

Planning van Natura 2000-gebieden

Natuurbescherming
Belangen afweging
Verantwoordelijk-
heden
Vertrouwen

Vergelijkend onderzoek Nederland-Engeland

Natura 2000 heeft in Nederland en elders in Europa tot veel discussie geleid. In veel gevallen heeft de overheid daarbij een dubbele verantwoordelijkheid. Zij behartigt enerzijds de uiteenlopende belangen en neemt anderzijds de uiteindelijke beslissing. In dit artikel wordt beschreven hoe verschillende overheden hiermee omgaan en welke gevolgen dit heeft voor het Natura 2000-proces.

Door zaken als een groeiende bevolkingsdruk, klimaatverandering en verregaande versnippering staan de natuurwaarden binnen Europa onder druk. Daarom zien (inter)nationale overheden de bescherming van biodiversiteit als een belangrijke verantwoordelijkheid (Commissie Europese Gemeenschappen, 2002; LNV, 2006). Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in allerlei internationale verdragen en richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn op Europees niveau. In het kader van deze richtlijnen moeten alle lidstaten van de EU waardevolle natuurgebieden aanwijzen en beschermen. Deze gebieden gaan samen het Natura 2000-netwerk vormen met als belangrijkste doel: het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa en waar nodig herstellen (CEG, 2002).

In Nederland heeft de implementatie van Natura 2000 tot discussies geleid over enerzijds de aanwijzing en begrenzing van de gebieden en anderzijds het toepassen van het beoordelingskader op activiteiten die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor beschermde soorten of habitattypen (zie onder andere Beunen & Van Ark, 2007; Beunen, 2006). Veel mensen maken zich zorgen over de gevolgen voor huidig en toekomstig gebruik in en om de aangevoerde gebieden (De Vries, 2008). Al deze discussies en onzekerheden hebben geleid tot een vertraging van het Natura 2000-implementatieproces en daarmee ook tot een vertraging in het realiseren van beschermende of herstellende maatregelen.

Het is niet raar dat Natura 2000 tot zoveel discussies in West-Europa leidt. In dichtbevolkte gebieden botsen natuurbelangen al snel met bijvoorbeeld sociale en economische belangen. Ook daarvoor dragen overheden een verantwoordelijkheid en is er dus sprake van een dubbele verantwoordelijkheid. Met dit artikel willen we laten zien dat de manier waarop de verantwoordelijke overheden invulling geven aan hun verantwoordelijkheden ten aanzien van natuurbescherming enerzijds en sociale en economische belangen anderzijds, een grote invloed heeft op de resultaten van het beleid en draagvlak voor natuurbescherming in het algemeen. Omdat het Natura 2000-beleid in alle lidstaten van de EU wordt geïmplementeerd kan het interessant zijn om nationale verschillen te onderzoeken. We zetten in dit artikel een eerste stap door een Engelse Natura 2000-case te vergelijken met een Nederlandse.

Onderzoeksperspectief

Ons onderzoek richt zich vooral op de wijze waarop regionale overheden omgaan met de geschetste dubbele verantwoordelijkheid. Deze dubbele verantwoordelijkheid kan op twee manieren worden uitgelegd. Ten eerste hebben overheden een dubbele verantwoordelijkheid bij Natura 2000 omdat ze enerzijds sociale en economische belangen behartigen en anderzijds natuur moeten beschermen. Ten tweede is de verantwoordelijkheid dubbel omdat overheden, althans in Nederland, de rol van belangenbehartiger en van beslissers hebben (Kickert, 2003).

