeten worden (LNV DRZ Noord, 2008). Zo creëert men als het ware een ritueel, waarin het ministerie van EL & I het kader, de kwalificaties en uitwerkingen bepaalt. Hierin voelt het zich zowel gesteund en gesterkt door de natuurwaarden beschreven in de Nederlandse wet- en regelgeving zoals de beschermde natuurmonumenten en NB-wet als het Convenant, maar tevens door de verantwoordelijkheid die het ministerie heeft ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura-2000.

Vanuit dat oogpunt vindt ook het monitoren van de effecten van vaarrecreatie op de natuurwaarden plaats. Dit convenantproject moet namelijk kennis genereren, die vervolgens moet uitwijzen of het ontwikkelen van havens al dan niet gestuurd dient te worden in verband met de verstoringende werking van de vaarrecreatie. Het monitoringsplan geeft aan welke partijen, (bestaande) kennis en handelingen nodig zijn in verband met het monitoren naar de effecten van de vaarrecreatie. Zo voeren onder andere terreinbeherende organisaties deze waarnemingen uit, die men vervolgens aanvult met bestaande informatie vanuit andere monitoringsrapporten van terrein beherende instanties, SOVON, RIKZ en de Wadden-unit (Arcadis, 2009). De data verzamelt men conform het protocol dat uiteindelijk door Staatsbosbeheer is ontwikkeld.

De ecologische kennis, de betrokken organisaties en instituties en de handelingen die hiermee verband houden, dragen allemaal bij aan de afbakening van de praktijk van het sturen. Zij zijn stuk voor stuk geïnstitutionaliseerd in het nationale en internationale beleid, in "rituelen" als het protocol en de leidraadprocedure, bepalen wat verstoring is en waar deze zich voortdoet, waarna het de menselijke activiteiten kan sturen middels beperken of uitsluiten.

9.2.3 Projecten en handelingen die niet toegelaten worden tot de praktijken van het sturen

Niet alle ideeën, projecten en handelingen worden zo eenvoudig toegelaten door de autoriteiten van afbakening. Beide discoursen sluiten bepaalde handelingen uit. Zo krijgt het concept Wadwachten, ondanks zijn nadruk op educatie en voorlichting, geen vervolg in de praktijk van het kwalitatieve sturen. Onder andere procedures als het Waddenfonds sluiten het project uit. Maar ook projecten en plannen, zoals het communicatie- en monitoringsplan, verwijzen wel naar het concept maar er wordt geen uitzonderlijke waarde aangehecht. Of beter gezegd, benoemen het, maar steunen of leunen niet op het idee.

In relatie tot de praktijk van het sturen van de vaarrecreatie vanuit het natuurbehoudsdiscours krijgen de ideeën omtrent het afsluiten van gebieden van organisaties als de Wadvvaarders en Watersportverbond weinig tot geen gehoor. Kamervragen, bezwaarschriften en zittingen bij de Raad van State leiden niet tot concrete veranderingen in de harde sturingswijze.

Daarom is niet iedere partij tevreden met de voortgang van het convenant. Volgens zowel een aantal vaarrecreatie- als natuurorganisaties voeren niet alle convenantpartijen de denkwijze vanuit het Convenant naar tevredenheid uit. De onvrede richt zich op de overheden, met name op het ministerie van EL & I. Uiteindelijk leidt het op 3 december 2009 tot een nieuw soort samenwerkingsverband, genaamd "Pact van rede".

Het [sic] de organisaties die opkomen voor het belang van de natuur en de recreatie op de Waddenzee weten elkaar goed te vinden. Tegelijkertijd lijken de verantwoordelijke overheden zich niet sterk te maken voor de geest van het convenant. Oude mechanismen in communicatie en besluitvorming hebben geleid tot irritatie bij partijen (Pact van Rede, 2009).

Ondanks het gezamenlijke belang en probleem die zowel natuur- als watersportorganisaties ervaren, is het opvallend dat het in beide gevallen gaat om de uitsluiting van, in dit geval zelfs door twee verschillende autoriteiten van afbakening. Op initiatief van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Watersportverbond en de Wadvvaarders vinden er een aantal bijeenkomsten plaats met andere betrokken partijen. De overheden die volgens de initiatief nemende partijen de oorzaak zijn van de onvrede worden in eerste instantie niet uitgenodigd. Tijdens de bijeenkomsten richt men zich op de praktijk en wat men voor elkaar kan betekenen. Maar de onvrede die er bij een aantal partijen heerst, wordt niet door alle andere partijen gedeeld.

Dhr. Ybema Hiswa: *"..wat moeten we met een pact van rede als we een Convenant hebben. [..]*

J: Mijns inziens is het pact van rede daar vanuit ontstaan omdat bepaalde mensen het niet eens waren over bepaalde aspecten.

Y: Ja dat is prima

J: Maar dat idee heeft u nooit gehad

Y: Nee wij zien gewoon zakelijk naar het Convenant, wat we hebben en de ingrediënten die daar inzitten. Nou dan denk ik er zitten voldoende aanknopingspunten om verder met elkaar in discussie te gaan of het nu over het artikel 20 verhaal is, de koppeling met de natura 2000 of de haven ontwikkeling, voorlichting of communicatie ik bedoel er zijn allemaal zaken, die prima zijn uit te werken..."

Het samenwerkingsverband blijft dan ook beperkt tot enkele bijeenkomsten en een visie document. Toch leiden deze onvrede en de problemen die zich afspelen rondom het monitoren van de vaarrecreatie in relatie tot de natuurwaarden tot een tussentijdse evaluatie van het Convenant. RCW secretaris Klinkhammer geeft de programmamanager Zijlstra opdracht een rapport te maken over voortgang van het projectenprogramma.

Secretaris RCW mevr. Klinkhammer: *“ik moet er in ieder geval voor zorgen dat waar er afgesproken is om dingen uit te voeren, dat die uitvoering zijn tempo blijft houden en zijn uitvoering daadwerkelijk krijgt.”*

Zo stelt het RCW geld beschikbaar voor de uitvoering van het monitoren en voert het gesprekken op bestuurlijk niveau omtrent de problematiek van de Wadwacht. Een project en discussie die RCW regisseurs vervolgens verplaatsen naar de beheerraad. In relatie tot het monitoren verdeelt de programmamanager de taken die betrekking hebben op het monitoren, waardoor deze zijn tempo behoudt. Het RCW en de provincie Noord-Holland houden, mede door de programmamanager, nauwlettend de stand van zaken in de gaten. Waar nodig grijpt het in op bestuurlijk niveau, waardoor het de discussies op uitvoeringsniveau ontstijgt en deze niet ten koste gaan van het tempo. Het projectenprogramma van het Convenant is schijnbaar een ritueel, zoals Foucault die omschrijft in zijn boek de Orde van het Spreken, waar in dit geval de eis wordt gesteld dat projecten binnen afzienbare tijd moeten worden afgerond conform de voorwaarden van het duurzame ontwikkelingsdiscours (Foucault, 1977). Het heeft niet alleen te maken met de praktijk van het sturen van de vaarrecreant, maar het duurzame ontwikkelingsdiscours heeft er ook baat bij in het kader van de praktijk van het ontwikkelen van de vaarrecreatie. Zodra het Convenantprogramma afgerond is, kan men beginnen met de volgende procedures in relatie tot het ontwikkelen van de jachthavens.

