
Zuinig omgaan met het Wad

Casus natuur in het Waddengebied van het Klimaat voor Ruimte project
IC12‘Adaptieve capaciteit en instituties’

Judith E.M. Klostermann*, Emmy Bergsma**



Alterra-werkdocument

* Alterra Wageningen UR

** IVM Vrije Universiteit Amsterdam
Wageningen, 2010

Foto voorzijde: Harlingen haven, juli 2009

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het Nationale Programma Klimaat voor Ruimte, thema Integratie, project IC12 'Institutions for Adaptation: The Capacity and Ability of the Dutch Institutional Framework to Adapt to Climate Change'

Referaat

Judith E.M. Klostermann, Emmy Bergsma, 2010. *Zuinig omgaan met het Wad; Casus natuur in het Waddengebied van het Klimaat voor Ruimte project IC12'Adaptieve capaciteit en instituties*. Wageningen, Alterra, 57 blz.; 36 tab.; 3 fig, 11 ref.

Dit werkdocument analyseert de adaptieve capaciteit in het Waddengebied om de natuurwaarden te beschermen en ontwikkelen bij klimaatverandering. De verwachting is dat de Waddenzee zou kunnen 'verdrinken' door een stijgende zeespiegel en dat de soortensamenstelling zou kunnen verschuiven door een hogere watertemperatuur. Uit de toepassing van het adaptatiewiel met zes dimensies en 22 criteria komt naar voren dat de instituties maar beperkte mogelijkheden bieden voor tijdige aanpassing aan klimaatverandering. Er is wel voldoende leervermogen aanwezig in het Waddengebied maar op alle andere dimensies zijn problemen gesignaleerd. Vooral leiderschap en hulpbronnen moeten verbeterd worden.

Trefwoorden: adaptieve capaciteit, natuur, Wadden

ISSN 1566-7197

Dit werkdocument is gratis te downloaden van www.klimaatvoorruimte.nl (ga naar www.klimaatonderzoeknederland.nl - Publicaties).

© 2010 Alterra Wageningen UR, Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Telefoon 0317 48 07 00; fax 0317 41 90 00; e-mail info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra Wageningen UR.

Alterra B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-Werkdocument

Wageningen, september 2010

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Project IC12 'Adaptieve capaciteit en instituties'	6
1.2	Vraagstelling voor de casus Natuur in het Waddengebied	6
1.3	Methode	7
1.3.1	Afbakening van de casus	7
1.3.2	Analytisch raamwerk: het Adaptatiewiel	8
1.3.3	Interviewvragen	9
1.3.4	Selectie van de respondenten	9
1.3.5	Analyse en rapportage	11
2	Beschrijving stand van zaken in het Waddengebied	13
3	Resultaten van de interviews	16
3.1	Rol van de respondenten in het Waddengebied	16
3.2	Impact van klimaatverandering op de natuur in de Wadden	16
3.3	Strategieën voor aanpassing	17
3.4	Formele instituties	19
3.5	Informele instituties	24
3.6	Maken de instituties adaptatie mogelijk?	26
3.7	Instituties die bevorderlijk of belemmerend zijn	28
3.8	Variëteit	30
3.9	Leervermogen	32
3.10	Ruimte voor autonome verandering	34
3.11	Leiderschap	36
3.12	Hulpbronnen	41
3.13	Behoorlijk bestuur	43
4	Conclusies	46
4.1	Opbouw van de conclusies	46
4.2	Adaptief vermogen in het Waddengebied	46
4.3	Analyse met het Adaptatiewiel	49
4.4	Reflectie op het functioneren van het Adaptatiewiel	53
4.5	Reflectie op de problemen in het Waddengebied	53

1 Inleiding

1.1 Project IC12 'Adaptieve capaciteit en instituties'

Deze casus over natuur en klimaatverandering in het Waddengebied is uitgevoerd in het kader van het project IC12: Instituties voor Adaptatie. Dit project maakt onderdeel uit van het onderzoekprogramma Klimaat voor Ruimte (www.klimaatvoorruimte.nl). Het doel van project IC12 is een diagnose op te stellen van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse instituties. Er worden in Nederland strategieën ontwikkeld waarmee de maatschappij zich kan aanpassen aan klimaatverandering. De natuur heeft misschien een ander type Ecologische Hoofdstructuur nodig, er moet meer ruimte komen voor water, er moet ruimte gevonden worden voor nieuwbouw. Wanneer de oplossingen technisch gezien beschikbaar zijn, blijft het de vraag of de Nederlandse wetten, regels en organisatiestructuren de implementatie van die strategieën wel mogelijk maken. Stelt de Nederlandse institutionele structuur ons in staat ons aan te passen aan klimaatverandering?

Aan deze overkoepelende vraag wordt van 2007-2011 op verschillende manieren gewerkt:

- de formele instituties worden geanalyseerd in een content analyse;
- er worden vier case studies uitgevoerd om zowel de formele als informele instituties in de praktijk te onderzoeken;
- er wordt een proefschrift geschreven over barrières en kansen voor adaptatie.

Deze casus over het Waddengebied is een van de vier casussen. Voor een overzicht van de casussen zie tabel 1.1.

Tabel 1.1

Overzicht van casus onderzoek binnen project IC12

	Onderwerp	Beschrijving	Subcasus	Schaalniveau
Casus 1	Stedelijk waterbeheer	Individuele verantwoordelijkheid voor grondwater	Delft, Zaandam en Wijde Wormer	Individueel Lokaal
Casus 2	Waterveiligheid	Kwantiteitsbeheer van riviersystemen en kust	Ruimte voor de Rivier, Meerlaags veiligheids benadering en Tweede Delta Commissie	Regionaal / nationaal
Casus 3	Ruimtelijk ordening	Bouwen in laaggelegen gebieden	Nationale planning, Zuidplaspolder en Westergouwe	Lokaal tot nationaal
Casus 4	Natuurbeheer	Klimaatverandering en natuurbescherming in het Waddengebied	Geen subcasus	Nationaal

1.2 Vraagstelling voor de casus Natuur in het Waddengebied

De casus gaat over natuur en klimaatverandering in het Waddengebied. De onderzoeksvraag is: maken de instituties voor natuur aanpassing aan klimaatverandering in het Waddengebied mogelijk? Daarbij worden we met een openstaande vraag geconfronteerd, namelijk: wat betekent

klimaatverandering voor de natuur in het Waddengebied? Twee groepen van effecten worden verwacht, waarbij tot nu toe de meeste aandacht uitgaat naar het eerste onderwerp (Kabat, 2009)

- Zeespiegelstijging in combinatie met bodemdaling: Kan de natuurlijke aanslibbing de zeespiegelstijging bijhouden? Zo ja, dan blijft de Waddenzee een systeem met droogvallende platen; zo nee, dan 'verdrinken' de wadplaten gedeeltelijk, wat catastrofaal is voor de soorten die afhankelijk zijn van het huidige systeem, zoals steltlopers. De Waddenzee verandert dan in een ondiepe zee, een totaal ander ecosysteem.
- De opwarming van het zeewater, toename van extreme neerslag en verzoeting door toenemende rivierafvoer hebben gevolgen voor de fysiologie, de levenscyclus en het gedrag van organismen. Strengere winters blijken bijvoorbeeld een voorwaarde te zijn voor een goede aanwas van nieuwe schelpdieren. Wat betekent dat voor het voedselweb – de aantallen en soortensamenstelling van schelpdieren, vissen en vogels? Welke soorten worden bevoordeeld/benadeeld en tot welk nieuw evenwicht gaat het leiden? Een noordwaartse uitbreiding van "warme soorten" is waargenomen voor plankton en vis in de Noordzee, soms meer dan 1000km, terwijl "koude soorten" zijn verdwenen.

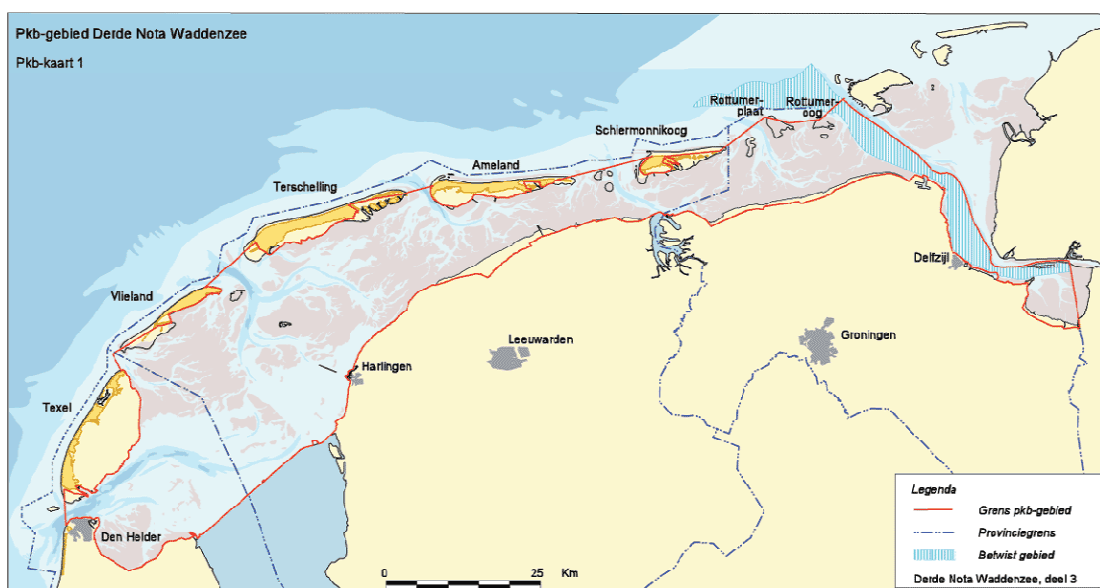
We beschouwen deze casus als een casus op het nationale schaalniveau, omdat de Waddenzee een natuurgebied van nationaal belang is, met veel bemoeienis van rijksoverheden.

1.3 Methode

1.3.1 Afbakening van de casus

De casus is geselecteerd om het beleidsveld natuur te onderzoeken op het nationale niveau. De Waddenzee wordt gezien als een natuurgebied van nationaal belang, om die reden zijn meerdere ministeries er nauw bij betrokken (onder andere VROM, LNV en Verkeer en Waterstaat).

Afbakening van de casus: het gaat over het Waddengebied (de Waddenzee en omringend land, afgebakend door de gemeentegrenzen), en in het bijzonder over de – natuur in dat gebied. De vraag is of de instituties adaptatie aan klimaat met het oog op de natuur mogelijk maken. Met instituties worden bedoeld: geschreven en ongeschreven regels hoe met elkaar om te gaan.



Figuur 1.1: Het Nederlandse waddengebied (uit: VROM, 2007)

De case studie is gebaseerd op literatuur, met name recente overzichten van de Waddenacademie; en op 9 interviews met in totaal 11 personen die nauw bestrooken zijn bij het natuurbeleid in het Waddengebied. De interviews zijn geanalyseerd met kwalitatieve software en voor validatie naar respondenten terug gestuurd. De casus is samen met de andere casussen genoemd in 1.1 gebruikt voor de cross case analyse (Meijerink et al. 2010).

1.3.2 Analytisch raamwerk: het Adaptatiewiel

In dit onderzoek willen we evalueren hoe instituties het adaptief vermogen in de samenleving vergroten of juist belemmeren. Instituties hebben we gedefinieerd als *het systeem van regels en besluitvormingsprocedures die gezamenlijke activiteiten mogelijk maken, rollen toewijzen aan de deelnemers aan deze activiteiten, en de interacties tussen de deelnemers structureren* (gebaseerd op IDGEC 1999: 14). De regels en rollen kunnen formeel en informeel zijn (Arts 2006). Instituties maken bepaalde soorten gedrag mogelijk voor deelnemers aan sociale processen, en belemmeren andere soorten gedragingen.

Als analytisch raamwerk voor dit casus onderzoek wordt gebruik gemaakt van het 'Adaptive Capacity Wheel', ontwikkeld in het IC12 project (Gupta et al, 2010). Dit 'Adaptatiewiel' is ontwikkeld om een beoordeling te kunnen maken van de manier waarop instituties het adaptief vermogen in de samenleving beïnvloeden. Het wiel bestaat uit zes dimensies en 22 criteria om de dimensies meer meetbaar te maken. Tabel 1.2 geeft de zes dimensies en 22 criteria van het adaptatiewiel weer. In tabel 1.3 laten we de kleurcodes zien waarmee de scores worden uitgedrukt en tabel 1.4 laat de geaggregeerde scores voor elke dimensie en voor adaptief vermogen in zijn totaliteit zien. Ook is in de tabellen 1.3 en 1.4 de legenda van de kleuren weergegeven.

Tabel 1.2 De dimensies en criteria van het adaptatiewiel

Dimensie	Criterium
Variëteit	Variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen
	Multi-actor, multi-level en multi-sector benadering
	Ruimte voor diversiteit
	Redundantie
Leervermogen	Vertrouwen
	Tweede orde leren: herinterpreteren van routines
	Twijfels bespreken
	Eerste orde leren: verbeteren van routines
Ruimte voor autonome verandering	Institutioneel geheugen
	Continue toegang tot informatie
	Realisatievermogen
	Improvisatievermogen
Leiderschap	Visionair leiderschap: korte en lange termijn verbinden
	Ondernemend leiderschap: mensen aanzetten tot handelen
	Verbindend leiderschap: vormen van allianties
Hulpbronnen	Gezag (= erkende macht)
	Menskracht
	Financiële middelen
Behoorlijk bestuur	Legitimiteit
	Rechtvaardigheid
	Responsiviteit
	Controleerbaarheid

Tabel 1.3*Het kleurenschema van het Adaptatiewiel*

groen	lime	lichtgeel	licht oranje	rood
De institutionele structuren verbeteren de adaptieve capaciteit	De structuur bestaat, maar wordt nog niet volledig benut voor adaptieve capaciteit	Neutrale score, geen positief of negatief effect verwacht	Een hiaat dat opgevuld moet worden om een negatief effect op adaptieve capaciteit te voorkomen	de institutionele structuur vormt een belemmering voor adaptieve capaciteit
Score 2	Score 1	Score 0	Score -1	Score -2

Tabel 1.4*Verklaring van de geaggregeerde scores: een gemiddelde van de criteria voor elke dimensie*

Score per criterium	Geaggregeerde score voor dimensie en overall voor de casus
2	1.01 tot 2.00
1	0.01 tot 1.00
0	0
-1	-0.01 tot -1.00
-2	-1.01 tot -2.00

1.3.3 Interviewvragen

Voor de casus Wadden (casus 4 in paragraaf 1.1) zijn de volgende interviewvragen gesteld:

1. Wat is uw rol in het natuurbeheer voor het Waddengebied?
2. Welke impact wordt verwacht van klimaatverandering op de natuur in het Waddengebied?
3. Welke strategieën zijn er voor adaptatie van natuur?
4. Welke formele instituties zijn belangrijk voor beheer van het Waddengebied?
5. Welke informele instituties?
6. Maken deze instituties adaptatie aan klimaat mogelijk?
7. Als instituties adaptatie mogelijk maken, waar ligt dat dan aan?
8. Als instituties adaptatie belemmeren, waar ligt dat dan aan?
9. Is er veel variatie in visies en oplossingen in het Waddengebied?
10. Vindt er leren plaats? Zijn er systemen in werking die zorgen dat men leert het Waddengebied steeds effectiever te beheren?
11. Hebben de mensen in het gebied zelf oplossingen? Weet iedereen wat te doen in een crisissituatie? Bijvoorbeeld een milieuramp?
12. Wie heeft de regie in het Waddengebied? Is dat nodig en gaat het goed?
13. Wordt er samengewerkt in het Waddengebied om problemen op te lossen?
14. Zijn er genoeg middelen voor het natuurbeheer? (geld, mensen, kennis)
15. Is er eerlijk, open en rechtvaardig bestuur in het Waddengebied?
16. Wilt u verder nog iets toevoegen aan dit interview?

1.3.4 Selectie van de respondenten

De keuze vooraf was om maximaal 10 interviews te organiseren. De criteria voor selectie van respondenten waren:

- a. kennis van klimaatadaptatie
 - b. kennis van natuur
 - c. kennis van het Waddengebied
- Bij voorkeur a, b en c; in elk geval c met a of b gecombineerd.

Uit tabel 1.5 met actoren in het Waddengebied zijn 16 mogelijke organisaties geselecteerd. Met 9 organisaties is een interviewafspraken tot stand gekomen. Uiteindelijk zijn 9 interviews gehouden met in totaal 11 personen (1 groepsinterview). Aan tabel 1.6 is te zien dat marktpartijen niet vertegenwoordigd zijn.

Tabel 1:5

Lijst actoren Waddenproject 'Beleid en wetenschap'(Klostermann et al, 2009)

Overheid	Markt	Civil society	Wetenschap
- Rijkspartners: Ministeries LNV, VROM, V&W, EZ, Defensie - Rijkswaterstaat (beheerder Waddenzee) - provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland 18 kustgemeentes en eilandgemeentes - waterschappen: Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, Wetterskip Fryslan, Hollands Noorderkwartier - Handhavers: politie, AID van LNV en Openbaar Ministerie - Bundesministerium Umwelt (BMU) in Bonn - deelstaten Niedersachsen, Sleeswijk-Holstein en Hamburg - Milieuministerie Denemarken - Europese Commissie - Europese Hof - Raad van State - Tweede Kamer	- Visserij: mosselsector, garnalenvissers, gewone vissers - MKB - Frisia (Zoutfabriek) - Akkerbouw tegen de kust aan - Havenbedrijven: Groningen Seaports, havenbedrijf Eemshaven en haven Delfzijl - Industrie in de Eemshaven - Toeristische sector op de eilanden - Veerverbindingen: Wagenburg, Doekse en Teso - Energy valley: windmolens, NAM, Gasunie (handel) en Gasterra (netwerk) - Zandwinning: aannemers, gekoppeld aan onderhoud aan vaarwegen - Schelpenwinning - De bruine vloot: platbodems voor recreatie, evenementen, hengelsport, rondvaarten.	8 samenwerkende natuurorganisaties: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Groninger Landschap, 't Fryske Gea, Noord Hollands Landschap, Vogelbescherming, Stichting Wad - Waddenvereniging Natuur en Milieu - Greenpeace, Zeehondencrèche - Vaarrecreanten: Wadvaarders - ANWB - Organisaties van de nationale parken - Bezoekerscentra, Schiermonnikoog in het bijzonder - Bewoners - Recreanten op eilanden - Vereniging van oevereigenaren (kwelders landbouwkundig gebruik)	- Imares - NIOZ - Universiteit Groningen - Alfred-Wegener-Institut op Sylt, - GKSS Forschungszentrum in Hamburg - Universiteit van Oldenburg - RIKZ - STAB (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak) - Expertbureaus en consultants

Tabel 1.6*Overzicht benaderde organisaties en respondenten*

	Benaderde organisatie	Resultaat	overheid	NGO	markt	burger
1	LNV Regio Noord	1 respondent	x			
2	Vereniging Natuurmonumenten	1 respondent		x		
3	Nationaal Park Lauwersmeer					
4	Provincie Friesland	3 respondenten	xxx			
5	Waddenvereniging	1 respondent		x		
6	Staatsbosbeheer	1 respondent	x			
7	Vereniging Wadvaarders	1 respondent		x		
8	Gemeente Wieringen					
9	Vereniging van Oevereigenaren	1 respondent		x		
10	Recreanten Waddengebied	1 respondent				x
11	Nederlandse Watersportverbond	1 respondent		x		
12	STAB Stichting Advisering bestuursrechtspraak					
13	PO Mosselcultuur					
14	RWS					
15	LNV directie Natuur					
16	Bedrijfsbelangen Eemshaven					
	TOTAAL	11	5	5	0	1

1.3.5 Analyse en rapportage

Op basis van de literatuur is een algemene casusbeschrijving gemaakt (hoofdstuk 2). Daarna zijn de interviews geanalyseerd met behulp van Atlas-ti software (<http://www.atlasti.com/>). Met dit programma kunnen de antwoorden op interviewvragen worden gecodeerd en vervolgens op code worden gesorteerd. Dit vergemakkelijkt het samenvatten en interpreteren van de interviewresultaten. De codes waren voornamelijk gebaseerd op de interviewvragen. In tabel 1.7 is een overzicht te zien van de gebruikte codes en de aantallen citaten per code. Elk 'primary document' is een interview. Als voor een code veel citaten zijn gemaakt betekent dat respondenten er relatief veel over hebben gepraat.