JASPER DE VRIES &
RAOUL BEUNEN

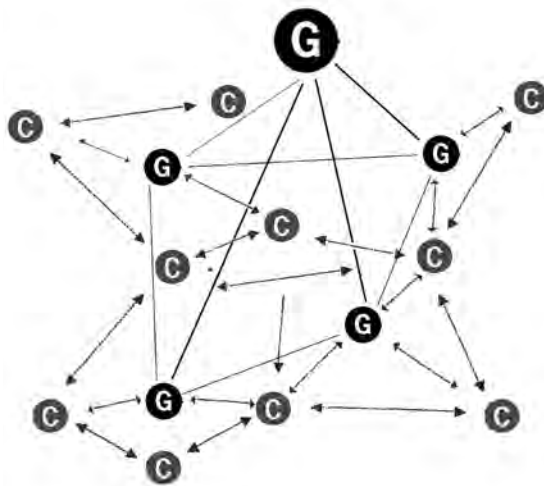
Ir. J.R. de Vries Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning,
Wageningen Universiteit,
Postbus 47, 6700 AA
Wageningen
jasper.devries@wur.nl
Ir. R. Beunen Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning,
Wageningen Universiteit

Foto Jasper de Vries de rotsachtige kwelders die zo belangrijk zijn voor het foerageren van de vogels.

De rol van de overheid in de maatschappij verschilt sterk van land tot land en kan in de loop der tijd veranderen. In de literatuur is veel aandacht voor de overgang van *government* naar *governance* (onder andere Hajer, 2003). Dit wil niet zeggen dat de overheid (*government*) is verdwenen, want deze is nog steeds groot en bovenal zeer bepalend (Peters, 2002). *Governance* is dan ook vooral een interessant perspectief van waaruit de relatie tussen overheid en maatschappij onderzocht kan worden (Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1997). De overheid wordt vanuit dit perspectief gezien als een verzameling van verschillende organisaties en afdelingen (zie ook Hill & Hupe, 2003), die met elkaar en andere actoren overleggen, discussiëren en debatteren om gezamenlijk tot een resultaat toe komen (Gibbs et al., 2007; Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 1997), zie figuur 1. Op welke wijze geven de verantwoordelijke overheden invulling aan hun rollen, hoe betrekken ze andere partijen daarbij en welke gevolgen heeft dit voor het planningsproces en het realiseren van de natuurdoelen? Deze vragen staan centraal in ons onderzoek.

Figuur 1 Overheden (G) hebben verschillende rollen en werken met andere actoren (C) samen (De Vries, 2008).

Figure 1 Governments (G) have different roles represented in different bodies. They work together with other actors (C), De Vries (2008).



Onderzoeksaanpak

Wij hebben een vergelijkend onderzoek gedaan naar een casestudie in Nederland en één in Engeland. Deze landen zijn goed vergelijkbaar omdat ze beide een lange geschiedenis hebben op het gebied van ruimtelijke planning en natuurbescherming (Rootes, 2007; Windt, 1995). In Nederland is van oudsher vooral ingezet op verwerving van gebieden waarna deze door natuurbeschermingsorganisaties worden beheerd. Engeland heeft meer ervaring met het aanwijzen van beschermde gebieden (*Sites of Special Scientific Interest*) en het regelen van het beheer via allerlei overeenkomsten met gebruikers. Voor beide landen is bescherming van natuurgebieden dus niet nieuw, maar door Natura 2000 worden accenten in het beleid verschoven. De aandacht komt meer dan voorheen te liggen op soorten en habitattypen die Europees gezien belangrijk zijn. Omdat het Natura 2000-beleid op lokaal niveau in concrete (beheer)maatregelen moet worden vertaald hebben we vooral op dat schaalniveau gekeken. Bij de selectie van de studiegebieden was het van belang dat de implementatie van Natura 2000 op gebiedsniveau al ver gevorderd was. In een literatuurstudie kwamen al snel twee interessante gebieden bovendrijven: de Wieden-Weerribben in Nederland en de Thanet Coast in Engeland. In de Wieden-Weerribben is in het kader van de aanwijzing al een begin gemaakt met het beheerplan om inwoners en ondernemers in het gebied snel duidelijkheid te verschaffen. In veel andere gebieden in Nederland is later, of nog niet begonnen, omdat de formele aanwijzing van de gebieden nog niet rond is. In Engeland kwam de Thanet Coast als interessante case uit de bus, omdat hier een uitvoerig overleg met alle betrokken partijen is opgezet. Voor meer informatie zie de projectwebsite: thanetcoast.org.uk. Over het Thanet Coast project hebben we twaalf interviews gehouden met onder andere de projectorganisatie, Natural England, University of London, Thanet District Council, Brich-