9.3 Het afbakenen van het ontwikkelen van de vaarrecreatie

In de jaren voor de totstandkoming van het Convenant spreekt men in zeer beperkte mate over het ontwikkelen van havens. Zijdelings institutionaliseren er zich binnen het pkb 2e en 3e nota mogelijkheden voor eventuele ontwikkelingen. Zo besluit men eventuele uitzonderingen te maken voor uitbreidingen van havens als Den Helder, Harlingen en de Waddeneilanden waarbij er voor de Waddeneilanden zeewaartse uitbreidingen worden toegestaan mits deze noodzakelijk zijn in verband met veiligheid en er geen andere oplossing voor handen is (Vrom, 2006).

In zowel het visiedocument als het projectenprogramma van het Convenant vinden aspecten als kwaliteit en veiligheid hun terugkeer in relatie tot de ontwikkeling van havens. Provincies, gemeenten, jachthavens en de Hiswa vormen hiervoor gezamenlijk de projectgroep. Voordat de individuele haveninrichtingsplannen ontwikkeld kunnen worden, geeft de burgemeester van Wieringen, tevens regisseur toerisme en recreatie in het RCW, adviesbureau Oranjewoud opdracht de uitbreidingswensen van de havens in kaart te brengen. Het adviesbureau dient zich te conformeren aan de voorwaarden van het discours. Het moet een beeld schetsen van de noodzaak van deze uitbreiding in verband met de veiligheid en wensen van de vaarrecreant. De uitbreidingswensen dienen binnen het ecologische kader te vallen.

Oranjewoud ontwikkelt in samenwerking met Waterrecreatieadvies een havenvisie. Hierin omschrijft men de uitbreidingswensen en relateert deze tevens aan de veiligheid en ecologie.

De focus in deze visie ligt dan ook weliswaar op het kwantitatieve aspect 'aantal ligplaatsen voor de recreatievaart', maar wel afgewogen tegen de kwalitatieve aspecten 'ecologie' en 'veiligheid'. Deze drie moeten met elkaar in evenwicht worden gebracht, met als doel een visie te ontwikkelen die ecologisch houdbaar, economisch vatbaar en sociaal acceptabel is (Oranjewoud, 2010).

In navolging van de Raad voor de Wadden constateren ook de adviesbureaus dat het verblijf in jachthavens het minst verstorend is. Ook stellen de bureaus vast dat er zich tijdens het hoogseizoen in de drukke havens onveilige situaties voordoen. Zo produceert men kennis en zet die vervolgens in om vraagstukken te bevestigen en eventuele beleidswijzigingen ten aanzien van ontwikkelingen te legitimeren. Dit resulteert in de redenering dat uitbreiden of vergroten van de havens het onnodige droogvallen en daarbij het risico op verstoring zal reduceren. Tevens betekent het ontwikkelen van havens dat men vaarrecreanten meer ruimte en dus meer veiligheid kan bieden.

Zo institutionaliseert de kennis betreffende de veiligheid, verstoring en kwaliteit zich in de praktijk van het ontwikkelen van de vaarrecreatie, zoals in de havenvisie en de individuele haveninrichtingsplannen, die in het kader van het Convenant worden uitgevoerd.

9.4 Besluit

Duurzame ontwikkelingsdiscours

De praktijk van het kwalitatieve sturen voortkomend uit het Convenant, wordt door het duurzame ontwikkelingsdiscours op diverse manieren afgebakend. Zo stelt het discours het sturen op gedrag centraal en worden organisaties die conform de gedachtegang van het kwalitatieve sturen willen meewerken in staat gesteld projecten en handelingen te ontplooiën. Oefenen bijvoorbeeld regionale overheden middels financieringen, maar ook door het Convenant als procedure te gebruiken, invloed uit om zowel handelingen en projecten te kunnen produceren als uit te sluiten. Uiteindelijk is het de kwalitatieve sturing (de kennis, organisaties en handelingen die daaruit voortkomen en mee verband houden) die als autoriteit van afbakening geldt voor het sturen van de vaarrecreatie.

Concepten als kwaliteit, veiligheid en verstoringen worden in navolging op onder andere het advies van de Raad voor de Wadden gebruikt in onderzoeken naar de ontwikkelingen van de vaarrecreatie. Zij geven als het ware invulling aan deze praktijk, om zich vervolgens te institutionaliseren in onderzoeken, beleidsplannen (haveninrichtingsplannen), discussies en de denkwijze van onder andere regionale overheden.

Natuurbehoudsdiscours

De term verstoring bakent in zijn totaliteit de praktijk van het sturen van de vaarrecreatie af. Het onderzoek en de waarnemingen die organisaties en instituten als de Wadden-unit, de terrein beherende organisaties en een SOVON uitvoeren in verband met de verstorende werking van menselijke activiteiten geeft invulling aan deze praktijk. De wijze waarop, wie en wanneer hier invulling aangeeft is in grote mate geïnstitutionaliseerd in het beleid, procedures en het organisatorische gedeelte van de Waddenzee.

10 Autoriteit van Specificatie

10.1 Inleiding

In het planning- en beleidsveld rondom de Waddenzee zijn er diverse systemen te onderscheiden die de vaarrecreatie en de ecologie classificeren, verdelen en segmenteren. Zo maakte het eerste watersportplan van de Waddenzee in de jaren '80 al onderscheid tussen vaargebieden in de Waddenzee. Ook het Convenant bevat diverse systemen waarin men onderscheid maakt in verstoring, vaarrecreant, tijd, plaats en havenligplaats.

Deze systemen stellen een discours middels het Convenant in staat kennis, praktijken en rationaliteiten te ontwikkelen. Het ene systeem institutionaliseert zich, het andere verdwijnt langzaam naar de achtergrond van een beleidsveld. Het natuurbehoudsdiscours en duurzame ontwikkelingsdiscours maken beide gebruik van dit soort systemen. Nadat zij deze hebben proberen onder te brengen in het Convenant, gebruikt men nu de systemen om projecten uit te werken, discussies te voeren en andere praktijken te verwezenlijken.

Door de praktijken te beschrijven waarin de systemen zich bevinden, verschaft ik inzicht in de werking van het Convenant. Sommige systemen blijken van grotere invloed te zijn en institutionaliseren zich in aanzienlijke mate. Hierdoor produceren zij niet alleen kennis en handelingen, maar sluiten deze tegelijkertijd ook uit. Ze stellen vervolgens eisen en voorwaarden aan de kennis en handelingen die zich rond deze praktijk afspelen. In dit hoofdstuk zal ik, naast het gebruik van de specificatie systemen in de drie praktijken, de voorwaarde illustreren die het duurzame ontwikkelingsdiscours stelt aan het monitoren van de effecten van de vaarrecreatie.