Tenslotte zijn het IC12 adaptatiewiel en de bijbehorende kleurcodes toegepast op de resultaten van de interviews. Zoals uit de codes-primary documents tabel hierboven blijkt, zijn codes 9 t/m 15 afgeleid uit de zes dimensies. Er zijn geen vragen gesteld voor alle 22 criteria; dat was in een interview van een uur niet haalbaar. Er is wel een extra code voor samenwerkend leiderschap (gekoppeld aan vraag 13). Tijdens het coderen zelf is een extra code 'authority' aangemaakt, omdat de verwachting was dat dit een belangrijk onderwerp was. Uiteindelijk heeft het slechts drie citaten opgeleverd.

Bij de analyse met behulp van het adaptatiewiel zijn voor de zes dimensies ja/nee tabellen gemaakt. Daarbij is niet het aantal respondenten opgeteld, maar het aantal argumenten. Sommige respondenten zeggen namelijk: enerzijds ja, anderzijds nee, of ze geven drie verschillende argumenten waarvan sommige voor en andere tegen pleiten (bv op een eiland wel, en op de rest niet). Sommige argumenten worden door meerdere respondenten gesteund. Dat is uit de tabellen te herleiden via de citaatnummers achter de argumenten bv (2:11) wil zeggen: interview 2, quotation 11.

Na het samenstellen van de tabel is een beoordeling gegeven voor de dimensie en de criteria. In de analyse zijn meerdere lagen van subjectiviteit te onderscheiden:

- ten eerste, de mening van de respondenten
- ten tweede, de mening van de onderzoeker.

In de analyse worden die twee stappen steeds zo helder mogelijk onderscheiden: een tabel met een weliswaar samengevatte, maar toch vrijwel letterlijke mening van de respondenten, en daarna de interpretatie en beoordeling van de onderzoeker. Bij de scores is per criterium kort de argumentatie weergegeven. Vervolgens leidt de geaggregeerde score tot een kleur per dimensie.

Voor de code 'Toevoegen aan interview'(interviewvraag 'Wilt u verder nog iets toevoegen aan dit interview?') zijn de 10 quotations die daaronder vallen gesorteerd naar dimensie en verwerkt in de bijbehorende paragrafen. De code 'Methode' is gebruikt om plaatsen in de interviews te markeren waar iets mis ging. Dit betrof vooral momenten waarop het begrip instituties verkeerd werd geïnterpreteerd, namelijk als synoniem met 'organisaties'.

Tabel 1.7

Codes-primary documents tabel met het aantal codes per interview

CODES-PRIMARY-DOCUMENTS-TABLE (CELL=Q-FREQ)											
Report created by Super - 26-12-2009 20:39:39											
"HU: [M:\My Documents\Scientific Software\ATLAsTi\TextBank\IC12WaddenzeeCase.hpr6]"											
Code-Filter: All [18]											
PD-Filter: All [9]											
Quotation-Filter: All [223]											

	PRIMARY DOCS										
CODES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Totals	

1 Wat is uw rol		1	3	2	1	1	2	3	1	3	17
2 impact klimaat		1	1	1	1	1	1	3	1	2	12
3 strategie aanpassi		3	1	1	1	1	1	5	1	5	19
4 formele institutie		3	1	5	1	2	5	7	1	6	31
5 informele institut		5	2	7	0	1	3	2	1	6	27
6 maken instituties		2	1	1	2	2	1	0	1	4	14
7 instituties bevord		2	1	3	2	1	1	1	1	1	13
8 instituties belemm		2	1	5	1	1	4	3	1	1	19
9 variety		1	1	2	1	1	1	2	1	2	12
x 10 learning		1	1	2	1	3	1	1	1	2	13
x 11 autonomous chan		1	1	2	1	2	1	1	1	5	15
x 12 leadership		1	2	1	2	1	1	3	1	2	14
x 13 collaborative		2	1	2	1	1	3	3	1	1	15
x 14 resources		1	1	1	1	1	4	1	1	4	15
x 15 fair governance		1	1	5	1	1	4	2	1	3	19
x 16 Toevoegen aan i		2	1	1	1	1	1	1	1	1	10
xx Authority		1	0	1	0	0	0	0	0	1	3
xx Method		1	0	1	0	1	1	1	1	1	7

Totals	31	20	43	18	22	35	39	17	50	275	

2 Beschrijving stand van zaken in het Waddengebied

Deze beschrijving is gebaseerd op een verkenning voor de Waddenacademie in 2009 (Klostermann et al, 2009).

Het Waddengebied herbergt bijzondere natuurwaarden, en daarnaast vinden economische activiteiten in het gebied plaats zoals visserij, gaswinning en recreatie. Er is een gebrek aan economische groeimogelijkheden in de landbouwsector, waardoor in het kustgebied veel dorpen ontvolken. Het gebied is als belangrijk natuurgebied bestempeld in het beleid, en volgens de laatste beleidsdocumenten (met name de concept versies van de PKB Derde nota Waddenzee (definitieve versie VROM 2007)) moet het natuurbelang nu prevaleren. Dat leidt tot botsingen met de economische actoren.

Na heftige discussies en rechtszaken over gaswinning en schelpdiervisserij in de Waddenzee stelt het kabinet Balkenende II in 2003 de Adviesgroep Waddenzeebeleid in met Wim Meijer als voorzitter (meestal de Commissie Meijer genoemd). De commissie rapporteert in maart 2004 (Meijer et al, 2004). In het rapport kwamen de volgende hoofdpunten over het Waddengebied naar voren:

- De Waddenzee is een nationaal en internationaal in hoge mate gewaardeerd gebied, waarvan de hoofddoelstelling 'de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap' onomstreden is. Er is een ingewikkeld ecosysteem aanwezig met een ongekeerde dynamiek. In vergelijking met tal van andere ecosystemen is de kennis van dit ecosysteem indrukwekkend.
- Er zijn veel economische belangen verbonden met het Waddengebied. Er wonen en werken mensen, het is een geliefd recreatiegebied met een hoge belevingswaarde (natuur, open landschap), het is een oefengebied voor Defensie, er is schelpdier- en garnalenvisserij, er ligt een interessante gasvoorraad onder en rondom het Wad.
- De besturing van het Waddengebied is complex. De Waddenzee omvat drie landen en vier deelstaten, in het Nederlandse deel zijn vijf rijksdepartementen bij de dagelijkse gang van zaken betrokken (wet- en regelgeving, uitvoering, handhaving), drie provincies, vier waterschappen en 18 gemeenten hebben elk eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Geen van de betrokken overheden heeft doorzettingsmacht, velen hebben hindermacht.
- Politiek is er sprake van een impasse, van stagnatie. Over het vertrekpunt, de unieke waarde van de Wadden lijken vriend en vijand het eens, maar vervolgens blijken er verschillende benaderingen mogelijk te zijn om die uniciteit te bewaren en te bewaken. Er is veel wantrouwen bij alle betrokkenen. Wetenschappers voelen zich onvoldoende gehoord. Deze situatie drijft alle betrokkenen in defensieve posities.
- De defensieve strategie komt noch de natuur, noch de economie ten goede. Sterker nog: zowel de natuurwaarde als de economische positie van het gebied gaan door bovengenoemde oorzaken achteruit.

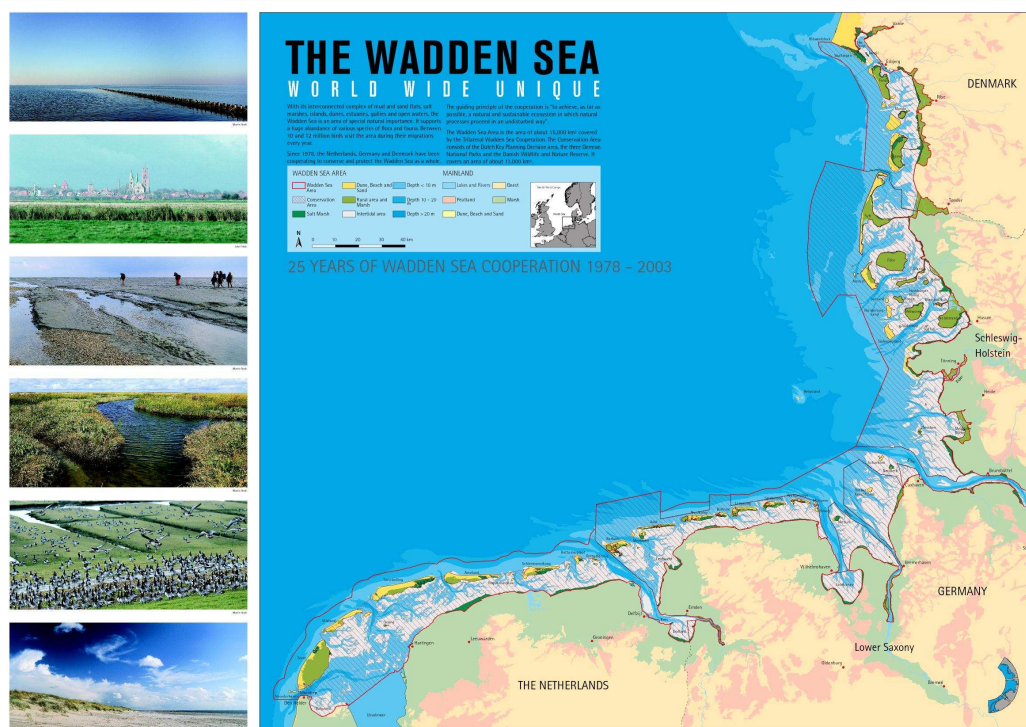
De commissie Meijer concludeert onder andere dat er een investeringsplan moet komen voor de versterking van de Waddennatuur en voor een duurzame ontwikkeling van het Waddengebied. De omvang van dit investeringsplan wordt door de commissie geraamd op 750 à 800 miljoen euro. Het advies wordt door het kabinet overgenomen (Kabinetsreactie 28 juni 2004). Het kabinet besluit via een Waddenfonds € 800 miljoen in het Waddengebied te investeren, verspreid over een periode van 20 jaar. Het Waddenfonds heeft hoofddoelstelling 'de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap' (Van Vierssen, 2007). Het Waddenfonds subsidieert activiteiten die:

- de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied versterken;
 - extra bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee verminderen;
 - bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied;
 - bijdragen aan een transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;
 - bijdragen aan een duurzame kennishuishouding van het Waddengebied.
- (Zie Wet op het Waddenfonds, artikel 2 lid 2.)

Intussen is er veel gebeurd in het Waddengebied: de gaswinning is onder stringente voorwaarden ("hand aan de kraan") toegelaten, de mechanische kokkelvisserij is verboden en de kokkelvisserij is schadeloos gesteld, het Waddenfonds is ingesteld, een convenant is afgesloten over de afbouw van de mosselvisserij en het noodzakelijke natuurherstel, de implementatie van KRW en Natura2000 is in gang gezet. Wat is anno 2009 de stand van zaken in het gebied?

Over belangstelling vanuit het beleid uit alle bestuurslagen, van EU tot lokaal, heeft de regio niet te klagen. Er wordt wel beweerd dat de Waddenzee kan worden gedempt met alles wat erover is geschreven. Naast deze 'bestuurlijke drukte' is er een groot aantal economische partijen actief. De lange lijst van economisch belanghebbenden maakt duidelijk waarom er zoveel strijd is met het natuurbelang: er zijn heel veel partijen die hun brood moeten verdienen in het Waddengebied. Verder zijn er diverse belangenverenigingen die (deel-)belangen van het Waddengebied willen veiligstellen, met als meest bekende partij de Waddenvereniging. Het aantal recreanten in het gebied neemt toe. Tenslotte bestaat er een flink aantal overlegorganen die diverse groepen van actoren met elkaar in verbinding stellen.

Figuur 2.1. Internationale dimensie van de Waddenzee



Er is de afgelopen jaren veel moeite gedaan om iedereen bij het beleid voor de Wadden te betrekken, vooral door Rijkswaterstaat voor de Kaderrichtlijn Water (zie http://www.waddenzee.nl/Beheerplannen_Waddenzee_en_Eems-Dollard.2033.0.html) en door het Ministerie van LNV voor Natura 2000 (http://www.waddenzee.nl/Natura_2000.2082.0.html). Sommige actoren klagen dat ze wel worden gehoord, maar uiteindelijk niets in te brengen hebben. Als er zoveel partijen zijn, is het op zich logisch dat voor iedere afzonderlijke partij relatief weinig invloed merkbaar is. Sommigen vinden dat er teveel wordt gepraat en dat er knopen moeten worden doorgenhakt. Het is begrijpelijk dat mensen in zo'n complex proces het geduld verliezen. Of en wanneer er knopen worden doorgenhakt is echter onvoorspelbaar: het is wachten op een *window of opportunity*, een crisis of een ramp die iedereen op één lijn brengt, of op een partij met voldoende macht om besluiten te kunnen forceren.

De partijen hebben een redelijk vertrouwen in de toekomst van het Waddengebied (Klostermann et al, 2009). Het vertrouwen is mede veroorzaakt door de verbeterde dialoog en biedt kansen voor samenwerking, mits men het eens kan worden over de doelen van het gebied (natuur, duurzaamheid).

3 Resultaten van de interviews

3.1 Rol van de respondenten in het Waddengebied

De interviewvraag was: Wat is uw rol in het natuurbeheer voor het Waddengebied?

Tabel 3.1 laat zien dat 5 respondenten afkomstig zijn uit overheidsorganisaties en 5 uit NGO's. Er is één individuele burger onder de respondenten (een Waddentoerist). De respondenten zijn bezig met belangenbehartiging (5), juridische werkzaamheden (4), samenwerking (3) en communicatie/informatievoorziening (3). Omdat veel respondenten functioneren in het overlegcircuit van het Waddengebied kan dat een reden zijn waardoor hun ideeën overeenkomen. Het bedrijfsleven is niet vertegenwoordigd.

Tabel 3.1

Overzicht van respondenten en hun achtergrond

Soort organisatie	Doelstelling organisatie	Werkgebied organisatie	Activiteiten respondent
Overheid	Natuurbehoud	Nederland	Implementatie natuurwetgeving, vergunningverlening
Overheid (3 personen)	Welzijn burgers garanderen, nationale wetten en maatregelen uitvoeren	Friesland	Uitvoering natuurwetgeving, vergunningverlening, toezicht / handhaving, beleidsondersteuning, informatievoorziening aan natuurbeheerders
Overheid	Natuurbeheer	Nederland	Procesmanagement, belangenbehartiging, samenwerking NGO's
NGO	Wadden ecosysteem in stand houden	Wadden	Belangenbehartiging, communicatie, juridische actie
NGO	Natuurbehoud	Nederland	Belangenbehartiging, samenwerking NGO's
NGO	Belangen recreatievaart behartigen, kennis over Waddenzee uitwisselen	Wadden	Publiceren, overleggen
NGO	Belangen recreatievaart behartigen, kennis uitwisselen	Nederland	Belangenbehartiging
NGO	Belangenbehartiging kweldereigenaren	Groningen	Belangenbehartiging, samenwerking beheerders, beheer kwelder
Individuele burger	-	-	Recreëren: regelmatig kortdurend gebruik Wadden

3.2 Impact van klimaatverandering op de natuur in de Wadden

De interviewvraag was: Welke impact wordt verwacht van klimaatverandering op de natuur in het Waddengebied? Wanneer deze vraag wordt gesteld komen alle respondenten met het effect van zeespiegelstijging. Dit is algemeen bekend en het belangrijkste issue voor iedereen. De een maakt zich daar wel meer zorgen over dan de ander.

Twee andere belangrijke effecten zijn dat de draagkracht voor menselijke activiteit kleiner kan worden, en dat de ecologie gaat veranderen. Drie van de bedreigingen voor de mens zijn afgeleiden van de zeespiegelstijging: de bewoonbaarheid van de eilanden, de pootaardappelteelt (vanwege de toenemende verzilting) en de gaswinning onder de Waddenzee. De effecten voor de ecologie hebben

met de veranderende lucht- en watertemperatuur te maken: verandering in soorten, verandering in bloeitijden.

Sommige respondenten geven aan dat het onzeker is wat er gaat gebeuren.

‘Exact weten we dat niet. Dat weet niemand. Maar wat we wel verwachten is dat je een verschuiving ziet in soorten, in vogelsoorten met name, want dat gaat het snelst. (...) Daarnaast heeft klimaatverandering als belangrijkste gevolg de zeespiegelrijzing en dat kan om het simpel samen te vatten tot gevolg hebben dat het Waddengebied verdrinkt. Het belangrijkste kenmerk van het Waddengebied is toch de variatie in geulen en platen, en op het moment dat de zeespiegel stijgt en het natuurlijke systeem dat niet bij kan houden, zal dat verschuiven in de hoeveelheid water en de hoeveelheid platen.’ (1:3)

Tabel 3.2

Verwachte impact van klimaatverandering op het Waddengebied

Categorie	Verwachte impact	Aantal keer genoemd
Zeespiegelstijging	Zeespiegel stijgt waardoor Wadden kunnen ‘verdrinken’ (geen droogvallende platen en kwelders meer, alles blijft onder water)	iiii
	Bodemdaling (door gaswinning) en opslibbing houden elkaar tot nu toe in evenwicht, met zeespiegelstijging misschien niet meer	ii
	Zeespiegel stijgt maar zandhonger Waddenzee is groot genoeg om het bij te houden	i
	Zeespiegel stijgt maar Waddenzee kan dat bijhouden als biobouwers (mossels en zeegras) hun gang kunnen gaan	i
	Vasteland wordt bedreigd als zeespiegel stijgt	i
	Hogere wateropstand, meer frequente golfwerking	i
Draagkracht voor de mens	Blijven eilanden bewoonbaar?	iii
	Draagkracht voor economisch medegebruik zal kleiner worden	i
	Kan de landbouw blijven bestaan? Akkerbouw, pootaardappelteelt	i
	Blijft gaswinning onder Waddenzee mogelijk als dijken niet houdbaar zijn?	i
Ecologie	Verschuiving in soorten, vogels het eerst, bodemfauna ook?	i
	Meer kans voor exoten	i
	Vegetatie bloeit eerder of later	i
	Onduidelijk wat voor natuur het wordt	i
Klimaat	Misschien gebeurt er iets met de watertemperatuur	ii
	Meer weersextremen bijvoorbeeld hoogwaterstormen	i
Waterbalans vasteland	Lage grondwaterstand	i
	Verzilting, met gevolgen voor vegetatie	i
Onbekend	Niemand weet dat exact	i
	Onzekerheid over de gevolgen in zo’n dynamisch geheel	i

3.3 Strategieën voor aanpassing

De interviewvraag was: Welke strategieën zijn er voor adaptatie van natuur? De meeste strategieën hebben te maken met het dynamische systeem van zand en slib in de Wadden. De adaptatiestrategie die daarbij het meest genoemd wordt is zandsuppletie. Ook het laten wandelen van de Waddeneilanden wordt vaak genoemd. Dit zijn maatregelen die voor het hele Waddensysteem van belang zijn, zowel voor de natuur (bv steltlopers) als voor de mens.