Foto **Jasper de Vries** riet-
teelt in de Weerribben, één
van de belangen in het
gebied.

ington Angling Sea Society, Kent en Essex Fisheries Committee. In Nederland zijn negen gesprekken gevoerd met onder meer de Provincie Overijssel, Gemeente Steenwijkerland, Waterschap Reest en Wieden, een journalist van de Stentor, een rietteler, een agrariër en een gemeenteraadslid. Veldbezoek en interviews zijn voorbereid door middel van een brede literatuurstudie waarbij zowel de algemene context van planning en natuurbescherming in beide landen aan bod is gekomen als de gebiedsspecifieke situatie. In de interviews is hier verder op doorgegaan. Aan de hand van beide case-studies kunnen dan ook specifieke en meer generieke conclusies worden getrokken (Flybjerg, 2001). Door interviews aan de hand van onderwerpen op te zetten ontstonden er 'vrije' gesprekken waarin toch al onze vragen aan bod kwamen. Hierdoor kregen de geïnterviewden de ruimte om hun verhaal op hun eigen manier te vertellen.

Wieden-Weerribben

De Wieden-Weerribben vormen gezamenlijk één van de grootste Natura 2000-gebieden in Overijssel (12.606 hectare). Het gebied is voor veel verschillende habitattypen en soorten aangewezen, zoals voor de kranswierwateren en galigaanmoerassen (Habitatrichtlijn) en voor purperreiger (*Ardea purpurea*), snor (*Locustella luscinioides*) en paapje (*Saxicola rubetra*) via de Vogelrichtlijn (LNV, 2008). Als moerasgebied is de Wieden-Weerribben ook belangrijk voor recreatie en toerisme en delen van het gebied worden gebruikt voor de rietproductie. Om de Wieden-Weerribben heen liggen uitgestrekte agrarische gebieden. Samen met de recreatie is de landbouw een belangrijke economische drager van de regio. Door de omvang, de aanwezige natuurwaarden en het recreatief en agrarisch gebruik is het opstellen van een beheerplan voor

de Wieden-Weerribben een enorm complex vraagstuk. In Nederland zijn de Natura 2000-gebieden aangewezen door het ministerie van LNV. Afhankelijk van de gebiedsbeheerder is de provincie of één van de ministeries de trekker van de volgende stap: het opstellen van een beheerplan (LNV, 2006). Hierin worden de doelen uitgewerkt, de maatregelen beschreven om deze doelen te realiseren en wordt aangegeven wat de gevolgen daarvan zijn voor andere activiteiten in en om deze gebieden (LNV, 2006; Beunen & Van Ark, 2005).

Het opstellen van het beheerplan voor de Wieden-Weerribben is gestart op initiatief van de provincie Overijssel. Deze wilde daar snel mee beginnen om onzekerheden wat betreft huidig en toekomstig gebruik in en om het gebied te voorkomen. Dit speelde des te meer vanwege het Gebiedsperspectief Noordwest Overijssel dat slechts een paar jaar eerder was vastgesteld. Onduidelijk was welke consequenties de Natura 2000-aanwijzing zou hebben voor de afspraken uit het Gebiedsperspectief over nieuwe natuur, agrarisch gebruik en recreatie. Vanwege de onzekerheden, de omvang en complexiteit van het gebied besloot de provincie alleen terreineigenaren (Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer), overheden en agrarische vertegenwoordigers te betrekken in het proces en uit te nodigen voor de werkgroep die de besluiten voorbereidt. Individuele ondernemers en bewoners zijn alleen via een informatieavond op de hoogte gehouden. Dit conform de richtlijnen van LNV, die de provincie bewust volgde. De belangrijkste reden was dat de provincie nog geen duidelijkheid kon geven over de gevolgen van Natura 2000. Bij een grotere en frequentere betrokkenheid van individuele bewoners zou deze onduidelijkheid volgens de provincie alleen maar tot verwarring en vertraging leiden.