10.2 Het gebruik van specificatiesystemen in het sturen van de vaarrecreatie

10.2.1 De praktijk van het kwalitatieve sturen

In het advies aan de Stuurgroep Waddenprovincies adviseert de Raad voor de Wadden in 2006 het volgende:

Indien er zich ten aanzien van een deel van de vaarrecreatie een probleem voordoet, dan is het van belang om het juiste segment van de vaarrecreatie waar het probleem zich voordoet aan te wijzen en daar een oplossing op maat voor te zoeken. Op deze wijze hoeven er geen onnodig grove beperkingen aan de recreatievaart opgelegd te worden, maar worden eventuele problemen bestreden daar waar ze zich voordoen (Raad voor de Wadden, 2006).

Niet alleen in het visiedocument van het Convenant besteden partijen verbonden aan het duurzame ontwikkelingsdiscours, hier aandacht aan, ook in de uitwerking ervan. Zo maakt men³ tijdens een brainstormsessie voor het communicatieplan onderscheid tussen vaarrecreanten, waardoor informatie en voorlichtingsactiviteiten voortkomend uit het plan afgestemd worden

³ Brainstormsessie aanwezigen: Interwad, Jelle Rijpma; Stichting Jachthavens Waddeneilanden, Jook Nauta; Watersportverbond, Janny du Bois; RCW, programmamanager, Albert-Jan zijlstra; RCW SefhW, Roland Wijmenga; Waddenvereniging, Auke Wouda

op de type vaarrecreant en de mogelijke impact die zij hebben op de waddennatuur. Deze bepaalt men aan de hand van de activiteit en de plaats waar het zich afspeelt (Groot Haar + Orth, 2009). Het segmenteren van vaarrecreanten lijkt de basis en een voorwaarde te zijn voor een effectieve kwalitatieve sturing van het vaargedrag van vaarrecreanten. Al verschilt de manier waarop organisaties, in relatie tot de kwalitatieve sturing, segmenteren. Zo maakt Grontmij onderscheid in motiefgroepen, Groot Haar + Orth in activiteiten en Waterrecreatieadvies op gedrag. Toch spiegelen de Convenant projecten in relatie tot de kwalitatieve sturing zich aan de gedachte om de vaarrecreant niet als één homogene groep te zien.

Stichting Jachthavens Waddeneilanden, dhr. Nauta: *“..en daar hebben we dus ook goed op ingezet met het Convenant. Dat we door het in vakjes delen met name die groep weten te bereiken, waar het eigenlijk om gaat en waarbij je voornamelijk excess bestrijding hoeft te doen.”*

De segmentatie van de vaarrecreatie heeft als belangrijk doel een genuanceerd beeld te schetsen van het effect dat de vaarrecreant heeft op de natuurwaarden.

Organisaties maken in het kader van de kwalitatieve sturing niet alleen gebruik van de systemen in relatie tot de differentiatie van de vaarrecreatie, maar (bijvoorbeeld de training georganiseerd door de BBZ) verschaft eveneens kennis omtrent de natuurwaarden van de Waddenzee. Daarvoor maakt de BBZ gebruik van Ecomare die het eco-systeem uitlegt aan de hand van verschillende soorten flora en fauna. De specificatiesystemen, aangedragen vanuit het ecologisch kader, dienen (vaar)recreanten te informeren over de kwaliteiten van het wad (Groot Haar + Orth, 2009).

10.3 Het sturen van menselijke activiteiten

Het sturen van vaarrecreanten doormiddel van het afsluiten van gebieden vindt ook plaats op basis van een aantal specificatiesystemen. Maar waar voor cursussen en trainingen de classificaties van flora en fauna bijdragen aan de kennis van de vaarrecreant, geldt het classificeren van de flora en fauna voor het sturen van menselijke activiteiten als leidend. Op basis van deze ecologische specificatiesystemen, zoals populatiegrootte, gebiedstype broed-, rui- en foerageergebieden, verrichten onder andere Alterra, SOVON en de Wadden-unit hun jaarlijkse waarnemingen op het wad. Zo classificeert, organiseert en beheerst men de kennis in relatie tot de ecologie. Aan de hand van deze kennis bepaalt het ministerie welke diersoorten wanneer en waar bescherming behoeven. Tegelijkertijd beslist men welke instituties en waarnemingen geschikt zijn om deze kennis te produceren. Indien partijen geen gebruik maken van deze specificatiesystemen, hecht men vanuit het natuurbehoudsdiscours minder waarde aan de bevindingen. De systemen die hiermee samenhangen zijn onder meer geïnstitutionaliseerd in de instandhoudingsdoelstellingen van natura-2000 en het ecologische toetsingskader voor de afsluiting van de artikel 20 gebieden (LNV DRZ Noord, 2009).

Ook in het kader van het monitoren naar de effecten op de natuurwaarden maken partijen als de Wadden-unit en Staatsbosbeheer gebruik van ecologische specificatiesystemen. Naar aanleiding van het monitoringsplan van Arcadis maken organisaties, die waarnemingen verrichten, eveneens gebruik van de specificatiesystemen van de vaarrecreatie. Zo moeten zij bijvoorbeeld de activiteit en het type boot onderscheiden (Arcadis, 2008). Waar de ecologische specificatie

systemen nodig zijn met betrekking tot de productie van ecologische kennis stellen de classificatiesystemen van de vaarrecreatie het natuurbehoudsdiscours in staat de effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden te bepalen.

10.4 Voorwaarden aan het gebruik van de combinatie van specificatie systemen

Afzonderlijk vormt het monitoren van de specificatie systemen van gedrag en natuur geen probleem. Ogenschijnlijk eenvoudig monitoren Grontmij en de Stuurgroep Waddenprovincies namelijk het gedrag van de vaarrecreant, waarin het onderscheid maakt in activiteit, motief en type vaartuig. Er ontstaan pas problemen als beide systemen met elkaar worden verbonden in relatie tot het begrip verstoring. Vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours heerst op deze relatie een soort van taboe. Vaarrecreatie heeft namelijk vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours gezien een “te verwaarlozen” verstorend effect op de natuurwaarden van de Waddenzee. Een verstoring is vanuit dit oogpunt gezien niet meer dan een incident. Om deze bevinding te legitimeren produceert men kennis in de vorm van beleid en onderzoeken die gebruik maken van specificatie systemen waarin men de vaarrecreatie segmenteert. Daarnaast biedt het Convenant watersport organisaties, als de BBZ en de Wadvvaarders, de relatie op basis van twee redenen in twijfel te trekken. Ten eerste is men van mening dat in verband met de kwalitatieve sturing de verstoring gedefinieerd dient te worden op basis van de gedragsregels in de gedragscode. Ten tweede menen een groot aantal watersportorganisaties dat het niet mogelijk is een verstorende werking van de vaarrecreatie op populatieniveau aan te tonen. De voornaamste oorzaak is volgens dhr. Van Baalbergen dat niet alle variabelen (mogelijke factoren) worden meegenomen en er dus geen volledig beeld ontstaat waarop er geen conclusies mogen worden getrokken in relatie tot de effecten van de vaarrecreatie op de natuurwaarden.