‘Waarbij de belangrijkste is: zorg ervoor dat het natuurlijke systeem die zeespiegelstijging kan bijhouden. Een van de vormen daarvoor die ook al in de praktijk gehanteerd wordt is zorgen dat er materiaal in het systeem komt en in het systeem blijft, en zandsuppleties zijn daar een onderdeel van.’ (1:4)

‘En de eilanden mee laten wandelen, niet teveel vastleggen maar de eilanden mee laten wandelen. (...) anders slaan ze alleen af en komt er niks bij. Door ze te laten wandelen kunnen ze blijven bestaan en blijven groeien. (...) het betekent wel dat je moet concluderen dat je bepaalde bebouwing prijs moet geven en weer op een andere plek moet gaan wonen. Dat soort gevolgen kunnen ontstaan, en dat zijn moeilijke besluiten natuurlijk.’ (4:4)

Er zijn weinig adaptatiestrategieën genoemd die uitsluitend voor natuur gelden, en er zijn er verschillende bij die niet over natuur gaan (de categorieën ‘mensen beschermen’ en ‘economische maatregelen’). Iemand zegt: aan natuur hoeft je niets te doen.



Figuur 3.1. Oude dorpskern Vlieland

Tenslotte is er een categorie strategieën die over wetenschap, beleid en draagvlak gaat. Daarin zullen meer concrete adaptatiestrategieën (voor natuur) nog ontwikkeld worden.

‘Vanuit het Mosselconvenant (...) wordt op dit moment in hoog tempo aan dat Natuurherstelprogramma gewerkt en geschreven. Een stap die we daarin hebben gezet is dat we thema’s door themagroepen met deskundigen laten uitwerken en een van die themagroepen was ‘De Wadden klimaatbestendig’.’ (7:2)

Tabel 3.3

Strategieën voor aanpassing van de natuur

Categorie	Strategie voor aanpassing	Aantal keer genoemd
Zeespiegelstijging compenseren met zand en slib	zandsuppletie vanuit Noordzee; wel aantasting Noordzee beperken	iiii
	eilanden laten wandelen zodat ze blijven groeien; eventueel bebouwing prijsgeven, geen diepe bak in de zee aanleggen	iii
	zorgen dat zand en slib in het systeem blijven, vaargeulen niet te diep maken	iii

	kwelders handhaven, aanslibbing aan kwelders bevorderen met rijshout etc.	ii
	natuurlijke zee- land overgangen in plaats van steeds hogere dijken: estuaria kunnen zeespiegelstijging via sedimentafzettingen beter bijhouden. IJsselmeer en Lauwersmeer in open verbinding met de zee (in plaats van 1,5 meter omhoog)	i
	zorgen dat biobouwers (mosselbanken en zeegrasvelden) slib kunnen vasthouden; mosselbanken beschermen	i
Natuur ondersteunen	klimaatbuffers: gezamenlijke projecten om robuuste natuurgebieden te creëren	i
	de natuur laten zoals die is	
	kleinschaliger en fijnmaziger zoet-zout overgangen langs de Friese en Groningse kust	i
Mensen beschermen	maatregelen om de mensen achter de dijken te beschermen, dijken verhogen, hogere duinen, bredere zandvlaktes	iiii
	Plannen commissie Veerman: peilverhoging IJsselmeer, eilanden aanleggen in Waddenzee	ii
Economische maatregelen	akkerbouw, pootaardappelteelt herzien	i
	gasvoorziening veilig stellen	i
Beleid, kennis en draagvlak	onderzoeksinstituten als Imares denken over toekomst na; wetenschappelijk eenduidigheid bereiken ook voor draagvlak	ii
	'Wadden klimaatbestendig' bouwsteen in Natuurherstelprogramma	i
	we moeten nog uitzoeken hoe we het gaan doen	i
	werken aan bewustwording en draagvlak, met name op de eilanden	i

3.4 Formele instituties

De interviewvraag was: Welke formele instituties zijn belangrijk voor het natuurbeheer van het Waddengebied?

Deze vraag werkte niet goed omdat respondenten onder de term 'instituties' organisaties verstaan. Daar waren ze noch door uitleg vooraf noch door bijsturen naderhand van af te brengen. Later ben ik de term gaan mijden in de interviewvragen, maar het blijft een moeilijk onderwerp. Hieronder zijn twee lijsten gemaakt: één met de genoemde regels en beleidsdocumenten, en de tweede met de genoemde organisaties.

'Misschien als wij competente overheden hadden die niet zo versnipperd waren als nu het geval is voor zo'n groot gebied, dan kon je ook dat beleid beter formuleren, en dan had je ook een duidelijker doel waar je naar toe ging. En nu zitten er te vaak verschillende belangen, die daarmee dat beleid weer in de wielen rijden. Loopt het niet op het ene niveau spaak, dan wel op het andere.' (9:5)

Uit de verhalen blijkt dat organisaties en regels veel met elkaar te maken hebben. Niet alleen worden organisaties door externe en interne regels in stand gehouden, overheidsorganisaties zijn vaak ook verantwoordelijk voor het instellen en uitvoeren van wetgeving en beleid. In de Wadden zijn enkele grote complexen van instituties met bijbehorende organisaties aan te wijzen:

1. Waterveiligheidswetgeving, scheepvaartwetgeving en waterkwaliteitswetgeving. Rijkswaterstaat is de nautische beheerder van het gebied en zorgt dus voor baggeren van vaargeulen, kust- en oeverbescherming, en monitoring van de waterkwaliteit. Rijkswaterstaat coördineert de zandsuppleties

langs de kust, wat belangrijk is als adaptatiestrategie. Verder organiseert deze rijksoverheid via de regionale directies een discussie over de Kaderrichtlijn Water. Boeren met grond direct langs de kust werken met Rijkswaterstaat samen op grond van delimitatiecontracten om de kwelders in stand te houden en zo mogelijk uit te breiden. De belangrijkste regels zijn dat de bewoners tegen overstroming moeten worden beschermd (met dijken, maar ook met duinen, kwelders en zandsuppleties) en dat de vaargeulen bevaarbaar moeten zijn voor veerponten en vrachtschepen.

‘Rijkswaterstaat is voor ons heel belangrijk, en daar weer een onderdeel van is Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland. En Rijkswaterstaat directie Noordzee, en Rijkswaterstaat directie Noord-Holland. Met de directie Noord-Holland hebben we te maken omdat deze directie de hele kustverdediging en de zandsuppleties coördineert.’ (1:5)



Figuur 3.2. Veerpont en recreatievaart op de Waddenzee

2. De verschillende natuurwetten met de Natuurbeschermingswet die op dit moment de belangrijkste is. De wet wordt uitgevoerd door het Ministerie van LNV inclusief de regionale directie Noord-Nederland en de provincies. Onderdelen van de wet zijn vergunningverlening voor economisch medegebruik en afsluiten van bepaalde gebieden van de Waddenzee voor visserij en recreatie. Op grond van de Natuurbeschermingswet worden nu beheerplannen gemaakt. De provincies voeren het Programma Beheer uit: de WILG op grond waarvan natuurbeheerders en ook particulieren subsidie kunnen aanvragen voor bepaalde beheertaken. Andere belangrijke partijen zijn de natuurbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de provinciale Landschappen. Op het vasteland zijn natuurgebieden vaak in eigendom van Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer; op het natte Wad is Domeinen eigenaar en zijn voor sommige gebieden beheercontracten met de natuurbeheerders. Vreemd is volgens de respondenten dat de hele Waddenzee als Natura 2000 gebied is aangewezen, maar dat er voor grote delen geen natuurbeheerder is aangewezen. In die gebieden beheert Rijkswaterstaat wel, maar alleen nautisch.

‘Eigenlijk kun je zeggen dat er voor het grootste deel van het natte wad geen formele natuurbeheerder is. Er is een aantal platen waar natuurbeheerders wel een beheerverantwoordelijkheid

hebben. En wat Rijkswaterstaat en LNV zeggen(...) dat zij natuurbeheerder zijn, maar dat is alleen het publiekrechtelijke beheer en dat is vooral het verlenen van vergunningen, waarbij heel veel dingen gewoon niet gebeuren of onder de maat blijven.' (7:7)

Problematisch is verder dat elke vergunning nu apart wordt beoordeeld, maar dat de vergunningen niet in samenhang worden bekeken. Visserij valt ook onder LNV. De belangen van de visserij in de Waddenzee hebben lang tegenover die van natuur gestaan maar sinds 2008/2009 is er een innovatieve institutie, het Mosselconvenant. Op grond daarvan wordt aan mosselinvanginstallaties en aan een natuurherstelprogramma gewerkt. Op grond van de Natuurbeschermingswet vechten natuurorganisaties de plannen voor economisch medegebruik vaak aan bij de Raad van State. De belangrijkste regels zijn dat de natuur moet worden behouden en zo mogelijk hersteld, maar dat voorzichtig oogsten mogelijk moet blijven. Opties daarvoor zijn dus het vergunningstelsel (inclusief de mogelijkheid deze aan te vechten), de beheerplannen, grondeigendom van natuurbeheerders, en het natuurherstelprogramma.

'De Waddenzee is qua natuurgebied het beste beschermd van allemaal, volledig onder de NB wet, het is een Natura 2000 gebied, stringente maatregelen over milieuveiligheid en kustveiligheid maar in praktijk komt daar niet veel van terecht. Er is een grote discrepantie tussen de beleidsmatige en wettelijke ambitie en wat feitelijk plaatsvindt. Het is wel prima om een landelijk beleidsplan te hebben, de PKB derde nota Waddenzee en het is prima om er een NB wet bescherming op te hebben, maar die NB wet regelt nog niet dat je een initiatief tot belangenbehartiging moet hebben of een initiatief tot herstel. Het is erg reactief ingestoken, en het lokale denken is nog heel erg vanuit de traditionele economie: de werkgelegenheid moet groeien. Dan heb je snel een kip-met-gouden-eieren-discussie.' (7:14)

3. Het ministerie van Financiën en diens uitvoerende organisatie Domeinen zijn eigenaar van de Waddenzee. Ze exploiteren op grond van de Mijnwet het gas onder de Waddenzee via de NAM. De regels zijn hier dat het gas moet worden gewonnen in het belang van de Nederlandse staat, zowel vanwege de inkomsten in de staatskas als vanwege het gebruik van aardgas door alle burgers en bedrijven in Nederland.

4. De PKB Derde nota Waddenzee die poogt op grond van de ruimtelijke ordeningswetgeving een duurzaam plan voor het hele Waddengebied neer te zetten. Natuur en economisch medegebruik moeten daar beide een plaats in krijgen. De PKB is opgesteld onder leiding van VROM en wordt uitgevoerd via het RCW waarin de drie provincies, de 18 gemeenten en de 4 waterschappen verenigd zijn. Het RCW is bezig met een integraal Beheer- en Ontwikkelplan (B&O plan). 'De Wadden Klimaatbestendig' is een onderdeel van dit B&O plan. De belangrijkste groepen voor het economisch medegebruik:

- de burgers/ bewoners van het gebied
- watersportrecreanten en toeristen
- havens, bedrijven langs de kust en rederijen

De regels zijn dat iedereen probeert de natuur zoveel mogelijk te respecteren, maar dat alle verworven rechten van economisch gebruik ook behouden blijven. Een formeel voorbeeld van een institutie is het convenant vaarrecreatie, waarin recreatieorganisaties met de overheid en de natuurorganisaties afspreken de natuur te respecteren via gedragsregels. Bovendien zijn er partijen die zich nog verder willen ontwikkelen, met name de havens, de energiebedrijven en de bijbehorende industrie.

5. Het zoetwaterbeheer in de gemeenten langs de kust vormt nog een laatste complex van instituties en actoren: waterschappen en boeren proberen de dreigende verzilting tegen te gaan om akkerbouw mogelijk te maken. Er zijn discussies met natuurorganisaties over meer natuurlijke zoet-zout overgangen, bijvoorbeeld in het Lauwersmeer en langs de Afsluitdijk. Deze partijen bepalen ook, in samenhang met de Kaderrichtlijn Water, hoeveel nutriënten er vanuit de kust op het wad terechtkomen.

Een respondent zegt over de formele instituties: het zijn er te veel. Het zijn er inderdaad veel; maar er zijn ook nog gaten: voor grote delen van de Waddenzee is geen natuurbeheerder aangewezen, de handhaving is zwak (weinig personeel) en er is geen beoordeling van het totaal aan vergunningen voor economisch medegebruik. De natuurbeschermingswet biedt wel veel verschillende mogelijkheden: naast het vergunningstelsel ook het afsluiten van gebieden en het opstellen van beheerplannen. De covenant-constructie (met als voorbeeld het Mosselcovenant) biedt daar bovenop nog afspraken over natuurherstel en ontwikkelen van nieuwe technologie.

Al het voorgaande gaat niet over klimaatverandering maar over de mogelijkheid om de natuur op dit moment voldoende te beschermen. Voor klimaatverandering zijn volgens de respondenten vooral de regels ten aanzien van zandsuppletie en het vasthouden van zand en slib in het systeem van belang. Ook het dynamisch beheer van eilanden en kust is belangrijk om het systeem mee te laten groeien met de zeespiegelstijging. Met de suppletie door Rijkswaterstaat komt het waarschijnlijk wel goed. Zowel het opgeven van bebouwing op de eilanden als het toelaten van meer zoet-zout overgangen langs de kust zal met de huidige instituties heel moeilijk zijn.

Tabel 3.4

Formele instituties die van belang zijn voor het Waddengebied: beleid en regelgeving

Categorie	Instituties (regels en beleid)
Natuurwetgeving	Vogel- en Habitatrichtlijnen
	Natuurbeschermingswet (beheerplannen, vergunningstraject)
	Flora en Faunawet
	Natura 2000
	Ecologische Hoofdstructuur
	Werelderfgoed status
	droogvalregeling
	beheercontracten tussen LNV en Rijkswaterstaat enerzijds, en Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschappen anderzijds
Water	Waterwet
	Veiligheidsregels tegen overstromingen en waterkwaliteit (zwemwater)
	beheersing van het vaarwater
	wetgeving over varen, vaarreglementen, binnenvaart-politiereglement
	Internationale regels voor het scheepvaartverkeer
	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater lozingsverbod
	Kaderrichtlijn Water
Ruimtelijke wetgeving	Ruimtelijke Ordeningswetgeving
	PKB Derde Nota Waddenzee
	Beheer en Ontwikkelplan
Milieuwetgeving	Wet milieubeheer
	luchtkwaliteit
	MER inspanning
Overig	algemene politieverordeningen van gemeenten
	inscheringsvergoeding op kwelders
	Mosselcovenant en Natuurherstelprogramma
	Mijnwet

	Convenant vaarrecreatie
	Convenant Wadlopen
	Erecode vaarrecreatie

Tabel 3.5

Formele instituties die van belang zijn voor het Waddengebied: organisaties

Categorie	Organisaties
Rijksoverheid	Rijkswaterstaat Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland Rijkswaterstaat directie Noordzee Rijkswaterstaat directie Noord-Holland Waterdienst
	Ministerie van LNV Directie Natuur en Directie Kennis LNV Regionale directie Noord-Nederland in Groningen
	Ministerie van Defensie
	Staatsbosbeheer
	Ministerie Financiën en Domeinen (eigenaar Waddenzee)
Provincies	provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland
Gemeenten	18 gemeenten, vooral de vijf eilanden, en havengemeenten Den Helder, Harlingen, Eemsmond en Delfzijl
Waterschappen	4 Waterschappen
Samenwerkings-verbanden	RCW, het secretariaat van het RCW beheerraad met zowel de overheid als de particuliere beheerders van het Waddengebied RCC op Rijksniveau, de departementale club voor de Wadden. Dat heeft een ambtelijk voorportaal en er is een ministeriele club. coalitie Wadden Natuurlijk: samenwerkingsverband van acht natuurbeschermingsorganisaties
Particuliere organisaties	Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (Waddenvereniging) Vereniging Wadvaarders meerdere watersportverenigingen Vereniging van Oevereigenaren Natuurmonumenten Landschappen: Fryske Gea en Groninger Landschap Vogelbescherming
Adviesraden	Raad voor de Wadden Waddenadviesraad Raad van State
Internationaal	Deense natuurministerie, natuuronderdeel van Duitse deelstaat

De vraag heeft wat overlap met twee vragen die in het onderzoek voor de Waddenacademie naar kennisbehoeften in het Waddengebied zijn gesteld (Klostermann et al, 2009); de tabel met de beleidsdocumenten uit dat rapport voeg ik hieronder ter vergelijking bij (Tabel 3.6). De tabel met organisaties is al weergegeven in hoofdstuk 1 (Tabel 1.5). Deze tabellen zijn vollediger doordat het aantal respondenten groter was en meer gespreid over maatschappelijke sectoren.

Tabel 3.6

Belangrijkste beleidsdocumenten voor het Waddengebied (Klostermann et al, 2009)

<i>Beleidsdocument</i>	<i>Sectoraal of integraal</i>	<i>Bestuurs-laag</i>	<i>Aantal keer genoemd</i>
PKB Derde Nota Waddenzee (en 1e en 2e nota)	Integraal	Rijk	21
Natura 2000 en doelendocumenten	Natuur	EU	12
KRW Kaderrichtlijn Water en stroomgebiedbeheersplannen	Water	EU	11
Natuurbeschermingswet, aanwijzingsbesluit, beheerplan en	Natuur	Rijk	9

vergunningen			
Beheer & Ontwikkelplan (B&O) RCW "Léven in de Wadden"	Integraal	Regio	8
Rapport Commissie Meijer en reactie van het Kabinet daarop	Integraal	Rijk	5
Convenant Helderdoorn over verduurzaming mosselsector	Visserij	Rijk	4
Vogel- en Habitatrichtlijnen	Natuur	EU	3
Gemeentelijke bestemmingsplannen	Integraal	Gemeente	3
Waterbeheerplan Wetterskip Fryslân en andere waterbeheerplannen	Water	Water-schap	3
Convenant vaarrecreatie	Recreatie	Regio	3
Provinciale streekplannen, Provinciale Omgevings Plannen en structuurvisies	Integraal	Provincie	2
Provinciaal Waterhuishoudingsplan Fryslân en andere provinciale waterhuishoudingsplannen	Water	Provincie	2
Wadden Sea Plan 1997 (update in 2010)	Integraal	Trilateraal	2
Nota Ruimte (5e nota)	Integraal	Rijk	2
Beleidsplannen RWS over scheepvaart, kustbescherming, zandsuppletie	Water	Rijk	2
Vergunningverlening en handhaving, milieuvergunningen	Sectoraal	Rijk/regio	2
Waddenfonds	Integraal	Rijk/Regio	2
Het Tij Gekeerd	Natuur	Rijk	2
Rapport Commissie Veerman	Water	Rijk	1
Het Tij Geleerd	Natuur	Rijk	1
Wet verontreiniging oppervlaktewater	Water	Rijk	1
Rijke Zee	Natuur	Regio	1

3.5 Informele instituties

De interviewvraag was: Welke informele instituties zijn belangrijk voor het natuurbeheer van het Waddengebied?

De informele instituties kunnen worden ingedeeld in vijf categorieën: informeel overleg en samenwerking; omgangsvormen; Nederlandse cultuur; lokale cultuur; en waarde hechten aan natuur.

Informeel overleg en samenwerking is de grootste categorie. Samenwerking en coalitievorming vindt plaats tussen partijen van dezelfde soort (bv de Vereniging van Oevereigenaren, de Vereniging van Wadvaarders), maar steeds vaker ook tussen verschillende soorten actoren. Een voorbeeld daarvan is een coalitie tussen natuurorganisaties en de Vereniging van Oevereigenaren, die samen geld uit het Waddenfonds hebben gekregen om de kwelders meer te beweiden. Het mosselconvenant is een ander voorbeeld. Dit soort coalities tussen natuurorganisaties, marktpartijen en overheden worden als een alternatief gezien voor de juridische processen bij de Raad van State. De samenwerkingsvormen zijn deels informeel, deels formeel van aard.

