

Besluitvorming binnen natuurlijk erfgoed vanuit het subsidiariteitsprincipe

Naam: Edwin Rosmulder
E-mailadres: edwinrosmulder90@hotmail.com
Studentnummer: s0813486
Begeleider: Prof. Dr. Peter Ache
Cursus: Masterthesis planologie (MAN-MTHPLAN-2012-3-V)
Opleiding: Master Planologie
Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen

Radboud Universiteit Nijmegen



Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Projectkader	6
1.2 Maatschappelijke relevantie	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Doel- en vraagstelling	8
2. Theoretisch kader	11
2.1 Subsidiariteitsprincipe	11
2.2 Institutional analysis and development framework	13
2.3 Common-pool resources	17
2.4 Netwerkbenadering	19
2.5 Overzicht	22
3. Methoden	24
3.1 casestudyonderzoek	24
3.2 Bureauonderzoek	25
3.3 Diepte-interviews	25
3.4 Onderzoeksplan	26
4. Casus waddengebied	30
4.1 Natuurwaarden waddengebied	30
4.2 Het waddengebied als natuurlijk erfgoed	33
5. Huidige situatie	35
5.1 Huidige taakverdeling overheidsniveaus	35
5.2 Huidige beleidsproces	44
6. Toekomstige situatie	53
6.1 Toekomstige taakverdeling vanuit het subsidiariteitsprincipe	53
6.2 Het subsidiariteitsprincipe binnen het waddengebied	67
6.3 Toekomstig beleidsproces	78
7. Conclusie en discussie	83
7.1 Conclusie	83
7.2 Discussie	86
7.3 Werkproces	88

Leeswijzer

Dit onderzoek past het principe van subsidiariteit toe op het natuurlijk erfgoed. Hierbij is de volgende opbouw gebruikt. In de *inleiding* (hoofdstuk 1) wordt het onderwerp ingeleid en worden de doel- en vraagstelling geformuleerd. Het *theoretisch kader* (hoofdstuk 2) zorgt voor de theoretische basis voor het vergaren en toepassen van empirische gegevens. Het theoretisch kader combineert verschillende concepten waardoor het subsidiariteitsprincipe kan worden toegepast op het natuurlijk erfgoed en de specifieke casus. Ook wordt hierin gemotiveerd waarom er voor deze concepten is gekozen. In de *methoden* (hoofdstuk 3) worden de gekozen onderzoeksstrategieën weergegeven en beargumenteerd.

Er is sprake van een enkelvoudige casestudy van het waddengebied. Dit gebied wordt ingeleid in hoofdstuk 4. Hierin komen de belangrijkste kenmerken van het gebied naar voren en wordt het gebied gekarakteriseerd binnen het natuurlijk erfgoed.

Bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe wordt er een vergelijking gemaakt tussen de *huidige situatie* (hoofdstuk 5) en de mogelijk *toekomstige situatie* (hoofdstuk 6). Binnen deze hoofdstukken wordt er onderscheid gemaakt tussen de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het beleidsproces.

Uiteindelijk mondt de verzameling van empirische data uit in het formuleren van de *conclusie en discussie* (hoofdstuk 7). Hierin wordt er ingegaan op de oorspronkelijke doel- en vraagstelling en zullen de sterke en zwakke aspecten van het onderzoek worden belicht. Uiteindelijk wordt het werkproces kort geëvalueerd.

Samenvatting

Binnen dit onderzoek wordt het subsidiariteitsprincipe toegepast op het natuurlijk erfgoed. Het principe geeft leiding in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over overheidsniveaus en wordt op dit moment binnen de Europese Unie toegepast. Op nationaal niveau is zijn er op dit moment discussies gaande met eenzelfde insteek. Verantwoordelijkheden verschuiven naar lagere overheidsniveaus met een efficiënter en effectiever overheidsbeleid voor ogen. Het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op het nationale systeem kan daardoor tot nieuwe inzichten leiden. De centrale vraag voor het onderzoek is de volgende:

'In hoeverre kan de besluitvorming op het gebied van natuurlijk erfgoed effectiever en efficiënter verlopen via het herverdelen van taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheidsniveaus door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe?'

Deze vraag wordt beantwoord door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op het beleidsproces. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de huidige en toekomstige situatie. Het principe van subsidiariteit wordt hiervoor toepasbaar gemaakt op het natuurlijk erfgoed. Natuurlijk erfgoed wordt beschouwd als een *common-pool resource* (Ostrom, 1990). Dit concept gaat uit van bepaalde voorraden en stromen binnen een gebied waardoor het goed aansluit op het behoud van natuurwaarden in natuurlijk erfgoed gebieden. Het *Institutional analysis and development framework* (IAD) geeft leiding bij het analyseren van institutionele interacties (Ostrom, 2007). Deze interacties zijn van essentieel belang voor het analyseren van het beleidsproces. Dit concept wordt het raamwerk aangevuld door de afhankelijkheidsrelaties uit de *netwerkbepending* (De Bruijn, 2003).

Het onderzoek is uitgevoerd met het waddengebied als enkelvoudige casestudy. Dit vanwege de betrokkenheid van alle overheidsniveaus, de discussies die gaande is binnen het gebied over taakverdeling tussen overheidsniveaus en het toestaan van commerciële activiteiten binnen het gebied. Binnen het onderzoek wordt de huidige situatie vergeleken met de situatie waarin het subsidiariteitsprincipe is toegepast. Het theoretisch kader geeft leiding bij de interpretatie van de empirische gegevens. Deze gegevens zijn een combinatie van bureauonderzoek en informatie uit interviews.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat toepassing van het subsidiariteit niet noodzakelijkerwijs leidt tot een efficiënter en effectiever beleidsproces. Een goede balans moet hierin gevonden worden. Het subsidiariteitsprincipe zal daarom ook nooit als bindende regel kunnen functioneren. Het principe kan als handvat van beleidsbepalers dienen om overheidsniveaus goed op de problematiek te laten aansluiten.

Sleutelwoorden

Subsidiariteitsprincipe, natuurlijk erfgoed, institutional analysis and development framework (IAD), common-pool resource, effectiviteit/efficiëntie

1. Inleiding

1.1 Projectkader

Sinds het kabinet Rutte I aantrad in 2010 is er een trend ingezet van decentralisatie op tal van beleidsvlakken. Ook op het gebied van ruimtelijke ordening is er een proces in gang gezet waarbij verantwoordelijkheden worden overgeheveld vanuit de centrale overheid naar regionale en lokale overheden. VVD en CDA verwoordden dit in het regeerakkoord uit 2010 op de volgende manier (CDA & VVD, 2010, p. 5):

'In de ruimtelijke ordening vindt een integrale afweging plaats van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat.

- *Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten.*
- *Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies.'*

De trend van decentralisatie wordt ook in 2012 doorgezet door het kabinet Rutte II (PvdA & VVD, 2012, p.40):

'Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen. Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld. Hiertoe biedt het Rijk hen ruime beleidsvrijheid.'

Deze tendens van decentralisatie kan volgens De Gier (2011) als een trendbreuk worden aangemerkt. Er was namelijk in de periode voor Rutte I steeds sprake van centralisatie van besluitvorming. Naar aanleiding van deze trendbreuk heeft toenmalig minister Schultz van Infrastructuur en Milieu de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) opdracht gegeven een briefadvies op te stellen over deze decentralisatie. De RLI heeft vervolgens voor dit briefadvies een essaybundel laten opstellen waar vanuit verschillende invalshoeken het decentralisatieproces wordt geanalyseerd. Uit deze essays (De Gier, Needham & Witsen, 2011) blijkt dat de agenda's van de verschillende overheidsniveaus elkaar op veel punten overlappen. Er komt tevens uit naar voren dat het nog te onduidelijk is hoe de verschillende overheden zich tot elkaar verhouden. Deze verwevenheid van overheden leidt tot stroperige, langdurige besluitvorming. Dit staat haaks op de

visie van de laatste twee kabinetten die juist een effectiever en efficiëntere overheidsapparaat voor ogen hebben. Deze opvatting past goed binnen het zogenaamde *subsidiariteitsprincipe*. Beslissingen worden enkel op hoger niveau genomen wanneer het probleem de lokale problematiek overstijgt (De Sadeleer, 2012). Beslissingen worden zo dicht mogelijk bij het probleem genomen (Faludi, 2012). De ruime beleidsvrijheid op lokaal niveau, die het regeerakkoord uit 2012 beschrijft, past zeker binnen dit principe. Het toepassen van het subsidiariteitsprincipe binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening kan hierdoor voor nieuwe inzichten zorgen.

Binnen dit onderzoek wordt het subsidiariteitsprincipe toegepast op het specifieke beleidsterrein natuurlijk erfgoed. Dit vanwege het feit dat alle bestuurslagen van gemeentelijk tot Europees niveau betrokken zijn. Door de verschillende belangen op verschillende niveaus is er binnen dit beleidsveld erg veel onderling *gepolder* om tot beslissingen te komen. Het toepassen van het subsidiariteitsprincipe zou daarom een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit en de efficiëntie op dit specifieke beleidsvlak. Dit wordt in dit onderzoek onderzocht.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het uitgaat van de hedendaagse tendens van het streven naar een effectiever en efficiënter overheidsapparaat. Deze tendens is ingezet vanaf het aantreden van het eerste kabinet Rutte in 2008 en is nog altijd gaande. Het credo luidt: '*Centraal wat moet decentraal wat kan.*' Het onderzoek geeft handvatten voor de realisatie hiervan. De langdurige, complexe beleidsprocessen zijn op dit moment een probleem waar planners en overheden mee te kampen hebben. Het onderzoek draagt daarom zeker bij aan deze problematiek door nieuwe inzichten te geven binnen het beleidsproces van natuurlijk erfgoed. De resultaten van dit onderzoek kunnen mogelijk in de toekomst ook op andere beleidsvlakken worden toegepast. Verder kan een goede toepassing van het subsidiariteitsprincipe voor beter maatwerk binnen de ruimtelijke ordening zorgen. Instituties werken op het beleidsniveau dat ze kunnen overzien en dat direct aansluit op de problematiek.

Door een goede uitvoering van het subsidiariteitsprincipe binnen de ruimtelijke ordening zouden de kosten lager kunnen blijven. Wanneer duidelijk afgebakende taken en verantwoordelijkheden worden beschreven voor ieder niveau kan er wellicht met minder geld meer worden bereikt. Deze efficiëntere werkwijze kan daardoor ook tot minder overheidsuitgaven leiden. Dit is maatschappelijk wenselijk gezien het begrotingstekort van de overheid.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek is wetenschappelijk relevant vanwege de lacune in kennis op het gebied van taakverdelingen van verschillende overheden. Uit de rapporten van De Gier, Witsen en Needham (2011) blijkt dat er kennis ontbreekt over hoe de agenda's van Rijk, provincie en gemeente elkaar overlappen en hoe zij de ruimtelijke ordening daadwerkelijk beïnvloeden. Het subsidiariteitsprincipe op landelijk niveau als uitgangspunt nemen is nieuw. Hieruit kan lering worden getrokken door planners als het gaat om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de nationale ruimtelijke ordening. Het onderzoek genereert kennis over de wijze waarop beleidsvelden ingericht kunnen worden en koppelt deze kennis aan de begrippen effectiviteit en efficiëntie.

Verder geeft het onderzoek een duidelijk beeld van de huidige taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente op het gebied van natuurlijk erfgoed. Deze kennis kan ook gebruikt worden bij de toetsing/analyse van andere concepten dan het subsidiariteitsprincipe.

1.4 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek heeft de volgende doel- en vraagstelling:

Doelstelling:

'Inzicht verkrijgen in de werking van het subsidiariteitsprincipe en het beleidsproces binnen het natuurlijk erfgoed, teneinde aanbevelingen te kunnen doen over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op natuurlijk erfgoed gebieden.'

Eenzijds wordt er onderzoek gedaan naar de werking van het subsidiariteitsprincipe en hoe deze toegepast moet worden op natuurlijk erfgoed. Anderzijds is het van belang kennis te genereren over het beleidsproces met de daarbij behorende interacties. Het is hierbij van belang te weten wat de institutionele context van natuurlijk erfgoedgebieden is. Enkel op deze manier kan voorspeld worden hoe de toepassing van het subsidiariteitsprincipe het beleidsproces in dergelijke gebieden kan beïnvloeden.

Vraagstelling:

'In hoeverre kan de besluitvorming op het gebied van natuurlijk erfgoed effectiever en efficiënter verlopen via het herverdelen van taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheidsniveaus door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe?'

Bij de effectiviteit van beleid gaat het om de mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt (De Kam, 2009). Binnen het onderzoek gaat het hierbij om de doelstellingen rondom het natuurlijk erfgoed en de uitkomsten van het beleid.

Efficiëntie is belangrijk om het proces te analyseren. Van belang is namelijk welke middelen er ingezet worden om het doel van het beleid te bereiken (De Kam, 2009). In hoeverre wordt hetgeen tot stand gebracht op de juiste manier. Binnen het onderzoek gaat het bijvoorbeeld om de verwevenheid van instituties tegen te gaan zoals gesteld in de essaybundel van De Gier, Needham & Witsen (2011).

Deelvragen

Uit de doel- en vraagstelling van het onderzoek blijkt dat er sprake is van een vergelijking tussen de huidige situatie en de situatie waarbij het subsidiariteitsprincipe op het natuurlijk erfgoed wordt toegepast. Om deze vergelijking te maken dient het subsidiariteitsprincipe vertaald te worden naar het specifieke beleidsveld. Het concept moet toe te passen zijn op de casus. Dit gebeurt in het theoretisch kader.

Vervolgens wordt het theoretisch kader gebruikt bij de beantwoording van de verschillende deelvragen. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen de huidige en de toekomstige situatie. Uiteindelijk worden deze in de analyse met elkaar vergeleken en geven zij gezamenlijk antwoord op de centrale vraag van het onderzoek.

In de huidige situatie is het van belang te weten hoe taken en verantwoordelijkheden op dit moment zijn verdeeld tussen de verschillende overheidsniveaus. Daarnaast is het van belang meer te weten over het huidige beleidsproces. Dit is van belang omdat de toepassing van het subsidiariteitsprincipe niet enkel tot een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden zal leiden, maar ook tot veranderingen in het beleidsproces. Deze veranderingen kunnen worden gekoppeld aan de termen efficiëntie en effectiviteit. Het beleidsproces is daardoor van cruciaal belang voor een goede beantwoording van de centrale vraag. Deze zaken leiden gezamenlijk tot de volgende deelvragen voor de huidige situatie:

‘Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden op dit moment verdeeld tussen Europese Unie, Rijk, provincies en gemeenten?’

‘Hoe is het huidige beleidsproces ingericht en hoe verhouden de actoren zich tot elkaar?’

Deze twee aspecten zijn ook het uitgangspunt voor het formuleren van de deelvragen voor de toekomstige situatie. Door dezelfde kernthema's te hanteren kan er een goede vergelijking worden gemaakt tussen de huidige en de toekomstige situatie waardoor de deelvragen bijdragen

aan de beantwoording van de hoofdvraag. De deelvragen voor de toekomstige situatie zijn de volgende:

'Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden idealiter verdeeld moeten worden tussen Europese Unie, Rijk, provincies en gemeenten vanuit het principe van subsidiariteit?'

'Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden verdeeld kunnen worden bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het waddengebied?'

'In hoeverre verandert het beleidsproces bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe?'

Het verschil tussen de eerste twee deelvragen is dat de eerste deelvraag uit gaat van een nieuw in te richten beleidsveld en de tweede vraag uitgaat van de huidige situatie. De eerste deelvraag richt het beleidsveld idealiter in vanuit de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe. Deze vraag houdt om die reden geen rekening met de praktische uitvoerbaarheid en huidige regelgevingen. De tweede deelvraag vult de eerste deelvraag aan door de bevindingen van de eerste deelvraag te toetsen in de praktijk. Het verschil tussen de antwoorden op deze deelvragen geeft de haalbaarheid van het principe in de huidige context weer. Deze twee verschillende deelvragen zullen op een andere manier worden getoetst. Dit wordt verder uitgewerkt in de methoden (hoofdstuk 3).

2. Theoretisch kader

Bij de beantwoording van de verschillende deelvragen worden verschillende theorieën en concepten gebruikt. Het is hierbij van belang het subsidiariteitsprincipe te operationaliseren zodat het kan worden toegepast op het natuurlijk erfgoed. Gemotiveerd wordt waarom deze concepten bijdragen aan het onderzoek en hoe ze samenhangen. Ook wordt de keuze voor deze concepten gemotiveerd en worden de voor- en nadelen besproken.

2.1 Subsidiariteitsprincipe

Het subsidiariteitsprincipe is een concept dat leiding geeft bij het verdelen van taken en verantwoordelijkheden op verschillende overheidsniveaus. Het principe van subsidiariteit heeft zijn oorsprong in de katholieke en protestante sociale filosofie en ging oorspronkelijk over de verhoudingen tussen individuen en autoriteiten (Faludi, 2012).

Vandaag de dag is het subsidiariteitsprincipe een belangrijk uitgangspunt binnen de Europese Unie en is in het verdrag van Maastricht (1992) officieel vastgelegd als richtlijn. Op alle Europese beleidsvlakken dient men dit principe te volgen (De Sadeleer, 2012).

Binnen de Europese Unie is het oorspronkelijk geïnitieerd om lidstaten te beschermen tegen de invloed van de Europese Unie. *'Hogere bevoegdheden (EU) mogen niet tussenbeide komen in beslissingen getroffen binnen de overeengekomen bevoegdheden van een lagere orde (lidstaten). De hogere bevoegdheid zal juist, mocht dit nodig zijn, de lagere bevoegdheid ondersteunen haar acties te coördineren in het streven naar een gemeenschappelijk goed (Euboco, 2006).'* Besluiten dienen zo dicht mogelijk bij de burger plaats te vinden zoals blijkt uit het eerste artikel van het verdrag van Maastricht (Faludi, 2012, p. 5):

"A new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen."

De uitleg van het principe is de afgelopen jaren echter veranderd. Vandaag de dag is het principe vooral bedoeld om beleidsbepaling op het juiste overheidsniveau te laten plaatsvinden. Niet de burger maar het probleem is hierbij het uitgangspunt. Het uitgangspunt van de burger is niet wenselijk vanwege het feit dat op deze manier alle beslissingen op het lokale niveau genomen zouden moeten worden omdat dit in alle gevallen het niveau is dat het dichtst bij de burger staat. Het verdrag van Lissabon beschrijft daarom het subsidiariteitsprincipe op de volgende manier (Faludi, 2012, p. 5):

“Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.”

Binnen de Europese Unie is het volgende stappenplan leidend bij het verdelen van taken tussen nationale overheden en de Unie (Critchley, 1995, p. 3):

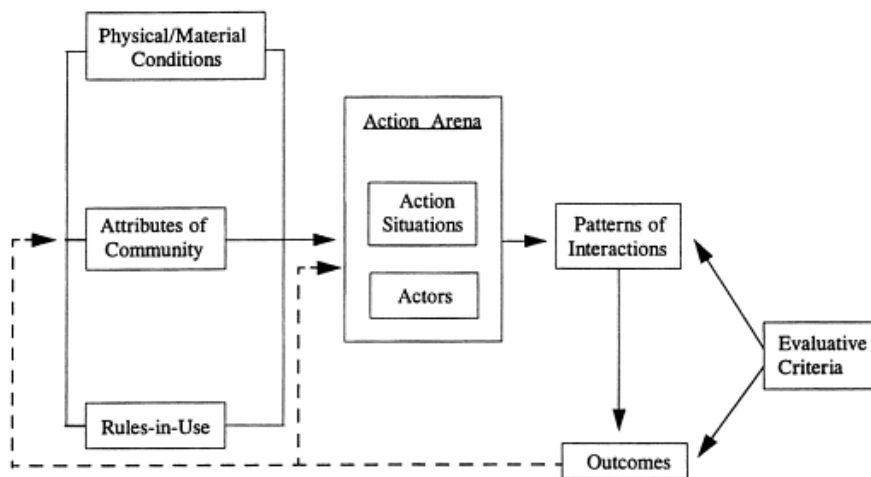
1. *‘Has the community the competence to act? (Does the power exist in the treaty?)*
2. *Should the community act (or could the objective be achieved equally well at national level)?*
3. *What is the nature or extent of the community’s action?’*

De omvang van het probleem staat hierin centraal evenals de omvang van eventuele maatregelen. Deze zouden volgens het principe van subsidiariteit op elkaar aan moeten sluiten. Maar hoe wordt het probleem gedefinieerd? Hierin voorziet de toepassing van het subsidiariteitsprincipe niet op Europees niveau. Om deze reden is er veel ruimte voor interpretatie bij het definiëren van het probleem. Het is daardoor wellicht mogelijk dat de toepassing van verschillende probleemdefinities op het voorgaande stappenplan ook tot verschillende uitkomsten leidt. Dit betekent dat door de vrijheid van interpretatie taken toe kunnen worden geschreven aan verschillende overheidsniveaus. Een duidelijke afbakening van de problematiek is daarom noodzakelijk binnen dit onderzoek. Dit zal binnen dit onderzoek gaan aan de hand van verschillende concepten. Op Europees niveau worden er namelijk veel vraagtekens gezet bij de uitvoering van het subsidiariteitsprincipe (Nyman, 2007).

Binnen dit onderzoek is het van belang de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe toetsbaar te maken binnen het natuurlijk erfgoed. De verdere theorieën en concepten in het theoretische kader hebben dit als belangrijk doel. Verder is het binnen het onderzoek van belang hoe overheidsorganen zich tot elkaar verhouden evenals de relatie met andere actoren. Er kan op deze manier worden nagegaan welke invloed het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op de interactie en het beleidsproces heeft. Uiteindelijk kan er worden beredeneerd hoe deze veranderingen zich verhouden tot de termen effectiviteit en efficiëntie.

2.2 Institutional analysis and development framework

Het *Institutional Analysis and Development framework* (IAD) is een raamwerk dat is ontwikkeld om inzicht te verkrijgen in hoe actoren prikkels kunnen veroorzaken en daarmee het gedrag van individuen kunnen beïnvloeden. Het raamwerk geeft inzicht in hoe instituties een systeem beïnvloeden en hoe acties ontstaan vanuit deze institutionele context. Verder draagt het IAD bij om inzicht te verkrijgen in hoe actoren zich tot elkaar verhouden en binnen welke condities zij actief zijn (Ostrom, 2007). Vertaald naar het onderzoek geeft het IAD inzicht in hoe overheidsbeleid ontstaat binnen de institutionele context. Het geeft leiding in hoe overheidsactoren evenals andere actoren zich tot elkaar verhouden en hoe dit kan veranderen door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Deze veranderingen kunnen vervolgens gekoppeld worden aan de termen effectiviteit en efficiëntie. Het raamwerk ziet er schematisch op de volgende manier uit (Ostrom, 2007):



Figuur 1: Institutional analysis and development framework (Ostrom, 2007, p. 10)

Het model bestaat uit verschillende elementen. Het centrale element binnen het raamwerk is de *action arena* (figuur 1). Binnen de *action arena* gaat het vooral over de vraag hoe actoren zich tot elkaar verhouden en hoe zij handelen in bepaalde situaties. De context waarbinnen zij handelen wordt bepaald door de condities die links in het raamwerk zijn weergegeven. Vanuit deze patronen van interactie ontstaan *outcomes* die weer invloed hebben op de condities aan de linkerzijde. Hierdoor ontstaat er een terugkoppeling in het systeem. Hieronder wordt afzonderlijk ingegaan op de belangrijke elementen van het IAD. Daarnaast wordt beschreven hoe deze elementen zich verhouden tot het onderzoek.

Exogenous variables

Met *exogenous variables* doelt Ostrom (2005) op de *physical/material conditions, attributes of community* en de *rules-in-use* (figuur 1). Deze elementen beïnvloeden gezamenlijk de structuur in de *action arena*. De drie verschillende variabelen hebben echter wel eigen eigenschappen die ieder op een andere manier doorwerken in de *action arena*.

De *physical/material conditions* geven weer wat de invloed is van de omgeving. Hoe de fysieke omgeving interactie beïnvloed en hoe de uitkomsten van beleid de fysieke omgeving beïnvloeden. Het gaat hierbij veelal om de fysieke omvang van omgevingsfactoren en de fysieke omvang van de uitkomsten van beleid. Binnen natuurlijk erfgoed zijn fysieke aspecten van cruciaal belang. De omvang van de fysieke condities is bepalend voor het te voeren beleid. Ook het effect van beleidsuitkomsten hangt binnen het natuurlijk erfgoed nauw samen met de fysieke condities van het gebied.

De *attributes of community* kunnen de *action arena* op verschillende manieren beïnvloeden. Allereerst kan het algemeen aanvaarde gedrag in een gemeenschap het gedrag binnen de *action arena* beïnvloeden. Daarnaast gaat het om de mate waarin de gemeenschap het eens is met de manier waarop de *action arena* is georganiseerd. Tot slot zijn de homogeniteit en de omvang van een gemeenschap van invloed op de interactie binnen de *action arena* (Ostrom, 2005). Binnen natuurlijk erfgoed is het zeker denkbaar dat er vanuit de gemeenschap invloed wordt uitgeoefend op de *action arena*. Dit zal veelal gaan via belangenorganisaties. Deze organisaties zijn echter al actief binnen de *action arena* als betrokken actoren. Hier is dan ook geen sprake van een gemeenschap zoals dat door Ostrom (2005) beschreven is. Beslissingen binnen het natuurlijk erfgoed zijn in veel mindere mate van belang voor een gemeenschap in zijn geheel dan binnen andere beleidsdomeinen. De *attributes of community* spelen daarom binnen het natuurlijk erfgoed een beperkte rol.

De *rules-in-use* zijn de derde factor die de interactie in de *action arena* beïnvloeden. In de institutionele context van het raamwerk zijn juist deze regels van belang. Het gaat namelijk niet enkel om formeel opgestelde regels, maar ook over geïnstitutionaliseerde gewoontes. Deze formele en informele regels creëren gezamenlijk de condities waarbinnen de actoren binnen de *action arena* kunnen handelen (Ostrom, 2005). Binnen het onderzoek is het van belang om de regels die actief zijn binnen het natuurlijk erfgoed te analyseren.

Action Arena

Binnen de *action arena* vindt interactie plaats tussen actoren middels *action situations*. Deze *action situations* verwijzen naar de sociale context waarin actoren met verschillende eigenschappen interacteren. Een *action situation* kan gekarakteriseerd worden aan de hand van de volgende zes dimensies (Ostrom, 2005, p. 14):

- *Participants*
- *Positions*
- *Potential outcomes*
- *The control that participants exercise*
- *Types of information generated*
- *The costs and benefits assigned to actions and outcomes*

Voor het onderzoek zijn deze variabelen van belang om het beleidsproces in kaart te kunnen brengen. De huidige situatie wordt vergeleken met de situatie waarin het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast. Deze dimensies zullen worden gebruikt bij het verwerken van de empirische gegevens en voor het beschrijven van de *action arena*.

Een *action arena* kan plaatsvinden op verschillende schaalniveaus. *Action situations* bepalen mede de bereidheid om mee te werken door verschillende actoren. Dit beïnvloedt de uitkomsten van de *action arena*. Ook de interpretatie van de waarde van de uitkomsten beïnvloedt de *action situations*. Interactie binnen de *action arena* is daarom altijd dynamisch en wordt niet enkel beïnvloed door de *exogenous variables*, maar ook door de uitkomsten en de *action arena* zelf. Wanneer interacties binnen de *action arena* herhaaldelijk voorkomen ontstaan er *patterns of interaction*. Er is dan sprake van institutionalisering van interactie (Ostrom, 2005).

Het dynamische karakter van de *action arena* is een belangrijk aspect binnen het onderzoek. Het subsidiariteitsprincipe wordt binnen het huidige institutionele systeem toegepast. Hierdoor kunnen er veranderingen plaatsvinden in de interactie van actoren binnen de *action arena*. Interactie zal op een andere manier kunnen worden geïnstitutionaliseerd. Aan de hand van deze verandering in interactie kan vervolgens beredeneerd worden hoe deze veranderingen de effectiviteit en efficiëntie van het beleidsproces beïnvloedt. Er kan zodoende een aanzet worden gegeven in welke richting effectiviteit en efficiëntie zich zullen bewegen wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast op het natuurlijk erfgoed.

IAD en subsidiariteitsprincipe

hier wordt het subsidiariteitsprincipe ingepast in het IAD. Verder wordt beschreven hoe het IAD kan bijdragen aan een goede toepassing van het subsidiariteitsprincipe binnen natuurlijk erfgoed.