10.4.1 Het gebruik van specificatie systemen met betrekking tot het ontwikkelen van de vaarrecreatie

In het kader van het ontwikkelen van jachthavens spelen rondom de uitwerking van het Convenant diverse systemen van specificatie een rol van betekenis. Deze komen met name tot uiting in de havenvisie van Oranjewoud en Waterrecreatieadvies. Zij geven hierin nadrukkelijk gehoor aan het advies van de Raad voor de Wadden om onderscheid te maken ter voorkoming van het generaliseren van problemen (Raad voor de Wadden, 2006; Oranjewoud, 2010).

Behalve dat de adviesbureaus gebruik maken van de reeds bestaande vaarrecreatie specificatiesystemen, clusteren zij de zoutwaterhavens in vier gebieden. In combinatie met het onderzoek naar vaargedrag uit 2002 van Waterrecreatie Advies is men in staat het vaargedrag per type vaartuig te relateren aan de clusters. Aan de hand van deze clusters vindt er een beschrijving plaats van de huidige situatie, de ontwikkelingswensen en de daaruit mogelijk voortkomende effecten in relatie tot veiligheid, kwaliteit en ecologie (Oranjewoud, 2009). Om een haven uit te breiden, zo vermeld mevrouw van der Kooij van de gemeente Harlingen, dient de gemeente in het haveninrichtingsplan de uitbreiding af te stemmen met de andere havens die in het cluster gelegen zijn.

Zo legt men de nadruk op de ontwikkelingswensen van de havens en gemeenten, die in combinatie met de capaciteitsclassificatie en berekeningsmethode worden onderbouwd. Door gebruik te maken van deze specificatiesystemen controleert, organiseert en beheerst men de discussie in relatie tot het ontwikkelen van de vaarrecreatie, waardoor partijen ten aller tijde een indicatie kunnen geven betreffende de kwaliteit en veiligheid van havens. Deze wijze institutionaliseert zich niet alleen in de systemen, kennis en bijbehorende redenering van de havenvisie, het is vervolgens ook van belang voor gemeenten in relatie tot de ontwikkeling van de individuele haveninrichtingsplannen (Oranjewoud, 2009).

De adviesbureaus maken niet alleen gebruik van classificatie systemen met betrekking tot de vaarrecreatie, maar maken tevens gebruik van de classificatiesystemen ontwikkeld vanuit het ecologische kader. Zo stellen de ecologen van Oranjewoud het ecologische onderdeel van de havenvisie op. Het betreft op deze wijze ecologische specificatiesystemen in de praktijk van de ontwikkeling van de vaarrecreatie. De bevindingen die de adviesbureaus vanuit beide systemen genereren, koppelt men aan elkaar. Maar waar men vanuit het natuurbehoudsdiscours in relatie tot het monitoren geen conclusies mag trekken, concluderen de adviesbureaus het volgende:

Kortom, een uitbreiding van de waddenhavens is vanuit het oogpunt van veiligheid noodzakelijk. De toename van de risico op verstoring is daarbij zeer beperkt. Deze lichte toename van de verstoring op natuurwaarden is te beperken middels sturing op gedrag. De uitbreiding past binnen een waddegebied dat nu en in de toekomst ecologisch houdbaar, sociaal acceptabel én economisch levensvatbaar is. (Oranjewoud, 2010, p.41)

Het classificeren van onder meer de havenclusters vaarrecreant, zijn vaargedrag, de (toekomstige) aantallen en verstoringgevoelige gebieden vormt de basis voor de rationaliteit van het ontwikkelen van de (eiland) havens. Het geeft niet alleen de noodzaak aan, maar schetst tevens een genuanceerd beeld van de impact van de vaarrecreatie op de ecologie. Het leidt zelfs tot de gedachte dat het aantal verstoringen beperkt zal blijven en misschien wel zou teruglopen doordat er minder genoodzaakte droogvallers zijn.

10.5 Besluit

Duurzame ontwikkelingsdiscours

Het gebruik van de specificatiesystemen door het duurzame ontwikkelingsdiscours leidt in beide praktijken tot een genuanceerd beeld van de effecten van de vaarrecreatie. Vandaar dat het discours dit als voorwaarde stelt in zijn praktijken. Enerzijds is het classificatiesysteem voor de vaarrecreatie belangrijk om aan te tonen dat verstoringen door de vaarrecreatie een uitzondering zijn, die in grote mate door kwalitatieve sturing kan worden voorkomen. Anderzijds geeft het invulling aan de rationaliteit voor het ontwikkelen van de vaarrecreatie. Hierbij maakt het niet alleen gebruik van de “eigen” specificatie systemen maar tevens van het ecologische classificatiesysteem. Zo lijkt het in verband met veiligheid, kwaliteit en het voorkomen van onnodig risico op verstoringen door genoodzaakte droogvallers aan te tonen dat het ontwikkelen van havens noodzakelijk zijn.

Natuurbehoudsdiscours

De ecologische specificatiesystemen stellen het natuurbehoudsdiscours in staat verstoringsgevoelige gebieden, tijden en diersoorten te identificeren, die men vervolgens gebruikt om het Wadden eco-systeem te beschermen middels de praktijk van het sturen van menselijke activiteiten. Deze kennis blijft ook in het kader van het Convenant een belangrijke rol spelen. Voor het monitoren naar de effecten van de vaarrecreatie maakt men naast de ecologische specificatiesystemen ook gebruik van vaarrecreatie classificatiesystemen, waardoor zij de effecten van de vaarrecreatie kunnen bepalen ten opzichte van de natuurwaarden.

11 Conclusie

11.1 Inleiding

Ik heb getracht door middel van een foucaultiaanse discoursanalyse de rol van het Convenant zichtbaar te maken. De object formatie van het Convenant staat hierin centraal. Elk discours geeft middels zijn praktijken invulling aan het object; het Convenant. De praktijken die vervolgens voortkomen uit of in relatie staan tot dit object, geven tevens de wijze weer waarop het Convenant opereert. Dit framework verschaft mij vervolgens de basis die mij in staat stelt onderstaande twee onderzoeksvragen te beantwoorden:

- a. *Welke discourses kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot de vaarrecreatie op de Waddenzee?*
- b. *Welke rol speelt het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee binnen de verschillende discourses rondom de vaarrecreatie op de Wadden*

11.2 Duurzame ontwikkelingsdiscours & natuurbehoudsdiscours

In dit onderzoek onderscheid ik twee discourses; het duurzame ontwikkelingsdiscours en het natuurbehoudsdiscours. Deze geven het Waddenzeebeleid ten aanzien van de vaarrecreatie betekenis. Met name het laatstgenoemde discours heeft de afgelopen decennia het beleid op de Waddenzee vormgegeven. Hierin staan de praktijken die betrekking hebben op het beschermen van natuurwaarden van de Waddenzee centraal. Objecten en identiteiten als verstoring en verstoorder krijgen door dit discours betekenis. De wetenschappelijke/ professionele ecologische kennis omtrent deze objecten en identiteiten institutionaliseren zich vervolgens in het natuurbeleid en andere praktijken die verband houden met de bescherming van de natuur. De vaarrecreatie is zo'n activiteit die vanuit het discours gestuurd moet worden.