Vanaf het begin liepen zowel de werkgroep als de bewoners van de Wieden en Weerribben tegen steeds meer vragen aan. Binnen de werkgroep ontstond onduidelijkheid

over het Natura 2000-beleid doordat op nationaal niveau nog geen beslissingen waren genomen over het ammoniak beleid en de eventuele externe werking van natuurbescherming. Externe werking wil zeggen dat ontwikkelingen die plaats vinden direct buiten het Natura 2000-gebied – in dit geval agrarische activiteiten – geen negatieve invloed mogen hebben op de staat van instandhouding. De contactpersoon van het ministerie van LNV, lid van de werkgroep, kon hierover geen uitsluitel geven. En zo gaf het Waterschap aan dat LNV, ondanks aandringen, niet met ammoniakrichtlijnen afkwam. Volgens verschillende geïnterviewden duurde door deze onzekerheden en de discussies hierover het proces erg lang. Daarnaast heeft vooral de kwaliteit van het inlaatwater de gemoederen lang bezig gehouden mede omdat onduidelijk was welke invloed maatregelen, nodig voor een hoge kwaliteit, zouden hebben op de omliggende agrarische bedrijven.

Ook buiten de werkgroep, vooral onder agrariërs en recreatieondernemers, leefden dezelfde onzekerheden over de consequenties van de Natura 2000-aanwijzing en de toekomst van hun bedrijf. Gedurende het hele proces werden individuele bewoners en gebruikers één maal geïnformeerd via een informatieavond en klankbordgroepbijeenkomst. Maar gezien de lengte van het proces – ten tijde van de interviews was dit twee jaar – bleven veel onzekerheden bestaan. En volgens sommige geïnterviewden neemt het draagvlak voor Natura 2000 onder bewoners en ondernemers die niet in de werkgroep zitten af. Een ambtenaar vertelde dat de gemeente op een gegeven moment zelf is begonnen op informatieverzoeken van bewoners in te gaan, omdat de provincie dat kennelijk niet tot haar taak rekende. Gebrek aan dialoog kan leiden tot slechte samenwerking in de toekomst en dat kan de gemeente zich niet veroorloven, volgens de geïnterviewden.

Thanet Coast

Thanet Coast is de smalle kuststrook met de befaamde kalkrotsen net ten noorden van Dover. Het Natura 2000-gebied beslaat behalve de kust ook de eerste zee-mijlen en is in het kader van de Habitatrictlijn aangewezen voor de bescherming van onder andere zandbanken, kalkriffen, kwelders en grotten die onder invloed staan van het getij. Onder de Vogelrichtlijn is het gebied aangewezen voor de bescherming van broed- en rustgelegenheden van steenlopers (*Arenaria interpres*), goudplevieren (*Pluvialis apricaria*) en dwergsterns (*Sterna albifrons*) (JNCC, 2008). In de directe omgeving van het kustgebied wonen zo'n 120.000 mensen. De invloed van huizen en infrastructuur op het kustgebied is groot omdat deze tot aan de rand van de rotsen zijn opgetrokken en aangelegd. Daarnaast is het gebied een populaire bestemming voor veel recreanten. Door al deze factoren is Thanet Coast een complex gebied.

In Groot Brittannië ligt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van Natura 2000 bij het *Department for Environment, Food and Rural Affairs*. DEFRA heeft de coördinatie gedelegeerd naar de verschillende zelfstandige overheidsbureaus voor natuurbescherming. Voor Engeland is het *Natural England* dat de implementatie op gebiedsniveau coördineert, vergunningen verleent en gebruikers, lokale en nationale overheden aanspreekt op overtredingen. In Groot Brittannië is in tegenstelling tot Nederland niet gekozen voor een wettelijk verplicht beheerplan.