‘En tussen overheden en natuurbeschermingsorganisaties is een soort dubbele cultuur. Aan de ene kant een vechtcultuur, van: wij vechten tegen de ander want zij doen dingen niet goed, en soms halen we daar een overwinning in, maar aan de andere kant, je hebt elkaar ook heel hard nodig, dus je moet samen optrekken.’ (1:9)

Het informele overleg gaat altijd door: voorafgaand aan de invoering van regelgeving; tijdens onderhandelingen (achter de schermen) en na afloop van een rechtszaak. Het Waddengebied is uiteindelijk een klein wereldje en mensen beseffen dat ze elkaar nodig hebben om problemen op te lossen. In de samenwerkingsverbanden weten natuurorganisaties en bedrijfsleven elkaar steeds beter

te vinden, maar overheden zijn soms een remmende factor (7:15). Die zijn te versnipperd om aan een integrale oplossing bij te kunnen dragen.

‘Waar de regelgeving vrij rechttoe rechtaan kan lijken, begint het altijd met overleg tussen LNV en provincies, met name omdat [zij] samen verantwoordelijk zijn voor uitvoering van de Natuurbeschermingswet, en omdat de belangen tegengesteld kunnen zijn. (...) [er zijn] niet voor niets de regionale vestigingen en de gedeputeerden komen regelmatig op bezoek. Processen voor vergunningverlening duren vaak een aantal jaren, [het zijn] grote initiatiefnemers die zorgvuldig overleg willen’ (2:6)

De tweede categorie, de omgangsvormen, laat zien dat men over het algemeen vriendelijk met elkaar om wil gaan, wat ook conflictmijdend gedrag tot gevolg heeft. Het conflict toch aangaan via een boete of een rechtszaak wordt als contraproductief gezien.

De volgende categorie is de algemeen gedeelde waardering voor de natuur in de Wadden. Er is een breed besef dat het waardevol is en men is vrijwillig bereid er voorzichtig mee om te gaan.

‘Er heerst wel een mentaliteit van: we moeten zuinig met dat Wad omgaan. Ook de lui die het helemaal niet zo menen misschien. Dat zou je een informele institutie kunnen noemen. Iemand die met een heel snel strijkijzer, zo’n Miami Vice boot op Vlieland aankomt, die wordt toch een beetje met de nek aangekeken.’ (3:14)

‘Informeel is in feite de erecode van gedrag onder recreanten. Dat is eigenlijk een informele zaak die we met zijn allen gehonoreerd hebben met een convenant enzovoorts, ook tussen provincies en rijk en allerlei andere overheden (...). Maar die erecode is echt compleet informeel, je houdt je eraan, het is een code.’ (5:7)

De vierde categorie: er zijn enkele algemene Nederlandse instituties herkenbaar in de Wadden: de economie voor laten gaan, ruimte voor individueel initiatief en respect voor de wet.

Tenslotte als vijfde categorie de lokale cultuur: de eilanden hebben een eigen cultuur (niet nader gespecificeerd), en in de noordelijke dorpen langs de kust is een sterk verenigingsleven.

‘In de dorpen wemelt het van de verenigingen. Als je in een dorp niet aan een vereniging deelneemt val je overal buiten. Elk dorp, hoe klein ook, heeft een vereniging die van alles organiseert, voetbal, breien, leesclubs, buurtfeesten. Als je daarheen zou verhuizen moet je lid worden van zo’n vereniging, anders val je erbuiten.’ (8:5)

Voor informele instituties geldt dat er vaak een formele component aan vast zit en dat ze in de loop van de tijd formeler kunnen worden. Omgekeerd hoort bij een formele institutie als de commissie Meijer ook veel informeel overleg.

Interpretatie: De informele regels over waardering voor de natuur enerzijds en de economie laten voorgaan anderzijds zijn met elkaar in conflict.

Tabel 3.7*Informele instituties in het Waddengebied*

Informeel overleg en samenwerking	• allerlei overlegconstructies en samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld acht natuurorganisaties in het Waddengebied (Coalitie Wadden Natuurlijk) en het informeel overleg Eemsdelta. • taakverdeling binnen de coalitie Wadden Natuurlijk: sommigen nemen juridische actie op zich en anderen niet • zaken uitvechten voor de rechter en daarna toch weer samenwerken: het besef dat je elkaar uiteindelijk nodig hebt • formele regelgeving altijd vooraf laten gaan door informeel vooroverleg (overheden onderling en overheid met natuurbeheerders en andere natuurorganisaties) • Deense en Duitse overheden actief op de hoogte houden van Nederlandse implementatie van natuurwetgeving • meer boeren werven voor natuurvriendelijk kwelderbeheer (en lobbyen voor een kweldervergoeding bij de provincie: formaliseren) • informele feedback van Staatsbosbeheer naar LNV over effecten van LNV beleid op Waddennatuur • Bureau Plattelandsprojecten organiseert gebiedsgerichte / streekgebonden processen, schetsschuiten (ook over klimaatverandering), Friesland is koploper in gebiedsgerichte aanpak en dat is grotendeels informeel.
Omgangsvormen	• vriendelijk met elkaar omgaan en onderlinge meningsverschillen niet uitvechten (natuurorganisaties onderling) • niet met elkaars zaken bemoeien (overheden onderling) • recreanten uitleggen waarom ze niet moeten verstoren (biologen) versus beboeten (Staatsbosbeheer)
Waarde hechten aan natuur	• erecode van gedrag voor recreanten om voorzichtig met natuur om te gaan, geen vogels en zeehonden te verstoren • draaggolf van milieubesef, mentaliteit om zuinig met het Wad om te gaan • bewoners in het Waddengebied zijn betrokken bij het gebied, meer gericht op het buitenleven
Nederlandse cultuur	• economische belangen de doorslag laten geven • ruimte voor individueel initiatief • de wet gaat boven de politiek; dat wordt soms via de Raad van State afgedwongen
Lokale / regionale cultuur	• eigen cultuur op de Waddeneilanden en op Wieringen (voormalig eiland) • Een sterk verenigingsleven in de dorpen

3.6 Maken de instituties adaptatie mogelijk?

De interviewvraag was: Maken deze formele en informele instituties adaptatie aan klimaat mogelijk? Net als bij de adaptatiestrategieën gaan de antwoorden op deze vraag niet alleen over natuur maar over het geheel van klimaatadaptatie.

De versnipperde en behoudende laag van 31 overheden in het Waddengebied wordt als belangrijk probleem gezien voor aanpassing aan klimaatverandering. Daarnaast worden rigide onderdelen van regelgeving aangewezen als belemmerend (strakke normen over dijkhoogte, soortenbehoud) en worden ontbrekende onderdelen in wetgeving genoemd (geen wetgeving die voorschrijft wat er wel moet gebeuren voor natuur, en geen wet die kijkt naar cumulatief effect van vergunningen). Het vergunningstelsel van de Natuurbeschermingswet remt de economische aanpassingen die nodig zullen zijn zoals aanpassen van jachthavens aan zeespiegelstijging.

'Waar we nog steeds mee zitten is dat er in het totaal heel veel overheden zijn die geweldig veel hindermacht hebben om van alles te doen, maar de doorzettingsmacht om iets daadwerkelijk tot stand te laten komen, of het nou voor natuur is of voor klimaatverandering, die is er niet. (...) op het moment dat echt structureel grote dingen moeten gebeuren voor klimaatverandering, dan kon het wel eens heel lastig zijn.' (1:12)

'Waar wij het nu in plaatsen is dat niveau waar Jan Rotmans mee komt, het microniveau, het mesoniveau en het macroniveau. En dat je zegt: klimaatverandering op macroniveau is helder. Iedereen is ervan overtuigd dat er een probleem met klimaatverandering is. Prima. Het mesoniveau heeft in de Waddenzee heel veel te verliezen. Dat zijn eigenlijk al die instellingen die je nu hebt met hun macht en hun structuren, die willen houden wat ze hebben want elke verandering betekent weer dat mensen ergens anders moeten gaan werken, of geen werk meer hebben, of macht verliezen. Dat microniveau wil ook wel. Als op een gegeven moment gezegd wordt: de haven van Terschelling, daar moet een dikke dijk omheen met een sluis, dat willen ze best aanpakken, dat zal ook wel lukken. Maar het probleem zit in dat starre mesoniveau. (...) provinciale, gemeentelijke overheden, die de machtsverdeling in het Waddengebied hebben. De 31 overheden (...) dan zie je niet dat deze instituties, dat die adaptatie aan klimaat mogelijk kunnen maken. Afgezien van zand suppleren en de boel de boel laten. Is er een Commissaris van de Koningin die zegt: nu moeten alle eilanders van de eilanden af? Heeft iemand de macht om dat te doen? (...) De havensteden, Harlingen opheffen en bij Delfzijl voegen, Delfzijl ook opheffen en bij Den Helder brengen en weet ik veel.' (9:23)

Aan de positieve kant wordt opgemerkt dat een versnipperde overheid ook mogelijkheden biedt voor experimenten. Weinig en/of inconsistente sturing geeft ruimte voor autonome ontwikkelingen. Verder wordt gesignaleerd dat de overheid investeert in kennisontwikkeling over klimaatadaptatie. Een enkeling ziet voldoende mogelijkheden in de Natuurbeschermingswet voor adaptatie.

Tabel 3.8

Maken instituties aanpassing aan klimaatverandering mogelijk?

	Nee	Ja
Overheid	- Nee, zie de commissie Meijer: er zijn veel overheden met veel hindermacht, maar weinig doorzettingsmacht om iets voor natuur en klimaat tot stand te laten komen. - Nee, de overheid is te versnipperd om voor het hele Waddengebied goed beleid te formuleren. Er komt geen revolutionair beleid uit, zie bv het B&O plan. Het macro- en het microniveau wil wel maar het mesoniveau, de 31 overheden, hebben teveel te verliezen.	- Ja, doordat overheden los van elkaar opereren zijn hier en daar kansen om iets nieuws te proberen, maar het zal een lang en moeilijk proces worden. - Ja, want de overheid stelt nu al commissies in om 50 jaar vooruit aan het denken over zeespiegelstijging. - Ja, misschien weten we over 4 jaar een antwoord als het onderzoek naar <i>governance</i> door het Kennis voor Klimaat programma is gedaan.
Mogelijkheden wetgeving	- Nee, er is wetgeving die zegt wat mag (ruimtelijke ordening) en wat niet mag (Natuurbeschermingswet) maar geen wet die voorschrijft wat er moet gebeuren voor natuur. - Nee, beheerplannen voor natuur hebben vermoedelijk te weinig impact. - Nee, er zijn normen voor hoge dijken waardoor alternatieven zoals dynamisch kustbeheer en werken met slaperdijken onbespreekbaar zijn.	- Ja, natuurbeschermingswet biedt veel mogelijkheden voor klimaataanpassing, als het instandhoudingsdoel maar wordt gehaald. - Ja, mits in natuurbehoud meer gedacht wordt in processen en systeemontwikkeling. - Ja, de zeedijken zullen omhoog gaan, of breder gemaakt worden.

	- Nee, als er gedacht wordt in soortenbehoud kan dat niet mee ontwikkelen. - Nee, als de zeespiegel omhoog gaat en jachthavens aangepast moeten worden maakt de Natuurbeschermingswet dat moeilijk. - Nee, want de Natuur-beschermingswet kijkt niet naar het cumulatieve effect van de vergunningen.	
Overig	- Nee, door de Werelderfgoedstatus komen er meer toeristen en neemt de druk op de natuur toe.	- Ja, de kwelders helpen ook als zeewering. - Ja, de Nederlandse cultuur is flexibel en efficiënt, van de watersnood in 1953 was na 2 jaar al niets meer te zien.
	9 x nee	8x ja

3.7 Instituties die bevorderlijk of belemmerend zijn

De interviewvragen waren:

- Als instituties adaptatie mogelijk maken, waar ligt dat dan aan?
- Als instituties adaptatie belemmeren, waar ligt dat dan aan?

Omdat de respondenten deze vragen vaak tegelijk beantwoorden zijn ze in deze analyse samengenomen. Er zijn meer ideeën over belemmerende instituties dan over bevorderlijke instituties.

In lijn met het voorgaande wordt bij 'bevorderlijke of belemmerende instituties' weer vaak aan (overheids)organisaties gedacht door de respondenten. Er worden algemene kenmerken van organisaties gegeven: bevorderlijk zijn organisaties die geen macht te verliezen hebben en organisaties die veranderingsgezind zijn. Organisaties die wel macht te verliezen hebben, die in hun eigen denkkader vastzitten en teveel met hun eigen positie bezig zijn, zijn belemmerend. Er worden specifieke groepen van organisaties aangegeven die adaptatie mogelijk maken: onder andere natuur- en milieuorganisaties, sommige waterschappen en eilandgemeenten, en het kleinere bedrijfsleven. Daar tegenover staan organisaties die juist belemmerend zijn: onder andere de Rijksoverheid, gemeenten, boeren en grote bedrijven.

Wat betreft de regelgeving zijn de ideeën over bevorderlijke regelgeving beperkt: de huidige regels zijn al voldoende; het mosselconvenant is een goede constructie en een strakkere resultaatsverplichting ten aanzien van natuur zou kunnen helpen (bijvoorbeeld: de mosselbanken terugbrengen). Over belemmerende regels zijn enkele algemene opmerkingen gemaakt: het probleem niet op het juiste schaalniveau bekijken, te weinig slagkracht en teveel bureaucratie. Daarnaast worden voorbeelden gegeven van belemmerende regels: liberalisering van de loodsplicht, op slot zetten van natuurgebieden, gezondheidsregels voor vee.

'Ik ben vrij enthousiast over dat mosselconvenant. Wat in het mosselconvenant is afgesproken is: er moet ruimte zijn voor mosselzaadvisserij, en dat opkweken in Zeeland, maar er is iets wezenlijk mis met de Waddenzee, en die gaan we ook herstellen. Want een herstelde Waddenzee is een rijke zee waar ook meer ruimte is voor mosselzaadvisserij en andere vormen van visserij. Met het Mosselconvenant is ook het Natuurherstelprogramma op de agenda gekomen en met het Natuurherstelprogramma is ook de aandacht voor klimaatadaptatie veel sterker op de agenda gekomen dan daarvoor.' (7:16)

Zijn economische belangen ook instituties? In elk geval zijn ze een grote belemmering volgens de respondenten: de gevestigde belangen die steeds weer de doorslag geven en niet de natuur of klimaatadaptatie. Toekomstige economische belangen kunnen wel inspiratie geven voor adaptatie.

De volgende punten zijn onder de categorie Nederlandse cultuur gezet: we hebben een traditie van zelfbestuur en geen overheid die alles strak regelt. In dat geval moet klimaatadaptatie wel maatschappelijk leven, want anders gebeurt er *bottom-up* weinig.

Er zijn veel zaken genoemd die niet onder de definitie van instituties vallen: de categorieën houding, acties, en individuen. Je zou uit deze categorieën de conclusie kunnen trekken dat het bevorderen van adaptatie niet zozeer in de instituties zelf zit, maar in de houding ten opzichte van deze instituties, en wat je ermee doet. Zie bijvoorbeeld de houding ten aanzien van regels: wel juridische souplesse, geen dogmatisme.

Wat wel nieuw is, is het denken rond de Afsluitdijk: hoe je daar het klimaat mee kunt opvangen, dat heeft wel creativiteit opgeleverd, dat hele proces rond de Afsluitdijk. (...) door het in een creativiteitstraject te trekken (...) en nog niet direct concrete plannen te maken. (...) Het is meer dromen dan concrete planinvulling.'(4:10)

Tabel 3.9

Overzicht van instituties die bevorderlijk of belemmerend zijn.

	Bevorderlijk	Belemmerend
Organisaties	Het micro- en het macroniveau; lokaal kun je oplossingen bedenken Maatschappelijke organisaties die er anders over denken en daarvoor lobbyen, zoals Waddenvereniging en Stichting Wad Sommige waterschappen Sommige eilandgemeenten Kleinere bedrijven, bv. de recreatiesector Het verenigingsleven	Het mesoniveau: die hebben macht te verliezen Organisaties die erg in hun eigen denkkader zitten Overheden die meer met hun eigen rol bezig zijn dan met het belang van het Waddengebied Er is geen organisatie met voldoende scope, niemand die het geheel pakt Rijksoverheid Gemeenten laten teveel hun oren hangen naar burgers en leggen dynamisch kustbeheer niet uit. Boeren in het kustgebied Grote bedrijven Het verenigingsleven
Regelgeving	Huidige regels maken het al mogelijk Mosselconvenant met Natuurherstelprogramma Resultaatsverplichting ten aanzien van ecosysteem bv zeegras, mosselbanken	Ontwikkelingen niet op het juiste schaal- en systeemniveau bekijken (bv. toerisme) Te weinig slagkracht Bureaucratie Liberalisering van het loodswezen Gezondheidsregels belemmeren gezamenlijk inscharen van vee op kwelders Natuurgebieden teveel op slot zetten zodat alleen natuurorganisaties er nog in mogen
Economische belangen	Toekomstige economische belangen	Gevestigde economische belangen Grote economische belangen toch de doorslag laten geven Economische groei inperken is onbespreekbaar Tegengestelde belangen Ongeremde groei toerisme op de eilanden Budget inefficiënt gebruiken omdat het anders wordt gekort

Nederlandse cultuur	Traditie van zelfbestuur Het moet maatschappelijk leven	Een strakke overheid die alles regelt
Houding	Juridische souplesse bij Raad van State en provinciale toezichthouders Wil om er samen uit te komen Draagvlak Creativiteit Openheid Progressiviteit	Dogmatisch vasthouden aan een aspect en niet naar het grotere geheel kijken Regels strak uitvoeren Conservatisme Andere ideeën over hoe het zou moeten Te weinig rekening houden met grenzen van natuur
Acties, gebeurtenissen	Handhaving Kennissuitwisseling Hier campagne Het creatieve proces rond de Afsluitdijk, ruimte voor dromen in plaats van meteen concrete planinvulling Een ramp, hoogwater	Bestaande overheidsactiviteiten waar veel geld mee gemoeid is Bioenergiecentrale op Schiermonnikoog die afvaltransport aantrekt Ongebreidelde toename van veerdiensten, halflege snelle catamarans Vernieuwing veerpont Den Helder tegenhouden vanwege Balgzand
Individueel	Sommige personen (sleutelfiguren) Kleine zelfstandigen die de overheid als vijand zien	Dorknopers Geen visionaire bestuurders, ze houden zich met de volgende verkiezingen bezig en niet met de toekomst of de grotere schaal

3.8 Variëteit

De interviewvraag was: Is er veel variatie in visies en oplossingen in het Waddengebied?

Uit tabel 3.10 blijkt dat iets meer redenen genoemd zijn dat er veel variatie is (8), dan redenen dat er weinig variatie is (5).

Opvallend is dat sommige respondenten de aanwezige variatie niet als positief ervaren, terwijl het in het adaptatiewiel wel als een positief criterium is bedoeld (zie de rubrieken 'helaas wel want', en 'gelukkig niet want'). Grote meningsverschillen belemmeren volgens de respondenten de vooruitgang.