Maar er is een verandering merkbaar: het huidige vaarrecreatiebeleid op de Waddenzee staat onder druk. Het duurzame ontwikkelingsdiscours ziet zijn kennis en praktijken institutionaliseren in de regionale en lokale context en praktijken. Deze macht/kennis relatie stelt het discours in staat het huidige beleidsinstrumentarium, inclusief de bijbehorende kennis, in twijfel te trekken. Illustratief is dat in navolging op de proefperiode van de ere-code, het Convenant de kwantitatieve capaciteitsbenadering in twijfel trekt.

11.3 De invulling van het Convenant

Discourses geven op uiteenlopende wijze invulling aan het Convenant. Vanuit het duurzame ontwikkelingsdiscours initiëren en construeren de Waddenprovincies het Convenant, waardoor het discours het "kwalitatieve" kader bepaalt waarin het Convenant tot stand komt. Zo stelt het discours niet alleen het probleem, de oplossing vast, maar tevens het kader waarin die oplossing tot stand moet komen. De kennis, rationaliteiten en projecten aangedragen vanuit diverse stakeholders dienen zich te conformeren aan de eisen die het discours stelt, zonder dat deze afwijken van de algehele (pbk) doelstelling voor de Waddenzee. Tevens moet het een breed gedragen Convenant worden. Zo draagt men ook vanuit het natuurbehoudsdiscours kennis, handelingen en projecten aan. Het Convenant dient niet alleen als platform waar stakeholders gezamenlijk oplossingen en kennis kunnen aandragen, het is tevens een procedure die vaststelt

welke kennis en praktijken bepaalde objecten en identiteiten betekenis mogen geven. Zo zijn de discussies, over wat een verstoring nu is, eigenlijk onderhandelingen over de afbakening van een object. Uiteindelijk zijn alle partijen op 3 december 2007 tot een overeenstemming gekomen, waardoor zij zich binden aan de voorwaarden van het duurzame ontwikkelingsdiscours.

11.4 Het gebruik van het Convenant

Uit het gebruik van het Convenant blijkt vervolgens wat voor betekenis de discourses hieraan geven. De kennis en handelingen, die voortkomen uit of in relatie staan tot het Convenant, zijn grotendeels te plaatsen binnen de dubbeldoelstelling die het Convenant beoogt. Óf ze houden verband met het reduceren van het aantal verstoringen door het sturen van de vaarrecreatie, óf ze staan in relatie tot het ontwikkelen van de vaarrecreatie. In ieder geval nemen ze plaats in één van de volgende drie praktijken:

Duurzame ontwikkelingsdiscours

1. Het sturen van de vaarrecreatie
2. Het ontwikkelen van de vaarrecreatie

Natuurbehoudsdiscours

3. Het sturen van de menselijke activiteit

Het duurzame ontwikkelingsdiscours geeft middels het kwalitatieve sturen betekenis aan de praktijk van het sturen van de vaarrecreatie. Het kwalitatieve sturen begrenst zowel de context als de handelingen die de praktijk vormen. Op basis van het Convenant is het discours in staat voorwaarden te stellen aan de handelingen en kennis die eruit voortkomen. Zo sluit het bepaalde projecten, handelingen en ideeën uit, maar geeft het tevens anderen de kans zich te ontplooiën. Uiteindelijk ordent het kwalitatieve sturen, in al zijn hoedanigheid (organisaties, procedures, kennis, handelingen etc.) de praktijk van het sturen van de vaarrecreatie. Een belangrijke bijkomstigheid van het kwalitatieve sturen is, dat de kennis die hiermee in verband staat tot een genuanceerd beeld van de vaarrecreatie ten opzichte van de natuurwaarden moet leiden.

Deze nuance is ook van belang in het kader van het ontwikkelen van de vaarrecreatie. Het duurzame ontwikkelingsdiscours maakt hiervoor gebruik van verschillende classificatiesystemen. Zij vormen zowel de basis voor de rationaliteit (ontwikkelen= veiligheid, kwaliteit en minder verstoringen door genoodzaakt droogvallen) als een voorwaarde van het discours. Een rationaliteit die na het visiedocument in het kader van het Convenant een vervolg krijgt. Het institutionaliseert en ontwikkelt zich in een aantal discursieve handelingen, zoals onderzoeken en beleidsplannen, die zich allen afspelen in een regionale beleidsmatige context. Hierin maakt het niet alleen gebruik van kennis omtrent de vaarrecreatie, maar tevens in relatie tot de ecologie die het discours middels zijn rationaliteit in staat stelt het ontwikkelen van de vaarrecreatie in een ander daglicht te plaatsen.

In het kader van het Convenant produceert het natuurbehoudsdiscours niet zozeer nieuwe handelingen, maar continueert deze in relatie tot de praktijk van het sturen van de menselijke activiteiten. Veranderingen vinden niet of nauwelijks plaats. Als ze al plaatsvinden spelen deze zich buiten het kader van het Convenant af zodat men onder hun voorwaarden gebruik kan maken van de eigen ecologische kennis, instituties, procedures en beleid. Verstoring is hetgeen waar het sturen van de menselijke activiteiten op is gebaseerd. Instituties, procedures en beleid genereren allemaal kennis, binnen een ecologische professionele/ wetenschappelijke context, omtrent de verstoring (wat het is, waar deze zich voortdoet, in wat voor mate een diersoort verstoringsgevoel is) en is in grote mate geïnstitutionaliseerd binnen het nationale en internationale natuurbeleid. Vandaar dat het natuurbehoudsdiscours zich ontfermt over het monitoren van de effecten op de natuurwaarden. De ecologische kennis stelt het discours in staat te beslissen of het Convenant een positief effect heeft op de natuurwaarden. Zo kan het concluderen of het ontwikkelen van de havens al dan niet mag plaatsvinden.

11.5 Besluit

Uiteindelijk heb ik inzicht proberen te verschaffen in de uiteenlopende rollen van het Convenant. Voor het ene discours is het Convenant een oplossing; een kader waarin kennis en praktijken geordend worden conform de denkwijze van het discours. Een object waaruit kennis, rationaliteiten en handelingen ontwikkeld en geïnstitutionaliseerd worden, maar tegelijkertijd ook uitgesloten worden voor verdere deelname. Voor het andere discours is het voornamelijk van belang om bestaande kennis en praktijken binnen het Convenant in te bedden, om ze vervolgens te kunnen continueren.