Binnen het onderzoek wordt het subsidiariteitsprincipe toegevoegd als *evaluative criteria* (figuur 1). Evaluative criteria toetsen een institutioneel systeem. Deze criteria evalueren zowel de

uitkomsten uit de *action arena*, als de interactie patronen die ontstaan. Beleidsuitkomsten dienen daarom conform dit principe te worden doorgevoerd. De term evaluatiecriterium doet vermoeden dat het subsidiariteitsprincipe pas na de interactie bijdraagt binnen het systeem. Hierdoor zou de invloed ervan pas later doorwegen. Dit is echter niet het geval. Evaluatiecriteria zijn op voorhand bekend bij de actoren binnen de *action arena*. Zij zullen dus op voorhand moeten handelen naar het principe van subsidiariteit. Het principe heeft daarom wel degelijk een directe invloed op de *action arena*. De *action arena* is het centrale element in het IAD. Iedere verandering die doorgevoerd wordt binnen het systeem zal de *action arena* beïnvloeden.

Vanuit de moderne Europese toepassing van het subsidiariteitsprincipe is duidelijk dat het probleem als uitgangspunt dient. Het overheidsniveau dat het beste aansluit op de problematiek dient taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen. Binnen Ostroms (2007) IAD (*figuur 1*) zijn de *physical/material conditions, attributes of community* en de *rules-in-use* de input voor de actoren binnen de *action arena*. Onder deze actoren vallen ook de verschillende overheidsniveaus waarover het beleid kan worden verdeeld. Deze factoren zijn vervolgens de condities waarbinnen de *action arena* acteert. Binnen de *action arena* zijn echter alle actoren betrokken. Naast overheidsinstellingen kunnen dit bijvoorbeeld ook belangenorganisaties, NGO's of andere instituties zijn. Het IAD biedt uitkomst bij het bepalen van het probleem. Dit kan door de werkelijke situatie te vergelijken met de gewenste situatie. De condities van de *exogenous variables* geven de werkelijke situatie weer en de *action arena* de gewenste situatie bepaalt. Er wordt van een probleem gesproken wanneer de wensen vanuit de *action arena* niet overeenkomen met de condities uit het IAD. Vervolgens kan worden bepaald wat de omvang van het probleem is en kan het subsidiariteitsprincipe worden toegepast. Het is tevens denkbaar dat oplossingen buiten de overheid om worden gevonden.

Keuzemotivatie IAD

Het IAD is een raamwerk waarbij institutionele systemen kunnen worden geanalyseerd. Voor dit onderzoek is het van belang te weten hoe het subsidiariteitsprincipe een dergelijk systeem beïnvloedt. Een effectiever en efficiënter overheidsapparaat gaat gepaard met een omslag in het institutionele systeem. Het gaat hierbij om interacties tussen actoren en de manier waarop zij gezamenlijk tot besluiten komen. Juist deze interacties tussen actoren is een van de sterke punten van het IAD. Het geeft vooral op dit punt meer inzichten dan vergelijkbare raamwerken (Dijkema, Ghorbani, Ligtoet en Nikolic, 2010).

Een ander belangrijk voordeel van het raamwerk is dat het goed op verschillende schaalniveaus toepasbaar is (Ostrom, 2005). Gezien het feit dat dit onderzoek zich verspreidt over

verschillende overheidslagen is het noodzakelijk dat het raamwerk breed toepasbaar is van het kleinschalige lokale tot het grootschalige internationale niveau.

Een ander essentieel voordeel van het gebruik van het IAD binnen dit onderzoek is de expliciete representatie van de fysieke wereld (Dijkema et al., 2010). Binnen het beleidsdomein natuurlijk erfgoed is dit van cruciaal belang omdat natuurlijk erfgoed gaat over deze fysieke wereld en de tastbaarheid ervan.

Ostrom (2005) geeft verschillende voorbeelden waaruit de complexiteit van het onderzoeken van instituties blijkt. Enkele voorbeelden hiervan zijn de relatieve onzichtbaarheid van instituties, het multidisciplinaire karakter en het feit dat de instituties vaak over meerdere lagen verdeeld zijn. Ostrom (2007) ziet deze kenmerken als belangrijke reden voor de ontwikkeling voor een universeel raamwerk als het IAD. Een andere reden is dat er in het verleden veel gescheiden onderzoek plaatsvond. Er werden veel verschillende terminologieën gebruikt en er werd veelal over eigen waarheden gesproken. Wetenschap dient echter een cumulatieve bron van kennis te genereren waardoor een eenduidige taal wenselijk, zo niet noodzakelijk is. Het IAD draagt bij aan de eenduidigheid onder wetenschappelijk onderzoek op sociale en sub-sociale domeinen (Ostrom, 2005).

Het IAD is een raamwerk dat de werkelijkheid vereenvoudigt. Het is daarmee een belangrijk hulpmiddel bij het onderzoeken van instituties. Deze vereenvoudiging is tegelijkertijd de grootste valkuil van dergelijke modellen. Door de complexe werkelijkheid in modellen te vatten is de kans groot dat er informatie verloren gaat. Gaandeweg het onderzoek is het daarom van belang open te blijven staan voor alle informatie die voor handen is. Ook als deze niet direct aansluit bij de uitgangspunten van het IAD.

2.3 Common-pool resource

Natuurlijk erfgoed is een beleidsveld waarbij fysieke elementen centraal staan. Meer dan bij andere beleidsvelden gaat het om het managen van de tastbare fysieke omgeving. Binnen het IAD wordt deze fysieke context weergegeven in de *physical conditions* (*figuur 1*). Naast het IAD wordt het concept van *common-pool resources* als aanvullend concept gebruikt bij het analyseren van deze fysieke waarden van het natuurlijk erfgoed. De term *common-pool* verwijst naar een (al dan niet natuurlijk) gebied waarbij het kostbaar is (maar niet onmogelijk) om individuen uit te sluiten van de voordelen van het gebied (Ostrom, 1990).

Het concept gaat uit van een *resource system*. Dit is een set van variabelen die een bepaalde voorraad vertegenwoordigen. De voorraad wordt de *stock* genoemd en het gebruik ervan een *flow*. Dit gebruik kan vervolgens worden beprijsd. Als er een evenwicht in de stock ontstaat is er sprake

van een duurzame bron (*renewable resource*). Actoren die de stock gebruiken worden *appropriators* genoemd terwijl de actoren die de stock verder aanvullen de *producers* zijn (Ostrom, 1990).

Natuurlijk erfgoed kan vanuit dit perspectief als een common-pool *resource* worden benaderd. Er is sprake van een natuurlijk gebied met verschillende voorraden (*stocks*). Voorbeelden hiervan zijn het aantal dieren en planten in een gebied, het gebruik van wegen, maar ook de hoeveelheid uitgestoten CO₂. De verandering hierin zijn daardoor de bijbehorende flows. De common-pool benadering geeft leiding in hoe een dergelijk gebied te managen. Vooral de fysieke aspecten van het gebied worden door het toepassen van de common-pool benadering geanalyseerd.

Binnen natuurlijk erfgoed is er sprake van een natuurlijk gebied met tal van *stocks* en *flows* die direct invloed hebben op het *resource system*. Problematiek binnen dit resource system kan worden opgelost door deze hulpbron duurzaam te maken. Er ontstaat zo een *renewable resource*. Eventuele nadelige gevolgen voor de voorraden (*stock*) dienen te worden gecompenseerd. Dit kan bijvoorbeeld door het beprijzen van negatieve externe effecten. Tegen een negatieve *flow* moet een positieve *flow* staan waardoor het evenwicht van de voorraad behouden blijft (Ostrom, 1990).

Subsidiariteit en common-pool resource

Bij het toepassen van het subsidiariteitsprincipe het belangrijk het probleem in kaart te brengen. Het IAD geeft hierbij de aanzet tot het vergelijken van de werkelijke situatie met de gewenste situatie. Dit leidt tot een duidelijk beeld over de aard van de problematiek. Het gebruik van het concept common-pool leidt tot een beter begrip van de omvang van het probleem. Het benaderen van een natuurlijk erfgoedgebied als een common-pool resource geeft inzichten in hoe beslissingen de stocks en flows binnen het gebied beïnvloeden. De schaal waarin stocks veranderingen laten zien geeft de schaal van het probleem aan. Deze is essentieel bij het verdelen van taken en verantwoordelijkheden over overheidsniveaus.

Daarnaast hebben natuurlijk erfgoedgebieden als belangrijkste doel om bepaalde natuurwaarden te behouden of te verbeteren. Deze doelen passen goed in het common-pool concept. Wanneer men bijvoorbeeld streeft naar een populatieverhoging van honderd dieren bij een bedreigde diersoort moet er sprake zijn van een positieve flow om de huidige stock met honderd te vergroten. De benadering van het natuurlijk erfgoed als een common-pool resource kan vervolgens ook leiding geven in oplossingsrichtingen om dergelijke doelen te kunnen verwezenlijken.

Motivatie keuze common-pool resource

Het IAD voorziet niet voldoende in het bepalen van de omvang van problematiek binnen een natuurlijk erfgoedgebied. Deze omvang is juist leidend bij een goede toepassing van het subsidiariteitsprincipe waardoor een aanvullend concept noodzakelijk is.

Ostrom (1990) geeft aan dat het common-pool concept aansluit op het IAD. Ook het common-pool concept kan op verschillende schalen worden toegepast. Het common-pool concept is een van de belangrijke uitgangspunten voor het IAD. In Ostroms (2005) beschrijving van het IAD stelt ze ook criteria op om te bepalen wat een common-pool resource is. De criteria die ze opstelt hiervoor komen overeen met de kenmerken van een natuurlijk erfgoedgebied (*tabel 1*).

Tabel 1: Vier basistypen goederen (Ostrom, 2005, p. 24)

	Subtractability of use		
		<i>Low</i>	<i>High</i>
Difficulty of excluding potential beneficiaries	<i>Low</i>	Toll goods	Private goods
	<i>High</i>	Public goods	Common-pool resources

Binnen natuurlijk erfgoedgebieden is het moeilijk gebruikers uit te sluiten. Dergelijke gebieden zijn meestal grotendeels openbaar en individueel gebruik ervan valt moeilijk te controleren. Met *subtractability of use* wordt bedoeld in welke mate het gebruik van het goed nadelig is voor andere gebruikers. Omdat het gebied is opgebouwd uit natuurwaarden die door iedere gebruiker worden aangetast is er zeker sprake van een hoge mate van subtractability of use. Denk hierbij niet alleen aan het bevissen van wateren of het kappen van hout, maar ook van de schade die boten of wandelaars toebrengen aan de natuurwaarden van een gebied. Gebruik moet daarom worden gecompenseerd om natuurwaarden te behouden. Het benaderen van een natuurlijk erfgoedgebied als een common-pool resource kan daar aan bijdragen.

2.4 Netwerkbenadering

De netwerkbenadering heeft als doel de interactiepatronen tussen actoren beter in kaart te brengen. Het concept is hiermee aanvullend op de *action arena* en de patterns of interaction (*figuur 1*) van het IAD.

Het IAD voorziet goed in de verschillende rollen die de actoren hebben binnen de *action arena*. De netwerkbenadering bevat als belangrijk onderdeel een beschrijving van verschillende afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Deze afhankelijkheidsrelaties kunnen vervolgens belicht

worden vanuit het perspectief van subsidiariteit. Vanuit de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe kan worden bepaald in hoeverre bepaalde vormen van afhankelijkheid wenselijk zijn.

De netwerktheorie beschrijft verschillende vormen van afhankelijkheid met ieder eigen specifieke kenmerken. De volgende vormen van afhankelijkheid kunnen worden onderscheiden (De Bruijn, 2003):

- Eenzijdige afhankelijkheid
- Concurrerende afhankelijkheid
- Symbiotische afhankelijkheid
- Sequentiële afhankelijkheid

Hieronder wordt weergegeven wat deze verschillende vormen van afhankelijkheid inhouden en hoe zij zich verhouden tot het subsidiariteitsprincipe. Het gaat hierbij om de afhankelijkheidsrelaties van de overheidsactoren onderling. De niet-overheidsactoren worden buiten beschouwing gelaten.

Eenzijdige afhankelijkheid

Bij eenzijdige afhankelijkheid is de ene partij afhankelijk van de andere. De tweede partij heeft hierbij geen direct belang (De Bruijn, 2003, p. 301). Binnen het beleidsveld komt dit veelal voor wanneer een lager overheidsniveau afhankelijk is van hogere overheidsniveaus doordat het hogere niveau beslissingen neemt voor een groter gebied waaronder de lagere overheid valt. De lagere overheid is dan eenzijdig afhankelijk. Binnen het subsidiariteitsprincipe is deze vorm van afhankelijkheid noodzakelijk. Opschaling van beleid kan in veel gevallen noodzakelijk zijn waardoor er automatisch vormen van eenzijdige afhankelijkheid bestaan.

Daarnaast is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid wanneer hogere overheden richtlijnen opstellen voor lagere overheden. De hogere overheid is in dit geval eenzijdig afhankelijk van de lagere overheid bij het behalen van de eigen doelen.

Concurrerende afhankelijkheid

Concurrerende afhankelijkheid bestaat als organisaties werkzaam zijn op hetzelfde domein, dezelfde doelen nastreven, beschikken over dezelfde hulpbronnen of hetzelfde soort product maken (De Bruijn, 2003, p. 301). Deze vorm van afhankelijkheid wordt idealiter uitgebannen bij het goed toepassen van het subsidiariteitsprincipe. Door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe is de verwachting dat overheden minder op hetzelfde domein actief zijn en meer eigen doelen zullen

moeten nastreven. Wanneer overheden wel op hetzelfde domein actief zijn kan de relatie nooit concurrerend van aard zijn.

Symbiotische afhankelijkheid

Van symbiotische afhankelijkheid is sprake wanneer organisaties elkaar nodig hebben om de eigen doelen te kunnen bereiken (De Bruijn, 2003, p. 301). Het subsidiariteitsprincipe heeft als belangrijk uitgangspunt dat wanneer beleid overgeheveld wordt naar lagere overheidsniveaus de verantwoordelijkheid van het hogere niveau niet stopt. Het hogere niveau dient juist het lagere niveau te ondersteunen waardoor zij elkaar nodig hebben om eigen doelen te bereiken. Symbiotische afhankelijkheid is daarom een belangrijk aspect binnen het subsidiariteitsprincipe.

Sequentiële afhankelijkheid

Bij sequentiële afhankelijkheid gaat het om de actie die de ene partij een eerst moet uitvoeren voordat de andere partij verder kan (De Bruin, 2003, p. 301). Door het hiërarchische karakter van het subsidiariteitsprincipe is het goed denkbaar dat sequentiële afhankelijkheid zich voordoet binnen het systeem. Een hogere overheid dient vaak eerst beslissingen te nemen waar vervolgens op lager niveau invulling aan moet worden gegeven. Er is dus sprake van een afhankelijkheid in de tijd. Wanneer er te veel overheidslagen betrokken zijn binnen een beleidsveld is er sprake van een grote mate van sequentiële afhankelijkheid. Vanuit het principe van subsidiariteit zullen taken en verantwoordelijkheden worden toegewezen aan één niveau waardoor de afhankelijkheid in de tijd af zou moeten nemen. Dit sluit ook aan bij het efficiënter maken van het overheidsbeleid.

Bij de analyse van het onderzoek is het van belang te weten welke vormen van afhankelijkheid op dit moment aanwezig zijn binnen het beleidsnetwerk. Vanuit het subsidiariteitsprincipe moet eventuele concurrerende afhankelijkheid worden uitgebannen. Verder moet de sequentiële afhankelijkheid zo veel mogelijk worden beperkt. Wanneer vanuit de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe beleid dient te worden opgeschaald is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid. Ook wanneer hogere overheden beleid opstellen dat uitgevoerd wordt op een lager niveau is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid. De doelen van de overheden blijven bij overheveling van beleid sterk met elkaar verbonden waardoor symbiotische afhankelijkheid belangrijk is binnen het principe van subsidiariteit.

Motivatie keuze netwerkbenadering

Binnen het onderzoek spelen de relaties tussen de verschillende actoren een belangrijke rol. De netwerkbenadering geeft belangrijke inzichten in welke vormen deze relaties kunnen voorkomen. Deze vormen van afhankelijkheid zijn goed toe te passen op het subsidiariteitsprincipe. De toevoeging van de afhankelijkheidsrelaties geeft handvatten voor de beschrijving van deze relaties in de analyse.

De focus van de netwerkbenadering (De Bruijn, 2003) ligt bij het overheidsbeleid. De afhankelijkheidsrelaties zijn ook vanuit het licht van overheidsactoren beschreven. Overheidsactoren zijn binnen het onderzoek ook het meeste van belang. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden zal namelijk plaatsvinden tussen deze actoren. De netwerkbenadering wordt zodoende gebruikt om deze specifieke relaties uit te diepen.

2.5 Overzicht

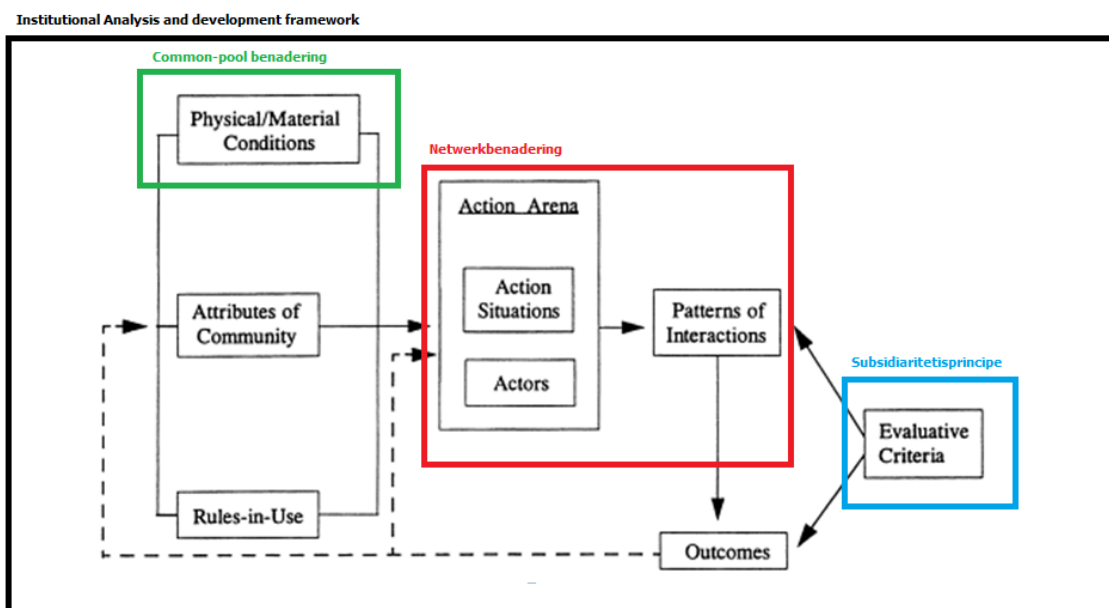
Het theoretisch kader geeft weer hoe het subsidiariteitsprincipe toegepast moet worden op het beleidsdomein natuurlijk erfgoed. Het principe heeft zijn eigen uitgangspunten die van belang zijn bij het bepalen van de juiste theoretische concepten. Verder heeft het specifieke beleidsveld belangrijke accenten die extra benadrukt dienen te worden door het theoretisch kader. Deze accenten worden benadrukt door aanvullende concepten te gebruiken naast het IAD. Binnen het onderzoek dient het subsidiariteitsprincipe als middel om veranderingen door te voeren binnen de relaties tussen actoren. Dit alles met een efficiënter en effectiever overheidsniveau als gevolg. Het kader dient daarom te voorzien in een model waarin de verandering van relaties zichtbaar wordt.

Het IAD is het belangrijkste concept binnen het theoretisch kader. Dit raamwerk geeft de condities weer en gaat specifiek in op de relaties en rollen van de verschillende actoren. Door het toevoegen van het subsidiariteitsprincipe als evaluatiecriterium binnen het raamwerk kan bepaald worden hoe de relaties zich zullen bewegen na de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het beleidsvlak natuurlijk erfgoed.

Vanwege het feit dat natuurlijk erfgoed veelal gaat om fysieke aspecten wordt hier extra nadruk op gelegd door het aanvullende common-pool concept. In combinatie met de exogenous variables en de *action arena* uit het IAD kan dit concept worden gebruikt om de aard en de omvang van het probleem te bepalen. Dit is cruciaal voor een goede toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

De afhankelijkheidsrelaties binnen de netwerkbenadering geven extra inzichten over de relaties tussen overheidsactoren. Dit is een aanvullend concept op de *action arena* en de *patterns of interaction* uit het IAD. Binnen dit onderzoek focust dit concept zich specifiek op de overheidsactoren. Dit concept geeft handvatten voor het analyseren van de huidige en het

beschrijven van een wenselijke situatie op het gebied van relaties en interacties tussen actoren. In *figuur 2* is de samenhang van de concepten weergegeven. Hierbij is het IAD als uitgangspunt gebruikt en is de omvang van de aanvullende concepten in het schema weergegeven.



Figuur 2: Theoretisch kader schematisch (bron: auteur)

3. Methoden

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in de vorm van een casestudy. Tijdens de uitvoering van het onderzoek zal ook altijd bureauonderzoek worden uitgevoerd. Daarnaast worden er interviews afgenomen. Dit zorgt voor een combinatie van verschillende vormen van kennis.

3.1 Casestudyonderzoek

Bij casestudyonderzoek worden er specifiek een aantal overheden, bedrijven of markten geanalyseerd. Dit zorgt voor meer diepgang ten opzichte van andere vormen van onderzoek als survey-onderzoek. Diepte-interviews helpen om gerichte informatie te krijgen voor de vaak specifieke cases (Verschuren, 2007). Casestudyonderzoek is een sterke methode wanneer men op zoek is naar de manier waarop zaken in de praktijk vorm krijgen. De context kan niet worden losgekoppeld van hetgeen dat moet worden onderzocht (Yin, 2003).

Casestudyonderzoek past bij dit onderzoek. Vooral de link die er is met de beleidspraktijk zorgt ervoor dat er vooral de diepte in moet worden gegaan. Vanwege deze drang tot diepgang is er binnen dit onderzoek gekozen voor een enkelvoudige casestudy.

Gekozen is voor het *waddengebied* als casus. Dit vanwege de omvang van het gebied waardoor er meerdere bestuurslagen betrokken zijn bij het beleidsproces. Het gebied is zelfs grensoverschrijdend waardoor ook de overheden van Duitsland en Denemarken actoren zijn binnen het beleidsveld. Het gebied is door UNESCO als werelderfgoed aangemerkt. Tegelijkertijd zijn er wel commerciële activiteiten binnen het gebied waardoor het common-pool concept goed toe te passen is op het gebied. Er is namelijk sprake van een aaneengesloten gebied waarbij het mogelijk is om het gebruik ervan te beprijzen. Ook is er binnen het Waddenzeegebied een discussie gaande over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (RCW, 2011). In de huidige situatie zou de totstandkoming van beleid te veel tijd in beslag nemen. Het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op het waddengebied zou dus kunnen leiden tot nieuwe inzichten in het beleidsproces.

Het waddengebied sluit goed aan op de verschillende aspecten van het IAD. Er zijn veel actoren actief binnen de action-arena. Het gaat hierbij om overheidsactoren, maar ook om andere belanghebbenden. Deze actoren spelen een rol op verschillende schaalniveaus waardoor dit sterke aspect van het IAD wordt benut. Beleidsbepalers hebben vooral te maken met fysieke condities binnen het gebied evenals de actieve regels. Deze aspecten komen in het IAD sterk naar voren. De inpassing van het subsidiariteitsprincipe op het IAD kan worden toegepast op het waddengebied. De veranderingen die vervolgens zichtbaar zijn in het IAD worden gebruikt bij het beantwoorden van de centrale vraag van het onderzoek.

3.2 Bureauonderzoek

Het bureauonderzoek kenmerkt zich door het feit dat er informatie vergaard wordt vanachter het bureau. Er wordt dus niet in de empirie waargenomen, maar bestaande literatuur wordt geraadpleegd (Verschuren, 2007). Binnen het onderzoek wordt de huidige situatie voor een groot gedeelte in kaart gebracht door het voeren van bureauonderzoek. Het gaat er vooral om welke overheidsorganen verantwoordelijk zijn voor welke domeinen. Vervolgens wordt ook de eerste toekomstige situatie geschetst aan de hand van beleidsdocumenten. Het theoretisch kader geeft hierbij leiding. Dit gebeurt op de volgende manier. Per domein geeft bureauonderzoek leiding in het bepalen van het probleem. Dit gebeurt door doelstellingen (wenselijke situatie) te vergelijken met de condities in het IAD (werkelijke situatie). Door het aanvullende concept van common-pool resources te hanteren kan vervolgens ook de fysieke omvang van problemen worden vastgesteld. Deze is leidend bij de eerste toewijzing van taken en verantwoordelijkheden vanuit het subsidiariteitsprincipe. Deze focust zich vooral op de fysieke aspecten in combinatie met de probleemdefinitie.

3.3 Diepte-interviews

Er zullen voor het onderzoek verschillende interviews moeten worden afgenomen. Hiervoor is gekozen omdat er direct empirische gegevens vanuit de dagelijkse praktijk worden verzameld. Vanwege de praktische aanbevelingen die moeten voortvloeien uit het onderzoek sluit deze onderzoeksstrategie aan op de doel- en vraagstelling. Deze interviews zijn semigestructureerd. Dit zorgt voor een open vraaggesprek waarbij wel de juiste onderwerpen aan bod zullen komen en de interviews onderling goed te vergelijken blijven. Er is gekozen voor interviews met hoge ambtenaren op de verschillende nationale overheidsniveaus. Het is van belang om zaken vanaf verschillende schaalniveaus en perspectieven te benaderen. Dit sluit ook aan op het IAD. Er is gekozen voor hoge ambtenaren omdat zij minder dan de directe beleidsbepalers politiek gekleurd zijn en directer met de problematiek te maken hebben. Ook zijn ambtenaren doorgaans continue factoren waar directe beleidsbepalers veel meer als passanten kunnen worden aangemerkt. De mensen die meewerken aan de interviews krijgen allen op voorhand delen uit het onderzoek te lezen. Zij krijgen de beschrijving van het subsidiariteitsprincipe in de hedendaagse vorm te lezen evenals de herverdeling van taken en verantwoordelijkheden die gedaan is vanuit de literatuur. Vervolgens worden deze bevindingen bediscussieerd, gewijzigd en aangevuld waar noodzakelijk.

Het betrekken van de beroepspraktijk is noodzakelijk om de lacunes in de vergaarde kennis uit bureauonderzoek op te vullen. Het gaat hierbij om aanvullingen op het gebied van interacties tussen actoren, beleidsprocessen en actieve regels binnen het institutionele systeem. Voor de interviews zijn daarom twee hoofdthema's van belang. Allereerst worden de bevindingen uit de eerst

geschetste toekomstige situatie gedeeld met de beroepspraktijk. Hierbij gaat het vooral om de aanvullingen op het gebied van actieve regels. In hoeverre kloppen de bevindingen uit het bureauonderzoek en in hoeverre zijn deze praktisch uitvoerbaar binnen de geldende regels van het institutionele systeem?

Daarnaast is de interactie tussen actoren van belang. Voor de beschrijving van de huidige situatie is dit van belang. Deze interacties zijn moeilijk uit literatuur te halen en vereisen daardoor interviews. Uiteindelijk beschrijven deze huidige interacties in combinatie met het literatuuronderzoek de huidige situatie. Interacties van actoren zullen binnen het onderzoek ook aan bod komen voor het beschrijven van de toekomstige situatie. Het is van belang te weten hoe de toepassing van het subsidiariteitsprincipe deze interacties in de toekomst zou kunnen beïnvloeden. Op deze manier kan er een vergelijking worden gemaakt tussen de huidige en mogelijk toekomstige situatie.

3.4 Onderzoeksplan

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de verschillende deelvragen worden onderzocht. Hoe deze deelvragen samenhangen met het theoretisch kader en hoe deze uiteindelijk leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag van het onderzoek. Bij deze beschrijving wordt wederom onderscheid gemaakt tussen de deelvragen over de huidige situatie en die van de toekomstige situatie.