'Het hangt ervan af met welke partij en belang je spreekt. De natuurinstanties hebben vaak een ander belang en invalshoek dan een particulier of een gemeentebestuur of een waterschap. Zo kan ik nog wel een rits partijen opnoemen die allemaal hun visie daarop hebben. De vogelaars en de Vogelbeschermingswet. Ga zo maar door. Er zijn dus heel veel stromingen in de Waddenzee.' (6:15)

Er zijn ook wel respondenten die variëteit als iets positiefs zien waarvan er nog te weinig is ('helaas niet want') of waarvan toch al tekenen te zien zijn ('gelukkig wel want').

'We hebben net een themagroep klimaat de zaken wat op een rij laten zetten, en daar komen niet erg veel nieuwe beelden bij vrij.' (4:10)

'Iedereen zegt: laat de [zand]motor zijn werk doen.' (7:21)

De lijst met onderwerpen in tabel 3.11 geeft het beeld dat uit deze interviewserie komt. Meer visies zijn te vinden in het rapport 'Je hebt nooit genoeg kennis' (Klostermann et al, 2009).

Tabel 3.10*Is er veel variatie aan visies en oplossingen in het Waddengebied?*

Nee	Ja
Helaas niet want: er is nog te weinig variatie, want hoe we het gaan doen moet nog worden uitgedokterd (1:15) er zijn nog weinig nieuwe beelden (4:10) Rijkswaterstaat is een dominante factor in de oplossingen, en zal kiezen voor zand suppleren en/of harde structuren (9:25)	Helaas wel want: iedereen denkt er anders over, en daardoor is het moeilijk om tot afspraken te komen (2:10) er zijn veel instanties, er zijn veel tegenstrijdige regels, en er zijn veel verschillende visies, wat alles bij elkaar het proces moeilijk maakt (5:11) er is 360 graden aan oplossingen (9:25)
Neutraal iedereen zet zijn pijlen op de zandmotor (7:21)	Neutraal er zijn veel visies, gekoppeld aan het grote aantal partijen in het Waddengebied (6:15) er zijn verschillende visies op de gebruikruimte en op gegarandeerde veiligheid (7:21) in de media lees je veel verschillende meningen (8:8)
Gelukkig niet, want: het neemt af, de visies zijn naar elkaar toe aan het groeien, vooral die van de milieuhoeke en de overheid. De economische hoek staat daar nog steeds tegenover (3:24)	Gelukkig wel, want: door de vele niet-officiële reacties op beleid komt er uiteindelijk toch goed beleid uit (3:19) de ontwerpwedstrijd voor de Afsluitdijk heeft wel creativiteit opgeleverd (4:10)
5 nee	8 ja

Tabel 3.11*Onderwerpen waarover de meningen verschillen*

Fundamentele vragen	Gaat het goed (genoeg) met de Waddennatuur of niet? Klimaatverandering: hoe groot zal de impact zijn?
Vragen die gaan over de balans tussen natuur en economie	Wel of geen nieuwe economische activiteiten toestaan die de natuur bedreigen (meer toeristen, aantal ligplaatsen, gaswinning)? Sublitorale mosselbanken sluiten of gewoon doorvissen? Mosselzaad combineren met windmolens op de Noordzee? Mosselinvanginstallaties met gele (veiliger) of met grijze betonning (minder horizonvervuiling)? Wel of niet baggeren, wel of niet bagger op de kwelder brengen?
Vragen over de waterveiligheid op de lange termijn, in combinatie met natuur	Harde of zachte structuren voor veiligheid, wel of geen gegarandeerde veiligheid met dijkringen, hoe en waar dan zand suppleren? De Afsluitdijk en andere zoet-zoutovergangen? Een tweede rij Waddeneilanden, een kunstmatig atol om lekkende schepen op te vangen?

Interpretatie: Er is veel variatie, maar het is geen constructieve variatie, het is vooral gekrakeel. Er is variatie in meningen over het probleem, maar geen variatie in oplossingsrichtingen. Met de ontwerpwedstrijd voor de Afsluitdijk als positieve uitzondering. Misschien moeten we het als positief zien dat al dat gekrakeel open op tafel ligt. Hier blijkt eigenlijk uit dat variëteit alleen positief is als er ook veel lokale autonomie is: dan kan iedereen zijn eigen oplossing gebruiken.

Wanneer we terugkijken naar de vraag over adaptatiestrategieën (paragraaf 3.3) dan bleek daar dat er nog weinig adaptatiestrategieën voor natuur zijn ontwikkeld. Of dat nu is omdat iedereen op zandsuppletie gefocust is, of omdat ze nog ontwikkeld moeten worden, of omdat men denkt dat het voor natuur niet nodig is, feit blijft dat er weinig variatie is in oplossingsrichtingen.

Tabel 3.12

Beoordeling van de dimensie Variëteit

Variëteit		-0,25
Variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen	veel probleemdefinities, weinig oplossingsrichtingen	-1
Multi-actor, multi-level en multi-sector benadering	Friesland nummer 1 gebiedsgericht werken, Mosselconvenant	2
Ruimte voor diversiteit	onduidelijk, aan de ene kant zandsuppletie als enige oplossing, aan de andere kant gebiedsgerichte processen	0
Redundantie	strijd economie en natuur, waarbij natuur achteruit gaat	-2

3.9 Leervermogen

De interviewvraag was: Vindt er leren plaats? Zijn er systemen in werking die zorgen dat men leert het Waddengebied steeds effectiever te beheren?

In tabel 3.13 is te zien dat het evenwicht duidelijk aan de kant van 'ja' ligt. Uit de tabel is af te leiden dat er vier belangrijke bronnen van leren zijn:

- Introductie van nieuwe wetgeving;
- Maatschappelijke dialoog, conflicten minder langs juridische weg en meer via overleg op te lossen, kritische *sparring partners*, gebiedsprocessen;
- Kennisontwikkeling en nieuwe technologie, monitoren, budgetten beschikbaar stellen voor onderzoek naar duurzaamheid en klimaatadaptatie;
- Educatie van burgers, jeugd, toeristen door natuurorganisaties en watersportverenigingen.

'Wat de laatste jaren plaatsvindt, ik denk dat dat met de discussie rond het Waddengas is begonnen en dat het met het natuurherstelprogramma sterker wordt, dat de onderzoeksinstituten uitgedaagd worden om samen met de natuurorganisaties naar de bevolking te gaan en veel meer uit te leggen wat we nu zo langzamerhand kennen, en wat mij verwondert is dat we nu pas de systeemvragen gaan stellen: hoe zit het met de Afsluitdijk, en dat er, hoewel er al sinds jaar en dag beheerd wordt in dat gebied, die vragen nooit gesteld zijn.' (7:23)

Er zijn enkele kritiekpunten (onder nee en ja maar):

- parlementsleden hebben te weinig kennis
- de overheid moet maatregelen beter uitleggen
- wetenschappelijke informatie is niet genoeg, overheidsbesluiten moeten alsnog juridisch worden afgedwongen
- kennisleveranciers waren lange tijd sectoraal bezig, systeemvragen worden nu pas gesteld.

'De andere kant is dat er een geweldige hoop onderzoek gedaan is, hoe de natuur werkt en hoe het in elkaar zit, en daar worden wel consequenties uit getrokken, soms. Soms met vertraging, soms met heel veel vertraging, een voorbeeld daarvan is de mechanische kokkelvisserij. Eigenlijk wist iedereen allang dat dat absoluut hartstikke schadelijk was, maar pas na tien jaar procederen zijn de consequenties getrokken. En als ik gewoon even terugkijk op het Waddengebied, dan is het gebruik van juridische middelen heel vaak nodig om het leereffect te bewerkstelligen.' (1:16)

Tabel 3.13

Vindt er leren plaats?

Nee	Ja
• nee, het parlement heeft te weinig kennis en laat zich door de lobbycratie op sleeptouw nemen (3:19) • nee, de overheid moet maatregelen beter uitleggen, recreanten begrijpen niet waarom regels belangrijk zijn (5:19)	• ja, de NB wet is nieuw dus dat was een informeel leerproces (2:11) • ja, men leert het minder langs juridische weg en meer via overleg op te lossen (2:11) • ja, de overheid heeft kritische <i>sparring partners</i>, door alle informele commentaren verbeterd het Nederlandse beleid (3:19, 3:25) • ja, bij Rijkswaterstaat is veel know how en weet men nieuwe technologie toe te passen (3:25) • ja, door educatie (Hier-campagne) (4:11) • ja, door budgetten beschikbaar te stellen voor onderzoek naar duurzaamheid en klimaatadaptatie (Waddenfonds, VROM) (4:11) • ja, watersportverenigingen geven vaarcursussen en doen aan gedragsbeïnvloeding om natuur niet te verstoren (5:12, 5:14) • ja, de kwelders worden al sinds de jaren '60 door Rijkswaterstaat / Imares gemonitord en de RUG meet broeikasgassen (6:16) • Ja, de natuurorganisaties helpen bij natuurbewust maken van vaarrecreanten (7:23) • Ja, natuurorganisaties doen aan jeugdeducatie (8:9) • Ja, er is veel kennisontwikkeling via KvK en Waddenacademie (9:26) • ja, gebiedsprocessen op de eilanden zijn ook een leerproces(9:27)
•	• ja, maar het duurt wel erg lang en ook al is de wetenschappelijke conclusie duidelijk, dan moet een besluit soms nog juridisch worden afgedwongen. (1:16) • Ja, maar de systeemvragen worden pas sinds kort gesteld (7:23)
2 nee	12 ja 2 ja maar

Enkele belangrijke leercycli en uitkomsten van leerprocessen:

- discussie gaswinning en mechanische kokkelvisserij
- mosselconvenant en natuurherstelprogramma en daar weer klimaat bij betrekken
- garnalervisserij en consultatierondes over afsluiten van gebieden
- toepassing Natuurbeschermingswet
- Erecode vaarrecreatie
- kwelderwerken, aanslibbing
- klimaatadaptatie: welke impact, welke oplossingen?

Interpretatie: de respondenten zijn over het algemeen positief over de dimensie leren, en er zijn ook veel bewijzen dat het plaatsvindt. Het is wel complex en er is nog veel te doen, maar er is redelijkerwijs niet veel aan te verbeteren. Dus het wordt donkergroen.

Tabel 3.14*Beoordeling van de dimensie Leervermogen*

Leervermogen		1,6
Vertrouwen	groeit langzaam	1
Twijfels bespreken	open communicatie	2
Eerste orde leren: verbeteren van routines	educatie watersporters	1
Tweede orde leren: herinterpreteren van routines	vooral door rechtszaken en door systeemvragen te gaan stellen	2
Institutioneel geheugen	Waddenzee dempen met rapporten	2

3.10 Ruimte voor autonome verandering

De interviewvraag was: Hebben de mensen in het gebied zelf oplossingen? Weet iedereen wat te doen in een crisissituatie? Bijvoorbeeld een milieuramp?

Tabel 3.15 laat zien dat positieve en negatieve argumenten over ruimte voor autonome verandering in evenwicht zijn. Argumenten voor autonomie zijn dat Nederland traditioneel egalitair en dus zelfstandig is, dat plattelandsbewoners dicht bij de natuur leven, en dat eilandbewoners, waterrecreanten en eigenaren van kwelders vertrouwd zijn met hoogwater en stormen.

‘We gaan er altijd even heen als het stormt. Dat is de interesse die je hebt en het gevoel van: kijken. Wat gebeurt er. De getijdentabel ligt bij mij in de auto.’ (6:17)

Daar tegenover staat dat de bewoners op het vasteland de oude tradities met terpen vergeten zijn en vrijwel volledig vertrouwen op de dijken en de zoetwatervoorziening door de overheid. Ook naar de toekomst willen de meeste burgers deze overheidsbescherming doortrekken met sterkere dijkringen, zelfs op de eilanden. Verder zijn er enkele groepen die juist minder zelfstandig zijn dan gemiddeld: toeristen en nieuwe bewoners.

Ruimte voor autonome verandering kan ook geïnterpreteerd worden op het niveau van regionale en lokale organisaties. Op dit gebied lijkt er veel potentieel te zijn: waterschappen, reddingsorganisaties, watersportverenigingen, veerdiensten, Rijkswaterstaat en gemeentelijke en provinciale overheden hebben ieder hun voorzieningen getroffen in geval van hoog water. Er worden regelmatig rampenoefeningen gehouden.

Tenslotte moet worden benadrukt dat het voorgaande slechts betrekking heeft op de huidige klimaatvariabiliteit. Op het gebied van klimaatbestendigheid in de toekomst gebeurt wel wat (natuurorganisaties ventileren hun ideeën, een gebiedsgericht voorbeeldproject op Ameland), maar er is nog veel meer te doen.

‘Maar de mensen in het Waddengebied hebben altijd oplossingen voor hun eigen sectortje of deelbelang natuurlijk. Dat is altijd zo. In hoeverre dat ook oplossingen biedt voor het grote klimaatprobleem, dat is nog maar de vraag. Meestal vinden ze, die problemen hebben ze niet, maar die worden hun aangepraat of opgelegd.’ (9:28)

Tabel 3.15

Hebben de mensen in het gebied zelf oplossingen?

Nee	Ja
De bewoners, de burgers in het gebied: • Vanouds was men in Friesland en Groningen met de kans op overstromingen bezig maar men is het deels vergeten, het aantal terpen is afgenomen en bouwt nu toch in laaggelegen gebieden (3:26, 4:12, 7:24) • In het kustgebied is het anders dan op de eilanden, naarmate je meer het binnenland in gaat leeft men minder met het water en vertrouwt men meer op de dijken en de overheid (9:30) • Langs de kust tolereert men geen verzilting, het zoete water moet tot aan de dijk komen voor de pootaardappelen (7:24) • Naar de toekomst toe komen er noch uit de kustdorpen, noch van de eilanden ideeën over zelfredzaamheid en klimaatbestendigheid; men wil door de overheid gegarandeerde veiligheid in de vorm van sterke dijkringen. (7:24) • Toeristen zijn niet geïnformeerd, de kans dat ze hoogwater meemaken is te klein om daar energie in te steken, hopelijk onderneemt de overheid of de eigenaar van een vakantiepark of de regionale televisie iets bij een overstroming. (8:10) • Oorspronkelijke bewoners zijn er misschien beter op ingespeeld dan nieuwkomers (8:10) • Er zijn te weinig gebiedsgerichte projecten over klimaatbestendigheid (9:28)	De bewoners, de burgers in het gebied: • Een respondent ziet Nederland als een egalitair land vol kleine zelfstandigen die zelf de verantwoordelijkheid nemen, dit dankzij een al eeuwenlang niet heel strakke regeercultuur (3:21). Een voorbeeld is het convenant vaarrecreatie, waar in plaats van een beperking van het aantal ligplaatsen, nu naar gedragsverandering bij de vaarrecreanten wordt gestreefd om de natuur niet te verstoren (9:29) • Mensen in het Noorden, op het platteland, leven meer met de natuur dan mensen in de stad en kunnen zich aan geleidelijke klimaatverandering goed aanpassen (3:26) • De eilanders weten zeker wat te doen bij een storm, je ziet ook nog wel privéconstructies om een stukje van de duinen te beschermen. (3:26, 9:30) Mede door de gemeenschapszin en de buurtschappen op de eilanden kunnen ze een storm of een calamiteit uitzingen (7:24) • Kustbewoners en eilandbewoners zijn op de hoogte van hoog en laag water, maar vertrouwen ook op de kustbescherming door de overheid (6:17) • Watersporters hebben oplossingen als er een storm is of een overstroming dreigt, en worden daarin geschoold door de watersportverenigingen. Er zijn uiteraard altijd nieuwelingen die minder goed op de hoogte zijn. Maar er is een drempel om de sluis door, het Wad op te varen, over het algemeen doen alleen ervaren mensen dat (5:13, 5:14) • Boeren die eigenaar zijn van een kwelder zijn actief bezig om dat te beheren (8:10)
De overheid, de organisaties in het gebied: • De overheid is wel georganiseerd om op een overstromingsramp te reageren maar niet op een olie- of giframp (1:17) • De respondenten van de provinciale overheid weten niet hoeveel bewoners in het Waddengebied weten wat ze moeten doen in geval van een overstromingsramp (9:32)	De overheid, de organisaties in het gebied: • Bij rampen en rampjes zijn er organisaties om watersporters te helpen zoals de overheid die waarschuwt en de Reddingmaatschappij (5:13, 6:17) • Het noordelijk kustgebied is goed georganiseerd wat betreft waterveiligheid, bv met dijkwachten (8:10) • Er worden regelmatig monodisciplinaire (met een beperkt aantal partijen bv Rijkswaterstaat en oliebestrijders) en multidisciplinaire (met veel partijen) rampenoefeningen gedaan (9:31) • De veerboten zijn gedimensioneerd om in geval van nood een hele eilandbevolking in het

	winterseizoen te kunnen overzetten (9:30) - Organisaties als natuurbescherming en gemeenten in het gebied komen met creatieve ideeën, mede gesteund door het Waddenfonds (4:12) - Er is een voorbeeld-gebiedsgericht project op west-Ameland (schetsschuiten) waar iedereen met ideeën komt voor klimaat-bestendigheid (9:28)
9	12

Er is duidelijk potentieel in de culturele tradities rond zelfstandigheid en in de lokaal aanwezige kennis van natuur, klimaat en (hoog) water. De lokale en regionale overheidsorganisatie is goed, en ook private en *civil society* organisaties zijn betrokken in regelmatige rampenoefeningen en structurele voorzieningen. Anderzijds ligt die kennis bij een kleine minderheid van de bevolking: een paar duizend eilandbewoners en enkele tientallen boeren die kwelders bezitten. Daar tegenover staan misschien wel een miljoen bewoners die weinig weten, en nog eens duizenden toeristen in zomer en winter die niets weten.

Voor de klimaatbestendige toekomst is het beeld hetzelfde: voorzichtige tekenen dat er iets gebeurt en dat er potentieel is, maar nog te weinig, en een dominante neiging om op oude vertrouwde dijken voort te bouwen, zelfs op de eilanden waar het levensgevaarlijk is om een diepe polder te bouwen.

Tabel 3.16

Beoordeling van de dimensie Ruimte voor autonome aanpassing

Ruimte voor autonome verandering		-0,67
Continue toegang tot informatie	boeren en eilanders wel, maar de meerderheid niet	-2
Realisatievermogen	regionaal proces goed georganiseerd, veilige dijken, maar weinig draagvlak voor klimaatbestendige oplossingen	1
Improvisatievermogen	zelfstandige cultuur, maar nog nauwelijks ingezet voor klimaatverandering	-1

3.11 Leiderschap

De interviewvraag was: Wie heeft de regie in het Waddengebied? Is dat nodig en gaat het goed?

Over dit onderwerp zijn de respondenten het eens: er is geen centrale regie voor het Waddengebied. Er zijn een paar respondenten die het niet precies weten, maar er is niemand die zegt: ja hoor, dat is prima geregeld.

‘Kijk, het zijn natuurlijk de burgemeesters van Waddengemeenten, en Commissarissen van de Koningin. Maar wie precies de regie heeft, al slaat u me dood.’ (3:27)

Waar men het ook over eens is, is dat regie een term is die bij de overheid hoort. de Waddenvereniging bijvoorbeeld vertegenwoordigt weliswaar een groep mensen maar komt niet in aanmerking als regisseur. De situatie is nu zo dat er 31 overheden een rol spelen in het Nederlandse

deel van de Waddenzee (18 gemeenten, 4 waterschappen, 3 provincies, 5 of 6 ministeries, de EU). Het RCW is ingesteld om het te bundelen, maar dat functioneert nog niet goed.