12 Discussie

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreek ik de resultaten van mijn onderzoek in relatie tot mijn doelstelling en theoretisch kader. Hierin beargumenteer ik het belang van het gebruik van de instrumenten van Foucault, zoals discours en objectformaties, in relatie tot de doelstelling van het onderzoek. De voordelen die een foucaultiaanse werkwijze als deze bieden ten opzichte van werkwijze verbonden aan bijvoorbeeld Habermas zijn Communicatieve Actie Theorie, maar eveneens ten opzichte van soortgelijke foucaultiaanse werkwijzen. Tevens stel ik de tekortkomingen van dit onderzoek aan het licht, waarna ik uiteindelijk afsluit met mogelijkheden tot vervolgonderzoek.

12.2 Foucault vs. Habermas

Een Convenant bespreekt men vaak in het kader van overeenkomsten, gezamenlijke doelstellingen en misschien wel als uitkomst van een democratisch proces. Indien ik gebruik zou maken van Habermas zijn Communicatieve Actie theorie, dan zou ik, zoals Wittgenstein beschrijft, de uitstekende gids zijn die de belangrijkste toeristische wegen naar de consensus van het Convenant laat zien, waarin ik me toeleeg op hetgeen wat ment zegt en schrijft en waarin een tussentijdse evaluatie van het Convenantprogramma aantoonde dat deze bijna voltooid is (Albrechts, 2003; Allmendiger, 2002; Fischler; 2000; Flyvbjerg, 1998). Maar in plaats hiervan heb ik gebruik gemaakt van Foucault zijn denkwijze, waar de tussentijdse evaluatie als handeling wordt waargenomen, waardoor deze invloed uitoefent en waarin het plannings- en beleidsveld, de planner en het Convenant onlosmakelijk verbonden zijn aan macht (Sharp & richardson, 2001). Daarom zou een beleidsanalyse en/ of -evaluatie, waar macht geen onderdeel vanuit maakt, en zich alleen richt op de communicatie, een vertekend en misleidend beeld van het Convenant schetsen. Een beeld die bestaande macht relaties intact houdt, als mede versterkt.

12.3 Foucaultiaanse discoursanalyse

In foucaultiaanse discoursanalyses maakt men op uiteenlopende wijze gebruik van instrumenten als discours, macht/kennis relaties, praktijken, institutionalisering en object formaties. Zonder te claimen wanneer het nu wel of geen foucaultiaanse discoursanalyse is, zijn simplificeringen en abstractificeren van Foucault's gereedschap soms handig en als noodzakelijk in het plannings- en beleidsveld. Zo is de discoursbenadering van Duineveld en Beunen in relatie tot planning en beleid voor dit onderzoek zeer waardevol gebleken. Ik doe dit nog extremer en explicieter dan Beunen en Duineveld. Het opdelen van het discours in relatie tot beleid, waarin het in eerste instantie invulling geeft aan beleid en vervolgens middels praktijken gebruik makend en voortkomend uit het beleid het discours construeert, maakt het proces niet alleen overzichtelijker (Duineveld & Beunen, 2010). Tevens maakt het in combinatie met de focus op de objectformatie het strategische gebruik als mede de discursieve werking van bijvoorbeeld het Convenant explicieter.

Uit dit onderzoek blijkt dat de constructie of de totstandkoming van het Convenant niet zozeer een strijd is over de wijze waarop ideeën gerealiseerd moeten worden. Het Convenant is het resultaat van een discours die instaat is een "probleem" te herkennen, waardoor het middels het

aandragen van beleid, in dit geval een Convenant, zelf een oplossing aandraagt (Hajer, 1989). Zodoende creëert het tegelijkertijd een kader waar het discours; kennis, praktijken en handelingen ordent. Het construeert als het ware een selectie procedure: “...niemand zal de orde van het spreken binnentreden wanneer hij daartoe niet van meet af aan bevoegd is” (Foucault, 1977, p54). Zo is het Convenant niet een machtsvrij instrument of platform, maar één die het product is van een sterke macht/kennis relatie. Toch is, zoals Duineveld en Beunen aangeven, een discours niet in staat het gehele totstandkomingsproces te domineren. Andere discourses zijn op basis van hun macht, die zij bijvoorbeeld via pkb beleid verkrijgen, in staat invloed, kennis en handelingen aan te dragen.

12.4 Tekortkomingen van het onderzoek

Een tekortkoming komt aan het licht, wanneer het Convenant wordt toegepast/ gebruikt. Flyvbjerg, Duineveld en van Assche geven aan dat het tijdsaspect van groot belang is in relatie tot een foucaultiaanse discoursanalyse. Dit is in mijn optiek ook de grootste tekortkoming van dit onderzoek. Een tijdspad waar Van Assche en Duineveld gebruik van maken, of het beschrijven van events zoals Flyvbjerg, zijn niet alleen van belang om strategische politieke keuzes zichtbaar te maken, maar tevens de machtsstrijd te illustreren tussen discourses (Duineveld & van Assche, 2011; Flyvbjerg, 1998). Daarnaast vormt deze, meestal, chronologische uiteenzetting van de analyse een beter te begrijpen narratief van het onderzoek, waardoor deze in kracht toeneemt (Sharp & Richardson, 2001; Hajer & Versteeg, 2006).

Deze tekortkoming heb ik proberen te ondervangen door de autoriteiten en procedures van Foucault te integreren. Deze combinatie van instrumenten tonen veel overeenkomsten met bijvoorbeeld Dean zijn praktijk dimensies en Duineveld en Van Assche sites en object formatie-technieken (Dean, 1999; Duineveld & Van Assche, 2011). Ook de autoriteiten maken de omvang, inhoud en rol van het Convenant als object door middel van praktijken inzichtelijk. Daarnaast zijn ze minder specifiek als de object formatie-technieken, die daardoor enigszins beperkend op mij overkomen. De drie autoriteiten die ik min of meer als drie lenzen gebruik om het totaal beeld van de object formatie van het Convenant te schetsen, richten zich met name op de praktijken die met het object verband houden. De procedures van Foucault schetsen tegelijkertijd de in- en uitsluitende werking van deze praktijken die in relatie staan tot het Convenant. Aan de hand van deze procedures is bijvoorbeeld het Convenantprogramma als “ritueel” te herkennen, waarin het de gedragingen en het tijdsbestek bepaalt. Ik richt me niet alleen op Foucault en Nietzsche’s “Wil tot waarheid”, maar zie bruikbaarheid in alle drie de procedures van Foucault.