Huidige situatie

De huidige situatie dient als startpunt voor de verdere verwerking van empirische gegevens en de uiteindelijke analyse. Het is de basis voor de verdere uitwerking van het onderzoek. De huidige situatie wordt beschreven aan de hand van de volgende deelvragen:

- *'Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden op dit moment verdeeld tussen EU, Rijk, provincies en gemeenten?'*
- *'Hoe is het huidige beleidsproces ingericht en hoe verhouden actoren zich tot elkaar?'*

De eerste deelvraag zal voor het overgrote gedeelte worden beantwoord aan de hand van bureauonderzoek. Het gaat hierbij om het analyseren van beleidsdocumenten binnen de casus. Vertaald naar het IAD gaat deze vraag vooral over de actieve *rules-in-use* (figuur 1). Welke afspraken zijn er op dit moment gemaakt en welke overheidsactoren voeren welke taken en verantwoordelijkheden uit.

De tweede deelvraag zal worden beantwoord door een combinatie van bureauonderzoek en interviews. Enerzijds zullen de bestuurlijke ketens binnen het systeem worden geanalyseerd aan de hand van literatuur. Het gaat hierbij vooral om het uiteenzetten van de belangrijkste actoren. De gegevens over de diepere interactie en structuren die daarnaast van belang zijn worden vergaard via interviews. Gezamenlijk geven zij een goed beeld van het beleidsproces binnen de casus. Deze tweede deelvraag gaat in op de *action arena* van het IAD. De *action situations* worden beschreven aan de hand van de beschreven dimensies uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2). De beschrijving van de verhoudingen tussen actoren wordt aangevuld met de afhankelijkheidsrelaties uit de netwerkbenadering. Deze concepten zorgen gezamenlijk voor de beschrijving van het institutionele systeem van het casusgebied.

Toekomstige situatie

Met de toekomstige situatie wordt de situatie bedoeld waarin het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast op het institutionele systeem van de casus. De beschrijving van de toekomstige situatie maakt gebruik van de volgende drie deelvragen:

- *'Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden idealiter verdeeld moeten worden tussen EU, Rijk, provincies en gemeenten vanuit het principe van subsidiariteit?'*
- *'In hoeverre verandert de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe?'*
- *'In hoeverre verandert het beleidsproces bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe?'*

De eerste vraag beschrijft de ideale toepassing van het subsidiariteitsprincipe waarbij de huidige context nog buiten beschouwing blijft. Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van bureauonderzoek. Hierbij wordt uitgegaan van de omvang van het probleem. Het IAD geeft hierbij leiding. Deze geeft de gewenste situatie en huidige condities weer waardoor het probleem kan worden bepaald. De benadering van het waddengebied als common-pool geeft vervolgens invulling aan de omvang van het probleem. Uiteindelijk kan zo het overheidsniveau worden bepaald waarop taken en verantwoordelijkheden dienen te liggen.

De tweede deelvraag neemt de bevindingen van de eerste deelvraag als uitgangspunt. De tweede deelvraag past de bevindingen uit de eerste deelvraag toe op de institutionele context. Voor deze inpassing is specifieke informatie vanuit de beroepspraktijk noodzakelijk en de empirische gegevens voor de beantwoording van deze vraag zullen daarom middels interviews worden vergaard. Zoals eerder aangegeven krijgen de interviewpartners de bevindingen van de eerste deelvraag op

voorhand te lezen. Er wordt bediscussieerd in hoeverre deze bevindingen daadwerkelijk toe te passen zijn op de casus en in hoeverre deze wenselijk zijn in de praktijk. Welke kansen en bezwaren worden er gezien door de beroepspraktijk? Gekoppeld aan het IAD focust de eerste deelvraag zich vooral op de fysieke condities. De koppeling naar de praktijk vult deze aan met de *rules-in-use*.

De derde deelvraag legt de nadruk op het beleidsproces en is daarom vooral van toepassing op de *action arena* binnen het IAD. Deze wordt beschreven aan de hand van de dimensies die van toepassing zijn binnen de *action situations*. Dit wordt aangevuld door de afhankelijkheidsrelaties binnen de netwerkbenadering. De beantwoording van deze vraag vergt specifieke informatie vanuit de beroepspraktijk en is niet te beantwoorden via bureauonderzoek. Deze vraag wordt daarom aan de hand van interviews beantwoord.

Dimensies

Bij de beschrijving en herverdeling van taken en verantwoordelijkheden worden niet alle beleidsdomeinen binnen natuurlijk erfgoed meegenomen. De reden hiervoor is tweeledig. Niet alle beleidsprocessen in een natuurlijk erfgoed zijn kenmerkend voor deze gebieden. Tal van beleidsprocessen worden evengoed in andere gebieden toegepast en hebben geen invloed op het natuurlijk erfgoed. Dit maakt deze domeinen voor het onderzoek minder interessant. Gekozen is daarom voor dimensies die specifiek voor natuurlijk erfgoedgebieden gelden of die de specifieke kenmerken van natuurlijk erfgoedgebieden beïnvloeden. Daarnaast is het analyseren van alle beleidsprocessen binnen het natuurlijk erfgoed gebied te veelomvattend waardoor het praktisch niet uitvoerbaar is. Er is daarom gekozen voor de volgende drie dimensies:

- Natuurbeleid;
- Lucht- en scheepvaart;
- Toerisme en recreatie.

Bij de keuze van de dimensies is rekening gehouden met de uitgangspunten van het theoretisch kader. Vanuit het theoretisch kader is het van belang een natuurlijk erfgoedgebied te benaderen als een common-pool resource. Het is daarbij van belang om positieve en negatieve externe effecten op het gebied in kaart te brengen. De gekozen dimensies hebben allen invloed op de natuurwaarden van het gebied. Deze natuurwaarden zijn de *stocks* binnen het gebied. Beleid binnen deze dimensies zorgen direct voor positieve en negatieve *flows* binnen het common-pool gebied. Zo is het natuurbeleid essentieel om de natuurwaarden binnen het gebied te behouden. Natuurbeleid dient te zorgen voor positieve *flows* binnen het natuurlijk erfgoedgebied.

Lucht- en scheepvaart zijn, net als toerisme en recreatie, dimensies die de natuurwaarden binnen het gebied negatief kunnen beïnvloeden. Beleid binnen deze dimensies kan de *stocks* met negatieve *flows* beïnvloeden. Deze dimensies zijn daarom ook erg van belang voor het gebied als common-pool resource met de daarbij behorende natuurwaarden.

Doel- en vraagstelling

Gezamenlijk zorgen de verschillende deelvragen ervoor dat er een goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de huidige situatie en een situatie waarin het subsidiariteitsprincipe in de toekomst wordt toegepast. Het theoretisch kader is hierbij de basis. Deze vergelijking is leidend bij het formuleren van conclusies evenals het beantwoorden van de centrale vraag van het onderzoek:

'In hoeverre kan de besluitvorming op het gebied van natuurlijk erfgoed effectiever en efficiënter verlopen via het herverdelen van taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheidsniveaus door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe?'

Hierbij is het van belang op te merken dat de termen effectiviteit en efficiëntie op geen enkel moment met harde gegevens worden gemeten. Er kan enkel een aanzet worden gegeven in welke richting deze begrippen zich zullen bewegen wanneer het subsidiariteitsprincipe op het domein van natuurlijk erfgoed wordt toegepast.

Een goede beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag zorgt ervoor dat ook de doelstelling van het onderzoek wordt nageleefd:

'Inzicht verkrijgen in de werking van het subsidiariteitsprincipe en het beleidsproces binnen het natuurlijk erfgoed, teneinde aanbevelingen te kunnen doen over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op natuurlijk erfgoed gebieden.'

De beantwoording van de verschillende deelvragen geeft voldoende inzicht in het beleidsproces. Inzicht in de werking van het subsidiariteitsprincipe met de daarbij behorende vertaling naar het natuurlijk erfgoed komt vooral in het theoretisch kader naar voren.

De beantwoording van de deelvragen geeft verder de basis om aanbevelingen te kunnen formuleren over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het natuurlijk erfgoed. Deze zullen terugkomen in de conclusies van het onderzoek.

4. Casus waddengebied

In dit hoofdstuk wordt de casus ingeleid. Het hoofdstuk geeft meer informatie over de natuurwaarden van het waddengebied en plaatst het gebied in het perspectief van natuurlijk erfgoed.

4.1 Natuurwaarden waddengebied

Het waddengebied is een grootschalig natuurgebied met veel natuurlijke kenmerken die uniek zijn in de wereld. Het waddengebied maakt sinds juni 2009 deel uit van de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Geografisch strekt het gebied zich uit vanaf Texel tot aan de Deense Waddeneilanden (*figuur 3*).



Figuur 3: Waddengebied geografisch (bron: UNESCO, 2010)

Het gebied is een van de grootste 'coastal wetlands' van de wereld. Dankzij de omvang van het gebied en de grote variatie op het gebied van flora en fauna heeft het natuurgebied wereldwijd een onschatbare waarde. Het gebied is ook een belangrijke rustplaats tijdens de vogeltrek. Dit vanwege de overvloed aan voedsel voor de vogels. Jaarlijks verblijven er tussen de tien en twaalf miljoen vogels in het gebied (UNESCO, 2010). Hieronder volgt een lijst met punten waaruit het unieke natuurlijke karakter van het waddengebied naar voren komt (VVV Ameland, 2011, p. 1):

- *'Op Europese schaal is de Waddenzee het grootste en belangrijkste kustgetijde-wetland. Het is 16x zo groot als de tweede in rij, Morecambe Bay in Engeland, en 1,5 x zo groot als alle 55 wadden in de 155 Britse estuaria samen.*
- *In weinig andere gebieden ter wereld is het mogelijk om zó relatief veilig de grote natuurkrachten te ondergaan die de omgeving dagelijks scheppen en herscheppen. Deze intense ervaring, zowel voor bewoners als bezoekers, maakt deel uit van de bijzondere belevingswaarde van de Wadden.*
- *De combinatie van de open horizon, de grenzeloze lucht die zich erboven uitstrekt en de onduidelijke overgang tussen wadplaten en de zee veroorzaakt een geheel eigen schoonheid en roept een ervaring van oneindigheid op. De dynamiek van de getijden en de lokale bewegingen van zwermen trekvogels versterken deze ervaring.*
- *Internationaal is de Waddenzee erkend als een biologisch ecosysteem dat een uitzonderlijk grote voedselrijkdom voortbrengt. De productiviteit in termen van biomassa is een van de grootste in de wereld. De primaire productie door bodemalgen is de hoogste in de wereld ten noorden van de 42e breedtegraad.*
- *Het is daardoor een belangrijk voedsel-, paai- en kraamgebied voor vis, schelpdieren en weekdieren. Vissoorten als schol, tong en haring groeien op in de Waddenzee voordat ze commercieel worden bevestigd in de Noordzee. De Waddenzee is als het ware een 'kraamkamer' voor vissen. Er is bovendien een gevarieerde en zeer specifieke flora en vegetatie. Zeezoogdieren zoals de gewone en de grijze zeehond komen in grote aantallen voor.*
- *De Waddenzee is internationaal van uitzonderlijke betekenis als pleisterplaats, rui- en overwinteringsgebied voor minstens 52 populaties van 41 trekvogelsoorten die de Oost-Atlantische vliegroute gebruiken. Veel soorten overwinteren in zuidelijke streken (van Frankrijk tot zuidelijker dan Zuid-Afrika) en broeden in het noorden (van Scandinavië tot in de toendra's van Siberië, Canada en Groenland). Op de heen- én de terugreis doen ze de Wadden aan om hun vetreserves aan te vullen.*
- *De aantallen vogels van 44 populaties van 34 soorten zijn zo hoog dat de Waddenzee onvervangbaar is als tussenstop of als rui- en overwinteringsgebied. Daarom is de Waddenzee essentieel voor het voortbestaan van deze vogelsoorten. Een ernstige aantasting van de Waddenzee betekent een verlies aan biodiversiteit op wereldschaal.*
- *Een maximum van 6.1 miljoen vogels is tegelijkertijd aanwezig in de Waddenzee.*
- *Elk jaar trekken gemiddeld 10 – 12 miljoen vogels tussen hun broedgebieden in Siberië, Scandinavië, Groenland en noordoost Canada en hun overwinteringsgebieden in Europa, Afrika of zelfs verder zuidwaarts.*

- *De Wadden vormen het grootste ononderbroken systeem van zand- en slikplaten ter wereld met een grotendeels ongestoorde natuurlijke dynamiek.*
- *De eilanden werken als een 'barrière', waarachter gemakkelijk zand en slik (sediment) neerslaat. Dit komt omdat het meeste water relatief rustig en ondiep is. De aard en omvang (bijna 10.000 km²) van dit systeem van onbegroeide zand- en slikplaten en barrière eilanden is uniek.*
- *Getijdengebieden in de wereld van soortgelijke grootte, zoals de Banc d'Arguin National Park in Mauritanië, zijn moeilijk met onze Wadden te vergelijken. Zij liggen in een andere klimaatzone en hebben daardoor een andere flora en fauna. Rivieren hebben daar een grotere invloed op het gebied en er is een andere soort sedimentatie.*
- *Er komen duinen en kwelders voor in alle stadia van ontwikkeling en er is een grote variëteit aan overgangsgebieden (droog – nat, zout – zoet). Daardoor is er sprake van een uitzonderlijke soortenrijkdom, waarbij een groot deel van deze soorten zich op speciale wijze heeft aangepast om te overleven in de specifieke leefomgeving.*
- *Op veel plekken in de Waddenzee zijn er unieke voorbeelden van gelijktijdige wederzijdse beïnvloeding van landschappelijke, biologische en ecologische processen. Deze zijn te vinden in de duinen, de geulen, de wadplaten en de kwelders. De omvang en sterkte van deze processen zijn uniek. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van mosselbanken.*
- *In grote delen van de Waddenzee komt nog ongestoord een 'intrinsiek fractaal patroon' voor, dat uniek is op wereldschaal. Het gaat hierbij om een patroon van zeegaten, geulen en prielen dat op verschillende schaalniveaus zichtbaar is: op de schaal van satellietbeelden, op luchtfoto's van de Waddenzee tot op de schaal van meters tot decimeters in wadplaten en kwelders.*
- *De Waddenzee heeft een bijzondere relatie met de Noordzee. De Noordzee is een van de weinig relatief ondiepe en beschutte zeeën met een hoge visproductie op het noordelijk halfrond. De combinatie van zo'n grote, ondiepe, hoogproductieve zee met een systeem zoals de Waddenzee is uniek op de wereld.*
- *Het is goed zichtbaar hoe de mens in de loop der jaren het landschap aan het wad in samenspel met de natuur heeft gevormd.*
- *Het gebied is bijzonder vanwege de rust en de weidsheid en uniek vanwege de getijdendynamiek op deze schaal.'*

Naast deze natuurlijke eigenschappen van het gebied wordt er wel degelijk ook door de mens aanspraak gemaakt op het gebied. Het gebied wordt gebruikt voor toeristische en recreatieve doeleinden. Verder is het gebied gewild voor de visserij en wordt er gas gewonnen (Van Oijen, 2010).

4.2 Het waddengebied als natuurlijk erfgoed

Per definitie is natuurlijk erfgoed *'de erfenis van natuurlijke, niet door de mens gemaakte plaatsen, objecten en ontastbare kenmerken die het platteland en de natuurlijke omgeving omvatten, met inbegrip van flora en fauna (UNESCO, 1972).'*

In dit soort gebieden spelen verschillende belangen op verschillende niveaus. Het belang van het behoud van de natuurwaarden botst regelmatig met commerciële activiteiten. Een natuurlijk erfgoedgebied als het waddengebied dient daarom altijd afwegingen te maken tussen economisch aantrekkelijke commerciële activiteiten en het behoud van de natuurwaarden in het gebied.

UNESCO

Minister Gerda Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) nam op zaterdag 19 juni 2010 de Oorkonde Werelderfgoed Waddenzee van de UNESCO in ontvangst. Hiermee is de Waddenzee officieel Werelderfgoed (Ministerie LNV, 2010). UNESCO kan een gebied benoemen tot werelderfgoed wanneer het voldoet aan de volgende criteria (VVV Ameland, 2011):

- *Bijzondere natuurlijke verschijnselen of buitengewone natuurlijke schoonheid;*
- *Uitzonderlijke voorbeelden van stappen in de ontwikkeling van de aarde;*
- *Logische processen;*
- *Uitzonderlijke ecologische en biologische processen;*
- *Natuurlijke omgevingsfactoren die zorgen voor een unieke soortenrijkdom of het handhaven van bedreigde flora en fauna ter plaatse.*

Hoewel de Waddenzee al zeer beschermd werd op nationaal niveau is dit door de benoeming ook op internationaal niveau het geval. Het voornaamste voordeel is dat het waddengebied op deze manier internationaal op de kaart staat wat voordelen geeft op het gebied van toerisme. De toewijzing biedt daarnaast ook steun bij internationale pogingen problemen binnen het gebied op te lossen.(Common Wadden Sea Secretariat, 2001).

Benoeming leidt tot de verplichting tot het maken van een beheersplan voor het gehele gebied dat voldoende lange termijn bescherming in acht neemt. Dit plan moet ter plekke worden gemonitord en daarover moet periodiek verslag over worden uitgebracht bij UNESCO. Dit om te

waarborgen dat de eigenschappen waardoor het gebied de unieke status heeft verkregen ook daadwerkelijk worden behouden (CWSS, 2001).

Een gebied wordt tot werelderfgoed benoemd als alle benodigde eigenschappen en kwaliteiten reeds in het gebied aanwezig zijn. Benoeming zorgt ervoor dat het behoud hiervan centraal staat. Er worden dus geen verdere beperkingen opgelegd (CWSS, 2001). Wel kunnen toekomstige activiteiten in het gebied geen doorgang vinden wanneer deze het behoud van kwaliteit van het gebied tegenwerken.

De benoeming van het waddengebied als UNESCO werelderfgoed heeft dus vooral een commerciële insteek. De beschermingsplannen zoals deze reeds aanwezig waren in het gebied zijn toereikend voor de benoeming. De benoeming leidt verder niet tot strengere regelgeving binnen het gebied. De doelstellingen van de bestuursorganen zelf zijn strenger dan die van UNESCO (Landelijke vereniging tot behoud van de Waddenzee, 2010). Hierdoor spelen de UNESCO-doelstellingen geen belangrijke rol in het beleidsproces. Het verandert namelijk niets aan de bestuurlijke situatie en doelstellingen. In het vervolg van het onderzoek wordt daarom uitgegaan van de doelstellingen zoals deze door de overheidsniveaus zelf zijn bepaald.

5. Huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen die betrekking hebben op de huidige situatie. Dit hoofdstuk zorgt voor inzicht in het huidige beleidsproces en de huidige taakverdeling tussen overheidsniveaus. Het theoretisch kader geeft leiding bij het verzamelen en interpreteren van de empirische gegevens. De gegevens voor dit hoofdstuk zijn zowel via bureauonderzoek als via interviews vergaard.

5.1 Huidige taakverdeling overheidsniveaus

Deze paragraaf gaat in op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de huidige situatie. Vertaald naar het theoretisch kader spreken we dan van de actieve *rules-in-use*. Deze regels zijn de basis voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Deze zullen in deze paragraaf uiteen worden gezet en uiteindelijk uitmonden in een overzicht (*figuur 5*). Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende deelvraag:

‘Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden op dit moment verdeeld tussen EU, Rijk, provincies en gemeenten?’

Deze deelvraag is beantwoord middels bureauonderzoek. Specifieker gaat het om het bestuderen van beleidsdocumenten en overzichten van regelgeving.

5.1.1 Rules-in-use

In de bestaande situatie zijn er reeds tal van wetten en afspraken actief op verschillende overheidsniveaus. Vertaald naar het IAD gaat het hierbij om de *rules-in-use*. Het geeft de huidige set van regels weer die de actoren in de *action arena* beïnvloedt. Ook worden deze huidige actieve regels in het vervolg van het onderzoek getoetst aan het subsidiariteitsprincipe. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste afspraken en wetten en op welk niveau ze worden bepaald en uitgevoerd. Soms verschilt het orgaan dat wetten en regels bepaalt van het orgaan dat deze uit dient te voeren. Taken en verantwoordelijkheden worden hierdoor van elkaar gescheiden.

Internationaal

Vanuit de Europese Unie zijn de belangrijkste richtlijnen de volgende (Waddenzee.nl, 2010):

- Vogelrichtlijn. Uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken
- Habitatrichtlijn. Uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken
- Richtlijn Milieu-Effect-Rapportages (MER). Uitgevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Kaderrichtlijn Water. Uitgevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Verder liggen er tal van internationale afspraken buiten de Europese Unie om (Waddenzee.nl, 2010):

- VN-verdrag inzake recht van de Zee (1982): regelt het recht op internationale zeescheepvaart. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- Conventie Parijs 1950: bescherming vogels. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- Conventie van Ramsar 1975/1980: Waddenzee aangewezen als Wetland Rijk Conventie van Bern 1980: instandhouding natuurlijke habitats Europa. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- Conventie van Bonn 1981: bescherming migrerende soorten. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- OSPAR: verdrag ter bescherming van het mariene milieu van het Noord Atlantisch gebied. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- MARPOL: verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen. Uitgevoerd door het Ministerie van Justitie
- Eems-Dollardverdrag en aanvullend Milieuprotocol tussen Nederland en Duitland (1996). Uitgevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- UNESCO: Waddenzee als Werelderfgoed in voorbereiding. Uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken

Wat opvalt aan de *rules-in-use* op internationaal niveau is dat het in de meeste gevallen gaat om grensoverschrijdende zaken als internationale scheepvaart en leefgebieden van plant- en diersoorten. Dit past ook binnen het principe van subsidiariteit zoals deze wordt toegepast op Europees niveau. De internationale gemeenschap heeft in deze gevallen telkens de verantwoordelijkheid op zich genomen om beleid op te stellen. Het beleid wordt vervolgens veelal op nationaal niveau uitgevoerd. Taken en verantwoordelijkheden worden op deze manier overgeheveld naar de nationale overheid.

Nationaal

Op nationaal niveau zijn de volgende wetten (*rules-in-use*) van belang voor het waddengebied. Het verantwoordelijke Ministerie wordt ook vermeld (Waddenzee.nl, 2010):

- Waterwet. Uitgevoerd door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen
- Wet op de Ruimtelijke Ordening: Structuurvisie Waddengebied. Uitgevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Wrakkenwet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Wet Milieubeheer: bescherming milieukwaliteit (inclusief geluid) en regeling Milieu Effect Rapportages. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Luchtvaartwet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Visserijwet. Uitgevoerd door Ministerie van Economische Zaken
- Natuurbeschermingswet. Uitgevoerd door Ministerie van Economische Zaken en provincies.
- Nationale Parken: Schiermonnikoog, Lauwersmeer io. en Duinen van Texel io. Uitgevoerd door Ministerie van Economische Zaken
- Flora- en faunawet. Uitgevoerd door Ministerie van Economische Zaken
- Deltawet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Scheepvaartwet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Wet rampen en zware ongevallen. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ontgrondingenwet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Mijnwet. Uitgevoerd door Ministerie van Economische Zaken
- Monumentenwet. Uitgevoerd door Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het gaat hierbij veelal om wetgeving die niet specifiek is voor het waddengebied, maar binnen heel Nederland geldt. Vanuit het principe van subsidiariteit kunnen er zeker vraagtekens gezet worden bij de niveaus waarop wetten en regels worden uitgevoerd. Vanuit het subsidiariteitsprincipe kan gesteld worden dat lucht- en scheepvaart vandaag de dag vooral internationaal zijn en wellicht opgeschaald zouden moeten worden vanuit dit Europees vastgestelde principe. Verder is het de vraag of overheden op een lager niveau niet dichterbij de problematiek rondom wrakken en ongevallen/rampen staan. De uitwerking van deze zaken wordt gedaan in hoofdstuk 6.

Provinciaal

Op provinciaal niveau zijn de verantwoordelijkheden middels de onderstaande wetten en regels verdeeld (Waddenzee.nl, 2010):

- Wet op de Ruimtelijke Ordening: streekplannen en Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied. Uitgevoerd door de Waddenprovincies.
- Provinciale milieuverordeningen en Milieu Effect Rapportages Waddenzee. Uitgevoerd door de Waddenprovincies.
- Provinciale wadloopverordening. Uitgevoerd door de Waddenprovincies.

Lokaal

Op gemeentelijk niveau gaat het om de volgende wetten en regels (Waddenzee.nl, 2010):

- Wet op de Ruimtelijke Ordening: bestemmingsplannen Waddenzeegebied. Uitgevoerd door de individuele Waddengemeenten
- Algemene Politie Verordeningen (APV's). Uitgevoerd door de Waddengemeenten
- Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied. Uitgevoerd door de Waddengemeenten
- Woningwet. Uitgevoerd door Waddengemeenten

Op dit punt van het onderzoek is enkel de uiteenzetting van deze *rules-in-use* van belang. De vraag of dit conform het subsidiariteitsprincipe is wordt later in het onderzoek beantwoord.

5.1.2 Dimensies

Zoals is aangegeven in de methoden (hoofdstuk 3) zijn er verschillende redenen aan te wijzen waarom niet alle beleidsdomeinen binnen het casusgebied worden meegenomen. Er is gekozen voor drie dimensies die het beste passen binnen de specifieke kenmerken van het natuurlijk erfgoed in combinatie met de uitgangspunten van het theoretisch kader. Op de dimensies *natuurbeleid*, *lucht- en scheepvaart* en *toerisme en recreatie* wordt verder ingezoomd. De regels die actief zijn op deze specifieke domeinen worden hieronder weergegeven evenals de manier waarop het beleid doorwerkt van het internationale overheidsniveau tot aan het lokale overheidsniveau.

Natuurbeleid

In de *tabellen 2 en 3* worden de ketens van beleid weergegeven op de domeinen *instandhouding plant- en diersoorten* en *verantwoordelijkheid oppervlaktewater*. Deze ketens laten

Tabel 2 : Rules-in-use instandhouding plant- en diersoorten (bron: auteur)

Overheidsniveau	Rules-in-use			
EU	Vogelrichtlijn Habitatrichtlijn			
Rijksoverheid		Natuurbeschermingswet Flora- en faunawet		
Provincies			Streekplannen	
Gemeenten				Bestemmingsplannen
Tijd				

Tabel 3: Rules-in-use oppervlaktewater (bron: auteur)

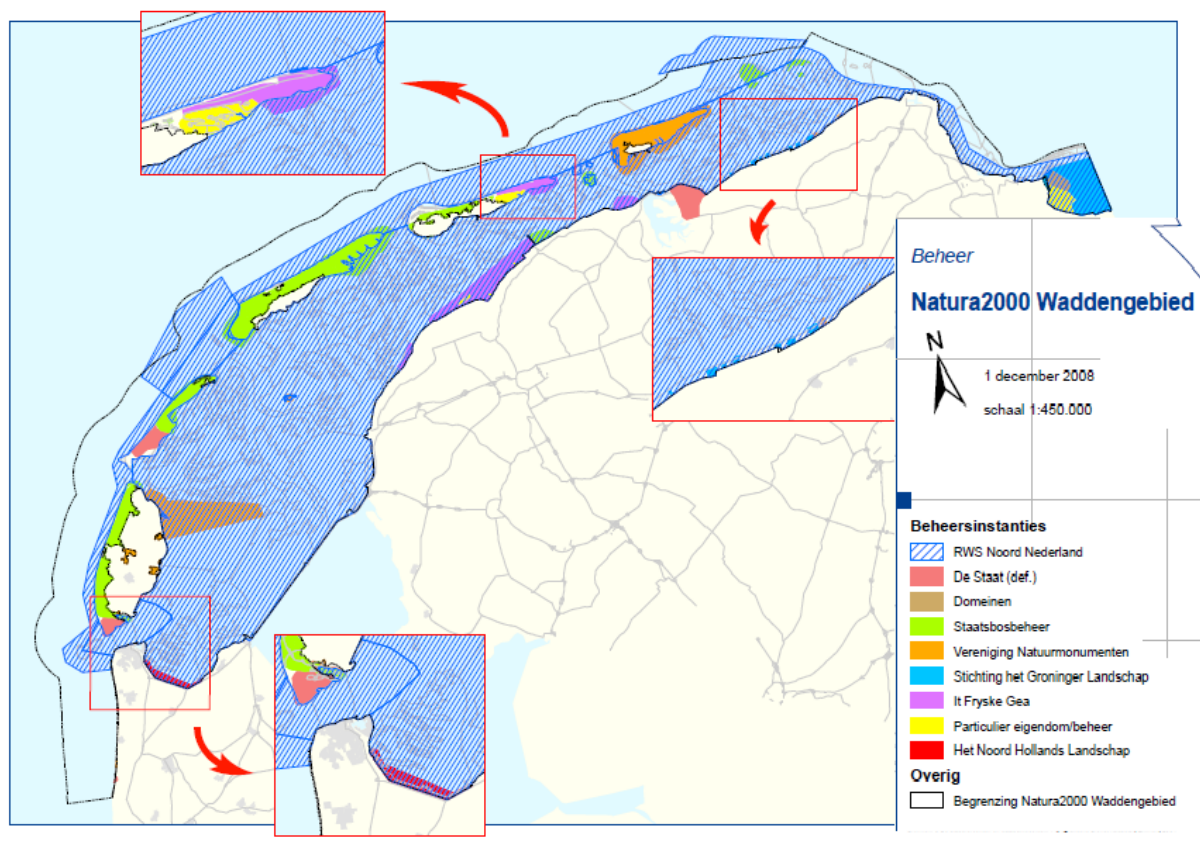
Overheidsniveau	Rules-in-use			
EU	Kaderrichtlijn water			
Rijksoverheid		Stroomgebiedbeheerplan		
Provincies			Streekplannen	
Gemeenten				Bestemmingsplannen
Tijd				

de *rules-in-use* op deze specifieke domeinen zien evenals de sequentiële afhankelijkheid in de tijd die hiermee gepaard gaat.