‘Het is nu een samenraapsel van langs elkaar heen werkende overheden, waarbij we dan wel het RCW hebben om dat een beetje aan elkaar te hangen, maar het RCW is een tandeloze tijger.’ (1:18)

Men beoordeelt het gebrek aan leiderschap verschillend. De meesten zien het als een groot probleem: chaos, spaghetti, een gebrek aan doorzettingsmacht. Deze gedeelde framing heeft te maken met de Commissie Meijer die deze bestuurlijke problemen in 2004 al heeft gerapporteerd, en een artikel in de Leeuwarder Courant in mei/juni 2009 waarin de bestuurlijke spaghetti opnieuw werd opgediend ter gelegenheid van de Waddentoogdag. De overheden delegeren de zeggenschap niet naar elkaar, daarvoor zijn de belangen blijkbaar te hoog, en tegelijk blijven er taken liggen, met name operationele taken die duur zijn zoals beheer en handhaving. Gebrek aan leiderschap kan een probleem worden met het oog op klimaatverandering, als er echt fundamentele beslissingen moeten worden genomen, bijvoorbeeld of bewoning op de eilanden mogelijk blijft.

Daar tegenover staan enkele respondenten die de voordelen van de chaos zien: het geeft individuele spelers meer vrijheidsgraden en er zijn af en toe innovatieve coalities te sluiten. Een versnipperde en stuurloze overheid biedt ruimte voor experimenten en autonomie, wat goed past binnen de Nederlandse cultuur, en waar aan tegemoet gekomen kan worden door veel variatie te bieden (vorige deelconclusies in ogenschouw nemend).

‘Maar dat kan ook voordelen hebben hoor, als er geen regie is. (...) Het is nu misschien lastig dat je met zoveel verschillende regisseurtjes te maken hebt, maar soms bereik je daardoor wel eens iets.’ (1:18)

Er wordt door veel respondenten gespeculeerd wie de regie zou moeten hebben. Globaal zijn er twee stromingen. De ene vindt dat het RCW beter moet gaan functioneren, met als gevolg een sterkere rol van de regionale partijen, zoals de provincie Friesland en de 18 burgemeesters. Een andere stroming vindt het Waddengebied bovenprovinciaal, dus moet een van de landelijke ministeries de regierol oppakken. De meeste stemmen gaan naar Verkeer en Waterstaat, en sommigen zien VROM of LNV als een optie. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer zijn belangrijke uitvoerende organisaties in het gebied, dus zij kunnen een regisseursrol van de ministeries waar zij mee verbonden zijn ondersteunen.

Tabel 3.17

Is er regie in het Waddengebied?

Is er regie: Nee	Ja
• Niemand heeft de regie, het is een kluwen van langs elkaar heen werkende overheden. Het is een bestuurlijke spaghetti, een bestuurlijke chaos. Je hebt voor elk onderwerp met alle overheden te maken (1:18, 4:13, 7:25) • Hoewel het aan de kaak is gesteld wordt niet gewerkt aan verbetering, men houdt de chaos in stand (4:13, 7:25) • Naar aanleiding van de Commissie Meijer zou het RCW veranderd worden, maar het nieuwe RCW is sterk vergelijkbaar, en zou opnieuw moeten worden geëvalueerd. (9:33) • Er is een voorstel geweest voor één Openbaar	

Lichaam Waddenzee, gemeenten en provincies waren daarvoor, maar het is getorpedeerd door de Ministeries. (9:33) • Er zit een algemeen menselijk principe achter, dat instanties nooit hun eigen bevoegdheden willen afstaan, ook al vinden ze dat anderen wel hun bevoegdheden moeten afstaan. (9:34)	
• Is dat erg: • Ja	• Nee
• Het Waddengebied is complex, en voor klimaatverandering kan het gebrek aan regie een probleem worden (4:13) • Regie is wel nodig, anders blijft er verbrokkeling, je moet samenwerken, maar iemand moet de beslissingen nemen (8:11, 9:34)	• het leuke van Nederland is dat dat vaak niet duidelijk is (3:27) • een voordeel van geen regie is dat je wel eens wat kunt bereiken in een gelegenheidscoalitie (1:18)
• Wie zou het moeten doen, maar doet het nu niet (goed)?	• Wie doet het wel?
• Formeel heeft het RCW de regie, dat zouden veel partijen ook graag willen, maar dat functioneert niet (1:18, 2:13) • Het RCW heeft tweetallen regisseurs aangewezen voor verschillende thema's, maar deze regisseurs hebben geen doorzettingsmacht (7:25) • De praktijk is dat voor elk probleem weer een nieuwe regisseur wordt gekozen, bv voor de mosselzaadvisserij LNV; voor de Eemsdelta: de provincies? Voor de windmolenparken: VROM of Rijkswaterstaat of LNV of provincies of EZ? (2:13) Beheerplan Waddenzee: Verkeer en waterstaat. Commissie Veerman / IJsselmeer: Verkeer en Waterstaat. (2:14) • Het is provincieoverstijgend dus het moet een ministerie zijn (4:13) Verkeer en Waterstaat, VROM of LNV zou het ook kunnen doen (1:18, 4:13) • LNV kan het niet doen, dat ministerie is te klein en heeft alleen natuur en een beetje landbouw aspecten in portefeuille (4:14) • De provincie Friesland had het kunnen doen maar wilde niet, nu is het slechter want nu doen drie provincies plus LNV de Natuurbeschermingswetvergunningen voor het Waddengebied. (1:18) • De Commissaris van de Koningin van Friesland is voorzitter van het RCW maar heeft weinig doorzettingsmacht (4:14) • De bewoners van de eilanden kunnen niet meedenken over een dynamisch systeem, maar willen diepe polders bouwen in het diepe deel van de zee, en de burgemeesters van de eilanden vertonen in die discussie geen visionair leiderschap (7:11) • De eilanden willen klimaatneutraal worden en	• De overheden, verenigd in de regiegroep van het RCW hebben de regie (5:15, 9:33) • Verkeer en Waterstaat is al bevoegd gezag voor Natura 2000, KRW en veiligheid (4:14) • Rijkswaterstaat maakt de beheerplannen voor Natura 2000 en de KRW en heeft de taak gekregen alles te bundelen. Daarnaast heeft LNV een belangrijke rol. (6:18) • Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer zijn de twee belangrijkste beheerders resp. voor water en voor natuur (3:27) • Burgemeesters en Commissarissen van de Koningin hebben een belangrijke rol (3:27) • De Commissaris van de Koningin richt een crisiscentrum in. (8:11) • Wim Meijer speelt een rol in het mosseldossier en zou verder ook een rol kunnen spelen (4:13)

zelfvoorzienend in drinkwater, maar willen het aantal gasten niet limiteren, en de burgemeesters stellen zichzelf alleen in stilte de vraag of dat wel realistisch is (7:20)	
---	--

Een tweede interviewvraag over leiderschap was: Wordt er samengewerkt in het Waddengebied om problemen op te lossen? Deze vraag gaat over verbindend leiderschap, maar ook over informele instituties.

De respondenten vinden dat er veel wordt samengewerkt in het Waddengebied. Er is een sterk besef aanwezig dat samenwerking noodzakelijk is om de problemen in het gebied op te lossen (rechterkolom van tabel 3.19). Er worden veel voorbeelden van samenwerking gegeven, de uitdrukking 'Poolse Landdag' valt een enkele keer.

In de linkerkolom staan kritische kanttekeningen bij de samenwerking. Doordat men vriendelijk met elkaar om wil gaan worden meningsverschillen soms verzwegen. De natuurorganisaties zijn met hun juridische acties de enigen die soms een harde grens proberen te stellen, en ze zouden liever zien dat de overheden dit zelf oppakken.

Samenwerking is een middel om complexe problemen op te lossen, maar het wordt ook gebruikt als middel in het machtsspel in het Waddengebied. Het volgende citaat laat zien hoe de natuurorganisaties met elkaar balanceren, en hun onderlinge samenwerking inzetten om de samenwerking met andere partijen te forceren:

'Wij kunnen niet naar de Raad van State, en als we dat al zouden kunnen, dan willen we het vaak niet. De Waddenvereniging en de Vogelbescherming doen dat veel makkelijker en sneller en zijn daar zo nu en dan ook heel succesvol in. Wat ons daarna weer de ruimte geeft om te kijken of er met andere partijen consensus te bereiken is.' (7:4)

Ook lijkt het alsof conflicten vaak de aanleiding zijn om te gaan samenwerken, bijvoorbeeld een onwelkome overheidsmaatregel die leidt tot het oprichten van de Wadvaardersvereniging, en een uitspraak van de Raad van State die leidde tot het Mosselconvenant.

De samenwerking speelt zich af in wisselende coalities, en niet op het overkoepelende niveau van het hele Waddengebied of het hele RCW. Het is nog niet zover dat alle partijen (inclusief de 31 overheden) een probleemdefinitie delen, zoals blijkt uit het volgende citaat:

'En dan is de vraag: wil je dan met elkaar samenwerken om die essentie aan te pakken. En dat speelt nu met het natuurherstelprogramma: is de structurele financiering van natuurherstel voor de Waddenzee nu goed geregeld? LNV zegt, we leunen op het Waddenfonds, maar VROM zegt: leuk dat jullie op het Waddenfonds leunen, maar daar hebben wij de regie over. En wordt er dan samengewerkt? Nou, het zit in de verkennende fase, laat ik het zo zeggen.' (7:26)

Dit proces van werken naar een gedeelde probleemdefinitie ('de essentie') is iets waar het RCW mee bezig is.

Tabel 3.19*Wordt er samengewerkt in het Waddengebied?*

Kritische kanttekeningen	Ja
• natuurorganisaties gaan vriendelijk met elkaar om, maar vechten geschilpunten jarenlang niet uit (1:8) • overheden hebben naar elkaar de houding: niet met elkaars zaken bemoeien (1:8)	• iedereen in het Waddengebied is van elkaar afhankelijk, je moet wel samenwerken om problemen op te kunnen lossen (6:19) • er zijn zoveel spelers en ideeën in het Waddengebied, je moet wel samenwerken om iets te kunnen doen (2:15) • partijen in het Waddengebied komen steeds meer op dezelfde golflengte (3:28) • Er wordt veel samengewerkt en er is veel respect voor tot waar iemands mogelijkheden reiken. (7:26) • samenwerking hangt ook op personen, een wisseling van de wacht kan helpen (3:28)
• Het RCW is opgericht voor samenwerking, maar het is een tandeloze tijger, er gebeurt te weinig (1:19) • in de PKB staat de gedeelde visie, maar de consequenties worden er niet uit getrokken, er is niemand die zegt: provincie, gemeente, dan mag jij dit niet toestaan (zie ook onder gezag) (1:19)	• het RCW is opgericht als structuur voor samenwerking waardoor informatie meer wordt gedeeld (4:15) • Het RCW werkt hard aan samenwerking, daar hebben ze hun lot aan verbonden (9:35)
• Af en toe is er toch weer een machtsstrijd (7:26)	• Geldstromen zoals het Waddenfonds brengen de samenwerking ook dichterbij (4:15) • De Vereniging van Oevereigenaren heeft samen met Gronings Landschap en Natuurmonumenten budget van het Waddenfonds gekregen voor kwelderbeheer (6:6)
•	• Er zijn veel verschillende clubs, maar dat is in heel Nederland zo (8:12) • Er is een sterke coalitie ontstaan van belangengroepen, vissers, bedrijfsleven en natuurorganisaties. (7:26) • toen Staatssecretaris Gabor het droogvallen verbod was dat aanleiding de Vereniging Wadvaarders op te richten; en die vereniging was weer aanleiding voor Staatsbosbeheer om voortaan te overleggen over het afsluiten van gebieden. (3:2) • er zijn veel samenwerkingsverbanden zoals het Toeristisch Overleg Waddenzee, ingesteld door het RCW (een Poolse Landdag), en een Platform Waterrecreatie voor de watersportverenigingen (5:16) • De watersportsector werkt samen met natuurorganisaties om het convenant vaarrecreatie uit te voeren (educatie) (5:16) • Wadden Natuurlijk is een samenwerkingsverband van 8 natuurorganisaties, waarvan er 5 terreinbeheerder zijn en wat meer budget en

	menskracht kunnen inzetten (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Landschappen: Noord-Hollands Landschap, Fryske Gea, Groninger Landschap) en daarnaast zijn er de Waddenvereniging, de Vogelbescherming en Stichting Wad die meer actiegroepen zijn en daardoor ook makkelijker een juridisch proces kunnen aanspannen. (7:4, 8:12) • gemeenten hebben een Manifest Duurzaamheid om klimaatverandering aan te pakken (7:26) • De toezichthouders van de provincies gaan ook meer samenwerken, ook met LNV (9:35)
--	---

Interpretatie: Gebrek aan leiderschap is in het Waddengebied een hot issue. Er is een conflict tussen economisch en natuurbelang, dat dwars door de overheden heen loopt. De lokale overheden willen vooral de economische belangen veilig stellen, en de nationale overheden de natuurdoelen. Provinciale overheden zoeken naar manieren om beide te integreren. Het denken over klimaatadaptatie is nog pril, dus niet visionair.

De ondernemers in het gebied streven naar groei van hun eigen branche: de havens, de veerponten, de recreatiebedrijven, de mossel- en garnalenvissers. Parallel aan de politieke en ambtelijke besluitvormingsprocessen vindt een juridische strijd plaats doordat met name de natuurorganisaties de Raad van State inschakelen; tot nu toe zijn ze vaak in het gelijk gesteld. Tegelijkertijd organiseren de provincies een aantal gebiedsgerichte, op samenwerking gerichte trajecten en zoeken ook de bedrijven en natuurorganisaties naar samenwerkingsvormen.

Tabel 3.18

Beoordeling van de dimensie Leiderschap

Leiderschap		-0,67
Visionair leiderschap	weinig leiderschap, niet visionair wat betreft klimaat	-2
Ondernemend leiderschap	veel ondernemerschap, maar geen integrale afstemming dus geen leiderschap	-1
Verbindend leiderschap	dit moet bestaan als partijen naar elkaar toegroeien	1

3.12 Hulpbronnen

De interviewvraag was: Zijn er genoeg middelen voor het natuurbeheer? (geld, mensen, kennis)

Over geld wordt enerzijds gezegd dat het te weinig is: vooral het grootste deel het natte wad is überhaupt geen budget voor natuurbeheer. Ook voor nieuwe taken zoals het opstellen en uitvoeren van een beheerplan in het kader van de Natuurbeschermingswet en extra maatregelen die mogelijk uit Natura 2000 voortvloeien, is geen regulier budget.

‘De achterliggende oorzaak is, lees de Natuurbalans, dat de Waddenzee wel een van onze grootste ecologische hoofdstructuurgebieden is, maar dat daar geen structureel natuurbeheer voor geregeld is. Het natuurbeheer van de Waddenzee staat niet op de Rijksbegroting. Niet voldoende. Tot een aantal jaren geleden ging het redelijk omdat Rijkswaterstaat het erbij deed, maar Rijkswaterstaat trekt zich terug op zijn kerntaken en neemt zijn budget mee. LNV probeert in het gat te springen maar heeft geen geld op zijn begroting staan. En zodra (...) natuurbeheerders vragen: kunnen wij het natuurbeheer van de

Waddenzee op ons nemen, dan wordt daar snel nee op gezegd, want dan wordt er ook een appel op [hun] begroting gedaan.' (7:27)

Er bestaat nu wel een Waddenfonds van 800 miljoen euro, en daarnaast zijn het Deltafonds en het WILG mogelijke financieringsbronnen. Nadeel van het Waddenfonds is dat het geen langjarige toezeggingen kan doen, en dat 50% ervan naar economische stimulansen gaat.

'Het Waddenfonds is 800 miljoen voor 20 jaar, en politiek is dat verdeeld in 50% voor natuur en 50% voor economische ontwikkeling. (...) Het wordt heel bureaucratisch allemaal gemaakt, onder andere door bij het Waddenfonds elk jaar een soort tombola te doen waar projecten uit moeten komen. Terwijl je veel beter op lang lopende programma's kunt sturen.' (4:16)

Tabel 3.20

Zijn er genoeg financiële hulpbronnen voor het gebied?

Niet genoeg budget	Wel genoeg budget
• er is te weinig budget voor beheer, want op grote delen van het natte Wad is niet eens natuurbeheer (1:20). Er is geen geld voor de stukken Waddenzee die wel natuur zijn maar niet onder het Programma beheer vallen (9:37) • beheer van de Waddenzee staat niet op de Rijksbegroting, Rijkswaterstaat trekt zich terug op kerntaken, LNV heeft geen budget en de natuurorganisaties ook niet. (7:27) • er is te weinig geld en tijd voor het opstellen van een goed natuurbeheerplan, laat staan voor de uitvoering daarvan (2:16) • Natura 2000 komt nog, is budgetneutraal heeft men gezegd, maar zal waarschijnlijk tot extra maatregelen leiden waarvoor geen budget is (9:38) • • het Waddenfonds is geknipt, de helft voor economie, waardoor de natuurambities niet kunnen worden gehaald (4:16) • Het Waddenfonds kan geen langjarige toezeggingen doen en dat is nodig voor natuurbeheer (4:16) • watersportverenigingen en natuurorganisaties hebben te weinig budget voor educatie van vaarrecreanten (5:17) • de Provincie Groningen zou een kweldervergoeding moeten instellen (6:10)	• Het Waddenfonds is ingesteld: 800 miljoen voor 20 jaar (6:20) • Het Waddenfonds en het Deltafonds samen zijn misschien voldoende om de natuurdoelstellingen te halen (4:16) • Natuurmonumenten, Vereniging van Oevereigenaren en het Groninger Landschap hebben tien miljoen gekregen uit het Waddenfonds voor kwelderbeheer. (6:6) • In het WILG Programma Beheer zijn de financiële vergoedingen op papier omhoog gegaan; of de aanvragen straks ook worden gehonoreerd is nog onduidelijk (9:36)

Wat mensen betreft zijn er te weinig beheerders voor het natte wad, en ook te weinig handhavers. De handhavers zijn bovendien erg versnipperd bezig.

'Als je serieus wilt handhaven op de Waddenzee, dan moet je onderling afspreken dat je daar één soort handhavingdienst van maakt. Want het is natuurlijk te gek dat er aan de ene kant een douaneboot vaart en aan de andere kant een Rijkswaterstaatsboot en dan weer een boot van LNV, en als die douaneboot iets ziet dat slecht is voor de natuur, dan moet hij vragen aan die LNV-boot of hij even langskomt. Nou sorry, dat werkt toch niet?' (1:20)

Tabel 3.21*Zijn er genoeg human resources voor het gebied?*

Niet genoeg mensen:	Wel genoeg mensen
- er is te weinig handhaving, de provincie Friesland heeft bv 3,5 fte voor natuurhandhaving in de hele provincie (1:20, 9:39) - de handhaving is versnipperd over 17 organisaties die te weinig bevoegdheden naar elkaar delegeren (1:20) - Er zijn te weinig beheerders voor het natte wad (7:27)	- natuur moet je niet beheren, als je er van afblijft gaat het het beste (3:29) - Er zijn genoeg beleidsmedewerkers, genoeg onderzoekers en genoeg beheerders voor de terrestrische natuur op eilanden en vasteland (7:27)

Uit de citaten komt naar voren dat het direct uitoefenen van gezag niet binnen de Nederlandse cultuur past. Het is een egalitaire samenleving vol kleine zelfstandigen. Deze flexibiliteit vergroot het improvisatievermogen maar heeft ook tot gevolg dat niemand elkaar terechtwijst.

‘Een gemeenschappelijke visie is er misschien ook nog wel, die is af te leiden uit de PKB, maar de consequenties worden nooit genomen. Dus er wordt niet gezegd: we hebben ergens vastgelegd in de PKB of in het Beheer- en Ontwikkelingsplan dat we dat willen, nou, provincie x, y of z, dan moet jij ook niet toestaan dat... hè? Als het zover komt, zeggen de anderen nooit: dat mag je niet doen, en dan gebeurt het dus toch.’ (1:19)

Er zit een tegenstrijdigheid in als mensen enerzijds zelfstandig willen zijn, en anderzijds vragen om meer gezag. Het hangt uiteraard ook af van wie het gezag heeft: als het een groepering is waar je het als individu niet mee eens bent, ben je blij als het gezag zwak is; tegelijkertijd kun je dan verlangen naar een sterk gezag waar je het wel inhoudelijk mee eens bent.