Uiteindelijk leidt dit onderzoek niet tot concrete aanbevelingen. Ook dit is één van de kenmerken van een foucaultiaanse discoursanalyse volgens onder andere Sharp, Richardson en Hajer (Fischler, 2000; Hajer & Versteeg, 2006; Sharp & Richardson, 2001). In tegenstelling tot Habermas waar men de vraag stelt “What should be done?”, richt Foucault zich op “what is actually done?”. Daarom klinkt Hoch zijn kritiek op het feit dat Foucault alleen maar problematiseert mij enigszins vreemd in de oren, want de problematisering is Foucault zijn voornaamste doelstelling: namelijk het zichtbaar en “onklaar” maken van machtsystemen (Hoch, ...). Deze kritische en alternatieve kijk op het Convenant, moet in mijn optiek mensen aan het denken zetten en bewust maken van machtsrelaties waar het Convenant, de persoon en de instantie er bij betrokken, zelf deel vanuit maakt.

12.5 Vervolgonderzoek

In relatie tot de Waddenzee wordt ontzettend veel onderzoek gedaan. Het is het enige (natuur)gebied dat beschikt over zijn eigen academie. Toch ben ik van mening dat dit onderzoek, het onderwerp, de richting en methode, “a new boy in town” is. Toerisme, watersport, macht/kennis, Foucault en discoursanalyse zijn aspecten die niet of nauwelijks aandacht krijgen in het wetenschappelijke onderzoek dat betrekking heeft op de Waddenzee.

Hierin liggen in mijn optiek ook de kansen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Misschien niet in zijn totaliteit, maar als separate aspecten die, als onderwerp, methode of focus, onderdeel uitmaken van het wetenschappelijk onderzoek in relatie tot de Waddenzee. Zo bestaat de mogelijkheid de kennisleemten in verband met de Waddenzee op te vullen.

In het bijzonder zie ik kansen voor onderzoek in het plannings- en beleidsveld van de Waddenzee. Ontwikkelingen zoals de afvalverbranding in Harlingen of de kolencentrales in de Eemshaven, zijn mijns inziens gebaat bij een onderzoek waarin macht/ kennis relaties worden geanalyseerd, beschreven en doorgrond. Flyvbjerg zijn denk- en werkwijze (phronetisch onderzoek) zouden hier uitermate geschikt voor zijn.

13 Referentie Lijst

- Albrechts, L. (2003). Planning and power: towards an emancipatory planning approach. *Environmental and Planning*. Vol. 21, 905-924.
- Alexander, E.R. (2000). Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19, 242-256
- Allmendiger, P. (2002). *Planning Theory*. New York: Palgrave
- Arcadis. (2008). Monitoringsplan covenant vaarrecreatie Waddenzee.
- BBZ (2011). *Wat is Wad?* Binnengehaald op 16 augustus 2011 van <http://ikpasophetwad.nl/NIEUWS.2337.0.html>
- Beunen, R., & Duineveld, M. (2010). Divergence and convergence in policy meaning of European environmental policies: The case of the birds and habitats Directives. *Internationals Planning Studies*. Vol.15, 4, 321-333.
- Common Wadden Sea Secretariat. (...). *Joint declaration on the protection of the Wadden Sea. 9th December 1982*. Binnengehaald op 6 mei 2011 van <http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/Declaration.html>
- Common Wadden Sea Secretariat. (...). *Trilateral Governmental Conferences. The sixth trilateral governmental conference on the protection of the Wadden Sea. Esbjerg November 13, 1991*. Binnengehaald op 2 april 2011 van <http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/MD-Esbjerg.html>
- Duineveld, M. (2006). *Van oude dingen, de mensen, die voorbij gaan. Over de voorwaarden meer recht te kunnen doen aan de door burgers gewaardeerde cultuurhistories*. Wageningen: Wageningen University
- Duineveld, M. (2011). *BOEM. Kennis = munitie*. Binnengehaald op 9 oktober 2011 van <http://deplannerprins.wordpress.com/2011/01/30/boem-kennis-munitie/>
- Duineveld, M. & Van Assche, K.A.M. (2011). The power of tulips: constructing nature and heritage in a contested landscape. *Journal of Environmental Policy & planning*. Vol. 13 (2), 1-20.
- Dgsm/ Rijkswaterstaat. (1987). *Beheersplan: Waddenzee scheepvaart*. Binnengehaald op 4 april 2011 van http://english.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/1/3/138075/Beheersplan__scheepvaart_Waddenzee_.pdf
- Fischler, R. (2000). Communicative planning theory: A Foucauldian assessment. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 13, 358-368.

- Flyvbjerg, B. (1996). The dark side of planning: Rationality and "Realrationalitat". In Mandelbaum, S.J., Mazza, L., Burchell, R. W., eds., *Explorations in planning theory*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy research Press, 1996, 383-394.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. London: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault. In search of dark side of planning theory. In Allmendiger and Tewdwr-Jones, eds. *Planning futures: New directions for planning theory*. London and New York: Routledge, 2002, 44-62.
- Foucault, M. (1977). *De orde van het spreken*. Meppel: Boom.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge*. New York: Random House.
- Foucault, M. (1981). *Power/ knowledge: selected interviews & other writings. 1972-1977*. Random House.
- Foucault, M (2010). *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Groot Haar + Orth. (2009). *Ik pas op het Wad! Communicatieplan voor de uitvoering van het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee*. Leeuwarden
- Hall, S., & du Gay, P. (1996). *Questions of cultural identity*. London: Sage
- Hall, S. (1997). Foucault: power, knowledge and discourse. In Wetherell et al., 2009. *Discourse theory and practice. A reader*. London: Sage Publications Ltd.
- Hayer, M., A. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*
- Hayer, M. A. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, Challenges, Perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol.7 (3), 175-184.
- Hayer, M. A. & Versteeg, W. (...). *Het milieu als institutioneel probleem: Over liegende gletsjers, pratende bomen en het gevecht om de aandacht*. In Duyvendak, J.W., Otto, M. (2007). *Sociale kaart van Nederland. Over maatschappelijke instituties*. Amsterdam: Boom 240-261
- Hayer, M. A. & Poorter, M. (2005). *Visievorming in transitieprocessen*. Een evaluatieonderzoek in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau/ RIVM. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hayer, M.A. (2006). *Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning*. In van den Brink, M., & Metze, T. (eds.). *Words matter in policy and planning: Discourse theory and method in the social sciences*. Utrecht: KNAG/ Nethur. 65-74

Healey, (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*. Vol. 2, (2), 101-123.

Hoch, C. (...). *A pragmatic inquiry about planning and power*. In Hillier & Healey, (2008). *Political economy, diversity and pragmatism*. Aldershot: Ashgate

Howarth, D. (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University Press.