De Europese Unie stelt kaders en richtlijnen op waaraan het Rijk zich moet houden. Deze richtlijnen worden vervolgens op nationaal niveau verder uitgewerkt en vervolgens overgeheveld naar provincies en gemeenten die deze moeten inpassen bij het opstellen of wijzigen van bestemmings- en streekplannen. Dit gebeurt middels een pkb (planologische kernbeslissing) en is vastgelegd in het Beheer & ontwikkelplan Waddengebied (VROM, 2007). Concrete invulling van het beleid volgt uiteindelijk in de streek- en bestemmingsplannen van de provincies en gemeenten.

De tabellen laten enerzijds zien hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende overheidsniveaus. Anderzijds geven ze weer hoe overheidsinstuties van elkaar afhankelijk zijn in de tijd. Er is sprake van sequentiële afhankelijkheid wanneer overheidsniveaus in afwachting zijn van beleid dat op een hoger niveau wordt gemaakt. Ook wanneer er wijzigingen in het huidige beleid worden doorgevoerd kost de doorwerking van dergelijk beleid tijd. Dit tijdsaspect is tevens van toepassing op de andere twee dimensies.

Naast de bovengenoemde wetten en regels is het beheer van natuurgebied een belangrijke taak binnen het natuurbeleid. Het beheer is namelijk essentieel bij het managen van het waddengebied als common-pool resource. In het waddengebied is het oppervlak met de grootste natuurwaarde benoemd tot Natura 2000 gebied. De begrenzing van dit gebied met de bijbehorende beherende actoren is weergegeven in *figuur 4* (RCW, 2009):



Figuur 4: Beheer Natura 2000 gebieden waddengebied (RCW, 2009)

Op de kaart is te zien welke gebieden direct of indirect onder verantwoordelijkheid staan van de verschillende overheidsniveaus. De omlijning geeft aan welk gebied onder Europees toezicht staat via de Natura2000 wetgeving. Daarbinnen is er een verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid. Verder is de Rijksoverheid ook indirect verantwoordelijk voor de gebieden waar Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten het beheer uitvoeren. Deze organisaties worden aangestuurd vanuit respectievelijk het Ministerie van Economische zaken en Landbouw en Innovatie. It Fryske Gea, Stichting het Groninger Landschap en het Noord Hollands Landschap zijn actoren op regionaal niveau die indirect vanuit de provincies verantwoordelijkheid hebben over het gebied. Particulier eigendomsbeheer dient in overeenstemming te zijn met de lokaal opgestelde bestemmingsplannen. Wat vooral opvalt is de grote mate van bestuurlijke drukte op het gebied van beheer. Er zijn veel verschillende gebieden waarover verschillende instanties op verschillende niveaus verantwoording dragen.

Lucht- en scheepvaart

Op het beleidsterrein van de lucht- en scheepvaart is er vanuit de *action arena* vooral de wens om deze vormen van transport zo veilig mogelijk te maken en daardoor eventuele overlast voor de omgeving zo laag mogelijk te houden. Dit omdat een eventuele lucht- of scheepvaart ramp

Tabel 4: Rules-in-use lucht- en scheepvaart (bron: auteur)

Overheidsniveau	Rules-in-use			
Internationaal	VN-verdrag recht van de zee (1992) MARPOL			
Rijksoverheid		Luchtvaartwet Scheepvaartwet PKB waddengebied		
Provincies			Streekplannen	
Gemeenten				Bestemmingsplannen
Tijd				

enorme gevolgen kan hebben voor de natuurlijke kwaliteit van het gebied. Omdat bedrijven deze voorwaarden niet altijd zelf zullen stellen is het voeren van beleid noodzakelijk om het risico op dit soort rampen zo klein mogelijk te houden. De keten van actieve regels op het gebied van lucht- en scheepvaart is de volgende (tabel 4).

Ook hieruit blijkt dat het beleid op internationaal vorm heeft gekregen en uiteindelijk doorwerkt tot de lokale en regionale bestemmings- en streekplannen. Het beleid komt in dit geval echter niet vanuit de Europese Unie maar is middels internationale verdragen geïnitieerd. Deze verdragen zijn mondiaal erkend en overstijgen daarmee zelfs het Europese niveau.

Toerisme en recreatie

Als laatste wordt er gekeken naar de actieve regels op het gebied van toerisme en recreatie. Bij deze vormen van vermaak is het van belang een goede afweging te maken tussen commerciële en natuurlijke belangen. Recreatief gebruik van het gebied is vanuit de *action arena* wenselijk tot een bepaald niveau. Door middel van beleid wordt de grens van het toelaatbare aangegeven. De werkelijke situatie van de condities binnen het IAD dienen zo binnen de wenselijke grenzen van de *action arena* te blijven. Deze keten van beleid binnen deze dimensie is in tabel 5 weergegeven:

Tabel 5: Rules-in-use toerisme en recreatie (bron: auteur)

Overheidsniveau	Rules-in-use			
EU	-			
Rijksoverheid		PKB derde nota Waddenzee		
Provincies			Wadloopverordening Streekplannen	
Gemeenten				Bestemmingsplannen
Tijd				

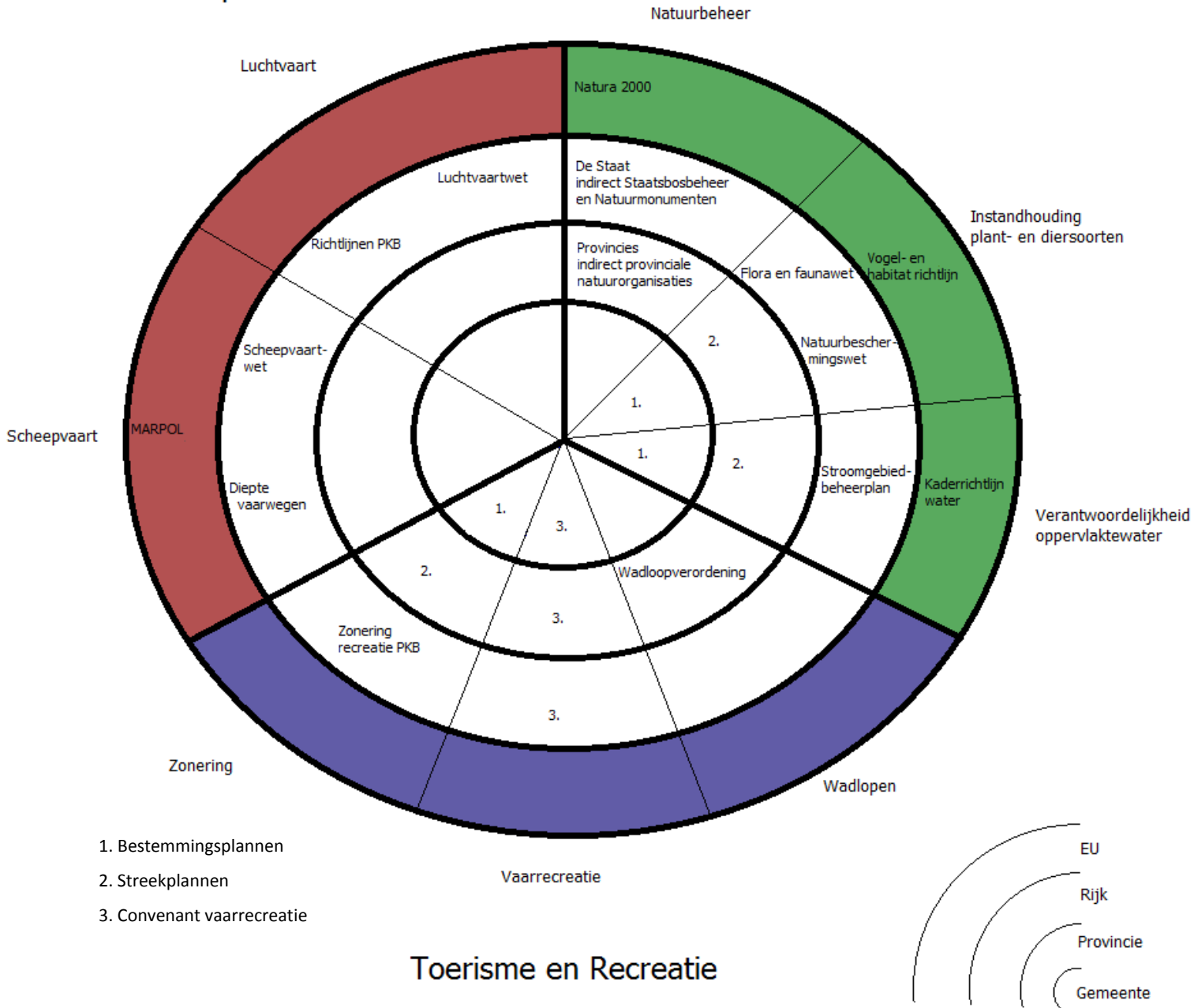
Aan deze keten valt op dat er geen specifieke afspraken gemaakt worden op internationaal niveau wat toerisme betreft. Middels Europese afspraken op het gebied van milieu- en natuurbescherming heeft de internationale gemeenschap natuurlijk wel degelijk invloed op toerisme en recreatie. Bijvoorbeeld wetgeving als de flora- en faunawet en de natuurbeschermingswet sluiten recreatieve activiteiten binnen bepaalde gebieden uit. Vanaf Rijksniveau worden toerisme en recreatie expliciet benoemd. Middels de planologische kernbeslissing worden er richtlijnen beschreven met als doel het beheersbaar maken en houden van het recreatief medegebruik en het ontwikkelen van duurzame vormen van recreatie, waarbij de natuurlijke draagkracht van het gebied uitgangspunt is (VROM, 2007). Deze richtlijnen dienen vervolgens op regionaal en lokaal niveau verdere invulling te krijgen middels streek- en bestemmingsplannen.

Daarnaast is het convenant vaarrecreatie van belang binnen deze dimensie. Dit convenant is een samenwerking tussen gemeenten, provincies en het Rijk en geeft de regels en afspraken weer over de recreatieve scheepvaart. Gekozen is om dit convenant onder te brengen bij recreatie in plaats van scheepvaart. Met de dimensie lucht- en scheepvaart wordt in dit onderzoek de commerciële lucht- en scheepvaart bedoeld. De recreatieve lucht- en scheepvaart wordt bij toerisme en recreatie ondergebracht.

5.1.3 Conclusie

Kijkend naar de verschillende ketens van overheidsbeleid valt op dat er telkens sprake is van een hiërarchische structuur. Beleid werkt in de meeste gevallen door vanaf de hogere overheden naar het lagere niveau. Vanuit de netwerkbenadering kan men spreken van een sequentiële afhankelijkheid. Er is sprake van een afhankelijkheid in de tijd. De lagere overheden kunnen pas invulling aan het beleid geven wanneer het op hoger niveau is uitgestippeld. Daarnaast is er sprake van een eenzijdige afhankelijkheid wanneer beleid dat op een hoger niveau wordt bepaald op een lager niveau moet worden uitgevoerd. Op deze manier heeft de hogere overheid de lagere overheid nodig om de eigen doelen na te streven. De lagere overheid deelt deze doelen op voorhand niet waardoor er geen direct belang is bij de lagere overheid.

De actieve *rules-in-use* geven het reglementaire speelveld weer dat de basis is waarbinnen actoren interacteren binnen de *action arena* van het IAD. Het zijn ook juist deze *rules-in-use* die geordend kunnen worden vanuit het principe van subsidiariteit. Het inzichtelijk maken van deze regels is daarom noodzaak voor het toepassen van het principe en het uiteindelijk beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek. Een overzicht van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is daarom weergegeven in *figuur 5*:



Figuur 5: Verdeling taken en verantwoordelijkheden huidige situatie

Deze figuur laat zien hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn in de huidige situatie. De verschillende ketens van beleid zijn terug te vinden in de verschillende dimensies. In de figuur wordt gebruik gemaakt van verschillende kleuren voor de verschillende dimensies. Deze kleuren zullen in de rest van dit onderzoek consequent de verschillende dimensies representeren in figuren en tabellen. De binnenste ring geeft het kleinschalige lokale niveau weer terwijl de buitenste ring het grootschalige internationale niveau weergeeft. De cijfers in de figuur zijn woorden die vaker gebruikt worden of die niet duidelijk weer te geven zijn in de figuur. De volledige termen zijn linksonder in de figuur uitgeschreven. De basis van deze figuur is het uitgangspunt voor het analyseren van de toekomstige situatie. Veranderingen in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zullen in

deze vorm worden gerepresenteerd. Deze figuur zal dus gaandeweg het onderzoek vaker in een andere invulling terugkomen.

5.2 Huidige beleidsproces

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

'Hoe is het huidige beleidsproces ingericht en hoe verhouden de actoren zich tot elkaar?'

Deze vraag focust zich op het beleidsproces met de daarbij behorende actieve actoren. Vanuit het theoretisch kader ligt de nadruk daarom op de *action arena*. Het gaat om rollen en standpunten die verschillende actoren innemen. Ook is het van belang te weten wat de doelstellingen vanuit de *action arena* zijn. Deze zijn leidend bij het formuleren van de gewenste situatie. De deelvraag van deze paragraaf wordt beantwoord aan de hand van bureauonderzoek en is aangevuld met informatie uit interviews.

5.2.1 actoren

Allereerst is het van belang uiteen te zetten welke actoren er actief zijn binnen de *action arena* van het waddengebied. Door de grote omvang van het waddengebied is de bestuurlijke situatie erg complex. Er zijn veel bestuursorganen op verschillende niveaus betrokken bij de besluitvorming. De belangrijkste niveaus zijn gemeente, provincie, Rijk en Europa. Ook hebben de waterschappen een belangrijk aandeel. Hieronder worden de actoren op de verschillende niveaus uiteengezet. In eerste instantie worden de overheidsinstituties weergegeven. Vervolgens wordt de rol van de semi- en niet-overheidsinstituties ingepast.

Internationaal niveau

Op internationaal niveau is de Europese Unie de belangrijkste actor. De EU stelt regels en richtlijnen op waarmee het waddengebied te maken heeft. Denk hierbij aan de vogel- en habitatrichtlijn en het Natura 2000 beleid. De Unie voert deze richtlijnen vervolgens niet zelf uit en hevelt de taak vervolgens over naar de nationale overheid. Daar valt de verantwoordelijkheid vervolgens onder een te benoemen ministerie. De EU heeft vooral als taak, middels bijvoorbeeld de Vogel- en habitatrichtlijn, de flora en fauna van natuurlijk erfgoed op grote schaal te beschermen. Deze richtlijnen hebben gevolgen voor de bescherming van de soorten binnen het waddengebied.

De richtlijn MER en de kaderrichtlijn water hebben als primair doel het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009).

Verder bestaat er een internationale trilaterale samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken. Deze samenwerking vindt plaats op verschillende gebiedsniveaus en via verschillende instanties en organen. Dit *Common Wadden Sea Secretariat* (CWSS) is in 1987 opgericht en heeft als voornaamste taak om als politiek leider te fungeren bij het maken van afspraken tussen de overheden van Nederland, Duitsland en Denemarken (CWSS, 2010).

Nationaal niveau

Vanaf het nationale niveau ligt de focus op de Nederlandse situatie. De nationale situaties in Duitsland en Denemarken worden niet meegenomen in dit onderzoek. Binnen het waddengebied zijn er verschillende Ministeries actief. De belangrijkste zijn het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Via militaire oefeningen, veiligheid en toezicht is ook het Ministerie van Defensie kleinschalig bij het gebied betrokken (Waddenzee.nl, 2013a).

Op nationaal niveau wordt het beleid op elkaar afgestemd middels het Regiecollege waddengebied (RCW). Hierin zijn Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen als overheden vertegenwoordigd. Binnen het RCW zijn ook niet-overheidsactoren als natuurorganisaties en het bedrijfsleven actief. Het RCW kijkt met een integrale blik naar het gebied en stemt verschillende belangen op elkaar af. Het regiecollege maakt zelf geen beleid (RCW, 2012).

Op nationaal niveau is er in de eerste plaats de verantwoordelijkheid om de verschillende Europese richtlijnen om te zetten in nationaal beleid. De Europese richtlijnen geven ruimte tot beleidsvrijheden op nationaal niveau en moeten daarom ingepast worden in het nationale bestuur. Op nationaal niveau wordt de M.E.R. bijvoorbeeld vertaald naar de Wet Milieubeheer (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009). De vogel- en habitatrichtlijn zijn gezamenlijk met de benoeming van Natura 2000 gebieden ondergebracht in de Natuurbeschermingswet uit 1998 (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2013).

Naast de vertaling van Europees beleid naar nationaal niveau wordt het nationale natuurbeleid aangaande het waddengebied beschreven in het Beheer en ontwikkelplan waddengebied. Binnen dit beheerplan wordt er voornamelijk gekeken naar de afstemming van verantwoordelijkheden op verschillende beleidsniveaus. Het nationale belang van een goede afstemming van beleid voor het waddengebied blijkt uit het volgende fragment uit het beheerplan (VROM, 2007 p. 29):

'Het kabinet acht een goede afstemming tussen beleid en uitvoering essentieel voor het wetslagen van het waddenzeebeleid. De afstemming op strategische hoofdlijnen van het waddenzeebeleid vindt plaats in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW). De uitwerking van de strategische hoofdlijnen vindt plaats in het Regionaal College Waddengebied (RCW). In beide organen zijn rijk, waddenprovincies, waddenkustgemeenten, waddeneilanden en waterschappen vertegenwoordigd. Deze organisatiestructuur laat de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen onverlet. De uitwerking van rol en positie van beide organen en de werkwijze leggen de betrokken overheden vast in een protocol, c.q. een nieuwe instellingsbeschikking.'

Hierbij worden de strategische hoofdlijnen eens in de twee jaar vastgesteld. Het CCW heeft daarbij de volgende taken (VROM, 2009, p. 29):

- *herziening van de pkb Waddenzee*
- *de slotfase van de voorbereiding van internationale en trilaterale onderwerpen*
- *zaken die binnen het RCW niet worden opgelost*
- *opdrachtverlening en vaststelling van het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan), inclusief bespreking van het Maatregelenprogramma Waddengebied.*

De doelstelling van het RCW is vervolgens om deze plannen uit te voeren. Dit leidt tot de volgende doelstellingen (VROM, 2009, p.29):

- *opstelling en uitvoering van het B&O-plan*
- *een coördinerende taak, bijvoorbeeld inzake handhaving*
- *een platform voor alle zaken die samenhangen met de Waddenzee*

Op het eerste gezicht lijkt er weinig sprake te zijn van overlap binnen de verdeling van overheidstaken. Wel zijn er verschillende overheidslagen actief op dezelfde beleidsdomeinen. Er moet dan sprake zijn van een steeds concretere invulling van beleid. Het Regiecollege Waddengebied (2011) heeft echter een koersdocument opgesteld waarin het pleit voor minder bestuurlijke drukte en een duidelijkere verdeling van taken binnen het gebied. Hoewel er geen directe overlap is in het te voeren beleid gaat het beleid volgens het regiecollege over te veel lagen. Voorbeelden hiervan zijn het te voeren Natura 2000 beleid met de daarbij behorende beheerplannen en wetgeving omtrent scheepvaart en vergunningverlening. Gepleit wordt voor een maximale betrokkenheid van twee

overheidslagen. Dit sluit ook aan bij de landelijke politieke koers die is ingezet vanaf het kabinet Rutte I evenals de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe.

Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau zijn de provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen betrokken. Deze drie provincies werken samen via de Stuurgroep Waddenprovincies (SWP). Hierin hebben de waddengedeputeerden van de drie provincies zitting. De SWP stemt de onderlinge wensen en ideeën af alvorens te overleggen met het RCW (Waddenzee.nl, 2013b).

Gemeentelijk niveau

De betrokken gemeenten bij de Waddenzee bestaan uit de vijf eilandgemeenten plus twaalf kustgemeenten. De vijf eilandgemeenten vormen samen de Eilander Raad terwijl de kustgemeenten gezamenlijk de Vereniging van Waddenzeekustgemeenten vormen. Gezamenlijk vormen zij vervolgens de Federatie van Waddenzeegemeenten. De gemeenten werken samen bij het maken van bestemmingsplannen voor het gebied. Deze bestemmingsplannen zijn intergemeentelijk en komen via de hierboven beschreven organisaties tot stand (Waddenzee.nl, 2011).

Semi- en niet-overheidsactoren

Naast de overheidsactoren zijn er tal van andere actoren actief binnen het beleidsveld. Naast semi-overheidsactoren als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn dat ook tal van belangenorganisaties. Het natuurlijk erfgoed, en daarmee het waddengebied, is een beleidsveld waar bij uitstek belangenorganisaties actief zijn. Ook het bedrijfsleven is een belangrijke factor in het gebied. De Waddenzee is allesbehalve afgesloten voor commerciële doeleinden. De belangen die afgewogen worden tussen commerciële en natuurbehoudende doelstellingen passen bij uitstek binnen een common-pool resource als het waddengebied.

Waterschappen

De waterschappen zijn natuurlijk van groot belang in het waddengebied. Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest, Hunze en Aa's en het Hollands Noorderkwartier ieder verantwoordelijk voor de veiligheid ten opzichte van het water voor hun eigen gebied. Zij zorgen ervoor dat de zee-kerende dijken en de kerende zandige kust in goede staat blijven (Waddenzee.nl, 2012).

Overzicht

Hieronder is weergegeven (*tabel 6*) waar de verschillende betrokken actoren bij het waddengebied zich in het speelveld bevinden. Hierbij is uitgegaan van de verschillende

overheidsniveaus. De semi- en niet-overheidsorganisaties zijn in dit schema buiten beschouwing gelaten. Er is onderscheid gemaakt tussen actoren die in staat zijn beleid uit te stippelen en

Tabel 6: Actoren schematisch (bron: auteur)

	Beleidsbepalende actoren	Adviserende/faciliterende actoren
Internationaal niveau	EU	CWSS (Nationale overheden Nederland, Duitsland en Denemarken)
Nationaal niveau	Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Infrastructuur en Milieu Ministerie van Defensie	RCW
Provinciaal niveau	Provincie Noord-Holland Provincie Groningen Provincie Friesland	SWP
Lokaal niveau	Eilandgemeenten (5) Kustgemeenten (12) Waterschappen (4)	Eilander Raad Vereniging Waddenzee-kustgemeenten Federatie van Waddenzee- gemeenten

adviserende/faciliterende actoren. Deze laatste groep actoren heeft wel degelijk invloed op het te voeren beleid maar zijn zelf niet in staat het beleid te maken. Zij brengen gesprekken tussen actoren op gang en bepalen voor een groot gedeelte de beleidsagenda.

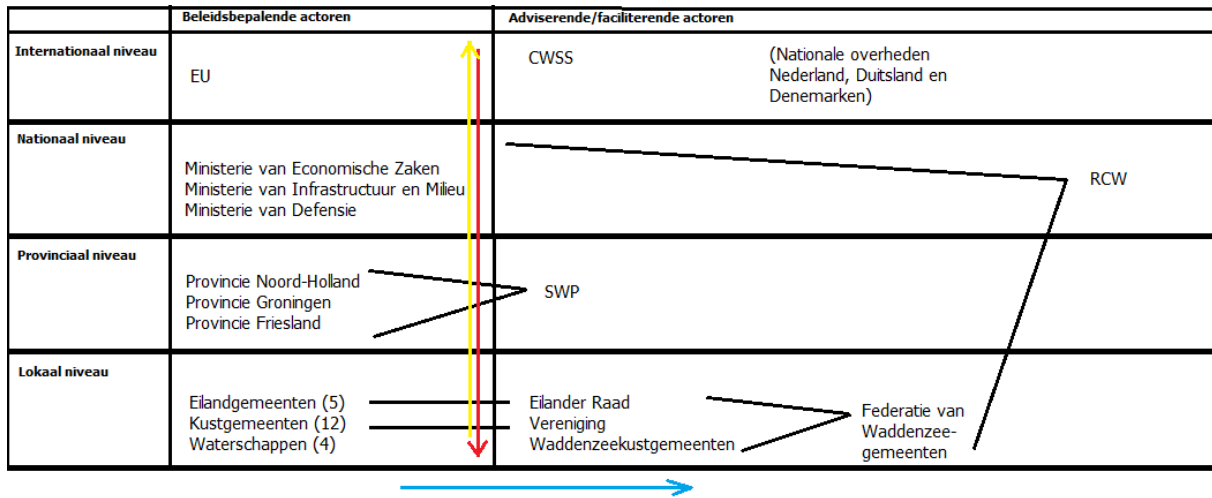
In de figuur wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsbepalende actoren en adviserende/faciliterende actoren. De eerste categorie actoren maakt het concrete beleid. Dit beleid komt grotendeels voort uit de samenwerkingsverbanden die in de tweede categorie zijn gelegd. De visie in het gebied evenals de te voeren strategieën zijn belangrijke aspecten voor de adviserende/faciliterende actoren. De lijnen in de figuur geven weer welke actoren actief zijn binnen de grotere samenwerkingsverbanden.

5.2.2 Action arena

Naast de uiteenzetting van actoren is het van belang hoe het proces binnen het institutionele systeem verloopt. De *action arena* binnen het IAD is hierbij het uitgangspunt. Daarnaast zorgen de afhankelijkheidsrelaties uit de netwerkbenadering voor aanvullende inzichten. Binnen de *action arena* is er sprake van *action situations* die ontstaan vanuit interactie tussen actoren. Deze interacties kunnen middels de volgende aspecten worden gekarakteriseerd (Ostrom, 2005, p. 14):

- *Participants*
- *Positions*
- *Potential outcomes*
- *The control that participants exercise*
- *Types of information generated*
- *The costs and benefits assigned to actions and outcomes*

Tabel 7: Afhankelijkheden actoren (bron: auteur)



In deze paragraaf wordt het huidige proces onder de loep genomen en wordt de huidige interactie middels deze termen gekarakteriseerd voor het gebied.

Positions

Naast de deelnemende partijen die zijn besproken is de positie van deze partijen van belang. Het gaat er dan vooral de verhoudingen tussen actoren. Hoe verhouden actoren zich tot elkaar? De vormen van afhankelijkheid uit de netwerkbenadering helpen om de verhoudingen tussen actoren weer te kunnen geven. Binnen het spectrum van actoren is er sprake van de volgende vormen van afhankelijkheid (*tabel 7*).

De verschillende vormen van afhankelijkheid worden door de verschillende pijlen in de figuur weergegeven. Allereerst geeft de gele pijl de sequentiële afhankelijkheid weer. Lagere overheden zijn afhankelijk van beleid van hoger hand. Dit is een afhankelijkheid in de tijd. Daarnaast is de rode pijl de eenzijdige afhankelijkheid van de hogere overheid wanneer de lagere overheid het beleid moet uitvoeren. Er is voor de lagere overheid geen direct belang. Dit belang ligt bij de hogere overheid waardoor deze eenzijdig afhankelijk is. De blauwe pijl geeft de symbiotische afhankelijkheid weer. Binnen de faciliterende/adviserende actoren is het van belang eenduidige doelstellingen te formuleren. Dit zorgt voor een gezamenlijke doelstelling waarbij de individuele beleidsbepalende actoren elkaar nodig hebben om de eigen doelen te verwezenlijken. Op deze manier is er ook sprake van symbiotische afhankelijkheid.

De vormen van afhankelijkheid zorgen voor een goed beeld over hoe actoren zich tot elkaar verhouden. Dit heeft invloed op de positie die actoren innemen.