Tabel 3.22*Beoordeling van de dimensie Hulpbronnen*

Hulpbronnen		-1
Gezag	geen uitoefening van gezag	-2
Menskracht	(voor een groot deel van het Wad is geen beheer en te weinig handhaving	-1
Financiële middelen	er is een substantieel budget maar het is niet duidelijk of het voldoende is en ook niet of het op de goede, langjarige manier voor natuur kan worden ingezet	0

3.13 Behoorlijk bestuur

De interviewvraag was: Is er eerlijk, open en rechtvaardig bestuur in het Waddengebied?

De vraag over rechtvaardig bestuur roept veel voorbeelden op waar het niet goed is gegaan. Er zijn drie groepen van opmerkingen. Ten eerste opmerkingen dat de natuur vaak niet eerlijk wordt behandeld omdat het economische belang teveel de doorslag geeft. Dit wordt met name ingegeven door het lokale bestuur en de eilandbewoners.

‘En als wij dan de vraag stellen, ja maar burgemeester, denk nou eens over de ruimtelijke structuur (...) na. Het is helemaal niet verkeerd dat zo'n ontwikkeling komt, maar niet op die plek. Dan vindt hij ons maar lastig, dan vindt hij ons een zeur. En dan denk ik: dan ben je dus niet heel eerlijk aan het analyseren:

waarom stelt deze natuurorganisatie deze vraag? Dan ben je gewoon met een belangenbehartiging bezig.’ (7:29)

Een tweede groep opmerkingen gaat over de natuurbeschermers: zij behandelen de recreanten en bewoners oneerlijk als ze alle gebieden willen afsluiten en er alleen zelf nog mogen komen. Verder vertonen natuurbeschermingsorganisaties soms oneerlijk gedrag door eerst te beloven geen rechtszaak te beginnen en het dan later toch te doen. Of er is afgesproken dat een bepaald aantal hectares zal worden afgesloten voor recreanten, en het blijkt later het dubbele aantal hectares te zijn.

‘Als je bijvoorbeeld ziet op de Bosplaat bij Terschelling, daar mag je dan droogvallen, maar de enige manier om bij de wal te komen is via een heel smalle corridor, en boten mogen eigenlijk alleen maar in diep water liggen, waar ze liggen te slingeren, nou, dan is het officieel niet helemaal afgesloten, maar het is toch een rotstreek om iedereen er weg te houden. Dat soort dingen komen dan voor, maar in feite is dat *peanuts* allemaal.’ (3:30)

Tenslotte is er een serie opmerkingen over minder fair overheidsgedrag, dat niet specifiek lijkt voor het Waddengebied (bv het blijft politiek).

Aan de positieve kant wordt opgemerkt dat het er over het geheel genomen rechtvaardig aan toe gaat in Nederland: corruptie en geweld komen weinig voor, en er wordt vaak open en eerlijk gediscussieerd. Bovendien wordt het de laatste tijd steeds opener.

Tabel 3.23

Is er eerlijk, open en rechtvaardig bestuur in het Waddengebied?

Nee	Ja
• er is veel strijdig beleid, dan geeft economisch belang de doorslag, natuurschade wordt niet goed meegewogen en dat is vooral oneerlijk ten opzichte van natuur (1:21) • het openbaar bestuur gaat teveel voor het lokale eigenbelang en zet daarbij teveel petten op (7:28) Ze zouden een eerlijke belangenafweging moeten maken, maar zijn sterk vooringenomen voor het economische belang (7:29) • de eilandbewoners hebben teveel macht en zouden dat moeten delen met de rest van de Nederlanders (7:28) • Je moet ook eerlijk zijn tegenover de planten en de dieren in het gebied, en dat beseffen bestuurders te weinig (7:29) • natuurbeschermers willen graag alles dichtzetten zodat alleen zichzelf er nog mogen komen, dat is niet eerlijk tegenover de andere mensen die van het gebied willen genieten (6:23) • overheden komen sommige afspraken niet na over afsluiten van gebieden voor droogvallen (3:6, 3:30, 5:18) • handhavers verbaliseren soms op onduidelijke regels (3:6) • er is in de overlegcircuits ook vaak strategisch gedrag, dubbele agenda's, door alle partijen, van iets niet zeggen en later toch doen bv naar de Raad van State stappen; formeel correct maar informeel voelt het niet goed (2:17, 3:30) • Sommige overheden willen wel invloed, maar niet betalen (6:22) • het is complex, er zijn veel belangen, dus het is nooit voor iedereen goed (6:21) • sommige overheden zijn meer uit op bestuurlijk prestige dan op integriteit (3:30)	• corruptie en geweld komen niet of nauwelijks voor (1:21, 6:22) • door alle niet-officiële reacties komt er uiteindelijk toch goed beleid uit (3:19) • in de Friese cultuur zeg je alles recht voor zijn raap, dan lopen de emoties soms hoog op maar het is wel eerlijk (9:40) • het wordt steeds opener (1:21) Er wordt veel open en eerlijk gediscussieerd (2:17) • door onbetrouwbaar overheidsgedrag vinden andere maatschappelijke organisaties elkaar, en (als gevolg daarvan?) komen ook bij de overheid steeds meer open mensen naar voren (3:18)

- als bestuurders te snel wisselen is het minder betrouwbaar (4:17) - het blijft politiek, dan weet je niet alles (9:40)	
---	--

Beoordeling op de dimensie Behoorlijk bestuur: De meeste respondenten vinden het Nederlandse bestuur niet onrechtvaardig. Bovendien is de trend dat het verbetert. Het feit dat de natuur onvoldoende wordt gerespecteerd is wel een fundamenteel probleem. Het gevoel dat de natuur in de verdrukking is leidt misschien ook tot de boven beschreven besluiten van de natuurpartijen om zich niet aan bepaalde afspraken te houden.

Tabel 3.24

Beoordeling van de dimensie Behoorlijk bestuur

Behoorlijk bestuur		-0,25
Legitimiteit	het feit dat rechtszaken worden aangespannen tegen overheidsbesluiten en dat die worden gewonnen laat zien dat de legitimiteit vaak onduidelijk is; uitspraken van de Raad van State worden wel gerespecteerd	0
Rechtvaardigheid	vaak niet rechtvaardig voor de natuur en soms ook niet rechtvaardig voor economie	-1
Responsiviteit	veel open discussie, gezamenlijk zoeken naar nieuwe responsieve instituties zoals het Mosselconvenant en het droogvalconvenant	2
Controleerbaarheid	geen integrale beoordeling van vergunningen voor het hele gebied, te weinig handhaving	-2

4 Conclusies

4.1 Opbouw van de conclusies

Het doel van project IC12 is tweeledig: enerzijds het ontwikkelen van een beoordelingsmethode voor het adaptieve vermogen van instituties, anderzijds een beoordeling van de bestaande instituties in Nederland. In de vragenlijst voor deze casus over de Wadden werden daarom eerst algemene vragen gesteld over het adaptatievermogen, en daarna vragen afgeleid uit het Adaptatiewiel. Als het Adaptatiewiel goed functioneert, zouden deze twee groepen vragen op hoofdlijnen tot hetzelfde antwoord moeten leiden op de vraag: creëren de instituties in het Waddengebied voldoende adaptief vermogen?

In paragraaf 4.2 worden de antwoorden op de eerste groep vragen samengevat en wordt op basis daarvan de hoofdvraag beantwoord. In paragraaf 4.3 wordt de analyse met behulp van het adaptatiewiel samengevat om de hoofdvraag te beantwoorden. In paragraaf 4.4 worden de twee antwoorden vergeleken en worden de consequenties daarvan voor de methode besproken. In paragraaf 4.5 wordt afgesloten met een reflectie op de problemen in het Waddengebied.

4.2 Adaptief vermogen in het Waddengebied

In deze paragraaf worden de antwoorden samengevat op de algemene vragen over klimaatverandering in het Waddengebied, uitmondend in een beoordeling van de adaptieve capaciteit en waar het aan ligt als die adaptieve capaciteit er wel of niet is. In tabel 4.1 worden de belangrijkste formele en informele instituties weergegeven.

De respondenten zijn het eens dat zeespiegelstijging het belangrijkste probleem is als het klimaat verandert. Daarnaast zijn effecten voor de ecologie te verwachten die te maken hebben met de veranderende lucht- en watertemperatuur: verandering in soorten, verandering in bloeitijden. Deze verschuivingen in de ecologie hebben tot gevolg dat de draagkracht voor menselijke activiteiten kleiner kan worden.

Zandsuppletie acht men de belangrijkste strategie voor adaptatie: zo kan het dynamische systeem van zand en slib de zeespiegelstijging in de Wadden bijhouden. Ook het laten wandelen van de Waddeneilanden wordt door respondenten genoemd als adaptatiestrategie. Deze strategieën zijn zowel voor de mens als voor de natuur van belang. Er zijn weinig adaptatiestrategieën genoemd specifiek voor natuur. Iemand zegt: aan natuur hoeft je niets te doen. Er is ook een categorie antwoorden die over wetenschap, beleid en draagvlak gaat. De essentie van deze antwoorden is dat door beleid en wetenschap nog nieuwe adaptatiestrategieën ontwikkeld zullen worden.

Interpretatie: Bij vergelijking van de verwachte effecten en de adaptatiestrategieën wordt duidelijk dat alleen voor de zeespiegelstijging al een adaptatiestrategie bestaat. Voor het verschuiven van soorten en voor de verminderde draagkracht voor de menselijke activiteiten zijn nog geen strategieën bedacht.

Tabel 4.1*Overzicht van formele en informele instituties in het Waddengebied.*

Formeel		
<i>Categorie</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Organisaties</i>
Integraal waterbeheer	Waterveiligheidswetgeving, scheepvaartwetgeving en waterkwaliteitswetgeving; baggeren van vaargeulen, kust- en oeverbescherming, monitoring van waterkwaliteit	Rijkswaterstaat is de nautische beheerder en coördineert de zandsuppleties langs de kust
Natuur- bescherming	Natuurbeschermingswet: vergunningverlening voor economisch medegebruik en afsluiten van bepaalde gebieden van de Waddenzee voor visserij en recreatie; beheerplannen. Vergunningen worden niet in samenhang bekeken. Waddenzee is Natura 2000 gebied, maar voor grote delen is geen natuurbeheerder aangewezen. Mosselconvenant: mosselinvanginstallaties en natuurherstelprogramma.	Ministerie van LNV inclusief de regionale directie Noord-Nederland en de provincies; natuurbeherende organisaties Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de provinciale Landschappen
Gaswinning	Exploitatie van het gas onder de Waddenzee op grond van de Mijnwet via de NAM	Ministerie van Financiën en uitvoerende organisatie Domeinen zijn eigenaar van de Waddenzee
Ruimtelijke ordening	PKB Derde nota Waddenzee: een duurzaam plan voor het Waddengebied op grond van ruimtelijke ordeningswetgeving. Natuur en economisch medegebruik moeten beide een plaats krijgen	De PKB is opgesteld onder leiding van VROM en wordt uitgevoerd via het RCW waarin de drie provincies, de 18 gemeenten en de 4 waterschappen verenigd zijn
Zoetwaterbeheer vasteland	Langs de kust verzilting tegengaan om akkerbouw mogelijk te maken	Waterschappen en boeren
Informeel		
<i>Categorie</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Organisaties</i>
Informeel overleg en samenwerking	Het informele overleg gaat altijd door: voorafgaand aan de invoering van regelgeving; tijdens onderhandelingen (achter de schermen) en na afloop van een rechtszaak. Het Waddengebied is een klein wereldje en mensen beseffen dat ze elkaar nodig hebben om problemen op te lossen.	Samenwerking en coalitievorming vindt plaats tussen partijen van dezelfde soort, maar steeds vaker ook tussen verschillende soorten actoren.
Omgangsvormen	Men wil vriendelijk met elkaar om gaan, wat ook conflictmijdend gedrag tot gevolg heeft. Het conflict toch aangaan via boete of rechtszaak wordt als contraproductief gezien.	Natuurorganisaties en overheden
Nederlandse cultuur	De economie voor laten gaan, ruimte voor individueel initiatief en respect voor de wet	Overheden, burgers, recreanten en bedrijven
Lokale cultuur	De eilanden hebben een eigen cultuur, en in de noordelijke dorpen langs de kust is een sterk verenigingsleven	Eilanders, dorpen langs de kust
Waarde hechten aan natuur	Algemeen gedeelde waardering voor de natuur in de Wadden. Er is een breed besef dat het waardevol is en men is vrijwillig bereid er voorzichtig mee om te gaan	Overheden, burgers en recreanten

Interpretatie: Over het algemeen geldt dat de instituties binnen een sector redelijk functioneren, maar dat het misgaat waar cross-overs nodig zijn. Het gaat dan vooral om de twee belangrijkste sectoren: waterbeheer en natuur. Rijkswaterstaat zal de zandsuppleties uitvoeren en daarmee de veiligheid van de bevolking langs de kust veilig stellen. Wat met de eilanders moet gebeuren is nog de vraag: daar moeten de gemeenten en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uit zien te komen. Of de zandsuppleties ten goede komen aan de natuur is onduidelijk: misschien veroorzaakt het teveel

troebeling of verstoort de zandwinning het ecosysteem op de Noordzee. Het is de vraag of LNV zich voldoende met de zandsuppleties bezig zal houden, of dat zij zich blijven richten op invoering van de Natuurbeschermingswet. Ook is het de vraag wie zich zal bezighouden met het vasthouden van zand en slib in het Waddensysteem: wie gaat het uitbaggeren van vaargeulen verminderen? Voelt Rijkswaterstaat zich daar uit zichzelf verantwoordelijk voor of moet iemand het ze vertellen, en zo ja: wie?

De ruimtelijke orderingssector zou bovengenoemde coördinatie en afstemming op zich kunnen nemen. Het blijkt lastig omdat er zoveel partijen zijn die elkaar deels beconcurreren (de industriehavens, de recreatiesector). De sectoren voor gaswinning en zoetwaterbeheer lijken geïsoleerder te staan.

Een tweede gebied waar cross-overs nodig zijn is tussen economie en natuur. Deze terreinen worden voortdurend 'geframed' als tegenover elkaar staande belangen. Samenwerking tussen natuurorganisaties en ondernemers zou tot nieuwe perspectieven kunnen leiden. Hier zijn al voorbeelden van zoals het mosselconvenant en de samenwerking tussen de Vereniging van Oevereigenaren en natuurorganisaties voor kwelderbehoud.

Als we naar de informele instituties kijken zit daar enerzijds verbetering in omdat men steeds meer de samenwerking zoekt. Anderzijds betekent het conflictmijdende patroon dat de hete aardappels van conflicterende belangen (havens, vaargeulen) van de ene naar de andere overheid worden doorgeschoven zonder dat iemand zin heeft een knoop door te hakken of een vervelende boodschap over te brengen.

Uit de verhalen blijkt dat organisaties en regels veel met elkaar te maken hebben. Niet alleen worden organisaties door externe en interne regels in stand gehouden, overheidsorganisaties zijn vaak ook verantwoordelijk voor het instellen en uitvoeren van wetgeving en beleid. In de Wadden zijn enkele grote complexen van instituties met bijbehorende organisaties aan te wijzen. In lijn met het voorgaande wordt bij 'bevorderlijke of belemmerende instituties' vaak aan (overheids)organisaties gedacht door de respondenten. De overheid wordt dus gezien als een sleutel-actor bij het instellen, continueren en veranderen van instituties.

Op de hoofdvraag in hoeverre instituties in het Waddengebied klimaatadaptatie bevorderen of belemmeren antwoorden de respondenten het volgende:

De versnipperde en behoudende laag van 31 overheden in het Waddengebied wordt als belangrijk probleem gezien voor aanpassing aan klimaatverandering. Daarnaast worden rigide onderdelen van regelgeving aangewezen als belemmerend: met name strakke normen over dijkhoogte en soortenbehoud. Het vergunningstelsel van de Natuurbeschermingswet remt de economische aanpassingen die nodig zullen zijn zoals aanpassen van jachthavens aan zeespiegelstijging. Als ontbrekende onderdelen in de instituties worden genoemd wetgeving die voorschrijft wat er wel moet gebeuren voor natuur, en wetgeving die kijkt naar het cumulatieve effect van vergunningen.

Aan de positieve kant wordt opgemerkt dat een versnipperde overheid mogelijkheden biedt voor experimenten. Verder wordt gesignaleerd dat de overheid investeert in kennisontwikkeling over klimaatadaptatie. Een enkeling ziet zelfs voldoende mogelijkheden in de Natuurbeschermingswet voor adaptatie.

In tabel 4.2 zijn de ideeën samengevat over bevorderlijke en belemmerende instituties. Veranderingsgezindheid, vrijheid en naar de toekomst kijken zijn bevorderlijk. De resultaatsverplichting voor natuur is vreemd genoeg als bevorderlijk bestempeld omdat dit in tegenspraak lijkt met de opmerking dat soortenbehoud belemmerend is voor adaptatie.

Bestaande machtsposities, bureaucratie en gevestigde economische belangen worden als belemmeringen gezien. Er zijn veel zaken genoemd die niet onder onze definitie van instituties vallen: de categorieën houding, acties, en individuen (paragraaf 3.7). Uit deze categorieën zou men de conclusie kunnen trekken dat het bevorderen van adaptatie niet zozeer in de instituties zelf zit, maar in de houding ten opzichte van deze instituties, en wat men ermee doet.

Tabel 4.2

Bevorderlijke en belemmerende instituties

Bevorderlijke instituties	Belemmerende instituties
- Organisaties die geen macht te verliezen hebben en organisaties die veranderingsgezind zijn - Natuur- en milieuorganisaties, sommige waterschappen en eilandgemeenten, en het kleinere bedrijfsleven - Huidige regels zijn voldoende; het mosselconvenant voegt nog wat toe en eventueel een strakkere resultaatsverplichting voor natuur - Toekomstige economische belangen kunnen inspiratie geven voor adaptatie - Nederlandse traditie van zelfbestuur en geen overheid die alles strak regelt	- Organisaties die wel macht te verliezen hebben, die in hun eigen denkkader vastzitten en teveel met hun eigen positie bezig zijn - Rijksoverheid, gemeenten, boeren en grote bedrijven - Het probleem niet op het juiste schaalniveau bekijken, te weinig slagkracht en teveel bureaucratie - Liberalisering van de loodsplicht, op slot zetten van natuurgebieden, gezondheidsregels voor vee - Gevestigde economische belangen die steeds weer de doorslag geven en niet de natuur of klimaatadaptatie - Als klimaatadaptatie maatschappelijk niet leeft gebeurt er weinig

4.3 Analyse met het Adaptatiewiel

Variëteit

Er is veel variatie in het Waddengebied: veel soorten bedrijvigheid, veel visies, veel clubs en overheden, en er wordt ook nog geëxperimenteerd met nieuwe instituties zoals het mosselconvenant en het Waddenfonds. Opvallend is dat sommige respondenten de aanwezige variatie niet als positief ervaren. Grote meningsverschillen belemmeren volgens de respondenten de vooruitgang. Tegelijk is er nog te weinig variatie in het aantal oplossingen dat is bedacht. Voorlopig rekent iedereen op de zandmotor. Interpretatie: Er is veel variatie, maar het is geen constructieve variatie, het is vooral gekrakeel. Er is variatie in meningen over het probleem, maar geen variatie in oplossingsrichtingen. Misschien is veel variëteit alleen positief als er ook veel lokale autonomie is: dan kan iedereen zijn eigen oplossing gebruiken. Wanneer slechts één collectieve oplossing wordt gezocht is veel variëteit een hindernis.