Huxley, & Yifhachel, (2003). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of Planning Education and Research*. 101-110

Interwad. (2008). *Proef over droogvallen/ Erecode*. Binnengehaald 21 mei 2011 van http://www.waddenzee.nl/Proef_over_droogvallen_Erecode.1437.0.html

Interwad. (2009). *Ik Pas op het Wad*. Binnengehaald op 16 augustus 2011 van <http://ikpasophetwad.nl/NIEUWS.2337.0.html>

Interwad. (2009). *Beheerplannen*. Binnengehaald op 2 augustus 2011 van http://www.waddenzee.nl/Beheer_en_Ontwikkelingsplan.1646.0.html

Interwad. (2010). *Toeristisch Overleg Waddenzeegebied (TOW)*. Binnengehaald op 29 juli 2011 van http://www.waddenzee.nl/Toeristisch_Overleg_Waddenzeegebied.2609.0.html

Koster, A.F.A. (2010). Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen. Binnengehaald op 16 februari 2011 van beschikbaar via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>

Leeuwarder Courant. (09 juni, 1965). *Provinciaal bestuur lanceert groots plan: Leeuwarder in halfuurtje aan strand*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (22 februari 1969). *KVNWV-secretaris T. Kasemier: Opleiding jeugd in watersport van groot belang*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (18 juli 1970). *Zorgen*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (05 juli 1971). *ANWB en KNWV ook tegen verlenen van boorconcessies*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (09 november 1974). *Boschplaat onder wet op natuurbescherming. Staatssecretaris: snel groeiende recreatie bedreigt Wadden*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (06 juni, 1975a). *Organisaties geven folder uit over watersport op Waddenzee*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (02 augustus, 1975b). *Wellicht nog volgend jaar een jachthaven op Vlieland*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (01 oktober, 1976). *Inpoldering onafwendbaar*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (28 maart, 1977). *Veel onbehagen bij eiland bewoners over beheersmaatregelen*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (05 oktober, 1979a). *Wadlopers op structuurschets. Wadvaarders wensen een veilige oost-west-route*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (10 oktober, 1979b). *Regering kan ruzie indammen door plan-F te bestuderen*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (17 oktober 1979c). *Twijfel bij provincie over een Waddenwet*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (16 november, 1983). *Watersport op Wad beperkt verstorend*. Binnengehaald op 14 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Leeuwarder Courant. (07 mei, 1993). *Wij zijn de indianen van het wad*. Binnengehaald op 14 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

LNV DRZ Noord. (2009). *Leidraad aanwijzing artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998 Waddengebied (Juridisch te beschouwen als vaste gedragslijn)*. Binnengehaald 22 mei 2011 van <http://www.rijksoverheid.nl/.../2009/.../leidraad.../leidraad-art-20-nbwet-20...>

Meijer, W., Ladders-Elfferich, P.C., & Hermans, L.M.L.H.A. (2004). *Eindrapportage Adviesgroep Waddenzebeleid: Ruimte voor de Waddenzee*. 's Gravenhage.

Nieuwsblad van het Noorden. (24 april 1968). *Massarecreatie: liever stukje van Wad dan Friese meren opofferen*. Binnengehaald op 12 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Nieuwsblad van het Noorden. (14 augustus, 1984). *Papieren gevecht over watersport op het Wad*. Binnengehaald op 14 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Nieuwsblad van het Noorden. (13 oktober, 2000). *Pronk scherpt beleid voor Wadden aan*. Binnengehaald op 14 februari 2011 van <http://www.archiefleeuwardercourant.nl>.

Oranjewoud & Waterrecreatie Advies. (2010). *Havenvisie Wadden. Verantwoord varen op het Wad.*

Raad voor de Wadden. (2004). *Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie.* Advies aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Advies 2004/6.

Raad voor de Wadden. (2005). *Werken aan Wadden-weten. Welke rol kan een Waddenacademie spelen?* Advies aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer. 2005/04.

Raad voor de Wadden. (2006). *Concept convenant vaarrecreatie Waddenzee.* Advies aan de Stuurgroep Waddenprovincies. Leeuwarden.

Regionaal College Waddengebied (...). *Beheersplan Waddenzee 1996-2001 Deel 1.* Leeuwarden

Regionaal College Waddengebied. (2007). *Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.* Leeuwarden.

Richardson, T. (2002). *Freedom and control in planning: Using discourse in the pursuit of reflexive practice.* Plan Theory Pract 3 (3), 353-361.

Sharp & Richardson, T. (2001). Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. *Journal of Environmental Policy & Planning.* 3, 193-209.

Stuurgroep Waddenprovincies. (1994). Interprovinciaal beleidsplan Waddenzeegebied. Binnengehaald 16 maart 2011 van http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Overheid/pdf/IBW-1_1995.pdf

Stuurgroep Waddenprovincies (1999). Naar een nieuw watersportbeleid voor de Waddenzee. Binnengehaald op 17 maart 2011 van http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Toerisme/pdf/watersportnota_1999.pdf

Stuurgroep Waddenprovincies. (2001). *Inspraak actie Provincies pkb deel 1.*

Stuurgroep Waddenprovincies. (2001). *Monitoring watersport op de Waddenzee resultaten 1998-2000.* Leeuwarden

Stuurgroep Waddenprovincies. (2003). Hoofdpijnen interprovinciaal beleidsplan Waddenzeegebied 2 (IBW-2). Binnengehaald op 21 april 2011 van http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Overheid/pdf/IBW-1_1995.pdf

Toonen, A.J., & Staatsen, A.A.M.F. (2004). *Goed bestuur voor de Wadden. Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming.* Bijlage bij het advies van de adviesgroep Waddenzeebeleid.

Vereniging Wadvaarders. (2010) Tien jaar "Wadvaarders". Binnengehaald 4 april 2011 van <http://www.wadvaarders.nl/site/pages/vereniging-wadvaarders/historie/de-eerste-10-jaar.php>

VROM. (1980). *De Waddenzee*. Nota over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Waddenzee. Deel d: regeringsbeslissing. Den Haag

VROM. (1990). *Nota Waddenzee. Deel 1: ontwerp - planologische kernbeslissing*. Den Haag

VROM. (1994). *Nota Waddenzee. Deel 4: Tekst van de planologische kernbeslissing zoals deze luidt na goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer. Inclusief de tekst van de partiele herziening van de PKB-Waddenzee in verband met mijnbouwactiviteiten*. Den Haag 2e nota pkb Waddenzee.

VROM. (2001). *Deel 1: ontwerp planologische kernbeslissing. Derde nota Waddenzee*. Den Haag.

VROM. (2001). *Derde nota waddenzee. Deel 2: reacties op ontwerp planologische kernbeslissing*. Den Haag

VROM. (2007). *Ontwikkeling van de wadden voor natuur en mens. Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee, tekst na parlementaire instemming*. Den Haag

Waddenadviesraad. (2001). Advies over deel 1 van de ontwerp planologische kernbeslissing derde nota Waddenzee.

Waddenvereniging. (2001). *Doe Wad!*

Waddenvereniging et al. (2004). *Het tij gekeerd. Herstelplan voor het Waddengebied*. Een gezamenlijk initiatief van acht Nederlandse natuurbeschermingsorganisaties. Binnengehaald 21 mei 2011 van <http://www.hettijgekeerd.nl/tijgekeerd.pdf>