Potential outcomes

Het aantal potentiële uitkomsten is op dit moment erg groot binnen het gebied. Dit komt vooral door de grote mate van samenwerking binnen het gebied. Beleid maken binnen het gebied wordt als een gemeenschappelijke taak beschouwd en zowel overheidsactoren als semi- en niet-overheidsactoren worden hierbij betrokken (persoonlijke communicatie, 7 november 2013). Er is sprake van een grote betrokkenheid van alle overheidslagen op het merendeel van de besluiten. Dit wordt als wenselijk ervaren door de beroepspraktijk. Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) geeft aan dat een dergelijke manier van samenwerking nu eenmaal de manier van werken is en dat dit ook noodzakelijk is bij het maken van beleid. Hoewel dit per besluit bekeken moet worden is het vaak nodig om andere partijen om de tafel te hebben. Van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november 2013) zegt dat de manier van samenwerken door de buitenwereld vaak als bestuurlijke spaghetti wordt gezien. Hij stelt dat het voordeel van deze manier van werken is dat iedereen meepraat en meedenkt waardoor er meer draagvlak ontstaat voor besluiten. Op welk niveau ze dan ook genomen worden. Hij onderkent dat de besluitvorming hierdoor langer duurt maar ervaart dit niet als een probleem.

Daar tegenover staat dat de hiërarchische vorm van bestuur als nadeel heeft dat het aantal potentiële uitkomsten afneemt naarmate het kleinschaligere niveau wordt bereikt. Uit de ketens van beleid (6.1.2) blijkt dat beleid steeds specifieker wordt ingepast naarmate de schaal kleiner wordt. Hierdoor neemt het aantal mogelijke uitkomsten van interacties op kleinere schaal af. Dit is te wijten aan de *rules-in-use*. Deze zijn de beperkende factor die mogelijke uitkomsten op kleinere schaal inperkt. De actoren in de *action arena* worden daarom door Ostrom (2005) ook wel als afhankelijke variabelen aangemerkt. Zij zijn afhankelijk van de condities waarbinnen zij actief zijn. De *rules-in-use* zijn in dit geval een voorbeeld van een variabele die zorgt voor de afhankelijke rol van de actoren binnen de *action arena*.

The control that participants exercise

De mate van controle die wordt uitgeoefend binnen het systeem is van belang voor de verhouding tussen actoren binnen de *action arena*. Uit de vraaggesprekken blijkt dat er geen grote mate van controle wordt ervaren. Binnen het nationale niveau is dit niet het geval door de grote mate van overleg en interactie tussen actoren. Enkel vanuit het Europese niveau is de afstand groot en is er sprake van controle over andere actoren. Dit gebeurt echter wel tot een bepaald niveau. Mede door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op Europees niveau dient de Europese Unie zich niet bezig te houden met zaken die niet door de onafhankelijke deelstaten kunnen worden

gerealiseerd. Hierdoor is de invloed van Europa te verdedigen voor de lagere overheden. Zij zouden deze taken en verantwoordelijkheden ook zelf niet kunnen en willen uitvoeren.

Types of information generated

Binnen het beleidsproces in het waddengebied wordt er erg veel informatie gegenereerd. Beslissingen worden genomen na zorgvuldige afwegingen van belangen op basis van vaak wetenschappelijke onderzoeken. De RCW is hierin grotendeels leidend. Ook het betrekken van niet-overheidsactoren vergroot de gezamenlijke know-how die nodig is om beleidsuitkomsten zorgvuldig te kunnen afwegen (persoonlijke communicatie, 4 november 2013). Dit wordt als belangrijk argument aangemerkt voor de huidige manier van samenwerking die als erg gezamenlijk kan worden bestempeld. De combinatie van kennis vanuit de overheidsactoren, die op verschillende niveaus actief zijn, met kennis vanuit de maatschappij zorgt voor een gevarieerd en compleet kennisnetwerk. Dit zorgt ervoor dat beleidsbepalers zo goed mogelijk op de hoogte zijn van mogelijke gevolgen van te voeren beleid. Dit komt de effectiviteit van het beleid ten goede.

The costs and benefits assigned to actions and outcomes

Hoewel deze karaktereigenschap in de eerste plaats gaat om de kosten en baten van het te voeren beleid is het voor het onderzoek vooral van belang wat de kosten en baten van het gevoerde proces zijn. De efficiëntie van het beleid wordt onder de loep genomen. Het gaat hierbij naast de kosten in geld ook om de kosten in tijd.

Een nadelig gevolg van de grote mate van overleg is dat dit erg kostbaar is. Ook neemt het proces meer tijd in beslag. De vraag is in hoeverre de baten van deze procesvoering opwegen tegen de kosten in tijd en geld die het met zich meebrengt. Uit de vraaggesprekken blijkt dat de opinie vanuit de beroepspraktijk is dat de kosten absoluut opwegen tegen de baten. Belangrijke argumenten die worden aangedragen zijn de gegenereerde kennis en het toenemende draagvlak bij bestuurders. Dit zijn argumenten die pleiten voor de nauwe samenwerking tussen actoren binnen de *action arena* in de context van effectiviteit en efficiëntie.

5.2.3 Conclusie

Deze paragraaf geeft als geheel antwoord op de volgende deelvraag:

‘Hoe is het huidige beleidsproces ingericht en hoe verhouden de actoren zich tot elkaar?’

Het beleidsproces binnen het waddengebied wordt gekenmerkt door de nauwe samenwerking van de verschillende actoren die actief zijn binnen het beleidsveld. Actoren zijn op verschillende manieren afhankelijk van elkaar. Deze vormen van afhankelijkheid zorgen mede voor

de posities die actoren ten opzichte van elkaar innemen. De actoren binnen de *action arena* worden geleid door de regels die actief zijn voor het institutionele systeem. Deze beperkt de mogelijke uitkomsten met name op de lagere niveaus. De actoren die hierbinnen actief zijn kunnen op deze manier als afhankelijke variabelen worden gezien door de toenemende mate van regelgeving waarbinnen zij moeten acteren. De nauwe samenwerking tussen zowel overheidsactoren als actoren vanuit de maatschappij is dat er een grote mate van kennis wordt gegenereerd. Ook het doen van uitvoerig onderzoek en monitoring is daarbij een belangrijk aspect. Hierdoor beschikken alle actoren over zo veel mogelijk informatie om beleid op te baseren. Hierdoor kan er een betere afweging gemaakt worden waardoor de effectiviteit van het te voeren beleid groot zou moeten zijn.

Het grootste nadeel van deze invulling van het beleidsproces is echter dat de kosten in tijd en geld groot zijn. De beroepspraktijk gelooft echter in deze manier van werken en stelt dat de kosten op wegen tegen baten.

In het volgende hoofdstuk worden deze aspecten vergeleken met de situatie waarin het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast binnen het huidige systeem van actoren in de *action arena*. Daarin wordt ook beredeneerd in hoeverre de mate van effectiviteit en efficiëntie worden beïnvloed door het naleven van het principe van subsidiariteit.

6. Toekomstige situatie

In dit hoofdstuk wordt het subsidiariteitsprincipe als evaluatiecriterium ingepast binnen het IAD. Dit betekent dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het beleidsproces volgens de uitgangspunten van het principe worden ingevuld. De veranderingen in de verdeling van taken en het proces geven de basis voor de analyse en het beantwoorden van de hoofdvraag.

6.1 Toekomstige taakverdeling vanuit het subsidiariteitsprincipe

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

'Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden idealiter verdeeld moeten worden tussen Europese Unie, Rijk, provincies en gemeenten vanuit het principe van subsidiariteit?'

Het gaat er bij deze vraag om hoe het subsidiariteitsprincipe idealiter toegepast dient te worden. Er wordt geen rekening gehouden met de huidige set van actieve regels (*rules-in-use*). Er wordt enkel gekeken naar het passende overheidsniveau bij de verschillende beleidsdomeinen. Er wordt uitgegaan van een nieuw in te richten speelveld. Het beginpunt hiervan is de taakverdeling zoals weergegeven is in *figuur 5*. De verschillende taken en verantwoordelijkheden worden hieronder onder de loep genomen. Uiteindelijk mondt dit uit in een nieuwe weergave van het schema met daarin de toekomstige taakverdeling bij het idealiter toepassen van het principe van subsidiariteit.

6.1.1 Natuurbeleid

Het natuurbeleid is onderverdeeld in de thema's *beheer van natuurgebied, de instandhouding van plant- en diersoorten en de verantwoordelijkheid oppervlaktewater*.

Het beheer van natuurgebied

Uit de *figuur 4* blijkt dat er veel verschillende instanties actief zijn bij het beheer van Natura 2000 gebieden binnen het waddengebied. Instellingen als Staatsbosbeheer en Vereniging Natuurmonumenten zijn evenals provincies en de Staat verantwoordelijk voor verschillende delen van het gebied. Het beheer van het gehele gebied wordt gecoördineerd door de Beheerraad. Deze is benoemd via de planologische kernbeslissing die in het gebied actief is. Uitgaande van het subsidiariteitsprincipe is deze versnippering moeilijk te verantwoorden. Het beheer van deze gebieden dient op een eenduidig niveau plaats te vinden en moet aansluiten op de problematiek. Op dit moment is dit echter niet het geval. Vooral het beheergebied van de Rijksoverheid is erg groot

evenals de gebieden van Staatsbosbeheer en Vereniging Natuurmonumenten. Deze instanties staan ook onder direct toezicht van nationale ministeries.

De Beheerraad heeft op dit moment als doel om het versnipperende beheer in het gebied eenduidig te maken. De Beheerraad zorgt voor afstemming van beleid van de verschillende beheerders in het gebied. Hoewel de Beheerraad via de nationale planologische kernbeslissing is benoemd acteert deze vooral regionaal. De Raad bepaalt gezamenlijk de wenselijke situatie. Er worden doelstellingen voor beleid vastgesteld. Deze zijn bepalend voor het bepalen van de omvang van de problematiek. Bij de beheerdoelstellingen gaat het om het behoud van natuurwaarden van het gebied. Hierdoor staan deze doelstellingen ook in nauw verband met de *instandhouding plant- en diersoorten*. De omvang van het probleem wordt daardoor bepaald door de fysieke verwevenheid van het gebied. De *physical/material conditions* uit het IAD zijn bepalend voor de omvang van het probleem.

Op de eilanden overstijgt het beheer van natuurgebied het lokale niveau niet. Het gaat om een gebied op het land omsloten door water. Vanuit een common-pool perspectief blijven de *flows* die de *stocks* in het gebied bepalen voor het overgrote deel beperkt tot het eiland. De natuurwaarden kunnen daarom in stand gehouden worden door de eilanden zelf. Voor het kustgebied geldt dat er meer verwevenheid is tussen gebieden. Het gebied is hier meer aaneengesloten waardoor er op regionaal niveau beheerd dient te worden. In geen geval is het noodzakelijk dat de Rijksoverheid het beheer binnen het waddengebied op zich neemt evenals de nationale instanties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De schaal van deze instituties past niet op de problematiek. Vanuit het subsidiariteitsprincipe is het daarom ook niet wenselijk dat deze instituties bij dit domein worden betrokken. Het beheer zou daarom moeten worden teruggegeven aan de lokale en regionale overheden.

Het beheer van Natura 2000 gebieden binnen het waddengebied is een uitvoerende taak van het Natura 2000 beleid op internationaal niveau. Dit is binnen het subsidiariteitsprincipe te verantwoorden doordat het op Europees niveau gaat om het behoud van natuurwaarden op Europees niveau. Het waddengebied is daar een belangrijk onderdeel van en dient daardoor ook internationaal beschermd te worden. In *tabel 8* is weergegeven hoe de veranderingen op dit domein vorm krijgen:

Tabel 8: Taakverdeling Natura 2000 beheer vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal	Natura 2000	Natura 2000
Nationaal	De Staat Indirect: Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten	
Provinciaal	Provincies: Friesland, Noord-Holland en Groningen	Bij gemeentelijke fysieke overschrijding gebieden provincie Friesland, Noord-Holland en/of Groningen
Lokaal		Eilandgemeenten

Het in stand houden van plant- en diersoorten

Op dit moment stelt de Europese Unie richtlijnen voor lidstaten op via de vogel- en habitatrichtlijn. Op deze manier weten lidstaten welke plant- en diersoorten zij moeten beschermen evenals de bijbehorende leefgebieden van de soorten. In Nederland is deze Europese wetgeving vertaald naar de Flora- en faunawet (bescherming soorten) en de Natuurbeschermingswet (leefgebieden). Voor het waddengebied worden de soorten specifiek beschreven in de pkb beheer en ontwikkelplan waddengebied middels de Europees opgelegde instandhoudingsdoelstellingen en kwalificerende habitatten en soorten (VROM, 2007). Uiteindelijk moeten de lokale en regionale overheden bij het bepalen van bestemmingsplannen en streekplannen invulling geven aan het te voeren beleid.

Op dit beleidsdomein zijn op dit moment alle overheidslagen actief. Deze verticale keten zorgt voor langdurige procedures waardoor er sprake is van een grote mate van sequentiële afhankelijkheid. Vanuit het subsidiariteitsprincipe is dit niet wenselijk. Beleidsbepaling dient op een bepaald niveau te gebeuren. Het overheidsniveau dat het dichtst bij de problematiek staat dient hiervoor te worden aangewezen. Door de erkenning van het internationale belang van het behoud van plant- en diersoorten dient dit ook internationaal plaats te vinden. Binnen de Europese Unie wordt Europa als één leefgebied beschouwd. Dit vanwege het feit dat planten en dieren zich niet laten afbakenen door mens bepaalde grenzen waardoor er grote verbondenheid is tussen de *stocks* binnen verschillende landsgrenzen. Het Europese niveau is daarom het niveau waarop het beleid bepaald dient te worden voor deze grensoverschrijdende soorten. Vanuit het internationale niveau is er het beste perspectief om te overzien in welke gebieden er welke aantallen moeten worden gehaald om het bestaan van soorten te waarborgen. De verantwoordelijkheid voor

Tabel 9: Taakverdeling instandhouding plant- en diersoorten vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal	EU vogel- habitatrichtlijn (Beleidsbepaling)	Niet alleen richtlijnen maar ook doelstellingen (Beleidsbepaling)
Nationaal	Flora- en faunawet en natuurbeschermingswet (Beleidsbepaling/uitvoering)	
Provinciaal	Streekplannen (Beleidsuitvoering)	Streekplannen (Beleidsuitvoering wanneer natuurgebieden het lokale niveau overstijgen)
Lokaal	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)

instandhoudingsdoelstellingen zou daarom naar het Europese niveau moeten verschuiven. Europa is de schaal die het best bij de omvang van de problematiek past.

Het beleid dient vervolgens binnen de landsgrenzen te worden uitgevoerd door het overheidsniveau dat het dichtst bij het uitvoeringsprobleem staat. Dit niveau sluit aan op het *beheer van natuurgebied*. In gebieden die binnen gemeentegrenzen blijven wordt het beleid lokaal uitgevoerd terwijl grotere gebieden regionaal worden aangestuurd. De Rijksoverheid kan op deze manier uit de beleidsprocesketen worden gehaald. Hierdoor gaat beleid over minder schijven en kan de mate van sequentiële afhankelijkheid worden verkleind. In *tabel 9* is dit weergegeven.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het oppervlaktewater

Op dit moment wordt de waterkwaliteit internationaal gewaarborgd. De Kaderrichtlijn Water (KRW) is sinds het jaar 2000 actief en zorgt voor internationale afspraken aangaande oppervlakte- en grondwater. Water dient volgens de KRW internationaal geregeld te worden vanwege de grote invloed die vervuiling in land A heeft op land B. Voor het waddengebied is dit zeker ook van belang vanwege het feit dat het gebied benedenstrooms ligt (Rijkswaterstaat, 2004). Hierdoor stroomt water afkomstig van buiten de nationale grenzen het gebied binnen. Dit sluit aan op het common-pool resource dat het waddengebied is. De *flows* in gebied B beïnvloeden de *stocks* in gebied A waardoor de schaal van de problematiek groot is. In IAD-termen is de fysieke conditie van het probleem daarom het belangrijkste argument voor de bepaling van beleid op internationaal niveau.

De kaderrichtlijn hevelt de verantwoordelijkheid tot de uitvoering ervan over aan de nationale overheden. Deze zijn verplicht werkprogramma's op te stellen. Voor het waddengebied is het Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen 2015 actief. Hierin wordt de afstemming en

Tabel 10: Taakverdeling verantwoordelijkheid oppervlaktewater vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal	Kaderrichtlijn water (KRW) (Beleidsbepaling)	Kaderrichtlijn water (KRW) (Beleidsbepaling)
Nationaal	Stroomgebiedbeheerplan (Beleidsuitvoering)	Stroomgebiedbeheerplan (Beleidsuitvoering)
Provinciaal	Streekplannen (Beleidsuitvoering)	Streekplannen (Beleidsuitvoering)
Lokaal	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)

coördinatie tussen alle betrokken bestuurslagen beschreven. Hieruit blijkt weer dat de daadwerkelijke uitvoering van het beleid op lokaal en regionaal niveau plaatsvindt.

Ook omdat het internationale waterbeheer uitgaat van het beprijzen van negatieve externe effecten sluit de kaderrichtlijn water ook goed aan op de common-pool benadering. De markt op het gebied van watervervuiling wordt op deze manier gestructureerd. De waterkwaliteit is de *stock* terwijl vervuiling ervan de *flow* is. Het goed beprijzen van deze vervuiling aan gebruikers (*appropriators*) moet er toe leiden dat de *stocks* die de waterkwaliteit bepalen duurzame bronnen worden (*renewable resources*) (Ostrom, 1990).

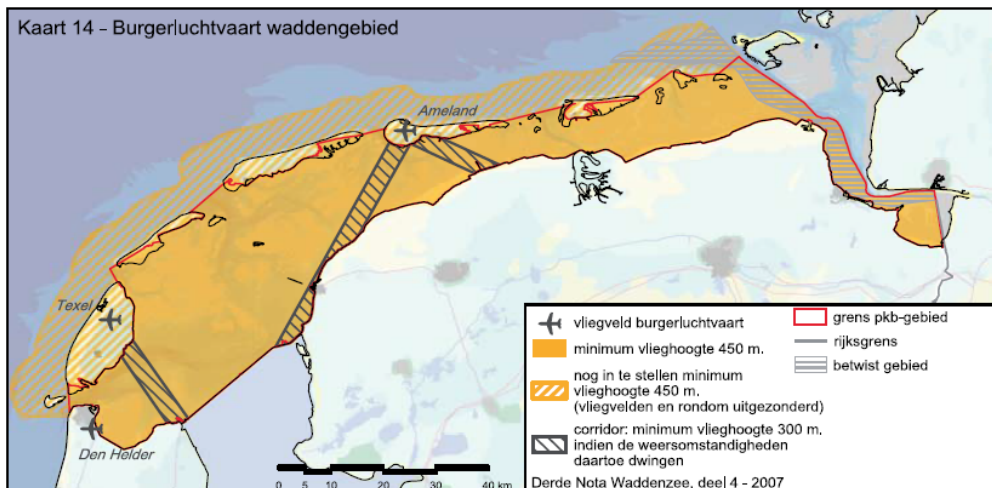
Het waterbeheer van het waddengebied lijkt conform het subsidiariteitsprincipe te functioneren. Het internationale niveau draagt de verantwoordelijkheid. Binnen het Nederlandse systeem zijn de wateren nog dusdanig verweven dat het nationale niveau de stroomgebiedbeheerplannen dient te maken. Deze worden op de lokale en regionale niveaus toegepast. In *tabel 10* is dit weergegeven.

6.1.2 Lucht- en scheepvaart

De toepassing van subsidiariteitsprincipe binnen de lucht- en scheepvaart in het Waddengebied wordt hier verder uitgewerkt. Beiden vervoerstypen worden hieronder opgedeeld.

Luchtvaart

Binnen het waddengebied zijn er drie vliegvelden gesitueerd namelijk Den Helder, Texel en Ameland. Binnen het gebied zijn minimumvlieghoogtes (*figuur 6*) van kracht boven natuurbeschermingsgebieden (Rijkswaterstaat, 2007). Deze wetgeving is een resultaat van beleidsbepaling op nationaal niveau. De vliegvelden binnen het gebied worden voor het overgrote deel gebruikt voor lokaal en interregionaal luchtverkeer. Beleidsbepaling op nationaal niveau lijkt daarom goed aan te sluiten op de toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Op nationaal niveau is



Figuur 6: Burgerluchtvaart waddengebied (VROM, 2007 p. 47)

de algemene wet die geldt voor het luchtverkeer de Luchtvaartwet (1958). Specifiek voor het waddengebied worden er richtlijnen opgesteld via het pkb. Deze richtlijnen zijn conform de Luchtvaartwet. Hierin worden bijvoorbeeld aanvullende regels omtrent nieuwe vliegvelden en reclamescheepvluchten beschreven (Waddenzee.nl, 2007).

Problematiek rondom luchtvaart binnen het waddengebied wordt voor het overgrote deel op landelijk niveau aangepakt. Er zijn in verhouding tot het natuurbeleid veel minder bestuurslagen betrokken. Omdat het grotendeels over binnenlandse luchtvaart gaat is het nationale niveau hierop van toepassing uitgaande van de fysieke condities uit het IAD. Binnen de *action arena* is er vervolgens minder sprake van bestuurlijke drukte. Hierdoor kan beleid ook efficiënter worden uitgevoerd doordat er nauwelijks sprake is van sequentiële afhankelijkheid van actoren.

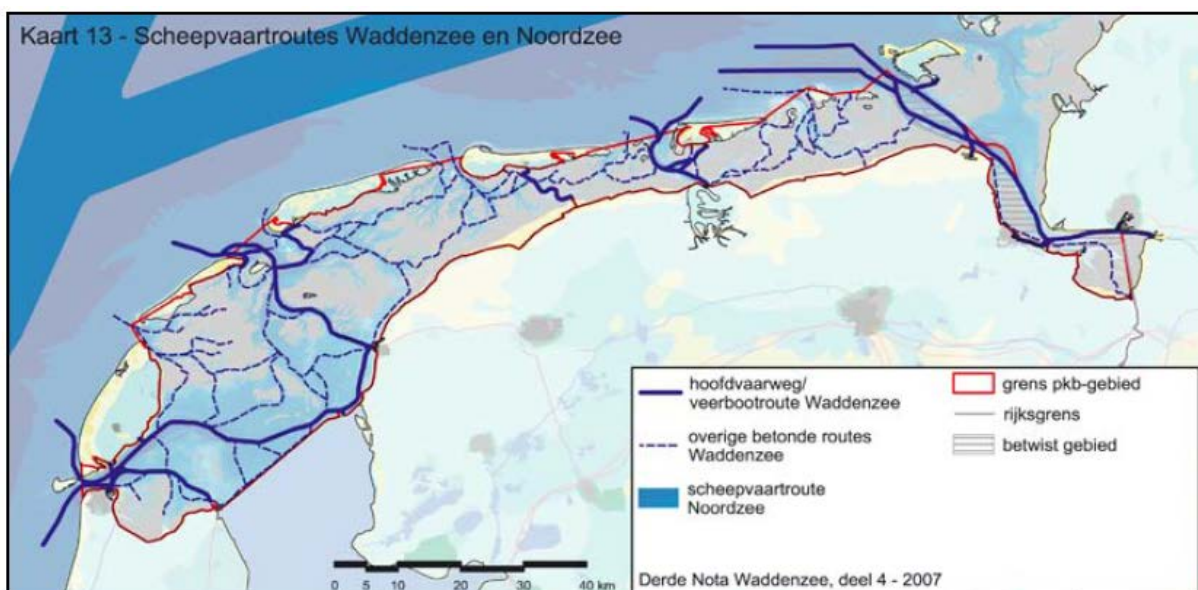
Op het gebied van de luchtvaart is er binnen het waddengebied nauwelijks sprake van een internationaal karakter van de problematiek. De vluchten worden namelijk voor het overgrote deel binnen de landsgrenzen uitgevoerd. Nationale regelgeving is hierdoor toereikend uitgaande van de uitgangspunten van het IAD en het subsidiariteitsprincipe. Ook de uitvoering van het beleid dient nationaal te gebeuren aangezien een vlucht zelden binnen de eigen gemeentegrenzen of provinciegrenzen blijft. De omvang is hierdoor ook het beste te overzien vanuit het nationale niveau. Het schema ziet er daarom als volgt uit (*tabel 11*):

Tabel 11: Taakverdeling luchtvaart vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal		
Nationaal	Luchtvaartwet Specifiek voor waddengebied richtlijnen in pkb (Beleidsbepaling + uitvoering)	Luchtvaartwet Specifiek voor waddengebied richtlijnen in pkb (Beleidsbepaling + uitvoering)
Provinciaal		
Lokaal		

Scheepvaart

Op het gebied van scheepvaart is er veel meer sprake van internationaal vervoer. De vliegvelden in het gebied zijn kleinschalig waardoor vooral de regionale en nationale markt wordt voorzien. De havens in het gebied vervoeren mensen en goederen nationaal, maar zeker ook internationaal zoals ook in *figuur 7* goed te zien is. Veel hoofdvaarwegen monden uit in de internationale wateren om uiteindelijk aan te sluiten in de scheepvaartroute in de Noordzee. De belangrijkste scheepvaartroutes in het gebied zijn de routes in de richting van de havens Harlingen en Delfzijl, hierbij gaat het vooral om het vervoer van goederen. Passagiers worden vooral vervoerd van en naar de eilanden (Rijkswaterstaat, 2007).



Figuur 7: Scheepvaartroutes Waddenzee en Noordzee (VROM, 2007 p. 47)

Door het grotere internationale karakter van de scheepvaart ten opzichte van de luchtvaart in het gebied is het van belang dat vanuit het subsidiariteitsprincipe er internationale afspraken gemaakt worden over de internationale scheepvaart. Het probleem is door de fysieke omvang groter dan de nationale landsgrenzen waardoor internationaal beleid noodzakelijk zou zijn. Deze afspraken zijn reeds op internationaal niveau gemaakt wat duidt op een goede aansluiting van het huidige beleid op het subsidiariteitsprincipe.

Zo is de vervuiling van internationale scheepvaart geregeld via het MARPOL-verdrag. De naam is een samenstelling van *marine* en *pollution* en is een vergaand internationaal verdrag dat bijna over de gehele wereld erkend en getekend is en vooral ingaat op de veiligheidsrisico's van scheepvaart. In het verdrag staan regelingen voor het lozen van olie, sanitair en huishoudelijk afval door schepen en het lozen van chemicaliën door tankers. Een regeling voor de luchtverontreiniging door schepen kwam in 1997 tot stand. In april 2005 zijn de enkelwandige olietankers verbannen (Ecomare, 2010). Er zijn daardoor slechts nog dubbelwandige olietankers actief waardoor de kans op grootschalige natuurrampen drastisch afneemt. De scheepvaart in en uit het waddengebied heeft ook zeker met deze regeling te maken. Daarnaast is het VN-verdrag inzake het recht van de zee (1982) van belang voor het gebied dat het recht op internationale scheepvaart beschrijft. Deze wet wordt uitgevoerd door de Rijksoverheid (Waddenzee.nl, 2010).

Op nationaal niveau is de scheepvaart gereguleerd via de scheepvaartwet. Specifiek voor het waddengebied zijn er in het pkb aanvullende doelstellingen geformuleerd die aansluiten op deze wetgeving. Door het grote verschil tussen eb en vloed is het van belang dat de vaarwegen binnen het gebied goed worden onderhouden. Deze worden daarom kunstmatig diep gehouden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is hiervoor verantwoordelijk. Verder zijn zij ook verantwoordelijk voor het registreren van alle scheepvaartbewegingen in het gebied (Rijkswaterstaat, 2007).

De scheepvaart in het gebied heeft een veel meer internationaal karakter waardoor internationale regelgeving noodzakelijk is voor het gebied. Vooral op het gebied van veiligheid voor de omgeving waarin schepen zich bevinden is het noodzakelijk dat er internationaal goede afspraken worden gemaakt. In *figuur 7* is echter ook te zien dat het gebied ook erg rijk is aan regionale scheepvaart. Voor de regionale scheepvaart is het echter ook van een groot belang dat de veiligheid gewaarborgd wordt. Door de internationale consequenties die rampen op nationaal niveau hebben, is een internationale aanpak noodzakelijk. Een ramp in het Nederlandse waddengebied heeft bijvoorbeeld grote gevolgen voor het Noodzeegebied en de waddengebieden in Duitsland en Denemarken. Vanuit het common-pool concept kun je stellen dat wanneer dergelijke rampen zich voordoen de *flow* dusdanig omvangrijk is dat *stocks* in een erg groot gebied worden beïnvloed.