Leervermogen

De respondenten zijn over het algemeen positief over de dimensie leren, en er zijn ook veel bewijzen dat het plaatsvindt. Er zijn vier belangrijke bronnen van leren:

- Introductie van nieuwe wetgeving;
- Maatschappelijke dialoog, kritische *sparring partners*, gebiedsprocessen;

- Kennisontwikkeling en nieuwe technologie, monitoring, budgetten beschikbaar stellen voor onderzoek naar duurzaamheid en klimaatadaptatie;
- Educatie van burgers, jeugd, toeristen door natuurorganisaties en watersportverenigingen.

Er wordt in het gebied veel onderzoek gedaan door diverse instituten en dit wordt sinds kort gebundeld door de Waddenacademie. Kennisleveranciers waren lange tijd sectoraal bezig, systeemvragen worden nu pas gesteld. Men probeert conflicten minder langs juridische weg en meer via overleg op te lossen. Het is wel complex en er is nog veel te doen, maar lijkt niet veel aan het leervermogen te verbeteren.

Ruimte voor autonome verandering

Nederland is traditioneel egalitair en dus zelfstandig. Plattelandsbewoners leven dicht bij de natuur en op de eilanden is een vrijgevochten cultuur. Ook is de verwachting dat eilandbewoners, waterrecreanten en eigenaren van kwelders vertrouwd zijn met hoogwater en stormen. Er is dus een bepaalde mate van autonomie aanwezig. Daar tegenover staat dat de bewoners op het vasteland de oude tradities met terpen vergeten zijn en vrijwel volledig vertrouwen op de dijken en de zoetwatervoorziening door de overheid. Ook naar de toekomst willen de meeste burgers deze overheidsbescherming behouden met sterkere dijkringen, zelfs op de eilanden.

Op het niveau van regionale en lokale organisaties lijkt veel potentieel te zijn: waterschappen, reddingsorganisaties, watersportverenigingen, veerdiensten, Rijkswaterstaat en gemeentelijke en provinciale overheden hebben ieder hun voorzieningen getroffen in geval van hoog water.

De ruimte voor autonomie wordt beperkt omdat in het Waddengebied veel bemoeienis is vanuit landelijke en Europese overheden: er vindt gaswinning plaats ten behoeve van de Staatskas, schelpdiervissers worden uitgekocht door LNV, de PKB is geschreven door VROM, Defensie heeft oefengebieden, en Rijkswaterstaat beheert het grootste deel van de Waddenzee. Ook in de besluitvorming over het Waddenfonds domineert het landelijke niveau. Volgens sommige respondenten wordt er wel ruimte geboden voor autonomie – hoewel niet met opzet – doordat de overheid versnipperd is en weinig bezig is met handhaving en uitoefening van gezag.

Leiderschap

Er is geen centrale regie voor het Waddengebied. Er spelen 31 overheden een rol in het Nederlandse deel van de Waddenzee (18 gemeenten, 4 waterschappen, 3 provincies, 5 of 6 ministeries, de EU). Het Regionaal Collega Waddengebied (RCW) is ingesteld om het te bundelen, maar functioneert volgens de respondenten nog niet als centrale regisseur. Men beoordeelt het gebrek aan leiderschap verschillend. De meesten zien het als een probleem: chaos, spaghetti, een gebrek aan doorzettingsmacht. Gebrek aan leiderschap kan een probleem worden als door klimaatverandering echt fundamentele beslissingen genomen moeten worden, bijvoorbeeld of bewoning op de eilanden mogelijk blijft. Daar tegenover staan enkele respondenten die de voordelen van de chaos zien: het geeft individuele spelers meer vrijheidsgraden en er zijn af en toe innovatieve coalities te sluiten.

Er wordt veel samengewerkt in het Waddengebied. Er is een sterk besef aanwezig dat samenwerking noodzakelijk is om de problemen in het gebied op te lossen. Het lijkt alsof conflicten vaak de aanleiding zijn om te gaan samenwerken, bijvoorbeeld een uitspraak van de Raad van State die leidde tot het Mosselconvenant. De samenwerking speelt zich af in wisselende coalities, en niet op het overkoepelende niveau van het hele Waddengebied.

Hulpbronnen

Over geld wordt enerzijds gezegd dat het te weinig is: voor het grootste deel van het natte wad is geen budget voor natuurbeheer. Ook voor nieuwe taken zoals het opstellen en uitvoeren van een beheerplan in het kader van de Natuurbeschermingswet en extra maatregelen die mogelijk uit Natura 2000 voortvloeien, is geen regulier budget. Een belangrijke hulpbron op dit moment is het Waddenfonds. Daarvan wordt waarschijnlijk nog weinig aan klimaatadaptatie uitgegeven, wel aan mitigatie (duurzame energie). Daarnaast zijn het Deltafonds en het WILG mogelijke financieringsbronnen. Wat *human resources* betreft zijn er te weinig beheerders voor het natte wad, en ook te weinig handhavers. De handhavers zijn bovendien versnipperd bezig.

Behoorlijk bestuur

Over het geheel genomen is het bestuur rechtvaardig in Nederland. Corruptie en geweld komen weinig voor, en er wordt open gediscussieerd. Bovendien wordt het de laatste tijd steeds opener. Er is veel overleg tussen overheden en veel dialoog met stakeholders in gebiedsprocessen. Wat sommige respondenten niet rechtvaardig vinden is dat de natuur vaak niet eerlijk wordt behandeld; het economische belang geeft teveel de doorslag. Een tweede groep opmerkingen gaat juist over de natuurbeschermers: zij behandelen de recreanten en bewoners oneerlijk als ze grote gebieden afsluiten en er alleen zelf nog mogen komen, of er is afgesproken dat een bepaald aantal hectares zal worden afgesloten, en het blijkt later het dubbele aantal hectares te zijn. Verder vertonen natuurbeschermingsorganisaties soms oneerlijk gedrag door eerst te beloven geen rechtszaak te beginnen en het dan later toch te doen.

Tabel 4.3

Het Adaptatiewiel toegepast op klimaatadaptatie in het Waddengebied

Variëteit		-0,25	
	Variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen	-1	Veel probleemdefinities, weinig oplossingsrichtingen
	Multi-actor, multi-level en multi-sector benadering	2	Friesland nummer 1 gebiedsgericht werken, Mosselconvenant
	Ruimte voor diversiteit	0	Onduidelijk, aan de ene kant zandsuppletie als enige oplossing, aan de andere kant gebiedsgerichte processen
	Redundantie	-2	Strijd tussen economie en natuur, waarbij natuur achteruit gaat
Leervermogen		1,6	
	Vertrouwen	1	Groeit langzaam
	Twijfels bespreken	2	Open communicatie
	Eerste orde leren: verbeteren van routines	1	Educatie watersporters
	Tweede orde leren: herinterpreteren van routines	2	Vooral door rechtszaken en door systeemvragen te gaan stellen
	Institutioneel geheugen	2	Je kunt de Waddenzee dempen met de rapporten die erover geschreven zijn
Ruimte voor autonome verandering		-0,67	
	Continue toegang tot informatie	-2	Boeren en eilanders wel, maar de meerderheid niet
	Realisatievermogen	1	Regionaal proces goed georganiseerd, veilige dijken, maar weinig draagvlak voor klimaatbestendige

			oplossingen
	Improvisatievermogen	-1	Zelfstandige cultuur, maar nog nauwelijks ingezet voor klimaatverandering
Leiderschap		-0,67	
	Visionair leiderschap	-2	Weinig leiderschap, niet visionair wat betreft klimaat
	Ondernemend leiderschap	-1	Veel ondernemerschap, maar geen integrale afstemming dus geen leiderschap
	Verbindend leiderschap	1	Dit moet bestaan als partijen naar elkaar toegroeien
Hulpbronnen		-1	
	Gezag	-2	Geen uitoefening van gezag
	Menskracht	-1	Voor een groot deel van het Wad is geen beheer en te weinig handhaving
	Financiële middelen	0	Er is een substantieel budget maar het is niet duidelijk of het voldoende is en ook niet of het op de goede, langjarige manier voor natuur kan worden ingezet
Behoorlijk bestuur		-0,25	
	Legitimiteit	0	Het feit dat rechtszaken worden aangespannen tegen overheidsbesluiten en dat die worden gewonnen laat zien dat de legitimiteit vaak onduidelijk is; uitspraken van de Raad van State worden wel gerespecteerd
	Rechtvaardigheid	-1	Vaak niet rechtvaardig voor de natuur en soms ook niet rechtvaardig voor economie
	Responsiviteit	2	Open discussie, gezamenlijk zoeken naar nieuwe responsieve instituties zoals het Mosselconvenant en het droogvalconvenant
	Controleerbaarheid	-2	Geen integrale beoordeling van vergunningen voor het hele gebied, te weinig handhaving
Overall		-1	

Hieronder de geaggregeerde tabel. Het geheel eindigt oranje en de vraag is of het grote leervermogen alle andere matige scores kan compenseren.

Tabel 4.4

Overzicht van scores op alle dimensies

Variëteit	-0,25
Leervermogen	1,6
Ruimte voor autonome verandering	-0,67
Leiderschap	-0,67
Hulpbronnen	-1
Behoorlijk bestuur	-0,25
Overall	-0,21

Tabel 4.5

Verklaring van de geaggregeerde scores (herhaling uit hoofdstuk 1)

Score per criterium	Geaggregeerde score voor dimensie en overall voor de casus
2	1.01 tot 2.00
1	0.01 tot 1.00
0	0
-1	-0.01 tot -1.00
-2	-1.01 tot -2.00

4.4 Reflectie op het functioneren van het Adaptatiewiel

Hieronder worden de resultaten met elkaar vergeleken uit paragrafen 4.2 en 4.3: direct stellen van een vraag over adaptieve capaciteit versus toepassen van het adaptatiewiel.

Uit de directe vragen over adaptatievermogen in het Waddengebied komt naar voren dat kennisontwikkeling, samenwerking, het betrekken van de samenleving en ruimte bieden aan lokale initiatieven door de overheid als positieve instituties worden beoordeeld. Uit de analyse van het adaptatiewiel blijkt dat leren, responsiviteit, verbindend leiderschap, en multi-level, actor en -sector benaderingen positief worden gewaardeerd als het gaat om het bevorderen van het adaptieve vermogen in het Waddengebied. Belemmerende instituties die bij het direct stellen van de vraag naar boven komen zijn rigide delen van de overheid, te weinig slagkracht en economische belangen. Volgens de beoordeling van instituties via het adaptatiewiel scoren handhaving, gezag, visionair leiderschap, toegang tot informatie, redundantie en weinig variatie aan oplossingen slecht.

De resultaten van beide methodes komen dus grotendeels overeen. De resultaten uit de analyse met behulp van het adaptatiewiel zijn meer gestructureerd en geven daardoor een beter inzicht in de dilemma's met betrekking tot het bevorderen van het adaptief vermogen. Er lijkt bijvoorbeeld tegenstrijdigheid te zijn tussen variëteit en de andere dimensies. Veel variatie aan stakeholders en een grote verscheidenheid aan meningen vormt een belemmering voor de slagvaardigheid en het gezag van de overheid. Aan de andere kant leidt een hoge mate van variatie tot succesvolle autonomie op lokaal niveau, doordat het lokale initiatief wordt vergroot. Deze tegenstrijdigheid wordt vooral duidelijk na analyse met het adaptatiewiel omdat hier de verschillende dimensies met elkaar vergeleken worden.

Uit de 'directe vragen' komt ook een interessante conclusie naar voren die minder duidelijk blijkt uit de analyse met het adaptatiewiel. Dit is dat organisaties en instituties moeilijk los van elkaar te beschouwen zijn. Organisaties produceren bepaalde instituties of voeren ze uit en bepalen dus voor een groot deel het effect van de instituties op een samenleving. Het adaptatiewiel is gebaseerd op de aanname dat instituties afzonderlijk onderzocht kunnen worden, waardoor dit soort fundamentele kwesties moeilijker aan het licht komen.

Het toepassen van het adaptatiewiel op een casus is moeilijk, omdat voor elk criterium een lijst voors en tegens ontstaat en de onderzoeker dan moet kiezen welke daarvan prioriteit hebben en dus de doorslag geven bij een score. Is een recente ontwikkeling belangrijker dan een legendarisch verhaal uit het verleden? Is rechtvaardigheid voor de economie belangrijker dan rechtvaardigheid voor natuur? Het adaptatiewiel is daarom vooral geschikt als discussie-instrument, waarbij de keuzes van de onderzoeker expliciet worden gemaakt en betrokkenen hierop kunnen reageren. Bij de methode waarin direct wordt gevraagd naar het aanpassingsvermogen dat instituties creëren worden geen scores gegeven. Dan hoeven dit soort keuzes hoe te aggregeren naar een eindconclusie minder gemaakt te worden. De meerwaarde van het adaptatiewiel is dus dat paradoxen in het bestuur aan het licht komen.

4.5 Reflectie op de problemen in het Waddengebied

De uitslag van de beoordeling met het adaptatiewiel is niet positief voor het Waddengebied. Op vrijwel alle dimensies (met uitzondering van het leervermogen) worden problemen gesignaleerd. Het adaptatiewiel wijst op detailniveau aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De belangrijkste problemen zitten echter niet op het detailniveau.

Het eerste probleem is de fase waarin het natuurbeleid verkeert. De implementatie van de Natuurbeschermingswet 1998, Natura 2000 en de Habitat- en Vogelrichtlijnen zijn in volle gang, met alle kinderziektes en discussies die daar bij horen. Men zit nu niet te wachten op de vraag of dit beleid houdbaar is bij klimaatverandering. Er is geen wensbeeld voor de toekomstige natuur, alleen een *worst case* scenario van een verdrinken Waddenzee. Het gevolg is dat het doel van de adaptatie niet duidelijk is. De natuur past zich vanzelf aan, maar is dat een verandering die men wenselijk vindt en zo niet, is er wat aan te doen?

Een tweede probleem is de vraag hoe natuur überhaupt veilig gesteld kan worden. Deze vraag speelt in de Wadden, maar is voor Nederland of Europa evenmin opgelost. Al het instrumentarium dat tot op heden in Nederland is bedacht, bereikt niet meer dan dat de achteruitgang in biodiversiteit enigszins wordt vertraagd. Het is niet duidelijk of de oorzaak van het falende instrumentarium een te grote kracht van het 'andere belang' oftewel de economie is, of een te zwakke ontwikkeling van het natuurinstrumentarium (vooral regels wat niet mag, geen regels wat wel moet). Nee zeggen tegen economische ontwikkeling blijkt keer op keer erg moeilijk ten opzichte van natuur die niets oplevert voor het levensonderhoud van de lokale bevolking. Economische groei en democratie als instituties tegenover eindige natuurlijke hulpbronnen: hoe lossen we dat op? Geld vrijmaken voor natuur: helpt dat?

Het derde probleem wordt veroorzaakt door de schaalniveaus die bij het Waddengebied betrokken zijn:

- Mondiaal, door de aanwijzing door Unesco als Werelderfgoed;
- Europees, door Natura 2000 en KRW
- Nationaal, door vijf ministeries (VROM, LNV, V&W, EZ en Defensie)
- Provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen: recreatie, jachthavens, kustbeheer
- Gemeenten: landbouw, bedrijvigheid en industriehavens, toerisme, ontvolking.
- Huishoudens, bedrijven, boeren, vissers: Sterke binding (liefde voor) het gebied en tegelijk de Waddenzee als economische bron gebruiken en daarbij met elkaar concurreren.

Het gevolg is dat men op veel niveaus ziet dat het anders moet (de wetgeving moet meer natuurlijke dynamiek toelaten en minder economische groei), maar geen van de overheden heeft zin om deze '*inconvenient truth*' te presenteren aan de burgers. Elke overheid ziet genoeg andere overheden die het zou moeten of kunnen doen. De burgers en bedrijven wijzen op de schade die anderen aanrichten. Deels zal dit worden veroorzaakt doordat inwoners van het Waddengebied zich niet per definitie bewoner van 'het Waddengebied' voelen, maar eilander, Fries, Wieringer, etc (zie ook Bazelmans, 2009). Dan is het ook moeilijk om een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gebied te ontwikkelen.

Het vierde probleem: instituties ontwikkelen voor een dynamisch systeem is lastig. Instituties zijn bedoeld om stabiliteit te creëren in de chaos. Dat geldt bijvoorbeeld voor eigendomsrechten op grond: als een kwelder steeds verandert is dat vervelend, dus een boer probeert de grond te stabiliseren. Ook de Europese natuurrichtlijnen kiezen voor instandhouding in plaats van voor dynamiek. Wat voor instituties zijn nodig in een dynamisch landschap? Geen privaat, maar publiek eigendom, of gedeeld eigendom? Of een eigendom op een grotere schaal zodat de nadelen van de dynamiek gecompenseerd worden door de voordelen? Of een eigenaar zoeken voor wie de dynamiek juist interessant is zoals een natuurbeheerder? Wellicht kan geleerd worden van waterschappen die meanderende beken hebben hersteld en daarvoor nieuwe afspraken hebben gemaakt met de boeren die grond bezitten langs de oevers (Hees et al, 2002).

Literatuur

Arts, B., 2006, Forests, institutions, discourses, Wageningen Universiteit, Wageningen.

Bazelmans, J., 2009. Geschiedenis, herinnering en beleving. Naar een cultuurhistorische en sociaal-wetenschappelijke onderzoeksagenda voor het waddengebied. Publicatie 2009-04, Waddenacademie, Leeuwarden

Gupta, J., K. Termeer, J. Klostermann, S. Meijerink, M. van den Brink, P. Jong, S. Nooteboom, E. Bergsma (2010). The Adaptive Capacity Wheel: A Method to Assess the Inherent Characteristics of Institutions to Enable the Adaptive Capacity of Society. Environmental Science & Policy. Available online 22 June 2010

Hees, Eric, Reneé de Bruin, Willem Bruil en Jan Buys, 2002. Hoe stel je een goed gebiedscontract op? In: Landwerk, nr 2 april 2002, p.10-15

IDGEC Scientific Planning Committee, 1999, Institutional Dimensions of Global Environmental Change, IHDP Report No. 9, Bonn.

Kabat, P., C.M.J. Jacobs, R.W.A. Hutjes, W. Hazeleger, M. Engelman, J.P.M. Witte, R. Roggema, E.J. Lammerts, J. Bessembinder, P. Hoekstra en M. van den Berg. 2009: Klimaatverandering en het Waddengebied. Position paper Klimaat en Water. Waddenacademie, Leeuwarden

Klostermann, J.E.M., H. Revier, E. van den Berg en J. Lamfers, 2009. *"Je hebt nooit genoeg kennis. Onderzoek naar de kennisbehoefte in het Waddengebied.* Leeuwarden, Waddenacademie

Meijer, W., P.C. Lodders-Elfferich, L.M.L.H.A. Hermans, maart 2004. Ruimte voor de Wadden. Eindrapport Adviesgroep Waddenzeebeleid, Adviesgroep Waddenzeebeleid, Den Haag

Meijerink, Sander, Emmy Bergsma, Margo van den Brink, Joyeeta Gupta, Pieter Jong, Judith Klostermann, Katrien Termeer. 2010. Cross case analysis of institutions and adaptive capacity in the Netherlands. Do institutions for spatial planning, water and nature management in the Netherlands enhance the capacity of society to adapt to climate change? Werkdocument in voorbereiding, Radboud Universiteit Nijmegen

Vierssen W. van, J.M. van Loon-Steensma: Ondernemingsplan Waddenacademie, Alterra, Wageningen / Provincie Fryslân, Leeuwarden, 11 mei 2007

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