Op initiatief van *Natural England* is een managementgroep in het leven geroepen waarin alle overheden met wettelijke verantwoordelijkheden binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied vertegenwoordigd zijn en die de beslissingen neemt met betrekking tot het beheer. De verschillende afgevaardigden communiceren deze besluiten vervolgens binnen de eigen gelederen en zorgen ervoor dat het beleid van hun organisaties daarop wordt afge-



Foto Jasper de Vries de beroemde witte kalkrotsen die bijzondere onderwater grotten herbergen.

stemd. Daarnaast is er, onder leiding van het projectteam, een programma opgezet om het publiek te betrekken bij de bescherming van de kust bestaande uit workshops, informatiemiddagen, excursies en voorlichting op scholen. Het programma is zowel gericht op educatie als op ideenuitwisseling en beide activiteiten worden ondersteund door een team waaraan ook wetenschappers deelnemen. De vele onzekerheden rond het nieuwe Natura 2000-beleid waren een belangrijke reden voor *Natural England* om snel met de verschillende betrokken overheden om tafel te gaan zitten. Daarnaast speelde de achteruitgang van soorten en de rotskust mee. Geïnterviewden van *Natural England* en het projectteam geven aan dat men niet goed wist hoe met het project te starten en wat de beste methode zou zijn om de verschillende belangen af te wegen. Dat het district, het Engelse equivalent van onze gemeente, erg sceptisch stond wat betreft Natura 2000 en eventuele

economische beperkingen, kwam daar nog eens bovenop. In dit beginstadium besloot het projectteam iedereen te betrekken en uit te nodigen voor workshops en discussieavonden. Heel veel partijen en mensen gaven daar gehoor aan en draaien sindsdien mee in het proces. De belangrijkste insteek van deze eerste avonden was het gezamenlijk beantwoorden van de vraag: hoe kunnen we dit project aanpakken? Volgens verschillende respondenten werkte dit zeer ontwapenend omdat “het projectteam liet zien dat het ook niet alles wist en ook met onzekerheden zat, net als de bewoners en ondernemers.” Uit de workshops kwamen verschillende ideeën voort zoals het opzetten van een activiteitenprogramma om meer mensen bij het beheer van de kust te betrekken. Niet alleen tijdens workshops en andere activiteiten, maar ook tussendoor via notulen of een simpel telefoontje hadden betrokkenen altijd de mogelijkheid om vragen te stellen of discussies op te starten. Een goed voorbeeld is de avond die werd georganiseerd naar aanleiding van een discussie op het internetforum van de plaatselijke *Royal Society for the Protection of Birds* over de verstoring van vogels door verzamelaars van aas op de zandplaten.

Volgens alle respondenten resulteerde deze informele aanpak in een positief gevoel over het project. Vooral de verschillende activiteiten voor bewoners, scholen, bedrijven en mensen van buiten maakten de lokale bewoners weer trots op ‘hun’ kust. Een andere opmerkelijke ontwikkeling is dat tijdens latere workshops beschermingsmaatregelen zijn bedacht door bewoners. Door activiteiten als strandwandelingen, strandopruimacties en educatieve kustweken zagen zij de noodzaak van bescherming in. Eén zo’n maatregel is het aanstellen van *Coastal Wardens*, lokale bewoners die elk een deel van de kust in de gaten houden en mensen aanspreken op eventueel ongeoorloofd gedrag. De effecten hiervan zijn moeilijk te bepalen, zeker op korte termijn, maar opmerkelijk is wel dat onderzoek laat zien

dat er sinds de aanstelling van *Coastal Wardens* meer steenlopers in het gebied voorkomen. Bovendien hebben de vogels een hoger vetpercentage dan voorheen wat er op zou kunnen duiden dat ze minder verstoord worden en daardoor langer kunnen foerageren (mondelijke mededeling Tony Child, projectleider Thanet Coast).