Tabel 12: Taakverdeling scheepvaart vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal	MARPOL (mondiaal) (Beleidsbepaling)	Grotere verantwoordelijkheid in beleidsbepaling. Delen nationale scheepvaartwet internationaal geregeld. (Beleidsbepaling)
Nationaal	Scheepvaartwet (Beleidsbepaling) Verantwoordelijkheid diepte vaarwegen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (Beleidsuitvoering)	
Provinciaal		Verantwoordelijkheid diepte vaarwegen (Provincies) (Beleidsuitvoering)
Lokaal		

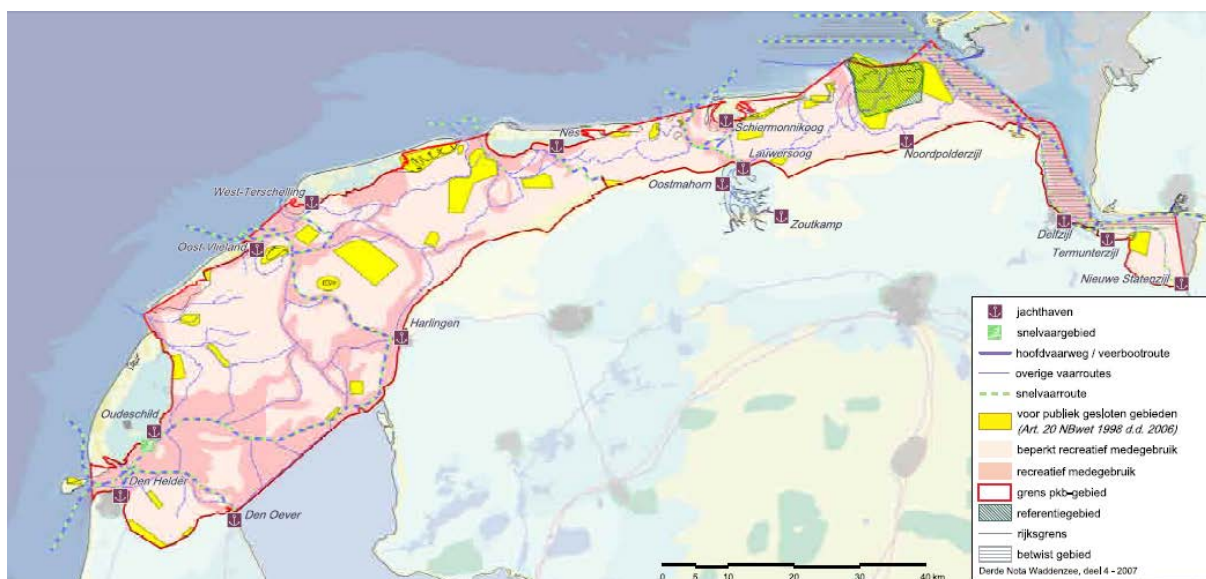
Hoewel de fysieke omvang van de regionale scheepvaart niet internationaal ligt, zijn de gevolgen bij een eventueel falen wel internationaal. De verantwoordelijkheid moet daarom in zijn geheel richting het internationale niveau verschuiven.

De verantwoordelijkheid over de diepte van de vaarwegen in het gebied ligt op dit moment bij de Rijksoverheid. Deze vaarwegen overschrijden in geen geval het regionale niveau waardoor een landelijke verantwoordelijkheid niet aansluit op de problematiek. Hierdoor dient deze verantwoordelijkheid te worden overgeheveld naar het provinciale niveau. Het schema wordt in *tabel 12* weergegeven.

6.1.3 Toerisme en recreatie

Bepaling van het beleid omtrent toerisme en recreatie vindt niet direct plaats op internationaal niveau. Er dient echter wel degelijk rekening te worden gehouden met internationale regelgeving. Natura 2000 en de uitvoering van de vogel- en habitatrictlijn zorgen voor beperkingen van de beleidsvrijheid op lagere overheidsniveaus op het beleidsveld van toerisme en recreatie. Vanuit IAD-oogpunt is er hier sprake van *rules-in-use* die beperkingen opleggen in de mogelijke uitkomsten in *action situations*.

Op nationaal niveau wordt in het pkb derde nota Waddenzee stilgestaan bij het beleid rondom toerisme en recreatie. Er wordt daarin uitgegaan van de draagkracht van het gebied op ecologisch vlak. Deze draagkracht is conform het common-pool concept. Er wordt namelijk rekening gehouden met de mogelijkheden van het gebied waardoor er *renewable resources* dienen te



Figuur 8: Recreatie toerisme zonering waddengebied

ontstaan. Een zonering voor recreatieve doeleinden is bijgevoegd bij het pkb en is dus op nationaal niveau vastgesteld (VROM, 2007). In *figuur 8* is deze kaart bijgevoegd. Te zien zijn de gebieden die afgesloten zijn voor publiek en de gebieden waarin recreatief medegebruik geldt. Daarnaast zijn de vaarroutes die recreatief gebruikt kunnen worden weergegeven.

Hoewel de zonering van de recreatiegebieden op nationaal niveau wordt bepaald, en deze zelfs ook mede gebaseerd is op internationale regelgeving, is verdere invulling van het beleid op het domein van toerisme en recreatie vooral een zaak van de regionale en lokale bestuurslagen.

De gewenste situatie is het behouden van de natuurwaarden. Het gebied moet enerzijds voorzien in recreatieve en toeristische voorzieningen ten behoeve van het economische klimaat. Anderzijds dienen de natuurwaarden van het gebied behouden te blijven. Middels de zonering wordt een grove schets gemaakt van de toeristische en recreatieve mogelijkheden in het gebied. Het nationale niveau is vanuit het principe van subsidiariteit niet het niveau dat deze taak op zich zou moeten nemen. De draagkracht van het gebied is een regionaal belang dat de regionale grenzen niet overstijgt. Regelgeving op het gebied van *natuurbeleid* zorgt voor een kaderstelling (*rules-in-use*) waardoor dit internationale belang ook op regionaal niveau gewaarborgd blijft. Het regionale niveau past daardoor het beste bij de problematiek omtrent zonering van toeristische en recreatieve gebieden (*tabel 13*).

Tabel 13: Taakverdelingzoninging toerisme recreatie vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal		
Nationaal	Zoninging recreatie (pkb) (Beleidsbepaling)	
Provinciaal	Streekplannen (Beleidsuitvoering)	Zoninging in streekplannen (Beleidsbepaling + uitvoering)
Lokaal	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)	Bestemmingsplannen (Beleidsuitvoering)

Vaarrecreatie

Op het gebied van vaarrecreatie is er een convenant gesloten op initiatief van de Waddenprovincies tussen Rijk, provincies en gemeenten. Dit convenant zorgt voor een omslag in het denken van strikte regulering naar een meer structurende oplossing voor problematiek rondom vaarrecreatie (Provincie Noord-Holland, 2011). Vaarrecreatie wordt daardoor meer vanuit het oogpunt van de common-pool theorie bekeken. Men zal hierbij rekening moeten houden dat de negatieve externe effecten op een dusdanige manier worden geprijsd dat er een *renewable resource* ontstaat dat voldoet aan de voorwaarden uit het pkb. Recreatie binnen het gebied moet namelijk conform de ecologische draagkracht van het gebied plaatsvinden. Een integrale aanpak van Rijk, provincies en gemeenten sluit echter niet aan bij het principe van subsidiariteit. De verantwoordelijkheid moet daarom worden toegewezen aan het overheidsniveau dat het beste aansluit op de problematiek.

Recreatieve vaarrecreatie neemt niet de grootschalige risico's met zich mee zoals dat wel het geval is bij de grootschalige scheepvaart. De nadelig effecten (*flows*) van vaarrecreatie overstijgen daardoor niet het regionale niveau. Wel overstijgt de vaarrecreatie het lokale niveau waardoor vaarrecreatie een regionale aanpak behoeft. De verantwoordelijkheid zou daarom ook bij de provincies moeten liggen. Deze zouden interregionaal beleid moeten opstellen (*tabel 14*).

Tabel 14: Taakverdeling vaarrecreatie vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal		
Nationaal	Convenant vaarrecreatie	
Provinciaal	Convenant vaarrecreatie	Convenant Vaarrecreatie (interregionaal)
Lokaal	Convenant vaarrecreatie	

Wadlopen

Wadlopen is de meest authentieke vorm van recreatie binnen het waddengebied en behelst het lopen over bij laag water over droogvallend wad. Doordat tochten niet zonder risico zijn en omdat niet alle gebieden toegankelijk zijn voor toeristen is deze vorm van recreatie ook streng aan regelgeving onderworpen. Middels de Wadloopverordening uit 1996 wordt de veiligheid van de mens en het behoud van natuurlijke waarden gereguleerd (Provincie Fryslân, 2010). Daarnaast bestaat het convenant wadlopen waarin wordt bepaald hoe vaak er op welke plaatsen kan worden wadgelopen. In beide gevallen ligt de verantwoordelijkheid bij de provincies. Gekozen is voor een speciale constructie wat betreft de uitvoering van het beleid. De provincies maken gezamenlijk het beleid zoals vastgesteld in de Wadloopverordening en het convenant wadlopen. Besloten is om de verantwoordelijkheid van de uitvoer van het beleid neer te leggen bij de provincie Fryslân (Provincie Fryslân, 2010). De Friese provincie is daardoor verantwoordelijk voor wadlopen buiten de eigen grenzen.

De fysieke condities van de problematiek omtrent wadlopen breiden zich verder uit dan de provinciale grenzen van de provincie Friesland. De problematiek omtrent wadlopen overstijgt hierdoor de schaal van de provincie Friesland. Hierdoor is vanuit het subsidiariteitsprincipe onwenselijk dat Friesland de uitvoering op zich neemt. De uitvoering van het beleid zal, uitgaande van het principe van subsidiariteit, door de afzonderlijke provincies voor het eigen gebied moeten worden uitgevoerd. De bepaling van het beleid vindt op dit moment op interregionaal niveau plaats. Dit past binnen het principe van subsidiariteit. De situatie op het gebied van wadlopen vanuit het subsidiariteitsprincipe is in *tabel 15* weergegeven.

Tabel 15: Taakverdeling wadloopbeleid vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

	Huidige situatie	Toekomstige situatie
Internationaal		
Nationaal		
Provinciaal	Wadloopverordening Groningen, Friesland en Noord-Holland gezamenlijk (interprovinciaal) <i>(Beleidsbepaling)</i>	Wadloopverordening Groningen, Friesland en Noord-Holland gezamenlijk (interprovinciaal) <i>(Beleidsbepaling)</i>
	Provincie Friesland <i>(Beleidsuitvoering)</i>	Groningen, Friesland en Noord-Holland onafhankelijk van elkaar <i>(Beleidsuitvoering)</i>
Lokaal		

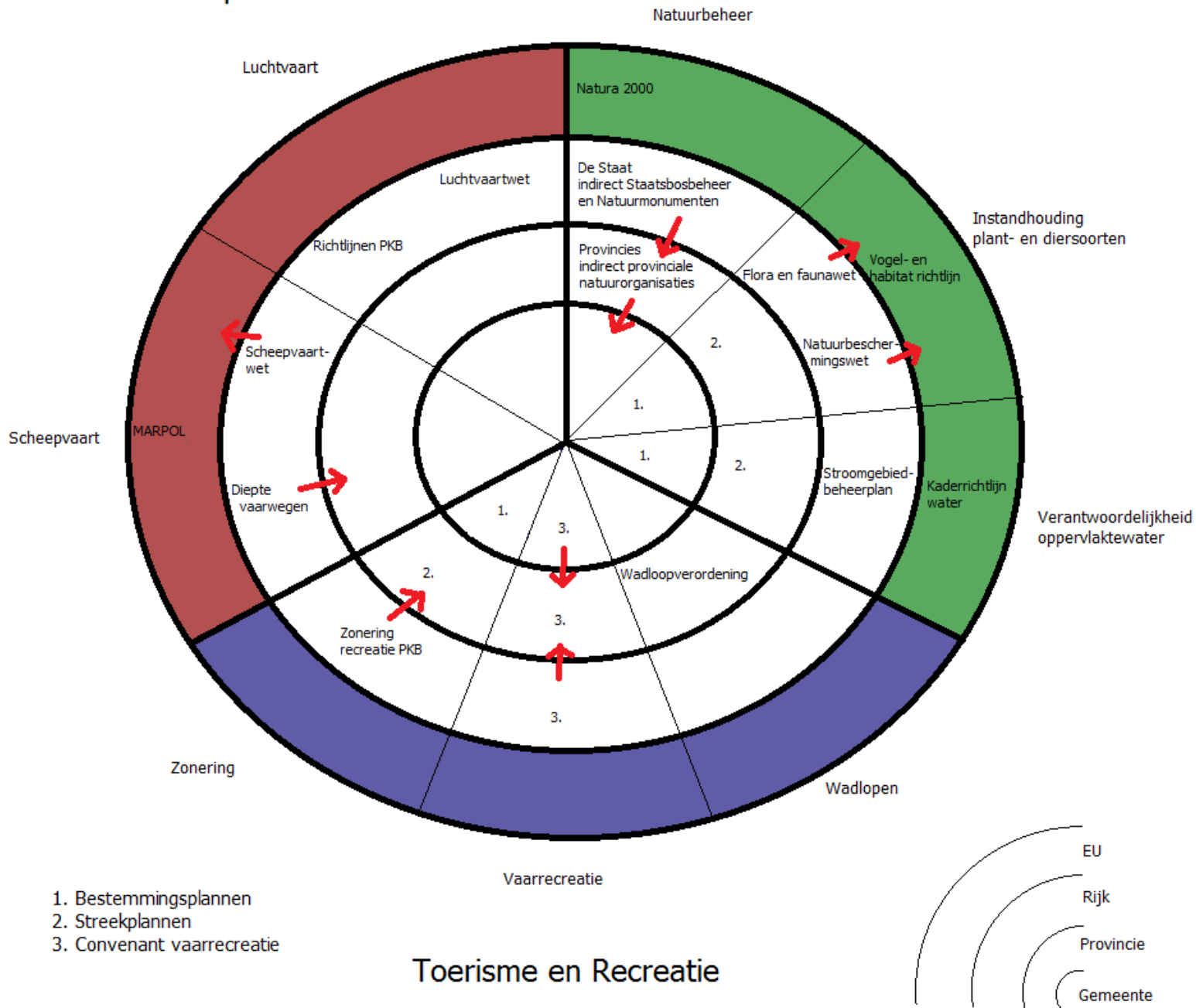
6.1.4 Conclusie

Paragraaf 6.1 geeft in zijn geheel antwoord op de volgende deelvraag:

'Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden idealiter verdeeld moeten worden tussen Europese Unie, Rijk, provincies en gemeenten vanuit het principe van subsidiariteit?'

Binnen de Europese Unie is het subsidiariteitsprincipe een belangrijk uitgangspunt bij de bepaling of de Unie verantwoording draag voor bepaalde problemen. Hoewel het principe in Nederland niet als richtlijn is opgeschreven sluit een groot gedeelte van de huidige beleidsbepaling en uitvoering toch op het principe aan. Er zijn echter nog genoeg beleidsdomeinen waarin niet aan het principe wordt voldaan. Enerzijds door toewijzingen van taken en verantwoordelijkheden aan verkeerd geschaalde overheidsniveaus. Anderzijds door een dusdanig grote versnippering van taken en verantwoordelijkheden waardoor te veel actoren op verschillende niveaus betrokken worden. Dit leidt tot bestuurlijke drukte op beleidsdomeinen evenals een grote mate van sequentiële afhankelijkheid waardoor de implementatie van beleid wordt bemoeilijkt.

In *figuur 8* zijn de veranderingen door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe weergegeven. De taken in de huidige situatie zijn verdeeld aan de hand van de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe zoals deze zijn opgesteld in het theoretisch kader. De figuur geeft de huidige situatie weer waarbinnen de pijlen de veranderingen aanduiden zoals ze in deze paragraaf beschreven zijn.



Figuur 8: Hervreiding taken en verantwoordelijkheden vanuit het subsidiariteitsprincipe (bron: auteur)

Kijkend naar de figuur valt er op dat de meeste taken komen te liggen op het provinciale en Europese niveau. Daarnaast valt op dat de nationale overheid veel bevoegdheden moet inleveren wanneer het subsidiariteitsprincipe op het waddengebied wordt toegepast. De verklaring voor deze verschijnselen is te vinden in de omvang van problemen binnen het waddengebied. De omvang van het Nederlandse waddengebied is regionaal. Wanneer de omvang van het probleem binnen het gebied zelf blijft is het regionale niveau doorgaans het beste aansluit op de omvang van de problematiek. Wanneer de problematiek de grenzen van het gebied overstijgt wordt de verantwoordelijkheid ook snel te groot voor de nationale overheid. Internationaal beleid is dan noodzakelijk. De oorzaken hiervan zijn dat het waddengebied begrensd wordt door Rijksgrenzen. Dit

betekent dat het gebied direct aansluit op internationaal terrein. Hierdoor worden problemen sneller internationaal. Daarnaast is het van belang dat het binnen het waddengebied gaat om een habitat van plant- en diersoorten die zich niet laten reguleren binnen landsgrenzen. Ook deze reden ligt ten grondslag aan het sterke internationale karakter.

Wat verder opvalt is dat er in veel beleidsketens minder niveaus actief zijn wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast. Hierdoor zijn lagere overheden minder sequentieel afhankelijk van hogere overheden en kan beleid sneller geïmplementeerd worden. Dit komt de efficiëntie van het beleid ten goede. Ook valt er op dat beleid lang niet altijd op een lager niveau wordt ingedeeld wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast. De klassieke opvatting van het principe, waarbij het geassocieerd wordt met het verplaatsen van taken en verantwoordelijkheden naar enkel lagere niveaus, past niet in het beeld dat in deze paragraaf naar voren komt. Het probleem is het uitgangspunt. De omvang van de problematiek bepaalt de schaal waarop beleid moet worden gemaakt en moet worden uitgevoerd.

6.2 Het subsidiariteitsprincipe binnen het waddengebied

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

‘Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden verdeeld kunnen worden bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het waddengebied?’

Deze vraag wordt beantwoord door middel van interviews met de beroepspraktijk. De verschillende nationale overheidsniveaus zijn hierbij betrokken. De geïnterviewde personen hebben op voorhand de resultaten uit 6.1 ingelezen evenals de toepassing van het subsidiariteitsprincipe uit het theoretisch kader. De bevindingen uit 6.1 worden bediscussieerd en aangevuld uitgaande van de actieve regels die in het gebied gelden (*rules-in-use*). Hieronder worden de verschillende dimensies waarop het onderzoek focust behandeld. Uiteindelijk leidt dit tot beantwoording van de deelvraag met daarbij de figuur met daarin de herverdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de huidige institutionele context.

6.2.1 Natuurbeleid

In deze paragraaf worden de oorspronkelijke bevindingen uit 6.1.1 getoetst aan de beroepspraktijk. Het hoofdstuk is onderverdeeld in de thema's *beheer van natuurgebied (land)*, *het in standhouden van plant- en diersoorten* en *de verantwoordelijkheid over de kwaliteit van het oppervlaktewater*.

Het beheer van natuurgebied

Het beheer van natuurgebied is in het gebied erg versnipperd. Er zijn veel verschillende beheerders die ook nog eens acteren op een verschillend niveau. De uitkomst in de toepassing van het subsidiariteitsprincipe is om dit veel meer neer te leggen bij het regionale en lokale overheidsniveau (paragraaf 6.1).

De versnippering in het gebied wordt onderkend door de praktijk. De meningen over de wenselijkheid hiervan lopen uiteen. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) vindt het juist erg belangrijk dat er verschillende actoren beheerder zijn van natuurgebied. Vooral een particuliere component in het geheel is daarbij van belang. Vertaald naar de *action arena* van het IAD wordt hier gepleit voor een groot aantal *participants* bij *action situations*. Er is op deze manier sprake van het bundelen van vormen van kennis wat tot meer mogelijke beleidsuitkomsten moet leiden. Dit zal de effectiviteit van het beleid ten goede moeten komen.

Smit vindt de kaderstelling meer van belang dan de versnippering van beheer. Daarin is een overgang gaande van het Rijk naar de provincie. Hij acht provincies prima in staat om deze kaderstelling op zich te nemen. Er is op het moment dus een verschuiving in verantwoordelijkheid gaande van het Rijk naar de provincies. Deze is conform de bevindingen in paragraaf 6.1 en daardoor ook conform het principe van subsidiariteit.

Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) zegt daarentegen dat het versnipperde beheer wel degelijk een belangrijk item is en bovendien niet wenselijk. Binnenkort komt er een rapport van de algemene rekenkamer waarin dit onderwerp ook verder wordt uitgelicht. Verder stelt ze dat het eigendom binnen het gebied lastig te beschrijven is. De Waddenzee is tegelijkertijd van iedereen maar ook van niemand. Een beheervorm met een nationaalpark constructie oppert zij dan ook als eventuele uitkomst. Dit wordt ook gedaan in natuurgebied in het Duitse en Deense waddengebied. Deze opvatting is een benadering van het gebied als een common-pool resource. Het geeft aan dat het erg moeilijk blijkt om gebruik van het gebied te beprijzen.

Het beheer van natuurgebied op gemeentelijk niveau wordt in geen geval mogelijk geacht. In dat geval ontstijgt dat het gemeentelijk niveau en ook de know-how van de gemeenten. Het provinciale niveau zou deze verantwoordelijkheid wel aan moeten kunnen. De huidige situatie is daarin moeilijk te veranderen. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) ziet dat ook niet gebeuren vanwege het feit dat de versnippering het gevolg is van eigendomsrechten van de verschillende gebieden. Organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn de eigenaren en daar valt niet makkelijk iets aan te veranderen. Binnen deze organisaties ziet hij wel een tendens waarbij deze organisaties steeds meer op het niveau van de provincie acteren in plaats van het nationale niveau waar ze officieel onder vallen. De actieve *rules-in-use* zijn daarom een beperkende

factor om op dit moment het beleidsveld in te delen vanuit de uitgangspunten van het principe van subsidiariteit.

Uit de vraaggesprekken blijkt dat het provinciale niveau hier het beste aansluit op de problematiek rondom beheer. Deze tendens is op het moment ook zichtbaar. Provincies zijn prima in staat de kaderstelling hiervoor te doen. Lokale overheden hebben op het moment niet de know-how om natuurgebied te beheren. Omdat organisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten op provinciaal niveau acteren zouden zij de uitvoering ervan gedeeltelijk op zich kunnen nemen. Ook de provinciale natuurbeheerorganisaties kunnen dit. Kappers geeft hierbij wel aan dat er nog veel verschil is bij hoe organisaties bepaalde zaken aanpakken. Er zouden daarom afspraken moeten worden gemaakt over een eenduidige aanpak (persoonlijke communicatie, 12 november 2013). Bij een dergelijke aanpak blijft het natuurbeheer binnen het provinciale overheidsniveau en blijven de verschillende componenten in dit geheel in stand.

Het in stand houden van plant- en diersoorten

Hoewel men het er over eens is dat dit beleidsveld op het internationale niveau zou moeten plaatsvinden zijn er nog steeds veel overheden in actief. Het streekplan op provinciaal niveau wordt door Kappers en Smit nog steeds als beleidsmatig ervaren. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november) zegt hierover dat de provinciale plannen kader stellend zijn en dat gemeenten deze plannen verder moeten doorvoeren. Bij de keten van de instandhouding van plant- en diersoorten gaat het telkens om een invulling van het vorige beleid in de specifieke context. Landelijke overheden doen dat voor internationaal gevormd beleid terwijl provincies dat weer doen voor nationaal gevormd beleid. Vanuit het principe van subsidiariteit zou dit echter niet op deze manier horen te gaan. De problematiek overstijgt de landsgrenzen en zou daardoor ook internationaal moeten worden bepaald. De vertaling van beleid zou daarna via minder schijven naar de gemeenten moeten gaan waar het op dit moment wordt uitgevoerd. De mate van sequentiële afhankelijkheid kan hierdoor worden verkleind. Dit kan de efficiëntie van het beleidsproces positief beïnvloeden.

Gemeenten voerden het beleid voor de instandhouding van plant- en diersoorten altijd uit via het bestemmingsplan. De gemeenten in het waddengebied zijn op dit moment echter bezig met de toepassing van een beheerverordening. Van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november 2013) geeft aan dat deze beheerverordening in plaats van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld voor een gebied. Het instrument zorgt voor minder lange inspraakprocedures en is interessant wanneer men geen ontwikkelingen voor een gebied ziet. Binnen het waddengebied is dit het geval, vooral vanwege de grote natuurwaarde van het gebied. Voor de specifieke locaties waar men wel van plan is uit te breiden moet er vervolgens wel een apart postzegelplan worden gemaakt. In de toekomst zullen de beheerverordeningen de actieve bestemmingsplannen gaan vervangen. Dit

is een aanvulling op de bevindingen in hoofdstuk 7 die ook geldt voor de verantwoordelijkheid van het oppervlaktewater.

Vanuit het subsidiariteitsprincipe is de bescherming van plant- en diersoorten een internationaal probleem waardoor de besluitvorming ook op dit niveau dient plaats te vinden. Het gaat nu over te veel schijven. De beroepspraktijk heeft daar geen problemen mee en vertaald de plannen van hogere overheden naar de eigen specifieke context. Minder stappen tussen beleidsbepaling en uitvoering zouden vanuit het subsidiariteitsprincipe wel wenselijk zijn. Men zou hier in de toekomst over na moeten denken hoe dit het beste te verdelen. De huidige verdeling werkt maar is niet het meest efficiënt.

De verantwoordelijkheid over de kwaliteit van het oppervlaktewater

Op het gebied van de verantwoordelijkheid van het oppervlaktewater is in paragraaf 6.1 geconcludeerd dat de huidige invulling ervan overeenkomt met het principe van subsidiariteit. Uit de vraaggesprekken zijn geen andere inzichten gekomen waardoor de huidige situatie op dit gebied in tact blijft. Wel wordt de doorvoer in de bestemmingsplannen op termijn overgenomen door de beheerverordening zoals beschreven in de *instandhouding van plant- en diersoorten*.

6.2.2 Lucht- en Scheepvaart

In deze paragraaf worden de bevindingen uit 6.1.2 getoetst aan de beroepspraktijk. De paragraaf is onderverdeeld in de onderdelen *luchtvaart* en *scheepvaart*.

Luchtvaart

Op dit gebied is er consensus onder de mensen vanuit de praktijk. Het nationale niveau zou problemen rondom luchtvaart moeten aanpakken. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) zegt dat het nationale niveau begrijpelijk is. Men praat namelijk al snel over een te grote schaal. Provincies hebben niet de kennis in huis om dergelijke problemen aan te pakken. De controle op dit soort zaken zou volgens hem daarom op verkeerstorens moeten liggen op de grote vliegvelden waardoor het een nationale verantwoordelijkheid zou moeten zijn. Dit sluit ook aan op de bevindingen uit paragraaf 6.1 en op de huidige situatie. Luchtvaart is voor het grootste gedeelte al een nationale verantwoordelijkheid. De regels voor de luchtvaart worden nationaal opgesteld. Er liggen slechts nog kleine regionale en lokale uitvoeringstaken.

Op provinciaal niveau moet het landelijke beleid wel planologisch worden ingepast. De geluidsnormering is daarvan een belangrijk onderdeel. De lokale vliegvelden zoals op het Eiland Ameland vallen weer onder de gemeentelijke bevoegdheid, maar dit is allemaal onderworpen aan nationale regelgeving.

Luchtvaart is daarom een domein dat duidelijk ingedeeld is volgens de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe. Het is een duidelijk voorbeeld van een beleidsveld dat het lokale en regionale niveau ontstijgt. Opschaling naar een hoger niveau is daarom noodzakelijk. Omdat de luchtvaart in het waddengebied niet internationaal van aard is, is opschaling naar het Europese niveau niet wenselijk omdat dit niveau niet aansluit op de problematiek.