Ook bij bedrijven en instanties leverde het project een positief gevoel op. Een vaak gehoorde opmerking is “en als je een vraag hebt kan je het projectteam altijd even bellen”. Ten aanzien van vergunningverlening geldt iets dergelijks. Informeel overleg gaat altijd vooraf aan de officiële vergunningaanvraag waardoor betrokkenen vrijer zijn om passende oplossingen te verkennen alvorens zich bindend vast te leggen. Ook het plaatselijke district was gecharmeerd van deze aanpak en steunt het project nu financieel. Of, zoals een medewerker van *Natural England* vertelde: “Het district is 180 graden gedraaid ten opzichte van het begin.”

Vergelijking van de cases

Terwijl de opgave in de twee cases redelijk overeenkomt blijkt dat de overheden in beide gebieden hun verantwoordelijkheid wat betreft natuurbescherming aan de ene en sociale en economische belangen aan de andere kant heel verschillend hebben ingevuld. In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste verschillen en de gevolgen hiervan voor het verloop van het proces en de uiteindelijke resultaten.

Het belangrijkste verschil is de wijze waarop personen en partijen bij het proces betrokken zijn. Het *Thanet Coast* project nodigde iedereen uit om vanaf het begin mee te denken over zowel de aanpak van het proces als de te bereiken resultaten. Heel veel mensen en organisaties hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt. In de Wieden-Weerribben koos de provincie er bewust voor om het formele overleg te beperken tot een werkgroep met daarin de verantwoordelijke overheden, de beheerders van de

gebieden en een aantal belangenorganisaties, zoals de land- en tuinbouworganisatie LTO.

Ook de wijze van informatievoorziening is heel verschillend. In Engeland werden geïnteresseerden gedurende het hele proces op de hoogte gehouden via bijeenkomsten, folders en een nieuwsbrief. In de Wieden-Weerribben is eenmaal een informatieavond georganiseerd en heeft men er juist voor gekozen om eerst binnen de werkgroep duidelijkheid te krijgen over het beheerplan alvorens naar buiten te treden.

Een ander verschil is de wijze waarop in beide projecten is omgegaan met onzekerheden. Bij het *Thanet Coast* project waren onzekerheden over de gevolgen van het Natura 2000-beleid aanleiding om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij het proces; bij de Wieden-Weerribben om dat proces alleen met de genoemde werkgroep in te gaan.

Een laatste verschil betreft de manier waarop de doelen van het project tot stand zijn gekomen. Bij het *Thanet Coast* project kregen belanghebbenden de ruimte om hun eigen doelen in te brengen in aanvulling op die van Natura 2000 en zijn de uiteindelijke projectdoelen pas in de loop van het proces duidelijk geworden. In de Wieden-Weerribben golden de Natura 2000-doelen als vastgestelde uitgangspunten en is alleen overlegd over de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

De verschillen in aanpak hebben vanzelfsprekend ook geleid tot verschillende resultaten. In het *Thanet Coast* project werden ideeën, maar ook onzekerheden en vragen gedeeld en konden ideeën van bewoners en belanghebbenden worden ingebouwd. Als gevolg hiervan groeide onder alle betrokkenen het vertrouwen in het proces en ontstond er meer kennis over en begrip voor natuurbescherming (De Vries 2008). De inbreng van bewoners is serieus genomen en samen met hen konden verschillende activiteiten georganiseerd worden. Het resultaat is dat mensen weer trots zijn op 'hun' kust. En deze positieve

verbondenheid van mensen met hun leefomgeving is in dit project ingezet ten behoeve van natuurbescherming. In Nederland was dit allemaal niet het geval. Doordat zij niet betrokken werden bleven bewoners, agrariërs en andere individuele ondernemers met veel vragen zitten. Ook binnen de werkgroep was dit deels het geval waardoor de vaart uit het project verdween en mensen minder gemotiveerd waren om mee te werken en samen tot oplossingen te komen. Het niet betrekken van mensen heeft vooralsnog geen resultaat opgeleverd voor natuurbescherming in de Wieden-Weerribben. Integendeel, onder agrariërs en lokale bestuurders lijkt eerder sprake te zijn van een afnemende steun voor het Natura 2000-beleid.

Engeland vs. Nederland

Onze studie is geen vergelijking tussen Engeland en Nederland maar van twee projecten in deze landen met elk hun eigen karakteristieken. Elk project staat op zich en is in die zin niet representatief voor de aanpak van een bepaald land. Toch is de implementatiestijl, de wijze waarop overheden dergelijke vraagstukken aanpakken, wel iets waarmee landen zich van elkaar onderscheiden (Van Waarden, 1999).

Zo houdt de Engelse overheid enerzijds vast aan een sterk hiërarchisch rollenpatroon en weet ze anderzijds de lokale overheid toch ruimte te geven om een (horizontaal) netwerk te ontwikkelen met alle betrokken partijen, waardoor een breed vertrouwen in elkaar en het proces ontstaat (De Vries, 2008). In Nederland is dit bij de implementatie van het Natura 2000-beleid anders. Ook hier is een duidelijke hiërarchie te zien, maar is er door de sterke sturende en controlerende rol van de overheid (in dit geval provincie) geen ruimte om een dergelijk netwerk te ontwikkelen. Het is niet zozeer de aanwezigheid van verschillende bestuurslagen die een probleem vormt, maar wel het gebrek aan flexibiliteit binnen en tussen deze ver-

schillende lagen. Het belang van samenwerking tussen overheden, beheerders van gebieden en andere partijen om tot een breed gedragen beheerplan te komen komt uit verschillende studies naar voren (zie bijvoorbeeld Jones & Burgess, 2005; Keough & Blahna, 2006; Goodwin, 1998). Het creëren van een proces waarin de betrokken actoren wederzijds begrip en vertrouwen kunnen ontwikkelen is dan vaak belangrijker dan het uitzetten van heldere beleidskaders (De Vries, 2008; Van Ark, 2005).

De bestuursstijl van een land is sterk verankerd in organisaties en instituties en dus niet eenvoudig te veranderen. Ook methoden en aanpakken zijn niet simpelweg te kopiëren (zie onder andere Van Dijk, 2006). De waarde van vergelijkend onderzoek tussen verschillende landen zit hem dan ook in de lessen die we van elkaar kunnen leren. Dergelijk onderzoek geeft inzicht in mogelijke kansen en valkuilen en laat zien dat de planning en besluitvorming rondom Natura 2000-gebieden op heel veel verschillende manieren kan worden georganiseerd. Elke aanpak heeft voor- en nadelen.

Conclusie

Overheden in de Europese Unie die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van Natura 2000-beheerplannen moeten vanaf het begin investeren in samenwerking. Dat is misschien wel de belangrijkste les. Het gaat daarbij om de samenwerking tussen overheden, ondernemers en bewoners op lokaal en regionaal niveau met een goede afstemming naar hogere overheden. Het is van belang om open te zijn en ruimte te bieden om gezamenlijk doelen en de kaders van het project vast te stellen. Tijdens het proces is het belangrijk onzekerheden niet te verhullen maar te delen en de genoemde kaders niet als een keurslijf te beschouwen maar als richtinggevend en vatbaar voor aanpassingen. Het delen van verantwoordelijkheden leidt tot een grotere betrokkenheid en eigen initiatief van partijen, versterkt het onderling vertrouwen en vergroot het draagvlak voor natuurbeschermingsmaatregelen in het algemeen, waardoor verdere samenwerking veel eenvoudiger te organiseren is.

Summary

The planning and management of Natura 2000 sites and the ways in which ecological objectives are related to social and economical activities will in the long term determine the success of the European nature conservation policies. It is therefore important to learn from the current experiences from the areas where people are dealing with this issue. We have made a comparison between the Thanet Coast project in England and the Wieden-Weerribben in the Netherlands. Both projects were started because the responsible authorities wanted to give clearness about the consequences of the designation as Natura 2000 site for social and economical

activities in and around the site. Our focus was on the way people deal with conservation policies and with each other. The study shows that a planning process in which much emphasis is put on cooperation seems to offer better possibilities than a more formal and hierarchical planning process. A cooperative planning process in which uncertainties and responsibilities are shared among the participant strengthens awareness for conservation objectives and mutual trust among the parties and these are aspects that are invaluable for the sustainable management of Natura 2000 sites.