Scheepvaart

De regels omtrent veiligheid van scheepvaart zouden voor grote transportschepen internationaal geregeld moeten worden. Via de scheepvaartwet wordt hier nationaal invulling aan gegeven. In paragraaf 6.1 is gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de diepte van de vaarwegen verschoven kan worden vanuit het Rijk naar de provincie in het kader van subsidiariteit. Nico Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) geeft aan dat dit gedeeltelijk wel te verdedigen valt. Echter kan dit alleen voor de vaarwegen voor recreatie en binnenlands vrachtvervoer. Als men praat over grote internationale waterwegen en de grote internationale havens die daarbij horen, dan is het onmogelijk dit op provinciaal niveau te regelen. Vanuit zijn praktijk ziet hij de Eemshaven en het tweede Eemsdeltagebied als voorbeelden. Na de Maasvlakte is dit het tweede diepzeehavengebied van Nederland. De schaal en de bijbehorende bedragen gaan het provinciaal niveau ver te boven en zouden daarom beter passen bij het nationale niveau. Er ligt zelfs een internationaal belang vanwege de Rijksgrens met Duitsland die gepasseerd moet worden. Hier moeten afspraken gemaakt worden tussen landen. Het nationale niveau sluit hier veel beter op aan. Voor de kleinere vaarwegen zou er een regionale verantwoordelijkheid kunnen liggen, maar voor de grote diepzeehavens is dit onmogelijk. Provinciale overheden hebben in dit geval niet de middelen om de toepassing van het subsidiariteitsprincipe over te nemen. De schaal van de bedragen is groter dan de draagkracht van het overheidsniveau. Binnen het IAD is er hier sprake van een *action situation* waarbij de kosten voor regionale actoren niet op te brengen zijn. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid geplaatst bij de actor met een hogere *control that participants exercise*. In het hiërarchische beleidsproces is het noodzakelijk om op te schalen wanneer lagere overheden niet kunnen voldoen aan de middelen waarop zij binnen een beleidsdomein moeten beschikken.

6.2.3 Toerisme en recreatie

In deze paragraaf worden de oorspronkelijke bevindingen uit 6.1.3 getoetst aan de beroepspraktijk. De paragraaf is onderverdeeld in de onderdelen *zonering*, *vaarrecreatie* en *wadlopen*.

Zonering

Hoewel de zonering voor toerisme en recreatie via het pkb wordt bepaald waardoor een nationale aangelegenheid is wordt deze verantwoordelijkheid vooral op provinciaal niveau als zodanig ervaren. Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) ziet toerisme en recreatie als typisch provinciale thema's. Het Rijk wil daarin ook meegaan. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) geeft aan dat het pkb onder druk staat binnen het Rijk. Het wordt als een trekkend been ervaren en men wil van het fenomeen pkb afstappen. Enkel de grootste structuurplannen dienen over te blijven. Omdat toerisme en recreatie vooral regionale aangelegenheden zijn, zou de zonering daarom ook bij de provincie moeten komen te liggen. De zonering laat zich prima via het streekplan regelen en de provincie is daardoor ook capabel om deze taak op zich te nemen. Deze tendens past binnen de bevindingen uit paragraaf 6.1. Vanuit het subsidiariteitsprincipe dient deze verantwoordelijkheid te worden overgeheveld aan de regionale overheden. Deze geven aan dat zij ook over de middelen beschikken om dit tot uitvoering te brengen. Op dit moment is de schaal te groot ten opzichte van de problematiek en zou daarom verkleind moeten worden.

Vaarrecreatie

Op het gebied van de vaarrecreatie is men erg actief in de regio. Het huidige convenant vaarrecreatie krijgt een vervolg in de vorm van het actieplan vaarrecreatie. In paragraaf 6.1 is duidelijk geworden dat het convenant een samenwerking is tussen alle overheidslagen. In het kader van subsidiariteit is dit niet wenselijk.

Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) geeft aan dat de vaarrecreatie al een regionale verantwoordelijkheid is. De samenwerking met andere overheidslagen is echter noodzakelijk. Op het gebied van vaarrecreatie gaat het dan bijvoorbeeld tot toegang tot gesloten gebieden in het waddengebied. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Hier treedt een beperking op voor actoren binnen de *action arena* door de geldende *rules-in-use*. Op deze manier worden de beleidsmogelijkheden in *action situations* ingeperkt. Verder dient een vaarrecreant voordat hij de boot instapt al te weten wat kan en wat niet. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de gemeente.

Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) geeft ook aan dat de verantwoordelijkheid omtrent vaarrecreatie in de huidige situatie voor het grootste gedeelte al bij de provincie ligt. Het convenant is echter wel een samenwerking van alle overheidsniveaus. Het nieuwe actieplan ervaart hij dan ook als een aandraaiing van de huidige situatie. Er zal in het actieplan duidelijker vermeld worden dat de coördinatie bij de provincies ligt en dat het provinciale niveau dan ook de verantwoordelijkheid draagt. Het is natuurlijk wel noodzakelijk dat de partijen vervolgens regelmatig om tafel worden gebracht. Het gaat dan niet alleen om overheidsactoren maar ook over

jachthavens, recreantenorganisaties en natuurorganisaties. Van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november 2013) vindt dat het Rijk buiten de vaarrecreatie kan worden gehouden. De beperkingen die uit het pkb volgen zijn grotendeels opgeheven en de doelstellingen worden uitgevoerd. Het Rijk zou daarom niet betrokken moeten worden bij de beleidsbepaling rondom vaarrecreatie.

Vaarrecreatie blijkt een punt dat als voorbeeld kan dienen voor het gehele gebied. Men overlegt veel binnen het waddengebied. Dit wordt ook als positief ervaren. Partijen zitten veel met elkaar om de tafel. Zowel overheidsactoren als maatschappelijke actoren participeren hierin. Vaak gaat het niet alleen om de wil om samen te werken, maar is er in veel gevallen ook sprake van een noodzaak door de *rules-in-use* die gelden binnen het gebied. Binnen dit geheel zou wel duidelijker moeten zijn wie welke verantwoording heeft. Wat opvalt is dat de mensen in de praktijk soms een andere verdeling zien dan dat er werkelijk op papier staat. Binnen het waddengebied werkt dit systeem goed en de beroepspraktijk weet ook wat men aan elkaar heeft. Dit dient echter ook buiten het systeem duidelijk te worden. Dit vergt een duidelijkere beschrijving van taken en verantwoordelijkheden. Het actieplan vaarrecreatie is wat dat betreft een stap in de goede richting. De provinciale verantwoordelijkheid die al als zodanig werd ervaren wordt hierin duidelijker beschreven. In het kader van subsidiariteit is dit ook wenselijk. De verantwoordelijkheid dient minder verdeeld te worden over verschillende niveaus. Het provinciale niveau sluit in dit geval goed aan op de problematiek. Vaarrecreatie is vooral een regionale aangelegenheid waarbij natuurlijk andere partijen betrokken moeten worden maar waarbij de provincies de verantwoordelijkheid dragen.

Wadlopen

In paragraaf 6.1 is gesteld dat de wadloopverordeningen die er nu liggen worden bepaald door de individuele provincies, maar dat deze door de provincie Friesland wordt uitgevoerd voor alle drie de provincies. Dit is in strijd met de opvattingen vanuit het principe van subsidiariteit. Daarin is het namelijk ondenkbaar dat een bepaalde provincie taken uitvoert die buiten de eigen grenzen spelen. De problematiek overstijgt in dit geval de schaal van het verantwoordelijke overheidsorgaan.

Vanuit de beroepspraktijk wordt aangedragen dat de bepaling van de wadloopverordeningen interprovinciaal wordt gedaan. Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) geeft aan dat de provincies gezamenlijk overleggen over de inhoud van de wadloopverordeningen. Deze zijn dan ook gelijkloidend maar worden per provincie vastgesteld. Vervolgens worden deze gezamenlijk aan de Minister aangeboden. De uitvoering van die wadloopverordeningen vindt vervolgens plaats in de provincie Friesland. Deze heeft hiervoor een beleidsmedewerker in dienst. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) geeft ook aan dat de verantwoordelijkheden bij de individuele provincies liggen. Enkel de taak wordt uitgevoerd door de provincie Friesland. Bij het wadlopen

worden vaak provinciegrenzen overgestoken waardoor samenwerking in veel gevallen noodzakelijk is. Friesland aanwijzen als centraal punt voor de uitvoering heeft als voordeel dat de knowhow slechts op één plek aanwezig moet zijn.

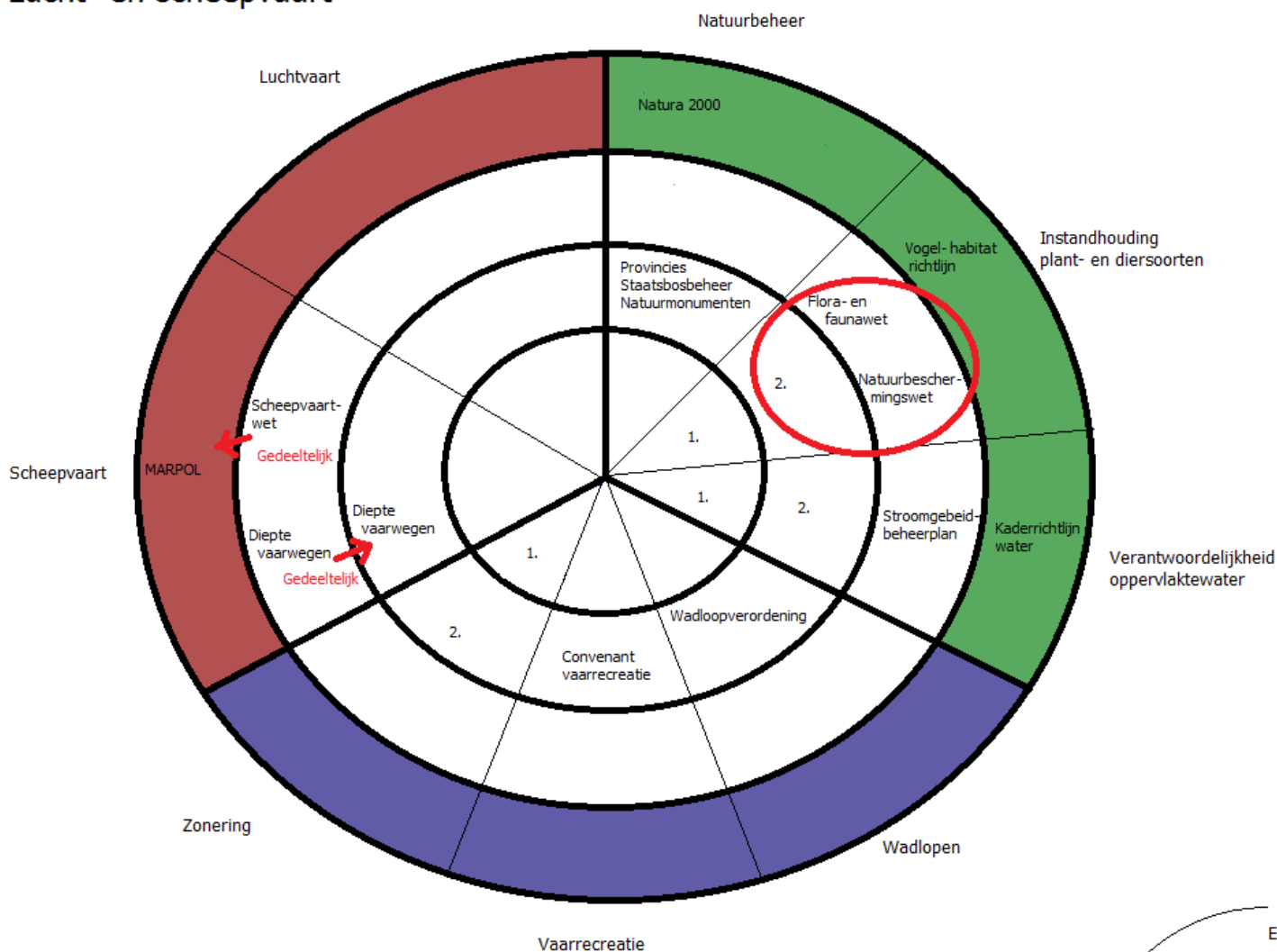
De aanwijzing van Friesland voor de uitvoering van beleid wordt gezien als vanzelfsprekend in het gebied. Deze opvatting staat enerzijds haaks op de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe. De reden voor de aanwijzing van Friesland is grotendeels een praktische. Niet iedere provincie is hierdoor genoodzaakt dezelfde procedures te doorlopen en over dezelfde kennis te beschikken. In het kader van efficiëntie is het toewijzen van Friesland als centraal punt daarom wenselijk. Hieruit blijkt dat een correcte toepassing van het subsidiariteitsprincipe niet altijd hand in hand gaat met een efficiënter overheidsbeleid. De thematiek omtrent wadlopen kan hiervoor als voorbeeld dienen.

6.2.4 Overzicht

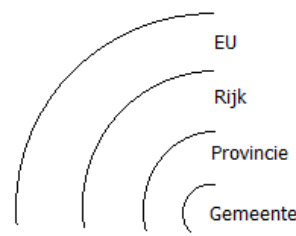
In deze paragraaf wordt aan de hand van de aanvullingen en nuances vanuit de beroepspraktijk het overzicht voor de toekomstige situatie gegeven. Hierbij is uitgegaan van een toepassing van het subsidiariteitsprincipe binnen de mogelijkheden en de geldende *rules-in-use* in de institutionele context. Paragraaf 6.2 geeft in zijn geheel antwoord op de volgende deelvraag:

‘Hoe zouden taken en verantwoordelijkheden verdeeld kunnen worden bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het waddengebied?’

Deze herverdeling van taken en verantwoordelijkheden is in *figuur 9* weergegeven. Het schema laat zien hoe taken en verantwoordelijkheden in de toekomst kunnen worden verdeeld. Hierbij is het subsidiariteitsprincipe het belangrijke criterium, maar wordt er wel rekening gehouden met de middelen en know-how van de verschillende actoren evenals de geldende *rules-in-use*.



- 1. Beheerverordeningen (in plaats van bestemmingsplannen)
- 2. Streekplannen



Toerisme en Recreatie

Figuur 9: Toekomstige verdeling taken en verantwoordelijkheden (bron: auteur)

De rode pijlen in het schema geven een gedeeltelijke verandering in het beleid weer. De rode cirkel geeft aan dat er een overheidsniveau binnen de cirkel uit de keten moet worden gehaald. De meningen zijn op dit gebied dusdanig verdeeld dat hier geen eenduidig antwoord op kan worden gegeven. Het verkleinen van de keten van beleid is wenselijk vanuit het subsidiariteitsprincipe.

Vanuit de kabinetten Rutte is er een wens om op meer beleidsvlakken te decentraliseren. Voor de thema's rondom het beheer van het waddengebied wordt dit nog niet als zodanig ervaren. Men ervaart eerder een tendens die andersom werkt. Steeds meer taken en verantwoordelijkheden komen op bij een hoger niveau terecht. Van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november 2013) zet dit in een breder historisch perspectief. Hij geeft aan dat het altijd zoeken is geweest naar het verdelen van taken en verantwoordelijkheden. In 1984 is de Waddenzee namelijk provinciaal ingedeeld. In 1986 is dit veranderd naar een gemeentelijke indeling. Tot het einde van de jaren 80 was er daarom juist een tendens waarin er meer verantwoordelijkheid was voor gemeenten. Deze

hebben dan ook allerlei verschillende regelingen en maatregelen getroffen. Vervolgens heeft de Rijksoverheid verschillende regelingen gemaakt die de lokale regelingen heeft uitgehold en daardoor ook deels overbodig heeft gemaakt. Vanaf dat moment is de richting van verantwoordelijkheden weer omgekeerd en zijn er steeds meer verantwoordelijkheden op centralere overheidsniveaus komen te liggen. Hij stelt ook dat dit proces op dit moment nog steeds gaande is. Er wordt vandaag de dag daarom nog geen omslag ervaren. Het is daarom ook belangrijk om het beheer van natuurlijk erfgoed ook los te zien van andere beleidsdomeinen.

Natuurbeleid

Op het gebied van natuurbeleid is duidelijk dat het beheer van natuur veel meer gecentraliseerd dient te worden. Men denkt hierbij vooral aan het provinciale niveau. Provincies, provinciale natuurorganisaties, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten acteren allen op provinciaal niveau en zouden daardoor het beheer kunnen regelen. Dit zou wel veel meer dan nu het geval is eenduidig moeten. Er zullen afspraken gemaakt moeten worden waardoor het beheer van natuur beter overeenkomt tussen de verschillende organisaties. Een andere mogelijkheid is een nationaal park constructie waarvoor Kappers pleit (persoonlijke communicatie, 12 november 2013).

De instandhouding van plant- en diersoorten gaat via te veel schijven. Duidelijk is dat er sprake is van een internationaal belang en dat er vanuit de Europese Unie beleid moet worden gemaakt. De uiteindelijke uitvoering van beleid vindt plaats op het gemeentelijke niveau waarin het beleid vertaald wordt in bestemmingsplannen en in de toekomst in beheerverordeningen. De tussenliggende niveaus maken nu ook beleid en dit zou in de toekomst gereduceerd moeten worden vanuit het principe van subsidiariteit. Er is geen eenduidige opvatting over de precieze invulling hiervan. De cirkel in *figuur 9* geeft aan dat er hierbinnen nog winst te behalen valt vanuit het subsidiariteitsprincipe. Niet ieder overheidsniveau zou beleidsmatig bezig moeten zijn. Over welk niveau er uit de keten moet worden verwijderd bestaat vooralsnog geen eenduidig beeld.

De verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater is al conform de uitgangspunten van het subsidiariteitsprincipe. Hier is dan ook geen reden om iets te veranderen in de toekomst.

Lucht- en scheepvaart

Op deze gebieden is het duidelijk dat de grootste verantwoordelijkheden nationaal en internationaal moeten liggen. Het steeds groter wordende internationale belang wordt vanuit de praktijk ook onderkend en de tendens dat steeds meer verantwoordelijkheden naar Europa gaan is reeds zichtbaar.

Voor de luchtvaart in het gebied is de huidige situatie al conform de gewenste situatie. De luchtvaart binnen het gebied laat zich prima nationaal regelen en de partijen zijn het er over eens dat dit niveau het beste aansluit op de problematiek.

De scheepvaart komt daarin grotendeels overeen met de luchtvaart. Binnen het gebied heeft de scheepvaart echter een groter internationaal karakter dan de luchtvaart. Internationale afspraken zijn hierdoor noodzakelijk. De verantwoordelijkheid voor de diepte van de vaarwegen zou vanuit het subsidiariteitsprincipe naar de provincie kunnen. Uit de praktijk blijkt dat dit gedeeltelijk het geval is. Grote internationale diepzeehavens kunnen financieel, maar ook in termen van belang, geen verantwoordelijkheid zijn voor provincies. Dit overstijgt het provinciale niveau.

Toerisme en recreatie

De zonering van toerisme en recreatie moet worden overgelaten aan de provincies. Deze hebben via het streekplan een instrument in handen dat toereikend is voor deze taak. Het pkb staat mede door dit soort zaken al enige tijd onder druk en het Rijk wil ook af van deze verantwoordelijkheid. Dit is conform het subsidiariteitsprincipe.

De vaarrecreatie is ook een taak die provinciaal zou moeten worden uitgevoerd. Dit wordt op dit moment zo ervaren, echter is dit nog niet als zodanig vastgesteld. Het actieplan vaarrecreatie moet hieraan invulling gaan geven. Tegelijkertijd moet er natuurlijk wel overleg gevoerd worden tussen actoren onderling. Zowel overheidsactoren als maatschappelijke actoren worden hierbij betrokken, maar de provincies zijn coördinerend in dit geheel.

Vanuit het subsidiariteitsprincipe moet je stellen dat provincies de eigen wadloopverordening de geldt in het eigen gebied zelf moet uitvoeren. Hiervoor heeft de provincie ook de mogelijkheden. De manier waarop men nu de wadloopverordeningen uitvoert past niet binnen de uitgangspunten van het principe. Deze manier komt echter wel de efficiëntie van het beleid ten goede. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) geeft al aan dat geen enkel principe werkbaar is zonder uitzondering. Verder merkt hij op dat de toepassing van het subsidiariteitsprincipe niet altijd tot de efficiëntste oplossing leidt. In dit geval gaan beiden constatering op. *Figuur 9* past het subsidiariteitsprincipe toe waardoor er een afzonderlijke uitvoering wordt beschreven. Duidelijk is dat dit niet de meest efficiënte oplossing is. Dit kan als een tekortkoming van het principe worden gezien.

6.3 Toekomstig beleidsproces

Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende deelvraag:

'In hoeverre verandert het beleidsproces bij de toepassing van het subsidiariteitsprincipe?'

Dit gebeurt aan de hand van de bevindingen zoals deze zijn beschreven in paragraaf 5.2. Het huidige beleidsproces wordt hier beschreven.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het beleidsproces zal worden beïnvloed wanneer het subsidiariteitsprincipe binnen het IAD wordt ingepast. De focus ligt hierbij op de *action arena* van het IAD. De afhankelijkheidsrelaties uit het IAD worden als aanvullend concept gebruikt. Binnen de *action arena* vindt interactie tussen actoren plaats. Interacties tussen actoren zorgen voor *action situations*. Deze kunnen gekarakteriseerd worden door verschillende kenmerken (Ostrom, 2005). Hieronder wordt beschreven hoe het beleidsproces op deze eigenschappen wordt beïnvloed door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

Participants

Een van de belangrijkste veranderingen na toepassing van het principe van subsidiariteit is dat er minder niveaus actief zijn op hetzelfde domein. Dit zorgt ervoor dat het aantal *participants* afneemt. De verantwoordelijkheden komen op minder verschillende niveaus te liggen. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews met de beroepspraktijk dat door de huidige *rules-in-use* noodzakelijk is om andere partijen te betrekken bij het maken van beleid. Meestal doordat bevoegdheden op andere niveaus liggen die invloed hebben op het te voeren beleid. Bijvoorbeeld wanneer de provinciale overheden een vaarroute wil openstellen, moet men vaak door de gesloten gebieden die binnen de verantwoordelijkheid vallen van de Rijksoverheid. De provinciale overheid is in dit geval eenzijdig afhankelijk van de Rijksoverheid wanneer men vrijstelling wil voor deze geslotenheid.

In principe wordt het aantal *participants* binnen *action situations* door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe verkleind. Enkel de actoren die het dichtst bij de problematiek staan zullen in principe participeren in het beleidsproces. Wanneer andere actoren betrokken dienen te worden door de *rules-in-use* worden er meer actoren betrokken in *action situations*.

Positions

De posities die actoren innemen worden mede bepaald door de houding van actoren ten opzichte van de huidige *rules-in-use*. Het is daarom van belang te weten hoe de actoren zich verhouden tot het subsidiariteitsprincipe. Anderzijds is het van belang te weten hoe de afhankelijkheidsrelaties worden beïnvloed door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe

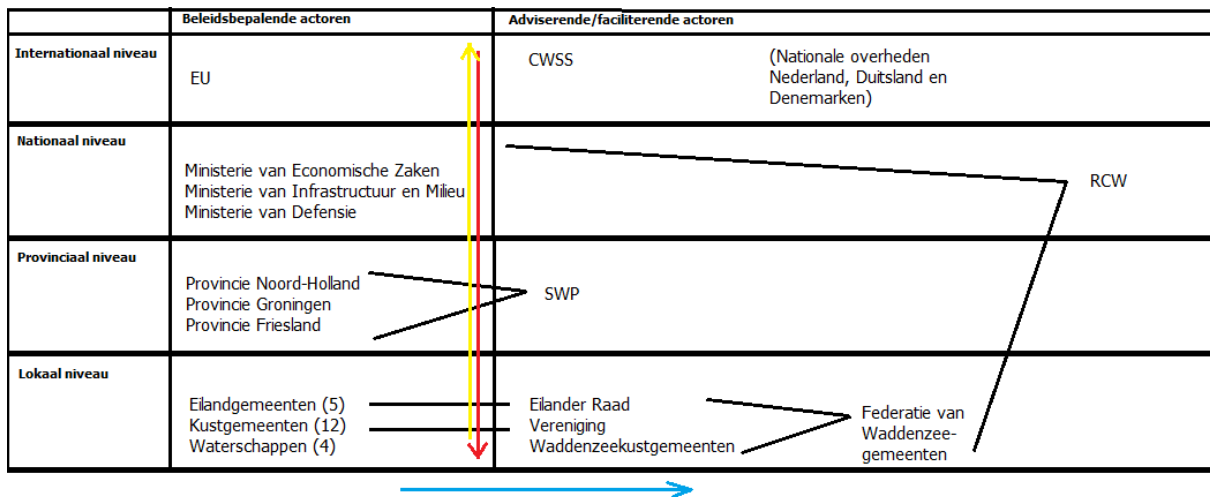
Het algemene beeld dat ontstaat vanuit de beroepspraktijk is dat men wel degelijk gehoord heeft van het subsidiariteitsprincipe, maar dat er niet actief mee gewerkt wordt en er ook nooit onderling over gesproken wordt. Het credo 'centraal wat moet, decentraal wat kan' is daarnaast veel bekender en sluit ook aan bij de insteek van het principe. Men heeft wel weet van het gebruik van het principe op Europees niveau, maar er wordt ook benadrukt dat het hier gaat om een principe waaraan dus niet altijd invulling hoeft te worden gegeven.

De uitleg van het principe verschilt nogal. Zo wordt er in de praktijk nog vaak uitgegaan van de klassieke opvatting van subsidiariteit. Het subsidiariteitsprincipe wordt nog vaak gezien als een principe dat alles zo dicht mogelijk bij de burger wil plaatsen. De gemeente zou daardoor te veel op zijn bordje krijgen, want wanneer men vanuit de burger redeneert is het gemeentelijke niveau telkens de aangewezen persoon om zaken te regelen. De uitleg van het principe waarbij het probleem het uitgangspunt is wordt dan ook van harte toegejuicht. Taken en verantwoordelijkheden komen zo op plaatsen terecht waar ze te overzien zijn. Jan van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november 2013) geeft aan dat de interesses van de burger ook niet ligt bij de onderwerpen die gemeenten overstijgen. Burgers hebben daar vaak geen weet van en dus ook geen *sociale mening* over.

De meningen over het toepassen van het subsidiariteitsprincipe lopen nogal uiteen. Waar men het over eens is, is dat het principe nooit leidend kan zijn. Een principe kan enkel als hulpmiddel worden gebuikt en kan niet bepalend zijn. Nico Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) stelt dat men altijd uit moet gaan van bepaalde principes, maar dat geen enkel principe werkbaar is zonder uitzonderingen. Jan van der Velde (persoonlijke communicatie, 7 november) ziet het logische van het principe in en constateert daarom ook dat de huidige situatie niet erg verschilt van een situatie waarin het subsidiariteitsprincipe toegepast wordt. Anke Kappers (persoonlijke communicatie, 12 november 2013) geeft aan dat dergelijke principes sowieso nooit moeten worden gebruikt. Zij geeft aan dat binnen het waddengebied al zeer vaak is geprobeerd om de beleidsstructuren aan te passen en dat het altijd zonder resultaat is geweest. Deze discussie zou daarom eigenlijk niet meer gevoerd moeten worden en dit terrein zou daardoor eigenlijk als verboden gebied moeten worden bestempeld.

De vormen van afhankelijkheid veranderen door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe (*figuur 10*). De sequentiële afhankelijk is weergegeven door de rode pijl. Deze vorm van afhankelijkheid wordt ingeperkt wanneer er minder actoren participeren in beleidsketens. Wanneer beleid over minder schijven gaat is er ook minder sprake van een overheveling van beleid. De eenzijdige afhankelijkheid (gele pijl) die hiermee gepaard gaat wordt hierdoor ook verkleind. De

symbiotische afhankelijkheid (blauwe pijl) wordt door de toepassing van het subsidiariteitsprincipe vergroot. Deze vorm van afhankelijkheid vindt plaats op hetzelfde beleidsniveau. Het subsidiariteitsprincipe zorgt ervoor dat beleid meer gebundeld wordt op een bepaald niveau. Hierdoor wordt de symbiotische vorm van afhankelijkheid vergroot. Actoren op hetzelfde niveau hebben elkaar nodig om de eigen doelen te verwezenlijken.



Figuur 10: Vormen van afhankelijkheid

Potential outcomes

Het aantal potentiële uitkomsten binnen *action situations* wordt verkleind. Wanneer er minder actoren worden betrokken wordt het aantal potentiële uitkomsten verkleind. Het aantal *potential outcomes* is daarnaast vooral onderworpen aan de *rules-in-use*. Deze bepalen grotendeels de beperkingen binnen *action situations*. De toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het beleidsproces perkt de omvang van de *rules-in-use* in. Wanneer beleid over minder schijven gaat is er meer beleidsvrijheid op het lagere beleidsniveau. Hierdoor worden de *potential outcomes* minder beperkt door de *rules-in-use*.

The control that participants exercise

De mate waarin actoren controle uitoefenen op de *action arena* wordt vergroot door het kleinere aantal *participants*. De invloed van de individuele betrokken actoren wordt hierdoor vergroot. Ook de toenemende beleidsvrijheid die besproken is zorgt voor een toenemende mate van controle van *participants*.