Literatuur

Ark, R.G.H. van, 2005. Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Delft. Eburon.

Beunen, R., 2006. Nature conservation legislation & spatial planning: for better or for worse? *Journal of Environmental Planning and Management*. 49 (4): 607-621.

Beunen, R. & R.G.H. van Ark, 2007. De politieke dimensie van Natura 2000. Hoe wil Nederland het EU-beleid uitvoeren? *Landschap* 24/1: 13-20.

Beunen, R. & R.G.H. van Ark, 2005. Beheerplannen voor Natura-2000 gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument. Wageningen studies in planning, analyse & ontwerp, nr. 3. Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Landgebruiksplanning.

Commissie Europese Gemeenschappen, 2002. Werkdocument van de Commissie over Natura 2000. Brussel.

Dijk, T. van, 2006. Transplanting Instruments that Work: Four Practical Lessons on Eliminating Erroneous Assumptions. *Planning Theory & Practice* 7 (4): 421 - 442.

Flyvbjerg, B., 2001. Making social science matter. Cambridge. Cambridge University Press.

Gibbs, D., A. White & A.E.G. Jonas, 2007. Governing nature conservation: the European Union Habitats Directive and conflict around estuary management. *Environment and Planning A* 39: 339-358.

Goodwin, P., 1998. 'Hired hands' or 'local voice': understanding and experience of local participation in conservation. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 23:481-499.

Hajer, M., 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175-195.

Hajer, M.A. & H. Wagenaar, 2003. Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge. Cambridge University Press.

Healey, P., 1997. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Hampshire. MacMillan.

Hill, M. & P. Hupe, 2003. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review* 5 (4): 471-490.

JNCC, 2008. <http://jncc.gov.uk/protectedsites/sacselection/sac.asp?EUCode=UK0013107>. Gezien op 15 augustus 2008.

Jones, P. & J. Burgess, 2005. Building partnership capacity for the collaborative management of marine protected areas in the UK. *Journal of Environmental Management* 77 (3), 227-243.

Keought, H.L & D.J. Blahna, 2006. Achieving Integrative, Collaborative Ecosystem Management. *Conservation Biology* 20 (5): 1373-1382.

Kickert, W., 2003. Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration* Vol. 81, No. 1.

LNV, 2008. Aanwijzingsbesluit Natura 2000 gebied Wieden.



Foto Jasper de Vries
steenlopers, één van de
soorten waarvoor Thanet
Coast een rustgebied is.

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=5&id=n2k35>. Gezien op: 15 augustus 2008.

LNV, 2006. Handreiking Beheerplannen Natura 2000 Gebieden. Den Haag.

Peters, B.G. 2002. The changing nature of public administration: from easy answers to hard questions. *Asian Journal of public administration*. Vol. 4, no. 2.

Pierre J. & B.G. Peters, 2000. Governance, Politics, and the State. Houndmills. Macmillan.

Rhodes, R.A.W., 1997. Understanding governance: Policy networks, reflexivity, and accountability. Buckingham. Open University Press.

Rootes, C., 2007. Nature protection organizations in England. Centre for the Study of Social and Political Movements, Working paper 1/2007. Canterbury. University of Kent.

Vries, J.R. de, 2008. Dealing with dilemmas, the role of trust in spatial planning. Thesis Land Use Planning. Wageningen Universiteit.

Waarden, F. van, 1999. Ieder land zijn eigen trant? In: W. Bakker & F. van Waarden (red.). Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken. Amsterdam. Uitgeverij Boom.

Windt, H. van der, 1995. En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990. Amsterdam. Boom.