Types of information generated

Aansluitend op de controle die actoren uitoefenen op de *action arena* worden de *types of information* ook beïnvloed door het aantal actoren dat actief is binnen de *action arena*. De grotere mate van controle van enkele actoren heeft als gevolg dat er ook minder informatie en know-how voor handen is binnen *action situations*. Beleid dat bepaald wordt door minder actoren leidt tot minder draagvlak bij bestuurders. Dit wordt als een belangrijk nadeel beschouwd van het subsidiariteitsprincipe door de beroepspraktijk.

In dit verband is de algemene mening dat het draagvlak gezamenlijk gecreëerd dient te worden. Natuurlijk staat het gemeentelijke niveau het meest direct bij de burger en wordt deze ook ingeschakeld om direct met de burgers te communiceren, maar draagvlak creëren wordt als een gezamenlijke taak gezien. Het subsidiariteitsprincipe perkt dit draagvlak in.

De benoeming van de Waddenzee als werelderfgoed is daar een voorbeeld van de gezamenlijke rol van bestuurslagen om draagvlak te creëren bij zowel bestuurders als burgers. De verschillende overheidslagen voelen zich verantwoordelijk om hier draagvlak voor te genereren. Vervolgens zijn de gemeenten ingeschakeld om uit te leggen wat de voordelen hiervan zijn. Een dergelijke toewijzing stuitte in eerste instantie namelijk op veel weerstand. Men dacht dat het hele gebied op slot zou gaan en er nauwelijks nog economische activiteiten in het gebied konden plaatsvinden. De gemeenten hebben toen uitgelegd dat een dergelijke toewijzing juist economisch uitgebaat kan worden. De toewijzing van het gebied kan namelijk door het gebied vermarkt worden (Van der Velde, persoonlijke communicatie, 7 november 2013).

The costs and benefits assigned to actions and outcomes

Deze karaktereigenschap van *action situations* sluit aan op de termen effectiviteit en efficiëntie. Effectiviteit gaat het om de *benefits* die voortkomen uit beleid (*actions*). Bij efficiëntie gaat het erom of deze *benefits* ook tot stand komen door zo laag mogelijke *costs*.

In het onderzoek zijn de termen effectiviteit en efficiëntie van groot belang. Een langer besluitvormingsproces is nadelig voor de efficiëntie. De toepassing van het subsidiariteitsprincipe leidt daarom tot een grotere efficiëntie van beleid. Een groter draagvlak kan leiden tot een grotere mate van effectiviteit. Het is dus van belang hier een goede balans in te vinden. Smit (persoonlijke communicatie, 4 november 2013) vindt dat men per geval moet bekijken of het subsidiariteitsprincipe wel effectief en efficiënt is. Hij waakt ervoor dat het doel en het middel niet door elkaar worden gehaald. Subsidiariteit kan in dat geval slechts een middel zijn, maar geen doel op zich. Hij stelt verder dat het laagst mogelijke overheidsniveau niet altijd het meest efficiënt is. De know-how en middelen ontbreken in de doorgaans kleine gemeenten in het waddengebied om bepaalde taken uit te voeren. Wat hem betreft staat de provincie nog steeds erg dicht bij de burger

in Nederland. Vooral in de landelijke provincies is de afstand tot de provincie nog relatief klein. Taken zouden wat dat betreft prima effectief en efficiënt door de provincie kunnen worden uitgevoerd zonder dat het de draagvlak en de betrokkenheid van de burger in de weg staat.

7. Conclusie en discussie

Binnen dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doel- en vraagstelling van het onderzoek (7.1). Verder worden er tekortkomingen van het onderzoek beschreven evenals aanbevelingen voor verder onderzoek op het gebied van het subsidiariteitsprincipe en natuurlijk erfgoed in de discussie (7.2). Ook wordt er gekeken naar het werkproces van het onderzoek (7.3).

7.1 Conclusie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. De doel- en vraagstelling van het onderzoek luiden als volgt:

Doelstelling:

'Inzicht verkrijgen in de werking van het subsidiariteitsprincipe en het beleidsproces binnen het natuurlijk erfgoed, teneinde aanbevelingen te kunnen doen over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op natuurlijk erfgoed gebieden.'

Vraagstelling:

'In hoeverre kan de besluitvorming op het gebied van natuurlijk erfgoed effectiever en efficiënter verlopen via het herverdelen van taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheidsniveaus door het toepassen van het subsidiariteitsprincipe?'

Middels de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het natuurlijk erfgoed, met als casus het waddengebied, is gepoogd nieuwe inzichten te genereren bij het verdelen van deze taken en verantwoordelijkheden. Het toepassen van het principe heeft als achterliggend doel de effectiviteit en efficiëntie van het beleidsproces te vergroten.

Uit het onderzoek blijkt dat het subsidiariteitsprincipe op dit moment (al dan niet bewust) op veel beleidsdomeinen wordt toegepast. Het uiteindelijk geschetste toekomstbeeld komt namelijk grotendeels overeen met de huidige situatie. In de meeste gevallen wordt beleid reeds bepaald op het niveau dat het dichtst bij de problematiek staat. Toch is dit niet op ieder beleidsgebied binnen het waddengebied het geval. De belangrijkste zaken die opvallen wanneer de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de huidige situatie wordt getoetst aan het subsidiariteitsprincipe zijn de volgende:

- Beleid wordt niet altijd op het beleidsniveau bepaald dat het dichtst bij het probleem staat
- Beleid wordt op te veel niveaus uitgevoerd wat leidt tot een grote mate van sequentiële afhankelijkheid

De herverdeling van taken en verantwoordelijkheden leidt in dit onderzoek tot verbeteringen op deze twee aspecten. De verdeling over overheidsniveaus sluit beter aan op de problematiek binnen het waddengebied. Daarnaast worden de beleidsketens verkort waardoor de sequentiële afhankelijkheid wordt ingeperkt.

Het decentralisatiebeleid van de laatste jaren is een trendbreuk met het verleden. Na decennia van centralisatie van beleid is de laatste jaren een omgekeerde landelijke tendens merkbaar. Bij de analyse van de beleidsdomeinen vanuit het subsidiariteitsprincipe binnen het waddengebied valt op dat beleid zowel op te lage als op te hoge niveaus wordt bepaald. Dit betekent dat een algehele trend van centralisatie of decentralisatie niet aansluit op de toepassing van het subsidiariteitsprincipe. In de toekomst zal er per beleidsveld specifiek moeten worden gekeken welke tendens noodzakelijk is. De omvang van de problematiek is hierbij het uitgangspunt. De tendens van decentralisatie is op het gebied van natuurlijk erfgoed ook niet merkbaar in de praktijk. Er wordt eerder een tegengestelde tendens waargenomen.

Dat beleid op te veel verschillende niveaus wordt uitgevoerd leidt tot bestuurlijke drukte. Vanuit het subsidiariteitsprincipe dient een bepaalde taak of verantwoordelijkheid bij één overheidsniveau te liggen. Dit gaat deze bestuurlijke drukte tegen. Dit zorgt ook voor een afname van de sequentiële afhankelijkheid van overheidsinstuties. Op dit punt valt veel winst te behalen. Minder bestuurlijke drukte leidt tot lagere kosten en kortere beleidsprocessen.

De praktijk wijst uit dat men de grote mate van samenwerking in het gebied juist als een van de sterke punten ervaart. Men pleit juist voor een dergelijke samenwerking. Een belangrijk argument hierbij is het draagvlak onder de verschillende overheidsniveaus. Dit komt de effectiviteit van het beleid ten goede. Een goede balans vinden tussen enerzijds een oneindige bestuurlijke spaghetti in het belang van effectiviteit en anderzijds efficiënte beleidsvoering op minder overheidsniveaus is daardoor wenselijk. Uit de praktijk blijkt dat de huidige situatie meer aansluit bij de grote mate van overleg. Er wordt in de praktijk erkend dat besluitvorming daardoor langer duurt. Een efficiëntere indeling van overheidstaken is daarom vanuit het principe van subsidiariteit en vanuit de balans tussen effectiviteit en efficiëntie wenselijk.

Uit de praktijk blijkt dat een goede toepassing van het subsidiariteitsprincipe niet per se leidt tot een effectiever en efficiënter overheidsapparaat. Het betrekken van minder overheidsniveaus bij de besluitvorming is nadelig voor het draagvlak onder bestuurders. Dit is vervolgens weer nadelig voor de effectiviteit van beleid. Daarnaast is het laagste overheidsniveau niet altijd het efficiëntste niveau. Taken zouden vanuit het subsidiariteitsprincipe bijvoorbeeld in een groot aantal gemeenten uitgevoerd moeten worden in plaats van drie provincies. Dit zou misschien wel moreel wenselijk zijn vanuit het principe van subsidiariteit, maar is niet het meest efficiënt. Ook worden er in de huidige situatie taken gelegd bij niveaus vanwege de praktische uitvoering. De uitvoering van de wadloopverordeningen door de provincie Friesland is hiervan een voorbeeld. Deze invulling is duidelijk efficiënter dan de individuele uitvoering zoals deze gedaan dient te worden vanuit het subsidiariteitsprincipe. Hieruit blijkt dat het subsidiariteitsprincipe niet altijd de meest efficiënte oplossing voortbrengt. Hier ligt een keuzemogelijkheid voor bestuurders. Uit de praktijk blijkt dat men in dit soort gevallen voor de praktische uitvoering gaat als het gaat om het verdelen van taken.

Ook wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast op het IAD blijkt dat toepassing van het principe niet automatisch leidt tot een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie. De toepassing van het principe kan leiden tot een grotere efficiëntie, maar heeft als negatief gevolg dat de effectiviteit kan afnemen.

Het toepassen van het subsidiariteitsprincipe leidt ertoe dat er minder *participants* actief zijn binnen de *action arena*. Ten aanzien van de efficiëntie van beleid heeft dit als voordeel dat er een grotere mate van controle is van de betrokken actoren en dat de *rules-in-use* worden ingeperkt door het inperken van beleidsbepalende actoren. Hierdoor kan het beleidsproces sneller worden uitgevoerd. De sequentiële afhankelijkheid van lagere overheidsniveaus wordt verkleind evenals de eenzijdige afhankelijkheid van hogere overheidsniveaus. Dit is voordelig voor de efficiëntie van het beleidsproces. Ook de toenemende mate van symbiotische afhankelijkheid draagt hier aan bij. Bij deze vorm van afhankelijkheid hebben de partijen elkaar nodig om de eigen doelen te verwezenlijken waardoor er een wederzijds belang is. Beleid zal op deze manier sneller en daadkrachtiger kunnen worden bepaald.

Daartegenover staat dat het beperken van het aantal overheidsniveaus in de beleidsketen leidt tot het verkleinen van de kennis die beschikbaar is in de *action arena*. Het uitbannen van actoren zorgt ervoor dat voorheen beschikbare kennis verloren gaat. Ook is het beperken van het aantal actoren nadelig voor het draagvlak van beleid. Deze aspecten hebben een negatieve invloed op de effectiviteit van het beleidsproces. Het is ook voornamelijk om deze reden dat de beroepspraktijk niet achter de toepassing van het principe staat.

Een totale toepassing van het subsidiariteitsprincipe leidt daarom in geen geval tot een zowel effectiever als efficiënter beleidsproces. Het principe kan bijdrage aan het verdelen van taken en

verantwoordelijkheden, maar kan in geen geval als vastgestelde richtlijn functioneren. Per onderwerp zal moeten worden bepaald of de toepassing van het principe wenselijk is. Er moet hierbij altijd een afweging gemaakt worden tussen efficiëntie en effectiviteit.

Natuurlijk erfgoed

Het onderzoek heeft als doelstelling om uiteindelijk aanbevelingen te doen over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe op het natuurlijk erfgoed in zijn algemeenheid. Het waddengebied is hierbinnen de casus.

De overeenkomsten tussen natuurlijk erfgoedgebieden ligt vooral in de natuurwaarden van gebieden. Natuurlijk erfgoed gebieden zijn daardoor bij uitstek te benaderen als common-pool resources. Individuen zijn moeilijk uit te sluiten van het gebruik van het gebied en het voordeel dat zij hebben door het gebruik is moeilijk te beprijzen. Voor natuurlijk erfgoedgebieden geldt verder dat natuur zich niet laat inperken door grenzen die door mensen bepaald zijn. Er zal in de meeste gevallen sprake zijn van een sterke verwevenheid binnen het gebied, maar ook zeker met de buitenwereld. Bij het verdelen van taken en verantwoordelijkheden kan het subsidiariteitsprincipe zorgen voor een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het goed in kaart brengen van de omvang van de problematiek leidt ertoe dat beleid op het niveau plaatsvindt dat het probleem het best overziet. Hierbij moet altijd in acht worden genomen of de middelen en de know-how van het toe te wijzen niveau toereikend is voor de uitvoering van de toe te wijzen taken en verantwoordelijkheden.

Waar de overeenkomsten van natuurlijk erfgoedgebieden vooral in de natuurwaarden liggen, zijn de verschillen tussen de gebieden vooral bestuurlijk van aard. De omvang van de gebieden verschilt enorm evenals de mate van commerciële activiteit in erfgoedgebieden. Dit beïnvloedt het voeren beleidsproces en het aantal betrokken actoren. De veranderingen binnen het IAD als gevolg van de toepassing van het subsidiariteitsprincipe gelden echter voor het natuurlijk erfgoed in zijn geheel. Ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie van het beleidsproces betekent dit dat er per onderwerp een afweging gemaakt dient te worden tussen deze twee aspecten. De toepassing van het principe leidt niet tot een vergroting van zowel effectiviteit als efficiëntie. Hierdoor kan het subsidiariteitsprincipe binnen het natuurlijk erfgoed in geen geval als bindende regel worden opgesteld.

7.2 Discussie

In dit onderzoek is het subsidiariteitsprincipe toegepast op het natuurlijk erfgoed. Hierbij was de verwachting dat het toepassen van het principe van subsidiariteit zou leiden tot een effectiever en efficiënter overheidsbeleid. Dit was in lijn met de politieke opvattingen van de laatste kabinetten. Uit

de conclusies blijkt dat deze verwachting niet in zijn geheel opgaat. De voornaamste reden hiervoor is dat de termen effectiviteit en efficiëntie in veel gevallen ten koste van elkaar gaan bij het toepassen van het subsidiariteitsprincipe. Hierdoor leidt het principe niet tot een zowel effectiever als efficiënter beleidsproces, maar dient er juist een afweging te worden gemaakt tussen beide begrippen.

Effectiviteit en efficiëntie werden geanalyseerd door het vertalen van het Europese subsidiariteitsprincipe naar het Nederlandse natuurlijk erfgoed. Er is gekozen voor het gebruik van het IAD in combinatie met het benaderen van natuurlijk erfgoed als een common-pool resource en het analyseren van de verschillende afhankelijkheidsrelaties vanuit de netwerkbenadering. Hieronder worden de sterke en zwakte punten van het onderzoek beschreven en worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

Binnen het onderzoek wordt er veel gesproken over de termen effectiviteit en efficiëntie. In dit onderzoek wordt naar een verbetering op deze punten gestreefd. Deze onderwerpen laten zich meten in termen van tijd en geld. In dit onderzoek zijn deze zaken echter nooit echt meetbaar gemaakt. Het gaat binnen het onderzoek vooral om uitspraken en claims die gaan over effectiviteit en efficiëntie. Er kan hierdoor enkel een aanzet worden gegeven over de verwachting van de richting waarin deze begrippen in de toekomst zullen gaan bewegen wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast. Dit is een beperking van het onderzoek.

Daarnaast heeft het uitvoeren van een enkelvoudige casestudy voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel is dat er dieper op de casus kan worden ingegaan. Het belangrijkste nadeel is dat een enkelvoudige casus niet betrouwbaar is. Een enkele casus kan niet weergeven of in andere situaties hetzelfde wordt gemeten. Binnen het onderzoek geldt dit voor de uitspraken aangaande natuurlijk erfgoed in zijn algemeenheid. Deze uitspraken zijn gebaseerd op een enkele casestudy en kunnen daardoor niet als zeer betrouwbaar worden omschreven.

Tot slot is het aantal interviews een aspect dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek niet ten goede komt. De uitspraken aangaande de beroepspraktijk zijn gebaseerd op drie uitgevoerde interviews. Dit is sterk aan de lage kant en het houden van meer interviews was van mij kant ook zeer wenselijk. Interviews zijn binnen dit onderzoek de beste manier om veel gerichte informatie te vergaren in een relatief korte tijd. Helaas is het onderwerp binnen het waddengebied blijkbaar niet bij iedereen even gewenst waardoor het houden van meer interviews binnen deze termijn niet haalbaar bleek. Dit is erg jammer omdat de uitspraken daarom op dit moment niet waarde en de kracht hebben die ze eigenlijk zouden moeten krijgen.

Naast de zwakke punten van het onderzoek zijn er ook zeker sterke punten te benoemen. Gaandeweg het onderzoek bleek dat de gebruikte theorieën en concepten goed aansluiten bij het onderwerp. De benadering van het gebied als een common-pool resource leidt tot nieuwe inzichten die aansluiten bij de kenmerken van natuurlijk erfgoed gebieden in zijn algemeenheid.

De vertaling van het subsidiariteitsprincipe naar het Nederlandse systeem middels de uitgangspunten van het IAD en de aanvullende concepten netwerkbenadering en common-pool resource zorgt voor een stevige basis voor de toepassing van het principe. Deze zou ook kunnen worden toegepast op andere casussen en zelfs op andere beleidsvelden. Het theoretisch kader geeft duidelijke richtlijnen voor de toepassing van het principe.

Daarnaast is de combinatie van bureauonderzoek en interviews sterk. Het zorgt voor het vergaren van verschillende vormen van kennis die gezamenlijk leiden tot een compleet beeld van het gebied. De uitspraken en claims binnen het onderzoek waren van minder waarde geweest wanneer er voor een enkele vorm van dataverzameling was gekozen. De vormen van kennis sluiten goed op elkaar aan en zorgen voor het onderscheid van een ideale situatie en een situatie waarin rekening wordt gehouden met de huidige *rules-in-use*. De vergelijking van deze twee situaties leidt tot nieuwe complete inzichten over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

In navolging van dit onderzoek is het van belang om de mogelijkheden van het subsidiariteitsprincipe verder te onderzoeken. Toepassing van het principe op natuurlijk erfgoed gebieden met een andere bestuurlijke structuur kan de uitspraken van dit onderzoek aanvullen en versterken. Hierdoor zou een tekortkoming van dit onderzoek kunnen worden aangevuld.

Ook kan het principe van subsidiariteit toegepast worden op andere beleidsdomeinen. Denk hierbij niet alleen aan beleidsdomeinen binnen de ruimtelijke ordening, maar ook binnen andere beleidsprocessen. Het theoretisch kader uit dit onderzoek kan hiervoor een aanzet zijn.

7.3 Werkproces

Het werken aan het onderzoek heb ik als steeds prettiger ervaren. Waar ik in eerste instantie nog niet precies wist welke kant het onderzoek op zou gaan is dit later verbeterd. Sinds het einddoel duidelijk werd is het proces in een stroomversnelling geraakt. Vooral de praktische insteek heeft mij hier erg bij geholpen. Ik merk dat wanneer de link met de praktijk uit zicht raak ik het proces als moeilijker ervaar. De theoretische insteek met de daarbij horende diepgang is daardoor voor mij een moeilijk punt. Ik heb geprobeerd daarom vanuit de theorie te denken, maar ook vooral dicht bij de praktijk te blijven. Voor mijzelf was het daarom ook erg vervelend dat de beroepspraktijk niet de medewerking verleende waarop ik op voorhand had gehoopt.

Het proces heeft meer tijd in beslag genomen als dat ik op voorhand had gedacht en gehoopt. Dit is enerzijds te wijten aan een gebrek aan planning van mijn kant. Te vaak zijn zaken uitgesteld waardoor het proces werd vertraagd. Vaak lagen hier legitieme redenen aan ten grondslag, maar in enkele gevallen ook niet. Verder heeft het vergaren van informatie langer geduurd dan gepland, maar uiteindelijk is het wel gelukt. Ik wil daarom ook iedereen bedanken medewerking heeft verleend aan de interviews. Deze mensen hebben tijd vrij gemaakt om mij te woord te staan en hebben wat mij betreft een doorslaggevende bijdrage geleverd aan het onderzoek. De conclusies hebben hierdoor meer waarde gekregen dan wanneer deze enkel vanuit beleidsdocumenten waren gemaakt. Ook wil ik mijn begeleider Peter Ache bedanken voor de concrete tips en verbeterpunten. Ik ben niet iemand die gelijk aanklopt voor hulp. Ik wil het in de meeste gevallen zelf oplossen. Dit geeft mij het gevoel dat ik een dergelijk onderzoek voor het overgrote deel zelfstandig kan uitvoeren. Echter had ik anderzijds wellicht wat vaker om feedback kunnen vragen zodat het werkproces wellicht wat sneller afgerond had kunnen worden. Wanneer ik aanklopte voor feedback heeft dit mij ontzettend goed geholpen. Peter Ache legt erg snel de vinger op de zere plekken binnen het onderzoek en geeft hierbij concrete aanbevelingen om verder te komen.

Referenties

CDA & VVD (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA*, vinddatum 26 november 2012, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>

Commissie voor de milieueffectrapportage (2009), *Wat is m.e.r.?* vinddatum 25 mei 2013 op <http://www.commissiemer.nl/regelgeving>

Commissie voor de milieueffectrapportage (2013), *Thema natuur: beleid en regelgeving* vinddatum 25 mei 2013 op <http://www.commissiemer.nl/themas/natuur/beleid-regelgeving>

Common Wadden Sea Secretariat (2001), *De Waddenzee op werelderfgoedlijst*, vinddatum 15 mei 2013 op http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Overheid/pdf/Werelderfgoed_FolderOCW.pdf

Critchley, P. (1995), *The European Union and the principle of subsidiarity*, vinddatum 3 oktober 2013 op http://www.academia.edu/788025/The_European_Union_and_the_Principle_of_Subsidiarity

CWSS (2010), *About the trilateral wadden sea cooperation*, vinddatum 25 maart 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Internationaal.261.0.html>

De Bruijn, T. (2003), Samenwerken in beleidsnetwerken, In Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Eds.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 299-318). *Achtste druk*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

De Gier, A. (2011), *Kan het tij worden gekeerd?* In De Gier, A., Witsen, P. & Needham, B. (2011), *Essaybundel over decentralisatie van ruimtelijk beleid*, vinddatum 25 november 2012 op <http://www.rli.nl/sites/default/files/essays.pdf>

De Gier, A., Witsen, P. & Needham, B. (2011), *Essaybundel over decentralisatie van ruimtelijk beleid*, vinddatum 25 november 2012 op <http://www.rli.nl/sites/default/files/essays.pdf>

De Kam, G. (2009), *Effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgerichte arrangementen wonen zorg en welzijn*, vinddatum 10 februari 2013 op http://www.invoorzorg.nl/docs/ivz/ketenzorg/Effectiviteit_en_effici%C3%ABntie.pdf

De Sadeleer, N. (2012), *Principle of subsidiarity and the EU environmental policy*, vinddatum 6 januari 2013 op http://www.desadeleer.eu/uploads/papers/JEEP_009_01_DeSadeleer-1.pdf

Dijkema, G., Ghorbani, A., Ligtvoet, A. en Nikolic, I. (2010), *Using institutional frameworks to conceptualize agent-based models of socio-technical systems*, vinddatum 18 december 2013 op <http://www.nextgenerationinfrastructures.eu/download.php?field=document&itemID=552654>

Ecomare (2010), *Marpol-verdrag*, vinddatum 26 mei 2013 op <http://www.ecomare.nl/ecomare-encyclopedie/regels/beleid-recht-en-wetgeving/internationaal-zeerecht/marpol-verdrag/>

Euboco (2006), *Subsidiariteitsprincipe*, vinddatum 28 november 2012, http://euboco.eu/nl/page2/subsidiariteit_principe.php

Faludi, A. (2012), *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying*, London: Routledge

Landelijke vereniging tot behoud van de Waddenzee (2010), *De hoeder van het wad*, vinddatum 23 december 2013 op http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.rekenkamer.nl%2Fdsresource%3Fobjectid%3D99913%26type%3Dorg&ei=9WDHUr_qEanMOQXqm4GgAQ&usq=AFQjCNFw70vxiBE2X9BgpbegRN7dgqtdw

Ministerie LNV (2010), *Persbericht ministerie LNV, 16 juni 2010*, vinddatum 15 mei 2013 op http://www.waddenzee.nl/Werelderfgoed_Waddenzee.642.0.html

Nyman, M. (2007), *The subsidiarity principle and the EU institutions*, vinddatum 5 januari 2013 op <http://www.teameurope.info/node/110>

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons*, vinddatum 8 februari 2013 op <http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=4xg6oUobMz4C&oi=fnd&pg=PR11&dq=e+ostrom+governing+the+commons&ots=aM9oxOpH-e&sig=LQtzqJ8fjsZw-Xm21tOyt4kFgMU#v=onepage&q&f=false>

Ostrom, E. (2005), *Understanding institutional diversity*, vinddatum 14 december 2013 op <http://press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>

Ostrom, E. (2007), *Institutional rational choice*, vinddatum 8 februari 2013 op http://books.google.nl/books?id=KIO7gzO5Os0C&printsec=frontcover&dq=Theories+of+the+Policy+Process&hl=en&ei=DvKZTYOQKafjiALW1rSdCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Provincie Fryslân (2010), *Regelgeving: wadloopverordening*, vinddatum 26 mei 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Regelgeving.2182.0.html>

Provincie Noord-Holland (2011), *Evaluatie convenant vaarrecreatie Waddenzee*, vinddatum 26 mei 2013 op http://www.waddenzee.nl/Convenant_Vaarrecreatie.1528.0.html

PvdA & VVD (2012), *Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-Pvda*, vinddatum 26 november 2012 op <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html>

RCW (2009), *Kaarten eigendom en beheer*, vinddatum 10 mei 2013 op http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Overheid/rcw/DLGN2008LJ-0081_beheer_wadden_N2000.pdf

RCW (2011), *Koersdocument RCW*, vinddatum 25 mei 2013 op <http://www.ikpfryslan.nl/infotype/newspage/viewitem.asp?objectID=16022>

RCW (2012), *Het regiecollege waddengebied nieuwe stijl*, vinddatum 25 maart 2013 op http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Overheid/pdf/Besluit_NRCW_5-4-2012_rev.pdf

Rijksoverheid (2011), *Natura 2000*, vinddatum 26 maart 2013 op http://www.waddenzee.nl/Natura_2000.2590.0.html

Rijkswaterstaat (2004), *Kaderrichtlijn water*, vinddatum 26 mei 2013 op http://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten_en_regelgeving/natuur_en_milieuwetten/kaderrichtlijn_water/

Rijkswaterstaat (2007), *scheepvaart*, vinddatum 26 mei op <http://www.waddenzee.nl/Scheepvaart.2062.0.html>

UNESCO (1972), *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*, vinddatum 10 februari 2013 op <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>

UNESCO (2010), *Wadden sea wildlife*, vinddatum 28 maart 2013 op <http://www.waddensea-worldheritage.org/wadden-sea-world-heritage/wadden-sea-wildlife>

Van Oijen, T. (2010), *De economie van het waddengebied*, vinddatum 27 maart 2013 op <http://www.kennislink.nl/publicaties/de-economie-van-het-waddengebied>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma

VROM (2007), *Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens*, vinddatum 14 mei op http://www.waddenzee.nl/fileadmin/wk/inhoud/Beleid_en_beheer/pdf/Derde_Nota_Waddenzee_deel_4.pdf

VVV Ameland (2011), *Waddenzee werelderfgoed*, vinddatum 6 oktober 2013 op <http://www.vvvameland.nl/algemeen/wetenswaardigheden/waddenzee-werelderfgoedlijst>

Waddenzee.nl (2007), *Beleid: pkb derde nota Waddenzee*, vinddatum 26 mei op <http://www.waddenzee.nl/Beleid.2060.0.html>

Waddenzee.nl (2010), *Wetten en regels*, Vinddatum 3 april 2013 op http://www.waddenzee.nl/Wetten_en_regels.2161.0.html

Waddenzee.nl (2011), *Waddengemeenten*, vinddatum 27 maart 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Waddengemeenten.268.0.html>

Waddenzee.nl (2012), *Waterschappen*, vinddatum 28 maart 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Waterschappen.2413.0.html>

Waddenzee.nl (2013a), *Ministeries*, vinddatum 27 maart 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Ministeries.269.0.html>

Waddenzee.nl (2013b), *Waddenprovincies*, vinddatum 27 maart 2013 op <http://www.waddenzee.nl/Waddenprovincies.267.0.html>

Yin, R.K. (2003), *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, London

